

קליטת העלייה

מבוא

קליטת העלייה היא המשימה המרכזית של הממשלה, מוסדות המדינה, הרשויות המקומיות ומרבית הארגונים העוסקים בענייני משק וחברה. הצלחת הקליטה תשפיע על המשך העלייה ועל איכות החיים במדינה.

במהלך שנת 1990 גדל בהתמדה קצב העלייה. ככל שהצליחו המוסדות העוסקים בעלייה להתגבר על המכשולים השונים שהכבירו בתחילה על הטסת העולים לישראל, כן גדל הקצב, שהגיע לשיאו בחודשים האחרונים של שנת 1990.

התקציב המקורי לשנת הכספים 1990 עדיין התבסס על אומדן של 40,000 עולים באותה שנה, 100,000 בשנים 1990 - 1992. באמצע השנה כבר עודכן התקציב כדי להכין אמצעים לקליטת 150,000 עולים ב-1990 ובפועל באו 200,000. התחזיות המעודכנות מניחות עלייה של מיליון איש בשנים 1990 - 1995. התקציב לשנת 1991 נבנה בהנחה שיבואו 300,000 עולים במהלך אותה שנה, בידיעה שאפשר שהמספר יגדל עוד יותר.

העלייה החזויה תגדיל את האוכלוסייה בישראל בכ-22% לעומת 1989, ואת כוח העבודה האזרחי בכ-25%.

קליטת העולים בדיוור תחייב הקמה של יותר מ-300,000 דירות. קליטתם בעבודה משמעה, יחד עם הגידול החזוי בפריזון כתוצאה מן הצמיחה הנדרשת, גידול שנתי ממוצע של כ-8% בתוצר המקומי הגולמי.

למעשה מדובר על תוספת של "רבע מאוכלוסיית מדינה". לפיכך נדרשות השקעות בכל התחומים: דיור, ענפי המשק, תשתיות חברתיות ומשקיות, כבישים, חשמל וביוב. כל אלה יחייבו גיוס הון במימדים החורגים בהרבה מאלה שהורגלנו אליהם בשנים האחרונות. לפי אומדנים, תידרש השקעה של 40 מיליארד דולר בענפי המשק, ועוד כמחצית מן הסכום הזה בהקמת הדירות לעולים. כמו כן תגדל ההוצאה לקליטה הראשונית, לתשלומי העברה ולסיוע אחר לתהליך הקליטה.

מסלול הקליטה העיקרי בשנת 1990 היה במסגרת ה"קליטה הישירה". מעטים מן העולים, במיוחד כאלה שלא יכלו להתמודד עם המשימה של השתלבות עצמאית בנסיבות חדשות ושונות כל כך עבורם, נקלטו באמצעות מרכזי הקליטה או מוסדות אחרים. הרוב הגדול של העולים צויד, מיד עם רדתו מן המטוס, בהקצבה כספית אשר נועדה לספק את הצרכים הראשוניים, והם נשלחו לפלס להם את דרכם בישראל.

חלק גדול מן המאמץ הארגוני הכרוך במעבר לישראל מוטל על כתפי העולים עצמם, והם נעזרים בקרובים או בידידים ותיקים בארץ, ואף בעולים אחרים שהקדימו אותם זמן קצר בלבד.

המשרד לקליטת העלייה (להלן - משרד הקליטה) סייע לעולים על ידי תשלום הסכומים הכלולים בסל הקליטה. אלה נועדו לכיסוי ההוצאה לשכר דירה למשך שנה וכן הוצאות לרכישת ציוד ראשוני ולקיום לשישה חודשים. במהלך השנה התייעלה שיטת תשלום הסכומים הללו ופחתה מאוד התלות של העולה במנגנון העוסק בקליטה. המשרד גם סייע לעולים ברכישת חלק מן הציוד הראשוני הדרוש לקליטה וסיפק סיוע ומידע אחר. (על פעולות המשרד ראה להלן).

נוסף על משרד הקליטה, סייעו לעולים להתגבר על "הלם המעבר" גם הרשויות המקומיות, ארגוני מתנדבים, משרד העבודה והרווחה אשר קלט עולים בקורסים שלו להסבה מקצועית והשתלמות, וכן מוסדות וארגונים רבים, כל אחד בתחומו.

כך איפשר מסלול הקליטה הישירה לרתום למאמץ הקליטה לא רק את המרץ והתושיה של העולים עצמם, אלא גם מוסדות, ארגונים ומתנדבים. ובכך הוקל העומס שהיה נופל על משרד הקליטה, עומס רב מאוד בהתחשב במספר העולים.

הקליטה הייתה קלה יותר לעולים אשר באו בגלי העלייה הראשונים. עוד היה מלאי של דירות פנויות, בבעלות פרטית או ציבורית. הדבר הקל על המשימה הראשונה, למצוא קורת גג, ולו כפתרון ביניים. ככל שגדל מספר העולים, כן הלך ופחת אותו מלאי. הדבר מצא את ביטוי גם בעלייה תלולה בשכר הדירה אשר נדרש. שכה"ד עלה במיוחד באזורים אשר לפני כן נחשבו זולים. התייקרות זו פגעה לא רק בעולים, אלא גם בתושבים ותיקים הגרים בדירות שכורות או שהם חסרי דיור. משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון) פעל לפתור גם בעיה זו, נוסף על פעולתו לעידוד והמרצת הבנייה של דירות קבע לעולים (בעניין זה ראה להלן).

כאמור, פעולות הקליטה מקיפות תחומים רבים וחשובים בחינו, אך המאמץ הגדול ביותר יידרש בכיוונים של פתרון בעיות הדיור של העולים ושל המרצת הצמיחה הכלכלית, אשר היא בלבד תבטיח קליטה בתעסוקה וקיום בכבוד לעולים ולתושבים ותיקים.

קליטה בדיור

1. הצורך לספק דיור לאוכלוסייה של מיליון עולים, שלפי התחזית צפויים לעלות למדינת ישראל בשנים 1990 עד 1995, מהווה משימה גדולה לענף הבנייה ולמשרד הבינוי והשיכון, המופקד על משימה זו, ותדרוש מאמץ ניכר מכל מגזרי המשק. לנוכח התחזיות, עד שנת 1996 יהיה צורך להגדיל את מלאי הדירות בישראל בכ-400,000 מזה 300,000 דירות לקליטת העולים והיתר לגידול הטבעי, כולל הצרכים של זוגות צעירים ומחוסרי דיור ושיפור רמת הדיור למי שזקוקים לכך. ענף הבנייה יצטרך גם לבנות את התשתית של בנייני ציבור, ושל מבנים לפיתוח ענפי המשק, להגדיל את רשת הכבישים, לפתח את מערכת הביוב, ומפעלי בנייה אחרים. סדר הגודל של העלייה מוציא מכלל אפשרות הסתמכות על קליטה באמצעות התשתית הקיימת.

תוספת כה גדולה למלאי הדירות יש בה כדי להפוך את בעיית הכמות לבעיית איכות. זו הזדמנות גדולה לעצב נכונה את עתיד המדינה; לכוון את פריסת האוכלוסייה בהתאם לצרכים לאומיים ומשקיים. זו גם ההזדמנות לתקן ליקויים שנוצרו בעבר, לחזק יישובים הזקוקים לכך ולספק צרכים חברתיים ואזוריים. נוצרה האפשרות להרחיב ולפתח יישובים קיימים ולהקים יישובים חדשים בגודל ובמתכונת אשר יספקו את מאווי האזרחים לאכות חיים; אשר יציעו מגוון הזדמנויות לתעסוקה והשכלה וחיי תרבות עשירים. אולם זו גם אחריות גדולה, כגודל ההזדמנות כן גודל הסיכונים.

ככל שיש נטייה לבנות הרבה ובמהירות, נוכח הצרכים הדוחקים של העולים, גובר החשש שמא הרצון לספק מהר ככל האפשר אותם צרכים חשובים עלול לגרום לקיצורי דרך, ולא תנוצל ההזדמנות שנוצרה. הדבר עלול להביא גם לאי התחשבות בשיקולים אחרים, גם הם חשובים. הגנה על האקולוגיה, שימור אתרי טבע ונוף שאין להם תמורה, הגנה על זכויות הפרט ומרכיבים נוספים של איכות החיים, כל אלה ראויים בהחלט להוות אילוצים על ההחלטות בתחום הבנייה, גם כאשר המטרה נכבדה כמו קליטת עלייה.

הליכי תכנון ורישוי הבנייה נועדו, בין היתר, לתת ביטוי לאותם שיקולים. זו אחת הסיבות שהליכים אלה מורכבים הם ומתמשכים זמן רב. התחשבות באילוצים ועמידה על דרישות חוקי הרישוי

והבנייה עלולות, כמובן, להאט את קצב הבנייה. מובן שאילו היו המשרדים הממונים - משרד הפנים, מינהל מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון והרשויות המקומיות - מכינים מראש תכניות לבנייה הנדרשת לעתיד, שהרי גידול האוכלוסייה היה צפוי לחול בכל מקרה אם גם בקצב איטי יותר, כי אז היה קל יותר להחיש את הבנייה, תוך התחשבות בכל האילוצים. אשתקד בחודש יולי התקבל בכנסת חוק הליכי תכנון ובנייה (הוראת שעה), התש"ן-1990. החוק קובע הסדר של הליכים מקוצרים לאישור תכניות בנייה. ההליכים המקוצרים נועדו לאפשר הרחבה של היצע הדיור, למתן פתרון לצורכי הדיור במדינה, הן של העולים המגיעים לארץ והן של תושביה. תוקפו של החוק (למעט כמה סעיפים) הוגבל מראש לתקופה של שנתיים מתחילתו.

האתגר של הבטחת דיור הולם לעולים הוא גדול, גם משום שהרוב הגדול של העולים באים בלי חסכוניות וכלי רכוש. הנוהג המקובל בישראל לרכוש דירה עלול להיות בלתי מתאים למרבית העולים. בשנים הראשונות לעלייתם יכביד עליהם חוסר ביטחונות הנדרשים לקבלת הלוואות לשיכון והעדר מקור הכנסה קבוע. כלומר, מלוא הסכום

הדרוש להשקעה בבניית דירות לעולים יבוא ממאגר המקורות הקיים: חסכוניות הציבור וייבוא הון ציבורי ופרטי. אלה הם מקורות הון אשר צריכים לממן גם את ההשקעה בתשתיות הציבוריות והמשקיות ואת פיתוח ענפי המשק לקליטת העולים בתעסוקה. כמו כן יידרש סיוע ציבורי רב מן המקובל לאוכלוסייה הוותיקה, כולל השכבות החלשות. דבר זה עצמו עלול לעורר בעיות חברתיות.

בתחילת תהליך הקליטה צפוי פיגור מסוים בקצב הבנייה לעומת צורכי העולים. אין מנוס מכך. מלאי הדירות, בבעלות פרטית וציבורית, איפשר את קליטת גלי העלייה הראשונים. אך ככל שגדל מספר העולים אשר פנו, במסגרת הקליטה הישירה, אל שוק הדירות להשכרה, גדלו לחצי הביקוש על אותו מלאי קיים וגרמו להאמרת שכר הדירה, שעלה מעל ומעבר להתייקרות הכללית ומעל לכושר התשלום של תושבים ותיקים, בעיקר בעלי הכנסה נמוכה. כתוצאה מכך נוצרו מרידות ורגשות תסכול בקרב תושבים רבים. אחד הביטויים לכך היו מחנות האוהלים של חסרי הדיור אשר קמו בכמה ערים, בעיקר במרכז הארץ. שיא התופעה היה קרוב ל-1,800 משפחות באותן מחנות, לפי נתוני משרד הבינוי והשיכון.

2. גידול העלייה חל בעת שתפוקת ענף הבנייה הייתה בשפל. מאז אמצע שנות השבעים ועד תחילת שנת 1990 הצטמצם הענף תוך זעזועים, שהתבטאו בשיאם במשברים בחברות בנייה גדולות (כגון, "סולל בונה" ו"רסקו") ובהתמוטטותן של חברות אחרות באמצע שנות השמונים. משקל הענף בתוצר העסקי, שנע סביב כ-17% עד לשנת 1975, הלך והצטמצם, ומאז 1985 משקלו כ-9%. בין השנים 1981 ל-1989 ירדו התחלות הבנייה הציבורית ביזמת המשרד ב-73%, בעוד הבנייה במגזר הפרטי ירדה ב-35%.

