

משרד הבינוי והשיכון

פעולות ביקורת

במשרד הראשי, בעיקר ביחידת מימון תקציבים ובמשרד האוצר, במקביל נערכה ביקורת על ההטבות המוענקות למשתכנים באמצעות הלוואות אפוטיקאיות ובאמצעות שכר דירה, והמשמעות הכוללת של ההטבות למשק ולמקבל הסיוע. באגף תכנון והנדסה ובמחוזות, נבדקה מסירת עבודות פיתוח לקבלנים באמצעות מכרזים ובמשא ומתן ישיר, לרבות מחירי העבודות ודרכי ביצוען. באגף האיכלוס נבדקה שיטת הפעלת תכניות החסכון לשיכון והמידה בה השיגו את יעדיהן. באגף זה נבדקה גם מכירת דירות בירושלים בשוק החפשי, השפעת המכירה על מחירי הדירות והרכב האוכלוסיה שרכשה דירות אלה:

באגף לתכנון והנדסה, נערכה בדיקה של עדכון מחירי הבנייה למגורים, וכן נערכה בדיקה של נהלי מסירת עבודות לאדריכלים מתכנני אתר וקביעת תעריפי התכנון.

במרכז למידע ולניתוח כלכלי, בחשבות המשרד, באגפי האיכלוס, התכנון וההנדסה וכן במחוזות, נבדקו מערכות עיבוד הנתונים המנוהלות במשרד ומידת גמישותן; במיוחד נבדקה המערכת לקביעת הזכאות ומידת ההיעזרות בתכניות הסיוע לזוגות צעירים ולמשתכנים באזורי פיתוח. כן נבדקו פעולות היחידה לביקורת פנימית והטיפול בממצאיה.

במסגרת הבדיקה הכוללת של השינויים במשרדי הממשלה, נסקרו ההתפתחויות שחלו מאז אשתד, הנוגעים להקמת המשרד.

נבדקו פעולות הממשלה בתיאום, ארגון וביצוע תכנית שיקום השכונות במצוקה. הבדיקה נערכה בלשכת סגן ראש הממשלה, במשרד הבינוי והשיכון, במשרד העבודה והרווחה ובמשרד האוצר.

במשך השנה נסתיימה הביקורת ב"פראות" חברה ממשלתית עירונית לשיכון בירושלים; כן נמשכה הביקורת: ב"חלמיש" חברה ממשלתית עירונית לשיקום הדיר בתל-אביב ונבדקו מסירת עבודות בנייה ואחזקה; ב"אפריר" חברה לשיכון ופיתוח אשקלון, נבדקו פינוי שכונת מגדל ובניית דירות ומכירתן; וכן נמשכה הביקורת בח.ל.ד. חברה ממשלתית עירונית לשיקום דיור פתח-תקוה בע"מ ונבדקו רכישת דירות מייד שנייה ואיכלוסן.

הוחל בביקורת במרכז הבנייה הישראלי בע"מ, נבדקו המנגנון, מסירת עבודות תכנון, והקמת בית המרכז. כן הוחל בביקורת בחברת "שיכון ופיתוח לישראל בע"מ".

המשרד החליט על פינוי תושבים משכונה של מבנים טרומיים שהוקמה בחדרה בשנת 1973 (ראה דו"ח שנתי 24 עמ' 57—58), והענרתם לדיר אחר בסביבה עקב מצבם הפיזי הירוד של חלק מהבתים. משרד מבקר המדינה עוקב אחר פעולות המשרד בקשר לגורמים, שהביאו למצב הירוד של הבתים.

בעקבות הערות הביקורת, הודיע משרד הבינוי והשיכון למשרד מבקר המדינה בינואר 1979, שבכל הנוגע לטיפול במסקנות הביקורת הפנימית והמעקב אחר יישומן, הוא שוקל מינוי ועדת קבע שתבדוק ותציע שינויים הדרושים בהתבסס על הממצאים המועלים.

בדבר ממצאי מעקב אחר תיקון ליקויים ראה דו"ח זה בפרק "ממצאי מעקב" — משרד הבינוי והשיכון.

השתתפות בהקמת בניין לישיבה

באפריל 1978 החל משרד מבקר המדינה בבדיקה של תמיכות הממשלה בהקמת בניין לישיבה ברובע היהודי בעיר העתיקה. הבדיקה נערכה במשרד הבינוי והשיכון, במשרד האוצר ובחברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ.

באוקטובר 1972 נחתם הסכם בין משרד הדתות לבין הישיבה למימון הקמתם של אגפי לימוד בישיבה. בידי הישיבה הייתה התחייבות לקבלת תרומה במטבע חוץ שהסתכמה, לפי שער

החליפין באותה עת, ב־2.75 מיליון ל"י. הממשלה התחייבה להקציב סכום של 5.5 מיליון ל"י לאותה מטרה, בלא שהתנתה את מתן הקצבתה במיליו התחייבות התורם. בהסכם לא נקבע מי ישא בהוצאות, אם עלות הבנייה תהיה מעל לאומדן. במארס 1973 כתב שר האוצר לתורם, כי "ממשלת ישראל תהיה אחראית להשלים את בניין הישיבה בהתאם לתנאי החוזה".

בשנת 1972, במהלך חפירת היסודות, נתגלו ממצאים ארכיאולוגיים שנחשבו כחשובים, ועל פי דרישת אגף העתיקות במשרד החינוך הופסקו עבודות הבנייה. הממצאים הארכיאולוגיים חייבו שינויים בתכנון, שהגדילו במידה ניכרת את עלות הבנייה.

טיפול משרד השיכון בבניית אגפי המגורים התחיל ב־1975. בסוף 1976 הוסכם בין שר השיכון ולבין נציגי הישיבה תכנית מימון כוללת בסך 27 מיליון ל"י: 22 מיליון ל"י מתקציב המדינה ו־5 מיליון ל"י, שהישיבה תשיג ממקורות אחרים. בתכנית לא הוזכרה הבטחתו של שר האוצר משנת 1973 והתרומה שהובטחה אז. אגף התקציבים במשרד האוצר הסתייג ממימון מלא של אגפי המגורים מתקציב המדינה. בתגובה הודיע מנכ"ל משרד השיכון על הפסקת הטיפול של משרדו ושל החברה בפרויקט, כך שהטיפול היה בידו אגף התקציבים בלבד.

בסוף 1976 במועד סיום העבודות הארכיאולוגיות, הסתכמו ההוצאות על בניית אגפי הלימוד לרבות עבודות החפירות, בסך 12 מיליון ל"י, שמומנו כדלהלן: 2.2 מיליון ל"י מהחברה, 3.3 מיליון ל"י ממשרדי הממשלה, 1.0 מיליון ל"י מתרומה לפי ההסכם משנת 1972 והיתר מתרומות נוספות ומהלוואות. בתביעה משנת 1977, שהגישה הישיבה לחברה, היא דרשה 13.9 מיליון ל"י (כולל התייקרויות שהיו מאז 1972 ובניכוי סכומי השתתפות של החברה) בעבור העבודות הארכיאולוגיות והשינויים שהם חייבו בבנייה. ללא ניכוי סכומי השתתפות של החברה ובצירוף ההתייקרויות הנוספות, הסתכמה התביעה ב־18.6 מיליון ל"י. מהנדס מטעם החברה שבדק את תביעת הישיבה קבע ביולי 1977, שהיא זכאית לסכום של 8.2 מיליון ל"י. הפער בין סכום התביעה לבין הסכום שקבע המהנדס נובע ברובו הגדול מחישוב הפרשי הצמדה, שהישיבה תבעה בגין התייקרויות שחלו על העבודות בין 1972 ו־1976. המהנדס ציין, כי מהסכום שקבע לא ניכה את הסכומים שהממשלה כבר כיסתה. הסתייגות נוספת של המהנדס הייתה, שכתוצאה מחילוקי דעות בין הישיבה לבין חברה שפיקחה מטעם הישיבה על הבנייה (שבסופו של דבר שימשו נושא לתביעה בבית המשפט) סירבה החברה המפקחת למסור למהנדס את מסמכיה בנדון, כך שלא ניתן היה לבדוק את הנושא עד תומו. הסכום של 8.2 מיליון ל"י, שנקבע בהתאם לרמת המחירים באוגוסט 1976, שולם לישיבה בסוף שנת הכספים 1977 מתקציב פיתוח של משרד הבינוי והשיכון, בלא שאותו משרד, משרד האוצר והחברה התחשבו בהסתייגויות של המהנדס.

בעניין גובה ההוצאות הנובעות מהעבודות הארכיאולוגיות, טען עובד של החברה המפקחת, בתלונה שהפנה לחברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי כי דרישת הישיבה הייתה גבוהה במידה רבה ממה שהייתה זכאית לפי העובדות. מנכ"ל החברה הביא תלונה זו לידיעת מבקר, המדינה.

לפי הסברי אגף התקציבים במשרד האוצר, הסכומים ששילמה הממשלה לישיבה כפיצוי על עבודות הארכיאולוגיות, לא היו מעבר להתחייבויות הממשלה, שממילא קיבלה על עצמה לכסות את מלוא עלות הבנייה בניכוי כספי התרומה, ולכל היותר אפשר לראותם כהקדמת חלק מהתשלומים המגיעים עבור אגפי הלימוד. מכל מקום התשלום ששולם בעבור הבנייה היה גבוה מן ההוצאה למעשה בתוספת הפרשים בגין התייקרויות, על פי מדד עלות הבנייה. האגף ציין, כי כתוצאה מדרישות שהוא העמיד, נערכה תכנית בנייה חדשה, תוך הורדת סטנדרד הבנייה והקטנת העלות במידה ניכרת, וכן הוגדלו התחייבויות התורמים להשתתפות במימון אגפי הלימוד ואגפי המגורים.

לדעת הביקורת ההסכם המקורי משנת 1972 והבטחת שר האוצר משנת 1973 לא היו בהירים די הצורך, הטיפול בפרויקט היה מפוצל, ללא תיאום מספיק של מספר גורמים — משרד האוצר, משרד הבינוי והשיכון והחברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי — ובמשך תקופה ניכרת חדלו הגורמים הייעודיים לטפל בנושא, ורק משרד האוצר עסק בכך; לא נקבע מראש כיצד תכוסה ההוצאה המיוחדת בשל החפירות הארכיאולוגיות.

ליקויים אלו הקשו על משרדי הממשלה לכוון את הפעילות כראוי ויצרו מצב שבו הועלו ספקות בדבר תביעות הישיבה. פעולת האוצר — שנסתייעה בשלבים מאוחרים יותר במשרד

הבינו והשיכון — הביאה, על ידי קביעת תחומים ברורים לבנייה המוצעת, לידי רציונליזציה של הפעילות ולידי מניעת מעמסה בלתי סבירה על אוצר המדינה.

במצב הדברים שנוצר יש צורך לפקח בקפדנות על המשך הבנייה ולבדוק את מכלול החשבונות במטרה, שהשתתפות הממשלה במימון הפרויקט לא תעלה על הסכום הדרוש בהתחשב בשיקול חסכון להשגת יעדי הבנייה.

הטבות למשתכנים

פעולות הממשלה בתחום השיכון הן בשני מישורים מרכזיים: מערכת הבנייה המסועפת מחד גיסא והסיוע הרב צדדי לאוכלוסייה מאידך, בעיקר זו החסרה דיור תקני. מהותו של הדיור התקני נקבעת מדי כמה שנים על ידי הממשלה, התקן מתייחס לשטח הדירה, מספר החדרים, סטנדרד הבנייה ותנאי הסביבה.

על כמה היבטים של סיוע על ידי המדינה בתחום השיכון, עמד מבקר המדינה כבר בעבר בכמה מהדורות השנתיים: בדו"ח שנתי 24 (עמ' 46) ובדו"ח השנתי 26 (עמ' 77 ועמ' 90) נדונו ההלוואות האפותיקאיות שניתנו למשתכנים, וההסדרים עם הבנקים האפותיקאיים — כולל הסדרי ביטוח הצמדה — שבאמצעותם ניתנו הלוואות אלה. בדו"ח השנתי 25 (עמ' 642 ועמ' 646) ובדו"ח השנתי 27 (עמ' 545) הובאו ממצאי ביקורת שהתייחסו לקביעת הוצאות לשיכון ולקבלת סיוע אחר. היבטים אחרים בתחום זה נכללו בדו"חות מבקר המדינה על הביקורת בחברות השיכון; ביניהן "עמידר" וחברת "חלמיש". בדו"חות אלה ניתן ביטוי לטיפול הישיר במשתכן, למכירת דירות, אחזקתן ושיפור הדיר.

ההטבות הכלכליות למשתכנים ניתנות במישרין ובעקיפין. הסיוע הגדול והמאסיבי ביותר הוא באמצעות ההלוואות האפותיקאיות הניתנות במישרין, ביוזמת המדינה למקבל הסיוע. סיוע כלכלי אחר, שני במשקלו לאחר ההלוואות, הניתן במישרין למשתכן, הוא סיוע בדרך של העמדת דיור בשכירות לזכאים. סיוע זה ניתן בעיקר בהשכרת דירות שבבעלות המדינה לזכאים בשכר דירה נמוך, ולעתים על ידי השתתפות בשכר דירה שהזכאי משלם.

נוסף למתן הטבות במישרין מסייעת הממשלה למשתכנים בדרך של הולדת תשומות הבנייה, על ידי העמדת קרקע ממשלתית ומימון בתנאים נוחים לרשות הבנייה הצבורית. היקפו של סיוע עקיף כזה וערכו לגבי הפרט הנהנה ממנו קשה יותר להערכה. בסיוע זה חל בשנת 1974 שינוי בכך, שמשרד הבינוי והשיכון (להלן המשרד) אימץ מדיניות של קביעת מחיר אחיד לכל דירה, ויצירת הבדל משמעותי בסיוע הישיר הניתן — בעיקר בהלוואות — בין הזכאים, של המשרד לפי מידת זכאותם. במקרים בודדים סייעה הממשלה במתן מענקים לבונים פרטיים בבניית דירות בתנאי שישכירן בתנאים שהמשרד קבע.

סיוע עקיף אחר ניתן לביצוע עבודות פיתוח; הן פיתוח בסיסי כמו למשל אספקת מים, ביוב, חשמל, והן פיתוח צמוד לדירות כמו שבילים וגינות. נוסף לכך, סייע המשרד בהקמת מבנים ציבוריים, קהילתיים וכלכליים, המהווים לפי הנורמות המקובלות כיום, חלק אינטגרלי של איכלוס וקליטה יעילים. חלק גדול מסיוע זה ניתן גם הוא בהלוואות נוחות, לרשויות מקומיות ולגופים אחרים — למימון עבודות אלה.

המשרד הוא היוזם והמבצע של המדיניות הכלכלית של הממשלה בתחומי השיכון והבנייה לצורכי מגורים. הוא קובע כל שנה, בשיתוף עם משרד האוצר, על פי התפתחויות החלות במדינה וכן בהתחשב במדיניות פיזור האוכלוסייה, שיקום שכונות ושיקום דיור, את הצורה והיקף הסיוע לקבוצות אוכלוסין שונות ובעיקר: עולים חדשים, זוגות צעירים, דיירי שיכון צפוף ופגום, תושבי אזורי פיתוח, ובנייה בהתיישבות.

צורת הסיוע והיקפו מבוססים על מערכת קריטריונים לכל אחת מקבוצות האוכלוסייה הללו. העיקרון הקובע הוא, שהזכאות לסיוע מבוססת על שותפות בין הפרט והמדינה בפיתרון בעיות הדיור. על שותפות זו להתבטא בכך שהמדינה תבטיח, בכלל ולאורך זמן, לסייע למשפחות להגיע למינימום מוגדר של רווחת דיור, והמשפחות מצידן צריכות להפריש חלק מהכנסותיהן למימון מגוריהן.

הגדרת "נאותה" לתפיסה הבסיסית המונחת ביסוד סיוע המדינה לשיכון נתונה בדיון וחשבון של ועדה מיעצת, שהוגש לשר הבינוי והשיכון בספטמבר 1977 לפיה: "נקודת המוצא של מדיניות סיוע

בשיכון היא, שרווחת הדיור אינה עניינו הבלעדי של הפרט הנזקק לסיוע אלא גם עניינה של המדינה, לאור ערכים חברתיים ולאומיים. למדינה יש עניין חיוני להשפיע על רווחת הדיור של המשפחה, כאחד התנאים הראשונים של התפתחות חברה יציבה, משגשגת ותרבותית".

