

הרירות למכירה חופשית, מצביעים על אי סדרים בקבלת ההתחייבויות שקיבל על עצמו המשרד ובמולוויין. המשרד הודיע, בעקבות ממצאי הביקורת, על הקמת ועדה שתחקור את סדרי הפיקוח והתשלומים בעבודות הפיתוח. מן הראוי הוא שהחקירה תיעשה על ידי גופים מקצועיים וישתתפו בה גם גורמים כלתי תלויים. כמיוחד יש לבדוק אם שולמו תשלומי יתר לקבלנים ואם אמנם כן הדבר, יש להסיק את המסקנות המתאימות מכך, לרבות החזרת הכספים.

התכנית לשיקום והתחדשות השכונות

באוקטובר 1977 החליטה הממשלה על תכנית לשיקום שכונות המצוקה שתבוצע בשיתוף עם יהדות התפוצות והסוכנות היהודית. בשנת 1980 הוחלט להסב את שם התכנית ל"תכנית שיקום והתחדשות השכונות" (להלן — תכנית השיקום).

בראשית הפעלתה בשנים 1977 ו-1978 הקיפה התכנית 29 שכונות שנעשו בהן בעיקר פעולות שיקום בתחום הפיזי, שמשרד הבינוי והשיכון התחילן עוד בשנים קודמות. פעולות אלה כללו הרחבת דירות, שיפור חזיתות וכניסות של מבנים, פיתוח חצרות וכן התקנת דרכים ושיפוצן, מדרכות, תאורה, מים וכו'.

בשנת 1979 צורפו לתכנית השיקום 35 שכונות נוספות ובאותה שנה הוחל למעשה בהפעלת תכנית גם בתחום החברתי, כביטוי לתפיסה שהונחה ביסוד תכנית השיקום, והיא טיפול משולב במצוקות המאפיינות את השכונה בתחומים שונים: תשתית פיזית, חברה ורווחה. עם צירוף חמש שכונות נוספות לתכנית ב-1980 הגיע מספר השכונות שבתכנית השיקום הפיזי והחברתי ל-69, ובהן התגוררו כ-540,000 נפש. בכמה מקרים הוגדר ישוב שלם כשכונת שיקום. באמצע 1982 נוספו לתכנית עוד 13 שכונות, ובהן כ-60 אלף נפש; הפעילות בשכונות אלה עדיין בראשיתה.

תכנית השיקום הייתה חדשנית בשל גישתה הכוללת למכלול הבעיות שהיא נועדה לפתור, תוך פעילות משולבת הן בתחום החברתי והן בתחום שיפור הדיור והתשתית בשכונות, כדי לבטל או לפחות לצמצם את המצוקה הקיימת. לביצוע תכנית השיקום נדרשו גורמים רבים: משרדי הממשלה, שכל אחד מהם אחראי בתחומו המקצועי על הפעלת התכנית וביצוע התקציב שלהם (להלן — משרדים יעודיים), הסוכנות היהודית וקהילות יהודיות בתפוצות, שאימצו שכונות שיקום והתחייבו לתרום כספים לשיקומן; וכן הרשויות המקומיות שבגבולות שיפוטן ממקומות השכונות. משקל רב בתכנית השיקום יוחס לפעולותיהם של תושבי השכונות עצמם, שאותם ביקשו יוזמי התכנית לשתף בכל הליכי השיקום מתוך מגמה להניע תושבים לפעילות עצמית.

ריבוי הגופים המשתתפים בתכנית השיקום שיוו לה מורכבות מיוחדת וחייבו את האחראים להפעלתה להערכות מתאימה לשם הבטחת פיקוח גאות ותיאום מירבי בין הגורמים השונים בתכנון ובביצוע לשם השגת יעדי התכנית.

בדו"חות שנתיים 29 (עמ' 282) ו-31 (עמ' 225) של מבקר המדינה הובאו ממצאי הביקורת המתייחסים לשלבי ההתארגנות וההפעלה של תכנית השיקום.

הממצאים, שהועלו בדו"ח שנתי 31, נדונו בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת. בסיכומיה והצעותיה שאושרו במליאת הכנסת ניתנו המלצות, שבעיקרן נועדו לחזק את הדיווח על הפעלת התכנית והפיקוח עליה.

בשנת 1981, לאחר כינונה של הממשלה החדשה, נקבע שסגן ראש הממשלה ושר הבינוי והשיכון יעמוד בראש ועדת שרים לענייני חברה ורווחה, שבאה במקומה של ועדת השרים לענייני ביצוע תכנית השיקום ואשר תפקידה לקבוע את המדיניות בהפעלת תכנית השיקום יחד עם הסוכנות היהודית (להלן — הוועדה המשותפת). סגן שר הבינוי והשיכון אחראי להפעלת התכנית. עם שינויים אלה הועבר הטיפול בתכנית השיקום כולה ממשרד ראש הממשלה למשרד הבינוי והשיכון, שלפני כן טיפל בשיקום הפיזי בלבד. מתאם הפרוייקטים (להלן — מתאם התכנית), הצוות הבינמוסדי, שבו משתתפים נציגי כל הגורמים הפועלים בתכנית השיקום, והצוות למדיניות חברתית (להלן — הצוות המתאם), שהועסקו קודם לכן בלשכת סגן ראש הממשלה בהפעלת תכנית השיקום הועברו ללשכת סגן שר הבינוי והשיכון. בדרך זו רוכזו במשרד אחד כל הפונקציות המנוחות והמפעילות את תכנית השיקום.

השינויים, שחלו בדרג המקומי בעקבות העברת הפונקציות השונות למשרד הבינוי והשיכון, התבטאו בעיקר בשילוב יותר הדוק בין תפקידי מנהלי צוות היגוי מקומי לבין תפקידי מנהלי בינוי ושיכון והגברת התיאום ביניהם. במספר מקרים נבחר מנהל אחד לשני התפקידים; התחזק שיתוף הפעולה עם הסוכנות היהודית ועם הרשויות המקומיות ומתוך כך גברה גם המודעות בקרב התושבים לפעולות השיקום המבוצעות בשכונתם.

בהודשים יוני-דצמבר 1983 בדק משרד מבקר המדינה את ההתקדמות, שחלה בפעולות השיקום והתחדשות השכונות, ואת התוצאות, שהושגו בחלוף כשש שנים מאז התקבלה ההחלטה על התכנית. ברמה הארצית נבדקו פעולות הצוות הבינומסדי והצוות המתאם, והקשר בינם לבין המשרדים היעודיים וצוותי ההיגוי בשכונות השיקום; הקצאת תקציבי תכנית השיקום והמעקב אחר הביצוע; הפעלת התכניות לשיקום חברתי והערכתן. כמו כן נערכה בדיקה של הפעלת תכנית השיקום ברמה המקומית בשתי שכונות השיקום בבאר-שבע. הבדיקה נערכה במשרד הבינוי והשיכון בירושלים ובשכונות השיקום בבאר-שבע; בירורים והשלמות נערכו במשרדי הממשלה היעודיים.

לגבי חלקו של משרד הבריאות בהפעלת תכנית השיקום ראה להלן בוד"ח זה (משרד הבריאות).

תקציבי תכנית השיקום בשנים 1979 — 1983

ההקצבות הכספיות, שהועמדו לרשות תכנית השיקום, מקורם בתקציב המדינה ובתקציב הסוכנות היהודית. בתקציב המדינה נכללו סעיפים מיוחדים לתכנית השיקום, במסגרת תקציבי ארבעה משרדים יעודיים: משרד הבינוי והשיכון, המבצע את השיקום הפיזי והמממן, החל משנת 1981, גם את הוצאות הצוות המתאם; וכן משרד החינוך והתרבות, משרד העבודה והרווחה ומשרד הבריאות, האחראים לביצוע התכנית בתחום החברתי. תקציבי הסוכנות היהודית מקורם בתרומות של קהילות יהודיות מאמצות בתפוצות, והם מיועדים ישירות לפעולות בתחום החברתי ולבניית מוסדות ציבור בשכונות השיקום.

להלן פרטים על סך כל המשאבים, שהועמדו לרשות תכנית השיקום בשנות הכספים 1979—1983, כפי שהוכנו על ידי אגף התקציבים במשרד האוצר:

ט ב ל ה 1

א. ערכים שוטמים במיליוני שקלים

1979	1980	1981	1982	1983	ס"ה
					1. משרד הבינוי והשיכון (הרשאה להתחייב)
105	324	817	1,894	4,137	
					2. משרד הבינוי והשיכון (תקציב)
98	286	558	716	1,455	
					3. משרדים חברתיים (תקציב)
4	50	257	548	1,148	
					4. סה"כ ממשלה (תקציב) (2 + 3)
102	336	815	1,264	2,603	
					5. הסוכנות היהודית (הוצאה)
20.6	133.3	697.7	1,000	3,300	
					ב. הנתונים הנ"ל במיליוני דולרים
					6. ממשלה (הרשאה להתחייב)
36	62	89.5	97.7	96	381.2
					7. ממשלה (תקציב)
34	56	67.9	50.6	42	250.5
					8. הסוכנות היהודית (הוצאה)
2.4	15.6	46.4	40	60	164.4

הנתונים על חלקה של הסוכנות היהודית בוד"ח אגף התקציבים (סעיפים 5, 8 בטבלה) מתייחסים להוצאה בפועל, למעט שנת 1983 המהווה אומדן בלבד. הנתונים על חלקה של הממשלה מתייחסים לתקציבים בלבד, לרבות הרשאה להתחייב.

בשנים 1977 ו-1978 אושרו תקציבים קטנים יחסית, בעיקר לתכניות בתחום השיקום הפיזי. יוזמי תכנית השיקום הניחו כראשית הפעולה, כי יידרש כשה"כ תקציב של 1.2 מיליארד דולר לשיקום 120 שכונות תוך ארבע עד חמש שנים. לפי הסיכום בין הממשלה לבין הסוכנות היהודית נקבע, שהסוכנות תגייס מיהדות התפוצות כספים לביצוע התכנית, והממשלה תקציב סכום מקביל. מהנתונים הנ"ל ומממצאי הביקורת מתברר, כי כעבור שש שנים מאז החלט על תכנית השיקום הוקצבו כפועל כ-415 מיליון דולר לפעולות שיקום ב-69 שכונות.

הקצאת תקציבים לשכונות לפעולות חברתיות

לקראת כל שנת תקציב קובע הצוות המתאם את ההקצאה התקציבית לנושאים חברתיים בכל שכונה, לאחר קבלת נתונים ממשדק האוצר על היקף המסגרות התקציביות, שיעמדו לרשות תכנית השיקום ולאחר קבלת נתונים מהסוכנות היהודית לגבי התקציבים שלה לפעילות חברתית, שיעמדו לרשות כל שכונה ושכונה. במסגרת ההקצאה המאושרת יכול צוות היגוי מקומי לגבש את הצעותיו לתכניות השיקום השנתיות.

כדי לקבוע את שיעור ההקצאה בין השכונות אישר הצוות הבינמוסדי, ביולי 1981 "מדד מצוקה יחסי" (להלן — המודד הקובע) לפיו תיקבע ההקצאה התקציבית לכל שכונה; המדד מתבסס על האחוז הממוצע שמהווה:

א. האוכלוסייה בשכונה מסה"כ של האוכלוסייה בכל שכונות השיקום.

ב. הילדים טעוני טיפוח בשכונה מסה"כ של הילדים טעוני טיפוח בכל שכונות השיקום.

ג. קשישים (בני 65+) בשכונה מסה"כ הקשישים בכל שכונות השיקום.

תקציבי הסוכנות היהודית לשכונות נקבעים בהתאם להתחייבויות של הקהילות לתרום לשכונות שאומצו על ידן. מימדי התקציבים האלה תלויים ביכולת גיוס הכספים של הקהילה המאמצת. אין להעביר תרומות משכונה לשכונה. מאחר שעומק המצוקה שונה משכונה לשכונה נקבע כי תקציבי הממשלה ישלימו את חלקה של הסוכנות היהודית כך שסה"כ התקציב שיאושר לפעולות חברתיות לכל שכונה יהלום את המדד הקובע.

להלן סה"כ התקציבים, שאושרו לשכונות בשנות הכספים 1981—1983 לפעולות שיקום חברתיות לפי נתונים שהמציא הצוות המתאם, למעט תקציבים להקמת מוסדות ציבור (במיליוני שקלים):

ט ב ל ה 2

1981	1982	1983	
402	621	1,256	הסוכנות
198	367	838	הממשלה
600	988	2,094	סה"כ

משדק מבקר המדינה בדק את סדרי הקצאת הכספים לשכונות השיקום לשנות הכספים 1982 ו-1983, ולהלן פרטים:

התקציבים לפעולות החברתיות שאושרו לשכונות הוכנו על ידי הצוות המתאם והם הועברו לידיעת הצוות הבינמוסדי. משדק מבקר המדינה ערך השוואה בין התקציבים שאושרו לשכונות לבין התקציבים המתחייבים מן המדד הקובע, בשנות הכספים 1982 ו-1983.

— הביקורת העלתה, כי בשנת 1982, מתוך 69 השכונות שבהן הופעלה תכנית השיקום, ל-36 הוקצו תקציבים תוך סטייה, גם כלפי מעלה וגם כלפי מטה, של 25 אחוז ויותר מן המדד הקובע. גם בשנת הכספים 1983 היו 36 שכונות כאלו; בחלק מהשכונות הגיעה הסטייה ל-100 אחוז ואף ל-180 אחוזים.

מתוך השוואת הסטיות לשנים 1982 ו-1983 עולה, כי בדרך כלל שכונות שקיבלו תוספת תקציב בשנת 1982 המשיכו לקבלה גם בשנת 1983, ושכונות שתקציבן פחת בשנת 1982, קיבלו פחות מהמגיע להן לפי המודר גם בשנת 1983.

להלן המישה מקרים, מכין עשרה, שעליהם הצביעה הביקורת, שבהם קיבלו שכונות שיקום בשנים 1982 ו-1983, תקציבים גדולים בהרבה מהתקציבים שהגיעו להן לפי המודר הקובע (באחוזים ובהתאמה): תל מענד כ-100 ו-120; רחובות (קרית משה) כ-160 ו-180; יכנה (רמות ויצמן) כ-85 ו-85; מעלות תרשיחא כ-114 ו-100 וכפתח תקוה (עמישב) כ-71 ו-85.

לעומת זאת להלן המישה מקרים מכין עשרה, שעליהם הצביעה הביקורת, שבהם קיבלו שכונות שיקום בשנים 1982 ו-1983 תקציבים קטנים בהרבה מהתקציבים שהיו מגיעים להם לפי המודר הקובע (באחוזים ובהתאמה): כחיפה (ואדי ניסנס) — 50 ו-30; בירושלים (הבוכרים) — 45 ו-40; כראשון לציון (סלע) — 37 ו-50; ככני ברק (פרים כין) — 36 ו-40 וכרמלה (עיר ישנה) — 26 ו-40.

יחד עם נתוני התקצאות התקציביות לשכונות לשנת 1982, שנמסרו לצוות הבינמוסדי, הובאו הסברים לסטיות מהמדד כדלקמן:

1. קיימות פעולות מסויימות באחריות הממשלה, שהסוכנות היהודית מנועה מלממן כגון בתחומי החינוך בבתי ספר, תשלום לעובדים סוציאליים וקהילתיים; לכן הוקצב לכל שכונה, המונה למעלה מ-5,000 תושבים, סך של 1.75 מיליון שקל לקיום פעילויות אלה, גם כאשר תקציב הסוכנות היהודית לשכונה היה גדול מהמדד הקובע.

2. ניתנה תוספת תקציב לשכונות, שבהן שיטת ההקצאה גרמה ירידה תלולה בתקציבים הממשלתיים לעומת שנה קודמת.

3. לשתי שכונות הוגדל התקציב בנימוק שריחוקן הגיאוגרפי מגדיל את עלויות הביצוע.

הביקורת העלתה, כי הנימוקים הנ"ל אינם מסבירים את כל הסטיות שנמצאו.

בדצמבר 1982 נמסרו לצוות הבינמוסדי נתונים על ההקצאה התקציבית לשכונות לפעילות חברתית לשנת 1983; לנתונים אלה לא צורפו הסברים כלשהם כאשר לסטיות מהמדד הקובע. משרד הבינוי והשיכון בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 1984, הסביר, כי בנוסף לנימוקים שהובאו לעיל מצויים נימוקים נוספים, בעיקר שינויים בהקצבות המתקבלות מהקהילות היהודיות המאמצות. נימוקים אלה הובאו ליריעת הצוות הבינמוסדי בדברי ההסבר לחלוקת התקציב לשכונות לשנת הכספים 1981 והם תקימים לגבי השנים 1982, 1983. לדעת הביקורת מאחר שההסבר התייחס לשנת הכספים 1981 בלבד, מן הראוי היה, כי הסברים כאלה יובאו לאישור הצוות הבינמוסדי לגבי שנות הכספים 1982 ו-1983, כדי שיתן דעתו אם עדיין קיימים התנאים המצדיקים הכנסת שינויים בהקצאות התקציביות לעומת המודר הקובע.

— בשנות הכספים 1982 ו-1983 אושרו ל-12 שכונות ו-11 שכונות (בהתאמה) תקציבים הקטנים מהמדד הקובע ב-25 אחוזים ויותר; בפני הצוות הבינמוסדי לא הובאו נימוקים להקטנת תקציביהן של שכונות אלה.

— התקציבים שאושרו לשכונות הועברו ליריעת הצוות הבינמוסדי בלא שהתקיים דיון לגבי חלוקת התקציבים על כל התוספות והגרועות מהמדד הקובע ובלא שנתקבלה החלטה ברורה המאשרת את התקציבים.

משרד הבינוי והשיכון בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 1984 הסביר, כי ההקצאות התקציביות לשכונות בצירוף הנימוקים לסטיות נמסרו לחברי הצוות הבינמוסדי, ואלה לא הביעו הסתייגותם. לכן לדעת המשרד יש לראות תקציבים אלה כמאושרים על ידי הצוות הבינמוסדי. לדעת הביקורת הצוות הבינמוסדי אינו יכול להסתפק בקבלת המידע, בנושא כה חשוב, כמו הקצאת המשאבים לכל שכונה והסמיה מן המודר הקובע, ושומה עליו לקיים דיון מפורט על ההקצאות התקציביות לגבי כל שכונה ושכונה ובהקשר דיון כזה אין באי הסתייגות כדי לשמש תחליף לאישור של ממש.