ענף הבנייה אינו משופע בהון עצמי. משקלו של הענף, בשנת 1989, בתוצר של המגזר העסקי היה כ-10%, ואילו משקלו במלאי ההון היה 1.5% בלבד. מימון הבנייה למגורים בא בעיקר מתקבולים ממכירת הדירות, מימון ביניים ממשלתי ל"חברות משכנות" ומימון מאשראי בנקאי, בעיקר לטווח קצר, שהוא אשראי יקר יחסית. מיעוט ההון גורם לקשר הדוק בין קצב מכירת הדירות לבין התחלות בנייה והדבר יוצר תופעה מחזורית של התארכות משך הבנייה בתקופות שפל, כאשר מכירת הדירות איטית, ולהיפך בתקופות גאות.

על התארכות משך הבנייה משפיעים עוד גורמים, ואלה החשובים שבהם: הטכנולוגיות הנקוטות בענף הבנייה בישראל וכוח העבודה המועסק בענף. משנת 1970 חל שינוי בהרכב המועסקים בענף: מספר המועסקים הישראליים ירד ובמקומם הועסקו ערביי יהודה, שומרון ועזה.

עליית מספר המועסקים מיו"ש נבעה מזמינותו של כוח עבודה זה, ששכרו זול יחסית. בד בבד עם עליית משקל המועסקים מהשטחים ירד גם יחס ההון ליחידת עבודה. דהיינו, עבודה החליפה השקעה בהון ובטכנולוגיה, שחוסכים כוח אדם וזמן עבודה. זאת אחת הסיבות העיקריות לאי הכנסת טכנולוגיה מתקדמת לענף.

אפשר להבחין בשתי חולשות בולטות בענף אשר להן השפעה ניכרת על משך הבנייה ועלותה. שיפורים בתהליכי הבנייה והכנסת טכנולוגיות מתקדמות היה בהם כדי לייצל את הענף ולהגביר את

תפוקתו. אולם במשך עשר השנים האחרונות לא פעל המשרד בכיוון זה. שיעור ההשקעות במחקר בענף הבנייה בישראל הוא נמוך מאוד, הן בהשוואה למצב בארצות אחרות והן בהשוואה לענפי התעשייה האחרים בארץ.¹ גם לחברות הבנייה לא היה עניין, בשנים של צמצום בהיקף הבנייה וזמינות כוח עבודה זול יחסית, להשקיע בטכנולוגיות חדשניות, לקצר את הליכי הבנייה ולהתייעל. ניסיון שעשה המשרד בשנת 1980 להכניס שיטות בנייה חדשניות, באמצעות חברה לבנייה מתועשת, ולבנות בישראל בטכנולוגיות מתקדמות גם הוא לא עלה יפה, בין היתר, בגלל היכולת והניסיון המועטים של אותה חברה; ובגלל סיבות הקשורות במשרד ובהליכי הפיקוח והבקרה שלו על ההתקשרות.² על פי נתוני המשרד, רמת הפעילות של הענף (הנמדד במ"ר בנייה) ירדה בשנים 1981 - 1988 ב-10.4%, ואילו מספר המועסקים קטן ב-2.6% בלבד והגיע בשנת 1988 ל-114,000 עובדים.

3. עוד בטרם החל גל העלייה חל גידול בביקוש לדירות. הדבר מצא ביטוי במספר העסקות שגדל ב-1988 בכ-14% ובשנת 1989 עוד ב-2%. הגידול בביקוש נבע מכמה גורמים שחלו בעת ובעונה אחת: הרפורמה בשוק ההון הביאה לגידול בזמינות האשראי למשכנתאות, ואילו הירידה בתשואות על איגרות החוב לזמן ארוך ותחרות בין הבנקים הביאו לירידה בשיעור הריבית להלוואות דיור מ-13% ששולמו על הלוואות משלימות בשנת 1986 לכ-6% בסוף 1989; בשנת 1989 חלה גם עלייה בהכנסה הפנויה וגדלה האוכלוסייה בקבוצת הגילים 20 - 29, הגילים שבהם נוטים להקים משפחות; הגידול בעלייה גרם לציפיות כי צורכי העולים יחישו את עליית מחירי הדירות, מה שגרם לנטייה להקדים רכישות. היצע הדירות לא גדל באותה תקופה. אדרבה, ב-1989 פחת מספר התחלות הבנייה הפרטיות בכ-3,000 דירות ואילו הבנייה הציבורית גדלה בכ-300 דירות בלבד.

התוצאה הבלתי נמנעת הייתה עלייה ניכרת במחירי הדירות. מדד מחירי הדיור עלה ב-35.25% בשנת 1989 וב-33% בשנת 1990 לעומת עלייה של 17.6% ו-14.3%, בהתאמה, במדד המחירים לצרכן ללא סעיף הדיור. התייקרות הדירות פגעה בזוגות צעירים ובחסרי דיור אחרים. בשנת 1989 גדל מספר הזוגות הצעירים בעלי תעודת זכאות ב-10% ואילו מספר הזוגות והעולים אשר מימשו את זכאותם באותה שנה פחת ב-6%.

4. צורכי הדיור של עולים ושל תושבים ותיקים דורשים להגדיל את תפוקת הענף פי שניים ויותר. בשנת 1989 הגיע היקף הבנייה לכ-3 מיליון מ"ר, בעיקר דירות גדולות יחסית. צפוי, כי תפוקת הענף תגדל ביותר מכפליים במושגי שטח בנוי, ופי שלושה וחצי - במספר הדירות מ-20,000 לכ-70,000 בשנה - בשנות ה-90 הראשונות. עיקר הגידול חזוי בבנייה הציבורית, שאמורה להגדיל את חלקה בתפוקה, במושגי שטח בנוי, מ-14% ל-70%.

ההשקעה הנדרשת לבניית 300,000 דירות לעולים עשויה להגיע, לפי עלות הבנייה הציבורית בשנת 1990, לכ-20 מיליארד דולר, במחירי 1990. לכך יש להוסיף את ההשקעה הנדרשת לבנייה הפרטית החזויה של כ-100,000 דירות בשנים 1990 - 1995.

אתגר גדול זה כרוך בנטל ואותו ישא המשק כולו. זה אתגר כלכלי וניהולי ראשון במעלה, ולכן נודעת חשיבות רבה לתכנון מראש ולניהול יעיל של המערכת, שהרי חיסכון של אחוז אחד מתבטא במאות מיליוני ש"ח. החיסכון ניתן להשגה על ידי ייעול הבנייה וגם על ידי דירוג הצרכים: הקדמת החיוני לרצוי.

כבר צוין בדוח שנתי 40, כי למשרד לא היו "תכניות מגירה" וממילא היה עליו לפעול בשנת 1990 בשני מישורים: האחד, פעולות הנדרשות לקידום מידי של הבנייה כדי לספק את צורכי העולים המוסיפים להגיע כל הזמן; השני, לתכנן מראש את הפעילות בשנים הבאות.

¹ בעניין זה ראה דוח שנתי 37, "הסיוע הממשלתי לענף הבנייה", עמ' 189 ואילך.

² ראה בדוח שנתי 33, "התקשרות עם חברה לבנייה מתועשת", עמ' 752 ואילך.

היקף בנייה כה גדול יוצר גם הזדמנות לנצל יתרונות של גודל, בתחומים מסוימים, להחדיר שיטות טכנולוגיות מתקדמות וכן לפעול להגברת התחרות בענף, שפחתה עקב צמצום פעילותו.



לקראת סוף שנת 1989 החליטה הממשלה להכפיל את הבנייה הציבורית, במסגרת הפרוגרמה של אותה שנה, מ-3,000 ל-6,000 דירות, והוקצה לשם כך התקציב הדרוש. בשנת 1990 תוכננה הגדלת הבנייה הציבורית. גודל הפרוגרמה נקבע ל-45,000 דירות. כמו כן הוחלט על נקיטת פעולות לייצור וייבוא בתים מוכנים וקרוואנים, כדי לספק דיור לתקופת ביניים, והוחלט שמינהל מקרקעי ישראל יגדיל את היצע הקרקעות לבנייה. בהתאם לכך, אף גדל התקציב אשר הועמד לרשות משרד השיכון לביצוע המשימות אשר הוטלו עליו. במהלך השנה הוגדל פעמים מספר תקציב המשרד והתקציב המעודכן, לאוגוסט 1990, הגיע לסכום כולל של 1,729 מיליון ש"ח הוצאה ו-7,029 מיליון ש"ח הרשאה להתחייב.

במהלך השנה קיבלו הממשלה וועדת השרים לענייני עלייה החלטות רבות בנושאי הדיור. ההחלטות נגעו, בעיקר, לנושאים האלה:

(א) הקצאת קרקע לבנייה ציבורית ופרטית;

(ב) הכנת פתרונות דיור לתקופת הביניים;

(ג) התקשרויות משרד השיכון עם חברות משכנות;

(ד) סיוע ותמריצים לעידוד הבנייה הציבורית;

(ה) תיקון חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, למען החשת הליכי התכנון והרישוי;

(ו) הסרת הגבלות הייבוא על חומרי בנייה.

הכנת קרקע לבנייה

הגידול הדרוש בקצב הבנייה חייב גם הכנה מזורזת של קרקעות זמינות לבנייה. מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) והאגף לתכנון של משרד הבינוי והשיכון, העוסק בתכנון הקרקע לבנייה הציבורית, נדרשו להגביר מאוד את פעולתם, כדי שאי זמינות הקרקע לא תהיה גורם בולם בהחשת קצב הבנייה.

בהתאם לחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, מנהל המינהל את המקרקעין של המדינה, של רשות הפיתוח ושל הקרן הקיימת לישראל. מרבית עתודות הקרקע של מדינת ישראל מצויות אפוא בניהולו. המינהל מתכנן ומפתח קרקע המיועדת לבנייה בעצמו, או באמצעות גופים הקשורים עמו, ורק לאחר שהשלים שלבים אלה הוא מקצה את הקרקע לבנייה ליזמים - קבלנים וחברות. בתכנון ובפיתוח קרקע המיועדת לבנייה ציבורית מטפל משרד הבינוי והשיכון, באמצעות יחידות התכנון במשרד או מתכננים חיצוניים הפועלים מטעמו. המינהל מקצה למשרד קרקע לבנייה ציבורית בדרך של מתן הרשאה לתכנון. לאחר שהושלמו הליכי התכנון והפיתוח, משווק המשרד את הקרקע לקבלנים, במסגרת הפרוגרמה לבנייה ציבורית. בפועל, מפנה המשרד את הקבלנים למינהל לשם חתימת הסכם פיתוח. אם קבלן משלים את התחייבויותיו לפי הסכם הפיתוח - דהיינו: פיתוח הקרקע ובנייה עליה במועד המוסכם - יחתום עמו המינהל על הסכם חכירה לאותה קרקע.

קרקע זמינה לבנייה היא קרקע שאפשר, מבחינה משפטית לתת היתר לבנייה עליה; היא פנויה ממחזיקים המונעים בנייה עליה; והתשתית בסביבתה מפותחת, באופן המאפשר תחילת בנייה.

במהלך התקופה הנסקרת התקבלו בממשלה כמה החלטות אשר נועדו לעודד את הבנייה והנוגעות לפעולות של המינהל ושל משרד הבינוי והשיכון. להלן תמצית מן החשובות שבהן:

ב-2.10.89 החליטה ועדת המנכ"לים לענייני קליטה להטיל על המינהל להחיש את הקצאות הקרקע, כדי להוזיל את מחירה.

ב-14.5.90 החליטה הממשלה להסמיך את שר החקלאות לפעול שמועצת מקרקעי ישראל תאשר הקצאה מיידית של קרקעות פנויות וזמינות למשרד השיכון, ששטחן הכולל 60,000 דונם באזורים שבין חיפה והקריות לאשקלון ועוד 30,000 דונם ביתר חלקי הארץ; לפעול לשינוי הייעוד של 90,000 דונם קרקעות חקלאיות; להטיל על המינהל להחכיר עוד 30,000 דונם, עד סוף 1991, בשוק החופשי לצורכי מגורים, תעשייה מסחר, ותיירות.

ב-2.8.90 החליטה הממשלה, כי יש לשווק קרקע להקמת 45,000 דירות, לפי הפרוגרמה של משרד השיכון, עד ל-1.10.90 וכי המינהל ישווק 10,000 מגרשים לבנייה "צמודת קרקע" עד 1.12.90 ועוד 40,000 מגרשים עד מאי 1991.

ההחלטות נועדו למנוע כל אפשרות של מחסור בקרקע לבנייה, ובכך לגרום לירידת מחירי הקרקע. החלטות הממשלה חייבו את המינהל ומשרד השיכון להגביר ולהחיש את קצב עבודתם.

משרד מבקר המדינה בדק באיזו מידה בוצעו כמה מהחלטות הממשלה האמורות והעלה:

1. מתחילת שנת הכספים 1990 ועד ינואר 1991 מסר משרד השיכון למינהל המלצות להקצאת קרקע ליזמים לבניית 24,430 דירות, כחלק מן הפרוגרמה של המשרד; המינהל הקצה באותה תקופה ליזמים המומלצים קרקע להקמת 7,910 דירות בלבד.