מטרת הביקורת בסקירת-הנושא היתה, להגיע להערכה של הטבות המדינה לשיכון בשנים האחרונות בהלוואות אפותיקיות ובשכר דירה, ובמידת האפשר להעריך חלוקת סיוע זה בין הקבוצות השונות, ואילו הם הנהנים העיקריים בכל אחת מהקבוצות. המדובר בסכומי ההלוואות וסכומי הסובסידיה שבתקציב ושמחוצה לו.

כן בדקה הביקורת — שנערכה בחודשים אפריל עד אוגוסט 1978 — באיו מידה ריכו המשרד בכל שנה נתונים על ניצול הסיוע לפי סוגי אוכלוסין ולפי אזורי הארץ השונים; באיו מידה הושגו המטרות והעדיפויות שקבעה הממשלה כיסוד לסיוע בשיכון וכיצד יישמו נתונים אלה לקבלת החלטות על שינויים ביעדים ושינויים בקריטריונים לסיוע לקראת כל שנת תקציב. הממצאים העיקריים של הביקורת הם כדלקמן:

— המשרד מרכז נתונים חלקיים בלבד לגבי היקף הניצול של הסיוע וכן לגבי ההלוואות הניתנות כל שנה, אך אין הוא עורך ריכוז קבוע ושיטתי של היקף הסיוע, כדי לעמוד על מידת השגת המטרות והעדיפויות שקבעה הממשלה, וכן כדי לאפשר ניהול תקין וקבלת החלטות בדרך נאותה. אשר להיקף הסובסידיות ישנם במשרד האוצר נתונים רק לגבי אלה המתמייחסים להלוואות שניתנו מכספי בנק והנפקות, אך לא לאלה שמקורן בתקציב המדינה. אין במשרד גם הערכות לגבי התחייבויות המצטברות בגין הסובסידיות שיעמדו לתשלום בשנים הבאות, שהיקפן הוא בסדר גודל של כמה מיליארדי ל"י בכל שנה.

עקב ממדי האינפלציה, משקלו של הסיוע במיליונות, בהשוואה למחירי הדירות מצטמצם והולך כמעט בכל אחד מיעדי האכילוס, ולעומת זאת גדל והולך שיעור הסובסידיה בכל הלוואה. אשר לדירות בתנאי שכירות, המדיניות היא קביעת שכר דירה נוח מלכתחילה. במטרה לסייע בדיור למשפחות הגרות בצפיפות, עולים חדשים וזוגות צעירים. הזכות לשכירות כזאת אינה מוגבלת בזמן והיא גורמת לכך, שנהנים ממנה גם קבוצות אוכלוסין שבמהלך השנים שופר מצבם הכלכלי.

סיוע על ידי הלוואות

סוגי הלוואות ומקורותיהן

המקורות הכספיים למתן הלוואות לרכישת דירות הם כספים מתקציב המדינה, כספי בנקים וכספי הנפקות. עד לשנת 1975 ניתנו הלוואות לכל משתכן מצירוף של מקורות אלה. אז משתכן קיבל הלוואה שחלקה מכספי תקציב, חלקה מכספי בנק וחלקה מכספי הנפקות או משניים מהמקורות האמורים. בגלל הקשיים שהיו בניהול הלוואות, שכל אחת מהן מורכבת ממספר מקורות מימון, ובעקבות הביקורת שהתייחסה לנושא זה (ראה ד"ח שנתי 26 של מבקר המדינה, עמ' 78), נקבע שהחל בשנת 1976 כל הלוואה לרכישת דירה תנתן ממקור מימון אחד בלבד.

יש להבחין בהלוואות לרכישת דיור, בין הלוואות מוכוונות לבין הלוואות בלתי מוכוונות. הלוואות מוכוונות הן אלה הניתנות לפי הפנייה ממשלתית. הלוואות בלתי מוכוונות הן הלוואות שכל אורת, לפי יוזמתו, זכאי לקבל, בתנאי ששטח הדירה ומחירה לא יעלו על גודל וסכום נתון, שאותם קובע משרד האוצר. גודל סכומי ההלוואות הוא מוגדר ומוגבל.

בתקציב המדינה מופיעות ההלוואות הניתנות מכספי הממשלה, וחלק מההלוואות מכספי הנפקה הרשום כ"הכנסה מיועדת"; בתקציב אינן מופיעות ההלוואות הניתנות מכספי בנקים וחלק מכספי הנפקות לפי הסדרים והרשאה ממשלתית. הסך הכולל של ביצוע ההלוואות לשיכון מכספי התקציב בשנת הכספים 1976 היה בכ-1,240 מיליון ל"י, ובשנת הכספים 1977, כ-1,880 מיליון ל"י. לפי הערכת הביקורת, הסכומים שניתנו מכספי בנק והנפקות היו בשנת 1976 כ-700 מיליון ל"י וב-1977 כ-900 מיליון ל"י ובסך הכל כשני מיליארד. ל"י ב-1976 ו-2.8 מיליארד ל"י בקירוב ב-1977.

גובה הסובסידיות

הסובסידיה הממשלתית שניתנה על ידי הלוואות מתבטאת בהפרש שבין עלות הכספים לממשלה — כולל ביטוח הצמדה — לבין הריבית שמשלם הלווה — המשתכן. בתקציב מופיעים התשלומים ששולמו באותה שנה בעבור הפרשי ההצמדה והפרשי הריבית רק על ההלוואות מכספי הבנקים ומכספי ההנפקות, אך אין בתקציב הסובסידיה החלה על הלוואות מכספי הממשלה שניתנו מהתקציב.

הטבלה להלן מפרטת את הסכומים שנרשמו כהוצאה בספרי החשב הכללי בשנים 1974—1977 כסובסידיות על הלוואות לדיור מכספי בנק ומנהפקות :

טבלה 1

סובסידיות לדיור בשנים 1974—1977

גידול לעומת השנה הקודמת (באחוזים)	סכומי הסובסידיה (במיליוני ל"י)	שנת הכספים
	91.0	1974
175.5	250.7	1975
107.1	519.2	1976
77.7	922.6	1977

הטבלה להלן מציגה לפי פירוט אותן הסובסידיות לדיור בגין הלוואות מכספי בנק והנפקות לפי היעדים העיקריים, לשנים 1974—1977:

טבלה 2

סובסידיות לדיור לפי היעדים העיקריים (במיליוני ל"י)

1974	1975	1976	1977	
91.0	250.7	519.2	922.6	סה' כולל
52.9	174.4	371.1	698.4	הלוואות מכוונות
10.0	65.3	162.2	305.6	מהן: זוגות צעירים ואזורי פיתוח
29.0	65.1	92.7	121.7	עולים חדשים
1.3	3.1	4.1	97.2	מפעלי שיכון שונים
6.6	17.3	30.5	76.3	הטבת תנאי דיור
3.2	10.3	18.7	39.0	בניית מוסדות ציבור
0.4	3.2	8.7	35.8	קיבוצים ומושבים
2.0	9.1	51.5	15.5	תרומות לדיור פנום וצפוף
0.4	1.0	2.7	7.3	משתכנים אחרים
38.1	76.3	148.1	224.2	הלוואות בלתי מכוונות

אין באוצר נתונים על היקף הסובסידיות המתיחס להלוואות מכספי הממשלה וכאמור הן אינן כלולות בסעיף "סובסידיות לדיור". בהעדר נתונים אלה ניתן להגיע להערכה של סובסידיות אלה על בסיס שני גורמים: היחס שבין יתרות הקרן של ההלוואות מכספי הבנק וההנפקות לבין יתרות הקרן של ההלוואות מכספי התקציב; ההבדלים הקיימים בתנאי ההלוואות, בהתחשב בכך ששיעורי הריבית על ההלוואות מכספי התקציב הם גבוהים יותר.

יתרות הקרן של ההלוואות שניתנו מכספי בנק והנפקות, לפי אומדנים שהאוצר התבסס עליהם לצורכי הכנת הצעות התקציב בסעיף סובסידיות לדירור, היו (במיליוני ל"י):

1,600	—	31.12.1975
2,100	—	31.12.1976
3,900	—	31.12.1977

היתרות המקבילות של סכומי הקרן של ההלוואות מכספי התקציב היו, לפי חישוב שערכה הביקורת בהסתמך על דו"ח החשב הכללי על הלוואות מכספי המדינה (במיליוני ל"י):

4,200	—	31.3.1975
6,700	—	31.3.1976
9,800	—	31.3.1977

היקפן של יתרות הקרן של כספי התקציב היו איפוא פי שניים וחצי בקירוב מיתרות כספי בנק והנפקות, נוסף לכך תנאי גיוס הכספים ממקורות התקציב הם נוחים יותר ושיעורי הריבית שהלווים משלמים על ההלוואות מכספים אלה, נמוכים יותר. על בסיס נתונים אלה תגיע הסובסידיה על ההלוואות מכספי התקציב לפחות פי שלושה מאשר הסובסידיה על הלוואות מכספי בנק והנפקות. לפי זה הגיעה ב־1977 הסובסידיה המחושבת להלוואות ממקורות תקציביים לשלושה מיליארד ל"י בקירוב. כיוון שיתרות הקרן מכספי הבנקים ומכספי התקציב גם יחד היו בסוף שנת 1977 כ־14 מיליארד ל"י, הרי הערך הריאלי של הכספים העומדים לפרעון ירד, בשנת 1977 בלבד ב־40% בערך, (שהם כ־5.6 מיליארד ל"י), כתוצאה מעליית מדד יוקר המחיה.

הביקורת העלתה שהאוצר כלל לא ריכוז נתונים ולא ערך תחשיבים כדי לקבוע את היקף הסובסידיה השנתית החלה על ההלוואות מכספי התקציב. אשר לסובסידיות החלות על כספי בנק והנפקות — אלה עוד לא מוחשבו, והאוצר הסתפק בהערכה כללית, הנעשית ידנית. לדעת הביקורת ידיעה מלאה על סכומי הסובסידיות יש לה חשיבות הן לגבי התכנון הכלכלי של המשק בארץ והן לגבי קבלת החלטות על שיעורי ההטבות לקבוצות הזכאים לסוגיהם.

היקף ההלוואות

העומס שהסובסידיות יטילו על תקציב המדינה בשנים הבאות מותנה בהיקף ההלוואות שניתנו בעבר ושינתנו בעתיד: בתנאי הריבית והפרעון ללווים; ובהסדרים עם הבנקים. על העומס הנובע מביטוח הצמדה עקב כיסוי הפרשי הצמדה עמד מבקר המדינה עוד בדו"ח השנתי 26 (עמ' 76):

"העומס על תקציב המדינה, בגין ההתחייבויות הנובעות מביטוח ללווים כנגד נשיאה בעול ההצמדה, הגיע למדיום מדאיגים, והוא ממשיך לגדול בקצב מהיר. מזה שנים עמד מבקר המדינה בדו"חות שלו על המשמעות המסוכנת הזו של מערכת ההצמדה ומתן ביטוח לצידה. ההתפתחות של השנים האחרונות, הפכה את הדאגה בעניין זה לנחלתם של רבים העוסקים בענייני ציבור.

הנושא בעיקרו הוא, כמובן, עניין למדיניות הכלכלית, אך מממצאי הביקורת עולה כי יש צורך בשינויים בעלי משקל בביצוע ההסדרים של ביטוח הצמדה כפי שהם קיימים. השיפורים, שכבר הונהגו, יש בהם כדי להוריד במידה מסוימת את עלות ההסדרים לאוצר."

גם בדו"ח השנתי 27 (עמ' 60), חזר מבקר המדינה והתייחס לנושא זה כדלהלן:

"בתקופה, שבה האפשרויות לפעולה במסגרת תקציב המדינה הן מצומצמות, הולכת המשלה בדרך של קבלת התחייבויות לעתיד, שאינן באות לידי ביטוי בתקציבים השוטפים. לשימוש הנרחב, שעושה האוצר בדרך זו, בלא להיות נתון למגבלות החלות על הפעילות במסגרת התקציב, עלולה להיות משמעות חמורה לגבי ניהול ענייני הכספים של המדינה."

אף על פי כן ההתחייבויות על חשבון סעיף סובסידיות לדירור מוסיפות לעלות בקצב מהיר עקב ההגדלה הריאלית בהיקף ההלוואות ועקב הגדלת שיעור האינפלציה. מצב זה דורש, לדעת הביקורת, תכנון קפדני של מתן ההלוואות לדירור וכן פיקוח ומעקב הדוק, כדי שלא יהיו חריגות ממסגרות ההלוואות הנקבעות בתחילת כל שנה.

לקראת כל שנה כספים מכינה היחידה למימון ותקציבים שבמשרד, בתיאום עם אגף החשב הכללי שבאוצר ועם הבנקים, מסגרות להלוואות. המסגרות מפורטות לפי יעדים, לפי הלוואות מוכוונות ובלתי מוכוונות, לפי מקורות מימון, ולפי הבנקים. מסגרות אלה לא נשמרו, בעיקר עקב הנהגת זכאות לסיוע, בלי הגבלה משקולות תקציביות ושינויים בקריטריונים לזכאות.

משנת 1974 מפרסם המשרד בציבור קריטריונים אוניברסליים לזכאות לרוב יעדי הסיוע. המטרה הייתה שכל אורח ידע ויכול לחשב את הזכויות וסכום הסיוע שיגיעו לו. על ידי פרסום זה התחייב

המשרד למלא את כל בקשת סיוע שאזרח מגיש לפי הקריטריונים שנקבעו — פרט ליעד של הטבת תנאי דיור — גם אם אלה עלו על הסכומים שנחוו בתקציב המקורי.

לזוגות צעירים ולעולים חדשים ניתנה אפשרות לבחור בבנק שבאמצעותו יקבלו את ההלוואות, דבר חיובי כשלעצמו; יחד עם זאת גרם הדבר לשינויים בהיקף ההלוואות שנקבעו לכל בנק. בהעדר רישום סדיר במשרד בדבר ביצוע ההלוואות לא ניתן היה לעקוב באופן שוטף אחרי שינויים אלה. זכות העולים לבחור לעצמם את הבנק לא הובאה בדרך כלל לידיעתם ולמעשה קובע זאת המשרד לקליטת עלייה. רק כאשר באה דרישה מיוחדת מהעולה הוא הופנה לבנק שבו בחר.

משנת 1976, לפי דרישות שר השיכון, הכינה היחידה למימון ותקציבים דו"ח (להלן "הדו"ח לשר") על סמך מכתבים שהבנקים היו מעבירים לה כל חודש, שבהם פירטו את סך הכל ההלוואות שביצעו לפי יעדים. דו"ח זה הוכן — לפי דברי המשרד — לצרכים סטטיסטיים ומידע כללי ובו הופיעו סכומים גלובאליים על ביצוע ההלוואות ויעדיהן. הדו"ח לא היה שלם: לא הופיעו בו הצבירה התודשית והסכום לתום שנת הכספים. הדו"ח לחודש אוקטובר 1976 אבד, ולכן למשרד לא היו נתונים לחודש זה. מחודש מארס 1978, הפסיק המשרד להכין את הדו"ח.

בהעדר מקורות אחרים הסתמך גם המרכז למידע ולניתוח כלכלי של המשרד על הנתונים שבדו"ח לשר. בינואר 1978, עקב אי סדירות בקבלת הנתונים ממקור זה, הפסיק המרכז לפרסם את מספר ההלוואות שבוצעו.

הטבלה דלהלן מפרטת את חלוקת ביצוע ההלוואות שניתנו בשנים 1976—1977 כפי שריכוז משרד מבקר המדינה:

טבלה 3

חלוקת ביצוע ההלוואות שניתנו בשנים 1976 — ו-1977

(1) 1977		(2) 1976		
מספר ההלוואות	סכומי ההלוואות (במיליוני ל"י)	מספר ההלוואות	סכומי ההלוואות (במיליוני ל"י)	
33,913	1,850	38,371	2,567	ס"ה כולל
33,126	1,818	34,042	2,399	ס"ה הלוואות המוכונות
10,903	585	9,457	746	מזה: זוגות צעירים
1,700	136	1,728	136	ותיקים באזורי פיתוח
4,200	210	4,336	232	משכנות עוני
2,626	214	3,120	270	עולים
1,209	169	833	76	סיוע בבנייה כפרית
2,569	80	3,481	139	חוסכים במפעלי חסכון לשיכון
1,134	13	7	—	חיילים משוחררים
1,177	95	753	79	שוכרים הרוכשים דירתם
351	57	455	118	רשויות מקומיות
101	31	157	31	מוסדות ציבור
7,156	228	9,715	572	שוטרים, צבא קבע ואחרים
—	—	1,204	18	ס"ה ההלוואות המשלימות
—	—	981	11	מזה: זוגות צעירים
—	—	178	6	עולים
—	—	45	1	חוסכים במפעלי חסכון לשיכון
787	32	3,125	150	ס"ה ההלוואות הבלתי מוכונות

(1) שנת הכספים בלי חודש מארס 1978 שנתונים לגביי חסרים.

