

## דיוור ציבורי בקרב הגיל השלישי – יולי 2022

### מוגש לח"כ מיכאל ביטון

#### **1. מבוא:**

אזרחים ותיקים רבים גרים בדירות דיוור ציבורי בקהילה. לרוב מדובר בדיירים שקיבלו את זכאותם לפני שנים רבות וממשיכים להתגורר בדירה גם בזקנתם. בנוסף להם, למעלה מ-25,000 אזרחים ותיקים מתגוררים בדיוור ציבורי ייעודי לאזרחים ותיקים – בתי גיל הזהב ומקבצי דיוור.<sup>1</sup> סקירה זו תתמקד בבתי הדיוור לזקנים והיא מהווה למעשה מסמך ראשון ויחיד מסוגו הסוקר את התחום, היקפיו, אופן פעילותו והכשלים שבו.

כמו ביתר תחומי הדיוור הציבורי, הקריטריונים לזכאות של אזרחים ותיקים לדיוור ציבורי אינם מעוגנים כיום באף חוק. החקיקה המועטה הקיימת בתחום הדיוור הציבורי<sup>2</sup> מחריגה את בתי גיל הזהב ומקבצי הדיוור ממנה ובכך למעשה נותרים הדיירים במענים האלו ללא זכויות המעוגנות בחקיקה ראשית או משנית. בהיעדר הסדרה, התחום מנוהל כולו על פי חוזים ומכרזים מול ספקים, ללא סטנדרטים אחידים, עובדה הגורמת לאפליה בין תנאי המחייבה של דייר המתגורר בבית גיל הזהב לעומת דייר המתגורר במקבצי דיוור. **מסמך זה מטרתו לסקור את הפתרונות הקיימים לדיוור ציבורי לזקנים, לעמוד על הליקויים והפערים השונים שעולים מן הפתרונות והמענים הקיימים כיום ולהציע קווים מנחים לפתרונות אפשריים ולטיוב המודל הקיים.**

#### **2. עיקרי הדברים:**

← **רקע כללי, פסיקה וחקיקה:** בתום שנת 2017 נמנו עם אוכלוסיית אזרחים ותיקים, בני 65 ומעלה, כמיליון איש. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה צופה עלייה משמעותית של נתון זה עד לשנת 2040. כיום האחריות לעניין פתרונות דיוור ציבורי לאזרחים ותיקים מוטלת הן על משרד הבינוי והשיכון (להלן: "משרד השיכון") והן על משרד העלייה והקליטה (להלן: "משרד הקליטה") שאמון על הטיפול בעולים שביניהם. משרדים אלו מפעילים מסגרות דיוור שונות, כאשר משרד השיכון אמון על כ-14,000 דיירים בבתי גיל הזהב ומשרד הקליטה על כ-12,900 דיירים במקבצי הדיוור.<sup>3</sup> כיום ממתנינים כ-20,000 אזרחים ותיקים לדיוור ציבורי, מתוכם 1,430 נמצאים ברשימות של משרד השיכון ו-19,838 נמצאים ברשימות של משרד הקליטה.<sup>4</sup> הסדרת הנושא מצויה בעיקרה במסגרת נהלים פנימיים של משרד השיכון ומשרד הקליטה, שכן כאמור החקיקה הקיימת לעניין דיוור ציבורי באופן כללי מחריגה דיוור ציבורי לאזרחים ותיקים.

<sup>1</sup> נציין בשלב זה שלאורך המסמך נשתמש במונחים אזרחים ותיקים או אנשים בזקנה; אף שחלק מהמסמכים והדוחות בעניין אזרחים ותיקים מתייחסים בלשונם למונח קשישים, כוונתנו זהה.

<sup>2</sup> חוק הדיוור הציבורי (זכויות רכישה), תשנ"ט-1998; חוק זכויות הדייר בדיוור הציבורי, תשנ"ח-1998.

<sup>3</sup> מבקר המדינה, משרד הבינוי והשיכון אסדרה בנושא בתי דיוור ציבורי לאזרחים ותיקים (2019) (להלן: דוח מבקר המדינה) בעמ' 607-8; נתונים על זכאים לדיוור ציבורי ולסיוע בשכר דירה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2021.

<sup>4</sup> הדר גיל-עד, "20 אלף אזרחים ותיקים זכאים מחכים לדירה", YNET, (06.05.21), <https://www.ynet.co.il/economy/article/SyKk900l0ou>

← קריטריונים לזכאות הדיירים: ככלל, הזכאות לדיור ציבורי ייעודי לאזרחים ותיקים מוענקת למי שמתקיימים מקצבת זקנה והשלמת הכנסה.<sup>5</sup> מי שיגיש בקשה לסיוע בדיור עד 15 שנים מיום עלייתו יהיה זכאי לדיור מטעם משרד הקליטה,<sup>6</sup> בעוד שהשאר יהיו זכאים מטעם משרד השיכון. זכאות מצומצמת זו רחוקה מלהקיף את כל מי שזקוק לסיוע על מנת שתהיה לו קורת גג יציבה ויש צורך ממשי בהרחבת הקריטריונים לסיוע בדיור וביצירת מבחן הכנסה אלטרנטיבי לזכאות לקצבת הכנסה.

← פיקוח ואכיפה של הפעלת בתי גיל הזהב ומקבצי הדיור: מערך האכיפה על בתי גיל הזהב ומקבצי הדיור הינו לקוי עד כדי לא קיים. כך קבע מבקר המדינה וכך עולה מחומרים נוספים שאספו כותבות מסמך זה. ישנם תחומים בהם לא ברור כלל אם נעשה פיקוח, ואף כאשר הדבר כן נעשה, לא ברור עד כמה הפיקוח אפקטיבי, האם יש מעקב אחר תיקון הליקויים וכד'. באתרי המשרדים אין כל פרסום ביחס להסדרי הפיקוח, הגורמים המפקחים ודו"חות הביקורת והמעקב. מדובר בנושא קריטי משום שמדובר באלפים רבים של אזרחים ותיקים, רבים מהם אינם דוברים עברית, אשר הדיור הציבורי הוא הסיכוי היחיד שלהם לקורת גג יציבה.

← הצעות לפעולה:

(1) הסדרת הפעילות של הדיור הציבורי לזקנים:

- נציע לחוקק חוק ייעודי אשר יסדיר את תחום הדיור הציבורי לזקנים. החוק יקבע כללים ותנאי סף מינימליים לבנייה, ניהול, תפעול ופיקוח על בתי דיור ציבוריים לזקנים. למעשה, החוק יסדיר את כלל הנושאים בתחום, אשר מוסדרים כיום באופן חלקי במסגרת נהלים וחוזים פנימיים.
- עד לחקיקתו של חוק, יש להסדיר בדחיפות את פעילות הדיור הציבורי לזקנים בנהלים אשר יפורסמו לציבור ויסדירו את זכויות הדיירים, חובות החברות המפעילות ואופן הפיקוח עליהן.

(2) מיפוי צרכי הדיור:

- נציע לערוך מיפוי יסודי ומקיף של הצרכים של אוכלוסיית היעד, אשר יבחן את הנתונים הקיימים באשר לרשימות הממתנים. זאת בכדי לטייב את מימוש אחריותם של משרד השיכון ומשרד הקליטה לאסדרת מערך בתי הדיור הציבורי לאזרחים ותיקים ולטיפול נאות בדיירים.

(3) סטנדרטיזציה של התנאים בבתי הדיור:

- נציע לבצע האחדה של הטיפול בענייני דיור ציבורי לאזרחים ותיקים המופנים לבתי דיור תחת משרד אחד.

<sup>5</sup> נוהל משרד השיכון 05-08 "הקצאת דירות בשכירות בדיור הציבורי" (21.02.2022) (להלן: נוהל משרד השיכון); נוהל משרד הקליטה 5.084 "זכאות והקצאת דיור ציבורי לעולים" (01.01.2009) (להלן: נוהל משרד הקליטה).  
<sup>6</sup> משרד העלייה והקליטה, הוראת שעה 328 הארכת זכאות לעולים לצורך ביצוע משכנתאות (הלוואות לדיור) ודיור ציבורי (5.12.2018) (להלן: הוראת הערכת זכאות).

- לחילופין, וככל שהאחדה איננה ישימה, נציע לקבוע סטנדרט אחיד של שירותים ולספק את מכלול השירותים בכל בתי הדיור הציבורי, אם באמצעות המפעילים הישירים של הבתים ואם באמצעות גורמים נוספים או פרטיים.

#### (4) הרחבת קריטריוני הזכאות:

- הרחבת הזכאות לדיור הציבורי הייעודי לזקנים ולסיוע בשכר דירה – קביעה גורפת כפי שנהוג כיום, לפיה אזרח וותיק אשר איננו מתקיים מקצבת השלמת הכנסה לא זכאי לסיוע, פוגעת בוותיקים רבים המתקשים להתמודד עם שוק הדיור. נמליץ להוסיף לקריטריונים לזכאות לדיור ציבורי הייעודי לזקנים גם את מי שמתקיימים מקצבאות זקנה לנכה ותגמול לפי הכנסה לניצולי שואה; וכן לקבוע מבחן כלכלי שיכלול את הכנסתם של המבקשים וכל נכס כספי אחר, אשר לפיו תיקבע הזכאות לסיוע בדיור עבור מי שמי שאינם מתקיימים מהקצבאות הנ"ל.
- הרחבת הזכאות של זקנים גם לדירות דיור ציבורי בקהילה – נמליץ לתקן את הקריטריונים לדיור הציבורי כך שאזרחים ותיקים יוכלו להיות זכאים לדירה בדיור הציבורי, זאת תוך התאמה לאוכלוסייה הוותיקה.