הנתונים המובאים לעיל מצביעים על כך שלשכונות מעטות בלבד הוקצו תקציבים כהתאם למרד הקובע, ואילו ברוב השכונות היו סמיות ממנו, שלעתיים הגיעו לשיעור גדול.

לדעת הביקורת פרדי מינהל תקין מחייבים שקביעת מרד תיושב ככל האפשר בכל המקרים ואם יש צורך לסטות ממנו במקרים מיוחדים, יש לקבוע מי המוסמך לאשר סמיה ואישור זה צריך שיהא מלווה בהנמקות מתאימות. אם יתברר, כי אכן הסמיות המרובות היו מהחייבות המציאות, יש צורך לבחון מחדש את המרד הקובע.

אישור תוכניות במסגרת התקציב

צוותי ההיגוי בכל שכונה נדרשים להגיש תכניות מפורטות לפעילות חברתית במסגרת התקציב שאושר להם באותה שנה. ועדות משנה של הצוות הבינמוסדי, שבהן משתתפים נציגי הסוכנות היהודית ונציגי המשרדים היעודיים, לפני שהן מאשרות את התכניות לגבי כל שכונה בודקת אותן מבחינה ערכית ומבחינת התאמתן לתקציב שהוקצה להן על מרכיביו.

הביקורת העלתה, כי התכניות לשנת הכספים 1982 אושרו באיחור רב: עד חודש אוגוסט 1982, חמישה חודשים לאחר תחילת שנת הכספים, אושרו תכניות של 29 שכונות בלבד, ומשלושים שכונות לא נתקבלו התכניות. בתחילת אוקטובר 1982, חצי שנה לאחר תחילת שנת התקציב, אושרו תכניותיהן של 36 שכונות בלבד.

בתהליך אישור התכניות לשנת הכספים 1983 הופקו מספר לקחים מהיעיכובים, שחלו בשנה קודמת, ועיקרם מיני יועצים למנהלי צוותי ההיגוי המקומיים, שסייעו להפעיל את תהליך התכנון; הקדמת ההודעות לשכונות על המסגרות התקציביות העומדות לרשותן; וקביעת לוח זמנים לתהליך התכנון. הפעלתם של אמצעים אלה הביאה לשיפור ניכר בתהליך התכנון לשנת הכספים 1983 והוא הסתיים במאי 1983.

תיקצוב מוסדות ציבור

חלק חשוב בתוכנית השיקום קשור בהקמתם של מבנים למוסדות ציבור בשכונות שבהם תתנהלנה הפעולות החברתיות השונות, כגון מרכזים קהילתיים, מיתקני ספורט, מעונות לילדים וכו'. הקמתם של מוסדות אלה ממומנת בעיקר מכספי הקהילות היהודיות המאמצות, באמצעות הסוכנות היהודית.

בהתאם לדו"ח הביצוע לשנת 1982 המשותף לממשלה ולסוכנות היהודית, שהוגש ביולי 1983, הוקמו מכספי תקציב תכנית השיקום או נמצאים בתהליכי תכנון והקמה מתחילת הפעלת תכנית השיקום ועד תום שנת הכספים 1982, 253 מוסדות ציבור, מהם 227 מוסדות במימון הסוכנות היהודית והשאר בעיקר הרחבת בתי ספר קיימים במימון מתקציב המדינה.

כדיקת התפלגות הקמתם של מוסדות הציבור בשכונות השיקום על פי הנתונים דלעיל, העלתה, כי בשכונות מסוימות הוקמו או נמצאים בשלבי הקמה מוסדות ציבור רבים, ובשכונות אחרות מספר מועט ביותר. כך למשל: בשכונת התקווה כתי"א הוקמו או נמצאים בשלבי הקמה 16 פרויקטים, באשקלון — 10 פרויקטים, בחולון (ג'סי כהן) ויפו ג' — 7 פרויקטים ככל אחת מהשכונות, ואילו ב-12 שכונות הוקם רק פרויקט אחד, וב-15 — שני פרויקטים בכל שכונה.

אישור הקמתם של מוסדות ציבור ניתן בנפרד לכל שכונה ושכונה על יסוד הצרכים ומבחן קריטריונים של ועדה בינמשרדית. ברם, התקציבים המיועדים למטרה זו תלויים בהיקף התרומות שכל קהילה מאמצת מגייסת עבור אותה שכונה. על כן ייתכן מצב שבו בשכונות מסוימות לא יוקמו כלל מוסדות ציבור חיוניים מחוסר אמצעים, ואילו בשכונות אחרות, שקיבלו תרומות בסכומים גדולים יותר, יוקמו מוסדות ציבור שדרגת חיוניותם פחותה.

הממונים על תכנית השיקום טרם קבעו הסדר למילוי המחסור במוסדות ציבור, שנתהווה בנסיבות אלה, על ידי השלמת התקציבים הממשלתיים דוגמת ההסדר שנקבע לגבי הפעולות החברתיות (ראה לעיל).

מעקב כספי אחר ביצוע

בביקורת קודמת* ציין מבקר המדינה: "כיוון שמספר הגופים המשתתפים בניהול תכנית השיקום, והאחראים לפעולות הביצוע הוא רב, וכיוון שלכל גוף תקציב מאושר משלו ופועל בכפיפות מיוחדת לו, בלא שתהיה מסגרת תקציבית מאוחדת ומחייבת ומערכת חשבוניות משותפת, נוצר מצב, שאין הצוות הבינמשרדי מסוגל למעשה לקיים פיקוח יעיל על הפעולות, שעושים הגופים השונים, ועל ההתקדמות בביצוע תוכניות השיקום וניצול התקציב שיועד לכך".

בסיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה לדו"ח שנתי 31 של מבקר המדינה, שאושרו על ידי מליאת הכנסת במאי 1982, המליצה הוועדה לבטל מערכות מקבילות וכפולות במשרדי הממשלה והסוכנות היהודית, עליהם העיר מבקר המדינה. הוועדה רשמה לפנייה את הסיכום עם האוצר, כי כל משרד ממשלתי ינהל בשנת התקציב הבאה פרק תקציבי נפרד לשיקום שכונות, כדי למנוע תופעה של "בריחה תקציבית", דהיינו שימוש בתקציב המיוחד לשיקום השכונות לשם מימון פעולות שהמשרדים השונים והרשויות המקומיות צריכים לבצע מתקציבם השוטף.

הוועדה לתיאום המדיניות בעניין שיקום שכונות המשותפת לממשלה ולסוכנות היהודית החליטה בנובמבר 1982 להטיל על משרדי הממשלה, המופקדים על נושא השיקום, ועל הסוכנות היהודית למסור לה אחת לשלושה חודשים דו"ח כספי ודו"ח פעולות תכנית השיקום בכל אחת משכונות השיקום. החלטה נוספת בנושא זה התקבלה בצוות הבינמוסדי בדצמבר 1982, שקבעה שהדו"ח הכספי יפרט את תקציבי הפעולה וההוצאה בפועל, וכן את התקן של כוח האדם המועסק בתכנית השיקום ואיושו בפועל; בסוף כל שנת כספים יוצא דו"ח משותף של כל המשרדים הנוגעים בדבר.

הביקורת בדקה את המעקב הכספי אחר הביצוע ומימוש ההחלטות שהובאו לעיל, ולהלן הממצאים שהועלו:

— בתקציבי המשרדים היעודיים ובאחריותם, אמנם נכללו סעיפים מיוחדים לנרשאת תכנית השיקום. ברם, בעוד שבשלושה משרדים התקציב נוצל גם לצורך פיקוח על ההוצאה וניתן להסתייע בו למניעת "בריחה תקציבית", נמצא שבתקציב משרד החינוך והתרבות הסעיף לתכנית שיקום השכונות שימש למעשה כסעיף מעבר בלבד. כל התקציב של משרד זה לשיקום שכונות, להוציא סכום קטן, הועבר לסעיפים אחרים בתקציבו וההוצאה ממנו למעשה השתלבה בהוצאה על תכניות דומות המופעלות לא רק בשכונות השיקום. לכן מדו"ח הביצוע של החשב הכללי על תקציב משרד החינוך והתרבות לא ברור, אם וכאיוזה סכום נתהוותה כסעיף יתרה בלתי מנוצלת של כספים, שיועדו לתכנית השיקום, או שהם נוצלו למטרות אחרות.

— הביקורת העלתה, כי משרדי הממשלה לא הכינו דו"ח תלת חודשי על הביצוע הכספי בכל אחת משכונות השיקום. משרד החינוך והתרבות ומשרד הבריאות גם לא מסרו דו"ח המפרט את התקנים של כוח האדם המועסק בשכונות השיקום ואת איושם כנדרש.

הסוכנות היהודית ומשרדי הממשלה מסרו לצוות המתאם דו"חות ביצוע כספי לשנת הכספים 1982, המפרטים את ההוצאות הכספיות שהיו להם בכל שכונה. אולם דו"חות אלה, היו חלקיים ובלתי אחידים, דבר שמנע אפשרות למזגם לדו"ח כולל אחד, שישקף את סה"כ ההוצאה בתכנית השיקום בכל שכונה בהשוואה לתקציב שאושר לה. משרד הבינוי והשיכון לא הגיש דו"ח כזה ובתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 1984 הודיע, כי הגשת דו"ח כזה כרוכה בקשיים מינהליים וכי יש בדעתו לבקש את שינוי ההחלטה או את דחיית ביצועה.

דו"ח משותף לשנת הכספים 1982

בהתאם להחלטת הצוות הבינמוסדי מרצמבר 1982 הכין הצוות המתאם דו"ח כספי משותף ודו"ח פעילות וניצול כוח אדם לשנת הכספים 1982, שהתבסס על דו"חות שהוגשו לו כאמור לעיל ע"י הסוכנות היהודית והמשרדים היעודיים. הדו"ח המשותף הושלם ביולי 1983.

הנתונים שהתקבלו מהמשרדים לא נערכו בשיטה אחידה, לפי מרכיביהם ומעמדיהם. משום כך נמנע ריכוזם במסגרת אחת וסיכום תמונת מצב מהימנה על ניצול התקציב על ידי כל

* דו"ח שנתי 31 של מבקר המדינה, עמ' 225-240.

הגורמים המשתתפים בתוכנית השיקום לרבות ניצול כוח האדם: משרד הבינוי והשיכון פירט את סכומי התקציב, שאושרו לו כמשך השנים, אך לא כלל נתונים על ניצול התקציבים בכל שנה בנפרד, ובמיוחד לגבי שנת 1982. הנתונים של משרד החינוך והתרכות מתייחסים לשנת הלימודים התששמ"ב ולא לשנת הכספים 1982. נתוני משרד העבודה והרווחה אינם כוללים את ההוצאה הכספית להפעלת כוח אדם. הנתונים אינם מצביעים על מועד איוש המשרות במהלך השנה ומשום כך לא ניתן לחשב את היקף ההוצאה הכספית להעסקת כוח אדם. משרד הבריאות ומשרד החינוך והתרכות כללו, אמנם, את סכומי ההוצאה להעסקת עובדים, אך אין בהם נתונים על התקנים ואיושם בפועל. נתוני משרד החינוך והתרכות אינם כוללים סעיפים נפרדים לפעולות ולהעסקת כוח אדם. משרד הבריאות לא כלל בדו"ח תשלומים שנפרעו על ידי המשרד לאחר חודש מארס 1983 בנין שנת הכספים 1982, אף שדו"ח הביצוע פורסם ארבעה חודשים לאחר תום שנת הכספים.

— בדיקה שערך משרד מבקר המדינה לגבי הנתונים בדו"ח הנ"ל לעומת נתוני הדו"ח הכספי של החשב הכללי לאותה תקופה העלתה הבדלים ניכרים ביניהם לגבי משרד העבודה והרווחה כספיה פעולות, כמובא להלן (במיליוני שקלים):

ביצוע	הקציב	
20.4	40	נתוני החשב הכללי
6.7	14.2	נתוני הצוות המתאם

משרד הבינוי והשיכון ומשרד העבודה והרווחה לא המציאו הסבר מניח את הדעת על אי ההתאמה הניכרת בין הנתונים הנ"ל, שנכללו בדו"ח הביצוע המשותף של הצוות המתאם על ביצוע תכנית השיקום (לגבי ממצאים נוספים על דו"ח הביצוע המתייחסים לפעולות שיקום חברתי ראה להלן).

— השוואת התקציבים לתכנית השיקום וביצועם לפי דו"ח החשב הכללי לשנת הכספים 1982 מצביעה על ניצול נמוך של תקציבים: במשרד הבריאות שיעור הניצול עמד על 45 אחוז, ובמשרד העבודה והרווחה הגיע שיעור הניצול לכדי 60 אחוז. גם בשנת הכספים הקודמת נצל התקציב כשני המשרדים האלה בשיעור נמוך: במשרד העבודה והרווחה הגיע הניצול התקציבי לכדי 48 אחוז ובמשרד הבריאות לכדי 44 אחוז. (באשר לניצול תקציב משרד הבריאות ראה בדו"ח זה פרק המתייחס לפעולות משרד הבריאות). שיעור ביצוע התכניות למעשה היה עוד יותר נמוך מרמת ניצול התקציב מאחר שהתיקוב התבסס על שיעור אינפלציה נמוך יותר משיעורה בפועל כאותה שנה.

לגבי שיעור הניצול התקציבי של משרד החינוך והתרכות לא ניתן היה כאמור לקבל נתונים מדו"ח הביצוע של החשב הכללי על המשרד. אולם על פי נתוני דו"ח הביצוע המשותף שיעור הניצול התקציבי של משרד החינוך והתרכות לשנת הלימודים התששמ"ב הגיע לכדי 113 אחוז, ואילו הביצוע במונחים ריאליים, לאחר ניכוי השפעת האינפלציה, הגיע לכדי 77 אחוזים.

משרד העבודה והרווחה הסביר לביקורת, כי הניצול התקציבי הנמוך נובע מהאיחור הרב באישור התכניות (ראה לעיל), שמנע הפעלה מתוכננת ומסודרת; גם המחסור בעובדים מקצועיים השפיע על המצב (ראה להלן פרק בנושא כוח אדם). משרד הבינוי והשיכון בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 1984 מנה מספר גורמים, שהביאו לניצול תקציבי נמוך, כגון הנחיות משרד האוצר בדבר תיקוב כוח אדם; הקפאות של איוש משרות במהלך השנה; והקושי באיושן של משרות להפעלתן של תכניות חדשות.

— לגבי שנת הכספים 1982 לא היו בידי הצוות המתאם נתונים מלאים על ההוצאה הכספית בפועל בכל שכונה. לגבי השנים הקודמות לא נמצאו כל נתונים שהם.

לדעת הביקורת מן הראוי הוא שלאחראים על הפעלת תכנית השיקום יהיו נתונים מלאים שמהם ניתן יהיה לעמוד על ניצול התקציב וכוח האדם שאושרו לכל אחד מהמשרדים היעודיים. נוסף על כך יש לקבוע כללים שיבטיחו ניצול מלא ככל האפשר של התקציבים שהוקצו לשכונות וביצוע התכניות להן הם יועדו.

תכניות לשיקום חברתי וביצוען (משרד החינוך והתרבות ומשרד העבודה והרווחה)

תכנית השיקום, כפי שהוצגה לראשונה בסקירת שר הבינוי והשיכון בכנסת במאי 1978 הניחה, כי תעסוק בשיקומן של 120 שכונות, כאשר מירב המשאבים, כ-70 אחוז, יוקצו לשיפור הדיור והתשתית; כ-20 אחוז — לתשתית פיזית המיועדת לצרכים חברתיים כגון: שיפוץ והקמת מוסדות ומתקנים לפעולה חברתית; וכ-10 אחוז בלבד יופנו להפעלת שירותים חברתיים. בשנת הכספים 1979 אושר למימון תכניות שיקום חברתי תקציב בסך כ-25 מיליון שקל, ו-98 מיליון שקל לשיקום הדיור (בערכים שוטפים).

הנתונים על ההקצאות התקציביות לתכניות השיקום מורים כי בשלוש השנים האחרונות הוקצו במידה גדלה והולכת משאבים לפעולות שיקום בתחום החברתי לעומת התקציבים שהוקצו לפעולות שיקום בתחום הפיזי, להלן הנתונים (בערכים שוטפים, במיליוני שקלים):

ט ב ל ה 3

ש	1981	1982	1983	
	558	548	1,455	פעולות בתחום הפיזי
	954.7	1,548	4,448	פעולות בתחום החברתי

הפעלת התכניות החברתיות

פעולות השיקום החברתיות נעשות במסגרת תכניות שאושרו לכל שכונה בנפרד בכל שנה; האחריות המקצועית היא בידי המשרדים היעודיים. בעיקרן מיועדות התכניות לפיתוח שירותים חברתיים ולהשלמתם ולבניית מוסדות ציבור ומתקנים המשרתים מטרות אלה. המשרדים היעודיים היו מיוצגים בכל הדרגים של קבלת החלטות על הפעלת התכניות: בוועדת השרים, בצוות הבינמוסדי ובצוותי ההיגוי המקומיים, וגם היו אחראים להנחיה וביצוע התכניות בשכונות וברשויות המקומיות.

תפקידם של הצוות הבינמוסדי והצוות המתאם, היה, מצד אחד, לאשר את התכניות לשיקום חברתי ולשיקום פיזי, שהגישו השכונות, ולהבטיח חלוקה נכונה של המשאבים בין השכונות לפי הייעדים שנקבעו לתכנית השיקום; ומצד שני, היה עליהם לפקח ולעקוב אחר מהלך הפעלתן של התכניות שאושרו ולדאוג לניצול נאות של התקציב, לרבות מניעת "בריחה תקציבית" (ראה לעיל).

בתכנית מורכבת כתכנית השיקום, שהיתה מראשיתה מוגבלת בזמן, ואמורה היתה לייעד תקציבים ניכרים לביצוע פעולות באמצעות גורמים מוסדיים שונים, היה חשוב לרכז במערכת מידע אחת נתונים, שיאפשרו מעקב שיטתי אחר התכניות לפי שכונות ולפי גורמים מבצעים, כדי לקבל מידע — היוזן חוזר — על הביצוע בהשוואה לתכנון, וגם לאפשר פיקוח על רמת הביצוע וההשגים.

התברר, כי חלק ניכר מהמעקב אחר הפעלת התכניות וניצול התקציב מתבצע לסירוגין במהלך ביקורים של חברי הצוות המתאם בשכונות השיקום, ובאמצעות קשר עם מנהל צוות ההיגוי. ברמה המקומית מוטל המעקב על מנהל צוות ההיגוי ועל ועדת משנה של צוות ההיגוי המקומי.