2. באוגוסט 1990 הטילה הממשלה על המינהל לפעול לשינוי ייעוד של קרקע חקלאית אשר בניהולו, בשטח של 90,000 דונם, כדי להקצות לבנייה למגורים.

על פי נתוני המינהל, עד תחילת פברואר 1991 הוא הגיש לאישור ועדות הבנייה למגורים 32 הצעות של תכניות מפורטות, לשינוי ייעוד של קרקעות חקלאיות בשטח של כ-15,000 דונם בלבד. על פי התיעוד, עד למועד האמור אושרו רק ארבע תכניות החלות על שטח של כ-1,080 דונם בלבד. גם אם יואץ קצב שינוי הייעוד של קרקעות חקלאיות, עדיין הן לא יהיו זמינות לבנייה, ולו בחלקן, שכן יש לפנות תחילה לחוכרים רבים של קרקעות אלה ולשלם להם פיצוי כספי הולם, לעתים לאחר נקיטת הליכים משפטיים. על כן, הזמינות של חלק מן הקרקעות עלולה להידחות לשנים מספר.

3. על פי החלטה נוספת של הממשלה מאוגוסט 1990, נדרש המינהל לשווק ישירות, עד תחילת דצמבר אותה שנה, 10,000 מגרשים לבנייה נמוכה ועוד 40,000 מגרשים עד תחילת מאי 1991. מנתוני המינהל עולה, כי מתחילת שנת הכספים 1990 ועד סוף דצמבר אותה שנה הוא הציע לציבור 6,680 מגרשים בלבד.

4. החלטה אחרת של הממשלה, מאוגוסט 1990, הטילה על המינהל להגיש לוועדות לבנייה למגורים תכניות בנייה להקמת 100,000 דירות, עד ינואר 1991 בחלוקה חודשית שווה. עד אוקטובר 1990 הוגשו לוועדות הללו תכניות על קרקעות המיועדות ל-76,000 דירות, מהן תכניות לקרקעות לבנייה ל-25,000 דירות שהגיש המינהל, ואת התכניות הגישו משרד השיכון ורשויות מקומיות שונות.

מכלל התכניות המתייחסות לבניית 76,000 דירות אושרו בוועדות לבנייה למגורים ולתעשייה, עד סוף אוקטובר 1990, תכניות ל-11,000 דירות בלבד; יתר התכניות, הנוגעות ל-65,000 דירות, נמצאו בוועדות בשלבי טיפול שונים.

על אלה יש להוסיף, כי על פי נתוני המינהל, נמצאו בתכנון בתחילת אוקטובר 1990 בשלבים שונים ואצל גורמי התכנון השונים - בעיקר המינהל, המשרד וחברות ממשלתיות או עירוניות העוסקות בתכנון ובפיתוח קרקע - תכניות לקרקעות נוספות המיועדות לבנייתן של כ-200,000 דירות.

מלאי הקרקעות לבנייה ציבורית

ברשות משרד השיכון היה מלאי של קרקעות לבנייה, אשר המינהל העמיד לרשותו בשנת 1990 ובשנים קודמות, לשם תכנון ופיתוח לבנייה ציבורית. משרד מבקר המדינה אסף, ביחידות השונות של המשרד, נתונים על מצב התכנון באתרים השונים ועל השימוש בקרקע לצורכי בנייה בחודשים אוגוסט - ספטמבר 1990. מהנתונים עולה, כי לרשות המשרד עמדו קרקעות שהיו אמורות להספיק - כאשר יעברו את שלבי התכנון, הפיתוח והרישוי - לבניית כ-169,000 דירות. בטבלה דלהלן התפלגות מלאי הקרקעות, לפי שלבי תכנון ובנייה ולפי מחוזות המשרד:

המחוז	ס"ה	תב"ע***	קרקע בתכנון (במונחי דירות)		מס' הדירות שבנייתן החלה	
			בתהליך** אישור	בתכנון*	פרוגרמה לשנת 1989	פרוגרמה לשנת 1990
הגליל	12,928	3,968	3,030	5,930	827	448
חיפה	17,178	4,476	1,882	10,820	955	438
מרכז	71,498	7,903	32,132	31,463	3,525	526
ירושלים	30,226	7,138	11,992	11,096	1,858	1,160
נגב	36,805	7,445	5,480	23,880	1,402	1,108
ס"ה	168,635	30,930	54,516	83,189	8,567	3,680

* בשלב התכנון מטופלות התכניות ביחידות התכנון של המשרד (או בידי מתכנני חוץ שהוא מינה); שלב זה מסתיים עם אישור התכנית בוועדת אישורים של המשרד והגשתה לוועדה לתכנון ולבנייה.

** תהליך אישור התכנית - אישור תכנית מפורטת על ידי ועדה מחוזית לתכנון ולבנייה (או על ידי ועדה לבנייה למגורים ולתעשייה, לפי חוק הליכי תכנון ובנייה (הוראת שעה), התש"ן-1990).

*** תב"ע - תכנית בניין ערים מאושרת היא תכנית מפורטת בעלת תוקף.

מן הנתונים עולה, כי בספטמבר 1990 עמד לרשות המשרד שטח לבניית כ-31,000 דירות שיש עליו תכנית (תב"ע) בת תוקף, ויתר הקרקעות מצויות בשלבי תכנון שונים. לבד מן הצורך בעריכת תכניות ואישורן טעון ביצוע הבנייה רישוי. ההליך של הוצאת היתר בנייה נמשך, בדרך כלל, מספר חודשים. אם המקרקעין תפוסים על ידי מסיגי גבול, יש צורך בהליך שיפוטי לפינוים.

כדי להחיש את הליכי התכנון לקרקעות המיועדות לבנייה ציבורית לעולים, נחקק ביולי 1990 חוק הליכי תכנון ובנייה (הוראת שעה), התש"ן-1990. על פי החוק הוקמו בתחומי כל מחוז ממחוזות משרד הפנים ועדות לבנייה למגורים שהוסמכו לדון ולהחליט על תכניות שעניינן הקמת 200 דירות ויותר, במקום כל ועדה אחרת, לרבות ועדה מקומית והוועדה לשמירה על קרקע חקלאית, שפעלו עד אז מכוח חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.

מנתוני הטבלה דלעיל, ולאור האפשרות להחיש את הליכי האישור ניתן לראות כי מלאי הקרקעות לגביהן כבר הייתה תכנית ת.ב.ע מאושרת עדיין לא היה בהן די כדי להתחיל בבנייה בהיקף המלא של הפרוגרמה. ברם, בשים לב לכך שהתחלות הבנייה בפועל היו נמוכות אף ממספר היחידות עליהן הושלמה הת.ב.ע ניתן להסיק כי מלאי הקרקע הזמין לבנייה לא היה עדיין גורם בולם בהפעלת הפרוגרמה ויש לחפש את הסיבות בגורמים נוספים.

במועד הביקורת לא היו בידי המשרד נתונים מלאים על היקף ההרשאות לתכנון שמסר לו המינהל, ועל מלאי הקרקעות המתוכנן וזמינותן לביצוע.

המשרד אמנם מכין דוח ממוחשב על התקדמות עבודות התכנון, אולם נתוניו מוגבלים למעקב אחר ביצוע הזמנות תכנון והתשלומים בגינן, ואין בהם כדי לשקף לאשורו את מצב התכנון של קרקעות שברשות המשרד. המעקב אחר ניצול מלאי קרקעות התכנון על פי התקדמות הבנייה באתרים

השונים אף הוא נמצא חסר, משום שלא נקבע קוד מזהה אחיד שיאפשר הצלבת הדוחות על הפעלת תכנית הבנייה עם הנתונים על התכנון באותם האתרים. בנושא מערכת מידע ממוחשב במשרד הבינוי והשיכון ראה עמ' 172.

לדעת הביקורת, ניהול מידע מרוכז ומשולב על מלאי קרקעות והתקדמות התכנון והבנייה חיוני לביצוע מעקב אחר מידת ניצולו של המלאי. מידע כזה צריך לשמש כלי ניהול לבקרה ולקבלת החלטות בדבר השימוש בקרקע ליעדיה ולמקומותיה השונים.

פתרונות ביניים למחסור בדיור

העלייה גרמה לגידול בביקוש לדירות בשכירות. מלאי הדירות בבעלות פרטית וציבורית מוצה בהדרגה וכך בבד האמיר שכר הדירה. הדבר פגע, כאמור, הן בעולים והן בתושבים ותיקים אשר נזקקו לדיור בשכירות. השפעת מה בכיוון זה הייתה גם לדרך שבה שולמה ההקצבה לדיור לעולים, מתוך סל הקליטה; עד יולי 1990 שולמה הקצבה זו כנגד קבלות אשר העידו על הוצאה ממשית, ולעולה לא היה תמריץ לחפש דירה זולה יותר, או לגור בדירת קרובים או ידידים. כאמור, אותו נוהג שונה ביולי 1990 ונוצר תמריץ לשימוש אינטנסיבי בדירות.

כאמור, אחד הביטויים למצוקת הדיור שנבעה מהתייקרות שכר הדירה היו מחנות האוהלים אשר הוקמו בכמה ערים. משרד השיכון הכיר במצוקתם של כמה מיושבי האוהלים ופעל לסייע להם.

בטבלה דלהלן מספר האוהלים והמשפחות שהתגוררו בהם והפתרונות שהציע המשרד, על פי נתוניו:

פתרונות שאושרו (מספרים מצטברים)

התאריך	מס' האוהלים	מס' המשפחות	דירות בשכירות	סיוע בשכ"ד	הגדלת הלוואות	ס"ה
23.7.90	1,031	1,260	64	56	13	133
30.7.90	918	1,576	127	169	13	309
6.8.90	1,118	1,774	141	273	27	441
1.10.90	819	805	262	643	28	933

הממשלה קיבלה כמה החלטות אשר הנחו את משרד הבינוי והשיכון לנקוט פעולות לרכישת בתים מוכנים וקרוואנים מייצור מקומי ומיבוא אשר ישמשו לדיור בתקופת ביניים, עד שייבנו עוד בתים. להלן עיקר ההחלטות:

(א) ב-14.5.90 החליטה הממשלה להטיל על שר הבינוי והשיכון ושר האוצר לסכם, בתוך שבועיים ממועד ההחלטה, תכנית לפתרון בעיות הדיור לחודשים יוני - אוגוסט של אותה שנה. בתכנית יכללו חלופת ייצור מקומי וחלופת ייבוא של דירות קבע.

(ב) ב-26.6.90 החליטה הממשלה לאשר את רכישתן של 3,000 דירות מייצור מקומי ומחברות בחוץ לארץ, בהתאם לכללים הקיימים.

(ג) ב-2.8.90 החליטה הממשלה להטיל על משרד הבינוי והשיכון להוציא עד 1.9.90 מכרזים בדבר רכישתם של 9,000 בתים מיובאים בשטח של עד 60 מ"ר כל אחד, כולל 3,000 יחידות שכבר אושרו; לצורך זה יוקצבו 360 מיליון ש"ח; הבתים לא יוצבו באזור המרכז והם יימכרו על ידי המשרד. על המשרד הוטל גם להוציא מכרזי בנייה ליזמים שיקימו בתים מיובאים בהיקף כולל של 6,000 דירות, וימכרו אותן לציבור הרחב. על המשרד הוטל גם לרכוש ולהציב 5,000 קרוואנים בהוצאה של עד 150 מיליון ש"ח. עוד הוחלט להשלים את שיפוצן של 8,500 דירות בבעלות החברות המשכנות. מנתוני חברת "עמידר" עולה כי מדצמבר 1989 עד נובמבר 1990 שופצו 7,361 דירות לאוכלוסיה הוותיקה ולאוכלוסיית העולים. בתקופה זו איכלסה חברת "עמידר" בשיכון הציבורי 4,466 עולים ו-3,898 משפחות ויחידים מקרב האוכלוסיה הוותיקה.

ב-7.10.90 החליטה הממשלה להטיל על חברת "עמידר" לנקוט סדרה של פעולות שנועדו למצוא עוד מקומות דיור זמניים, בכלל זה לשכור דירות בשוק החופשי, לשכור בתי מלון לתקופות ארוכות, לנהל ולאכלס עולים במתקני צה"ל, ולהרשות לדיירים בדירות אשר בבעלות הציבור להשכיר את הדירות להדיירי משנה.