#### (5) אכיפה ופיקוח:

- נמליץ כי החובה לפקח על בתי הדיור הציבורי לאזרחים ותיקים תיקבע בחוק כאמור לעיל.
- גם ללא הסדרה בחוק ייעודי, יש לכלל הפחות להסדיר את הפיקוח והקצאת כוח אדם לבתי גיל הזהב ומקבצי הדיור בנהלים.
- הסדרת מכרזים – נמליץ להקשיח את התנאים להענקת הפטור ממכרז מתוך תפיסה שהתחרות בשוק תשפר את פעילות החברות המשכנות והמפקחות ותוודא קיום רף מינימלי של איכות, ווידוא העמידה בו.
- נמליץ לבסס תוכנית עבודה מדורגת ארוכת-טווח לשיפור מצב הדירות בכלל, ובדגש על משרד הקליטה. זאת לאור מגוון הליקויים שיוצגו ועפ"י אבני הדרך שמנינו מטה, תוך מיפוי הקיים ואפשרויות מיצוי נוספות.
- נמליץ ליצור מנגנוני שקיפות שונים אפקטיביים, כך שיאפשרו עמידה בחובות השקיפות החלות על משרד השיכון ומשרד הקליטה מתוך אמונה כי לדבר השפעה רבה על רמת ואיכות הפעילות.
- נמליץ להגדיר באופן ברור ומסודר את חובות השקיפות החלות על החברות המשכנות, ובפרט על חברת עמידר, לאור תפקידה כזרוע המבצעת של משרד הקליטה.

### 3. רקע כללי, פסיקה וחקיקה

לתהליך הזדקנות האוכלוסייה בישראל השפעה בלתי מבוטלת על סוגיית הדיור של אוכלוסיית האזרחים הוותיקים.<sup>7</sup> בסוף שנת 2017 אוכלוסיית האנשים בזקנה (בני 65 ויותר) מנתה כמיליון תושבים, המהווים לערך 11.6% מכלל האוכלוסייה בישראל. על-פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עד שנת 2040 עתיד להאמיר שיעור האנשים בזקנה לכדי 14% מהאוכלוסייה (כ-1.9 מיליון איש).<sup>8</sup> ביוני 2015 קבעה הממשלה שההיערכות להזדקנות האוכלוסייה היא סוגיה אסטרטגית ממשלתית.<sup>9</sup>

ככלל, האחריות לפתרונות דיור ציבורי לאזרחים ותיקים מוטלת על משרד השיכון. בהקשר לאזרחים ותיקים שמוגדרים כ"עולים",<sup>10</sup> האחריות מוטלת על משרד העלייה והקליטה. משרד השיכון אחראי על 122 בתי דיור לאזרחים ותיקים, המכונים "בתי גיל הזהב"; בעוד שמשרד הקליטה אחראי על 73 בתי דיור, המכונים "מקבצי דיור".<sup>11</sup>

**בתי גיל זהב** – כ-14,000 דיירות/ים מתגוררים ב-122 בתי דיור לגיל הזהב תחת אחריות משרד השיכון.<sup>12</sup> שליש מהדיירות הן בנות שני חדרים, שטחן 40 מ"ר והן מיועדות לזוגות זכאים; שני-שלישים מהדיירות הן של חדר אחד או חדר וחצי, שטחן 24 מ"ר והן מיועדות לדיירים יחידים זכאים.<sup>13</sup> דירות בבתי גיל זהב המיועדות לאכלוס (חדש או חוזר) מתחלקות באופן שווה בין זכאי משרד השיכון וזכאי משרד הקליטה, מה שהביא לכך ש-90% מהדיירים בבתים אלו הם יוצאי בריה"מ לשעבר.<sup>14</sup>

המתגוררים בבית גיל הזהב משלמים שכר דירה ששיעורו 8%-10% מקצבת הביטוח הלאומי או מכל הכנסה אחרת.<sup>15</sup> בנוסף, וכפי שיפורט בהמשך המסמך, לדיירים מסופקת מעטפת שירותים סוציאלית וחברתית.<sup>16</sup>

בתי גיל הזהב מופעלים על ידי חברות ממשלתיות וחברות פרטיות. בסוף שנת 2021 פורסמו שמוותיהן של חברת 'עמידר החדשה' – החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ (להלן: "עמידר") שהיא חברה ממשלתית הנמצאת תחת שליטת המדינה ומחזיקה ב-75% מהדיור ציבורי בישראל; ושל חברת **שלינו ובנינו**, כזוכות במכרז לניהול בתי גיל זהב.<sup>17</sup> מאז הוגשו מספר עתירות וטרם הובהר מי יהיו החברות

<sup>7</sup> כהגדרתם בחוק גיל הפרישה, התשס"ד-2004. (בחוק ההתייחסות היא לקשישים אנו מתייחסים לאזרחים ותיקים במסמך זה כאמור מעלה).

<sup>8</sup> דוח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 3, בעמ' 607.

<sup>9</sup> החלטה 145 של הממשלה ה-34, "אימוץ הערכת המצב האסטרטגית כלכלית-חברתית" (28.6.15).

<sup>10</sup> נוהל משרד הקליטה, לעיל ה"ש 5; הוראת הארכת זכאות, לעיל ה"ש 6.

<sup>11</sup> דוח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 3, בעמ' 607.

<sup>12</sup> יונה ליכטמן, "משרד הבינוי והשיכון: אלו שתי החברות שינהלו 62 בתי גיל הזהב בהיקף של 265 מיליון שקל", **מרכז**

**הנדל"ן** (30.12.21) <https://www.nadlancenter.co.il/article/4853>.

<sup>13</sup> צח בן יהודה, **מקבצי דיור מוגן מוזל לאזרחים ותיקים**, (שרון סופר מאשרת, הכנסת, מחקר המחקר ומידע, 2016)

(להלן: מקבצי דיור מוגן מוזל לאזרחים ותיקים) עמ' 3.

<sup>14</sup> דוח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 3, בעמ' 608.

<sup>15</sup> שם.

<sup>16</sup> ראו פרק 5 למסמך זה.

<sup>17</sup> "מכרז 10/2020 – מתן שירותי ניהול, הפעלה ואחזקה של בתי דיור גיל הזהב של משרד הבינוי והשיכון" Gov.il, (31.12.2021) [https://www.gov.il/he/departments/publications/Call\\_for\\_bids/tender-10-2020](https://www.gov.il/he/departments/publications/Call_for_bids/tender-10-2020) (08.06.2021); מערכת אייס,

"משרד השיכון הכריע במכרז הענק לדיור המוגן: אלה הזוכות", ICE (31.12.2021)

שינהלו את הבתים.<sup>18</sup> סך כל תקציב משרד השיכון להפעלת בתי הדיור לאזרחים ותיקים לשנת 2017 עמד על כ-75 מיליון ש"ח.<sup>19</sup>

מאז שנת 1990 נבנו על ידי המשרד 52 בתי דיור לגיל הזהב למטרת שיכון זקנים בשירות הציבורי, אך במשך שנים ארוכות לא יצאה לפועל בנייה נוספת של בתים.<sup>20</sup> ב-2015 נחתם הסכם לבניית 2,650 יחידות דיור חדשות בשווי 1.5 מיליארד ש"ח ברחבי הארץ עבור זקנים זכאי הדיור הציבורי. ניהול הפרויקט הוטל על חברת עמיגור של הסוכנות היהודית. על פי פרסומים באתר חברת עמיגור, נבנו עד היום כ-650 יחידות בת"א ובאשקלון, וישנן עוד 1,066 יחידות המצויות בהליכי תכנון ובניה מתקדמים במוקדים נוספים במרכז ובדרום הארץ.<sup>21</sup> בתקציב 2022 אישרה המדינה תוספת של 2,000 יחידות דיור בבתי גיל הזהב.<sup>22</sup>

**מקבצי הדיור** – כ-13,000 דיירות/ים מתגוררים ב-73 מקבצי דיור - בניינים בבעלות וניהול פרטיים אשר נשכרו על ידי משרד הקליטה לצורך הפעלה של מקבצי דיור לזקנים עולים. את הבתים שוכר משרד הקליטה לצורך שיכון האזרחים הוותיקים בהסכמים ארוכי טווח אשר מתחדשים מעת לעת, ללא מכרז. בהתקשרויות אלה חברת עמידר פועלת כשלוחה מוסמכת של המשרד – היא אחראית על חתימת חוזים, פיקוח ובקרה על ביצוע תנאי החוזה וניהול מעקב אחר האכלוס והתשלומים. חוזי השכירות אינם מחייבים את החברות המפעילות לספק מעטפת שירותים סוציאליים או חברתיים, ובמרבית הבתים החברה המפעילה מספקת שירותי תחזוקה בלבד. תקציב משרד הקליטה לשכירות מקבצי דיור ומרכזי קליטה לשנת 2017 היה כ-434 מיליון ש"ח.<sup>23</sup>

**המתנה לדירות** - בשנים האחרונות, על רקע משבר הדיור במדינת ישראל, הולך וגובר הצורך בהגדלת היצע הדיור הציבורי לאלפי הממתנינים.<sup>24</sup> גל העלייה לישראל בעקבות המלחמה באוקראינה והאפשרות לגלי עלייה נוספים העלו אף הם את מצוקת הדיור הציבורי לאזרחים ותיקים.<sup>25</sup>

<https://www.ice.co.il/realestate/news/article/839850>

<sup>18</sup> עתמ (י-ם) 17418-02-22 אריאל המרכז לחקר וקידום הגיל השלישי בע"מ נ' משרד הבינוי והשיכון; עת"מ 45827-02-22 שחק שירותי ניהול ורפואה בע"מ נ' משרד הבינוי והשיכון/המשרד הראשי ואח'. הדיון בעתירות אוחד והן התקבלו חלקית בפסק דין מיום 11.5.2022. ערעור שהוגש לבית המשפט העליון טרם הוכרע - עע"מ 3511/22 חברת שלו ובניו בע"מ נ' שחק שירותי ניבול ורפואה בע"מ.