— אין בידי האחראים על תכנית השיקום כרמה הארצית מערכת רישום ודיווח מעודכנת המקיפה את כל התכניות בשכונות ומאפשרת קבלת נתונים על היקף ורמת הביצוע של פעולות השיקום. בידי הצוות המתאם גם אין כאמור, נתונים מעודכנים לגבי איוש המשרות במסגרת תכנית השיקום בכל שכונה.

דו"ח הביצוע לשנת הכספים 1981

בסוף שנת הכספים 1981 נדרשו צוותי ההיגוי המקומיים והמשרדים היעודיים, וכן הסוכנות היהודית להמציא לצוות המתאם דו"חות על תכניות השיקום, שביצעו באחריותם במשך שנת הכספים. הדו"חות שהוגשו רוכזו, ורק בפברואר 1983 הוגש דו"ח ביצוע משותף ראשון. עורך הדו"ח הצביע בהקדמה, כי הנתונים בדו"חות של צוותי ההיגוי לא נבדקו ולא הושוו עם הנתונים של המשרדים היעודיים,

האחראים בפועל ומבחינה מקצועית להפעלת התכניות ברמה המקומית, ולא עם נתוני הסוכנות היהודית.

נמצא שהדוחות שהתקבלו היו חלקיים ובמתכונת בלתי אחידה, דבר שהקשה על ריכוזם במסגרת משותפת ועל תיאור התכניות וניתוח הפעולות, וכן על הסקת מסקנות על הביצוע. לדוגמא: מהדוחות של השכונות עולה, כי בשנת 1981 אושרו בסך הכל 3,666 תכניות חברתיות, שרובן בוצעו, ואילו בנתוני המשרדים היעודיים והסוכנות, המופיעים בדו"ח הביצוע ל-1981 נמסר על 1,805 תכניות חברתיות בלבד. לביקורת הוסבר, כי הבעל זה נבע משוני בשיתט הספירה של המשרדים הממשלתיים לעומת זו של השכונות. דו"ח הביצוע לשנת 1981 הסתכם למעשה בהצגה כמותית של מספר התכניות שאושרו בכל שכונה, וכמה מהן בוצעו על פי הדיווחים שהתקבלו, אך מבלי לבדוק את הדיווחים ומבלי להתייחס לפרטי הביצוע ורמתו ולאופן התפקוד של התכנית לפי שכונות.

דו"ח הביצוע לשנת הכספים 1982

החלטות הוועדה המשותפת לממשלה ולסוכנות היהודית ושל הצוות הבינמוסדי, מסוף 1982, חייבו כאמור לעיל, מסירת דו"ח על התקדמות התכנית בכל אחת משכונות השיקום ופרטים על אישור וביצוע תכני כח אדם. לצורך זה נדרשו צוותי ההיגוי המקומיים להמציא פֿרטים על כל תכנית בנפרד:

(א) על תכניות חדשות, המוצעות להפעלה בשנת הכספים הבאה (להלן — כרטיס תכנית);

(ב) על תכניות שאושרו לביצוע בשנה הקודמת ובו נדרשו למסור נתונים שונים על הביצוע כגון — יעדי התכנית, היקף האוכלוסיה שהשתתפה לעומת אוכלוסית היעד, וכן הערכה בדבר רמת הביצוע או מצב הביצוע של כל תכנית לפי מפתח המונה שבע קטגוריות שהוגדרו מראש (להלן — כרטיס ביצוע).

דו"ח המשותף לממשלה ולסוכנות לשנת 1982 שהוגש ע"י הצוות הבינמוסדי נכלל עיבוד נתונים שהתקבלו מצוותי ההיגוי המקומיים בכרטיסי הביצוע, וכן מן המשרדים היעודיים והסוכנות היהודית.

התברר, כי גם דו"ח זה היה חלקי ולא נכללו בו כל הנתונים שנדרשו על השכונות. לדוגמא: בדו"ח נמסרו נתונים על תכניות חברתיות ב-35 שכונות מתוך 69 השכונות בהן הופעלה תכנית השיקום; ונאמר, כי הדיווחים בכרטיסי הביצוע שהגישו אחדות מהשכונות היו חלקיים ולא נאותים.

כמצב זה לא איפשר הדו"ח קבלת תמונה מפורטת על כלל התכניות שהופעלו בכל השכונות. לדבר יש חשיבות, שכן יש לבחון את הנתונים על כלל השכונות, וכמיוחד על השכונות שהדוחות שלהן כמעט עריכת הדו"ח היו פגומים. זאת ועוד. גם הדוחות שהעבירו המשרדים היעודיים — המפקדים מבחינה מקצועית על ביצועי התכניות ועל שחרור התקציבים עבורו — היו חלקיים ואף לא אחידים. לפיכך לא היו בידי הצוות המתאם נתונים שיאפשרו לו לעקוב אחר ביצוע התכניות בכל שכונה ולא היו הערכות נאותות בדבר רמת הביצוע של התכניות. דברים אלה דרושים כדי ללוות את ביצוע הפעולות שאושרו והיהן באחריותם המקצועית של המשרדים היעודיים. כקרה ומעקב תורמים גם לשיפור תהליך התכנון לכל שכונה ולהבטחת הקצאה יעילה של משאבים.

חשיבותו של מעקב היעילה גם על ידי הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, שדנה בממצאי דו"ח שנתי 31 של מבקר המדינה והצעותיו. הבדיקה העלתה כי הגורמים הממונים על תכנית השיקום טרם הצליחו לפתח מערכת דיווח ומעקב אחר ביצוע התכניות. המדובר בנושא מורכב הן מבחינה ארגונית והן מבחינה מקצועית, עקב מספרן הגדול של התכניות המופעלות והגופים הרבים המשתתפים בניהולן ובביצוען.

ביוני 1982 הוסכם בין סגן ראש הממשלה ושר הבינוי והשיכון לבין יו"ר הסוכנות היהודית, כי ליד הצוות הבינמוסדי יפעל מטה מקצועי אשר יעשה את כל עבודת המטה, בעיקר בתחום תכנון ומדיניות, הערכת מצב, עיבוד נתונים, פיקוח, פיתוח כוח אדם ומשאבים. לשם כך נקבע שיוקם מרכז משותף לתכנון שמנהלו ימונה על ידי הממשלה ועל דעת הסוכנות היהודית ויהא עובד מדינה. כמו כן, נקבע שהסוכנות היהודית לא תמשיך לקיים אגף נפרד לתכנון ושיקום השכונות, במסגרת המחלקה לשיקום והתחדשות השכונות. בהמשך להחלטה זו הוכנה הצעה להקמת המרכז, ודבר הפעלתו נקבע בהלים.

התכניות החברתיות לפי תחומי שיקום

מזן הנתונים בדו"ח המשותף שהוזכר לעיל עולה, שהתקציבים שיועדו לפעולות חברתיות בשנת הכספים 1982 הסתכמו בכ־1.3 מיליארד שקל והוקצו לביצוע משרדי הממשלה והסוכנות היהודית כמובא להלן (במיליוני שקלים):

212	(16%)	משרד החינוך והתרבות
165	(12%)	משרד העבודה והרווחה
38	(3%)	משרד הבריאות
415	(31%)	ס"ה
הסוכנות היהודית		
926	(69%)	(כולל 313 מיליון שקל לציוד ושיפוצים)
1,341	(100%)	ס"ה

הצוות המתאם הגדיר תשעה תחומים, שאליהם מתייחסות תכניות השיקום, כמפורט להלן: הגיל הרך; חינוך משלים (כולל פעולות העשרה, תרבות, נוער וספורט); חינוך מתגבר (פעולות חינוך פורמלי כגון: מרכזי למידה, לימוד באמצעות מתשבים, ספריות עיוניות ויום לימודים ארוך); מבוגרים (כולל פעולות חינוך); תעסוקה; בריאות וקשישים; נוער מנותק; רווחה ופיתוח קהילתי.

משרד מבקר המדינה מיין * את התכניות החברתיות שאושרו ל־35 השכונות, שנתונים עליהן נכללו בדו"ח המשותף, לפי התחומים האמורים ולפי הגורם המבצע: המשרדים הממשלתיים והסוכנות היהודית.

מהנתונים שנתקבלו עולה, כי 500 מתוך כלל 916 התכניות שנכללו בדו"ח (כ־60 אחוז); היו בתחום החינוך. לילדים ולנוער והשאר בתחומים של המבוגרים, הבריאות, הקשישים, הרווחה, התעסוקה, נוער מנותק ופיתוח קהילתי.

גם הנתונים של הצוות המתאם על מקורות המימון של התכניות ב־35 השכונות מורים, כי מבין משרדי הממשלה שלהם הוקצו כ־440 תכניות לביצוע (48 אחוז מהתכניות), חלק ניכר — 206 במספר — נמסרו לביצוע משרד החינוך והתרבות; 159 תכניות לביצוע משרד העבודה והרווחה, ו־74 תכניות נוספות לביצוע משרד הבריאות. מן הראוי לציין שהתכניות נבדלות ביניהן לעתים באופן משמעותי מבחינת כוח האדם והתקציב הדרוש לביצוע.

נתונים אחרים המתייחסים להיקף ביצוע התקציב של המשרדים היעודיים והסוכנות מצביעים על כך ששיעורי ביצוע התקציב במשרד החינוך והתרבות ובסוכנות היהודית היו הגבוהים מבין המשרדים היעודיים האחרים. יוצא איפוא, שגם מבחינת מספר התוכניות שאושרו וגם מבחינת שיעורי הביצוע היתה עדיפות לתכניות בתחום החינוך על פני התכניות שאושרו לביצוע בתחומי שיקום אחרים, כגון: הרווחה והקהילה, התעסוקה ונוער מנותק, תחומים שגם להם משמעות ניכרת מבחינת השכונות ועתידן.

מבירורים שערכה הביקורת עם המשרדים היעודיים עולה, שהתושבים, שלדעתם היה משקל ניכר באישור תכניות לשכונות, העדיפו בדרך כלל תכניות בתחום החינוך בשל נטיות ערכיות ובשל נוחות ההפעלה שלהן. שכן, בתחום החינוך היו תכניות ממוסדות עוד לפני הפעלת תכנית השיקום — במסגרת תכנית הרווחה החינוכית (ראה להלן). לעומת זאת, בתחומי השיקום האחרים היו פחות תכניות ממוסדות ורבות פותחו תוך כדי הפעלת תכנית השיקום. ביצוע התכניות בתחומי העבודה הקהילתית והרווחה, למשל, נתקל גם בקשיים בניוס כוח אדם לביצוע, הן בשל מחסור באנשי מקצוע והן בשל תנאי העסקה בלתי נוחים. זאת ועוד: למשרד החינוך והתרבות, שכוח האדם שלו מפורז על פני כל הארץ, לרבות שכונות השיקום, ומאורגן בהתאם לכך, היו אפשרויות יותר רבות מאשר למשרדים אחרים לפעול להגשת תכניות ומתוך כך גם מעורבות והשפעה יתרה על צוותי ההיגוי.

ועדת העריכה בינלאומית של תכנית השיקום, הפועלת מטעם ממשלת ישראל והסוכנות היהודית (ראה להלן), ציינה בדו"ח שהגישה במארכס 1983, כי תכנית השיקום הקדישה

* המיון נעשה על פי מפתח תכניות שהופיע בדו"ח המשותף.

חלק קטן יחסית ממשאכיה לתכניות פיתוח כלכלי ותעסוקתי וכי יש להביא בחשבון, כי הישגים של התכנית בתחומים אחרים עשויים להיפגע אם יפוצץ משבר כלכלי ותחול עלייה ברמת האבטלה.

ואמנם בינואר 1983, הוציא הצוות המתאם הנחיות בהן הורה לצוותי ההיגוי ב־36 שכונות לשים דגש על פעולות בתחומים מוגדרים, שהבולטים שבהם: תחומי העבודה, הקהילה ונוער במצוקה.

כוח אדם להפעלת התכניות החברתיות

בדיון שהתקיים ב־1979 בהשתתפות סגן ראש הממשלה, שר האוצר ושר העבודה והרווחה, הוחלט כי התקרה להעסקת עובדים ממשלתיים בשכונות השיקום, ובכלל זה עובדי רשויות מקומיות בשירותי חברה ורווחה, תעמוד על 900 משרות (למעט משרות בהעסקתה של הסוכנות היהודית).

לפי הנתונים של הצוות המתאם לסוף 1983 אושרו למשרדי הממשלה תקני כוח אדם ל־804 משרות (במימון הסוכנות היהודית אושרו עוד 547 משרות), להלן הנתונים:

משרדי הממשלה	
104	משרד הבריאות
215	משרד החינוך והתרבות (1)
480	משרד העבודה והרווחה
5	פרוייקט משותף
804	ס"ה
547	הסוכנות היהודית

(1) נוסף למשרות, מתקצבות שעות הוראה.

נוסף על אלה מועסקים במסגרת תכנית השיקום כ־80 מנהלי פרוייקטים.

לפי נתוני משרד העבודה והרווחה, מתוך 440.5 משרות שאושרו לו לשנת 1982, אויישו 296 בלבד. לפי הסכמי המשרד הסיבות לכך היו העדר כח אדם מקצועי בתחום העבודה הקהילתית ככל הארץ ועובדים סוציאליים בעיקר באזורי הדרום והצפון, וכן הקפאת המשרות בתקופה זו. (בדבר איוש משרות במשרדים היעודיים האחרים ראה לעיל).

עוד בשנת 1979 החליטה ועדת שרים, כי תפקידי הצוות המתאם יכללו בין היתר ייזום ומעקב אחר הכשרת כוח אדם לתכנית השיקום בהיקף ארצי. במהלך הכריקה התברר, כי שכונות רבות התקשו להפעיל תכניות בנימוק של קשיים בהשגת עובדים מקצועיים, בעיקר עובדים קהילתיים, פסיכולוגים ורופאי שיניים, הן כשל מחסור בעובדים והן בשל תנאי העסקה בלתי נוחים.

התברר, כי המשרדים התקשו לפעול להכשרת כח אדם מתאים וכי היו חילוקי דעות שנתגלעו בין המשרדים המופקדים על התכנית לגבי הפניית משאבים להכשרה מקצועית ולשיפור תנאי העסקתם של עובדים.

לביקורת נמסר כי בתחום מקצועות העזר, לעומת זאת, לא הורגש מחסור בכוח אדם במיוחד, לאחר שבמהלך ביצוע תכנית השיקום נעשו פעולות להכשרה מקצועית למטרה זו. כך למשל, הוכשרו כ־400 עובדים שכונתיים על ידי משרד העבודה והרווחה, נערכו קורסים לכ־40 עוזרות לגננות והשתלמויות לעובדי רשויות מקומיות קטנות.

תכניות השיקום בתחום החינוך

מתוך כלל התכניות והתקציבים, שהוקצו לפעולות שיקום בתחומי החינוך, חלק ניכר הופעל במסגרת תכנית הרווחה החינוכית של משרד החינוך והתרבות. בתכנית זו, שבביצועה הוחל כבר

בשנת 1975, נכללים גם ישובים שאינם במסגרת תכנית השיקום, והיא נועדה למתן טיפול חינוכי תרבותי מיוחד בישובים שאיפיונם העיקרי הוא אחוז גבוה של תלמידים טעוני טיפוח. לפי נתוני משרד החינוך והתרבות מ'1983, מתוך 99 ישובים שנכללו בתוכנית הרווחה החינוכית 51 היו שייכים גם לתכנית השיקום.

תכנית הרווחה החינוכית מופעלת באמצעות צוותי היגוי משלה, שהוקמו בכל ישוב שנכלל בתכנית ואוישו בעובדים מקרב מערכת החינוך ומקרב גופים מקומיים. לקראת כל שנת לימודים קובע צוות ההיגוי הנ"ל את תכניות החינוך ואת בתי הספר בישוב, שבהן תופעלנה. התקציבים שמקבל הישוב במסגרת תכנית הרווחה החינוכית אמורים להוות תוספת לתקציב הרגיל שמקבל הישוב ממשרד החינוך והתרבות.

עם הפעלת תכנית השיקום התברר, כי בתחום החינוך עלולה להיווצר כפילות בין תכניות צוותי ההיגוי של תכנית הרווחה החינוכית, לבין אלה של צוותי ההיגוי המקומיים של תכנית השיקום. ואמנם, בנהלים לצוותי ההיגוי המקומיים מ'1981, נקבע כי יונהג תיאום מירבי בין תכנית הרווחה החינוכית לבין תכנית השיקום וסידרי הפעלתה; ובצוותים של תכנית הרווחה החינוכית ישתפו נציגי התושבים, שכן לפני הפעלת תכנית השיקום לא שותפו נציגי התושבים, ובראש הוועדות עמדו מפקחים מטעם המשרד.

נתונים של משרד החינוך והתרבות מורים, כי בשנת הלימודים התשמ"ג עלה ס"ה תקציב השיקום לתחום החינוך בשכונות השיקום על ס"ה תקציב הרווחה החינוכית באותן שכונות ומתוך כך אופשרה בהן הגדלה ניכרת בתקציב פעולות החינוך.

מהבדיקה עולה כי בשכונות שיקום רבות לא תמיד שותפו נציגי התושבים וצוות ההיגוי המקומי כקביעת תכניות להפעלה. כמקרים רבים הועברו תכניות בתחום החינוך לידעתו ולאישורו של צוות ההיגוי של תכנית השיקום, לאחר שכבר נדונו ונקבעו בצוות ההיגוי של תכנית הרווחה החינוכית. מצב זה לא תוקן על אף הוראות חוזרות ונשנות המחייבות שילוב נורמי השיקום בתכנון התכניות בתחום החינוך. לדוגמא: בצוות ההיגוי המרכזי של תכנית הרווחה החינוכית במארישבע, לא נכללו בשנים התשמ"ב והתשמ"ג נציגי התושבים משכונת השיקום נ' וגם לא נכלל מנהל צוות ההיגוי של שכונה זו.

בפברואר 1983 פנה נציג משרד העבודה והרווחה בצוות הבינמוסדי אל סגן שר הבינוי והשיכון וציין, כי קיימת הטייה בהקצאת משאבי תכנית השיקום לתחום הרווחה החינוכית בגלל ההבדלים במועדי הכנת התכניות; בעוד שהתכניות בתחום הרווחה החינוכית מאושרות לקראת ספטמבר — מועד תחילת שנת הלימודים — הרי שתכניות השיקום מאושרות באפריל לאחר מכן. מצב זה יוצר מחויבות של תכנית השיקום לממן פעולות שכבר הוחלל בביצוען, במסגרת תכנית הרווחה החינוכית.