(2) שנת הכספים בלי חודש אוקטובר 1976 שנתונים לגביי חסרים.

בהנחה שהביצוע בחודשים שלגביהם חסרו נתונים — אוקטובר 1976 ומארס 1978 — היה לפי שיעור הממוצע השנתי, הגיע סך הכל ביצוע ההלוואות לשיכון ב-1976, ל-1,970 מיליון ל"י בקירוב ובשנת 1977 ל-2,800 מיליון ל"י בערך.

בעקבות הביקורת הודיע המשרד בסוף 1978, שהוא עומד לשנות את מבנה הדו"ח ולערכו בצורה שונה ומדויקת יותר, וכי הדו"ח במתכונתו החדשה יתפרסם פעם בשלושה חודשים או פעם בחצי שנה. הביקורת העירה שרצוי כי הדו"ח יהיה חודשי, במיוחד נוכח השינויים התכופים בתנאי ההלוואות ובשוק הדיור.

הנתונים המתחייבים לזוגות צעירים ולאזורי פיתוח בדו"ח לשר היו שונים מאלה שפרסם המרכז למידע ולניתוח כלכלי של המשרד, שנתוניו מבוססים על המערכת הממוחשבת שהוא מנהל (ראה בדו"ח זה, בפרק על עיבוד נתונים אלקטרוני).

דו"ח נוסף על ביצוע ההלוואות לשיכון הוא הדו"ח של המפקח על הבנקים. דו"ח זה מבוסס על דיווח האשראי של הבנקים. אולם הוא התפרסם בפיגור, לפי שנה קלנדרית ורק אחת בשנה. להלן סכומי ההלוואות לשנים 1976—1977 כפי שהם מופיעים בדו"ח המפקח על הבנקים:

טבלה 4

ביצוע ההלוואות ב-1976 ו-1977 (שנה קלנדרית)

סכומי ההלוואות (במיליוני ל"י)		מספר ההלוואות		
1976	1977	1976	1977	
669	853	12.8	11.8	זוגות צעירים
195	196	3.7	3.0	עוני וחטבת תנאי דיור
				מתגוררים באזורי
160	207	2.1	2.3	פיתוח
267	273	3.2	3.1	עולים
164	99	4.3	3.2	מפעלי חסכון
694	838	19.0	19.9	יעדים אחרים
2,149	2,466	45.1	43.3	סה"כ

בהשוואה שערכה הביקורת בין הדו"ח לשר, לבין דו"ח המפקח על הבנקים לשנים 1976 ו-1977 נמצאו הפרשים, הן לגבי מספר ההלוואות והן לגבי הסכום הכולל וחלוקתו לפי יעדים.

מצב זה, שבו דיווח חלקי ובלתי מתואם הוא בלתי רצוי, והביקורת סבורה שבפתחשב בהיקף ההתחייבויות השנתיות יש לתקן בהדרגה במטרה להגיע לתיאום הדיווח על ביצוע ההלוואות בין הגופים העוסקים בנושא: משרד הבינוי והשיכון (יחידת המימון והתקציבים ומרכז למידע ולניתוח כלכלי), משרד האוצר ובנק ישראל. בעקבות הביקורת הודיע המשרד, שיחד עם בנק ישראל הוא יוון פעולות כדי להגיע לתיאום הדיווחים.

גם לגבי ההלוואות הבלתי מוכוונות אין מסגרת כספית כוללת מחייבת, כיוון שכל העומד בהגבלות המחיר ובשטח הדירה זכאי לקבלן (ראה להלן — תנאי ההלוואות הבלתי מוכוונות). בשנת 1976, בעקבות הערות הביקורת, הגביל אמנם משרד האוצר את היקף ההלוואות הבלתי מוכוונות, שכל בנק יהיה רשאי לבצע, אולם הוא לא עמד על כך והסכים להגדיל את ההיקף לפי דרישת הבנקים. אין באוצר רישום סדיר של ההלוואות הבלתי מוכוונות שניתנו ב-1976; לפי הערכתו הן הגיעו ל-260 מיליון ל"י. סכום זה שונה בהרבה מהסכום של 32 מיליון ל"י המופיע בדו"ח לשר (ראה לעיל, טבלה מס' 3), דבר המבליט את הצורך בתיאום בין המשרדים.

מנובמבר 1977 ואילך נקט משרד האוצר בצעדים כדי לקבל מהבנקים דיווח שוטף על ביצוע ההלוואות הן מכספי תקציב והן מכספי בנק והנפקות.

תנאי ההלוואות

ההלוואות המוכוונות — שהן כ-80% מכלל ההלוואות הניתנות לדיוור, מיועדות לזכאי המשרד ולכמה קבוצות נוספות של משתכנים. הלוואות אלו ניתנות על פי הפניית המשרד. תנאי ההלוואות המוכוונות — שיעור הריבית ותקופת הפרעון — נקבעים תוך תיאום בין משרד האוצר לבין משרד הבינוי והשיכון, ולגבי ההלוואות לעולים, גם בתיאום עם המשרד לקליטת עלייה. תנאי ההלוואות הבלתי מוכוונות נקבעים, בדרך כלל, על ידי משרד האוצר באישור ועדת השרים לענייני כלכלה. היקף הסובסדיה השנתית הוא כאמור תוצאה של שיעור הריבית על ההלוואות שניתנו בעבר, שיעור האינפלציה וסכומי ההחזרים השנתיים. נוכח הגידול המדאיג בהיקף הסובסידיות ובעקבות הביקורת — שהצביעה על הצורך בשינויים בעלי משקל בביצוע ההסדרים לביטוח הצמדה — החמיר האוצר בהדרגה, בשנים האחרונות, את תנאי ההלוואות, הן על ידי הגדלת שיעורי הריבית והן על ידי קיצור תקופת פרעון ההלוואות. החמרת התנאים נעשתה בעיקר לגבי השכבות (הכלכליות) המבוססות יותר, ובאזורים שבמרכז הארץ; במידה קטנה יותר לגבי השכבות החלשות ורוכשי דירות באזורי פיתוח.

הטבלה להלן מפרטת את תנאי ההלוואות שהיו בתוקף בתורש אוקטובר בכל אחת מהשנים 1976, 1977 ו-1978 לפי סוג ההלוואה והיעדים העיקריים, כאשר בכל אחד מהם קיימים הבדלים לפי דרגת הזכאות של המשתכן ומחיר הדירה הנרכשת.

טבלה 5

תנאי הלוואות לדיוור

אוקטובר 1976		אוקטובר 1977		אוקטובר 1978	
תקופת ההלוואה בשנים	ריבית שנתית ב-%	תקופת ההלוואה בשנים	ריבית שנתית ב-%	תקופת ההלוואה בשנים	ריבית שנתית ב-%
הלוואות מוכוונות					
זוגות צעירים באזורי פיתוח					
20	8-6	12	6-2	12	9-4
בשאר חלקי הארץ:					
10-8	16-13	10-8	19-16	8	25
עד 800 נקודות					
20	13-12	12	18-17	12-10	15-14
800-999 נקודות					
20	12-11	12	17-13	12	18-17
1000-1199 נקודות					
20	11-9	12	10-9	12	10
1200-1399 נקודות					
20	8-7	12	16	12	6
מעל 1400 נקודות					
משתכנים באזורי פיתוח:					
20	8-6	12	10-2	12	13-3
אזורי פיתוח א' וב'					
15	11	12	18	8	25
אזורי פיתוח ג'					
20	7-2	20	7-2	20	7-2
חכנית שלוש פלוס					
הסבת תנאי דיוור:					
הכנסה חודשית של 1,200 ל"י עד 3,600 ל"י					
20	13-8	12	11-10	12	15-6
לפי גודל המשפחה					
הכנסה חודשית של 1,300 ל"י עד 4,400 ל"י					
17-8	19-11	12-8	19-11	12-8	26-16
לפי גודל המשפחה					
20	13-7	12	15-2	12	15-4
עולים חדשים					
הלוואות בלתי מוכוונות					
10	20-12	8	29-18	8	36-30

הטבלה מבליטה את עקרונות הסיוע שהם: ככל שהמשפחה היא במצב כלכלי וסוציאלי נמוך יותר, שיעור הריבית הוא קטן יותר ותקופת הפרעון ארוכה יותר, וכן ככל שהיישוב הוא באיזור פיתוח מרוחק ומועדף יותר, יקטן וילך שיעור הריבית ותגדל גם תקופת הפרעון.

הסובסידיה להלוואות מוכוונות

החל בשנת 1976 ערך המשרד בכל שנה חישובים על גובה הסובסידיה הניתנת לכל אחד מסוגי ההלוואות המוכוונות. החישובים התבססו על הערך הנוכחי של ההחזרים החודשיים כשהם מהווים על בסיס של ריבית שנתית בשיעור של 22% (בשנים 1976 ו-1977); השוואה בין הערך הנוכחי המהווה של ההחזרים לבין סכום ההלוואה, מאפשרת לעמוד על גובה הסובסידיה שניתנה לכל פרט לגבי כל תכנית ותכנית בסכום מוחלט וכאחוז מגובה ההלוואה.

שיעור הריבית השנתית של 22% מבוסס על תשואה על ההון בשיעור של 6% ועל עליית מחירים בשיעור של 15% בשנה. כאשר שיעור הריבית (התשואה להון) גדל או שיעור האינפלציה עולה על 15% גדלים יחסית גם סכומי הסובסידיה.

זוגות צעירים: זכאי לסיוע כל זוג שנישא לאחר ה-1 באוקטובר 1970 ואין לו דיור משלו. המגבלות לסיוע היו עד יולי 1977 — שאין שטח הדירה גדול מ-75 מ"מ ברוטו ומחירה אינו עולה על 250,000 ל"י (270,000 ל"י בירושלים). אין מגבלות אלה חלות על זוגות המשתכנים באזורי פיתוח.

גובה הסיוע והסובסידיה שקיבל זוג צעיר משתנה לפי היישוב ולפי הניקוד שצבר. לגבי היישוב נקבעו שש קבוצות של יישובים: שתי קבוצות של אזורי פיתוח, שתי קבוצות ערים באיזור המרכז, הדרום, הצפון וגוש דן, קבוצה חמישית בעיקר ירושלים וקבוצה שישיית בעיקר באר שבע. כאשר לניקוד, מספר הנקודות של כל זוג מבוסס בעיקר על תקופת הנישואין, מספר הנפשות במשפחה, צפיפות הדיור, וההכנסה החודשית. לגבי גובה ההלוואה וחלקה היחסי במחיר הדירה ראה להלן.

סכומי ההלוואות ושיעורי הסובסידיה באחוזים ביחס לגובה ההלוואות לפי חישובי המשרד לשנים 1976—1977 מובאים בטבלה מס' 6 בעמ' הבא.

משתכנים באזורי פיתוח: תכנית הסיוע למשתכנים באזורי פיתוח היא הרחבה יותר מבחינת הזכאות ומאופיינת בכך, שהיא פתוחה גם בפני השכבות המבוססות. נוסף לכך, בעלי דיור העוברים לאזורי פיתוח לא נדרשו למכור את הדירה בה החזיקו. התכנית פתוחה גם בפני יחידים ולא רק בפני משפחות והסיוע ניתן גם להרחבת דירות ולשיפוץ.

הקריטריונים לסדרי עדיפויות של מתן הסיוע באזורי פיתוח הם כלהלן: מיקום האיזור ובעלות על דירה נוספת במקום אחר. סיוע במסגרת זו ניתן ליישובים המוגדרים כאזורי פיתוח א' וב' וכן לקבוצה של ששה יישובים נוספים מועדפים, שיש לממשלה עניין בעידוד ההשקנות בהם, לרבות אשדוד, אשקלון ובאר שבע.

הטבלה להלן מפרטת את שיעורי הסובסידיה ביחס לגובה ההלוואה לפי חישובי המשרד לגבי השנים 1976—1977:

טבלה 7

סכומי ההלוואות ושיעורי הסובסידיה באזורי פיתוח

איזור פיתוח א'		איזור פיתוח ב'		איזור פיתוח ג'	
שכום ההלוואה (ל"י)	שיעורי הסובסידיה (%)	שכום ההלוואה (ל"י)	שיעורי הסובסידיה (%)	שכום ההלוואה (ל"י)	שיעורי הסובסידיה (%)
85,000	64	65,000	41—54	50,000	9
85,000	69	65,000	51—59	50,000	49
130,000	64	100,000	41—54	70—80,000	9
130,000	69	100,000	51—59	70—80,000	49
85,000	53	65,000	41	50,000	9
85,000	58	65,000	51		

בעלי דיור:

1977

1976

חסרי דיור:

1977

1976

בעלי דיור

שאינם מוכרים דירתם:

1977

1976

סכומי ההלוואות והסובסידיות לזוגות צעירים לפי קבוצות ניקוד ויישובים (1)
(באלפי ל"י ובאחוזים)

(קבוצות ישובים)					
מס' 6	מס' 5	מס' 4	מס' 3	פיתוח ב'	אזורי א'
עד 399 נק'					
50	60	40	50	100	130
סכום ההלוואה (2)					
שיעור הסובסידיה (ב-%) :					
3	3	3	3	54	64
12	12	12	12	59	69
1977					
1976					
מ-400 עד 790 נק'					
60	60	40	50	100	130
סכום ההלוואה (2)					
שיעור הסובסידיה (ב-%) :					
13	13	13	13	54	64
23	23	23	23	59	69
1977					
1976					
מ-800 עד 990 נק'					
85	95	60	80	100	130
סכום ההלוואה (2)					
שיעור הסובסידיה (ב-%) :					
12	18	9	16	54	64
36	33	42	38	59	69
1977					
1976					
מ-1000 עד 1199 נק' (2)					
95	120	70	90 (3)	100	130
סכום ההלוואה					
שיעור הסובסידיה (ב-%) :					
21	31	17	24	54	64
42	44	46	44	59	69
1977					
1976					
מ-1200 עד 1399 נק'					
סכום ההלוואה:					
95	130	80	90	100	130
95	120	70	80	100	130
1977					
1976					
שיעור הסובסידיה (ב-%) :					
43	43	41	45	54	64
50	47	55	53	59	69
1977					
1976					
מעל 1400 נק'					
סכום ההלוואה:					
105	140	100	110	110	140
105	130	80	90	110	140
1977					
1976					
שיעור הסובסידיה (ב-%) :					
54	54	52	54	54	64
59	57	63	61	59	69
1977					
1976					

(1) להלן דוגמאות של יישובים:

אזור פיתוח א': אילת, בית שאן, חצור, מעלות, ירוחם.
 אזור פיתוח ב': אור עקיבא, אשקלון, בית שמש, דימונה, כרמיאל, צפת.
 קבוצות יישובים
 מס' 3: אשדוד, יהוד, לוד, נהריה, קריית אתא.
 מס' 4: בני ברק, בת ים, חיפה, תל-אביב.
 מס' 5: ירושלים, מבשרת ירושלים.
 מס' 6: באר שבע, כפר יונה, עתלית.

(2) ב-1977 ו-1976.

(3) ב-1976 80,000 ל"י.

נוסף לסובסידיה זו זכאים הרוכשים דירה חדשה בשני אזורי הפיתוח הראשונים (להוציא היישוב יבנה) לקבל מענק מותנה, שגובהו נע בין 15,000 ל"י ל-45,000 ל"י לפי היישוב. התנאי הוא שהרוכש יגור בדירה דרך קבע לפחות חמש שנים. אם הרוכש מכר את הדירה או חדל לגור בה, לפני תום תקופה זו, עליו להחזיר את המענק בתוספת ריבית. בשמונה יישובים ניתן גם מענק המכונה מענק ביטחוני, בסך של 28,000 ל"י, לרכישת דירה חדשה, הבנויה בסטנדרד בטחוני מיוחד; אין חובה להחזיר מענק זה במקרה של מכירת הדירה. התשלומים על חשבון המענקים המותנים הגיעו ב-1977 ל-38 מיליון ל"י בקירוב.