תכנון אתרי חרום לבתי מוכנים ולקרוואנים

1. בישיבת הממשלה מיום 26.6.90 הוחלט להתחיל מיד בתכנון שטח לבניית 40,000 דירות "באתרים ובמקומות בהם צפוי באופן סביר ומבוסס ביקוש לדיור". עובר להחלטה איתר המשרד שטחים שהגדיר כ"אתרי חירום" (צפת, נצרת עילית, כרמיאל, קרית גת, באר שבע, ערד, אופקים, נתיבות, שדרות). לגבי אתרים אלה התקין שר הבינוי והשיכון ב-2.7.90 תקנות שעת חירום, על פי החלטת הממשלה מ-1.7.90, אשר הסמיכה - בין השאר - את ועדת השרים לענייני עלייה לאשר תכניות חירום לבניית דירות במספר כולל שלא יעלה על 3,000. ב-17.7.90 הכריז בית המשפט הגבוה לצדק על תקנות אלה כבטלות. אולם מאחר שכבר החלו בפריצת דרכים באתרים שונים, נקבע, כי פסק הדין יעשה בר פועל רק לאחר 21 יום, דהיינו ב-7.8.90.

באותו חודש נכנס לתוקפו חוק הליכי תכנון ובנייה (הוראת שעה) התש"ן-1990 ולפיו הוקמו בכל המחוזות הוועדות לבנייה למגורים, שאמורות היו לקצר את הליכי אישור תכניות מתאר מקומיות ותכניות מפורטות שעניינן הקמת 200 דירות לפחות.

2. בישיבת ממשלה מיום 22.7.90 נקבע, בין השאר, כי בחמישה אתרי חירום - שתכנית המשרד בעניינם תואמת מבחינת ייעוד השטח למגורים לתכנית המתאר שבתוקף - ימשכו עבודות התשתית במקביל להפקדת התכניות בוועדות לבנייה למגורים; ואילו באתרי חירום שתכנית המשרד בעניינם אינה תואמת מבחינת ייעוד השטח למגורים את תכניות המתאר התקפות יהיה אפשר להתחיל בעבודות רק לאחר אישור התכניות בוועדות. כן הוחלט, כי לעניין הבתים המיובאים, יתקין שר הפנים מכוח סעיף 267 לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965, תקנות לצורך מתן היתרי בנייה, וזאת על בסיס המפרטים הטכניים שיגיש המשרד.

3. בישיבת הממשלה מיום 2.8.90 הוחלט, ששר הפנים עם שר הבטחון ושר האגרייה והתשתית ישלימו עד 15.8.90 הנחיות תכנוניות בכל הקשור לדרישות המוקדמות להוצאת היתרי בנייה ולקביעת תקנים בתחומי כבאות, הג"א, וחדרי טרנספורמציה.

- הבדיקה העלתה, שעד סוף דצמבר אותה שנה לא הגיש המשרד למועצה הארצית לתכנון ולבנייה מפרט מתאים לבתים מייבוא. רק ב-23.12.90 שבה הממשלה ונדרשה לנושא מקלוט הקרוואנים והמליצה על הנחיות מסוימות במסגרת חוק הג"א, התשי"א-1951, או לחילופין על שינויים בתקנות כדי לאפשר הוצאת היתרי בנייה.

4. הטיפול באיתור השטחים להעמדת קרוואנים במגזר העירוני, תכנונם ופיתוחם נמסר לחברה למשק וכלכלה של מרכז השלטון המקומי, ואילו הטיפול במגזר הכפרי הופקד בידי המינהל לבנייה כפרית במשרד.

כדי לאשר את התכנון בהליכים מזורזים במסגרת הוועדות לבנייה למגורים, יש שצורפו לאתרים שטחים סמוכים שהוגדרו שלב ב' ואף אתרים בלתי רציפים באותו מרחב תכנון, כדי להגיע לפחות ל-200 דירות. רוב אתרי הקרוואנים לא נועדו למגורים לפי תכנית מתאר מפורטת שבתוקף. יעודם שונה לשימוש למגורים לתקופה מוגבלת של 5 שנים.

אישור תכניות מפורטות

בדצמבר 1990 בדק משרד מבקר המדינה 61 אתרי קרוואנים בכל הארץ, והועלה:

1. אושרה תכנית מפורטת לאתר אחד בלבד בארץ (בתל תאומים). לאתר לא הוצאו היתרי בנייה, מאחר שבעיית המקלוט טרם נפתרה, אולם עבודות התשתית הסתיימו והוצבו 100 קרוואנים.

2. שלוש תכניות מפורטות נמצאו בהפקדה. הן נועדו לאתרים בערים בת ים, אשדוד וראשון לציון. באתרים אלה הוחל בעבודות עפר ואף הוצבו קרוואנים. בבת ים הסתיימה ההצבה, חרף התנגדות שהגישה רשות שדות התעופה וטרם נדונה.

3. 21 תכניות מפורטות הוגשו לוועדות לבנייה למגורים לדיונים ראשוניים, לפני הפקדה בפועל. ברוב האתרים הוחל בביצוע עבודות תשתית.

4. ל-36 אתרים לא הוגשו כלל תכניות לאישור. הוועדות לבנייה למגורים התירו התחלת עבודות עפר באתרים שלגביהם הוגשו תכניות לאישור, אך לא התירו זאת באתרים שלגביהם טרם הוגשו תכניות לאישור. אף על פי כן נמצאו עשרה אתרים שבהם נעשות עבודות תשתית ללא היתר, ובשישה אף הוצבו קרוואנים (שאר האתרים מקבוצה זו נמצאים בשלבי תכנון שונים).

בבדיקת 54 אתרים להצבת בתים צמודי קרקע נמצא, כי 13 תכניות מפורטות אושרו; 17 תכניות - בהפקדה; 10 הוגשו לוועדה לדיונים, ול-14 אתרים טרם הוגשו תכניות מפורטות לאישור.

יצוין, שביחידות המשרד המטפלות בתכנון ובאישור נמצאו נתונים שונים זה מזה שנבעו מחוסר התאמה, או מדיווח לא נכון.

היתרי בנייה

בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, נאמר: "לא יעשה אדם אחד מאלה ולא יתחיל לעשותו אלא לאחר שנתנה לו הוועדה המקומית היתר לכך, ולא יעשה אותו אלא בהתאם לתנאי ההיתר".

כפי שעולה מהוראות החוק, גם אתרי קרוואנים המשמשים למגורים וכן כל עבודות הפיתוח לרבות כבישים, חניות, מדרכות וכן עבודות התשתית, טעונים היתרי בנייה. מאחר ואתרי הקרוואנים מוקמו בשטחים שלא נועדו למגורים, מחייבת הפעלתם הפקדה ואישור תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת ובהתבסס על תכניות מאושרות - קבלת היתרי בנייה.

מבדיקת כל אתרי הקרוואנים עולה, כי לא הוצאו היתרי בנייה כחוק באף אחד מהם, גם במקומות בהם בוצעו עבודות פיתוח והוצבו מבנים. יתר על כן, החלטת הממשלה מיום 22.7.90 בדבר העברת מפרטים טכניים לשר הפנים לצורך התקנת תקנות שיאפשרו מתן היתרי בנייה, לא בוצעה עד 15.12.90.

בנייה לפני רישוי מונעת אפשרות להגשת התנגדויות, שהיא אחד העקרונות החשובים בחוק, המבטיח הגנה על כל בעלי עניין בקרקע ובסמוך לה.

-- חריגה כה גדולה ואי עמידה בדרישות חוק התכנון והבנייה בידי גורמים ממלכתיים ורשויות מקומיות בעשרות אתרי בנייה ברחבי הארץ, יש בה כדי לפגוע בשלטון החוק והיא עלולה להטביע את חותמה השלילי למשך שנים.

הרשות המבצעת כפופה לרשות המחוקקת וחייבת לשמש דוגמא ומופת בקיום החוק. פעולות לזירוז חקיקה, או כל פעולה אחרת, הם דבר אחד, והפרת חוקי המדינה היא דבר אחר לגמרי, ואסור בתכלית. אדם פרטי שעושה מעשה אסור, לא יעזור לו אם יטען ואף יוכיח שהיה נתון במצב קשה, ואפילו במצוקה. מהרשות הציבורית נדרש הרבה מעבר לזה. פעולה ללא סמכות - ופעולה בידועין בניגוד לחוק ודאי שאינה בסמכות - פסולה היא, ואף בגדר חוסר תום לב.

המשרד הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי פעולות התכנון והרישוי נמשכות זמן רב ולכן הוא נקט דרך שלפיה במקומות שהייתה הסכמה של הרשויות הנוגעות בדבר, החלו עבודות הכשרת הקרקע בד בבד עם הגשת הבקשות לאישורים בוועדות, כל זאת - בידיעה ברורה כי הרישוי יוסדר, מאחר שהפעולות תואמו פורמלית עם כל הרשויות עוד לפני תחילת העבודות.

מן הראוי לציין, כי אישור תכנית מפורטת כולל שלב של הפקדה אשר במהלכו יכול בעל עניין להגיש התנגדות, כך שהסכמה של הרשויות המקומיות אין פירושה שגורמים אחרים לא יתנגדו. כך

למשל, בבת ים הגישה כאמור רשות שדות התעופה התנגדות לאחר שהעבודה באתר כמעט הושלמה; בראשון לציון הגישו דיירים הסמוכים לאתר עתירה לבג"צ וניתן צו הפסקת עבודה, לאחר שהקרוואנים כבר הוצבו בשטח.

מכרזים לרכישת הבתים המוכנים והקרוואנים

במחצית הראשונה של 1990 קיבלה הממשלה שורה של החלטות שנועדו להבטיח פתרונות דיור למספר ההולך וגדל של עולים, לרבות פתרונות זמניים ומידיים. במסגרת זו אישרה הממשלה רכישת 9,000 בתים מוכנים ו-5,000 קרוואנים.

משרד מבקר המדינה בדק את ההליכים בהם נקט משרד הבינוי והשיכון לבחירת היצרנים בארץ ובחו"ל מהם ירכשו בתים וקרוואנים על פי ההחלטות האמורות. לממצאי הביקורת על כך, ראה בדוח זה, עמ' 122.

מדוח ביצוע של משרד השיכון ל-22.91.91 עולה, כי עד אז הוצבו 2,167 קרוואנים בלבד: מהם 1220 במגזר הכפרי והקיבוצי, 623 במגזר העירוני ו-324 באתרים אחרים.

רכישת קרוואנים היא פתרון דיור יקר. בפרק אחר בדוח זה מוצגים הפרשי המחירים בין קרוואנים לבין דירות רגילות בגודל דומה. אך כדאיות השימוש בקרוואנים אינה נמדדת רק בגובה המחיר, או העלות. במצב שנוצר, כל פתרון דיור מהיר מצמצם את הלחץ על שוק הדירות להשכרה ועשוי למתן את ההתייקרות, אולם רק אם הביצוע מהיר ומחיש את אספקת מקומות הדיור.

דיור במתקני צה"ל

ביולי 1990 החליטה ועדת השרים לענייני עלייה (להלן - הוועדה), להטיל על צה"ל לסייע למאמץ הלאומי של קליטת עלייה ולהציג פתרונות דיור זמניים. נקבע, כי על צה"ל להגיש את ההצעה עד 1.9.90.

בתחילת אוגוסט אותה שנה הציג ראש אגף תכנון במטכ"ל בפני הוועדה את הצעות צה"ל. הוועדה אישרה את ההצעה לאכלס כ-7,700 עולים במחנות ובמתקנים צבאיים.

ב-30.9.90 הציג צה"ל לוועדה, לבקשתה, תכנית חירום לאכלוס 20,000 עולים במתקני צה"ל. התכנית מתבססת על פינוי מחנות ומתקנים אחרים בהדרגה, בשני שלבים עיקריים: בשלב א' יפנו, בין היתר, חמישה בתי חייל, שתי קריות נופש של האגודה למען החייל, ושני מחנות צבאיים; כן יפנו דירות שירות. קיבולת האכלוס במתקנים אלה היא 4,650 מקומות לינה; בתוספת קרוואנים, שיוצמדו לכמה מהמתקנים, תגיע קיבולת האכלוס ל-7,730 מקומות. בשלב ב' יפנו עוד מחנות ומתקנים, שקיבולת האכלוס שלהם מסתכמת ב-8,125 מקומות; ובתוספת של קרוואנים תגיע הקיבולת ל-4,195 מקומות. שלב ב' מסתכם, איפוא, ב-12,320 מקומות.

הוועדה אישרה את התכנית שהציג צה"ל והחליטה שהמתקנים יפנו בהדרגה ולפי צורכי הקליטה, בתיאום בין צה"ל לבין המשרד לקליטת העלייה. חברת "עמידר" תקבל את המתקנים לטיפול, על פי לוח הזמנים שייקבע בעקבות התיאום האמור.