מנכ"ל משרד החינוך והתרבות הודיע במארס 1983, כי משרדו יפעל להשגת השילוב הדרוש בין צוות השיקום לבין צוותי הרווחה החינוכית בישובים בהם לא הגיעו הצוותים לשילוב נאות, וכן יוקדם למנוע היווצרות פער בלוח הזמנים של עבודת הוועדות. מתאם תכנית השיקום הודיע, כי בינואר 1984, הוצאו בעניין זה הנחיות לצוותי ההיגוי בשכונות השיקום המיועדות להגביר את התיאום בין המערכות.

הערכת פעולות השיקום בתחום החינוך

רובן המכריע של התכניות בתחום החינוך מופעלות או הופעלו כבר בעבר על ידי משרד החינוך והתרבות גם שלא במסגרת תכנית השיקום.

במחקר, שהוזמן על ידי ועדת ההערכה הבינלאומית, המסכם את ההערכות הידוע שהצטברו על תרומת התכניות המופעלות בתחומי החינוך, מופיעה המלצה לורו ביצוע מחקרי הערכה של תכניות אלה, אשר חלק גדול מהן ממומן על ידי תכנית השיקום. במיוחד צוין שיש לבדוק תכניות, שהשימוש בהן נפוץ בשכונות רבות ומושקעים בהן משאבים רבים, כגון: תכנית "תהילה" (השכלת מבוגרים); ירכישת מערכות לימוד באמצעות מחשבים. כמו כן, דרושים, לשם הערכת השפעתן של התכניות, נתונים שוטפים על נשירה מבתי הספר בשכונות השיקום, ועל אוכלוסיית הנהנים מביצוע התכניות בתחום החינוך לעומת אוכלוסיית היעד ועל שיעור העולים מבתי הספר היסודיים לחטיבת הביניים.

הביקורת העלתה, כי כירי הצוות המתאם אין נתונים על שינויים שחלו בתחום החינוך בשכונות השיקום מאז הפעלת תכנית השיקום, ולאחר המשאבים הניכרים שהוקצו למטרה זו.

משרד החינוך והתרבות הודיע בינואר 1984, כי מבוצע מחקר לבדיקת השפעתה של ההוראה בעזרת המחשב. מחקר זה נערך בחסות תכנית השיקום. כמו כן פיתח המשרד כלי שיאפשר לו למדוד את הישגי התלמידים ולהשוות בעתיד בין הישגי התלמידים בשכונות השונות על פי רצף של זמן.

עוד הוסיף המשרד, שבמבחינה מקצועית הגיע למסקנה שאת הערכת הפעולות בתחום החינוך יש לבצע בשיטה אינטואיטיבית על ידי המבצעים בשדה. לשם כך ניתנת הדרכה מתאימה בהנחייתה של חוליית מעקב והערכה במשרד, ובסוף 1983 גם הוצא קובץ הנחיות המפרט את הכלים להפעלת מעקב והערכה אלה.

ועדת הערכה בינלאומית

הערכת תוצאות הפעלתן של התכניות החברתיות, בשכונות השיקום, ותורמתן להשגת יעדי התכנית ולצמצום המצוקה העסיקה את יוזמי התכנית מראשיתה. משרד מבקר המדינה עמד על שאלות אלה עוד בדו"ח שנתי 31 (עמ' 236).

בסוף ינואר 1981 הודיע מתאם התכנית על הקמת ועדת הערכה כוללת, בהשתתפות מומחים מחו"ל, שתבדוק את השפעתן המצטברת של מכלול פעולות השיקום הנעשות בשכונות. הודעה על כך נמסרה על ידי סגן שר הבינוי והשיכון לוועדה לענייני ביקורת המדינה, שדנה בנושא.

החל מסוף 1982 מנתה ועדת ההערכה אחד עשר חברים — שישה מהם מארה"ב, אחד מבריטניה וארבעה מישראל — מדענים בתחום מדעי הרווחה וסעד, הפסיכולוגיה, החינוך, המינהל הציבורי וההתיישבות האורבנית.

הוועדה קבעה לעצמה, כי תהיה אחראית על פיתוח אסטרטגיה של הערכה לתכנית השיקום, מאחר שלדעת חבריה אין בנמצא דגם הולם להערכה מקיפה של פרויקט כה מורכב. הוחלט, כי הוועדה תנסח את הבעיות שיש לחקור ואת סוגי המידע שיש לאסוף, ולשם ביצוע ההערכה תפנה לחוקרים שיערכו את המחקרים הדרושים בלא שתקיים מנגנון מחקר משלה.

בסוף ספטמבר 1983. הסתכמו ההתחייבויות החוזיות לעבודות מחקר ותפעול של הוועדה בסך 509,000 דולר. מזה היתה התחייבות הממשלה בסך 215,000 דולר. ההוצאה בפועל עד למועד זה הסתכמה ב־432,000 דולר.

מאז הקמתה הומינה ועדת ההערכה 11 מחקרים ו־4 חוות דעת, מהם 7 הוזמנו לסוף שנת 1983. נמצא כי ארבעה מהם הוגשו במועד שנקבע. לגבי שלושה דחתה הוועדה את מועד ההגשה. המחקרים שוהגשו דנים בנושאים הבאים: (א) סקר דעת קהל ב־20 שכונות. (ב) סקר חוזר ב־7 שכונות בת"א. (ג) סקירה של מחקרי הערכה בתחום החינוך. (ד) מעורבות התפוצות בפרוייקט השיקום. כן הוגשו ממצאי ניתוח נתונים בנושא שיעור התחלופה הגבוה בקרב מנהלי פרויקטים.

בדו"ח שהגיש מרכז הוועדה לסגן השר באוגוסט 1982 נאמר, כי הוועדה רואה את תפקידה בביצוע הערכה לטווח בינוני וארוך, ואילו הערכה ומעקב לטווח קצר לצורך קבלת החלטות הרי זה, לדעתה, עניינם הפנימי של הגורמים המשקמים.

יוצא אפוא, שעבודת הוועדה אינה יכולה לשמש תחליף למערכת שתבצע הערכה שוטפת ומעקב אחר ניהול התכנית וביצועה. עמדה זו ביטאה הוועדה גם בדו"ח שלה לשנת 1982, שבו הדגישה, כי בצד המחקרים הנערכים ביוזמתה, יש צורך בהקמת מערכת מידע יעילה, שתספק לראשי הפרוייקט את המידע שהם זקוקים לו לקבלת החלטות מיידיות ולקיום מעקב מנהלי שוטף, בעוד שחבריה יסייעו לממונים על התכנית בתהליך קבלת החלטות לגבי מדיניות ותכנון בעתיד. עוד נאמר בדו"ח, כי יש לשכלל את מערכת הבקרה והדיווח על ביצוע הפרוייקט במשרדי הממשלה. מתאם תכנית השיקום הודיע בינואר 1984, כי סוכם על הפעלת מערכת דיווח ממוכנת על תכניות השיקום במשותף עם הסוכנות היהודית; וכי לקראת אישור התכנית לשנת הכספים 1984 יערך דיון מחדש ביעדי תכנית השיקום והישגיה.

הפעלת תכנית השיקום בבאר-שבע

בשנת 1978 אושרו במסגרת תכנית השיקום פעולות שיקום בשתי שכונות בבאר-שבע: שכונה ג' ושכונה ד' (צפון) שמנו כ-26 אלף תושבים בהתאם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מ-1980. שתי שכונות אלה היו בטיפולה של משרד הבינוי והשיכון עוד קודם לכן, במסגרת פעילותו לשיקום פיזי של שכונות מצוקה.

עקרונות ההפעלה של תכנית השיקום ברמה המקומית התבססו על צוות ההיגוי המקומי, שיש להקים בכל שכונת שיקום.

ביולי 1981 פרסם מתאם התכנית תקנון לצוות היגוי בשכונה, שאושר על ידי הצוות הבינמוסדי, בהסתמך על החלטת ועדת השרים לעניין ביצוע תכנית השיקום מחודש יולי 1979 (להלן התקנון).

ביסוד התקנון נקבע, שיעד מרכזי בשיקום שכונה הוא "ליצור שותפות מלאה של תושבי השכונה ושל הרשות המקומית, הן בעיצוב תכניות העבודה והן באחריות לביצוען"; ההצלחה — נאמר בתקנון — תלויה בפעולה משותפת של אנשי השכונה כקהילה, והרכב צוות ההיגוי המקומי הוא אמצעי חיוני בהשגת מטרת אלו.

בתקנון נמנו תפקידי הצוות הבינמוסדי בדרג הממלכתי והובאו בפירוט רב ההוראות המסדירות את הפעלת תכנית השיקום בדרג המקומי: הרכב צוות ההיגוי, הכללים לקביעת הנציגים בו ותפקידיהם, סדרי העבודה והארגון של צוות ההיגוי ותפקידם של מנהל צוות ההיגוי ומנהל בינוי ושיכון. כל אלה מהווים בסיס להפעלה סדירה ותקינה של תכנית השיקום בשכונה.

צוות ההיגוי, תפקידיו והרכבו

לצוות ההיגוי המקומי ניתנה מידה רבה של אחריות בייוזם תכניות שיקום הדרושות לשכונה ובהפעלתן, כגון: ייוזם תכניות שיקום לטווח קצר ולטווח ארוך כולל לוח זמנים וקדימויות, סדרי ארגון להפעלת השירותים והמוסדות; עידוד התושבים לאחריות ושותפות לגבי תכנית השיקום; הנחייה, מעקב וביקורת אחר הפעלתן של תכניות שיקום פיזיות וחברתיות וכן קיום קשר גומלין עם הקהילה היהודית המאמצת את השכונה ומשתתפת במימון התכנית.

כל תכנית שיקום בשכונה טעונה אישור מוקדם של מליאת צוות ההיגוי המקומי לפני הגשתה לדיון ואישור בצוות הבינמוסדי. הצוות נדרש להתכנס לישיבה לפחות פעם אחת בחודשיים, לנהל את דיוניו לפי סדר יום מתוכנן מראש ולערוך רישום מפורט של תוכן הדיונים וההחלטות.

התקנון פירט את הרכב צוות ההיגוי המקומי, שבו שולבו הגורמים המשתתפים בתכנית השיקום ביחס המשקף את הרכב הסיעות של הרשות המקומית: נקבע שצוות ההיגוי ימנה 22 חברים, מחציתם נציגי התושבים. יושב ראש הצוות יהיה ראש הרשות המקומית או ממלא מקום, שהוא גם חבר צוות ההיגוי, ועוד שלושה נציגי הרשות המקומית מבין העובדים המקצועיים. מטעם משרדי הממשלה והסוכנות היהודית יהיו בצוות ההיגוי שישה נציגים.

נוסף על אלה משתתפים בצוות ההיגוי המקומי, בתוקף תפקידם, מנהל צוות ההיגוי המקומי ומנהל בינוי ושיכון בשכונה; שניהם מתמנים על דעת יו"ר צוות ההיגוי המקומי, על ידי הצוות הבינמוסדי וכפופים לו ולמשרד הבינוי והשיכון. תפקידם לרכז ולהפעיל את עבודות השיקום בשכונה על פי ההנחיות המקצועיות של הדרג הממלכתי ועל דעת יו"ר צוות ההיגוי המקומי: הראשון מטפל בתיאום כלל הפעולות בשכונה ובמיוחד בתכניות השיקום החברתיות, והשני מטפל בהפעלת תכניות לבינוי ושיכון — שיקום פיזי.

באוגוסט 1982 אישרה ועדת השרים לענייני חברה ורווחה שני תיקונים בהרכב צוות ההיגוי: באחד נקבע שבין חמשת נציגי הרשות המקומית, יכללו בנוסף לראש הרשות וממלא מקומו, עוד שני נציגים נבחרים יציבור. התיקון השני קובע, שאם קיימים בשכונה תלמידים המתחנכים במוסדות החינוך העצמאי, ימונה נציג החינוך העצמאי לצוות ההיגוי המקומי, אם אין כזה מבין הנציגים הנבחרים של הרשות המקומית.

על פי התקנון, כל חבר בצוות ההיגוי יקבל כתב מינוי אישי מהצוות הבינמוסדי; אלה בלבד יהיו רשאים להשתתף בהצבעות על החלטות, ולא ניתן להעביר את המינוי לאחר, אלא באישור מוקדם.

הארגון הפנימי של צוות ההיגוי המקומי

1. מינהלת הפרוייקט תפעל בשכונה, אם התנאים יחייבו זאת, כוועדת משנה של צוות ההיגוי המקומי. תפקידה לתאם בין הגורמים השונים, לקדם את הביצוע של התכניות שאושרו לשכונה וכן להמליץ על שינויים בתכניות או על החלפתן. הרכב מינהלת הפרוייקט, שיאושר על ידי צוות ההיגוי המקומי, יכלול את מנהל צוות ההיגוי, מנהל בינוי ושיכון, אנשי מקצוע, נציגי התושבים ונציגי הסוכנות היהודית.

2. ועדת ביקורת ומעקב תבחן את הליכי העבודה, ההתקדמות בהפעלת התכניות וניצול המשאבים למטרות שלהן יועדו. הוועדה תתמנה על ידי יושב ראש צוות ההיגוי, באישור המליאה, תהיה לה גישה לכל חומר, ארגון או אדם, אשר קשור לפרוייקט, ותגיש דו"ח על פעולתה, לפחות פעמיים בשנה לצוות ההיגוי עם העתק לצוות הבינמוסדי. כמו כן עליה לדווח מיד על כל מקרה חריג. הוראות והנחיות מפורטות נוספות הוציא מתאם התכנית בדצמבר 1982.

3. ועדת משנה — תפקידן לטפל בהיבט המקצועי של תכנון התכניות לפי תחומים והפעלתן. הוועדות עוסקות בנושאים כגון: הגיל הרך, החינוך הפורמלי, נוער וסטודנטים, קהילה וקשישים, שיקום פיזי-וכו'. המגמה היא להעמיד בראש ועדת משנה איש מקומי, ואם אפשר תושב השכונה, ולהגביר את מעורבותם של התושבים בתכנית השיקום.

הפעלה סדירה של שלוש פונקציות אלה בדרג המקומי נועדה להבטיח תיאום מירבי בין הגורמים השונים המשתתפים בהפעלת התכניות השיקום, תוך קיום ביקורת פנימית ומעקב אחר ביצוע השיקום מבחינה מקצועית ומבחינה מינהלית.

בחירת נציגי התושבים

בתקנון נקבעו העקרונות לשיתוף נציגי התושבים בצוות ההיגוי ואופן בחירתם. בסוף ינואר 1983 אישר הצוות הבינמוסדי תקנון מפורט לסדרי בחירת נציגי התושבים בצוות ההיגוי המקומי (להלן תקנון הבחירות). ההחלטה על קיום הבחירות טעונה אישור הצוות הבינמוסדי.

הפעלת הדרג המקומי

משרד מבקר המדינה בדק את דרכי הפעלת צוותי ההיגוי בשתי השכונות בבאר-שבע שהם הדרג המקומי של תכנית השיקום, וכן הקשר בינו לבין הצוות הבינמוסדי. הבדיקה העלתה:

1. עד מועד סיום הביקורת לא קיבלו הנציגים בצוות ההיגוי מניין ככתב שיסמך אותם לפעול ולהחליט כנדרש. נושא זה לא הוסדר בתקנון. משרד הבינוי והשיכון הודיע בתשובתו מינואר 1984 שבהצעה לתקנון מעודכן, שתובא לדיון בצוות הבינמוסדי, יוסדר עניין מינויים של חברי צוות ההיגוי.

2. בכל שכונה נקבעה נציגות התושבים בצוות ההיגוי באסיפה כללית של תושבים, המוגדרת בתקנון כ"פורום תושבים פתוח". בשכונה ג' התקבלה נציגות התושבים בצוות ההיגוי בלא ערעור, אולם בשכונה ד' (צפון) קביעת הנציגות היתה נושא לתלונות מצד נציגי תושבים בצוות ההיגוי בשכונה, שטען כי העירייה מעדיפה נציגים מטעמה וביקש לקיים בחירות תקינות. באפריל 1983 הודיע מתאם תכנית השיקום למנהל צוות ההיגוי בשכונה ד' (צפון) על החלטת הצוות הבינמוסדי לקיים בחירות על פי התקנון, אך עד מועד סיום הביקורת לא נערכו הבחירות בהתאמה, שאין לקיים אותן לפני הבחירות הארציות לרשויות המקומיות.

כתשובת משרד הבינוי והשיכון מינואר 1984 נאמר, כי הצוות הבינמוסדי אינו מחייב כל שכונת שיקום לקיים בחירות, אלא במקום שיש דרישה לכך, וכי הרשויות המקומיות, שלשיתוף פעולה עמן זקוקה התכנית, מסתייגות מהבחירות ועל כן יש קשיים לקיומן בהקדם. לדעת הביקורת יש מקום לעמוד על קיום הבחירות בכל מקום, כדי להבטיח ייצוג הולם של התושבים ולהגביר שיתופם ומעורבותם בכיוצת תכנית השיקום.

3. צוותי ההיגוי המקומיים התכנסו לעתים רחוקות ולא פעם בחודשיים, כמתחייב מהתקנון. בשכונה ג' התכנס צוות ההיגוי חמש פעמים בתקופה שבין אפריל 1981 — נובמבר 1983; בשכונה ד' (צפון) באותה תקופה — שלוש פעמים בלבד. מספר מועט של התכנסויות אינו עולה בקנה אחד עם העיקרון החשוב של תכנית השיקום לשיתוף התושבים באחריות

והנעתם לפעולה. משרד הבינוי והשיכון הודיע בתשובתו מינואר 1984, כי הנושא יובא לדיון בצוות הבינמוסדי.

4. במשך זמן רב, מאז הוחל בהפעלת תכנית השיקום בשכונות אלו, פעלו צוותי ההיגוי המקומיים בלא מנהלים, שעליהם מוטל לרכז ולהפעיל את תכניות השיקום. לראשונה מונן מנהלי צוותי ההיגוי בשתי השכונות בתחילת שנת 1981.

(א) בשכונה ג' התמנה מנהל צוות ההיגוי ראשון במאסר 1981, וביולי 1982 הורחב תפקידו למנהל כוללני, האחראי גם לשיקום בתחום הפיזי. במאי 1983 נתמנה מנהל צוות ההיגוי אחר, אולם עד מועד סיום הביקורת לא נחתם עמו, כמקובל, חוזה הקובע את חובותיו, זכויותיו וכפיפותו המינהלית. בתשובתו מינואר 1984 הסביר משרד הבינוי והשיכון, כי התימת החוזה נמנעה בשל מחלוקת על תנאי העסקתו של מנהל צוות ההיגוי, ובפברואר 1984 הופסקה עבודתו.