תכנית שלוש פלוס: מטרת התכנית לעזור למשפחות הגרות בצפיפות של שלוש נפשות ויותר בחדר (במקרים מיוחדים גם למשפחות הגרות בצפיפות של שתי נפשות בחדר) לעבור לדירה גדולה יותר (בעניין זה ראה דו"ח שנתי 25 של מבקר המדינה עמ' 616). סכום ההלוואה ב-1977 נע בין 80,000 ל"י ל-160,000 ל"י ושיעור הסובסידיה בין 60% ל-76%.

הטבת תנאי הדיור: הסיוע במסגרת זו מיועד למשפחות הגרות בצפיפות של שתי נפשות ויותר בחדר (ראה דו"ח שנתי 25 של מבקר המדינה, עמ' 626). העקרונות למתן ההלוואות במסגרת זו דומות לאלה של תכנית "שלוש פלוס", אולם התנאים פחות נוחים. שיעור הסובסידיה מותנה בהכנסה החודשית של המשפחה והוא נע ב-1977 בין 3% לבין 41% מסכום ההלוואה.

סיוע לעולים: הזכות לסיוע שמורה לכל עולה עד תום חמש שנים מיום עלותו ארצה. ההלוואות הניתנות לעולים נוקפות לתקציב משרד הבינוי והשיכון, אבל אישור ההלוואה וההפנייה לבנק נעשים על ידי המשרד לקליטת עלייה.

הזכות לקבל סיוע מותנית במחיר הדירה הנרכשת, בלא התייחסות למצבו הכלכלי של העולה. גובה ההלוואה ותנאי החזר מותנים במספר הנפשות שבמשפחה, במחיר הדירה ובמקום היישוב. שיעור הסובסידיה ביחס לגובה ההלוואה נע בין 24% ל-64%.

סיוע לזכאים אחרים: נוסף להלוואות הניתנות לזכאים במסגרת תכניות הסיוע השונות, מסייע המשרד ליעדים אחרים בשיכון ודיור, מהם יעדים בהיקף גדול יחסית וביעור סובסידיה גבוה, בעיקר למתיישבים ביישובים כפריים (ראה דו"ח שנתי 28 של מבקר המדינה, עמ' 270); יתר היעדים הם בהיקף מצומצם, כמו למשל סיוע לחיילים משוחררים, לאנשי צבא קבע, לשוטרים, ולחולים פרפליים.

נוסף על אלה ישנן מספר תכניות חסכון לדיור המאושרות על ידי האוצר, שיש בהן יסוד של סובסידיה, הנובע בעיקרו מעצם הזכות לקבל הלוואה בלתי צמודה. תכניות אלה הופעלו ברובן החל משנת 1972.

סובסידיה להלוואות בלתי מוכוונות

בשנים האחרונות עקב האינפלציה העלה האוצר את שיעור הריבית של ההלוואות הבלתי מוכוונות ובמקביל הגדיל את סכום ההלוואה וסכום התקרה של מחיר הדירה. להלן שיעורי הריבית בשנים 1978-1978:

טבלה 8

שיעורי הריבית	תאריך קביעת הריבית
11% עד 12%	8.9.1968
12% עד 20%	25.3.1975
16% עד 23%	19.12.1976
16% עד 27%	21.3.1977
18% עד 29%	1.8.1977
26% עד 32%	1.3.1978
28% עד 34%	15.6.1978
30% עד 36%	1.8.1978

משרד מבקר המדינה ערך אומדן של סכומי הסובסידיה הגלומה בהלוואות בלתי מוכוונות לפי שיעור הריבית הנמוך והגבוה ביותר. הנתונים מתייחסים להלוואות שניתנו בחודש ספטמבר בכל אחת מהשנים 1968, 1975, 1977 ו-1978.

לגבי ההלוואות שניתנו ב-1968, שמועד פרעונן כבר הגיע, התבסס החישוב על נתוני האינפלציה שכבר היו ידועים; לגבי ההלוואות שניתנו ב-1975, 1977 ו-1978 הובאה בחשבון החל מאוגוסט 1978 אינפלציה של 40% לשנת 1979, ו-30% לכל אחת מהשנים 1980 ו-1981, 25% ל-1982 ולאחר מכן 15% לכל שנה. החישוב הראה שהערך הריאלי של החזר שנתי של 1,770 ל"י על כל 10,000 ל"י הלוואה שניתנה בשנת 1968 לפי ריבית של 12% בשנה, הגיע בשנת 1978 לסכום של 202 ל"י בלבד.

הטבלה להלן מפרטת את הסכומים שייגבו מכל 10,000 ל"י של הלוואה על בסיס הערך הנוכחי של הפרעונות.

ט ב ל ה 9

מועד מתן ההלוואה	חקופת הפרעון	שיעור הריבית הנומינלית ללווה (ב-%)	הפרעון השנתי (בל"י)	מחיר ההון לממשלה (1) (כ-% הפרעון)	הסכום שייגבה (בל"י)
ספטמבר 1968	10 שנים	11	1,698	8.75	6,600
ספטמבר 1968	10 שנים	12	1,770	8.75	6,900
ספטמבר 1975	10 שנים	12	1,770	8.75	3,600
ספטמבר 1975	10 שנים	20	2,385	8.75	4,700
ספטמבר 1977	8 שנים	18	2,452	7.25	4,900
ספטמבר 1977	8 שנים	27	3,168	7.25	6,300
ספטמבר 1978	8 שנים	30	3,419	7.25	8,100
ספטמבר 1978	8 שנים	36	3,936	7.25	9,300

(1) בתוספת הצמדה של הקרן והריבית.

הטבלה מראה שלא היה מקרה שבו ייגבה מלוא הסכום של הקרן וכי גם כאשר ההלוואות ניתנו בשיעורי ריבית גבוהים יחסית, 30%-36, היה הדבר כרוך בסובסידיה. סובסידיה זו תגדל ותלך ככל ששיעורי האינפלציה יהיו גבוהים יותר. אם שיעורי האינפלציה יהיו נמוכים יותר משיעורי הריבית ביחד עם עלות ההון, שמורה ללווה זכות להחזיר הלוואתו לפני תום מועד פריגה ולמנוע בכך הפסד לעצמו.

ביטוח הצמדה וגובה הסובסידיה

עד שנת 1968 ניתנו ההלוואות למשתכנים במפעלי שיכון ממלכתיים בתנאי הצמדה. באותה שנה החליטה הממשלה לתת הלוואות בלא תנאי הצמדה, בתוספת ריבית ("פרמיה") של 3%-4% ולאפשר לאלה שקיבלו הלוואות צמודות בעבר להמיר אותן בהלוואות בלתי צמודות, בתוספת ריבית בשיעורים האמורים. ההחלטה נתקבלה בתקופה שבה נע השיעור השנתי של עליית המדד בין 5% ל-7% וכך הגיע הסיבסוד הממשלתי לסכומים שנוצרו מהפער של 1% עד 4%; בהנחה של תקופת פרעון של 12 שנים, הגיעה הסובסידיה ל-5% עד 21% בקירוב מסכום ההלוואה.

כדי להמחיש את הסיוע בהלוואות, מובאת להלן דוגמה אחת, המתייחסת לזוג צעיר, מקבוצת ניקוד 800-990 נקודות, המשתכן ביישוב שאינו באזור פיתוח. הווג קיבל ביולי 1974, לפי תכנית סיוע שהייתה בתוקף באותו חודש, סכום של 60,000 ל"י. לפי התכנית היה עליו לפרוע בשלוש השנים הראשונות סכום חודשי של 481 ל"י; ובשנים הרביעית והחמישית סכום חודשי של 573 ל"י. ההלוואה ניתנה בריבית של 14% לשנה. התשובה המובטחת לבנק היתה אז 8.75% (קרן וריבית צמודות). לפי חישוב שערכה הביקורת, הגיע סכום הסובסידיה שהאוצר התחייב בו כלפי הבנק, לגבי הפרעון החודשי במאוס 1978 לסכום של 1,280 ל"י לעומת פרעון חודשי של 573 ל"י ששילם הלווה.

שאלת ההצמדה של הלוואות אפותיקאיות אינה מיוחדת לישראל. הנושא נבדק על ידי מומחית של הארגון לשיתוף פעולה כלכלי (OECD). ממחקר שפרסם ארגון זה עולה, שהשיטה הטובה ביותר לשמירת העקרונות שלפיו הלווה יחזיר את הערך הריאלי של הקרן היא, לקבוע הצמדה מלאה על יתרת הקרן.

בדו"ח שהגישה ועדה מייעצת לשר הבינוי והשיכון בספטמבר 1977, היא הציעה, בין היתר, את ההחזר החודשי של ההלוואות למועדים ולשיעורים היחסיים של תוספת היוקר. על בסיס תוספת היוקר הנהוגה כיום — 70% משיעור עליית המדד — היה ההחזר החודשי של הווג האמור, במארס 1978, כארבע שנים ממועד קבלת ההלוואה, מגיע לפי הצעת הוועדה לסכום של 1,500 ל"י, או תוספת של 930 ל"י מעל להחזר של 570 ל"י כפי שנקבע. אילו היה הווג פורע את הסכום של 1,500 ל"י, היה סכום הסובסידיה שהאוצר משלם לבנק בעבורו רק 350 ל"י. כדי להקטין את העומס שההחזר החודשי המוגדל יטיל על הווג הצעיר, המליצה הוועדה להאריך את משך תקופת ההלוואה.

לגבי ההלוואות הבלתי מוכוונות שניתנו ב־1978 בהתחשב בכך, ששיעורי הריבית הם גבוהים ותקופת ההלוואה קצרה יחסית (שמונה שנים) ההחזרים השנתיים מגיעים לסכומים ניכרים: 3,420 ל"י ו־3,940 ל"י. אילו ההלוואות היו ניתנות לפי עלות ההון של 7.25%, היו ההחזרים, בשנה הראשונה מגיעים ל־1,680 ל"י לכל 10,000 ל"י הלוואה. אם ההחזרים היו צמודים, היה הלווה מחזיר כל שנה סכום דומה במונחים ריאליים, ובמקרה זה היתה הממשלה מקבלת בחזרה את מלוא הקרן יחד עם מלוא העלות של ההון.

הוועדה דנה גם בשיטה, שלפיה תיבדק פעם בכמה שנים יכולתו הכלכלית של הלווה, כדי להתאים את שיעור ההחזר החודשי ל־20% עד 25% מהכנסתו החודשית.

העקרון המנחה בבדיקה מחודשת של סכומי ההחזרים החודשיים הוא בכך, שלא לעודד רכישת דירות כאשר המטרה, או אחת המטרות היא, להפיק רווח מהלוואות בלתי צמודות או — כפי שביטאה זאת הוועדה המייעצת: "למנוע הבטחת הצמדה שמתווה מתן סעד כספי מעבר לכוונות המוצהרות של תכניות הסיוע בגלל שיעור מואץ של האינפלציה".

ניצול ההלוואות של המשרד

משרד מבקר המדינה ערך בדיקה, על בסיס נתונים של משרד הבינוי והשיכון, על התפלגות הזוגות הצעירים, הזכאים שקבלו הלוואה לפי תכנית המשרד בתקופה 1.7.1976—30.10.1978. הבדיקה העלתה ששיעור ניצול הסיוע הוא גבוה יותר בין הנרשמים לקבלת סיוע מהשכבות הכלכליות המבוססות יותר (בעלי ניקוד נמוך) אף כי גובה ההלוואה ושיעור הסובסידיה הניתנים לה קטנים יותר. להלן מספר הזוגות הצעירים הזכאים לפי קבוצות ניקוד; מספר הזוגות שקבלו הלוואה; ושיעור הביצוע מכלל הזכאים:

ביצוע על ידי הלווה			
קבוצות ניקוד	מספר הזכאים	מספר הלוחים	% מכלל הזכאים
0 — 399	4,260	2,020	47.5
400 — 799	15,870	6,320	39.8
800 — 999	8,170	3,210	39.3
1,000 — 1,199	6,080	2,160	35.6
1,200 — 1,399	3,210	960	30.0
1,400 — ומעלה	2,360	440	18.5
סה	40,280	15,140	37.6

אין אפשרות לאסוף נתונים על ביצוע התכנית לפי אזורים כיוון שחלוקת הנרשמים והמממשים את זכותם — כפי שהיא נעשית במשרד — מבוססת על תחנת ההרשמה ולא לפי היישוב שאליו עובר הזכאי לגור.

מחקר שנעשה לפי הזמנת המשרד על שימוש בהלוואות בחודשים אוקטובר 1976 — אוגוסט 1977 הראה שההלוואה מהווה במוצק כ-54% ממחיר הדירה. כיוון שהמחיר הממוצע של הדירות שרכשו זוגות צעירים שנכללו במחקר בתקופה האמורה היה כ-150,000 ל"י, והשטח הממוצע של דירה היה 67 מ², היה על הזוג לממן בכוחות עצמו במוצק כ-69,000 ל"י, סכום שעלה על הכנסה ממוצעת של שנה וחצי. מחיר הדירה הנמוך ביותר, בממוצע, היה בקבוצת יישובים מס' 6 (בעיקר באר שבע), כ-124,000 ל"י; היקר ביותר היה אז בירושלים, כ-193,000 ל"י. נתונים מעודכנים יותר מובאים להלן.

בתקופה של עליית מחירי הדירות, גובה ההלוואות הוא הגורם העיקרי להחלטה על רכישת הדירה ולאו דווקא היקף הסובסידיה המתמשך לאורך שנים. לפי חישובים שערך משרד מבקר המדינה (על בסיס הדו"ח לשר) הגיעה ההלוואה הממוצעת, שניתנה במשך שנת התקציב 1977 ל-68,600 ל"י. ההלוואה הממוצעת ליעדים העקריים הייתה כלהלן:

סכום ההלוואה הממוצעת (בל"י)	
86,600	עולים
79,100	ותיקי אזורי פיתוח
78,900	זוגות צעירים
53,600	משכנות עוני
39,900	חוסכי מפעל חסכון לבניין

נוסף להלוואה במסגרת תכנית הסיוע ניתנה האפשרות לזכאי המשרד לקבל הלוואה משלימה, שסכומה הממוצע בשנת 1977 לפי היעדים היה כלהלן:

29,400 ל"י	עולים
11,000 ל"י	זוגות צעירים
24,800 ל"י	חוסכי מפעל חסכון לבניין

הזכות לקבל הלוואה משלימה הורחבה באפריל 1977. לפני מועד זה זכות זו הייתה שמורה לזוגות צעירים, שהיו חברים בהסתדרות העובדים הכללית ובהסתדרויות עובדים אחרות (ראה דו"ח שנת של מבקר המדינה מס' 26, עמ' 86). לפי הכללים החדשים יכולים גם זכאי המשרד האחרים לקבל, בנוסף להלוואה מוכוונת, גם הלוואה משלימה, עד לתקרה של 40,000 ל"י בירושלים ו-30,000 ל"י בשאר חלקי הארץ, אולם הלוואות אלו לזכאים, שאינם חברי ההסתדרויות הנ"ל, ניתנות בריבית גבוהה יותר, בדומה לתנאי ההלוואות הבלתי מוכוונות.

גם לאחר קבלת הלוואה משלימה, עדיין סך כל ההלוואות שזוג צעיר יכול לקבל מהווה רק חלק ממחיר הדירות (להוציא אזורי פיתוח). הטבלה להלן מפרטת את סכומי ההלוואות שיכול היה לקבל זוג צעיר באוקטובר 1978; תקרת מחירי הדירה לפי התכנית; המחיר הממוצע של דירה חדשה בת 2½-3 חדרים בתקופה יולי-ספטמבר 1978 (כפי שפורסם על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה); ושיעור ההלוואה באחוזים ביחס למחירי הדירות.