ב-16.8.90 סיכם ראש אג"ת, בעקבות הנחיית שר הביטחון, כי כל הפעולות הכרוכות בסיוע לקליטת העלייה יתומחרו ויוצגו במסגרת דרישה תקציבית ייעודית לנושא זה. לכיסוי עלות החלופות למתקנים שיפנה ביקש צה"ל כ-54 מיליון ש"ח. הוועדה החליטה, כי שר הביטחון ושר האוצר יקיימו דיון על הצד הכספי של תכנית החירום. עד למועד סיום הביקורת, דצמבר 1990, לא סוכם העניין.

עד ינואר 1991 הועברו לידי עמידר 114 דירות שירות, שתי קריות נופש של האגודה למען החייל ושני מחנות צבאיים. עדיין לא נקבע מועד להעברת שאר המתקנים, עקב היעדר הסדר בנושא העלויות.

אם אמנם הייתה אפשרות שצה"ל יקדים את העברת המחנות והמתקנים ובכך יתוספו מקומות אכסון לאלפי עולים, מן הראוי היה למצוא דרך להחיש את בירור התביעות הכספיות של צה"ל, שכן באותה עת פעלה עמידר לפי הוראות הממשלה ושכרה אלפי חדרים בבתי מלון.

בינואר 1991 אישרה הוועדה תוספת לתכנית צה"ל לאיכלוס עולים במחנות ומתקני צה"ל; לפיה יקצה צה"ל שטחים בארבעה אתרים שימשו להנחת מגורונים.

בהחלטה צויין כי "ארבעת האתרים הנ"ל ישמשו לאיכלוס אפשרי של 77,000 עולים על בסיס מגורונים".

הפעלת הבנייה הציבורית בשנת 1990

1. משרד הבינוי והשיכון משפיע על היקף הבנייה באמצעות הבנייה הציבורית. בתחום זה חלו במהלך השנים תמורות מהותיות. עד סוף שנות השבעים בוצעה עיקר הבנייה עבור המשרד בקבלנות ולפי דרישותיו המפורטות; את כל הקרקע והמימון לבנייה סיפקה המדינה (להלן - בנייה במימון מלא). המשרד היקצה את הדירות שנבנו לחברות אכלוס ממשלתיות, ואלה השכירו או מכרו אותן בדרך כלל לעולים חדשים, לזוגות צעירים, לתושבים באזורי פיתוח ולמשפחות שגרו בצפיפות להטבת תנאי הדיור שלהם. באמצע שנות השבעים היוותה בנייה זו כ-70% מכלל הבנייה הציבורית, אך עד 1982 חלה ירידה תלולה וחלקה בכלל הבנייה הציבורית מתבטא עתה באחוזים ספורים.

ככלי חלופי, התפתחה "בנייה במימון חלקי" של המדינה. הבנייה בוצעה באמצעות חברות "משכנות" - שעמדו בקריטריונים של המשרד והסכימו לבנות לפי תנאי פרוגרמת הבנייה הציבורית. בדרך זו קיבלו על עצמן החברות הרבה יותר אחריות לתכנון, לביצוע ולמימון הבנייה, ופחתה מעורבותו של המשרד בכל אלה. החברות המשכנות גם דאגו למכור את הדירות לציבור, אגב מתן זכות קדימה לזכאי המשרד ובמחירים שהוא אישר. בכך הן נטלו על עצמן סיכונים עסקיים. בתמורה נתן להם המשרד הטבות שונות, שעיקרן: המלצה למינהל מקרקעי ישראל להקצאת הקרקע לבנייה בלא מכרז, במחירים שקבע השמאי הממשלתי; הלוואות מסובסדות למימון ביניים של הבנייה; ותנאי החזר נוחים של ההוצאות לפיתוח של הקרקע. במקרים מיוחדים, שבהם הוערך כי סיכונים החברות גבוהים, התחייב המשרד לרכוש מהן מספר מסויים של דירות, אם לא יימכרו (להלן - התחייבות רכישה).

משרד מבקר המדינה עמד בדוחות אחדים על ליקויים שמצא בתחום הבנייה הציבורית למגורים. להלן העיקריים שבהם: חלוקת העבודה בין החברות לא התבססה במידה מספקת על תחרות ביניהן, אלא בעיקר על משא ומתן; שיטת ההתקשרות חייבה מנגנון פיקוח ובקרה שלא תמיד פעלו כהלכה ולא תמיד שמרו במידה מספקת על טיב הבנייה ועל זכויותיהם של רוכשי הדירות בכו³.

עם זאת, שיטת הפעלה זו, בהיותה מושפעת משיקולים עסקיים ומתנאי הביקוש בשוק, ויסתה את פעילות הענף על פי הדרוש למשק וצמצמה את המלאי הגדול של דירות לא מכורות במקומות שונים, שנוצר בשיטת ה"בנייה במימון מלא".

2. התכנית המקורית של המשרד לשנת 1990 כללה במסגרת הפרוגרמה בנייה של 30,000 דירות. לפי החלטת הממשלה ממאי 1990 הוגדל מספר הדירות במסגרת הפרוגרמה לאותה שנה ב-15,000 דירות נוספות. היה בזה גידול מהיר בתכנית הבנייה לעומת התכנית של 1989. ב-1989 היתה התכנית המקורית לבנית 3,000 דירות, ובמהלך השנה - כאשר נצפה הגידול בעלייה - הוכפלה הפרוגרמה של 1989 ל-6,000 דירות. מערכת הבנייה הציבורית כוללת, כאמור, סיוע ותמריצים

³ ראה בדוח שנתי 35, "בנייה למגורים באמצעות חברות", עמ' 135, ו"רטיבות בבנייה", עמ' 159; בדוח שנתי 38, "הקצאת קרקע לבנייה למגורים", עמ' 106; ובדוח שנתי 39, "בנייה למגורים באילת", עמ' 149.

לחברות המשכנות, ומשמעותה - מעורבות גדולה יותר של הממשלה בהשוואה לשנים האחרונות שבהן עיקר הבנייה הייתה פרטית. היתה בכך גם משום סטיה מסויימת מן המדיניות של סיוע לנצרך ולא למצרך, מדיניות שהיו לה יתרונות. הפעלת הפרוגרמה לבנייה ציבורית כוללת את השלבים הבאים:

(א) איתור קרקע זמינה באזורים בהם היא נדרשת, בדרך כלל בניהולו של מינהל מקרקעי ישראל. המינהל מוסר את הקרקע למשרד לצורך פעולות תכנון, רישוי ופיתוח כללי.

(ב) "שיווק"⁴ הקרקע לחברות משכנות לשם ביצוע פרוגרמת הבנייה. השיווק כולל תהליך בחירת חברות לאתרי הבנייה, הכנת הסכמים בין המשרד לבין החברות על תנאי הפעלת הבנייה ומתן המלצה לממ"י להקצות את הקרקע לחברה.

(ג) עד 1990 העמיד המשרד תנאי לחברות המשכנות, כי הדירות יוצעו תחילה לזכאי המשרד. רק בחלוף תקופה מוסכמת, יהיו החברות רשאיות למכור את יתרת הדירות כראות עיניהן.

שיווק הפרוגרמה והתחלות הבנייה

ב-1990 גדלה, כאמור, הבנייה הציבורית אף שלא הושגו במלואן המטרות אשר נקבעו. מדוחות האגף לנכסים ודיוור במשרד עולה, כי עד 24.12.90 שיווק המשרד כ-34,300 דירות לחברות המשכנות, מהן 9,880 בשני החודשים האחרונים של השנה. מתכנית השיווק בוצעו, אפוא, כ-76%. אך רק חלק קטן, כ-23%, מכלל הדירות ששווקו הגיע לשלב של התחלת בנייה.

להלן מספר הדירות ששווקו ומספר הדירות שבנייתן החלה, עד 30.10.90 ועד 20.12.90, והתפלגותן לפי מחוזות המשרד:

מספר הדירות שהוחל בבנייתן		מספר הדירות ששווקו		מחוז
עד 20.12.90	עד 30.10.90	עד 20.12.90	עד 30.10.90	
1,054	776	3,864	3,043	גליל
1,411	547	5,908	3,085	חיפה
933	540	11,509	7,771	מרכז
1,782	1,183	5,114	3,769	נגב
2,587	1,550	6,292	5,405	ירושלים
191	112	1,585	1,320	יר"ש
7,958	4,708	34,272	24,393	ס"ה

משרד מבקר המדינה בדק את קצב שיווק הדירות ואת קצב התחלות הבנייה שלהן, והעלה:

1. בין 1.3.90 לבין 1.6.90 שיווק המשרד לחברות משכנות 10,000 דירות. הבדיקה העלתה כי עד סוף אוקטובר של אותה שנה החלה בנייתן של 2,170 מתוכן; עד סוף ינואר 1991 הוחל בבנייתן של 4,571 דירות נוספות מתוכן.

2. בין 1.7.90 ל-31.10.90 שיווק המשרד עוד 14,393 דירות. הבדיקה העלתה כי עד 31.1.91 הוחל בבנייתן של 4,930 דירות מתוכן.

⁴ לא לכל הקרקעות "ששווקו" ניתנה כבר באותו שלב המלצה למינהל להקצות את הקרקע לחברה האמורה לבנות עליה לפי התכנית המוסכמת עם המשרד.

פער גדול זה בין מספר הדירות ששווקו לבין מספר הדירות שהוחל בבנייתן נעוץ בהתמשכות הליכי ההתארגנות בחברות, במשרד ובמינהל וכן בהיסוסים של החברות אם לעמוד בהתחייבויותיהן כלפי המשרד, ולהתחיל בבנייה.

מן הנתונים המעודכנים של המשרד לשנת 1990 (ינואר עד דצמבר) עולה, כי סך התחלות הבניה בכל התכניות, כולל פרוגרמות משנים קודמות ואתרי "חירום" הגיע באותה תקופה לכ-19,000 דירות.

תמריצים והטבות לחברות משכנות

במסגרת ההסכמים עם חברות משכנות נהג המשרד להציע להן את ההטבות הבאות: הקצאת קרקע בלי מכרז; הלוואות למימון ביניים של הבנייה; ופריסה של החזר הוצאות הפיתוח, אשר נעשו על ידי המשרד, בריבית מסובסדת.

פרוגרמת הבנייה הציבורית לשנת 1990/91, שמטרתה בניית 45,000 דירות, שונה מאוד מהפרוגרמות לשנים קודמות, לא רק בהיקף שדורש התארגנות מקצועית ופיננסית שונה, אלא גם באוכלוסיית היעד שרובה עולים שטרם נקלטו בתעסוקה קבועה ומתקשים לקבל עליהם התחייבויות כספיות לרכישת דירות קבע.

השינוי בגודל הפרוגרמה והרכב המשתכנים הצפוי הגבירו את הסיכון אשר חזו החברות המשכנות. על כן הן חששו מבנייה מהירה רבת היקף לפי תכניות המשרד. במהלך 1990 הוסיף המשרד הטבות לחברות המשכנות - החשובה שבהן הייתה הגדלת התחייבויות הרכישה של המשרד כדי 100% - ולחברות שוב לא היה כל סיכון מאי מכירת דירות.

להלן השינויים העיקריים במערכת ההטבות:

1. הופחתו מחירי הקרקעות שהמינהל מחכיר לחברות המשכנות בנובמבר 1990 החליטה מועצת המינהל להפחית כדי מחצית את מחירי הקרקע באזורים שבהם הייתה לפני כן עלייה במחירים. ההפחתה קיבלה תוקף למפרע מאפריל אותה שנה. כמו כן נקבעה טבלת מחירים ולא נדרשה עוד הערכת שמאי לכל עסקה. בערי פיתוח מסוימות נקבע מחיר הקרקע לאפס.

2. תמורת הקרקע ישלמו החברות למינהל במזומן רק 10% מערכה במקום 30% בעבר, ואת היתר - ב-36 תשלומים חודשיים בריבית שיקבע החשב הכללי.

3. הנחות בהחזר הוצאות פיתוח. ברבים מיישובי מחוז הגליל ובכמה ישובים במחוז הנגב פטר המשרד את החברות המשכנות מלהחזיר לו את הוצאותיו על ביצוע עבודות הפיתוח באתרי הבנייה שהוא תכנן; ובאחרים נתן המשרד הנחות של 50% - 80%. לכל היישובים במחוז ירושלים, פרט לעיר ירושלים, נתן המשרד הנחה בשיעור 50%; ובמחוז המרכז הוא נתן הנחות של 50% בערים לוד ורמלה.

באותו חודש החליט המשרד גם על מתן פטור מלא ביישובי מחוז הגליל, הנגב, ויר"ש, בכמה מיישובי מחוז חיפה וביישובים מעלות, עכו, יוקנעם, נהריה ושלומי; וביישוב רעות 25%.