(ב) בשכונה ד' (צפון) נתמנה מנהל צוות ההיגוי ראשון באפריל 1981. הוא מילא תפקיד זה עד חודש ספטמבר 1983, במקביל לתפקידו כמנהל תכנית הרווחה החינוכית בעירייה.

הביקורת הצביעה על החשיבות שבמינוי מנהל צוות ההיגוי, שיהיה אחראי להפעלת תכנית השיקום בשכונה ולתיאום בין הגורמים השונים הלוקחים חלק בכיצועה. לדעת הביקורת יש להבטיח כי מנהל צוות ההיגוי יקדיש את כל זמנו למילוי תפקיד זה ויפעל על פי הגדרת התפקיד. כמו כן יש לקבוע בהסכם התום את תנאי העסקתו ואת כפיפותו המקצועית לצוות הבינמוסדי.

5. במהלך הבדיקה נמצא במקרה אחד, כי עם פרישתו של מנהל צוות ההיגוי הראשון בשכונה ג' וכניסתו לתפקיד מנהל חברה סוכנותית-עירונית, שילם לו משרד הבינוי והשיכון פיצויי פיטורין. המשרד נימק זאת באי חידוש החוזה עמו, אף שהיה ידוע לו כי הלה הפסיק את עבודתו ביוזמתו, ולכן על פי התקשי"ר לא היה זכאי לפיצויים.

לדעת הביקורת, מדובר בהוצאה כספית, שמקורה כתקציב מיוחד לשיקום שכונות, ולכן היה מחובת המשרד להקפיד במיוחד על הוצאת כספים מתקציב זה.

6. נמצא, כי בשתי השכונות היו שני נציגי תושבים בצוות ההיגוי, שהועסקו כשכר מטעם הפרוייקט, בניגוד לנהלים שנקבעו על הצוות הבינמוסדי. המשרד הודיע בתשובתו מינואר 1984, כי אחד משני נציגי התושבים הודיע לאחרונה על פרישתו כחבר בצוות ההיגוי המקומי. לגבי השני, בעקבות הקרות הביקורת, שלה מתאם תכנית השיקום הודעה על הפסקת חברותו בצוות ההיגוי.

7. על פי תיקון ועדת השרים לענייני חברה ורווחה מאוגוסט 1982 יכלול צוות ההיגוי ארבעה נבחרים ועובד מקצועי אחד מטעם הרשות המקומית, במקום שני נבחרים בלבד, כנקבע בתקנון המקורי — וזאת כדי לאפשר ייצוג, ככל האפשר, להרכב הסייעתי של מועצת הרשות המקומית.

נמצא, שבצוותי ההיגוי בשתי השכונות נכללו רק שני חברי מועצת העירייה לפי ההרכב הקודם, דהיינו, ראש העיר וממלא מקומו.

8. צוות ההיגוי המקומי לא מינה ועדת ביקורת ומעקב — כנדרש בתקנון ובהנחיות מתאם תכנית השיקום — שתפקידה לבחון את הליכי העבודה והתקדמותה ואת מידת ניצול המשאבים למטרות להן יועדו.

היעדר ועדת ביקורת ומעקב במשך זמן כה רב לאחר הפעלת תכנית השיקום נוגד את כללי המינהל התקין, ומן הראוי שוועדה כזו תוקם בלא דיחוי ותהיה מורכבת מאישים בלתי תלויים ואנשי מקצוע, שלא יהיו קשורים בכיצוע השוטף של פעולות השיקום.

בסוף ינואר 1984 הודיע מתאם תכנית השיקום, כי בתקנון המעודכן לצוותי ההיגוי, שיובא לדיון בצוות הבינמוסדי, יוצע להטיל על ועדות המשנה את המעקב אחר הפעלת תכנית השיקום. נוסף על כך תקוים בקרה בדרג המקומי והארצי, אחר פעולות צוותי ההיגוי.

9. בכל אחת משתי השכונות הוקמו שבע ועדות משנה לנושאים השונים, כגון: הגיל הרך, השיקום הפיזי, קהילה וקשישים, הכשרה מקצועית ותעסוקה ועוד.

מאחר וצוותי ההיגוי לא קיימו ישיבות סדירות ותכופות כמתחייב מהתקנון, למעשה הפעילו את תכנית השיקום ועדות המשנה. באף אחת מוועדות המשנה לא עמד בראשה תושב שכונה; בשכונה ג' לא פעלה בשנת 1983 ועדת המשנה לתחום הפיו.

הממצאים שהועלו במהלך הבדיקה הצביעו שצוותי ההיגוי בשכונות פעלו ללא הקפדה על הוראות התקנון ומתוך כך לא ניהלו פעולה מסודרת ותקינה.

לרעת הביקורת, אם הוראות התקנון אינן ניתנות לביצוע, יש צורך בשינויים שיאפשרו את קיומו הלכה למעשה. ואמנם משרד הבינוי והשיכון הודיע בתשובתו מינואר 1984, כי ועדת משנה של הצוות הבינמוסדי קיימה בדיקה נוספת של התקנון והציעה נוסח מתוקן והסדרת פעולתו של צוות ההיגוי שיוכא לאישור הצוות הבינמוסדי בהקדם.

הפעלת תכניות השיקום החברתיות

תכניות השיקום בשכונות המצוקה נועדו לפתור בעיות מצוקה האופייניות לכל שכונה בנפרד, כפי שנקבע בעת שהוחלט על צירוף השכונות לתכנית השיקום. קודם לאישור התכניות בשתי השכונות בבאר-שבע רוכזו בידי הצוות הבינמוסדי נתונים על השכונות מגורמים מוסדיים שונים. בנוסף לכך הכינו מינהלות הפרוייקטים שבשכונות סקר מוקדם של מאפייני המצוקה בשכונות והציעו פרוגרמה כוללת במגמה לבטל או לצמצם ככל האפשר את מצב המצוקה.

הסקרים שהוכנו התייחסו למאפייני מצוקה שונים בכל שכונה, בתחום הפיו והחברתי. מאפייני המצוקה כללו: ליקויים בתיפקוד הפרט, המשפחה והקבוצה, רגשות קיפוח ודימוי עצמי גמור, מצבי תלות מבחינה כלכלית ותיפקודית; מספר רב של ילדים טעוני טיפוח, מוקדי עבריינות, נוער שלא השתלב במסגרת צבאית או במסגרת חברתית ותעסוקתית; אוכלוסיית קשישים ומשפחות חד הוריות הזקוקות לשירותי רווחה; הגירה שלילית של תושבים — בעיקר של זוגות צעירים; מצוקת דיור, תשתית שכונתית לקויה, העדר פיתוח סביבתי, אחזקה לקויה של מתקנים ציבוריים וחוסר מודעות התושבים לשמירת איכות הסביבה ונכסי הכלל.

בדו"ח השנתי 31 של מבקר המדינה (עמ' 231) עמדה הביקורת על העדר תכנית כוללת מאושרת לשיקום לאף שכונה מהשכונות שנכללו בתכנית השיקום. לקראת שנת הכספים 1980 הכינה העירייה על פי הנחיות הצוות הבינמוסדי הצעת תקציב עם פירוט תכניות רב-שנתיות לשיקום השכונות בבאר-שבע, שבהן ראתה העירייה מכלול אחד, שאותו יש לבצע במלואו, כדי שלא לפגום בתוצאות השיקום בעתיד. באפריל 1982 הכין צוות ההיגוי בכל אחת משכונות השיקום בבאר-שבע תחזית של תכנית שיקום לשנים 1983—1985.

הביקורת העלתה, כי עד מועד פיום הביקורת לא נדונו בצוות הבינמוסדי ולא אושרו תכניות כוללות לכל אחת מהשכונות. פעולות השיקום שבוצעו בכל שכונה התבססו על תכניות שנתיות, שאושרו ככל שנת כספים קיי הצוות הבינמוסדי. רוב התכניות שאושרו היו תכניות המשך בתחום החברתי כלכלי, להוציא שנת 1982, שבה נכללו גם תכניות בתחום הבנייה והשיכון (פיו). התכניות שהתגשו לצוות הבינמוסדי נוכשו קודם לכן בוועדות המשנה המתאמות ואושרו קיי צוות ההיגוי המקומי לאחר בחינת צרכי השכונה וסדרי העדיפויות הנראים לו, במסגרת הקצאה תקציבית שאישר הצוות הבינמוסדי מראש לכל שכונה בנפרד.

משרד הבינוי והשיכון הסביר בתשובתו מינואר 1984, כי הצוות הבינמוסדי הפיק לקחים מהכנת התכניות הרב-שנתיות והסקרים, שהגישו לו צוותי ההיגוי בשכונות השיקום בבאר-שבע, יחד עם תכניות דומות בשכונות שיקום אחרות בארץ. בעקבות הפקת לקחים אלה ובהתחשב בהנחיות משרד האוצר, שאין להתחייב מראש לתקציבי השנים הבאות, הוחלט, כי לכל שכונה ייקבעו היעדים של תכנית השיקום, אך לא יאושרו תכניות מפורטות רב-שנתיות. התכניות השנתיות שאושרו בכל שכונה ייבחנו מחדש בכל שנה, לפי רמת התועלת של כל אחת מהן.

מעקב אחר ביצוע התכניות

צוות ההיגוי המקומי נדרש להמציא דיווח בסוף כל שנת כספים, החל משנת 1981, על ביצוע התכניות שאושרו על ידי הצוות הבינמוסדי לאותה שנה. לשנת 1982, נדרשו צוותי ההיגוי להגיש דו"ח על גבי כרטיס ביצוע, שעל פיו דן הצוות הבינמוסדי על המשך התכניות בשנת הכספים.

הבאה, או הפסקתן. הדיווח היה אמור לכלול פרטים על התכנית והערכה לגבי מצב הביצוע של כל תכנית, לפי מפתח בן שבע רמות ביצוע; כן כלל הדיווח הערכה לגבי הישגי התכנית, שהיתה צריכה להתבסס על מדדים, שנבקעו מראש לכל תכנית על ידי יוזמיה.

משרד מבקר המדינה ערך בדיקה של תכניות שאושרו להפעלה בשתי השכונות בשנת הכספים 1982. נבדקו כרטיסי ביצוע תוך השוואה לכרטיסי התכנית שהוכנו בתחילת הפעלה: כמו כן נערכו ביקורים באתרים שבהם מתבצעות תכניות השיקום, וביוריים עם מנהלי צוותי ההיגוי ועם חלק מהאחראים להפעלת התכניות, כדי לעמוד על מצב הביצוע, והישגי התכניות השונות.

להלן הפרטים:

1. בשכונה ג' — בשנים 1981—1983 אושרו לשכונה 68 תכניות חברתיות, בחלקן הגדול תכניות המשך, שהתקציבים אשר אושרו לביצוען ממקורות-ממשלה והסוכנות היהודית, הסתכמו בערכים שוטפים, בכ"מ 73 מיליון שקל ועוד כ"מ 830 אלף דולר.

הבדיקה העלתה שמתוך 35 תכניות חברתיות שאישר הצוות הבינומסדי בשנת הכספים 1982 הופעלו במלואן 18 תכניות; שתיים לא הופעלו כלל והשאר — באופן חלקי או באיחור. להלן פרטים על תכניות שלא הופעלו או הופעלו באיחור:

המרכז לטיפוח המשפחה — נועד להכשיר צעירים לחיי משפחה, לתת ייעוץ בתכנון משפחה, לערוך בדיקות מוקדמות לאיתור ליקויים בריאותיים בגיל הרך ועוד. התכנית באחריות, משרד הבריאות לא הופעלה עד מועד סיום הביקורת בנובמבר 1983, אף שתוכננה להפעלה בשנת 1981 ואושרה פעם נוספת ב"מ 1982. התכנית לא הופעלה בשל העדר אישור תקציבי, ובשל עיכובים בהורמת הכספים על ידי משרד הבריאות לאחר שנתקבל האישור התקציבי.

פנימיות יום — נועדו להבטיח טיפול אינטגרטיבי תוך השגחה בשעות אחה"צ, לכ"מ 30 ילדים ממשפחות שאינן מתפקדות כראוי. התכנית לא הופעלה בשל העדר אישור תקציבי ממשרד החינוך והתרבות, האחראי להפעלתה, ובשל קשיים במציאת מקום מתאים לפנימיות.

בית פתוח לנערה במצוקה — נועד לנערות המגלות סימני הדרדרות בשלבים שונים ואינן זוכות, בדרך כלל, לתמיכת המשפחה. התכנית הופעלה באיחור של שבעה חודשים בשל עיכוב בהוצאת אישור תקציבי על ידי משרד העבודה והרווחה, האחראי להפעלת התכנית.

מרכזי למידה — נועדו לאפשר לתלמידים המתקשים בהכנת שיעורים ללמוד להשתמש בספריות בתי-הספר בשעות אחרי הצהריים, כדי לקדם אותם בהישגיהם הלימודיים. תחילה תוכננה התכנית עבור כ"מ 120 ילדים בגיל בית ספר יסודי. היא הופעלה ארבעה חודשים לאחר המועד שתוכנן, בשל עיכוב בהוצאת אישור תקציבי על ידי משרד החינוך והתרבות, האחראי להפעלתה; מספר הילדים שנהגו מהתכנית צומצם ל"מ 40, בלי שניתן הסבר לשינוי בתכנית.

שני גני ילדים טרום חובה (עמידר א' ומשכונות) — נועדו להבטיח תנאים פיזיים הולמים לחינוך 120 ילדים בשכונה ותוכננו להשלמה לקראת שנת הלימודים התשמ"ד. בפועל התברר, שהבנייה לא הושלמה לקראת שנת התשמ"ד, והילדים שנרשמו לגנים אלה נאלצו להשתמש במתקנים הבלתי גמורים, בתנאים שהיה בהם משום סכנה. מתוך ביורורים, שנערכו ע"י הביקורת עולה, כי הגורמים שהיו צריכים להיות מעורבים בפעולה ולעקוב אחר ביצועה — דהיינו: מנהל צוות ההיגוי, מהנדס העיר ומנהל אגף החינוך — לא התריעו על מצב זה, אלא לאחר שהדבר נתפרסם בציבור, כעבור חודש מיום פתיחת שנת הלימודים ואז הוחלט להסיע את הילדים והגננות לשכונה ד' בעיר, שבה הגנים לא היו בתפוסה מלאה.

תכנית 18 + — בתחילת שנת 1983 אישר הצוות הבינומסדי תכנית לקידום צעירים בני 18 ומעלה בתקציב של 2.6 מיליון שקל. שכונה ג' היתה אחת מעשר שכונות שיקום בארץ, אשר בהן הוחלט להפעיל תכנית זו באופן נסיוני, במטרה לשקם צעירים במצוקה. הביקורת העלתה, כי רק לקראת תום שנת 1983 הוחל באיתור הצעירים הנזקקים לשיקום במסגרת תכנית זו.

2. בשכונה ד' (צפון) — בשנים 1981—1983 אושרו לשכונה 95 תכניות חברתיות. התקציב שאושר לביצוען הסתכם, בערכים שוטפים, בכ־51 מיליון שקל (למעט נתונים על תקציב הסוכנות היהודית לשנת 1982).

הבדיקה העלתה שמתוך 38 תכניות חברתיות, שאושר הצוות הבינמוסדי לביצוע בשנת הכספים 1982, הופעלו כמלואן 15, 4 לא הופעלו כלל, והיתר כאופן חלקי או כאיחור.

להלן פרטים על תכניות שלא הופעלו או הופעלו באיחור:

המרכז למדידה, הערכה ובקרה — נועד לקדם ולשפר את התהליך הלימודי חינוכי במסגרת תכניות החינוך הפורמאלי. התכנית בוטלה בשנת 1983.

מרכז תורני לנוער — נועד לקרב בני נוער לפעילות תורנית ופעילות קהילתית סביב בית הכנסת.

פעילות בקרב העדה ההודית — נועדה לטפח את תרבותה ולפתח פעילות קהילתית פנימית, תוך שילובם של תושבי העדה בפעילות כלל שכונתית.

המרכז להוראת מדעים — במרכז הוקמו מעבדות מרווחות, המאפשרות למורים משלושה בתי ספר יסודיים בשכונה להעניק לתלמידיהם רמת לימוד גבוהה במדעי הטבע. בשל מחסור בכוח אדם מתאים לא הופעלו מספר חוגים כגון: פיזיקה, ביולוגיה וכימיה בשעות אחה"צ, בהתאם לתכנון.

חונכים משפחתיים, חברתיים וחינוכיים — התכנית הופעלה באיחור של 5 חודשים וביקף מצומצם מאוד. מתוך 20 משפחות בעייתיות אשר להן יועדה התכנית הופעלה התכנית רק ל־6 משפחות, מאחר ומספר השעות השבועיות שהוקצב לפעולה זו לא הספיק.

מרכז למתנדבים — נועד לגייס כוח אדם מתוך תושבי השכונה המוכנים לתרום ולסייע בפעולות שכונתיות שונות, ביניהם: תלמידי תיכון, סטודנטים, גימלאים ופעילים בוגרי הקורס לפעילי ציבור. במהלך ההפעלה נתגלו קשיים בגיוס מתנדבים עבור משימות לעזרה לנזקקים, בשל בעיות של כוח אדם במחלקה לשירותי רווחה, האחראית לפעולות הריכוז והכוונה של התושבים המתנדבים. עוד התברר שבוגרי הקורס לפעילי ציבור הוזמנו לפעול, אך לא נענו.

התכנית לסיבסוד שכר לימוד בגני ילדים טרום חובה — בשנת הלימודים התשמ"א הוחל בהפעלת תכנית זו בשתי שכונות השיקום בעיר. הבדיקה העלתה כי הורי הילדים משלמים את מלוא שכר הלימוד ורק בסוף שנת הלימודים מקבלים הזכאים לכך החזר כספי, בהתאם להנחה שאושרה להם. ועדות המשנה לגיל הרך בשתי השכונות התריעו על כך במשך השנתיים האחרונות וטענו שדרוש הסדר ההחזרת התשלומים להורים הזכאים, בראשית השנה. עד מועד סיום הביקורת לא נמצא פתרון לבעיה זו.