מימון רכישה של דירות-לזוגות צעירים (בל"י)

סכום ההלוואה המירבי והמוצרי בתכנית לזוגות צעירים	הלוואה משלימה כולל הלוואה עומדת	ס"ה הלוואות	חקרת מחיר הדירה (1)	מחיר של דירה חדשה בת 2-3 חדרים (2)	%		פער מימון
					ההלוואה ביחס:	למחיר הקרה	
אזורי פיתוח	מזערי 100,000	50,000	אינ	195,800	—	76.5	45,800
מירבי 140,000	85,000	225,000	אינ	235,400	—	94.5	10,400
ירושלים	מזערי 70,000	40,000	500,000	584,000	22.0	19.0	474,000
מירבי 205,000	40,000	245,000	500,000	584,000	49.0	42.0	339,000
גוש דן, חיפה	מזערי 48,000	30,000	380,000	376,800	20.5	20.7	298,800
מירבי 145,000	30,000	175,000	380,000	503,900	46.0	34.7	328,900
מרכז הארץ	מזערי 60,000	30,000	380,000	290,900	23.7	30.9	200,900
מירבי 145,000	30,000	175,000	380,000	379,200	46.0	46.1	204,900

(1) כולל מס ערך מוסף.

(2) לא כולל מס ערך מוסף.

גובה ההלוואה בכל איזור ומקום מותנה כאמור במצבו הכלכלי של הזוג הצעיר, אולם אין מניעה שזוג מבוסס ירכוש דירה בסכום קטן מהתקרה. עם זאת יכול זוג פחות מבוסס, לפי קריטריונים של המשרד, לרכוש דירה בסכום התקרה, אם עומדים לרשותו אמצעים המכסים את פער המימון שבין ההלוואה לבין מחיר הדירה. הניסיון הורה שבדרך כלל, מחוץ לאזורי הפיתוח, התקשו זוגות צעירים לממן את פער המימון בין סכום ההלוואה לבין מחיר הנמוך של הדירה.

סיוע לדיוור בשכירות

היקף האוכלוסייה

הסיוע ניתן בשתי דרכים: העמדת דירות לרשות משתכנים בדמי שכירות נוחים, והשתתפות בשכר דירה למשתכנים השוכרים דירות בשוק החופשי.

לפי סקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מ-1974, מספר משקי הבית* שהתגוררו בדירות שכורות הגיע ל-243,000, שהם 29.5% מכלל משקי הבית. באותה שנה 126,000 מבין 243,000 משקי בית אלה היו בדירות שבבעלות עמידר, החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ או בניהולה. ב-31.3.1977 הגיע מספר משקי הבית בדירות שכורות של עמידר ל-157,000 בקירוב. בדירות אלה התגוררה אוכלוסייה של כחצי מיליון נפשות. נוסף לדיירי עמידר ישנם עוד כמה אלפי משקי בית בדירות שבבעלות חברות ממשלתיות-עירוניות ובניהולן, כמו למשל פרוות, חלמיש, וחברת עמיגור, החברה לניהול מפעלי דיוור של הסוכנות היהודית.

הדיוור בשכירות מהווה חלק ניכר של פתרונות הדיוור שנותן המשרד. ב-1977 ניתנו כ-18,000 פתרונות דיוור בשכירות, כמחצית מכלל הפתרונות שניתנו באותה שנה. הזכאים לקבל דירה בשכירות הם בעיקר עולים חדשים, משפחות הגרות בצפיפות, מתיישבים באזורי פיתוח, משפחות בנות שמונה נפשות ויותר, וזוגות צעירים שצברו מעל 1,400 נקודות. כמחצית מפתרונות הדיוור בשכירות, שניתנו ב-1977, היו בדירות מתפנות (דירות מיד שנייה) וכמחצית בדירות חדשות. הטבלה להלן מפרטת את פתרונות הדיוור בשכירות לשנת 1977 לפי היעדים העיקריים ולפי דירות חדשות ודירות מתפנות:

* הכוונה בדרך כלל למשפחה או לבודד הגר בנפרד.

ס"ה	דירות חדשות	דירות מתפנות	
8,703	3,684	5,039	משפחות הגרות בצפיפות
7,128	5,413	1,715	עולים
1,980	302	1,678	זוגות צעירים
903	523	380	אזורי פיתוח
18,714	9,902	8,812	ס"ה

מהטבלה עולה ש-85% בערך מכלל הדירות בשכירות מופנות לעולים ולמשפחות הגרות בצפיפות, כ-76% מהעולים קבלו את השכירות בדירות חדשות, כ-42% ממשפחות הגרות בצפיפות קיבלו את השכירות בדירות חדשות.

תנאי שכירות

רובם המכריע של דיירי השיכון הציבורי משלמים שכר דירה כנהוג בחברת עמידר. גובה שכר הדירה בשיכונים הציבוריים נקבע על ידי ועדת השרים לענייני כלכלה (ראה דו"ח על הביקורת בחברת "עמידר" מ-1975) והוא מבוסס בעיקרו על גורמים סוציאליים, בהתחשב בכך שמרבית האוכלוסייה המתגוררת בשיכונים עמידר או בשיכונים ציבוריים אחרים, היא מעוטת יכולת.

עד 1971, היו הדירות מדורגות ב-14 קבוצות לפי השטח, כאשר לכל קבוצה נקבע גובה שכר הדירה. החל ב-1972, על סמך המלצות ועדת שרים שבדקה את הנושא — נקבע שכר הדירה על בסיס שטח הדירה. התעריף למ² אינו אחיד והוא משתנה לפי חמש קבוצות יישוב מוגדרות. הוועדה לא מצאה לנכון להביא בחשבון את מצבה הפיזי של הדירה, סטנדרד הבנייה ושנת הקמתה, כגורמים לקביעת גובה שכר הדירה. שכר הדירה החודשי נע ביולי 1978, בין 3.10 ל"י לבין 5.80 ל"י למ² בהתאם לאזור. שיטה חדשה זו חלה רק על דיירים, שקיבלו דיור בשכירות עם הנהגתה החל בשנה 1972. דיירים שקיבלו דיור בשכירות לפני 1972 משלמים שכר דירה לפי השיטה הקודמת.

הטבלה דלהלן מפרטת את שכר הדירה החודשי, כפי שהיה בתוקף ביולי 1978, לפי שטח מצוי של דירות, לפי אזורי יישוב, ובהשוואה בין השיטה הישנה לחדשה:

טבלה 12

שכר דירה חודשי בל"י, שהיה בתוקף ביולי 1978 לפי קבוצות יישובים (1)
ולפי שיטת האיכלוס (2)

גודל הדירה במ ²	קבוצה א'		קבוצה ב'		קבוצה ג'		קבוצה ד'		קבוצה ה'	
	שיטה א'	שיטה ב'	שיטה א'	שיטה ב'	שיטה א'	שיטה ב'	שיטה א'	שיטה ב'	שיטה א'	שיטה ב'
34	106	105	110	119	124	150	144	177	154	197
42	130	130	141	147	157	185	183	218	194	144
52	167	161	173	182	190	229	226	270	239	302
58	173	180	181	203	199	255	231	302	243	336
64	196	198	104	224	222	282	256	333	273	371
70	219	217	226	245	247	308	277	364	302	406
75	249	232	257	262	279	330	310	390	340	435
85	280	263	287	297	311	374	344	442	377	493

(1) דוגמא של מקומות יישוב לכל קבוצה:

קבוצה א': מטולה, בית שאן, קרית שמונה, מעלות, מצפה רמון.

קבוצה ב': טבריה, צפת, דימונה, בית שמש, אור עקיבא, יבנה.

קבוצה ג': אילת, נצרת, עכו, קרית גת.

קבוצה ד': טבעון, נשר, רמת השרון, ראשון לציון, רחובות.

קבוצה ה': חיפה, הרצליה, פתח-תקוה, בת-ים, ירושלים.

(2) שיטה א': רכוש שאוכלס לפני 1972.

שיטה ב': רכוש שאוכלס לאחר 1972.

הטבלה מבליטה את שכר הדירה הנמוך בדירות שבבעלות ציבורית. הסכום המירבי היה כ-500 ל"י בדירות גדולות במרכז הארץ. העלאת שכר הדירה עם הנהגת השיטה החדשה, היתה גבוהה יותר במרכז הארץ מאשר ביתר האזורים. בקבוצות יישובים ה', הגיעה ההעלאה עד כדי 38%, ובקבוצה א' רק ל-4%. כשני שלישים מ-120,000 דיירי חברת עמידר ששילמו ב-1978 שכר דירה לא מוגן לפי חוק הגנת הדייר, חוייבו לפי שיטה א' ויתרם לפי שיטה ב'.

שכר הדירה מעודכן פעם בשנה, בהתחשב בשיעור ההעלאה הנקבע לדירות המוגנות על פי חוק הגנת הדייר. להלן שיעור העלאת שכר הדירה לעומת השנה שקדמה לה החל מ-1972, ובהשוואה לעלייה המקבילה במדד המחירים לצרכן (ב-%):

טבלה 13

תוקף ההעלאה מ:	עליית שכר הדירה	עליית המדד
1.7.1974	35 (לשיטה א')	73
	25 (לשיטה ב')	
1.7.1975	44	40
1.7.1976	22	30
1.9.1977	36	40
1.9.1978	47	52

תנאי השכירות באזורי פיתוח

לפי תכנית אזורי פיתוח 1977, כל עובד נדרש, העובר לגור ביישובי פיתוח יוכל לקבל דירה חדשה בשכירות. שכר הדירה החדשי נקבע כאחוז ממחיר הדירה — בין 0.2% ל-0.3% בשלוש השנים הראשונות, כאשר מחיר הדירה עשוי להשתנות פעם בשנה, לפי קביעת המשרד. בתום שלוש שנים יועלה שכר הדירה ויקבע בשיעור של 1% ממחיר הדירה.

לדייר ניתנת אפשרות לרכוש את הדירה בה הוא גר במחיר שנקבע בעת הרכישה. המשרד מעוניין לעודד כל שוכר לרכוש את הדירה ולפיכך נקבע, שלשוכר יוחזר חלק משכר הדירה ששילם, על ידי הפחתה ממחיר הרכישה. בקבוצת יישובי פיתוח א', ייחשב 75% משכר הדירה ששולם בשנה הראשונה כחלק מהתשלום בעבור הדירה, בשנה השנייה 50%, ובשלישית 40%. בקבוצת יישובי פיתוח ב' ייחשבו בשנה הראשונה 50%, בשנה 40% ובשלישית 30%. החל מהשנה הרביעית לא ייחשב עוד שכר הדירה כחלק מהתשלום בעבור הדירה.

בהתחשב במלאי הגדול של דירות פנויות, שהיה אז בכמה יישובים באזורי פיתוח, החליט המשרד, ביולי 1978, לאפשר לאנשים הבאים להשתכן במקום קבלת דיור בשכירות בלי הגבלות. כל אורח יכול היה איפוא לפנות במישרין לחברת עמידר לקבלת דירה בשכירות. היתרונות הצפויים הנלווים לשיטה זו הם, שיפור הליכי האיכלוס, קיצור הליכים ביורוקרטיים וביטול ועדות האיכלוס המקומיות, להוציא ועדות איכלוס לעולים ולמשפחות הגרות בצפיפות. שכר הדירה, שנקבע לפי התכנית נע בין 150 ל"י ל-200 ל"י לחדר לחודש לפי היישוב, גודל הדירה, מיקומה ואיכותה.

באוקטובר 1978 הופעלה תכנית דומה להשכרה לזכאים במקומות שאינם אזורי פיתוח, בעיקר בשכונות מצוקה במגמה לשפר את תנאי המגורים של המשתכנים. שכר הדירה ייקבע על ידי החברה המאכלסת בהתאם למחירי השוק של דירות שהמשתכן מתגורר בהן.

הסובסידיה לדיור בשכירות

על פי החלטת הממשלה, מעניקה חברת עמידר הנחות משכר דירה ובעיקר למשפחות ברוכות ילדים (מעל שש נפשות), להורים שכולים, לעוורים, לגנכים, ולעולים חדשים. ב-31.3.1977 הגיע מספר מקבלי הנחות ל-33,300 בקירוב כלהלן:

מספר מקבלי הנחות	
15,600	משפחות מרובות ילדים
1,662	עולים חדשים בעלי משפחות מרובות ילדים
7,116	עולים חדשים עד שלוש שנים בארץ
5,160	מקבלי ביטוח לאומי והטבה סוציאלית
3,730	אחרים (כולל בפגעי נאצים, נכי מלחמה, ומשפחות שכולות)
33,268	סה

נוסף להנחות שנותנת חברת עמידר, משלם משרד העבודה והרווחה — מ־35% עד 100% משכר דירה בעבור משפחות שבטיפולן. להלן המספרים המתייחסים לשנת 1977, לפי דו"ח ביצוע התקציב:

השתתפות בהוצאות שכר דירה	במיליוני ל"י
נזקקי סעד בחברת "עמידר"	64.2
נזקקי סעד בחברות ציבוריות אחרות	2.4
נזקקים אחרים	8.6
סה	75.2

הטבלה להלן מפרטת את ההתפלגות, לפי שיעור ההשתתפות, בשכר הדירה של מקבלי סעד הגרים בדירות של עמידר:

ט ב ל ה 15

שיעור ההשתתפות בשכר דירה	מספר מקבלי ההשתתפות ב־1977
100%	30,002
65%	3,442
35%	2,678
סה	36,122

הנתונים מראים שמכלל דיירי עמידר, כשליש מקבלים תמיכות בשכר דירה בשיעורים שונים.

מהדו"ח הכספי המאושר של חברת עמידר ל־31.3.1977 עולה, שהחוב הכולל של שכר דירה היה 167.3 מיליון ל"י. הוזיכו בעבור הנחות הגיע ל־68 מיליון ל"י, מזה 39.1 מיליון ל"י מחברת עמידר ו־29.0 מיליון ל"י השתתפות משרד העבודה והרווחה. סך כל הגבייה — לא כולל השתתפויות ממשרד העבודה והרווחה — היה כ־72.1 מיליון ל"י. ההוצאות בעבור מסים ובעבור האחזקה — לאחר ניכוי השתתפות הדיירים, הגיעו ל־67.2 מיליון ל"י. ההכנסה הנקייה משכירות היתה איפוא 4.2 מיליון ל"י, בלי להביא בחשבון את הפחת על הדירות, שלפי הדו"ח הכספי הגיע בשנת 1976 ל־60.3 מיליון ל"י. לפיכך שכר הדירה כיסה את ההוצאות השוטפות בלבד, ולא חלק כלשהו של הבלאי ושל ההשקעה. בדו"ח שיושב ראש הדירקטוריון של עמידר הגיש באוקטובר 1977 נאמר:

"ההכנסות השנתיות של החברה מרכושה מהוות 1.7% משווי, שיעור שאינו יכול להוות בסיס לאחזקתו הנאותה וניהולו התקין לפי כל קנה מידה". וכן "שיטת שכר הדירה שנקבעה על ידי הממשלה מבוססת על העיקרון של מתן סובסידיה למצרך, מתוך ההנחה כי מרבית הדיירים הם נצרכים. זוהי כמובן הכללה שאינה תקפה לגבי כל חלקי אוכלוסיית עמידר".

גם הסובסידיה המוענקת בשכירות באזורי פיתוח היא ניכרת, כפי שעולה מהטבלה הבאה, המשווה שכר הדירה באזורי פיתוח עם שכר הדירה של עמידר, ומתייחסת לדירה של שלושה חדרים, בשטח 70 מ², שמחירה במועד סיום הביקורת בסוף 1978 היה כ־300,000 ל"י.

טבלה 16

תנאי השכירות	שכר דירה חודשי (בל"י)	הגורם בקביעת גובה שכר הדירה
עמידר, שיטה א' (רכוש שאוכלס לפני 1972)	219 עד 302	מיקום היישוב
עמידר, שיטה ב' (רכוש שאוכלס אחרי 1972)	217 עד 406	מיקום היישוב
שכירות באזורי פיתוח	360 עד 540	שנת השכירות
שכירות חופשית באזורי פיתוח	450 עד 600	מצבה של הדירה

השוואת הנתונים דלעיל לשכר הדירה על פי חוק הגנת הדייר מראה, שדייר בדירה האמורה היה משלם שכר דירה מירבי של 498 ל"י בחודש, בלי להביא בחשבון דמי מפתח ששולמו — סכום גבוה יותר (בין 92 ל"י לבין 279 ל"י לחודש) לעומת התשלום לפי שכירות בעמידר ואף לעומת שכר הדירה המיוערי באזורי פיתוח.