4. מענקי זירוז. כדי להמריץ את החברות להחיש את הבנייה, קבע המשרד, כי ברוב אתרי הבנייה הכלולים במסגרת הפרוגרמה יינתן לחברות מענק בסך 1,000 ש"ח בעד כל דירה, אם יוחל בבנייה בתוך שלושה חודשים ממועד הסיכום עם המשרד על ביצוע הפרויקט; ו-2,000 ש"ח לדירה - אם יוחל בבנייה בתוך חודשיים ממועד הסיכום.

הוחלט גם על מתן מענקים עם גמר הבנייה: בניין של ארבע - חמש קומות שבנייתו תסתיים בתוך שבעה חודשים, ובירושלים - בתוך תשעה חודשים - מיום סיום חפירת היסודות, תזוכה החברה המשכנת במענק של 30,000 ש"ח לכל דירה. סכום התמריץ הולך ופוחת ככל שזמן הבנייה הולך ומתארך; לא יינתן כל מענק אם הבנייה תארך יותר מ-15 חודשים (בירושלים 17 חודשים); הטבה זאת הוחלה גם על הפרויקטים הכלולים במסגרת פרוגרמת 1989/90 שבנייתם החלה ב-1.1.90 ואילך. משך הבנייה המזכה בתמריצים משתנה בהתאם למספר הקומות.

התמריצים הנ"ל ינתנו לקבלנים, ביחס לבנייה בכל אתר בארץ, בלי שהמשרד בחן תחילה האם מוצדק לתת תמריצים לקבלנים הבונים באיזורים בהם גדול הביקוש לדירות.

5. ביטול זכות הקדימה של זכאי משרד השיכון. לחברות המשכנות ניתנה הזכות להציע את הדירות, שייבנו במסגרת הפרוגרמה, למכירה חופשית בלי שיהיו חייבים להציע אותן תחילה לזכאי המשרד.

6. התחייבות רכישה בידי המשרד. אחת ההטבות החשובות ביותר שהוצעו לחברות המשכנות ב-1990 היא הגדלה ניכרת של התחייבות הרכישה של המשרד. כאמור, בדרך זו הופחת עד מאוד הסיכון של החברות המשכנות. בנושא זה חלו תמורות במהלך השנה.

בתחילת שנת הכספים התחייב המשרד לרכוש מהחברות המשכנות דירות שלא יצליחו למכור, לפי השיעורים האלה: במרכז הארץ - 40% - 50%; באזורים אחרים 60% - 70%. נקבע כמו כן שההתחייבות חלה רק על דירות ששטחן אינו עולה על 120 מ"ר, בכל הקומות.

ב-7.10.90 החליטה ועדת השרים לענייני עלייה, בין היתר, כי שיעור ההתחייבות יהיה 50% במרכז הארץ ו-100% באזורים האחרים. באזורים שבהם תהיה התחייבות רכישה של 100% מחיר הדירה, כולל עלות הפיתוח והקרקע, לא יעלה המחיר על 110,000 ש"ח ובמקרים מיוחדים על 130,000 ש"ח.

החלטה זו קבלה תוקף בממשלה ב-8.11.90.

ב-1.11.90 סוכם בין משרד האוצר למשרד הבינוי והשיכון, כי התחייבות הרכישה בשיעור 100% תהא ללא הגבלת מחיר.

עוד סוכם, כי התחייבות רכישה בשיעור 100% תוחל רטרואקטיבית על כל התחלות הבנייה מ-1.1.90, בתנאי שהן באזורים הזכאים לשיעור האמור של התחייבות הרכישה.

ב-6.11.90 סיכם מנכ"ל המשרד עם מנהל אגף נכסים ודירור, כי התחייבות רכישה הכלולה במכרזים לא תותנה במחיר מירבי ובלבד ששטח הדירות הנרכשות לא יעלה על 100 מ"ר וכי סיכום זה יחול גם על המכרזים שכבר נפתחו קודם לכן.

סיכומים אלה לא התיישבו עם החלטות הממשלה מ-8.11.90, אך המשרד פעל לפיהן.

הגדלת ההטבות והתמריצים בפרוגרמה של 1990

בשנת 1990 הגדיל המשרד את הסיוע לחברות המשכנות. אין ספק כי דווקא בשנה הנדונה קיים צורך בעידוד כזה, שכן הציבור והמדינה מעוניינים בהגברת הבנייה כדי לספק צורך לאומי חיוני.

עם זאת, חשוב לבחון את הבעיות המתעוררות מהסדרי הסיוע והתמרוץ, שכן עם הצורך בבנייה מהירה קיים ההכרח לייעל ולחסוך. הגברת התמריצים מהווה סטייה ממדיניות רבת שנים של הסטת הסיוע בתחום הדירור מן המצרף אל הנצרף, מדיניות שהיו לה יתרונות חשובים.

1. ככלל, הסיוע למצרף והשיטות שבהן הוא ניתן לחברות המשכנות מפחית את האפקטיביות של התחרות בענף, בעיקר תחרות עם הבנייה הפרטית, אך גם בין החברות הפעילות בבנייה הציבורית. צמצום התחרות גורם, בדרך כלל, לייקור הבנייה. היות שרבות מן הדירות בפרוגרמה נמכרות בשוק חופשי, ומתחרות בבנייה הפרטית, ניתן לחברות המשכנות יתרון תחרותי שאינו נובע מעילותן אלא מעצם השתתפותן בפרוגרמה. גם הנוהג לעודד בנייה באזורים מסוימים, על ידי הטבה המתבטאת במסירת קרקע לבנייה באזורים מבוקשים יותר, אינה אלא סבסוד צולב בין אזורים הפוגם ביעילות ובתחרות.

2. כאשר הסיוע ניתן בדרך של הוזלה מלאכותית של תשומות מסוימות - למשל, הנחות בהחזר הוצאות הפיתוח שנעשה על חשבון המשרד - אזי פוחת הלחץ מצד הקבלנים והחברות המשכנות לבחון ולבקש את שיעור העלויות של ספקי אותן תשומות, וממילא אין לחץ של השוק לייצור ייצורן של התשומות.

3. הוזלה מלאכותית גורמת שמחירי הדירות אינם משקפים את מלוא העלות הכלכלית, בעיקר באזורים שבהם שיעור הסיוע גבוה במיוחד; למשל, במקומות שבהם עלות הפיתוח גבוהה וההנחה לחברות המשכנות מגיעה עד 100%. כמו בכל מקרה אחר של תמיכה במחיר מוצר, יגדל מספר הדירות המבוקשות ודווקא בתקופה שבה הצרכים גדולים ממילא מן היכולת לספקם. זאת ועוד, חלק מן הסיוע נקבע יחסית לגודל הדירה ועלותה, וכתוצאה מכך פוחת ממילא התמריץ להסתפק בפחות ולדחות את השיפור ברמת הדיור למועד שבו יהיה לחץ קטן יותר על כושר הייצור של הענף.

4. תמריצים לזירוז הבנייה. התמריצים המוצעים להחשת הבנייה - 2,000 ש"ח לדירה להקדמת התחלות הבנייה ועד 30,000 ש"ח להמרצת השלמתה - מצטברים לכלל הוצאה ניכרת מאוד, שסכומה מגיע עד לשליש מעלות הבנייה של דירה של שלושה חדרים. היה ראוי, כי הצעת תמריצים כה גבוהים תיבדק היטב, לעומת המטרות שהיא אמורה להשיג ולאמצעים חלופיים אפשריים להשגתן.

תועלת רבה טמונה במודעות החברות המשכנות לכדאיות הגברת הבנייה והחשתה. אך אם זו המטרה, מן הראוי היה להגביל מאוד את משך התקופה שבה מוצעים תמריצים כאלה ואת מספר הדירות שעליהם יחול התמריץ.

אם הכוונה הייתה לזרז את השלמת הדירות כדי לספק את צורכי המשתכנים, מן הראוי היה לשקול חלופות.

זאת ועוד. אם הדבר אך אפשרי, האינטרס של החברות המשכנות הוא להשלים את הבנייה מהר ככל האפשר. הדבר מפחית את עלויות הבנייה ומחיש את קבלת התמורה. כל עוד התנהלו המכירות בעצלתיים, לא היה לחברות תמריץ מספיק להחיש את העבודה. אך כאשר קיימת התחייבות רכישה, כמו במרבית ההתקשרויות של המשרד ב-1990, המכירה מובטחת ואז כדאי לחברות להחיש את גמר הבנייה.

גודל הדירות

מבחינה כלכלית, הן מנקודת ראותו של העולה והן מזו של תקציב המדינה, דרושה פעולה שתוריד ככל האפשר את מחירי הדירות: אחת האפשרויות לכך היא בהקטנת הדירה. נתוני המשרד אודות הבנייה, במסגרת הפרוגרמה לשנת 1989, כפי שהופעלה על ידי אגף נכסים ודיור, מצביעים שמבין 6,324 דירות, לגביהן נחתמו חוזים, 3,890 דירות (56%) הן של ארבעה חדרים ויותר; ורק 46 דירות (0.7%) הן של 2 - 2.5 חדרים. התפלגות הדירות לפי גודלן מצביעה, ש-79% מהדירות שטחן 90 מ"ר ויותר.

בינואר 1990 החליטו שר האוצר ושר הבינוי והשיכון לפעול לבניית דירות קטנות, כדי להוזיל את מחיריהן. נמצא, כי עד סוף דצמבר אותה שנה נחתמו חוזי בנייה לגבי 3,714 דירות, 67% מהן דירות ששטחן 90 מ"ר ויותר. ממדי העלייה, גודל משפחה ממוצעת של 2.8 נפשות, וההיקף הגדול של בנייה ציבורית בשנת 1990, לעומת שנים קודמות, מצריכים בחינה מחודשת של גודל הדירות. המשך המגמה של בניית דירות גדולות אינה עולה בקנה אחד עם צורכי העולים.

לגודל הדירות יש גם תוצאות תקציביות הנוגעות להיקף ההתחייבות של המשרד כלפי חברות משכנות, בשעה שהאמצעים המוגבלים של המדינה מחייבים הקטנת הדירות, כדי שיהיה אפשר לבנות דירות רבות יותר.

המשרד הסביר, בינואר 1991, בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי פעל להגדלת שיעור הדירות הקטנות, אולם במהלך שנת 1990 עמדו בפניו שתי בעיות: האחת, קיומן של תכניות בניין ערים (תב"ע) בתוקף שהוכנו לפני אותה שנה ואלו כללו שיעורים גדולים של דירות גדולות; והשנייה, התנגדותן של רשויות מקומיות לתכנן דירות קטנות בתב"ע חדשות.

עוד הסביר המשרד, שכדי לא לעכב את הבנייה, הוא החליט להשתמש בתכניות מאושרות ולא לשנותן, תהליך שנמשך שלושה - ארבעה חודשים וכרוך בעימותים עם רשויות מקומיות. להערכת

המשרד, הפתרון היחיד לבעייה זו הוא דרך החקיקה; ואכן, הצעת חוק בנושא זה מונחת כיום על שולחן הכנסת לקריאה שנייה ושלישית.

לדעת הביקורת, מן הראוי שהמשרד יעשה כל שאפשר כדי להביא לידי בנייה של דירות קטנות שיתאימו לגודל המשפחות שיאכלסו אותן וליכולתן לעמוד בפרעון ההלוואות שיקבלו לצורך זה.

הסיוע לעולים לרכישת דירות

כאמור, רוב העולים באים לישראל בלי נכסים של ממש, ומחובת המדינה לסייע להם להיקלט. העולים זכאים לסיוע בדירור. הסיוע לטווח הקצר ניתן במסגרת "סל הקליטה", הכולל סכום המיועד לתשלום שכר דירה לשנה הראשונה. לעולה מובטחת גם תמיכה בשכ"ד, בסכום מופחת, גם בארבע השנים שלאחר מכן.

כסיוע לרכישת דירה זכאים העולים להלוואה מסובסדת שסכומה, במועד סיום הביקורת, מגיע ל-74,500 ש"ח למשפחה בת שלוש נפשות. ההלוואה צמודה למדד המחירים לצרכן, אך בלי ריבית, ל-30 שנה.

התמיכה הממשלתית תהיה שווה לסכום הריבית שתחול על החוב הממשלתי שיידרש למימון ההלוואות לעולים ועלות הגבייה באמצעות הבנקים. כלומר, גודל התמיכה יושפע משיעור הריבית על החוב הממשלתי לטווח ארוך, המשתנה בהתאם לנסיבות. בהנחה שעלות המימון לממשלה תהיה 4.5% בשנה, יגיע סכום התמיכה הגלום באותה הלוואה לכמחציתה. עולים הרוכשים דירות שנבנו במסגרת הפרוגרמה זכאים גם ל"הלוואת מקום", במקומות שבהם היא נהוגה. להלוואה זו זכאים גם ישראלים ותיקים הרוכשים דירה באותם מקומות. סכום ההלוואה מגיע ל-40,000 ש"ח ומחציתה פטורה מריבית.