משרד הבינוי והשיכון הודיע בתשובתו מינואר 1984 כי בעת אישור תכניות השיקום לשנת הכספים 1983, הופקו לקחים לגבי המשך הפעלתן של תכניות שלא בוצעו או בוצעו באופן חלקי.

הערכת ביצוע התכניות והישגיהן

מאז הפעלת תכנית השיקום בשתי שכונות בבאר־שבע בשנת 1978 ועד מועד סיום הביקורת עברו כשש שנים. בשנים הראשונות להפעלת התכנית התמקדה הפעולה בעיקר בביצוע עבודות בינוי לשיפור התשתית בשכונה, שיפוץ בתי מגורים והטבת תנאי הדיור. החל משנת 1981 התנהלה פעילות רבה במושבי החברתי. אושר מספר ניכר של תכניות בתחומי החינוך, הרווחה והקהילה שנועדו לסייע לתושבי השכונות לשפר את תנאיהם לעומת תנאי המצוקה ששררו בראשית הפעולה ושימשו בסיס להחלטה לכלול אותן שכונות בתכנית השיקום. מן הראוי הוא שבתום תקופה ממושכת של הפעלת תכנית שיקום השכונות והמשאבים הרבים שהושקעו בכל אחת משכונות אלה, ניתן יהיה לקבל הערכה של היעדים שהושגו בתכנית ואף להצביע על אפשרויות של צמצום בפעולות מסוימות. סביר הוא, שתשובות לשאלות אלה מחייבות בדיקות יסודיות הדורשות מימנות וקיום מערכת נאותה לאיסוף הנתונים ולהערכתם.

בדיקה של הדיווחים שהוגשו על ידי צוות ההיגוי המקומי לצוות הבינמוסדי על מצב המצוץ הישני התכנית העלתה, כי רכזי התכניות האחראים להפעלתן בשכונה ג' התכנסו בהערכה יתיהם בעיקר על התרשמות אישית. בשכונה ד' ההערכה לגבי חלק מהתכניות התבססה על התרשמות ממלאי הדו"ח ולגבי חלק אחר, על איסוף נתונים, וכדיקות כשטח; במקרה אחד נערך מיבחן הישנים של תלמידים.

באוקטובר 1982 הפיץ הצוות הבינמוסדי חוברת ובה פירוט של תחומי השיקום ויעדיו ושל מדדים להערכת התכניות בששה תחומים עיקריים. צוותי ההיגוי נתבקשו לרכז נתונים רלבנטיים אשר מצביעים על הישגי התכנית בהתאם למדדים שנקבעו, כגון: בתחום של שיוון, דיור ותשתית — מספר המשפחות המתגוררות בצפיפות; אחוז הדירות הקטנות; מחירי הדירות בשכונה. בתחום החינוך — המעבר לבית ספר מחוץ לשכונה; מספר התלמידים בבית הספר היסודי לעומת חטיבת ביניים וכו'; מספר הנורר הלומד; רמת השכלה של מבוגרים. בתחום נוער מנותק וקבוצות שוליים — מספר נערים ונערות שאינם לומדים; צעירים שאינם מגויסים או שנפלטו מהמסגרת הצבאית.

הביקורת העלתה, כי לגבי מדדים אלה שהיו יכולים להיות כלי חשוב שבאמצעותו ניתן להצביע על הישגי התכנית וכיוונה, לא רוכזו נתונים ולא נכחנו התוצאות של הפעלת התכניות בשתי השכונות.

בתשובת המשרד מינואר 1984 נמסר, כי במסגרת המחקרים של ועדת הערכה בינלאומית נערכו בשכונה ג' סקר דמוגרפי וסקר עמדות של תושבי השכונה. עוד נערך מחקר אנתרופולוגי של התהליכים החברתיים שהתפתחו כתוצאה מתכנית השיקום, שעדיין לא הושלם. לדברי משרד הבינוי והשיכון, מצביעות תוצאות הסקר הנוגע בדבר, שלמספר ניכר של תושבים היתה עמדה חיובית כלפי תכנית השיקום.

לדעת הביקורת, אף שתוצאות המישאל מצביעות על עמדה חיובית בקרב הנשאלים, לא ניתן לעמוד כהן על הישגי תכנית השיקום מבחינת היעדים שהוצבו לה ומבחינת התפוקות לקומת התשומות.



התכנית לשיקום והתחדשות השכונות היא תכנית כוללת וחדשנית רבת היקף, אשר יוזמיה שמו להם למטרה לשפר את איכות החיים ואת מעמד החברתי של תושבי שכונות המצוקה. התכנית שילבה פעולות המיועדות לשיפור התשתית ותנאי הדיור בשכונות עם פעילות חברתית מוגברת בקרב תושביהן. בראשיתה החלה התכנית על 29 שכונות ובשנת 1980 כבר הופעלה לגבי 69 שכונות וישזכים שלמים, ובהם למעלה מחצי מיליון נפש. בשנת 1982 צורפו לתכנית עוד 13 שכונות וישזכים. בתקופת הביקורת היתה הפעילות כהם כשלביה הראשוניים.

תקציבים

לתכנית זו הוקצו משאבים גדולים במיוחד, שחלקם גויסו בארץ וחלקם מן הקהילות היהודיות בתפוצות. מן הנתונים המובאים בדו"ח זה עולה, כי בחמש השנים האחרונות מאז שנת הכספים 1979, אושרו תקציבים בשווי של 415 מיליון דולר לשיקומן של 69 שכונות, מתוך כ-120 שכונות שנועדו לשיקום. אם בשנים הראשונות הושם הדגש על התשתית ותנאי הדיור, הרי בשלוש השנים האחרונות הועתק מרכז הכובד לפעולות בתחום החברתי, כנדרש. בשנת הכספים 1983 הגיע חלקן של ההקצאות לפעולות החברתיות בשכונות מתוך כלל התקציבים שאושרו לתכנית השיקום לכדי 75 אחוז.

ממצאי הביקורת על ניצול התקציבים, שיועדו למטרה זו, מצביעים על כך שהניחול התקציבי והדיווח הכספי על ביצוע הפעולות שאושרו טעונים שיפור. גם רמת הניצול של התקציבים לשנות הכספים 1981 ו-1982 היתה נמוכה יחסית; דבר זה מעיד על היערכות לקויה והעדר בקרה נאותה על ביצוע התכניות. הביקורת העלתה ליקויים בדרך הקצאת התקציבים לכל שכונה או ישוב, ולמספר רב של שכונות הוקצבו כספים תוך סמיות

ניכרות — כלפי מעלה וגם כלפי מטה — מן המדרד שנקבע, כך ששכונות מסוימות נהנו מהקצאות עודפות ושכונות אחרות לא זכו למלוא ההקצבה לפי המדרד. גם בהקצאת תקציבים לכנייתם ופיתוחם של מספרות ציבור לא הופעלה שיטה אחידה האמורה להגדיר קריטריונים להקצאה.

הביקורת על תכניות שיקום בתחום החברתי עמדה על סדרי הפעלת התכנית והמידע המצוי בידי האחראים לה על ההתקדמות בביצוע המשימות והאמצעים להערכת ההישגים של התכניות השונות. נמצא, שהתכניות החברתיות הופעלו, מבלי שהוכנה בעוד מועד מערכת מתאימה לקבלת היוזן חוזר, להערכת התכניות ולמדידת הישגים.

חינוך ותרבות, עבודה ורווחה

עיקר המשאבים בתחום החברתי הושקעו בתקופה הנדונה בנושאי החינוך והתרבות שתיגברו במידה ניכרת תכניות קיימות של משרד החינוך והתרבות. מתוך 440 תכניות בתחום החברתי, שאושרו לביצוע באמצעות משרדי הממשלה נ"כ 35 שכונות וישובים, 206 אושרו לביצוע באמצעות משרד החינוך והתרבות. על אף המשקל הרב שניתן לתכניות אלו לא היה ביכולתם של האחראים להמציא דיווח מכוסס ולהעריך באמצעים כדורים את השפעת הפעולות.

בנושאים אחרים שבתחום החברתי לא הופעלו די תכניות. ועדת ההערכה הבינלאומית של תכנית השיקום, הפעלת מטעם ממשלת ישראל והמוכנות היהודית ציינה בדו"ח שלה משנת 1983, כי תכנית השיקום הקדישה חלק קטן יחסית ממשאביה לתכניות פיתוח כלכלי ותעסוקתי של תושבי השכונות והצביעה על כך שהישגים בתחומים אחרים עלולים להיפגע אם תחול החמרה כמצב הכלכלי. החל מאותה שנה, אכן, הוצאו הנחיות לשים דגש על התכניות בנושאי תעסוקה וכן פיתוח קהילתי ונוער במצוקה, שנועדו להם השפעה ניכרת על עתידן ותרמתן של השכונות.

הביצוע בשכונות השיקום

האחראים להפעלת תכנית השיקום עשו מאמצים גדולים לשתף את תושבי השכונות בתכנון, פיקוח וביצוע התכניות החברתיות בכל שכונה. הודות למאמצים אלה נוצרה תשתית להגברת המעורבות של תושבי השכונות בפעולות למען עצמם וסביבתם. בדיקה מפורטת, שנערכה בשתי שכונות השיקום בבאר-שבע, העלתה ליקויים שונים בניהול צוותי החינוך המקומיים, החל במינוי נציגי התושבים וכלה בהקמת הוועדות להפעלת התכנית על פי הכללים שנקבעו בתקנון וההנחיות של האחראים לתכנית השיקום. תכניות רבות אושרו להפעלה בשכונות לרווחת התושבים ושיפור איכות חייהם. נפתחו מרכז להוראת מדעים, בית סתות לנערה במצוקה, מרכז למידה וגני ילדים לגיל פרם חובה; ואולם חלק מן התכניות שאושרו לביצוע בשנת הכספים 1982 לא הופעלו או שהופעלו באיחור או באופן חלקי, ביניהם מרכז תורני לנוער, מרכז לטיפוח המשפחה ופנימיות יום. שיבושים אלה נגרמו בעיקר בשל הכנות לקיוות לקראת הפעלת התכניות על ידי הגופים השונים.

הביקורת הצביעה על כך שהאחראים הראשיים להנחייה ולתיאום של תכנית השיקום וכן לשיקום הפיזי הם משרד הבינוי והשיכון, כמו גם המשרדים הייעודיים האחראים: (א) משרד החינוך והתרבות; (ב) משרד העבודה והרווחה; (ג) משרד הבריאות. האחראים מבחינה מקצועית ותקציבית, כל אחד בתחומו, להפעלת תכנית השיקום, לא פיתחו עריין סדרי מעקב, דיווח ובקרה יעילים על הפעולות המבוצעות במסגרת תכנית כוללת זאת.

מן הראוי שבעבור כשש שנים מאז תחילתה של תכנית השיקום ולנוכח ההשקעות הגדולות שנעשו בה, יהיו בידי כל האחראים נתונים, מידע והערכות על התכניות שבוצעו, בתחומם של כל אחד, ועל תרומתן לייעוד השיקום.

רישום שיכונים ציבוריים

מאז שנת 1949 ועד אמצע 1983 נסתיימה בנייתן של יותר מ-580,000 יחידות דיור שנבנו על ידי המדינה או מטעמה (להלן שיכונים ציבוריים), כדלהלן:

מספר הדירות שנבנו (מעוגל ל-1,000)		התקופה
מצטבר	בתקופה	
—	264,000	1964—1949
459,000	195,000	1974—1965
564,000	105,000	1981—1975
576,000	12,000	1982
581,000	5,000	ינואר—יוני 1983

ה מקור : (א) האוכלוסייה והבנייה בישראל 1973—1984 —
אגף הפרוגרמות — משרד הבינוי והשיכון.
(ב) דו"ח התחלות וגמר בנייה בבנייה העירו-
נית — המרכז למידע ולניתוח כלכלי של
משרד הבינוי והשיכון.

עד לשנת 1966 התבססו פעולות התכנון והבנייה בארץ על פקודת בניין ערים, 1936. הוראות הפקודה, התקנות והתכניות שהותקנו על פיה, לא חלו על בנייה ממשלתית. לכן בניית מרבית השיכונים הציבוריים, בשנות ה-50 ושנות ה-60 לא התבססה על תכניות בניין עיר מאושרות. מצב חוקי זה הקשה על רישום איחוד וחלוקה של הקרקעות לגושים ולחלקות (פרצלאציה) שהיא תנאי לרישום יחידות הדיור בפנקסי המקרקעין.

בפברואר 1964, חוקק חוק רישום שיכונים ציבוריים (הוראת שעה) התשכ"ה—1964 (להלן החוק), שנועד להקל על רישום השיכונים הציבוריים שנבנו עד לאותו מועד. חוק זה מאפשר רישום פרצלאציה גם כאשר בניית השיכון לא נעשתה בהתאמה מלאה לתכנית בניין עיר מאושרת, אם הכריז שר הבינוי והשיכון על השיכון כשיכון ציבורי. לאחר ההכרזה יש להכין "תכנית שיכון ציבורי", הטעונה אישור של ועדת תיאום מיוחדת, אשר הוקמה על פי החוק (להלן ועדת התיאום). תכנית זו דינה כדיון תכנית, שאושרה על פי פקודת בניין ערים.

משנכנס חוק התכנון והבנייה תשכ"ה—1965 לתוקפו בפברואר 1966, הוחלו הוראותיו גם על הבנייה הממשלתית. באותו מועד כבר היו בארץ יותר מ-280,000 דירות בשיכונים הציבוריים. גם בשנות ה-70 לא נעלמה עדיין התופעה של בניית שיכונים ציבוריים, שלא על פי תכניות בניין עיר מאושרות. דבר זה גרם לגידול ניכר במספר הדירות, שלא ניתן היה לרשום את הזכויות עליהן בפנקסי המקרקעין, אלא על פי חוק רישום שיכונים ציבוריים.

בהתחשב בכך, שקצב רישום השיכונים הציבוריים על פי החוק, היה איטי ובמשך השנים נוספו גם שיכונים ציבוריים, שהזכויות בהם טרם נרשמו, הוארך תוקפו של החוק; ב-1975 הוא הוחל על דירות, שבנייתן החלה עד אפריל אותה שנה ובדצמבר 1981 — על דירות שהוחל בבנייתן עד 30 בנובמבר 1981.

האחריות להפעלת הליכי הרישום לפי החוק היא על משרד הבינוי והשיכון (להלן המשרד). מאז חלוקת החוק ועד אמצע 1983 נרשמו על פיו, על פי האומדן, זכויות לגבי יותר מ-200,000* דירות. באחרונה הוגבר קצב הרישום וכיום נמצאות בהליכי רישום יותר מ-250,000 דירות; אולם בשל מספרן הרב של הדירות, שיש לרושמן והזמן הממושך הדרוש להשלמת הליך רישום של כל יחידה, כחמש שנים בממוצע, יידרשו עוד כמה שנים עד להיסול הפיגור ברישום, גם אם הוא ימשך בקצב מואץ.

מפקד המדינה כבר הביע עמדתו כעניין זה עוד בעבר בקבעו, שמצב בו שינויי הבעלות בזכויות בדירות אינם באים לידי ביטוי ברישום כדיון, נוגד את האינטרס הציבורי, המחייב,

* נתונים אלה כוללים 134,000 דירות שבטיפולן של חברות עמידר, שיכון ופיתוח וחברה נוספת, שלגביהן יש למשרד נתונים, כתוספת אומדן, המתיהס לחברות שיכון אחרות, שלגביהן ישנם אמנם נתונים, אך הם לוקים בחסר.

עריכת רישום מחיר ומסדר של זכויות לשם הכנת התחייבות המשפטית, הכלכלית והמינהלית (דו"ח שנתי 22 עמ' 575). גם חוק המקרקעין התשכ"ז—1969 קובע, שעסקה במקרקעין מעונה רישום ועסקה שלא נגמרה ברישום, רואים אותה כהתחייבות לעשות עסקה.

כדי להבטיח לעצמן מידע על זהותם של רוכשי הדירות ועל חילופי הדיירים בהן, במשך השנים, הנהיגו חברות השיכון שמכרו את הדירות, רישום משלהן, המשקף את המכירה למשתכן הראשון וגם את העברת הזכויות ממשתכן אחד למשנהו. החברות התחייבו בחוזה המכירה לפעול לרישום זכויותיו של הרוכש בפנקסי המקרקעין, כאשר תהיה אפשרות לכך, וגבו לצורך זה תשלום מראש בעבור הוצאות הרישום. הסדר זה, אף שהוא מבטיח שבידי החברות יהיה מצוי מידע באשר למחזיקים בנכסים, אינו מצב רצוי ואין בו כדי להוות תהליף לרישום הזכויות בפנקסי המקרקעין.

בשנת הכספים 1981 הקציב המשרד 4.8 מיליון שקל לרישום שיכונים ציבוריים והוצאה בפועל הסתכמה ב־4.6 מיליון שקל בקירוב. בשנת 1982 הוקצבו לכך 19.8 מיליון שקל. ההוצאה בפועל באותה שנה הייתה כ־9.6 מיליון שקל ולגבי היתרה נרשמה התחייבות לביצוע פעולות רישום בשנת 1983. התקציב לשנת 1983 הוא 51 מיליון שקל.

בחודשים יוני—אוקטובר 1983 נבדקו סדרי רישום השיכונים הציבוריים ובמיוחד ההסדרים והפעולות שנעשו בתוכם זה בשנים 1980—1983. הבדיקה נערכה באגף הפרוגרמות, באגף לתכנון והנדסה שבמשרד ובאגף הנכסים שבחברת עמידר, שהוא מופקד על הטיפול ברישום רוב הדירות שבשיכונים הציבוריים. בדיקות השלמה נעשו באגף המדידות שבמשרד ובחברת שיכון ופיתוח לישראל (שו"פ).

תהליך הרישום

תחילתו של תהליך הרישום מותנה, כאמור, בהכרזה של שר הבינוי והשיכון, על השכונה או קבוצת הבתים, שבה מצויות דירות לרישום, כעל שיכון ציבורי. בשלב ראשון של התהליך דרושה תכנית איחוד וחלוקה של השטח לצורך רישום המגרש, שעליו בנוי הבניין, על שם בעל הקרקע בפנקסי המקרקעין; בשלב שני יש לרשום את הבית כבית משותף ולבסוף יירשמו הזכויות בדירות על שם רוכשיהן. תהליך זה נמשך בממוצע כחמש שנים ואף יותר מכך.