<sup>19</sup> דוח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 3, בעמ' 608.

<sup>20</sup> דוח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 3, בעמ' 608 (דוח שנתי 2019); מקבצי דיור מוגן מוזל לאזרחים ותיקים, לעיל ה"ש 13, בעמ' 4.

<sup>21</sup> "היוזמה לבניית 2650 יח"ד" עמיגור <https://tinyurl.com/4r9knney>

<sup>22</sup> בר פלג, "7,743 ניצולי שואה ממתנינים לדיור ציבורי, ולמדינה אין פתרון באופק", **הארץ**, (28.05.2022)

[https://www.haaretz.co.il/news/education/.premium-1.10766986?utm\\_source=App\\_Share&utm\\_medium=iOS\\_Native](https://www.haaretz.co.il/news/education/.premium-1.10766986?utm_source=App_Share&utm_medium=iOS_Native)

<sup>23</sup> דוח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 3, בעמ' 608.

<sup>24</sup> כתבי כלכליסט, "יעדי הממשלה: משיפור הפריון, דרך הדיור הציבורי ועד מלחמות הסייבר", **כלכליסט** (06.03.22) [https://www.calcalist.co.il/local\\_news/article/tyvsjz11bq](https://www.calcalist.co.il/local_news/article/tyvsjz11bq)

<sup>25</sup> עדי כהן, "הודות לפוטיון, המדינה "גילתה" תיבת אוצר של 920 דירות – שהיא בעצמה הזניחה", **דה מרקר** <https://www.themarker.com/realestate/.premium-1.10673606> (14.03.2020); בר פלג, "הממשלה תצביע: קרוואנים, דיור ציבורי וסיוע בשכר דירה לעולים מאוקראינה", **הארץ** (13.03.2022)

<https://www.haaretz.co.il/news/education/.premium-1.10670526>

כיום ממתנינים כ-20,000 אזרחים ותיקים לדיור ציבורי, מתוכם 1,430 נמצאים ברשימות של משרד השיכון ו-19,838 נמצאים ברשימות של משרד הקליטה.<sup>26</sup> זמן ההמתנה הממוצע לקבלת דירה במשרד השיכון עומד על כ-1.3 שנים וזמן ההמתנה הממוצע במשרד הקליטה עומד על כ-6 שנים (ובאזורי הביקוש כ-9 שנים), כאשר כ-2,400 מהזכאים ממתנינים מעל לעשור.<sup>27</sup> בתקופת ההמתנה מקבלים האזרחים הוותיקים סיוע בשכר הדירה שעומד היום על 2,100-2,500 ש"ח.<sup>28</sup>

יש לציין כי 7,743 מבין הממתנינים הם ניצולי שואה כאשר מרביתם ברשימת ההמתנה של משרד הקליטה. ע"פ פרסומים בתקשורת, לאחרונה הושג הסכם בין שרי השיכון, הקליטה והאוצר, לפיו זכאי משרד הקליטה יקבלו תיעדוף בתור הממתנינים לבתי גיל הזהב על פני ממתניני משרד השיכון.<sup>29</sup> עם זאת, ההסכם לא פורסם ולא ידוע בוודאות מה כולל תיעדוף זה.

ב-2012 החל משרד הבינוי לעודד מעבר של אזרחים ותיקים המתגוררים בדירות הדיור הציבורי הכללי לבתי דיור ציבורי לאזרחים ותיקים, זאת תמורת מענק כספי בסך של 75,000 - 125,000 ש"ח, בהתאם למאפייני הדירה.<sup>30</sup> כ-100 משקי בית של אזרחים ותיקים נענו להצעת המשרד ועברו לבתי דיור ציבורי לאזרחים ותיקים. על פי נתוני משרד הבינוי, בביקורת שנערכה ב-2019 היו כ-12,600 דירות שבהן התגוררו אזרחים ותיקים יחידים או זוגות.<sup>31</sup>

### 3.1. חקיקה

החקיקה בתחום הדיור הציבורי בכללותה מצומצמת. החוק הרלוונטי לציבור כולו הוא **חוק זכויות הדיור בדיור הציבורי**,<sup>32</sup> אשר מפרט את חובות החברה המנהלת לדיור ציבורי בעניין שקיפות ופרקי זמן לטיפול בפניות ומפרט תחזוקה לאכלוס ואחזקה שוטפת של הדיור הציבורי, אך מחריג את הדיור הציבורי לאזרחים ותיקים – "דירה- (...). למעט דירה המשמשת או שיועדה לשמש לדיור מוגן לאזרחים ותיקים או דירה במרכז קליטה".<sup>33</sup> בהמשך לאי הסדרת הנושא בחקיקה, וכפי שיפורט להלן, התחום מעוגן חלקית בנהלי המשרדים:

- **במשרד השיכון**, תחום בתי גיל הזהב מוסדר בנוהל "הקצאת דירות בשכירות בדיור הציבורי" שעוסק בנהלי הזכאות בכל תחום הדיור הציבורי (ולא רק בפעילות כלפי אזרחים ותיקים זכאים).<sup>34</sup>

<sup>26</sup> ראו "20 אלף אזרחים ותיקים זכאים מחכים לדירה" לעיל ה"ש 4.

<sup>27</sup> דוח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 3, בעמ' 611.

<sup>28</sup> גד ליאור, "הסיוע בשכר דירה לאזרחים ותיקים הממתנינים לדיור ציבורי יעלה ב-800 שקל בחודש", YNET, (להלן: גד ליאור, הסיוע יעלה). <https://www.ynet.co.il/economy/article/bjllu500ok> (28.12.21).

<sup>29</sup> "7,743 ניצולי שואה ממתנינים לדיור ציבורי, ולמדינה אין פתרון באופק", לעיל ה"ש 22.

<sup>30</sup> לשם הבהרה נדגיש כי דירת דיור ציבורי איננה ייחודית לאוכלוסיית אנשים בזקנה, בשונה ממקבצי הדיור או לחלופין מבתי גיל הזהב שאלו פתרונות שיכון ייעודיים לאנשים בזקנה.

<sup>31</sup> מבקר המדינה, **רכישה ומכירה של דירות הדיור הציבורי** (2020), בעמ' 41.

<sup>32</sup> ראו חוק זכויות הדיור בדיור הציבורי, לעיל ה"ש 2.

<sup>33</sup> שם, בסי' 1.

<sup>34</sup> נוהל משרד השיכון, לעיל ה"ש 3.

- **במשרד הקליטה התחום מוסדר בנוהל דומה בשם "זכאות והקצאת דיור ציבורי לעולים".**<sup>35</sup>  
בנוהל מוגדר מיהו "קשיש", תקופת הזכאות, ומפורטים בו התנאים לזכאות זו.<sup>36</sup>

הנהלים מגדירים את הזכאות, את אופן הטיפול בבקשה של אזרח ותיק ואת סדר אכלוס הדירות. נוהל משרד השיכון אף מתייחס לזכאות להחלפת דירה; ואילו נוהל משרד הקליטה אינו עוסק בכך. בשני המשרדים אין התייחסות לזכויות הדיירים בדיור, מפרט התחזוקה, היקף השירותים, גובה השכירות שישלמו הדיירים וכדומה. חלק מהנושאים האמורים מוסדרים בחוזים שבין המשרדים למפעילים<sup>37</sup> וחלקם אינו מוסדר כלל.

### 3.2. פסיקה

הזכות לדיור נאות מוכרת במשפט הבין-לאומי, בהצהרות ובאמנות של האו"ם שגם ישראל חתומה עליהן, כאחת מזכויות האדם.<sup>38</sup>

בית המשפט העליון הכיר בעבר בזכות לדיור כזכות אדם. כך, בבג"ץ **עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר** – נפסק כי "מחובת המדינה על פי חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו נגזרת החובה לקיים מערכת שתבטיח 'רשת מגן' למעוטי האמצעים בחברה, כדי שמצבם החומרי לא יביאם לכלל מחסור קיומי. במסגרת זו עליה להבטיח שלאדם יהיה די מזון ומשקה לקיומו; **מקום מגורים** שבו יוכל לממש את פרטיותו ואת חיי המשפחה שלו ולחסות מפגעי מזג האוויר" (ההדגשה איננה במקור).<sup>39</sup> מעט מאוד הליכים משפטיים עסקו בנושא הדיור הציבורי לאזרחים ותיקים. כך, קבע בית המשפט כי בתי דיור ציבורי לאזרחים ותיקים הינם במעמד של מבנה מגורים ולא מבנה ציבורי, מבחינה תכנונית;<sup>40</sup> עתירות שהוגשו בנושא השוואת הסיוע בשכר דירה והקצאת דירות לעולים ביחס לוותיקים נמחקו או נדחו.<sup>41</sup> כמעט ואין פסקי דין בעניינים פרטניים בנושא הדיור הציבורי לאזרחים ותיקים ובית המשפט שב והפנה את טענות הנוגעות לדיור הציבורי לזקנים, חלוקתו והשוואת תנאי הממתינים והדיירים לכנסת ולממשלה.