השתתפות בשכר דירה

הסובסידיה הניתנת בהשתתפות ישירה בשכר הדירה היא הסובסידיה הגלוויה ביותר. הזכאים העיקריים להשתתפות זו הם עולים חדשים, שהינם זכאים לקבל השתתפות בתשלום דמי שכירות עבור דירה, שאותה הם שוכרים בשוק הפרטי, לפי הסכומים דלהלן, כפי שהיה ב־1 באפריל 1978 (בל"י):

עולה יחיד	בכל הארץ (פרט לירושלים)	בירושלים
	450	700
זוג עולים	1,000	1,200
חוספת לכל ילד	150	150

השתתפות זו ניתנת במשך חמש שנים ומשלמת אותה הסוכנות היהודית. לפי תקציב הסוכנות לשנת 1977 סך כל הסובסידיה, שהוקצבה להשתתפות בשכר דירה לעולים באותה שנה היה כ־38 מיליון ל"י.

מלבד עולים חדשים, זכאי כל זוג צעיר שצבר 1,200 נקודות, השוכר דירה בשוק הפרטי, לקבל מענק חודשי של 300 ל"י (350 ל"י בירושלים) במשך שלוש שנים, בתנאי שסכום זה לא יעלה על 75% מגובה שכר הדירה. בעת סיום הביקורת מעטים מאוד הזוגות הצעירים המקבלים סיוע כזה. ב־1977 הקציב משרד הבינוי והשיכון כשישה מיליון ל"י למטרה זו.

*

השיכון הוא גורם חשוב בהתפתחותה של חברה יציבה, משגשגת ותרבותית ולכן אחד היעדים הלאומיים שיש לתת להם קדימות יתר במדינה הוא הבטחת שיכון ברמה סבירה לציבור. מחסור בדיור הולם, גורעות לו השלכות כלכליות וחברתיות חמורות. משום כך רואה הממשלה כאחד מתפקידיה מתן סיוע לאלה שאין ידם משגת להגיע לדיור סביר.

המשאבים העומדים לרשות הממשלה לסיוע בדיור הם מוגבלים, ועליה לקבוע כיצד, במצב זה, ינתנו מירב פתרונות דיור, תוך חלוקה מאוזנת בין הסיוע לחסרי דיור, ביניהם זוגות צעירים העומדים לייסד בית ומשפחה, ולמשפחות המתגוררות בדיור לקוי, צרכי קליטת עלייה ועידוד ההתיישבות באזורי פיתוח, וכל זאת תוך קביעת תקן דיור, שיהלום את האפשרויות המוגבלות.

במסגרת אילוצים אלה הפעיל משרד הבינוי והשיכון מערכת קריטריונים, לקביעת סדר הזכאות של כל פרט לסיוע. דא עקא, סקרים חלקיים שנערכו הצביעו על כך, שמידת ניצול הסיוע על ידי הנוקדים ביותר וקבוצות אוכלוסין בעלות הכנסה נמוכה, הייתה קטנה מאשר אצל אחרים.

ממצאי הביקורת מצביעים על כך, שמערכת המידע שבידי המשרד בקשר להפעלת תוכניות הסיוע, היא חלקית ובלתי מתואמת. ביצועה היעיל של פעולה רחבת ממדים של שיוך דורש איסוף נתונים רבים, כמותיים וכספיים, וסידורם ועיבודם, כבסיס לקביעת קריטריונים מציאותיים ככל האפשר לצורך מתן פתרונות לדיור. הביקורת העלתה, שלא היו בידי המשרד נתונים מבוססים בדבר מחירו של הסיוע למדינה מחד גיסא, ושווי למקבלו מאידך. חלק ניכר של הסיוע לדיור ניתן באמצעות הלוואות אפותיקאיות בלתי צמודות. ההתפתחויות הכלכליות והאינפלציה המואצה גרמו לכך, שמקבלי הלוואות נהנו מסיוע מעבר למתוכנן במועד מתן הלוואה. על בעיית ההלוואות הבלתי צמודות עמד מבקר המדינה לעתים קרובות במשך שנים רבות.

סיוע לדיור ניתן גם על ידי הקצאת דירות בשכירות. התברר שבמספר ניכר של מקרים לא הייתה התאמה בין סוג הדיור שניתן למבקש, לבין זה שהוא היה זקוק לו למעשה או זכאי לו, ויכולתו לשלם את שכר הדירה שנדרש ממנו. לדעת הביקורת רצוי לשקול דרכי פעולה שיבטיחו, שסיוע במתן דיור בשכירות יהלום את מצבם הכלכלי והסוציאלי של הדיירים, ויותאם למידת העידוד, שהמדינה מעוניינת לתת לדיור באזורי הארץ השונים.

שיקום שכונות מצוקה

רקע

מאז קום המדינה הושקעו סכומי כסף גדולים בבניית שיכונים ציבוריים, לתושבים ותיקים ולעולים חדשים. הבנייה בשנות ה-50 הייתה בטנדרד נמוך: שטח הדירות לא עלה בדרך כלל על 48 מ² והן שימשו בעיקר כדי לפתור את בעיות הדיור הדוחקות של רכבות משפחות, שהתגוררו בצפיפות רבה ובתנאים ארעיים, במעברות ובבתים נושפים. בשנות ה-60 הורחבה ושופרה הבנייה הממשלתית. שכונות מגורים חדישות ומרווחות יותר הוקמו בכל חלקי הארץ. עם זאת נוצרו באזורי רים שונים בארץ שכונות, שבהן התגוררו אוכלוסיהן בתנאי דיור חמורים, והללו סבלו בדרך כלל מצוקות כלכליות וחברתיות.

משרד השיכון הפעיל בתחילת שנות ה-60 תכניות סיוע להקלת המצוקה בדיור במיוחד למשפחות, שגרו בדיור פגום או בצפיפות של יותר משלוש נפשות בחדר. באותה עת גם הוקמו על ידי הממשלה חברות משותפות לה ולעיריות של ירושלים, תל-אביב-יפו, חיפה, פתח-תקוה ולוד*, שעליהן הוטל לטפל באוכלוסייה זו ובאופן מיוחד בריכוזיה שבשכונות העוני. חברת "עמידר" טיפלה נוסף לכך באוכלוסייה שמחוץ לערים אלה, ועסקה גם בשיפוץ והרחבה של בתים למשפחות, ברור כות ילדים. ברם, הפעולות שבוצעו בדרך זו לא היה בהן כדי להביא לשיקום כולל ומקיף של שכונות המצוקה.

ביולי 1965 נתקבל בכנסת חוק בינוי ופינוי של אזורי שיקום, תשכ"ה-1965, שלפיו הוקמה הרשות לבינוי ופינוי של אזורי שיקום (להלן - הרשות): הרשות היא תאגיד העומדת לפיקוחו הכללי של שר הבינוי והשיכון ולביקורתו של מבקר המדינה כמוסד של המדינה. השר, או מי שמינהו לכך, הינו יושב ראש הרשות, וחבריה האחרים הם נציגים של משרדי ממשלה, מינהל מקרקעי ישראל, נציג מרכז השלטון המקומי, נציג שלוש הערים הגדולות ושני ראשי רשויות מקומיות אחרות; נציג עמידר ושני נציגי ציבור. תפקיד הרשות לפי החוק, הוא ליוזם ולתכנן בינוי, שיקום וכן פינוי לשם בינוי ושיקום של משכנות עוני ושכונות נחשלות, ושל מבנים המסכנים יושביהם, ולבצע פעולות אחרות שנועדו לה בחוק. לביצוע תפקידה רשאית הרשות, באישור הממשלה ולאחר נקיטת ההליכים שנקבעו בחוק, להכריז על אזורי שיקום או מבני שיקום. פעולות השיקום עצמן אמורות להתבצע באמצעות רשויות המדינה, רשויות מקומיות וגופים אחרים.

הרשות הכריזה על שלושה אזורים בלבד כאזורי שיקום - נחלאות בירושלים, כפר שלם בתל-אביב והרובע העתיק שבצפת. כן נערכו ביוזמת הרשות פעולות שיקום בכמה שכונות, בלא שהוכרוז

* "פרוות" חברה ממשלתית-עירונית לשיקום ירושלים בע"מ, שנת יסוד 1961. "חלמיש" חברה ממשלתית-עירונית לשיקום הדיור בתל-אביב-יפו בע"מ, שנת יסוד 1961. "שקמונה" חברה ממשלתית-עירונית לשיקום הדיור בחיפה בע"מ, שנת יסוד 1961. "ח.ל.ד." חברה ממשלתית-עירונית לשיקום ודיור פתח-תקוה בע"מ, שנת יסוד 1964. "חברה לפיתוח לוד-רמלה בע"מ", שנת יסוד 1964.

כאזורי שיקום. עוד יזמה הרשות סקרים וריכוזה 160 שכונות או אתרים ברחבי הארץ, שהוגדרו כשכונות מצוקה לפי מספר מאפיינים המפורטים להלן:

(א) אחוז גבוה של משפחות, המתגוררות במבנים רעועים או ללא שירותי דיור תקינים ו/או בצפיפות דיור גבוהה. (ב) אחוז גבוה של משפחות המתקיימות על תמיכות סעד. (ג) אחוז גבוה של ראשי משפחה מובטלים ושל נוער חסר מסגרת. (ד) שיעור גבוה של פשיעה. (ה) הרכב דמוגרפי בלתי מאוזן (שיעור יחסי גבוה של משפחות קטנות קשישות מחד גיסא ומשפחות גדולות מאידך). (ו) הרכב חברתי כלכלי בלתי מאוזן (שיעור יחסי של בעלי הכנסה מועטה). (ז) רמת אחזקה נמוכה של מבנים וחצרותיהם. (ח) רמת פיתוח שכונתית-פיזית נמוכה. (ט) היעדר שירותים ציבוריים ומוסדות ציבור, או קיומם ברמה נמוכה. על פי נתוני המשרד התגוררו ב־1977 בשכונות המצוקה בתנאים תת־תקניים * 33,000 משפחות מבין כ־100,000 משפחות שגרו בהן. הרשות הכינה הצעות נוספות לדרכים שונות לשיקומן הפיזי ועלות הביצוע. ברם, לא עלה בידיה למלא את ייעודה כגורם מרכזי בקידום הפעולות לשיקום משכונות העוני (על פעולות הרשות והבעיות שהתעוררו, ראה בהרחבה בדו"ח השנתי 25 של מבקר המדינה עמ' 608–632 ובדו"ח השנתי 27 עמ' 559). מאז 1976 הרשות אינה פעילה. מאותה שנה פועלת במשרד הבינוי והשיכון יחידה לשיקום שכונות.

פעולות לשיקום הדיור של שכונות במצוקה המשיכו להיעשות באמצעות משרד השיכון, והחברות הממשלתיות-עירוניות על ידי מתן פתרונות דיור למשפחות שגרו בתנאי מצוקה, מבנייה חדשה, מרכישת דירות מיד שניה, או מהרחבת דירות קיימות. פעולות המשרד והרשות לבינוי ופינוי הביאו לירידה משמעותית בהיקף היחסי והמוחלט של המשפחות המתגוררות בתנאי דיור תת־תקניים, אולם הן לא פתרו בעיות חברתיות וכלכליות, שהיו קיימות באיווררים שבהם פעלו לפתרון בעיית הדיור. לפי נתוני המשרד התגוררו בשנת 1969 115,000 משפחות בדיור תת־תקני, בשנת 1974 ירד מספרן ל־64,000 משפחות ובשנת 1977 התגוררו כ־45,000 משפחות בתנאי דיור תת־תקניים.

גם לאחר צמצום מצוקת הדיור של משפחות רבות, נותרו שכונות מצוקה שבהן אוכלוסייה, השרויה במצוקה פיזית, חברתית וכלכלית. משרד הבינוי והשיכון החליט בשנים 1975–1977 להתרכז בשיקום כולל של מספר שכונות, במטרה לתת אופי אורבני מחודש לשכונות מוזנחות, להבטיח חיי קהילה בריאים ולצמצם את הפער החברתי והפיזי בין שכונות שונות בערים.**

בשנים 1976–1977 החל משרד השיכון לפעול במישרין ובאמצעות חברות לשיקום 12 שכונות מצוקה*** מבין 160 שכונות שאותן על ידי הרשות לבינוי ופינוי ועל יסוד תכניתיה. ההשקעה הדרושה לשיקום שכונות אלה במחירי 1977 נאמדה בשלושת רבעי מיליארד ל"י בפרק זמן של 5–12 שנים. לשנת 1978 תכנן המשרד להתחיל לעבוד ב־19 שכונות נוספות ולהשקיע בהן 1.25 מיליארד ל"י, בפרק זמן של 5–15 שנים.

החלטות הממשלה בדבר שיקום כולל של שכונות המצוקה

ביוני 1977 הכריז ראש הממשלה על כוונתו להעמיד את תכנית שיקום שכונות המצוקה כמשימה לאומית דחופה, שבמימונה יש לשתף את יהדות התפוצות ולהשלימה תוך חמש שנים. הממשלה קיבלה מספר החלטות בקשר להפעלת התכנית וסדרי הביצוע:

1. ב־2.10.1977 החליטה הממשלה שייעשה כל מאמץ אפשרי, כדי להביא לפתרון מצוקת הדיור בישראל תוך ארבע עד חמש שנים. הוטל על שר הבינוי והשיכון להביא תכנית מפורטת ויחד עם ראש הממשלה לבוא בדברים עם שר האוצר, כדי למצוא דרך לשתף כל אדם מישראל במאמץ לפתור את הבעיה;

2. ב־11.1.1978 החליטה ועדת השרים לענייני חברה ורווחה, בראשות סגן ראש הממשלה, להקים צוות היגוי בין־משרדי בראשות ראש הצוות למדיניות חברתית שבלשכת סגן ראש הממשלה ובהש"ת תתפזר נציגי המשרדים החברתיים. הוועדה תגבש הצעות מסגרת למימוש התכנית שיומ ראש הממשלה והן יובאו לאישור הממשלה, לאחר שידונו בוועדת השרים לענייני חברה ורווחה;

* תנאי דיור תת־תקניים הוגדרו על ידי הרשות: מגורים במבנים רעועים המיועדים להריסה, דירות במבנים ארעיים, דירות ללא שירותי דיור תקינים (מטבח ושירותים בתוך הדירה), או משפחות המתגוררות בצפיפות ממוצעת של שלוש נפשות לחדר ויותר.

** המקור: שיקום שכונות בישראל, משרד הבינוי והשיכון, אוקטובר 1977.

*** ראשון לציון – רמת אליהו, לוד – דרום נה זית, תל־אביב – נוה אליעזר, אשקלון – מגדל, בת־ים – מעברה, חולון – גיסי כהן, פתח־תקה – עמישב, רמת גן – רמת השקמה, רמלה – העיר העתיקה, הרצליה – נוה ישראל, יבנה – שכונת החולות.

3. ב-22.1.1978 החליטה הממשלה להקים ועדה משותפת לממשלה ולהסתדרות הציונית העולמית, אשר תעסוק בתיאום המדיניות הקשורה בנושא זה ;

4. ב-5.4.1978 החליטה ועדת השרים לענייני חברה ורווחה על נציגי הממשלה בוועדה המשותפת לממשלה ולהסתדרות הציונית, הכוללת את סגן ראש הממשלה, שר האוצר, שר העבודה והרווחה, שר הבינוי והשיכון ושר החינוך והתרבות ;

5. ב-16.5.1978 נדונו בוועדת השרים הצעות צוות ההיגוי הבין-משרדי לגבי הפעלת התכנית במישור המקומי ובמסגרת משרדי הממשלה. ועדת השרים הסמיכה את סגן ראש הממשלה למנות לידו, תוך תיאום עם השרים הנוגעים בדבר, צוות בין-משרדי (להלן הוועדה) לתיאום, לפיקוח והכוונה של התכנית לשיקום פיזי וחברתי של שכונות ואזורי המצוקה.