חברות השיכון התחייבו, כאמור, לרשום את הדירות על שם רוכשיהן בחוזה, שהם חתמו עמו. על פי אותם חוזים גבו חברות השיכון מהמשתכנים מראש את דמי הרישום, ששיעורם בחברות השיכון הממשלתיות, היה בין 0.5% ל־1.25% ממחיר הדירה. החברה התחייבה התחייבות חוזית לרישום הדירה גם כלפי המשרד, לפי הסכם שביניהם, שעל פיו נבנו הדירות. על החברה להומין עבודות מדידה ומיפוי באגף המדידות שבמשרד, שישמשו בסיס להכנת מפות, המשקפות את המצב שבשטח. לפי המפות תוכן הצעה לתכנית איחוד וחלוקה ולתכנית שיכון ציבורי, הטעונה אישור של ועדת התיאום. יש להקדים לכך פרסום מתאים, שבו תינתן הזדמנות לכל בעלי העניין שבשטח, שאליו מתייחסת התכנית, להופיע בפני ועדת התיאום ולהשמיע השגותיהם לגביה. חתימת יושב ראש ועדת התיאום על תכנית האחד והחלוקה משמשת ראייה להיותה תואמת את תכנית השיכון הציבורי. לאחר אישור תכנית החלוקה על החברה להעבירה ללשכת רישום המקרקעין, לרישום גבולות המגרש בפנקסי המקרקעין. לאחר מכן יירשמו גם הבית והזכויות בדירה על שם רוכשה*.

בשטחים לא מוסדרים, דהיינו שטחים שהבעלות עליהם לא הובררה סופית, תהליך הרישום כרוך בפעולות אחרות, לפני השלב של רישום הפרצלציה, שעיקרן: מדידת מצב קיים; הכנת המפות הדרושות — מפות מוקדמות וסופיות; ביור תביעות של בעלי זכויות בקרקע ובעקבות זאת אישור המפות על ידי פקיד ההסדר ופרסום הזכויות.

הדירות שבשיכון הציבורי נחלקות, מבחינת דרך איכוסן, לשני סוגים: דירות שהמשרד בנה באמצעות חברות שיכון או קבלנים והעבירן לחברות מאכלסות ובראשן לחברת עמידר, להשכרתן לעולים חדשים וכאי דיוור אחרים, ודירות שבנו חברות בנייה בהכוונת המשרד ובסיועו הכספי — למכירה ישירה למשתכנים.

* בדבר סדרי הרישום בפנקסי המקרקעין, ראה דו"ח שנתי 33 של מבקר המדינה, עמ' 243.

רישום דירות על ידי חברת עמידר

המשרד הפקיד בידי חברת עמידר את רישום הזכויות בדירות שבניהולה, כ־266,000 במספר. בחברה — יחידה מיוחדת, העוסקת ברישום השיכונים, שבה היו מועסקים, במועד עריכת הביקורת, 22 עובדים.

כ־153,000 מבין 266,000 הדירות מכרה עמידר לדיירים. כ־113,000 דירות נותרו מאוכלסות בתנאי שכירות. להלן פרטים על מספר הדירות הרשומות ועל אלה שהגיעו לשלב רישום, איחוד וחלוקה:

גרשמו זכויות הרוכשים (1)	מזה הוצאו צווים לבתים משותפים			גרשמה פרצלאציה	סה"כ לרישום
	דירות בשכירות	דירות ברכישה	סה"כ		
53,100	46,600	82,800	129,400	166,100	266,000

(1) זכויות הרוכשים גרשמות לדירות ברכישה בלבד.

הנתונים מצביעים, כי 100,000 דירות בערך, מכין אלה שבניהול עמידר, רישומן עדיין לא הגיע לשלב של רישום איחוד וחלוקה. לגבי רוכן הוזמנו המדידות לצורך זה מאגף המדידות וכמה מהן נמצאות בשלב מתקדם לקראת השלמת פעולה זו.

בשנים 1975—1978 היה קצב רישום הדירות על ידי חברת עמידר בין 2,150 דירות ל־3,060 דירות בכל שנה ומאז שנת 1979 הואץ הקצב לכדי 4,265 עד 5,730 דירות בשנה. נוכח המספר הניכר של דירות, הממתינות להסדר ולרישום, יש להניח שהפעולה לא תסתיים אלא בעוד שנים רבות.

רישום דירות על ידי חברות אחרות

— אין בידי המשרד נתונים מלאים ומדויקים על מצאי הדירות, הטענות רישום, שבידי חברות השיכון ועל מצב רישומן. בשנת 1980 החל המשרד בריכוז נתונים אלה, בדרך של פנייה בכתב אל החברות שבה ביקש להמציא לו מידע על השיכונים, שעליהן לרשום ועל פעולות הרישום שהן עשו. היענות החברות לפניות המשרד היתה איטית וחלקית. בסוף 1983 היו בידי המשרד נתונים על כ־200,000 דירות, המשקפים להערכתו לא יותר מ־70% ממצאי הדירות, שברשות החברות. אשר לרישום הזכויות בדירות אלה ידוע למשרד על כ־31,000 דירות בלבד, שבשתיים מהחברות — שו"פ וחברה נוספת (חברה א') — הושלם רישומן בפנקסי המקרקעין. לגבי חברות אחרות אין למשרד מידע בעניין זה.

שו"פ

חברה זו בנתה בעבור המשרד כ־87,000 דירות. את רוב הדירות מכרה שו"פ לדיירים והתחייבה בחוזה המכר לרשום את הדירות על שמם. כמה מהדירות נמסרו למשרד והן אוכלסו כאמצעות חברות אחרות, שמחובתן גם לפעול לרישום. במשרד ובחברה אין נתונים מדויקים לגבי הדירות שנמכרו ואלו שנמסרו למשרד. נתוני הרישום שבידי שו"פ מצביעים על כך, שהחברה רשמה עד לסוף 1983 כ־5,000 דירות בלבד ולגבי 26,400 דירות נוספות החלה החברה בהליכי רישום.

החברה אינה ערוכה להגברת קצב הרישום מבחינת כוח אדם והאמצעים שהיא הועירה למטרה זו. פעילותה המוגבלת יחסית בתחום זה, נובעת בעיקר מדישיות של דיירים יותר מאשר פרי יוזמתה שלה. בשנת 1981 דנה הנהלת החברה בהצעה להקים צוות מיוחד ומתונכר, שיעסוק ברישום הדירות, אולם ההצעה נדחתה וקצב הרישום מוסיף להיות איטי.

חברה א'

מתננים על מצאי הדירות והיקף הרישום על ידי החברה המצויים בידי המשרד עולה, שעד לאפריל 1983 היא רשמה כ־28,000 דירות מבין כ־65,000 הדירות שבידיה. כ־29,500 דירות נוספות מצויות בהליכים מתקדמים של רישום.

פעולות אגף המדידות

בידי אגף המדידות היו במארס 1982* הזמנות לביצוע עבודות מדידה ומפוי, ל-85,000 דירות בערך; כ-62,000 (73%) מהן מעמידר ומהמשרד; 4,200 הזמנות משו"פ והיתרה — מארבע חברות אחרות. משך הטיפול הממוצע של האגף ברישום דירה הוא כשלוש שנים. בידי האגף יש גם הזמנות למדידות ולהכנת מפוי של גושי רישום בקרקעות בלתי מוסדרות; שיעור קרקעות אלה מכלל קרקעות המדינה הוא, על פי האומדן, קצת יותר מ-10%. בקרקעות אלה מצויים גם שיכונים ציבוריים. בשנות הכספים 1981—1982 הוגבר קצב רישום השיכונים בקרקעות אלה בשיעור ניכר, לעומת שנת הכספים 1980 מ-4,500 דירות בקירוב לכדי 7,000 דירות בשנה.

פעולות המשרד

1. המשרד — כגורם ממלכתי המופקד על רישום השיכונים הציבוריים — עוסק ישירות בכמה מהשליבים המרכזיים הכרוכים בביצוע החוק, ביניהם בדיקת תכנית השיכון הציבורי לפרטיה והפעלת ועדת התיאום, שמתפקידה לאשר את התכנית לרישום. בוועדת התיאום מיוצגים משרד הבינוי והשיכון, משרד הפנים, משרד המשפטים, מינהל מקרקעי ישראל, והרשות המקומית, שבתחומה מצוי השיכון. בתקופה ינואר 1977 ועד יולי 1983, אישרה ועדת התיאום 375 תכניות שיכונים ציבוריים ובהן יותר מ-80,000 דירות וכן מרכזים מסחריים, עסקים ומרכזי תעשייה.

— המשרד הפעיל באורח סדיר את הוועדות האמורות, אולם הוא לא נקט, במשך שנים רבות, יוזמה מספקת כדי לאכוף על חברות השיכון ביצוע פעולות המשרד, הדרושות לסיום הליכי הרישום של הדירות שבאחריותו. על פי הנתונים שבדו"ח 22 של מבקר המדינה מ-1972 היו כבר באותה עת, בידי עמידר, 146,500 דירות בלתי רשומות והמספר גדל והלך בתחילת שנות ה-70 ובמיוחד בשנים 1972—1975, שבהן הפעיל המשרד בנייה רבת היקף של 26,000 עד 33,000 דירות מידי שנה. המשרד לא פעל אותה עת, כדי שקצב הרישום יהיה תואם את הגידול במצאי הדירות הבלתי רשומות מהתוספת הניכרת של הבנייה.

2. בעקבות הממצאים שבדו"ח 22 של מבקר המדינה ובעקבות דיונים בוועדות שונות בנושא זה הוקמה ב-1971 בעמידר "הרשות להסדר ורישום נכסים", שתפקידה הועברו בסוף 1981 לידי אגף הנכסים של החברה. על הרשות הוטל לרשום לגבי הדירות שבניהול החברה, את תכניות האיחוד והחלוקה, צווים לבתים משותפים, הכירות, ומשכנתאות ולבסוף את זכויות הרוכשים בפנקסי המקרקעין.

כיוון שקצב הרישום לא הוגבר במידה הדרושה גם לאחר מכן, נתבקשה הוועדה הבינ-משרדית ליעול משרדי הממשלה, להציע דרכים לשיפור הליכי הרישום וזירוזם. ב-1977 הוחלט לאמץ את אחת הדרכים שהוצעו, אולם הדבר לא יצא לפועל, לאחר שנערך חישוב שהצביע על העלות הגבוהה יחסית של פעולת רישום, המקיפה כ-50,000 דירות בשנה, הדרושה לחיסול הפיגור שנוצר. רוב הדירות היו בבעלות המדינה ודיריהן — עולים חדשים ואחרים — החזיקו בהן בתנאי שכירות.

יוצא אפוא, כי במשך שנים עמלו ועדות משרדיות וכינ-משרדיות חשובות למצוא פתרון סביר לבעיה מינהלית כאובה, כאשר כסופו של דבר, המאמץ עלה בתוהו בגלל אילוצים תקציביים. בתחילת 1975 פג גם תוקפו המוארך של החוק ודרוש היה להחליט על המתכונת להמשך הרישום.

רישום השיכונים לאחר 1980

1. בדצמבר 1979 מינה שר המשפטים ועדה, שנתבקשה להציע דרכים להחשת רישום זכויותיהם של הרוכשים בדירות, שבשיכון הציבורי. בראש הוועדה עמד נציג משרד המשפטים וחבריה היו: ראש מינהל מקרקעי ישראל, שני נציגים של משרד הבינוי והשיכון, ביניהם מנהל אגף המדידות ועובד נוסף ממשרד המשפטים.

בינואר 1980 הגישה הוועדה את המלצותיה שעיקרן — הארכת תקפו של החוק; אכיפת הרישום על החברות תוך נקיטת צעדים כנגד אלה, שלא נענו לבקשות המשרד בעניין זה ומינוי ועדת ביצוע, שתעקוב אחר יישום ההמלצות האמורות (להלן ועדת הביצוע).

* האגף לא ריכז נתונים אלה לשנת 1983.

באוקטובר אותה שנה הועלה הנושא בוועדת שרים למדיניות קרקעית שפעלה באותה עת. ועדה זו החליטה להטיל על ועדת הביצוע, שהוקמה בינתיים להכין תכנית מפורטת לקידום רישום של השיכונים. חברי ועדת הביצוע היו ממשרד המשפטים, ממשרד האוצר, ממינהל מקרקעי ישראל וממשרד הבינוי והשיכון ובכלל זה — איש אגף המדידות.

על פי נתונים שמסר המשרד לוועדת הביצוע היו באותו זמן כ-175,000 דירות שטרם נרשמו; מהן כ-125,000 שנבנו לפני 1975 ו-50,000 בקירוב, שנבנו בשנים 1975-1980.

משרד מבקר המדינה ריכז נתונים על רישום השיכונים. על פי הנתונים עולה, שמספר הדירות הבלתי רשומות באותו מועד היה גדול בשיעור ניכר מזה שנמסר לוועדת הביצוע. מנתוני שלש החברות: עמידר, שופ"פ וחברה א', כפי שמסר המשרד לביקורת עולה, שבאחריותן של חברות אלה בלבד היו מצויות כ-285,000 דירות, שפרם הוחל בתהליך רישומן, או שהן נמצאו כהליכי רישום שונים. לאלה יש להוסיף עוד רכבות דירות, שכרשות חברות שיכון אחרות אשר לגביהן לא היה למשרד מידע.

— יוצא איפוא, שוועדת הביצוע, בהתוותה תכנית לקידום התהליך לרישום השיכונים הציבוריים, התבססה על מידע אשר לא שיקף את היקף הבעיה, שאיתה היא בקשה להתמודד. הנתונים התסריים התייחסו בעיקר למצאי הדירות שכרשות אותן חברות שיכון, שלמשרד היה קושי לקדם לגביהן את נושא הרישום ואשר מן הדרוש היה לכוון כלפיהן את עיקר המאמץ להגברת הפעילות בתחום זה.

ועדת הביצוע קבעה בהמלצותיה, שחיסול הפיגור ברישום השיכונים תוך שנים אחדות דורש האצת קצב רישום השיכונים ל-50,000 דירות בשנה. הוצעו שתי דרכים חילופיות לקידום הפעולה: ביצועה על ידי הגופים הממלכתיים העוסקים בכך, אשר יתוגברו לצורך זה בכוח אדם ובאמצעים, או ריכוז הנושא בידי חברה קבלנית, שתיבחר לתכלית זו במכרז יחידני, לאחר שייעשה סקר מוקדם לבידיקת ישימותה של הצעה זו.

במאסר 1981 הוחלט לערוך את הסקר, אולם ביולי אותה שנה הוקפאה גם תכנית זו כמו הצעות קודמות, עקב קיצוצים בהוצאות הממשלה שהוחלט עליהם באותו מועד. נוכח זאת נותרה בעינה אפשרות להפעיל את תכנית הרישום בעזרת גורמים ממשלתיים המופקדים על הרישום. העקרונות שהיתוותה ועדת הביצוע למימוש אפשרות זו היו:

— הקמת צוות מיוחד במשרד הבינוי והשיכון, שירכז את הטיפול בנושא, ואשר יפעל, בראש ובראשונה, להכנת ספר מלאי ובו פירוט הדירות והחברות האחראיות לרישומן.

— הארכת התקופה שנקבעה בחוק להתחלת הבנייה של בניין, שהחוק חל עליו עד ל-30 בנובמבר 1981. ההארכה האמורה אכן נכנסה לתוקף.

— אכיפת ההתחייבות לרישום הדירות על חברות השיכון והכללת סעיף בחוזה שבינן לבין המשרד, שלפיו יוכל המשרד לרשום בעתיד שיכונים על חשבון החברות.

באפריל 1981 הטילה ועדת השרים על ועדת הביצוע להכין תכנית עבודה מפורטת לרישום 50,000 דירות בשנה, החל בשנת 1981.

2. המרכז לרישום פרצ'ל אציה — הליכי הרישום על פי חוק רישום שיכונים ציבוריים עם שהם מאפשרים ביצוע הרישום, הינם איטיים יחסית עדיין, שכן הם מתבססים על ביצוע שורה ארוכה של פעולות, הנעשות בו אחר זו והתלויות אחת ברעותה. עקב כך מתמשך התהליך תקופה ארוכה.

בספטמבר 1980 נעשה צעד משמעותי כדי להתמודד עם בעיה זו, עת הוקם מרכז לרישום פרצ'לאציה, כגוף משותף של מינהל מקרקעי ישראל ומשרד המשפטים. מרכז זה הביא לריכוז כמה מפעולות הרישום החשובות תחת קורת גג אחת וטיפול בזמנית ברישום חלוקת הקרקעות לגושים ולהלקות וברישום הזכויות בדירות כאחד. המרכז אכן תרם לקידום רישומם של השיכונים הציבוריים, אולם כמאסר 1982 הוא פורק, לאחר שעורר התנגדות מצד גורמים, שראו בו גוף מתחרה. עקב זאת חלה שוב האטה ברישום השיכונים.

3. במסגרת רישום 50,000 הדירות הראשונות הוחלט, שתינתן עדיפות לחמש שכונות חדשות שבירושלים ובשלב שני יקודם רישום הדירות בכמה ישובים בנגב. הדירות, שאליהן מתייחסת התכנית הן רובן מבין אלה, שחברות מכרו למשתכנים, התחייבו לרשום אותן בפנקסי המקרקעין

ואף גבו מראש את דמי הרישום בעבורן. המשרד הגיע להסכם עם החברות, שלפיו הן ישאו בהוצאות הכרוכות ברישום דירותיהן על ידי המשרד.

בחודשים דצמבר 1981 — מאי 1982 העביר המשרד לאגף המדידות הזמנות להכנת תכניות חלוקה לצורכי רישום ל-22,700 דירות בתמש השכונות האמורות. בסוף 1983 נמצא תהליך הרישום של דירות אלה בשלבים שונים, בחלקם שלבים מתקדמים. ביוני 1982 הוחל בפעולות לרישום עשר שכונות ובהן כ-31,000 דירות בבאר שבע. באוגוסט אותה שנה הוזמנו באגף המדידות מפות הרישום, הדרושות לביצוע פעולות ההסדר בשכונות אלו. עד לסוף 1983 חלה התקדמות בתהליך הרישום לגבי רוב הדירות הללו.

בינואר 1983 הוחל ברישום כ-3,400 דירות, שנבנו בגושים בלתי מוסדרים בערד. עד לסוף אותה שנה הופעלו הליכי הסדר ורישום לגבי מרבית הדירות; לגבי מקצתן הושלם רישום הפרצלציה.

עוד לא מומשה ההמלצה מ-1980 בדבר הצורך בהכנת ספר מלאי של יחידות הדיור בשיכון הציבורי שהמשרד יכין. ספר כזה ישקף את מצבן של יחידות הדיור מבחינת תהליך הרישום, כדי שיהא בידי המשרד מכשיר ניהולי לקיום מעקב אחר ההתקדמות בתחום זה.