דוגמה לכך אנו מוצאים בפס"ד **אילנה דאוילי נ' משרד הבינוי והשיכון**, במסגרת הליך זה דן ביהמ"ש בסעיף 16 לנוהל "הקצאת דירות בשכירות בשיכון הציבורי" שעוסק בשיכון של זכאי דיור ציבורי בבתי גיל הזהב בהתאם לקריטריונים שנקבעו על ידי משרד השיכון. המערערת ביקשה לקדם את עצמה

<sup>35</sup> נוהל משרד הקליטה, לעיל ה"ש 5.

<sup>36</sup> שם, סי' 11.

<sup>37</sup> "משרד השיכון הכריע במקרו הענק לדיור המוגן", לעיל ה"ש 17.

<sup>38</sup> "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.

<sup>39</sup> בג"ץ 366/03 **עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר**, (3) 464 (2005), פס' 16 לפסק דינו של הנשיא ברק; ראו גם רע"א 4905/98 **פרופסור יוסף גמזו נ' נעמה ישעיהו**, (נה) 360 (2001).

<sup>40</sup> עע"ם (מחוזי חי) 4854/01 **צומת אלופים בע"מ נ' ועדת ערר מחוזית**, נז(5) 17 (2003), פס' 15 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) ביניש.

<sup>41</sup> ראו בג"ץ 7303/12 **ח"כ מרינה סולודקין נ' שר הבינוי והשיכון** (נבו) 08.07.2014 (עתירה נגד סיוע בשכר דירה לממתיני משרד השיכון תוך הדרת ממתיני משרד הקליטה); בג"ץ 6882/17 **ח"כ יואל רזבוזוב נ' משרד הבינוי והשיכון** (נבו) 28.06.2018 (עתירה נגד אפליה לכאורה של זכאי משרד הקליטה בסיוע בשכר הדירה ובהקצאת הדירות).

ברשימת הממתינים בשל מצבה הרפואי, הכלכלי והיותה דרת רחוב. בפסק הדין בו נדחה ערעורה נקבע כי ישנה חובה לנהוג בשוויון לעניין סדר הקדימויות בין הזכאים לדיור ציבורי בבתי גיל הזהב ובהקצאת יחידות דיור ע"פ הנהלים והקריטריונים שנקבעו לשם כך.<sup>42</sup>

#### **4. קריטריונים לזכאות הדיירים**

##### **4.1. זכאות לדירה בשכירות בדיור ציבורי (משרד השיכון)**

אחד מאפיקי הסיוע המרכזיים של המדינה בתחום הדיור הציבורי הוא קבלת דירה בשכירות בדיור הציבורי. מבקש סיוע שנמצא זכאי לקבל דירה בשכירות יקבל דירה ביישוב מגוריו. משרד הבינוי והשיכון קבע קריטריונים, לפיהם מי שזכאי לדירה בדיור הציבורי הינו הורה לשלושה ילדים קטינים (לפחות) או נכים המתקיימים מהשלמת/הבטחת הכנסה במשך תקופה. כך, אזרחים ותיקים הזקוקים לסיוע בדיור אינם יכולים להיות זכאים לדירה בדיור הציבורי גם אם מצבם הכלכלי קשה.<sup>43</sup>

##### **4.2. זכאות לדירה בבית גיל הזהב (משרד השיכון)**

הקריטריונים לזכאות לדירה בבית גיל הזהב קבועים בנוהל משרד השיכון סעיף 5.18 לנוהל "08/05 הקצאת דירות בשיכון הציבורי".<sup>44</sup> הגדרת הזכאים לדיור בבית גיל זהב מסורבלת מאוד, אך נראה כי הזכאים הם מי שהינם חסרי דירה, עצמאים בתפקודם, שעברו את גיל הפרישה ומתקיימים מקצבת זקנה והשלמת הכנסה. תוקף הזכאות הינו ל-5 שנים.<sup>45</sup>

בנוסף לקריטריונים, משרד הבינוי והשיכון קבע בנוהל את סדר הקצאת הדירות וכן את זכותם של הדיירים לבקש החלפה של דירתם לטובת בית גיל זהב אחר באותו יישוב או ביישוב אחר, בכפוף לרשימת הממתינים הקיימת.<sup>46</sup> ישנה אפשרות למי שטרם הגיעו לגיל פרישה לקבל זכאות, אך זו מוגבלת לבתי גיל זהב בהם יש ביקוש נמוך במיוחד.

##### **4.3. זכאות במקבצי הדיור (משרד הקליטה)**

נוהל "5.084 זכאות והקצאת דיור ציבורי לעולים" קובע את הזכאות של עולים חדשים לדיור ציבורי. לפי הנוהל, זכאי משרד הקליטה הם מי שהינם עולים, חסרי דירה, המתקיימים מקצבת זקנה ומהשלמת הכנסה מטעם הביטוח הלאומי. תוקף הזכאות אינו מוגבל.<sup>47</sup>

<sup>42</sup> ע"מ 6401/17 אילנה דאוילי נ' משרד הבינוי והשיכון (נבו 31.12.2017), פס' 10 לפסק דינה של הנשיאה חיות.  
<sup>43</sup> ראו נוהל משרד השיכון, לעיל ה"ש 3; המדריך לקבלת סיוע בדיור הציבורי: זכאות לדירה בשכירות בדיור הציבורי, מתוך אתר משרד הבינוי והשיכון

[https://www.gov.il/he/departments/guides/public\\_housing\\_guide\\_step\\_by\\_step?chapterIndex=2](https://www.gov.il/he/departments/guides/public_housing_guide_step_by_step?chapterIndex=2)

<sup>44</sup> ראו נוהל משרד השיכון, לעיל ה"ש 3.

<sup>45</sup> הקליניקה פנתה בעניין זה למשרד השיכון ביום 26.5.2022 בבקשה להבהיר את הגדרת הזכאים.

<sup>46</sup> שם, לעיל ה"ש 34.

<sup>47</sup> ראו נוהל משרד הקליטה, לעיל ה"ש 5; מקבצי דיור מוגן מוזל לאזרחים ותיקים, לעיל ה"ש 13, עמ' 1



#### 4.4. זכאות לסיוע בשכר דירה

נוהל "08/04 השתתפות בתשלום שכר דירה" מעגן את הסיוע בשכר דירה כאפיק נוסף לסיוע בדיוור. אזרחים וותיקים הממתינים ליחידה בבית גיל זהב/מקבץ דיור יהיו זכאים לסיוע בשכר דירה בתקופת ההמתנה, כאשר לאחרונה אושרה תוספת לעולים ממתינים.<sup>48</sup> נכי המלחמה בנאצים (אזרחים ותיקים זכאים לפי חוק נכי מלחמה בנאצים התשי"ד-1954), ניצולי שואה (שהוכרו לפי חוק הטבות לניצולי שואה נזקקים התשס"ז-2007), ותיקי מלחמת העולם השנייה (שהוכרו על פי חוק ע"י משרד הביטחון) ומנטרלי הכור בצירנוביל (שהוכרו לפי חוק המסייע לנטרול תוצאת אסון צירנוביל התשס"א-2001) זכאים לתוספת בשיעור 10% בשכר דירה.<sup>49</sup>

בנוסף, אזרחים ותיקים חסרי דירה המתקיימים מקצבאות קיום ואינם ממתינים לדיוור, זכאים לסיוע בשכר דירה אף הם. קצבאות קיום מוגדרות ב"נוהל השתתפות בתשלום שכר דירה" כקצבת השלמת הכנסה, קצבת זקנה לנכה ובמצבים מסוימים, קצבה לנכי המלחמה בנאצים. בנוהל ישנה אפשרות לקבל סיוע בשכר דירה גם למי שאינם מתקיימים מקצבת קיום, בכפוף למבחן הכנסה, אך זו מוגבלת למשפחות (זוגות או זוגות עם ילדים) הממציים כושר השתכרות. בשל הקושי למצות כושר השתכרות, נראה כי גם אפיק זה סגור בפני אזרחים ותיקים.