הסדר זה, אשר נועד לסייע לעולים, מעורר כמה בעיות:

1. סכום הסיוע גדול יחסית לזה הניתן לזכאים אחרים, ומתמשך על פני תקופה ארוכה. אולם, המצב הכלכלי של העולים, אשר מצדיק את שיעור הסיוע, הוא זמני לרובם, מה שאין כן למספר לא מבוטל של זכאים אחרים.

2. על אף המענק הגדול הטמון בהלוואה, יתקשו רבים מן העולים לממש את הסיוע, שכן לשם קבלת ההלוואה דרושים ביטחונות אשר לא תמיד הם יכולים להעמיד. כמו כן, על העולים לגייס את הסכום הנוסף הדרוש להשלמת מחיר הדירה.

ייתכן שראוי לחפש פתרון לבעיית המחסור בביטחונות של העולים, אפילו אם הדבר יהיה מלווה בהקטנת המענק הגלום בתנאי ההלוואה. כך למשל, את הפטור מריבית אפשר להחיל רק על חלק מן התקופה, עד שיושלם תהליך הקליטה בתעסוקה והביסוס הראשוני.

3. סיוע זה, כמו הסדרים דומים, אינו מוצא ביטוי תקציבי ברור. התקציב של כל שנה משקף את ההוצאה של אותה שנה, אבל לא בסעיף נפרד. אין ביטוי להתחייבות לשלם את הפרשי הריבית במשך 30 שנים.

מדובר בסכומים גדולים, שכן אם כל הזכאים לסיוע זה יממשו אותו, כי אז העלות השנתית יכולה להגיע לכ-700 מיליון ש"ח במחירי סוף 1990, לא כולל הסיוע הגלום בהלוואות מקום.

4. מובן מאליו, כי על המדינה לסייע לעולים להיקלט בדירור של קבע, שהוא שלב חיוני בהשתלבותם בחברה ובמשק הישראליים. גודל הסיוע הדרוש יושפע משני גורמים: מצבם הכלכלי של העולים לאחר שייקלטו בעבודה ומחירי הדירות.

ככל שימצאו דרכים להעמיד לרשות העולים פתרונות דיור זולים יותר, על ידי ייעול הבנייה והתאמתה לצרכים הממשיים, כן ייקל על העולים ועל משק המדינה.

מימוש התחייבויות רכישה

כאמור, התחייבה הממשלה לרכוש מן החברות המשכנות חלק גדול, עד 100%, מן הדירות שייבנו במסגרת הפרוגרמה, אם לא יימצאו לקוחות אחרים. בכך נטלה הממשלה על עצמה את הסיכון הנובע מאי מכירת הדירות. לא היה מנוס מנקיטת צעד זה, כי הסיכון של בניית רבבות דירות עבור לקוחות שאין ברשותם אמצעים מספיקים היה גדול מכדי שהחברות המשכנות יטלו אותו על עצמן. יתר על כן, היות והממשלה היא המחליטה על גודל הסיוע אשר יוצע לעולים בבואם לרכוש דירות, היא משפיעה בכך על הביקוש הצפוי להן ועל כן עליה ליטול את הסיכון של אי מכירה.

ההפרש בין המחיר למשתכנים לבין המחיר אותו תשלם הממשלה בעת שתממש את התחייבותה לרכישת דירות, אמור להיות תמריץ לחברות המשכנות להתאמץ ולמכור את הדירות למשתכנים. עם זאת צפוי כי הממשלה תצטרך לרכוש מספר רב של דירות.

הממשלה תצטרך לרכוש יותר דירות ככל ש-:

(א) מספר הדירות שייבנו יעלה על מספר התושבים הוותיקים והעולים החדשים אשר יהיה להם הכסף לתשלום הראשוני והבטחונות הדרושים לקבלת הלוואות;

(ב) הבנייה תהיה באיזורים פחות מבוקשים;

(ג) המשתכנים הפוטנציאליים יצפו להגדלת הסיוע שיינתן לרוכשי דירות.

עצם הציפייה, כי מספר רב של דירות יירכש על ידי המדינה במסגרת התחייבויות רכישה, או כתוצאה מבנייה במימון מלא של המדינה, עלולים להגדיל את הנתק בין ההחלטות בדבר מקום הבנייה וסוגי הדירות שייבנו לבין מבחן שוק כלשהו. שיקולים שאינם כלכליים עשויים לקבוע את התפלגות הבנייה בין אזורים; והדירות אשר תהיינה, בסופו של דבר, בבעלות המדינה עלולות להיות דווקא באיזורים הפחות מבוקשים.

עלול להיווצר מצב בו המדינה תהיה בעלת מספר רב של דירות ומצד שני יהיו עולים או תושבים ותיקים חסרי אמצעים ללא דיור הולם. נסיון העבר מלמד, כי מלאי דירות כזה עלול להימסר בתמורה חלקית ואף נמוכה מאד, מה שיגביר מאד את ההוצאה הממשלתית, מצד אחד, ויפחית את יעילות השימוש במלאי הדירות, מצד שני.

בחירת הדרך הנאותה להעמיד את הדירות לצרכי העולים ומשתכנים אחרים תשפיע במידה רבה על רווחת המשתכנים ועל גודל ההוצאה הציבורית. כאמור לעיל, מצד אחד הסיוע המוצע לעולים בהלוואה מסובסדת לרכישת דירה כולל בתנאיו מענק גדול, כמחצית מסכום ההלוואה. אולם מצד שני, הוא עלול להתגלות כלא מספיק, כי עולים רבים יתקשו לממש את ההלוואה בגלל העדר בטחונות. שינוי הרכב הסיוע באופן שהעולים יוכלו לממש את ההלוואות, ולו גם כנגד הפחתת המענק הגלום בתנאי החזר, יגדיל את היכולת של העולים לרכוש דירות.

הכושר של העולים לעמוד בהתחייבויות אשר הם יצטרכו ליטול על עצמם לצורך רכישת הדירה תלוי, כמובן, בשני גורמים: הכנסתם העתידה, שאינה ידועה שעה שהם נוטלים על עצמם את ההתחייבות, ומחיר הדירות. אפשר להמחיש את הקשר, שהוא מובן מאליו, באמצעות דוגמה פשוטה. נצא מתוך הנחה שהמשתכן יכול להפריש כרבע משכרו לאחר מסים לתשלום שכר דירה, או לפרעון חובות על חשבון הדירה; וכי הוא יכול להשיג מימון למלוא מחיר הדירה בריבית של 5.5% לשנה לתקופה של 30 שנה. בהנחה זו יהיה עליו להשתכר, לאחר מס, סך 2,280 ש"ח לחודש אם מחיר הדירה הוא 100,000 ש"ח; וסך 2,736 ש"ח לחודש אם מחיר הדירה יהיה 120,000 ש"ח; וסך 3,420 ש"ח לחודש אם מחיר הדירה יגיע ל-150,000 ש"ח. ככל שיגדל מחיר הדירות שיוצעו לעולים, כן יגדל הצורך בתמיכה ציבורית.

תמיכה ציבורית תידרש גם אם הדירות תהיינה בבעלות חברות שישכירו אותן בשכר דירה כלכלי. עלות העמדת הדירות בשכירות, באמצעות חברות כאלה, צפויה להיות יותר גדולה מאשר פרעון הלוואות אשר יכסו את מלוא עלות הדירות בתקופה של 30 שנה.



בשנת 1990 פעלה הממשלה, בעיקר באמצעות משרד הבינוי והשיכון, בקצב נמרץ כדי לענות על הבעיות אשר העליה העמידה בתחום הדיור. נעשו פעולות במספר כיוונים. הממשלה החליטה להגדיל מאוד את הבניה הציבורית ובמקביל נעשה מאמץ לספק פתרונות ביניים לדיור עד אשר ישיג קצב הבניה למגורים את קצב העליה. הפתרונות לדיור ביניים עלולים להתגלות כיקרים מאוד, יחסית לבתי קבע באותו גודל ולמשך זמן השימוש הצפוי. עם זאת, אין לבחון את הכדאיות הכלכלית של פתרונות דיור זמניים בפני עצמם, אלא בהקשר כולל המביא בחשבון את השפעתם על שוק הדיור הכללי ומחירי שכר הדירה. כמובן שהתועלת ה"חיצונית" מאותם פתרונות ביניים מותנית בקצב הפעלתם. בשנת 1990 היו, ככל הנראה, "חבלי לידה" קשים לפתרונות שהיו מבוססים על רכישת בתים מוכנים וקרוואנים.

החלטות הממשלה להגדיל את היצע הקרקעות הזמינות לבנייה על ידי המינהל טרם בוצעו במלואן. הגברת קצב הפעולות בתחום זה הכרחית, על מנת שהיצע הקרקע לא יהפוך לגורם הבולט את הבניה. אחד הגורמים המכבידים על ניהול מלאי הקרקעות נעוץ בליקויים במערכות המידע של המינהל ושל משרד השיכון.

בשנת 1990 הוגדלה הפרוגרמה של המשרד לבניה הציבורית פי שבעה וחצי, מ-6,000 ל-45,000 דירות. המשרד אף הגדיל מאוד את הסיוע והתמריצים אשר הוצעו לחברות המשכנות. מצד אחד, היה הגיון בהפעלת אמצעים לעידוד הבניה הציבורית, שהרי הצרכים גדולים. מצד שני, יש בכך כדי להגדיל את עלות הבניה, וראוי שהמשרד יבחן מחדש את נחיצות כל אחד מאמצעי העידוד המוצעים, בעת שיחליט על הפרוגרמה לשנה הבאה.

הגדלת הסיוע לחברות המשכנות מהווה סובסידיה ל"מצרך" מה שמהווה סטייה מן המגמה בשנים קודמות. סובסידיה כזו מצמצמת את התחרות בענף ואת הלחץ להפחתת עלויות של התשומות המסובסדות, כמו עלות הפיתוח. לא ברור עד כמה יתבטאו ההנחות לחברות המשכנות בהוזלת מחירי הדירות למשתכנים. אולם גם אם יעבור חלק מן התמריצים למשתכנים, הרי - כמו כל תמיכה מלאכותית במחיר מצרך - הדבר יגדיל את הביקוש לשירותי דיור, בשעה שממילא הצרכים גדולים מן הכושר לספקם.

אף כי הוגדלו התמריצים לחברות המשכנות, לא בוצעה הפרוגרמה במלואה. הפיגור היה גדול במיוחד בהתחלות בניה. אפשר שהדבר נעוץ ב"צווארי בקבוק" שקיימים בענף. במהלך שנות ה-80 פחתה הפעילות בענף הבניה וירד מספר הקבלנים הפעילים. ייתכן שזו הסיבה שטרם הושג קצב הבניה הרצוי. עד כה טרם מומשה הכוונה לשלב קבלנים מחו"ל בבניה למגורים. שילוב קבלנים כאלה וגם אימוץ שיטות בניה חדשניות היה מגביר את התחרות בענף וגורם להורדת המחירים.

המשרד לא הצליח לקיים את הסיכום בין שרי האוצר והשיכון בדבר הקטנת שטח הדירות כאמצעי להוזלתן. גודל הדירות, וכמובן גם מיקומן, עשויים להשפיע במידה רבה על הכושר והנכונות של העולים לרכוש אותן ולשלם עבורן במהלך השנים. ככל שיעלה מחיר הדירות יגדל סכום התמיכה הציבורית שתידרש להבטיח דיור לעולים.

גם הדרך בה יועמדו הדירות לרשות העולים ושיטת הסיוע ישפיעו על גודל ההוצאה הציבורית. מדובר בסכומים גדולים מאוד וראוי כי הדין בנושאים אלה יהיה יסודי.

קליטה בתעסוקה וצמיחה כלכלית

תנאי ראשון לקליטת עולים בארץ הוא מתן אמצעי קיום ראשוניים. אלה מסופקים באמצעות סל הקליטה שמעניקים לעולים משרד הקליטה והסוכנות היהודית. אך תהליך הקליטה לא יושלם אלא כאשר העולים יקלטו בתעסוקה מועילה המפרנסת את בעליה ותורמת למשק המדינה. מיליון העולים אשר יגיעו לישראל עד 1995 צפויים להגדיל את כוח העבודה בכ-400,000 עובדים. במהלך אותה תקופה יתוספו למאגר העובדים עוד כ-200,000 איש מן הריבוי הטבעי, ויחד יצטרפו 600,000 איש למבקשי התעסוקה. מדובר בתוספת של יותר מ-37% לכוח העבודה האזרחי ב-1989, או גידול שנתי ממוצע של כ-5.4%. קצב הגידול אינו צפוי להיות אחיד במהלך התקופה. לפי התחזיות, יבואו יותר עולים בשנים הראשונות של התקופה הנדונה. לשמירה על שיעור התעסוקה כפי שהיה ב-1990, על המשק ליצור כ-540,000 מקומות עבודה במהלך התקופה. מובן שרצוי כי יוצרו עוד יותר מקומות עבודה, כך שאפשר יהיה להוריד את שיעור האבטלה, שהגיע ל-9% בקירוב ב-1990.