משרד הבינוי והשיכון הינו הגורם הממלכתי האתראי לרישום הזכויות בדירות שבשיכון הציבורי, מכח החוק ובתוקף היותו הגוף היוזם והמפעיל בנייה זו. ממצאי הביקורת עולה, שבמשך תקופה ארוכה ועד לשנת 1980, לא נקט המשרד יוזמה די הצורך לחיפול הפיגור הניכר ברישום השיכונים. המשרד גם לא פעל להכנת מערכת מידע נאותה על מלאי הדירות הטעונות רישום על ידי חברות השיכון, כדי שיהיה בידיו כלי מינהלי לתכנון פעולות הרישום וקביעת העדיפויות בתחום זה.

מפקר המדינה הביע עמדתו בנושא זה עוד לפני שנים כקבעו שמצב, שבו שינויי הבעלות על הזכויות ברכוש לא כאו לכיטוי ברישום, נוגד את האינטרס הציבורי, הדורש רישום מהיר ומופדר של הזכויות ברכוש, לשם הכמתת היציבות המשפטית, הכלכלית והמינהלית.

מצב זה גם איפשר לחברות שיכון להנות, במשך שנים, מסכומי כסף ניכרים שהן גבו ממשותכנים כדמי רישום, בלא שפעלו לרישום הדירות.

אפשרות לרישום הדירות שבשיכון הציבורי ניתנה עוד בשנת 1964, כאשר נתקבל חוק רישום שיכונים ציבוריים, הקובע את הליכי הרישום של דירות אלה, אשר עד לאותו מועד היה קושי לרושמן עקב מגבלות הכרוכות בדרך תכנון ובנייתן. חוק רישום שיכונים ציבוריים נתקבל כהוראת שעה והוא נועד לאפשר רישום הדירות שהוחל בבנייתן עד אמצע שנות ה-60. אולם נוכח ההתקדמות האיטית ברישום הדירות עד לסוף שנות ה-70, הווארד תוקפו של חוק זה ל-17 שנים, דהיינו עד בנייה שהחלה בסוף שנת 1981. משמע, שרישום רכבות דירות, ובהן כאלה שבנייתן הסתיימה אך באחרונה, יוסיף להיעשות על פי חוק רישום שיכונים ציבוריים ולא על פי חוק התכנון והבנייה, החל על כלל הבנייה בארץ.

מן הדרוש שמשרד הבינוי והשיכון יפעל בכל דרך אפשרית כדי לייצל ולזרז את הליכי הרישום של השיכונים הציבוריים וכדי לצמצם, ובסופו של דבר אף להסל, את הפער שנוצר בתחום זה.

לדעת הביקורת אפשרות אחת כדי להשיג מטרה זו היא להקים מחדש, והפעם על פי חקיקה, את המרכז לרישום פרצלציה, מרכז שתהם רבות בשעתו לייטול הרישום וזירוזו.

מכירת 32 דירות בבאר יעקב

במאס 1981 חתם משרד הבינוי והשיכון (להלן המשרד) על חוזה עם חברה לבנייה טרומית (להלן — החברה), שלפיו תבנה החברה בבאר יעקב שני בניינים ובהם 32 דירות בנות 3 ו-4 חדרים. החוזה התבסס על התנאים המקובלים שנקבעו בהסכם המסגרת לבנייה באמצעות חברות משכנות. לפי תנאים אלה התחייבה החברה לבנות את הדירות בהתאם להנחיות התכנון של המשרד ולמכרן בעדיפות ראשונה לזכאי המשרד במחירים ועל פי כללים מוסכמים מראש בין המשרד לבין החברה. בתמורה קיבלה החברה הלוואה למימון ביניים של הבנייה, בסכום של 2.4 מיליון

שקל (75,000 שקל לדירה), למשך שנתיים, בלא הצמדה ובריבית שנתיית של 72 אחוזים. המשרד התחייב לרכוש ממנה 10 דירות, אם היא לא תצליח למכור את כולן. החברה קיבלה גם המלצה למינהל מקרקעי ישראל, שלפיה הוקצתה לה קרקע הדרושה לבנייה בלא מכרז, במחיר שנקבע בהערכת השמאי הממשלתי, וניתנה לה אפשרות לקבל הלוואה למימון התשלום עבור הקרקע.

בחודשים אפריל-יוני 1983 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות המשרד בקשר לאישור הבנייה ומכירת הדירות הנ"ל. נבדקו פעולות של אגף נכסים ודירור במשרד הראשי ושל מחוז המרכז, שטיפלו בנושא. כמו כן נתקבלו הבהרות מהמועצה המקומית באר יעקב.

אישור הבנייה

בעת הכנת פרוגרמת הבנייה של המשרד, לשנת התקציב 1980, לא התכוון המשרד לבנות דירות בבאר יעקב, מתוך הנחה, שלא יהיה ביקוש לדירות במקום, בהסתמכו על נסיון העבר: כבר במסגרת פרוגרמת הבנייה לשנת 1977 בנה המשרד באמצעות חברת שיכון ופיתוח לישראל 96 דירות בבאר יעקב, שיעדו לזכאי המשרד. חלק מדירות אלו נמכרו לתושבים מחוץ למקום, שלא היו בין הזכאים. לטענת אגף נכסים ודירור נעשה הדבר, משום שבמשך תקופה ארוכה לא היה בבאר יעקב ביקוש לרכישת הדירות. המשרד החליט להיענות לפניית החברה ולאשר בנייתן של 32 דירות בבאר יעקב במסגרת פרוגרמת הבנייה של המשרד לשנת התקציב 1980. בעשותו כן התחשב המשרד, לדבריו, בבעיות התעסוקה של החברה ובביקוש הצפוי להערכתה לרוב הדירות שתיבנה.

— לדעת הביקורת לאור הערכת המשרד שהתבססה על נסיון העבר, שאין ביקוש לדירות לרכישה במקום, לא היתה הצדקה לאשר את הבנייה בסיוע שלו או לתת לחברה התחייבות לרכישת 10 יחידות דיור; ההסדר בדבר מתן התחייבות רכישה נועד לעודד בנייה במקומות שבהם יש למשרד עניין לבנות דירות, ואילו במקרה זה לא היה למשרד עניין לבנות במקום.

ייעוד הדירות

כחודש לפני חתימת החוזה עם החברה, בפברואר 1981, פנה ראש המועצה המקומית למנהל מחוז המרכז וביקש לייעד את הדירות שתיבנה לפתרון בעיות דיור של תושבי המקום. הוא טען, כי בישוב יש כ-40 זוגות צעירים הזקוקים לפתרונות דיור ועוד 10 משפחות נזקקות סעד הגרות בתנאי צפיפות של יותר משלוש נפשות לחדר.

בדיון נוסף, שהתקיים עם מנהל מחוז המרכז של המשרד באוקטובר אותה שנה, ביקש ראש המועצה להקצות דירות בנות 4 חדרים מהבנייה החדשה עבור משפחות הגרות בשכירות ובמצוקת דיור. סוכם, כי ייבדקו צורכי הישוב, ואם תימצא הצדקה לכך, ירכוש המשרד דירות למטרה זו.

מכירת הדירות

1. בבניית הדירות הוחל במאסר 1981, בתיאום עם המועצה המקומית; ובספטמבר הציעה החברה את כל הדירות למכירה לזכאי המשרד. את 10 הדירות הראשונות — במחיר מבצע של 430,000 שקל, אותו הגדירה כמחיר מבצע, והיתר במחיר של 465,000 שקל. המחיר ההתחלתי אושר על ידי המשרד, כמקובל על פי הסכם המסגרת. לזכאים הוצע גם סיוע בהלוואה עד לסך של 300,000 שקל. דבר מכירת הדירות, תנאי המכירה וסדרי ההרשמה פורסמו במשרדי המועצה ובעיתון יומי אחד. התברר, שבמשך ששת החודשים הראשונים, שבהם היו הדירות מועמדות למכירה לזכאים בלבד, לא מכרה החברה אפילו דירה אחת. גם לאחר מכן, כשהחברה העמידה את הדירות למכירה חופשית בהתאם להסכם המסגרת, לא נמכרו דירות.

ההסכם בין המשרד לחברה קבע, שעל החברה לנקוט בכל הצעדים הדרושים למכירת הדירות והמשרד רשאי להורות על דרכי מכירה מקובלות נוספות, אם הדבר נחוץ להגברת המכירות.

הביקורת העלתה, כי אף שהיה ידוע למשרד שהדירות אינן נמכרות לזכאים ואף שדבר המכירה פורסם בעיתון רק פעם אחת, לא יזם פעולות לקידום מכירת הדירות לזכאים.

2. בתקופה שבה הוצעו הדירות למכירה לזכאים קיים ראש המועצה המקומית דיונים במחוז המרכז, המופקד על נושאי האיכלוס, שמטרתם הייתה לקדם מציאת פתרון לבעיות הדיור של בני המקום

זכאי המשרד. ראש המועצה טען, כי אין ביכולתם של זוגות לרכוש דירות מהחברה בתנאים המוצעים. טוכם לבדוק אפשרות להכריז על השכונה כמורדפת, כדי לשפר את תנאי הסיוע לרוכשי דירות. עוד טוכם שהמחוז יפעל לרכישת שבע דירות עבור משפחות הגרות בתנאי מצוקה.

— נמצא, כי אף על פי שלא נמכרו דירות, לא קיבלה השכונה מעמד מועדף ותנאי המכירה לא שונו; עם זאת נתן אגף האיכלוס במשרד, במאי 1982, אישור לרכישת שש מהדירות הנ"ל לשם מתן פתרונות דיוור למשפחות מהיישוב בנות 8 ו-9 נפשות הגרות בדירות קטנות (בנות 64 מ² ו-74 מ²).

— החלטה זו לא הוצאה לפועל.

הנהלת המשרד הסבירה, כי לא נמצאו משפחות בנות 8 ו-9 נפשות הגרות בצפיפות, ואילו לגבי זכאים מקרב תושבי באר יעקב לא היתה סיבה להעדפה בשל מצבם הסוציו-כלכלי או בשל העובדה שבבאר יעקב נבנו דירות.

3. במאוס 1982 הגיש תושב באר יעקב שעמד בתנאי הזכאות, תלונה בכתב לחברה עם העתק למנהל אגף נכסים ודיוור במשרד. בתלונה קבל על שהחברה השיבה לו שיק בנקאי שהמציא על שמה לרכישת דירה, וזאת על אף פנייתו במועד שבו עדיין עמדו הדירות למכירה לזכאים.

— לא נמצא שהאגף ערך בדיקה לכירור טענות המתלונן במועד שהועלו; אף לא נשלחה תשובה למתלונן. בעקבות פניית משרד מבקר המדינה הסביר אגף נכסים ודיוור, כי התושב אימנם מנה לחברה במועד החוקי, אולם מאחר שאז התנהל מוז"מ בין החברה לבין קבוצה רתית למכירת הדירות, נתבקש לכוון למחרת ולא שב עוד. לעומתו הודיע מנהל המחוז לביקורת, כי התושב אימנם מנה לחברה לשם רכישת דירה במועד שנקבע למכירה לזכאים ונדרש להמציא תעודת זכאות ואף המציא את תעודת הזכאות לפני תום ששת חודשי המכירה לזכאים.

4. החברה לא הודיעה למשרד בכתב על מועד תחילת המכירה החופשית של הדירות, אף שהנחיות המשרד לחברות הבנייה מחייבות זאת. התברר, כי כבר בתחילת 1982, בתקופת המכירה לזכאים, ניהלה החברה משא ומתן על מכירת כל הדירות לגורמים, שהקימו בסוף שנת 1982 חברה לבניית דירות להשכרה (להלן — הרוכשת). פעולה זו היתה ידועה למשרד ולא תאמה את תנאי ההסכם של החברה עם המשרד שמתפקידו היה לעמוד על קיום ההתחייבות למכור לזכאים.

תנאי המכירה לרוכשת

הנחיות המשרד בדבר מכירת דירות קבעו, כי דירות, שתאושרנה למכירה חופשית, תמכרנה לפי הכלל דירה אחת למשק בית אחד.

— הביקורת העלתה כי החברה מכרה את כל הדירות לחברה הרוכשת.

— עוד העלתה הביקורת, כי מחיר המכירה של הדירות לרוכשת היה נמוך בהרבה מזה שמתחייב מהמחיר הראשוני: דירה בת שלושה חדרים בקומה א' נמכרה בינואר 1983 במחיר 835,838 שקל, בעוד שבהתחשב בשינויים במדד תשומות הבנייה מאז הוצעו הדירות לזכאי המשרד בראשונה, היה מחירה צריך להיות בינואר 1983 1,196,000 שקל; משמע הוזלה של כ-30 אחוז לרוכשת, שלא הוצעה קודם לכן לזכאי המשרד.

בינואר 1983 אישר המשרד לחברה מימון ביניים נוסף בסך 3.5 מיליון שקל (לפי 350,000 שקל לדירה) והחברה הסכימה לשחרר את המשרד מהתחייבותו לרכוש את כל עשר הדירות. הבדיקה העלתה, כי שבועיים לפני מועד זה כבר נחתמו חוזי מכירה בין החברה לבין הרוכשת.

בהסכם בדבר מתן מימון נוסף נאמר, כי החברה טרם מכרה את הדירות. על ההסכם בדבר מימון נוסף חתמו הן נציגי המשרד והן נציגי החברה. במצב שהתהווה גם לוא רצה המשרד לרכוש את הדירות נבצר ממנו לעשות כן.



המשרד הסכים לבקשת החברה לאפשר לה בניית 32 דירות בבאר יעקב תוך מתן סיוע כמימון ביניים ובהקצאת הקרקע לבנייה כמקובל לבנייה לזכאים, למרות שבמסגרת הבנייה של המשרד לא נכללה בנייה בבאר יעקב שכן מנסונו בעבר למד, כי לא ריה ביקוש לדירות לזכאים ביישוב זה.

הסכמת המשרד נומקה בכעיות העפוקה של החברה ובהסתמכות על הערכתה שהיא תצליח למכור את הדירות. לא ברור מדוע — על אף נסיונו בעבר — הסכים המשרד להתחייב לרכוש מהחברה עשר דירות מאלה שתוכננה, אם זו לא תצליח למכור את כל הדירות.

אחד מתפקיריו המרכזיים של המשרד הוא מתן פתרונות דיור לזכאים. המשרד לא הקפיד על כך שהבנייה תנוצל ככל האפשר למטרה זו. המשרד אף לא פעל במסגרת סמכויותיו לפי החוזה עם החברה, כדי להבטיח שאמנם זו תנקוט בצעדים נוספים לעידוד המכירה לזכאים וקידומה, לפני שתציע את הדירות למכירה חופשית.

כסופו של דבר מכרה החברה את כל הדירות כמכירה חופשית ובמחירים מוזלים לחברה פרטית, שהוקמה כסמוך למועד הרכישה; כו בזמן העניק המשרד לחברה מימון ביניים נוסף ללא הצדקה.

בניית דירות למיעוטים בחיפה

בשנת 1972 פנה הנאמן על ההקדש המוסלמי בחיפה (להלן הוואקף) למשרד הבינוי והשיכון (להלן המשרד) והצביע על מצוקת דיור של עשרות משפחות מוסלמיות בחיפה והקושי למצוא להם פתרונות דיור.

המשרד ניהל משא ומתן עם הנאמן על הוואקף (להלן הנאמן), בתיאום עם עיריית חיפה ויועץ ראש הממשלה לעניינים ערביים, לבניית שיכון לבני העדה המוסלמית. הנאמן הציע חלקת קרקע בחיפה התחתית בת 4690 מ² בבעלותו שעליה מצוי בית קברות מוסלמי עתיק וכן בית בן שתי דירות. לצורך זה הוכנה, בהזמנת המשרד, תכנית בינוי מוקדמת, שכללה בית מגורים אחד בן 12 קומות ובו 71 דירות של שלושה חדרים בשטח של 87 מ² כל אחת וכן שבע חנויות, מועדון וגן ילדים; בסך הכל בנייה של 5092 מ².

ההסכם עם הוואקף

בספטמבר 1975 הגיע המשרד להסכם עם הנאמן לבניית בית המגורים על הקרקע האמורה בתנאים אלה:

1. הנאמן יפנה את הקברות באישור בית הדין השרעי של העדה המוסלמית ויעבירם לבית קברות אחר. כמו כן יפנה את הדיירים שמתזיקים בבית בן שתי הדירות. הנכס יימסר לידי המשרד לא יאוחר משלושה חודשים מיום מתן אישור בית הדין השרעי.
2. מיד לאחר קבלת הנכס ואישור תכנית הבניין על ידי הרשויות המוסמכות יחל המשרד לתכנן ולבנות על השבנו את הבנין, אשר ייבנה על הנכס, לפי התכנית, וישלימם תוך 36 חודשים מיום קבלת החזקה בנכס.
3. המשרד התחייב לשלם לנאמן, כדי לאפשר לו את העברת הקברים לשטח אחר, סך של 400 אלף ל"י לפי החלוקה כלהלן: 100 אלף ל"י עם חתימת החוזה, 200 אלף ל"י לאחר קבלת אישור בית הדין השרעי ו-100 אלף ל"י נוספות, עם מסירת הנכס הפנוי לידי המשרד.
4. הבנין ישמש אך ורק את צורכי העדה המוסלמית בחיפה וכל עיסקה שתיעשה על ידי צד כל שהוא בכל יחידה מיחידות הבניין חייבת להבטיח מגורים למשפחות מוסלמיות בדירות או עסקים למוסלמים, בחנויות. גם המועדון וגן הילדים שיוקמו, ישמשו אך ורק את העדה המוסלמית.
5. המשרד התחייב למסור לוואקף 12 יחידות דיור, ארבע חנויות וכן מועדון וגן ילדים, אשר יהיו רכושו של הוואקף. שאר הדירות והחנויות ירשום הוואקף בחכירה לטובת המדינה.
6. אכלוס הדירות של הוואקף ייעשה על ידי הנאמן בתיאום עם ועדת אכלוס משותפת למשרד ולוואקף, שתמליץ על מועמדים. אלה יהיו רשאים לפנות למשרד כדי לקבל ממנו סיוע בהלוואות לצורך רכישת זכות חכירה בדירות אלה.
7. מחירי הדירות של הוואקף ושל המדינה באתר יהיו זהים למחירי הדירות לזכאי משרד השיכון, כפי שיהיו בעת המכירה.