#### 4.5. ניהול רשימות ממתינים נפרדות

על אף הדמיון בין תנאי הזכאות לדיוור בבתי גיל זהב/מקבצי דיור, כל משרד מנהל את יחידות הדיוור שתחת פיקוחו וכן רשימת זכאים נפרדת. מאגר הדירות של משרד הקליטה מוקצה לזכאי המשרד ואילו מאגר הדירות של משרד השיכון מתחלק בין שני המשרדים.<sup>50</sup> ע"פ מבקר המדינה, שני המשרדים מתנהלים באופן עצמאי ולא נבחנה האפשרות לקבוע חזון משותף ויעדים משותפים; שהינו, לראייתנו, צורך העולה מתוך ראייה כוללת של הנושא.<sup>51</sup> יש לציין שהוקם צוות בין-משרדי לגיבוש תוכנית חירום לאומית בתחום הדיוור הציבורי, אך בשל חילוקי דעות, הצוות לא הגיש את המלצותיו לממשלה.<sup>52</sup>

#### 5. פער השירותים בין בתי גיל הזהב ומקבצי דיור

כאמור, על אף הדמיון באוכלוסיית הזכאים והפתרון המוצע להם, עדיין יש ניהול מופרד של מערכי הדיוור והבדלים משמעותיים בין בתי גיל הזהב ובין מקבצי דיור. בהיעדר הסדרה של הדיוור הציבורי לזקנים, אין אחידות בין סלי השירותים שהמשרדים מספקים לדיירים.<sup>53</sup> דיירי בתי גיל זהב מתגוררים בבתים שבבעלות משרד השיכון, שמנוהלים ומתוחזקים בידי חברות מפעילות שונות שנבחרות במכרז.

<sup>48</sup> גד ליאור, הסיוע יעלה, לעיל ה"ש 28.

<sup>49</sup> נוהל משרד הבינוי והשיכון "08-04 השתתפות בתשלום שכר דירה" (29.1.2012); המדריך לקבלת סיוע בשכר דירה, מתוך אתר משרד הבינוי והשיכון [https://www.gov.il/he/departments/guides/rental\\_assistance\\_step\\_by\\_step](https://www.gov.il/he/departments/guides/rental_assistance_step_by_step).

<sup>50</sup> מקבצי דיור מוגן מוזל לאזרחים ותיקים, לעיל ה"ש 13, עמ' 1.

<sup>51</sup> דו"ח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 3, בעמ' 604.

<sup>52</sup> מתן שחק, מגמות במלאי הדיוור הציבורי ומצבן של תכניות הממשלה להגדלתו, שירי ספקטור-בן ארי, הכנסת, מרכז המחקר ומידע (2021), עמ' 6.

<sup>53</sup> דו"ח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 3, בעמ' 632.

כל החברות המפעילות מחויבות לספק סל שירותים הכולל שירותי אם או אב בית במשרה מלאה, אחזקה, ניקיון בשטחים ציבוריים, אולם לפעילות ציבורית, שירותי עבודה סוציאלית, רכז חברתי וכן פעילות חברתית – חוגים, שיעורים, טיולים ועוד.<sup>54</sup>

לעומת זאת, דיירי מקבצי הדיור מתגוררים בבתי שמופעלים על ידי חברות פרטיות שזכו במכרז להפעלת מקבץ דיור בנכס שבבעלותן. מדובר בחברות פרטיות, שרובן אינן חברות למתן שירותים חברתיים. בניגוד למודל של בתי גיל הזהב, מפעילי הבתים שבאחריות משרד הקליטה נדרשים לספק לדיירים בעיקר שירותי ניהול ותחזוקה, ואין הם נדרשים לספק מעטפת של שירותי רווחה, עבודה סוציאלית או פעילות חברתית.<sup>55</sup>

הבדל נוסף בתנאים בין מקבצי הדיור לבתי גיל הזהב מצוי בשכירות, זאת משום שכל משרד הנהיג שיטת חישוב ותמחור אחרת. בבתי גיל הזהב, הדיירים המתגוררים משלמי דמי שכר דירה ששיעורם 8%-10% מהכנסתם בגובה של 300-400 ש"ח בחודש, בעוד שבמקבצי הדיור הדיירים חותמים על הסכם שכירות על מלוא תקופת השכירות למול המפעיל ומשלמים דמי שכירות חודשיים. בערוץ מקביל, פונים הדיירים בבקשת סיוע בשכר דירה למשרד השיכון, כך שלמעשה כל דייר מוסיף את היתרה ומשלם ישירות למפעיל סכום אשר על פי נתוני משרד הקליטה עומד על 180-280 ש"ח לחודש.<sup>56</sup> חוסר אחידות בהפעלת שני המערכים מתבטא גם בהיבט הפיקוח והבקרה על המוסדות, כפי שיפורט בהרחבה בהמשך מסמך זה.

אם כן, ניתן לראות כי השכירות המשולמת במסגרות הדיור הציבורי שונה בכל מסגרת, וישנה אפליה בתנאי המחיה של דייר המתגורר במקבצי דיור לעומת דייר המתגורר בבית גיל הזהב. זאת, כאמור, עקב היעדר הסדר ופער בין השירותים השונים שניתנים – בעוד שבמקבצי דיור אין בכלל מעטפת שירותים לדייר, בבתי גיל הזהב יש חובה להעסיק עובדת סוציאלית ולספק פעילות חברתית.

## **6. פיקוח ואכיפה של הפעלת בתי גיל הזהב ומקבצי הדיור**

בין הליקויים החמורים שמצא מבקר המדינה בהתנהלות משרדי השיכון והקליטה בנוגע לדיור ציבורי לאזרחים ותיקים מצוי הפיקוח הלקוי מאוד על הגופים השונים הפועלים בתחום.

### **6.1. פיקוח על בתי גיל הזהב (משרד השיכון)**

משרד השיכון הגדיר את מערך הפיקוח והבקרה על בתי הדיור לאזרחים ותיקים שבאחריותו בהסכמי ניהול והפעלה שחתם עם המפעילים. בהסכמים אלו נקבע כי הפיקוח יכלול: ביקורת הנדסית (אחזקה) תדירה, ביקורת ניהול והפעלה כספית וביקורת תפעול חברה ורווחה. אלא שהמשרד לא יצר מערך כוח אדם מתאים לכך, והאחריות על תחום בתי הדיור לאזרחים ותיקים, לרבות האחריות על הפיקוח

<sup>54</sup> שם, בעמ' 608.

<sup>55</sup> שם.

<sup>56</sup> שם, בעמ' 635.

עליהם, מוטלת על עובדת יחידה במשרד – מנהלת תחום בתי דיור גיל הזהב. **מדובר בהיקף משימות נרחב ביותר שמוטל על עובדת אחת בלבד**, מה שעלול לפגוע ביכולתה למלא את התפקיד כראוי. בהתאם להמלצה שעולה מדוח המבקר ראוי לבחון את היקף המשימות ואת מספר התקנים האופטימלי.<sup>57</sup>

עוד מצא מבקר המדינה כי משרד השיכון אינו עורך ביקורות הנדסיות יזומות, אלא בודק באופן תגובתי פניות של החברות המפעילות, כאשר אלו מבקשות לקבל תקציב לצורך תחזוקה. בנוסף, המשרד אינו עורך סקר מבנים ואף אינו מוודא תיקון של ליקויים. למעשה, פיקוח משרד השיכון על בתי גיל הזהב מתמצה בהשתתפות בוועדות ניהול בכל בית דיור, אך גם אלו לא נעשות במתכונת אחידה, כך שלא ניתן לוודא קיום דיון בכל הנושאים המשמעותיים, וכן לא ניתן לאתר מגמות או לייצר תמונת מצב כוללת.

בשנת 2018 פורסם מכרז למתן שירותי בקרה ופיקוח אודות פעילות מערך הדיור והטיפול בבקשות לסיוע בדיור.<sup>58</sup> לפי מסמכים שהתקבלו אצל הח"מ כחלק ממענה לבקשת חופש מידע, משרד השיכון התקשר עם חברת פמי פרימיום לצורך פיקוח על הדיור הציבורי, לרבות בתי גיל הזהב. בשל העיכובים בהוצאה לפועל של מכרז ניהול בתי גיל הזהב, המשרד המשיך לפקח בעצמו על הבתים.

**על אף הערות מבקר המדינה, טרם פורסמו נהלים המגדירים את היקף הפיקוח ואופן ביצועו. תוצאות הביקורות, של המשרד ו/או של חברת פמי פרימיום, ככל שבוצעו, אינן מפורסמות. מכל האמור עולה חשש כבד כי אין בנמצא פיקוח ממשי ואפקטיבי של משרד השיכון על החברות המנהלות והפיקוח המועט המתקיים, אינו מפורסם לציבור.**<sup>59</sup>

## 6.2. פיקוח על מקבצי דיור (משרד הקליטה)

את בתי הדיור לאזרחים ותיקים עולים, שוכר משרד הקליטה לצורך שיכון אזרחים ותיקים בהסכמים ארוכי טווח. מכיוון שהחברות המפעילות את מקבצי הדיור הן הבעלים של הבניינים, ההסכמים איתן מחודשים מעת לעת בפטור ממכרז.<sup>60</sup>

בהתקשרויות עם החברות המפעילות, חברת עמידר פועלת כשלוחה מוסמכת של משרד הקליטה – היא אחראית על חתימת חוזים, פיקוח ובקרה על ביצוע תנאי החוזה וניהול מעקב אחר האכלוס והתשלומים.<sup>61</sup> בין משרד הקליטה ובין עמידר נחתם חוזה לצורך הסדרת תפקידה של האחרונה, החוזה לא פורסם אך נתקבל בידי הקליניקה במסגרת בקשת חופש מידע שהוגשה בשם דיירים. הפטור ממכרז חודש לאחרונה בשנת 2018 ויפוג בסוף 2022.