בסקירתו של שר הבינוי והשיכון בכנסת ביום 16.5.1978 הובאו פרטים על תכנית הממשלה לשיקום שכונות העוני, בשיתוף הסוכנות היהודית. התכנית כוללת חיטול 40 אתרים שנותרו מן המעברות, ושיקום כולל של 120 שכונות. בסך הכל התגוררו בשכונות אלו בשנת 1977, לפי נתונים שנמסרו על ידי השר כ-45,000 משפחות, ובהן כ-300 אלף נפשות — בתנאי דיור תת-תקנים. לפי נתונים, שפורטו בדברי השר, אומדן ההשקעה הדרושה לביצוע התכנית הוא כ-1.2 מיליארד דולר או כ-20 מיליארד ל"י (לפי השער 16.60 ל"י לדולר). מסכום זה יועדו 14.2 מיליארד ל"י לדיור, 4.1 מיליארד ל"י לתשתית פיזית וחברתית ו-1.5 מיליארד ל"י לשירותים חברתיים. השר הודיע בכנסת, שבתכנית הממשלה להוציא בשנת הכספים 1978 סך של 1.6 מיליארד ל"י למטרה זו מ-20 מיליארד ל"י, המיועדים להוצאה תוך חמש שנים.

באוקטובר 1978 החל משרד מבקר המדינה לקיים פעולות ביקורת של תכנית גדולה זו ולבדוק את ביצוע החלטות הממשלה. בשלב ראשון שנמשך עד ינואר 1979 נבדקו היערכות לשכת סגן ראש הממשלה, משרד הבינוי והשיכון, משרד העבודה והרווחה ומשרד האוצר לביצוע התכנית, הפעולות שבוצעו עד למועד סיום הביקורת וסדרי התיאום והפיקוח בין המשרדים השונים*.

ב-17.7.1978 החליטה הוועדה שבה לקחו חלק גם נציגים של הסוכנות היהודית, המגבית היהודית המאוחדת וקרן היסוד, כי שיקום השכונות יעשה בדרג המקומי ובדרג הארצי כלהלן :

בדרג המקומי הפרוייקט ירוכז בידי מנהל אחד (מנהל פרוייקט) וישתתפו בדיון ובהיגוי תכניות השיקום המפורטות נציגי השכונה, הרשות המקומית והדרג המחוזי של המשרדים הממלכתיים הנוגעים בדבר, וכן נציגי הסוכנות היהודית.

בדרג הארצי יפעל מטה מרכזי בלשכת סגן ראש הממשלה, שמתפקידיו יהיה להמליץ בפני הדרג המדיני על עדיפות בין שכונות, ותכנית הפעולה הספציפית בכל שכונה וכן על אישור מינויים של מנהלי פרוייקטים, התקציב לכל פרויקט וחלוקתו בין מטרות חברתיות לבין מטרות פיזיות, אישור החברה המבצעת במקום ותכנית כח אדם. המטה המרכזי יעסוק גם בעיבוד תכנית משולבת ברמות הארצית והמקומית בעזרת תכניות ונתונים של המשרדים. כן יטפל המטה בהזמנת סקרים ומחקרים, תיאום הפעולות ומניעת כפילויות, מעקב כולל והערכת הישגי הפרוייקטים.

בוועדה הוסכם על הכנת נוהל תקציבי, שיתבסס על השיטות התקציביות של הממשלה והסוכנות ושיראה סך הכל של תקציב לכל מקום ומעקב כולל אחר הביצוע. משרדי הממשלה, הסוכנות היהודית והרשויות האחרות יהיו אחראיות — כל רשות בתחומה — לניצול התקציב שיועד לה. כמו-כן הוסכם שימונה אחראי לקשר עם ארגונים של תורמים אורחים ומבקרים מקרב יהודי התפוצות.

ב-22.8.1978 אישרה הוועדה רשימה של 30 שכונות לשיקום בשנת הכספים 1978/79 מהן 11 שכונות, שמשרד הבינוי והשיכון החל בשיקומן עוד בשנת 1976.

— הרשימה הוגשה על ידי משרד הבינוי והשיכון וכללה 13 מבין 37 שכונות שהומלצו עוד בשנת 1975 על ידי רשות בינוי ופינוי ; שבע עשרה שכונות אחרות נבחרו על ידי המשרד עצמו. לא נמצאו קריטריונים או הנמקות ששימשו את הוועדה באישור השכונות לשיקום. לא שותפו באישור השכונות לשיקום נציגים של הרשויות המקומיות, בהן הוצע לבצע פעולות שיקום ; ואף לא נציג של מרכז השלטון המקומי. ראש עיריית ירושלים למשל התירע על אי שיתוף העירייה, שבתחומה נכללו שלוש שכונות לשיקום, ואשר לדבריו, צברה נסיון וידע רב בכל הדרוש לשכונות אלה והדרך ליישום השיקום.

* בדבר ביקורת על פעולות שיקום שכונות בירושלים ראה גם דו"ח נפרד של מבקר המדינה על תברת "פרוות" חברה ממשלתית עירונית לשיקום ירושלים נע"מ, מיום 5.2.1978.

ב־31.8.1978 נדונו בראשונה בין גזבר הסוכנות היהודית לבין מנכ"ל משרד האוצר, עקרונות הפעולה המשותפת של הממשלה והסוכנות היהודית. נקבע שהסוכנות היהודית תגייס במשך חמש השנים הבאות כספים, שיוקדשו לתכנית השיקום והממשלה תתרום לפרוייקטים שיבוצעו מממון הסוכנות היהודית או לפרוייקטים אחרים באותו איזור והקשורים לפרוייקטים של הסוכנות סכום מקביל. ביצוע התכנית הכוללת תתואם בין הסוכנות לבין הממשלה.

ב־20.12.1978 הוסכם בין סגן ראש הממשלה לבין נציג הסוכנות היהודית על עקרונות הפעלת התוכנית במשותף. הוסכם שהוועדה המשותפת לממשלה ולהסתדרות הציונית העולמית שהוקמה על פי החלטת הממשלה מ־22.1.1978 תקים ועדת מנכ"לים, שתורכב ממנכ"לי משרדי הממשלה השונים ומחלקות הסוכנות. ועדת המנכ"לים תהיה אחראית להכנת תכניות שיקום כוללות לשכונות, הגשתן לוועדת השרים לענייני חברה ורווחה והנהלת הסוכנות ויישומן לאחר האישור. ב־28.1.1979 אישרה הממשלה עיקרי סכום זה.

עד למועד סיום הביקורת את הובאו לאישור הממשלה הצעות מסגרת לתכנית שיקום, כפי שנקבע בהחלטת ועדת השרים לענייני חברה ורווחה מיום 11.1.1978.

— החלטת ועדת השרים לענייני חברה ורווחה מיום 16.5.1978, שהסמיכה את סגן ראש הממשלה למנות צוות בין־משרדי לתיאום, פיקוח והכוונה של התכנית. לשיקום פיוז וחברתי של שכונות ואזורי המצוקה לא הופעלה במלואה. הוועדה לא קיימה פיקוח על פעולות השיקום, בכלל זה מעקב ופיקוח תקציביים, שתוכננו ובוצעו על ידי משרד הבינוי והשיכון וללא תיאום עמה.

המטה המרכזי שבלשכת סגן ראש הממשלה לא המליץ בפני הדרג המדיני על עדיפות בין שכונות כפי שמתחייב מהחלטת הוועדה מן ה־17.7.1978.

מבין שלושים השכונות שאושרו לשיקום דנה הוועדה עד למועד סיום הביקורת בינואר 1979, באישור תכניות לשתי שכונות בלבד — שכונת החולות ביבנה ושכונת נוה ישראל בהרצליה. בדיון שהתקיים בדצמבר 1978, נמצא שהתכניות היו חלקיות ולכן החליטה הוועדה לדחות את המשך הדיון בהן לצורך השלמתן.

פעולות משרד הבינוי והשיכון

משרד הבינוי והשיכון התחיל בשיקום כולל של שכונות לפי תכניות של רשות הבינוי והפינוי עוד בשנים 1976—1977 במסגרת התקציב המאושר של המשרד. לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה ב־2.10.1977 בדבר תכנית שיקום שכונות המצוקה, הוא היה המשרד היחיד שאושרו בתקציבו לשנת הכספים 1978 סעיפים מיוחדים לשיקום שכונות, שכללו הרשאה להתחייב על סך 240 מיליון ל"י ותקציב להוצאה בסך 80 מיליון ל"י.

— משרד הבינוי והשיכון מפעיל משנת 1976 ועדות היגוי מחוזיות לטיפול בשיקום שכונות במחוזות השונים. ועדות אלה פועלות, בדרך כלל, בלא שיתופם של משרדי הממשלה האחרים (בשלוש שכונות, נוה ישראל בהרצליה, קיבוץ גלויות בקרית מלאכי ויפו ד' בתל אביב, פועל צוות היגוי לפרוייקט, שבו משתתפים נציגים ממשרדי ממשלה שונים). נציגי הרשויות המקומיות אינם משתתפים בהן בקביעות ואילו נציגי הסוכנות היהודית, וכן תושבי השכונות המשוקמות, אינם שותפים בוועדות, כנדרש בהחלטת הוועדה הבין־משרדית בדבר הפעלת התכנית.

— גם לאחר הקמת הוועדה המשיך משרד הבינוי והשיכון למנות בעצמו מנהלי פרוייקטים ומתכננים הפועלים מטעמו בשכונות השיקום. מינויים אלה לא אושרו בוועדה הבין־משרדית לשיקום שכונות ואף לא בוועדות הפנימיות, הפועלות על פי נהלים קיימים של המשרד. לגבי חמש שכונות מבין השלושים נמצאו ביחידה לשיקום שכונות שבמשרד הבינוי והשיכון תוכניות פזיות חבתיות רב שנתיות הכוללות לוח זמנים ועלות הביצוע של פרוייקט השיקום והן: רמת אליהו בראשון לציון (התכנית מוגדרת כתכנית ביניים בלבד), רמת השקמה ברמת גן, שכונת א' באילת, שכונת עמישב בפתח־תקוה ושכונת דרום נוה־זית בלוד. לגבי השכונות האחרות נמצאו תכניות תקציביות חד־שנתיות המלוות בתיאור כללי של סוגי הפעולות המתוכננות בשכונה לטווח הארוך. תכניות אלה הוכנו על ידי היחידה לשיקום שכונות, בשיתוף מחוזות משרד הבינוי והשיכון. אף אחת מן התוכניות לא אושרה עד כה על ידי הוועדה.

להלן שתי טבלאות, שבהן רוכזו פרטים על השכונות שאושרו לשיקום והנמצאות בטיפול המשרד, הפרוגרמה התקציבית והביצוע. כפי שנתקבלו מדו"חות המחשב של הגזברות ליום 31.12.1978 ומנתוני היחידה לשיקום שכונות. טבלה א' כוללת רשימה של 11 שכונות, שהטיפול בהן הוחל בשנים 1976, 1977; טבלה ב' כוללת רשימה של 19 שכונות גוספות, אשר הטיפול בהן הוחל בשנת הכספים 1978.

השכונות שהוחל בשיקומן בשנים 1976—1977 ונמשך בשנת 1978

פרוגרמה וביצוע בשנת 1978		פרוגרמה וביצוע בשנים 1976—77			הגוף המבצע	אפיזון חברתי	משפחות בדיר תת-תקני	ס"ה המשפחות	השכונה
חוזים והזמנות שנחתמו	פרוגרמה	חוזים והזמנות שנחתמו	הוצאה למעשה	פרוגרמה					
במיליוני ל"י									
9.5	12.1	8.0	8.5	6.0	חברת אפרידר	קשישים ומשפחות גדולות	300	680	אשקלון מגדל
1.0	7.0	2.5	2.5	2.5	משרד הבינוי והשיכון ועיריית בת-ים	משפחות מעוטות הכנסה	82	82	בת-ים מעברה
4.9	4.7	2.4	4.6	6.6	עיריית הרצליה	ריכוז של קשישים ומשפחות גדולות	100	700	הרצליה נוה-ישראל
9.4	12.7	4.8	7.8	8.9	שיכון ופיתוח לישראל	דימוי שלילי תהליך של עזיבה	440	2,000	חולון ג'סי כהן
5.5	4.5	1.3	2.3	—	המועצה המקומית החברה לפיתוח לוד-רמלה	ריכוז של משפחות גדולות ומעוטות הכנסה	200	1,000	יבנה שכ' החולות
13.9	7.3	10.2	10.2	7.2	החברה לשיקום פתח-תקוה	ריכוז של משפחות גדולות ומעוטות הכנסה	100	300	לוד — דרום ציה-זית
2.0	10.1	5.7	6.4	7.8	ערים" בשיתוף עמידר ועיריית ראש-ל"צ	משפחות קשישים בחלק מהשכונה	200	850	פתח-תקוה עמישב
6.2	11.8	3.4	6.7	8.2	החברה לפיתוח לוד-רמלה	ריכוז של נתמכי סעד וקשישים	200	3,100	ראש-ל"צ רמת אליהו
11.0	14.5	4.7	6.3	8.1	עיריית רמת-גן	דימוי שלילי תהליך של עזיבה	1,000	1,700	רמלה העיר העתיקה
7.6	8.0	3.3	4.9	7.0	חברת 'חלמיש	ריכוז של משפחות גדולות	300	1,600	רמת-גן רמת שקמה
7.1	6.7	3.5	4.1	4.1			106	945	ת"א נווה אליעזר
78.1	99.4	49.8	64.3	66.4					ס"ה

שכונות שהוחל בשיקומן בשנת הכספים 1978

השכונה	ס"ה המשפחות	משפחות בדיר תת-תקני	איפיון חברתי	הגוף המבצע	פרוגרמה וביצוע	
					פרוגרמה	חוזים והזמנות
אור-יהודה שכ' עמידר הכניסה לישוב	850	300	משפחות גדולות	חברת עמידר	9.7	3.7
אילת שכונה א'	800	200	משפחות מעוטות הכנסה ובודדים	חברת עמידר	4.4	1.9
באר-שבע שכונה ג'	1,250	150	משפחות גדולות	משרד הבינוי והשיכון	7.5	8.6
באר-שבע שכ' ד' צפון	1,400	270	ריכוז של משפחות גדולות	משרד הבינוי והשיכון	9.7	4.5
חיפה נודה יוסף	450		משפחות מעוטות אמצעים וקשישים	חברת שקמונה	3.5	0.8
טבריה - שכ' ד'	800	100	משפחות קשישים	עמידר ומשרד הבינוי והשיכון	5.4	0.2
טירת הכרמל ביאליק ורמב"ם	410	150	משפחות גדולות וקשישים	חברת עמידר	6.1	0.1
תוד-המרכז	250	90	משפחות קשישים	שיכון ופיתוח לישראל	4.2	2.3
ירושלים מורשה	600	240	משפחות מעוטות הכנסה	חברת פרוות	7.7	0.4
ירושלים	500	100	משפחות מעוטות קשישים	חברת פרוות		
עיר גנים ג'			משפחות מעוטות הכנסה ובינוי צפוף	חברת פרוות	16.7	—
ירושלים קטמון ח-ט	1,441 (יח"ד)	341 (יח"ד)	משפחות מעוטות הכנסה ובינוי צפוף	חברת פרוות		1.5
כפר-סבא, שכ' קפלן ויוספטל	490	340	משפחות גדולות וקשישים	חברת עמידר	7.5	—
לוד - בגית (1) ושיכון ממשלתי	150	40	משפחות קשישים	החברה לפיתוח לוד-רמלה	—	—
נהריה שיכון ממשלתי	600	600	משפחות קשישים	חברת עמיגור	6.2	0.1
נשר-תל-חנן	800	150	משפחות קשישים	משרד הבינוי והשיכון	4.8	—
קרית מלאכי קיבוץ גלויות	800	250	משפחות גדולות	המועצה המקומית	2.4	2.2
תל-אביב-יפו ד'	900	130	חברת חלמיש	חברת חלמיש	5.6	5.4
ת"א נוה שרת	1,000	200	משפחות גדולות	חברת חלמיש	5.4	5.5
ת"א שכ' התקוה	4,900	2,215	משפחות גדולות	עזרא ובצרון וחלמיש	22.4	26.6
ס"ה					129.2 (2)	63.8

(1) נכלל בתקציב דרום נוה זית לוד 1978.

(2) יתור עם 99.2 מיליון ל"י פרוגרמה תקציבית בשכונות בסבלה א', ו-11.5 מיליון ל"י שתוכננו לשכונות שלא נכללו ברשימת השכונות המאושרות, מסתכמים לכ-240 מיליון ל"י שאושר בתקציב שנת הכספים 1978.

המשרד חתם על חוזים לפעולות שיקום בשנת הכספים 1978 בשכונות שלא אושרו לשיקום בסך 11.9 מיליון ל"י, שכללו שני מיליון ל"י לשכונת גבעת אולגה בתדרה; 4.3 מיליון ל"י לתל-מונד; ו-4.6 מיליון ל"י לקריית-שמונה.