<sup>57</sup> שם, בעמ' 626.

<sup>58</sup> מכרז 60/2018 למתן שירותי בקרה אודות פעילות מערך הדיור והטיפול בבקשות לסיוע בדיור.  
<sup>59</sup> התייחסות הסיוע המשפטי לדיוני הוועדות בנושא הדיור הציבורי, בעמ' 4 (חוות דעת של משרד המשפטים 9.7.2018). (להלן: התייחסות הסיוע המשפטי) -public-news/BlobFolder/news/news-public-housing/he/publicHousing.pdf.  
<sup>60</sup> הפטור מבוסס על תקנה 3(4)(ב) לתקנות חובת המכרזים תשנ"ג-1993, הקובעת שהתקשרות המשך בתנאים זהים לתנאי ההתקשרות הראשונה בנסיבות זהות תהא פטורה ממכרז.

<sup>61</sup> ר' חוזה למתן שירותים בגין מקבצי דיור שנחתם בין משרד הקליטה לבין חברת עמידר (יוני 2008).

בהיבט הפיקוח על מקבצי הדיור, קובע ההסכם שבין משרד הקליטה לבין עמידר כי על האחרונה לבצע ביקורת הנדסית בכל אחד ממקבצי הדיור פעם בשנה, לבקר בכל מקבץ ארבע פעמים בשנה, לוודא כי יתקיים ביקור בכל דירה במקבץ פעם בשנה לפחות וכן לערוך ביקורים נוספים, לרבות ביקורי פתע, מפעם לפעם ולפי הצורך. נהלי משרד הקליטה אינם מסדירים את מערך הפיקוח על מקבצי הדיור ודו"חות הביקורת של עמידר אינם מפורסמים.

בדו"ח המבקר נמצא כי מאות דירות שאינן עומדות בתקן השטח המינימלי שנקבע לדירות בחוזי ההתקשרות, שהינו כ-25 מ"ר לפחות ליחידת דיור עבור קשיש אחד וכ-36 מ"ר לפחות ליחידת דיור עבור זוג אזרחים ותיקים. נמצא כי שטחן של רוב יחידות הדיור נמוך מן המחויב בתקן. נציבת תלונות הציבור התריעה על ממצא זה בפני משרד הקליטה כבר בשנת 2011, אך זה טרם הגיע לכדי פתרון.<sup>62</sup>

מבחינת דו"חות הביקורת ההנדסית שהגיעו לידי הח"מ עולים ליקויים רבים וחוזרים במקבצי הדיור. כ-60%-79 מהביקורות הצביעו על בעיה של נזילות, רטיבות, או עובש, לצד בעיות בתאורה. 40%-59 מהביקורות התייחסו לתקלות בתחום כיבוי אש ובחדרי שירות, כמו גם תקלות בריצוף. 20%-39 מהביקורות הצביעו על בעיות באוורור, סכנה בטיחותית, בעיות צבע וניקיון לקוי, ועד 20% כללו תקלות במעליות ובמכשירים, לצד בעיות בנגישות, באינסטלציה וכן אנטנות ללא אישור.

הממצא החמור ביותר הוא שלא פחות מ-63% מדוחות הביקורת ההנדסית כוללים ליקויים חוזרים, ו-47% כוללים ליקויים שחוזרים על עצמם שנה שלישית ומעלה. בנוסף, נמצא בדו"ח המבקר כי ישנן מאות דירות אשר אינן עומדות בשטח המחייב המינימאלי שהוגדר בחוזים עם החברות המפעילות.

**משרד העלייה והקליטה לא הסדיר בנהלים את פעילות מקבצי הדיור כמו גם את הפיקוח עליהם. נראה כי הלכה למעשה, הפיקוח על מקבצי הדיור הינו חלקי ביותר ואינו אפקטיבי בהיעדר מעקב ואכיפה. יתרה מכך, כלל לא ברור מהו הפיקוח שמקיים משרד הקליטה על חברת עמידר, המנהלת הלכה למעשה את תחום מקבצי הדיור עבור המשרד.**

### 6.3. הסדרה ושקיפות בפיקוח על בתי הדיור

**מהאמור לעיל עולה כי מערך הפיקוח של שני המשרדים לקוי ולמעשה כלל לא ברור אם הוא קיים ומה היקפו. שני המשרדים לא הסדירו את הפיקוח על החברות המפעילות בנהלים, זאת בניגוד להערת מבקר המדינה, היקפי הביקורות והדו"חות אינם מפורסמים בשני המשרדים.**

מדובר במחדל הן ברמה המנהלית והן ברמה הפרקטית. ברמה המנהלית מדובר בהאצלת סמכות והעברתה, בין היתר לגורמים פרטיים. אלא שאין בהאצלת הסמכות כדי להסיר מהמדינה את אחריותה לוודא שמטרות המערך מוגשמות, ושהאינטרסים והזכויות, הן של המדינה והן של הדיירים, נשמרים.<sup>63</sup>

<sup>62</sup> דוח מבקר המדינה, לעיל הי"ש 3, בעמ' 633.

<sup>63</sup> בג"ץ 2303/90 אלי פיליפוביץ נ' רשם החברות, מו(1) 410(1992).

ברמה הפרקטית ברי כי היעדר פיקוח עלול להביא לפגיעה קשה בציבור הדיירים, כמו גם להוצאה לא מבוקרת מקופת המדינה. הדברים כמובן מקבלים משנה תוקף כאשר מדובר באוכלוסייה מוחלשת אשר ממילא מתקשה לעמוד על זכויותיה.

מבקר המדינה קבע זה מכבר כי על המשרדים לגבש מערך פיקוח יעיל ואפקטיבי, אשר מוודא שזכויות הדיירים, כמו גם ביטחונם ובריאותם, נשמרות וכי ההסכמים שנחתמו עם המפעילים השונים מקוימים. בין היתר נקבע כי המשרדים צריכים להסדיר את מערכי הפיקוח בנהלים ויש להתאים את מערכי הפיקוח להיקף הפעילות הנדרש.<sup>64</sup>

אך בהסדרה לא די, על המשרדים לקדם שקיפות מלאה, הן של מערך הפיקוח והן של תוצריו.

ככלל, משרדי ממשלה וגופים המתקשרים איתם חייבים במסירת מידע מכוח חוק חופש המידע תשנ"ח-1998.<sup>65</sup> חוק זכויות הדייר בדיוור הציבורי (תיקון מס' 6), התשע"ו-2016<sup>66</sup> קבע חובות דיווח ושקיפות הנוגעים להתנהלות החברות המנהלות את הדיוור הציבורי הכללי. המענים הייחודיים לאזרחים ותיקים אמנם הוחרגו מהוראות החוק,<sup>67</sup> אך מהווים סטנדרט ראוי להתנהלות תחום זה בכללותו.

במסמך שפורסם על ידי האגף לסיוע משפטי בנושא הדיוור הציבורי נכתב במפורש כי: "הגוף המנהלי – בענייננו משרד השיכון והחברות המשכנות הפועלות מטעמו, הוא נאמן של הציבור, החב כלפיו חובת הגינות... נדרש כי הרשות המנהלית תנהג בשקיפות, בשוויון, ללא משוא פנים, תוך שקילת כל השיקולים הרלוונטיים ומבלי לשקול שיקולים זרים, תוך מתן הנמקה ועוד".<sup>68</sup>

המשרדים הסדירו את חובת הדיווח של מנהלי בתי הדיוור ושל הגורמים האמונים על הפיקוח עליהם. לחובות דיווח אלו יש להוסיף לטעמנו גם דיווח לציבור. שקיפות של פעילות בתי הדיוור לאזרחים ותיקים ופרסום דו"חות הפיקוח הוא ראוי, בהיות הדיוור הציבורי משאב ציבורי המיועד לאוכלוסייה מוחלשת. לכך יש להוסיף את התרומה של פרסום הדו"חות ליעילות הפעילות והפיקוח על מעני הדיוור השונים.

בעניין זה יוער כי בתחום דומה, הפיקוח על מוסדות גריאטריים ומחלקות סיעודיות, מפרסם משרד הבריאות באופן קבוע ושוטף את דו"חות הביקורת שהוא מבצע.

<sup>64</sup> דוח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 3, עמ' 634-625.

<sup>65</sup> חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, ס"ח 1667.

<sup>66</sup> חוק זכויות הדייר בדיוור הציבורי, התשנ"ח-1998 (תיקון מס' 6) התשע"ו-2016, ס"ח 2548.

<sup>67</sup> בסעיף ההגדרות בחוק נקבע שדירה לעניין חוק זה היא "דירה" - חדר או מערכת חדרים המשמשים או שנועדו לשמש יחידה שלמה ונפרדת למגורים, למעט דירה המשמשת או שיועדה לשמש לדיוור מוגן לקשישים או דירה במרכז קליטה".

<sup>68</sup> התייחסות הסיוע המשפטי, לעיל ה"ש 59, בעמ' 2.

#### 6.4. סיכום - פיקוח ואכיפה של הפעלת בתי גיל הזהב ומקבצי הדיור

משרד השיכון ומשרד הקליטה מפעילים את תחום הדיור הציבורי באמצעות החברות המשכנות, כך שבידיהן של אותן החברות מופקדות סמכויות שלטוניות בתחום הדיור (המהווה צורך קיומי ובסיסי).<sup>69</sup> אותן החברות אמונות על פעולות שונות בניהן מניית בין השאר ביצוען של פעולות פיקוח על הדיירים (הנוגעות גם לפרטיות הדיירים), תחזוקת הדירות ותיקון ליקויים. על אף היותה של הזכות לקורת גג זכות מהותית, וחרף תפקידן של החברות בנוגע למימושה של האחרונה, הנושא טרם הוסדר בחקיקה, תחת זאת גם לא הוסדרו זכויותיהן וחובותיהן של החברות בכללותן סמכויות הפיקוח השונות.<sup>70</sup>

בכך לא די, המשרדים עצמם לא הסדירו את פעילות המקבצים, כמו גם את פעילות הפיקוח עליהם בנהלים. דו"חות הפיקוח אינם מפורסמים לציבור ומדו"ח המבקר עולה כי הלכה למעשה אין פיקוח ממשי.

#### 7. פתרונות

ראשית נציין כי חלק ניכר מן הפתרונות המוצעים במסמך זה הופיעו בצורה כזו או אחרת בדו"ח מבקר המדינה משנת 2019. עם זאת, מאז חלפו כמעט שלוש שנים ונראה כי לא חל כל שינוי בהתנהלות המשרדים. חשוב לציין כי ללא פעולות משמעותיות, דיירות ודיירי בתי הדיור הציבורי יישארו באותו המצב. לכן, ראוי ליתן משקל נכבד להצעות אלו, ולפעול להלכה למעשה למימושן.

#### מיפוי צרכי הדיור של אוכלוסיית הגיל השלישי וחקיקת מסגרת לדיור ציבורי לזקנים:

✓ **חקיקת חוק ייעודי אשר יסדיר את תחום הדיור הציבורי לזקנים** – החוק יהווה מסגרת נורמטיבית אחידה ומרוכזת, אשר יקבע נהלים ותנאי סף מינימליים לבנייה, ניהול, תפעול ופיקוח של בתי דיור ציבוריים לזקנים, כמו גם את זכויות הדיירים וחובות החברות המפעילות. מוצע כי החוק יחול הן על בתי הדיור הציבורי הנמצאים תחת אחריות משרד השיכון והן על אלו הנמצאים תחת אחריות משרד הקליטה. יש לציין שחלק מתנאים אלו מנויים כיום בנהלי המשרדים ובחוזים של אלו עם החברות המפעילות של בתי הדיור הציבורי לאזרחים ותיקים, אך לא מעוגנים בחקיקה ראשית ואפילו לא בנהלים הזמינים לציבור. חקיקה זו תאפשר להגן על האינטרסים הספציפיים של אזרחים ותיקים המתגוררים בדיור הציבורי.

נציין כי טעם נוסף ליצירת חקיקת מסגרת טמון בכלל ההסדרים הראשוניים הנגזר מעקרון חוקיות המנהל. לפיו סוגיות שיש בהן כדי לפגוע בזכויות אדם, או סוגיות שעלותן התקציבית משמעותית, ראוי שהמחוקק יסדירן בחקיקה ראשית.<sup>71</sup> לעניינו, העובדה שנושא הסדרת ואסדרת הדיור לזקנים

<sup>69</sup> בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, ס(3) 464 (2005), פס' 16 לפסק דינו של הנשיא ברק.

<sup>70</sup> התייחסות הסיוע המשפטי, לעיל ה"ש 59, בעמ' 6.

<sup>71</sup> בג"ץ 10203/03 "המפקד הלאומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סב(4) (2008).

נוגע לזכויותיהם של ציבור האזרחים הוותיקים באופן ישיר, וכפועל יוצא גם ישנו פוטנציאל לפגיעה בזכויותיהם, מביא לכך שראוי שהנושא יעוגן במסגרת הסדר ראשוני, קרי חקיקה ראשית.

✓ **מיפוי צורכי הדיור של אוכלוסיית הגיל השלישי** – כדי שמשדד השיכון ומשרד הקליטה יוכלו לממש בצורה מיטבית את אחריותם לאסדרת מערך בתי הדיור הציבורי לאזרחים ותיקים ולטיפול נאות בדיירים, עליהם לייצר מיפוי מקיף של הצרכים של אוכלוסיית היעד, לטווח קצר ולטווח ארוך, על בסיס מכלול הנתונים הרלוונטיים. על בסיס מיפוי זה ניתן יהיה לגבש מדיניות להסדרת בתי הדיור הציבורי לאזרחים ותיקים ולניהולם ולקבוע תוכנית עבודה למימושה בתוך התייחסות לסדרי התקשורות, הצטיידות, פיקוח ובקרה, תחזוקה וכיו"ב. תוכנית כאמור צריכה לכלול לוחות זמנים, אבני דרך ויעדים מדידים רלוונטיים ליישומה, וכן הקצאת תקנים ותקציבים הדרושים לשם כך. על מנת לראות שינוי הלכה למעשה, ראוי שהתוכנית תוצג במסגרת דיון שנתי בכנסת, תוך התייחסות לנתונים הדינמיים הנוגעים לתחום זה. בנוסף, נציע לתת את הדעת וליישם בדיקה מקיפה באשר לרשימה הקיימת של ממתנינים במשרד הקליטה. המספר המופיע נותר יציב זאת על אף כניסה מתמדת של ממתנינים למקבצי הדיור; בהתאם יש לערוך בחינה דקדקנית באשר למהימנות ועדכניות הנתונים הקיימים.

#### סטנדרטיזציה למקבצי הדיור ובתי גיל הזהב:

✓ **יש לאחד את הטיפול בענייני דיור ציבורי לאזרחים ותיקים תחת משרד אחד** – כאמור, הטיפול בסוגיית הדיור של אזרחים ותיקים עולים, שהם מרבית דיירי בתי הדיור לאזרחים ותיקים, מפוצל בין משרד השיכון – המופקד על מערך הסיוע בדיור במדינת ישראל, ובכלל זה הדיור הציבורי, לבין למשרד הקליטה – המשרד הממשלתי המופקד על הטיפול בעולים.<sup>72</sup>

למרות הדמיון בין המשימות שבאחריות שני המשרדים ואף שהם משרתים אוכלוסייה דומה, בנוגע למרבית העניינים כל משרד מתנהל באופן עצמאי תוך **יצירת תנאים מפלים** בין הקשישים בפועל, מבלי שנבחנו ההבדלים בסדרי עבודתם, מבלי שנידונו האפשרות לקבוע חזון משותף ויעדים משותפים מתוך ראייה כוללת של הנושא ומבלי שנבדקה חלופה לאיגוד משאבים.<sup>73</sup>

היעדר האחידות בין סלי השירותים ותנאי השכירות שהמשרדים מספקים לדיירים תיפטר ע"י איחוד ניהול בתי הדיור הציבורי לאזרחים ותיקים תחת משרד אחד. בדרך זו, ניתן יהיה לגבש תמונת סיוע כוללת ומדיניות אחידה הן ברמת כלי המדיניות הן ברמת התפעול השוטף לכלל אוכלוסיית האזרחים ותיקים הנזקקים לסיוע, העולים והוותיקים. כמו כן, ניתן יהיה לנצל את

<sup>72</sup> מבקר המדינה דו"ח אסדרה בנושא בתי דיור ציבורי לאזרחים ותיקים 632 (2019).  
<sup>73</sup> שם.

מלוא המשאבים בצורה הטובה ביותר, תוך שיתוף פעולה עם המשרדים הרלוונטיים גם מבחינת איגום תקציבים.<sup>74</sup>

✓ לחילופין, ככל שאיחוד הנושא תחת אחריותו של משרד אחד יתגלה כפתרון שאיננו ישים, נציע לבצע **סטנדרטיזציה של התנאים** – יש לקבוע סטנדרט אחיד לפעילות של דיורים ציבוריים לאזרחים ותיקים ולספק בצורה שווה את מכלול השירותים בכל בתי הדיור הציבורי לאזרחים ותיקים, אם באמצעות המפעילים הישירים של הבתים ואם באמצעות גורמים נוספים או פרטיים. ראוי אם כן שהשוואת התנאים תעשה לטובת הדיירים כך שמשרד הקליטה ישווה תנאיו לאלו שמציע משרד הבינוי והשיכון.<sup>75</sup>

סטנדרטיזציה של התנאים ניתן להשיג כמובן באמצעות חקיקה כאמור לעיל, אך עד אז יש להסדיר את המערך כולו בנהלים משותפים או זהים של המשרדים, אשר יאפשרו לדיירים ולמבקשי השירות לדעת מהן חובותיהן וזכויותיהן, מה גובה השכירות, וכיו"ב.