בפרוגרמת המשרד נכללו הקצבות לפעולות שיקום מאושרות גם מסעפים אחרים, נוסף לסעיף שיקום שכונות. לשכונת תל-הנזן בנשר אושר 4.75 מיליון ל"י במסגרת שיקום שכונות ו-3.2 מיליון ל"י במסגרת השלמת פיתוח בשכונות ותיקות; לשכונת מגדל באשקלון אושרו 12 מיליון ל"י במסגרת שיקום שכונות ו-9.72 מיליון ל"י במסגרת עבודות פיתוח ובניית מוסדות ציבור; ולשיכון ד' בטבריה אושרו 5.35 מיליון ל"י במסגרת שיקום שכונות ו-14.5 מיליון ל"י במסגרת בניית מוסדות ציבור ועבודות פיתוח. הסעיף שיקום שכונות במשרד הבינוי והשיכון כולל בתוכו גם בניית מוסדות ציבור ועבודות פיתוח, נוסף לפעולות שיקום אחרות.

נוסף לפעולות השיקום בשכונות המצוקה, המשיך המשרד לסייע, במסגרת פעילותו השוטפת, ליישובים שבהם נמצאות גם שכונות המצוקה. המשרד סייע לשכונות המצוקה גם במסגרת סעפים אחרים, למשל, המענקים לעיר ירושלים במסגרת תכניות שונות הם יותר מ-160 מיליון ל"י כולל 125 מיליון ל"י לבניית מוסדות ציבור, 15 מיליון ל"י להשלמות פיתוח בשכונות ותיקות. סכומים אלה אינם מיועדים לשכונות הטעונות שיקום, שלהן אושרו במסגרת שיקום שכונות 24 מיליון ל"י; סעיף "פינויים", שכולל פינוי מעברות בבאר-יעקב וגבעת שמואל וכן של כפר שלם בתל אביב*. נוסף לכך קיימים סעיפי בנייה החדשה בישובים העירוניים חלקם בשכונות השיקום וחלקם בשכונות אחרות.

— העובדה שמשרד הבינוי והשיכון איננו מרכז בתקציבים שלו נתונים בדבר כלל הסיוע לשכונות המצוקה ולערים וליישובים שבהם נמצאים שכונות מצוקה, פוגם באפשרות לתאם ולקבוע סדר עדיפויות בין התכניות השונות, והטיפול של המשרד בשכונות מצוקה במסגרות ובשיטות שונות אין בו כדי להבטיח שליטה ומעקב אחר הטיפול במשפחות הזקוקות לשיקום ולמנוע כפילויות וחוסר תיאום בביצוע תכניות השיקום ולהבטיח גיבול יעיל של האמצעים המיועדים לכך.

באשר לתרומות המתקבלות מחוץ לארץ לפעולות שיקום, שעליהן החליטו הסוכנות היהודית והתורמים, לא פעל משרד האוצר עד כה לקבל מהגורמים הנוגעים בדבר תחזיות בדבר התרומות שיוקצו לפעולה ומועדי העברת הכספים לביצועה, כדי לאפשר את תכנון התקציב הדרוש להשתתפות הממשלה.

להלן שתי דוגמאות שריכוזה הביקורת לגבי פעולות שיקום בירושלים ובאשקלון:

ירושלים — מורשה. ב-30.10.1977 הוציא משרד הבינוי והשיכון הזמנה לחברת "פרוות", המבצעת את פרויקט השיקום בשכונה זו בסך מיליון ל"י לביצוע עבודות שיפוץ ברכוש המשותף בשיכון מנדלבאום במור-שה; בכתב ההזמנה נאמר, שעבודות השיפוץ ייעשו במקביל וההרחבות באותם בתים, שמימנם ייעשה על ידי הדיירים עצמם; הקצבה זו לא נוצלה. בחודש ספטמבר 1978 הוציא משרד הבינוי והשיכון הזמנה בסך שלוש מיליון ל"י ל"פרוות" בעבור הרחבת 100 יחידות דיור במורשה. בכתב ההזמנה נאמר שהערייה תשתתף ב-0.3 מיליון ל"י נוספים לביצוע ההרחבות.

חלקה של השכונה הוא בתים ערביים וחלקה שיכוניים. עבודת סקר מקיפה, שבוצעה בסוף שנת 1972 על ידי החברה לתכנון ויעוץ כלכלי, בעבור הרשות לבינוי ופינוי של אזורי שיקום, לבחינת כלכליות והכרתיות של אפשרויות השיקום במורשה, המליצה לדלל את השכונה ולהוציא מתוכה את כל המשפחות שנקבעו כראשונות לשיקום והגרות בצפיפות של שלוש נפשות בחדר ויותר (79 משפחות על פי נתונים מאוקטובר 1978 מהן 24 משפחות בשיכוניים), זאת כדי להגדיל את מספר החדרים למשפחות הנותרות במורשה. שיפור רמת הדיור של התושבים הנותרים באתר עשויה, לדעת מכיני הסקר, להגביר את ערך נכסיהם וכוסר גיודתם ולגרום לשינויים באופי אוכלוסיית מורשה, שכן בכוחה לדרבן חילופי אוכלוסין, והעלאה הדרגתית ברמתם החברתית כלכלית של תושבי השכונה.

במחוז ירושלים של משרד הבינוי והשיכון העלתה הביקורת שישנן תרומות בהיקף גרוב לשיקום שכונות בירושלים, אולם לא נמצא מסמך על כך התרומות שנתקבלו בעבור שיקום השכונות בירושלים. ועדת הבינוי לשיקום העיר ירושלים מורכבת משני נציגים של משרד הבינוי והשיכון, שני נציגים של העירייה ומנכ"ל החברה הממשלתית עירונית לשיכון "פרוות". ממסגרי הוועדה עולה שקיימות כ-17 שכונות בירושלים, המהוות יעד לשיקום; שבע שכונות מהן אינן מופיעות ברשימת 160 האתרים המיועדים לשיקום של משרד הבינוי והשיכון;

* כפר שלם הוכרז כאזור שיקום בשנת 1969 על פי החוק לבינוי ופינוי — ראה דו"ח שנתי 25 של מבקר המדינה עמ' 614 ודו"ח שנתי 27 עמ' 559.

מאידך גיסא, הרשימות שבידי הוועדה אינן כוללות את כל השכונות המופיעות ברשימת משרד הבינוי והשיכון. מפרוטוקול ועדת ההיגוי מיום 20.9.1978 עולה גם שכמה מן השכונות "הובסחו" (במסגרת מבצע אימוץ שכונות על ידי קהילות יהודיות בחוץ לארץ) לתורמים, על ידי המגבית וקרן היסוד אף כי רובן אינן נכללות ברשימת שלושים השכונות, המיועדות לשיקום בשנת התקציב הנוכחית.

מצב זה מעיד על חוסר תיאום בין ועדת ההיגוי המחוזית לבין הגורמים המטפלים באימוץ השכונות ע"י הקהילות היהודיות בתפוצות.

אשקלון — מגדל. בסוף 1974 הוגש סקר מקיף לרשות בינוי ופינוי של אזורי שיקום, על ידי צוות אדריכלים כלכליים וסוציולוגים, ובהנחיית ועדת ההיגוי שהורכבה מן הרשות לבינוי ופינוי אזורי שיקום, משרד השיכון, מינהל מרקעי ישראל ועיריית אשקלון בשכונת מגדל באשקלון. לדעת עורכי הסקר השכונה היא בעלת מירקם חברתי חיובי, המשפחות מתגוררות בדירותיהן שנים רבות, דבר המוכיח על ניידות מועטת בתוך השכונה ועל אף מוצע צפיפות הנפשות הגבוה לחדר מגלים האנשים שביעות רצון מן השכונה. השכונה נמצאת במרכז המסחרי של אשקלון והמגמה העיקרית באזור הינה המשך התפתחותו והתרחבותו כאזור מסחרי, חן גידול במספר החברות והמוסדות המעבירים את פעולותיהם לאזור.

לאור נתונים אלה הציעו עורכי הסקר לשקם בתוך השכונה את כל המשפחות המיועדות לפינוי ונוסף לכך לבנות בשכונה 1,544 יחידות דיור בעבור תושבים חדשים, שיבואו מחוץ לשכונה. 261 משפחות מכלל 606 המשפחות המיועדות לפינוי ישקומו על פי התכנית בשכונת רמת אשכול, הגובלת עם מגדל. תכנית זו לא אושרה על ידי גורמים מוסמכים. כיום נמצאת בשלבי הגשה תכנית חדשה לבינוי בשכונה, המיועדת בחלקה בעבור תושבי השכונה ובחלקה בעבור תושבים אחרים.

לפי נתוני חברת "אפרידור", המבצעת את פרויקט השיקום, התגוררו בשכונת מגדל במועד שבו החלה החברה בפעילותה בשנת 1976, כ-680 משפחות. עד לסיום הביקורת אישרה החברה פינויין של 300 משפחות, מהן.

בדעת החברה לפנות את השכונה מכל תושביה ולבנות אותה מחדש. כמה מהתושבים שפנוי מן השכונה אוכלסו בשתי השכונות שמשון וגבעת ציון; שתיהן מוגדרות על ידי משרד הבינוי והשיכון כשכונות הסעונות שיקום שבהן ישנו ריכוז של משפחות גדולות ומתחים חברתיים.

השתלמות עובדים בארצות הברית

ב-15.8.1978 הוסכם על תכנית ההדרכה בין משרד הבינוי והשיכון לבין אגף התקציבים שבאוצר והסוכנות לפיתוח בין-לאומי של ממשלת ארצות הברית. במסגרת התכנית יצאו בחודשים ספטמבר—נובמבר 1978 לארצות הברית כ-50 עובדי מדינה וחברות ממשלתיות, ומספר עובדים מתברות פרטיות להשתלמות בנושאי שיקום שכונות, החזקת מבנים וכן מימון הבנייה, מערכות חסכון והלוואות לדיור. ההוצאה המשותפת לישראל ולארצות הברית בביצוע התכנית נאמדה ב-180,000 דולר. אגף התקציבים אישר למשרד הבינוי והשיכון למטרה זו תוספת תקציב בסך של 1.8 מיליון ל"י.

במסגרת תכנית ההדרכה בנושא שיקום שכונות יצאו לחוץ לארץ בספטמבר 1978 למשך שלושה שבועות ארבעה עובדים ממשרד הבינוי והשיכון, שלושה מהם מאגף הפרוגרמות ואחד מאגף תכנון והנדסה. כן יצאו להשתלמות בנושא זה מנכ"ל חב' חלמיש וראש צוות בינוי ותשתית באגף התקציבים וכן מנהל המחלקה לתכנון ומידע שבמשרד העבודה והרווחה.

לא נמצאו הנמקות בכתב לפי אלו קריטריונים נקבעו המשתלמים. תכנית ההשתלמות, תוכנה ועיתויה ואשור המועמדים לא תואמו עם לשכת סגן ראש הממשלה, המטפלת בהיגוי תכנית שיקום השכונות (ראה לעיל). עוד התברר שלשכת סגן ראש הממשלה טיפלה בתכנית משלה ללימוד נושא השיקום בעזרת יועצים ומדריכים מארצות הברית, שפעלו בארץ והיא בוטלה עקב פעולה זו.

פעולות משרד העבודה והרווחה

חלק חשוב בנושא שיקום שכונות נוגע למשרד העבודה והרווחה, אשר אמור, בהתאם להחלטות שנתקבלו, להיות אחראי לפעולות החברה והרווחה בשכונות, אשר יהיו גורם ראשי בתכנית השיקום יחד עם פעולות הבינוי הפיזי.

בשנה הראשונה לפעולה לא עמד לרשות המשרד תקציב למימון פעולות בתחום זה. באוגוסט 1978 הכין משרד העבודה והרווחה מסמך ובו ריכוז המצב בשכונות שנקבעו לשיקום, השכונות

בהן קיימת תכנית חברתית וישנו אחראי לתכנית והתקציב הדרוש לפעולה בשנה הראשונה. לפי אותו מסמך נמצאו בשש שכונות, מבין 30 השכונות תכניות חברתיות; ביתר השכונות היו התכניות בהכנה או שלא היו קיימות כלל.

בחווד ספטמבר 1978 אושרה למשרד תוספת תקציב לביצוע סקרים ומחקרים לשכונות הטעונות שיקום, שכלל 2.5 מיליון ל"י הרשאה להתחייב, וזוהי להוצאה בשנה השוטפת סך 1.25 מיליון ל"י. כן אושרו למטרה זו 38 תקנים של מרכזי פרויקטים חברתיים ועובדים קהילתיים לשכונות השיקום, מהן אוישו עד לדצמבר 1978 15 תקנים. עד לסוף נובמבר 1978 לא אישר המשרד שום תכנית חברתית לשכונות, כדי להביאה לדיון בוועדה הבין-משרדית שמתפקידה לקבוע את התכנית המ- שולבת לכל שכונה על כל היבטיה. משרד העבודה והרווחה אינו שותף בהיגוי הפרויקטים במסגרת הוועדות המחוזיות של משרד הבינוי והשיכון להוציא שלוש שכונות (ראה לעיל). בכל יתר השכונות פועל משרד הבינוי והשיכון לבדו ומנהלי הפרויקטים הפועלים מטעמו בדרך כלל אינם בעלי הרקע המקצועי שיכשירם לטפל בהיבט החברתי.

בתכנית קהילה חדשה, שעובד השירות לעבודה קהילתית במשרד העבודה והרווחה בנובמבר 1978, פורטו עקרונות לפעולה בשיקום השכונות ונקבעו סדרי יישומן ברמות השונות. התכנית מתבססת על השקפה, שפתרונות דיור הן בישראל והן בחוץ לארץ כאשר אינם משולבים בפעילות שיקום חברתית מוגברת ושיקום כל פרט ופרט נועדו כמעט תמיד לכשלו. לכן דורשת התכנית פעולה מתואמת בין הגורמים הממשלתיים, הרשויות המקומיות, ושותף מירבי של תושבי השכונות עצמם.

*

שיקום כולל של שכונות במצוקה הוכר על ידי הממשלה ככורח חברתי וכלכלי ממדרגה ראשונה, והוא כרוך בגיוס אמצעים כספיים, ארגוניים ומקצועיים גדולים במיוחד. במתן ידה למבצע איפשרה יחדות התפרצות חרף הצימצום במשאבים, להחיש את הפעולה בשטח זה.

במשך כשנה וחצי, מאז נתקבלה החלטת הממשלה, רוכז חומר מחקרי רב ונבחנו דרכי הפעולה, הונחו היסודות לארגון העבודה ואושרה רשימה של שלושים שכונות ראשונות לשיקום. עם זאת עוד לא נכנסה הפעולה לתנופה מספקת, שתאפשר ביצוע התכנית בפרק זמן של ארבע עד חמש שנים, כפי שקבעה הממשלה.

ממצאי הביקורת מצביעים על כך, שבנושאי ארגון ותכנון הפעולה, התיאום והפיקוח עוד לא הושג הסדר בין הגורמים השונים, צריכים לקחת חלק בביצוע תכנית השיקום על היבטיה השונים.

מפעל החסכון לבניין

באמצע שנות החמישים יזם משרד השיכון — היום משרד הבינוי והשיכון (להלן — המשרד) מפעל לחסכון לבניין (להלן "המפעל") שמטרתו לעודד חסכון לדיור מצד הציבור הרחב ולאפשר למשרד לכוון חוסכים לשכונות וליישובים שונים, שבהם הוא יבנה דירות לחוסכי המפעל למען גיוון האוכלוסייה בהם. עד תחילת שנת 1976 הופעלו במסגרת המפעל בזו אחר זו כמה תכניות חסכון. להלן פירוט התכניות שהופעלו על ידי המשרד:

שם התכנית	תאריך התחלת ההרשמה	תאריך סיום ההרשמה
מפעל חסכון לבניין 1955	מאי 1955	ינואר 1971
מפעל חסכון לבניין 1971	פברואר 1971	מרס 1973
מפעל חסכון לבניין 1973	אפריל 1973	אפריל 1974
מפעל חסכון בר-מצוה	יולי 1963	ינואר 1976
מפעל פקדון לשיכון 1969	אוקטובר 1969	מרס 1970