#### הרחבת הזכאות לסיוע בדיור מסוגים שונים:

כאמור, אזרחים ותיקים אינם זכאים לדירה בדיור הציבורי הכללי. הזכאות ליחידה בבית גיל זהב או במקבץ דיור, כמו גם סיוע בשכר דירה, מוגבלת לאזרחים ותיקים המתקיימים מקצבת אזרח ותיק בתוספת השלמת הכנסה. הגבלה זו מונעת סיוע בדיור מאזרחים ותיקים רבים אשר לא מתקיימים דווקא מקצבאות אלו, אך הכנסתם נמוכה והם חסרי דיור. אמנם יש לראות בקצבאות כסממן המצביע על נזקקות האזרח הוותיק, אך אין לראות בעובדה כי אדם אינו מתקיים מהשלמת הכנסה הוכחה לכך שאיננו זקוק לסיוע בדיור. לרוב אין לאזרחים ותיקים אפשרות מעשית להגדלת הכנסותיהם, בעוד הוצאותיהם מתייקרות ככל שהם מזדקנים (צרכים רפואיים, סיוע וכו'). נדגיש ביחס למשפחות המבקשות סיוע בשכר דירה שאינן מתקיימות מקצבאות נקבע מבחן הכנסה בכפוף אליו תהיה המשפחה זכאית לסיוע. ביחס לאזרחים ותיקים נקבע קריטריון יחיד והוא זכאות לקצבאות, ללא אפשרות לפנות למבחן הכנסה. לאור האמור, ניכר כי אוכלוסיית האזרחים הוותיקים מודרת מהדיור הציבורי ומורחקת למעני הדיור לאזרחים ותיקים. הפריסה הגיאוגרפית של האחרונים מצומצמת משמעותית מזו של הדיור הציבורי הכללי. מכאן שהוויתור שנאלצים האזרחים הוותיקים לעשות בעת מעבר לבתי גיל זהב הינו משמעותי יותר, שכן עליהם לעזוב את סביבתם המוכרת לטובת מעבר לבית גיל זהב אשר לא בהכרח נמצא בסמוך למקום מגוריהם, וזאת בניגוד למעבר לדיור ציבורי בו מקבל הזכאי דירה במקום מגוריו. יש להניח ביתר שאת כי מעבר מעין זה בעת זקנה הינו קשה ועלול להוביל לפגיעה ניכרת באוכלוסייה הוותיקה, שעבורה התמודדות עם שינויים היא קשה ביותר. לפיכך, **נמליץ לתקן את הקריטריונים לדיור הציבורי כך שאזרחים ותיקים יוכלו להיות זכאים לדירה בדיור הציבורי, זאת תוך התאמה לאוכלוסייה הוותיקה.**<sup>76</sup>

<sup>74</sup> שם, בעמ' 633.

<sup>75</sup> שם, בעמ' 633.

<sup>76</sup> עמדת פורום דיור ציבורי לשינוי הקריטריונים לזכאות לדיור ציבורי, ינואר 2022, בעמ' 11.



בנוסף, יש להרחיב את הזכאות לסיוע בשכר דירה או ליחידה בבית גיל זהב/מקבץ דיור, כך שלא רק מי שמתקיים מקצבת השלמת הכנסה יהיה זכאי לסיוע. **קביעה גורפת לפיה אזרח ותיק אשר איננו מתקיים מהשלמת הכנסה לא זכאי לסיוע פוגעת באזרחים ותיקים רבים המתקשים להתמודד עם שוק הדיור. נמליץ לקבוע קצבאות נוספות כמזכות בדיור וכן לקבוע מבחן הכנסה של המבקשים אשר לפיו תקבע הזכאות לסיוע בדירה, בין אם בבתי דיור לזקנים, בדיור הציבורי או בסיוע לשכר דירה.**<sup>77</sup>

#### פתרונות אפשריים בנושא האכיפה והפיקוח:

✓ **הסדרת מכרזים** – כפי שניתן לקרוא בסקירה מקיפה זו, הדיור הציבורי לזקנים הוא תחום המורכב ממערכת הסכמים קבועה מראש בין משרדי ממשלה שונים לבין חברות מפעילות ומפקחות. חלק ניכר מההסכמים הללו נחתם מלכתחילה ו/או מתחדש בפטור ממכרז. עריכת המכרז האחרון לניהול בתי גיל הזהב כפי שהוזכר לעיל בפרק 3 הינו צעד משמעותי בכיוון. יש לוודא כי מכרזים מעין זה מתפרסמים מעת לעת והחוזים אינם מוארכים תוך מתן פטור ממכרז. כמו כן, כל החוזים בתחום זה צריכים להיבחן.

בין היתר, בסוף שנת 2022 מסתיימת הארכת החוזה בפטור ממכרז של חברת עמידר לצורך תפקידה כשלוחה של משרד הקליטה. יש לבחון האם המשרד מתכוון לבקש את הארכת החוזה בפטור ממכרז או שמא נכון לפרסם מכרז ולבחון חלופות אפשריות.

✓ **הגדרת סדרי הפיקוח והקצאת כוח אדם** – על המשרדים לפעול בהתאם להוראות מבקר המדינה ולהגדיר בנוהל את סדרי הפיקוח הנדרש בבתים ואת תדירותם ולהקצות את כוח האדם והמשאבים הדרושים לשם פיקוח יעיל. כאמור, כיום עובדת אחת בלבד במשרד השיכון מתכללת את כל הנושא, ולכן ברור כי המלאכה מרובה ואף בלתי-אפשרית לביצוע.

✓ **תוכנית מדורגת ארוכת-טווח לשיפור מצב הדירות במשרד הקליטה** – קביעת שטח מינימלי ליחידת דיור וקביעת תקן ראוי נועדו להבטיח רמת מחייה ודיור נאותה, וכן ליצור סף אחיד סביר לבתי הדיור, זאת מתוך חובה לשמור על זכותם של אזרחים ותיקים לחיות בכבוד. על משרד הקליטה לבחון דרכים לשיפור המצב. נמליץ בשלב ראשון על יצירת תוכנית מיפוי של הפערים (מיפוי הדירות ופעריהן, באלו אזורים מצויות וכו'). בשלב שני נמליץ על בחינת אפשרות ארגון מחדש של הדירות כך שיאפשרו מרחב מחיה סביר. בשלב שלישי, וככל שיימצא שהדירות אינן ראויות למחיה, אנו סבורים שיש לפעול להוציא את הדירות שאינן ראויות מסל הדירות לצמיתות. ככלל, ראוי שממצאי התוכנית שתיבחר יוצגו במסגרת ועדה בכנסת וכי בהמשך יקוימו הצגות תקופתיות בכדי לפקח על ההתקדמות בנושא, כל זאת על מנת להבטיח רמת חיים נאותה.

<sup>77</sup> שם, בעמ' 7.

✓ **אכיפת חובות השקיפות החלות על משרד השיכון והבינוי ומשרד הקליטה** – פרסום ושקיפות כלפי הציבור הם חובה בסיסית של כל רשות. הדבר נכון שבעתיים כאשר מדובר בשירות רגיש כל כך כמו דיור ציבורי לזקנים חסרי אמצעים. הצעד הראשון שחייבים המשרדים לנקוט הוא כאמור, פרסום נהלים מוגדרים בכל הקשור לדיור הציבורי לזקנים (אם מדובר בנהלים פנימיים אז ראוי לפרסמם לציבור ואם אין נוהל אז נדרש להגדירו). מעבר לכך, על המשרדים לפרסם באופן שוטף את דו"חות הביקורת בבתי גיל הזהב ובמקבצי הדיור, בדומה לנעשה על-ידי משרד הבריאות בכל נושא ביקורת של מוסדות סיעודיים, כפי שניתן לראות באתר המשרד.<sup>78</sup>

✓ **הגדרת חובות השקיפות החלות על החברות המשכנות, ובפרט על חברת עמידר לאור תפקידה כזרוע המבצעת של משרד הקליטה** – יש צורך בקביעת הנחיות וכללים ליישום שקיפות, בין היתר שקיפות תקציבית (אחד הכלים העיקריים לטיוב תהליכי קבלת החלטות והבטחת יכולתם של התושבים לקיים בקרה על פעולות המנהל); פרסום דו"חות ביקורת של החברות המשכנות באופן פרוספקטיבי; פרסום דו"חות התקשוריות באתרי החברות המשכנות (האחרון פורסם בעמידר ב-2017) לרבות אלו שנערכות ללא מכרז.<sup>79</sup>

**מסמך זה נכתב ע"י:** ראשת הצוות – נועה וינר, ירדן אלטר, שי ברן, נדב זק, מאיה דונר ושירה שליט.

**נבדק ע"י:** ראש הסניף – יעל בלוך; נציגת צוות מחקר – רוני כלפון.

**אושר לפרסום ע"י:** מנכ"ל 'עומק' – אור אפריימי שלהבת.

אנו מודים לליוויים האקדמי של עו"ד יעל הבסי-אהרוני, מטעם הקליניקה לזכויות ניצולי שואה ואנשים בזקנה, שהנחתה את עריכת המחקר ואת יצירת המסמך לאורך הדרך ושל עו"ד דן לרגמן, על הקריאה המוקפדת והערותיו המועילות, אשר תרמו רבות להכנת מסמך זה.

**בברכה,**

הקליניקה לזכויות ניצולי שואה  
ואנשים בזקנה

מרכז עומק – עיצוב מדיניות  
וחקיקה

**אוניברסיטת תל אביב**

<sup>78</sup> ממצאי דוחות בקרה באשפוז הגריאטרי הממושך במוסדות לסיעודיים ותשושי נפש, אתר משרד הבריאות [https://www.health.gov.il/Subjects/Geriatrics/prof/Pages/hosp\\_insp.aspx](https://www.health.gov.il/Subjects/Geriatrics/prof/Pages/hosp_insp.aspx)  
<sup>79</sup> דו"ח התקשוריות שנתי של חברת עמידר לשנת 2017: <https://katzr.net/fceda7>