ההרכב המקצועי של העולים ורמת השכלתם שונים מאלה של כוח העבודה בישראל. העלייה מברית המועצות מאופיינת בשיעור גבוה במיוחד של אקדמאים ומדענים, בעלי מקצועות חופשיים וטכניים ושיעור נמוך של פועלים מקצועיים ועובדי כפיים. כ-40% מכלל העולים שיצטרפו לכוח העבודה הם בעלי השכלה אקדמית, לעומת 8.5% בקרב תושבי המדינה הוותיקים. בקרב העולים גדול במיוחד מספר הרופאים והמהנדסים; כ-2.9% מן העולים הם רופאים. כלומר מספר הרופאים לכל 1,000 עולים הוא 29 ואילו מספר הרופאים ל-1,000 תושבים בישראל מגיע לכ-2.9. יוצא, אפוא, ששיעור הרופאים בין העולים גדול פי עשרה מחלקם באוכלוסייה הישראלית הוותיקה. 23% מן העולים הם פועלים מקצועיים או טכנאים בתעשייה, שיעור דומה לשיעור בקרב האוכלוסייה הוותיקה.

העלייה מברית המועצות של שנות ה-90 "משכיחה יותר" מן העלייה בשנות ה-70 ובראשית שנות ה-80. אז היו "רק" 28% אקדמאים ואילו הטכנאים ופועלי התעשייה היו 32%.

העולים מביאים עמם לישראל מטען תרבותי והון אנושי רבי ערך. אין ספק כי בכך יתרמו להעשרת החברה הישראלית ויטביעו את חותמם על חיי התרבות והמשק. עם זאת, יש לציין כי הון אנושי, כמוהו כהון חומרי, ערכו הכלכלי נובע מן השימוש בו, מניצולו בתחומי עיסוק בהם באה לידי ביטוי ההשקעה בהכשרה המקצועית ושנות הלימודים אשר הושקעו ב"ייצורו".

למשק הישראלי משמשת העלייה הזדמנות גדולה להקים ולפתח ענפי משק מתקדמים אשר יביאו למיצוי של ההון האנושי ש"יובא" לישראל. אלא שזאת יש לזכור, קצב העלייה המהיר ומשקלה הצפוי בכלל כוח העבודה בישראל כה גדולים הם, שפיתוח תעשיות שיוכלו להעסיק את העולים בעלי המטען האנושי הזה עלול לפגור אחרי הגידול במספר העובדים המשכילים ואנשי המדע. זאת ועוד, בשנים האחרונות לא פסחה האבטלה במשק גם על מקצועות אקדמיים. על כן עלול להתברר כי במקצועות מסוימים לא יימצא שימוש מידי לכישורים המקצועיים והמדעיים של רבים מן העולים. במחקר על קליטת עולים מבריה"מ בשנות ה-70 וראשית שנות ה-80 התברר, כי כ-40% מהעולים החליפו מקצוע לאחר בואם לישראל.

ייתכן שלא יהיה מנוס מהסבה מקצועית של חלק מן העולים. משרד העבודה, המוסדות להשכלה גבוהה, ומשרד המדע והטכנולוגיה פועלים בתחומים של סיוע בהסבה מקצועית והתאמת כישורי העולים לצורכי המשק הישראלי.

אולם לקליטה מוצלחת של הרוב הגדול של העולים, כמו לקליטה בתעסוקה של המובטלים בני הארץ, משוחררי צה"ל ובוגרי המוסדות להשכלה, דרושים צמיחה ופיתוח כלכלי. צמיחה כלכלית תספק את צורכי העולים לקליטה במשק ובחברה וגידול התפוקה ייצור חלק חשוב מן המקורות הדרושים לקליטתם.

2. פעולות הממשלה לקליטת העולים בתעסוקה נחלקות לשתיים: בטווח הקצר, פעולות שמטרתן להקל על תקופת המעבר עד למציאת תעסוקה של קבע; בטווח הארוך, פעולות להחשת פיתוח

המשק והצמיחה הכלכלית. בתחום הבטחת התעסוקה מאופיינת פעילות הממשלה בהסתמכות על כוחות השוק, תוך הושטת סיוע שמטרתו להקל עליהם את ההסתגלות לסביבה חדשה, אך בסופו של דבר אמורה הקליטה להיעשות על ידי גורמי המשק, ורק חלק קטן מן התוספת לכוח העבודה תיקלט במגזר הציבורי.

בטווח הקצר, ניתנת לעולים הגנה מסויימת, באמצעות מעין "רשת ביטחון": בשנה הראשונה לעלייתם מובטח קיומם ברמה צנועה, כאמור, על ידי סל הקליטה הראשוני. במשך שנה וחצי, לאחר ששת החודשים הראשונים, זכאים העולים לדמי אבטלה או דמי קיום בעת שהם משתתפים בקורסים מקצועיים או בקורסים להסבה מקצועית. כמו כן נמשך הסיוע לשכ"ד, אם כי בסכום חודשי מופחת, במשך 48 חודשים לאחר השנה הראשונה.

ההסבה המקצועית, הנתמכת בידי הממשלה, כוללת השתלמויות מקצועיות, הכשרת עובדים לענפי הבנייה, הכשרות פנים מפעליות וכן פעולות מיוחדות לקליטת מדענים עולים הנעשות, על ידי משרד התעשייה המסחר, המוסדות להשכלה גבוהה ומשרד המדע והטכנולוגיה. כמו כן משתתפת הממשלה במימון חלק משכרם של עולים המצטרפים למעגל העבודה במשק היצרני. הממשלה הקימה גם קרנות מיוחדות לתמיכה ביזמות של עולים ולעידוד פיתוח של מוצרים חדשים.

3. מדיניות משרד האוצר לקליטת העולים בתעסוקה מוצגת בדברי ההסבר להצעת חוק הסדרים במשק המדינה, יצירת תנאים לצמיחה ולקליטת העלייה, התשנ"א-1990. המטרה העיקרית היא יצירת 540,000 מקומות עבודה חדשים במשק, רובם במגזר העסקי, וזאת על ידי גידול התוצר המקומי הגולמי בשיעור של 8.5% במוצע בשנה במגזר העסקי. מטרות אלה יושגו, על ידי הגברת ניצול מלאי ההון הקיים והגדלתו על ידי השקעות חדשות בענפי המשק בהיקף של כ-40 מיליארד דולר, נוסף על ההשקעה בדיוור. למימון ההשקעות במשק יידרש מתן הגידול בצריכה הפרטית והציבורית, לרבות הצריכה הביטחונית. עוד נאמר בדברי ההסבר, כי יהיה צורך להפחית את עלות העבודה ליחידת תפוקה, ולהביא בכך להגדלת הרווחיות של המגזר העסקי ולהגדלת הנכונות להשקיע במשק: הגידול בכוח העבודה האזרחי ובסוגים מסוימים של מקצועות יחד עם הסרת קשיחויות שונות בשוק העבודה, הפחתת תשלומי המעסיקים לביטוח הלאומי ב-4%, ושכלול שוק העבודה על ידי שינוי חוק שירות התעסוקה, כל אלה יביאו להפחתת עלות העבודה במשק.

תכנית משרד התעשייה והמסחר להאצת גידול התעשייה, שאושרה בממשלה באוגוסט 1990, אשר בעקבותיה תוקן החוק לעידוד השקעות הון, כללה מספר שינויים בחוק לעידוד השקעות הון. החשוב שבשינויים הוא שהסיוע הממשלתי שניתן עד למועד השינוי, בעיקר לעידוד ההשקעה בנכסים קבועים, יינתן לכל רכיבי ההשקעות במפעלים שיאושרו, כלומר גם להשקעות בהון חוזר.

יש בכך סילוק של עיוות מסוים, ואולם עקב כך עשויה לגדול מעורבות הממשלה במימון המפעלים ותגדל החשיפה של הממשלה לסיכונים של אותם מפעלים.

פעולות משרד העבודה

משרד העבודה מטפל בקליטת העלייה בתחומים האלה: השמה בעבודה, הכשרה והסבה מקצועית, ועידוד העסקת עובדים.

השמת עובדים על ידי שירות התעסוקה

לפי נתוני שירות התעסוקה, פנו ללשכות שירות התעסוקה למבוגרים ולאקדמאים בחודשים ינואר - אוקטובר 1990 כ-30,000 עולים. במהלך השנה גדל מספר העולים דורשי העבודה מכ-4,500 בינואר לכ-11,000 באוקטובר. בסוף התקופה הנסקרת, היוותה אוכלוסייה זו כ-10% מכלל אוכלוסיית דורשי העבודה.

ללשכות העבודה למבוגרים פנו כ-20,000 עולים דורשי עבודה והם קיבלו כ-11,000 הפניות למקומות עבודה. הפנייה למקום עבודה אינה מעידה בהכרח על סידור בעבודה. מעקב שעשה שירות

התעסוקה אחר הפניית דורשי עבודה בסוף אוקטובר אותה שנה העלה, כי כ-55% ממקבלי ההפניות עברו ימים מספר לאחר ההפניה.

ללשכות שירות התעסוקה לאקדמאים פנו כ-10,000 עולים. מהם סודרו בעבודה, באמצעות השירות, כ-1,300 בלבד (13%). בלשכות אלה בולט שיעורם הגבוה של העולים: באוקטובר 1990 נרשמו כ-8,700 אקדמאים, מהם כ-4,700 עולים (52%), לעומת כ-6,600 האקדמאים שנרשמו בינואר אותה שנה, מהם כ-1,700 עולים (26%).

הכשרה והסבה מקצועית

תקציב האגף להכשרה להשתלמות מקצועית לשנת 1990 נקבע בסך 146 מיליון ש"ח. באוגוסט 1990 החליטה הממשלה להקצות בשנות הכספים 1990 ו-1991 סכום נוסף בסך 92 מיליון ש"ח להכשרה והסבה מקצועית של כ-30,000 עולים. במסגרת ההקצבה הנ"ל אישרה ועדת הכספים של הכנסת למשרד תוספת תקציב לשנת 1990 בסך של 31 מיליון ש"ח.

הסבה והכשרה מקצועית לעולים אקדמאים נעשית באמצעות המחלקה להסבת אקדמאים של האגף. באוקטובר 1990 למדו במסגרת זו 1,656 אקדמאים, מהם 1,472 (89%) עולים חדשים ו-184 (11%) תושבים ותיקים, לעומת זאת באוקטובר 1989 למדו במסגרת זו 499 אקדמאים, מהם 259 עולים (52%) ו-240 (48%) תושבים ותיקים. הנתונים מצביעים על הרחבת היקפי ההכשרה המקצועית לאקדמאים, ובעיקר על עלייה ניכרת במספר העולים החדשים לעומת ירידה במספר התושבים הוותיקים הלומדים במסגרת זו. על פי נתוני האגף, המספר המצטבר של העולים האקדמאים שהשתתפו בקורסים בחודשים אפריל - אוקטובר 1990 היה כ-1,600. מספר זה קטן לנוכח השיעור הגבוה של האקדמאים בקרב העולים.

עולים חדשים שאינם אקדמאים מופנים להסבה ולהכשרה מקצועית במסגרת קורסים המיועדים לישראלים מובטלים. העולים באים לקורסים אלה לאחר שלמדו עברית באולפן. עולים המתקשים להתמודד עם הקורסים המקצועיים, אמורים ללמוד במכניזם, כהכנה לקראת השתלבותם בקורסים הרגילים של האגף.

נתוני האגף מצביעים, כי בחודשים אפריל - אוקטובר 1990 למדו במסגרת הקורסים האמורים כ-10,500 במוצע בחודש; עלייה של 25% לעומת מספר הלומדים במוצע בחודש בתקופה המקבילה ב-1989. בעת סיום הביקורת, באוקטובר 1990, לא היו בידי האגף נתונים על מספר העולים המשתתפים בקורסים השונים. להערכת האגף, למדו בחודשים אפריל - אוקטובר 1990 כ-2,500 עולים, לעומת מספר מועט של עולים שלמדו בקורסים אלה בתקופה המקבילה ב-1989. על פי הערכה, לא השתנה מספר הישראלים הוותיקים שלמדו בקורסים אלה.

הכשרה פנים מפעלית. במסגרת זו מוכשרים עולים ועובדים ותיקים תוך כדי העסקתם במפעלים, לפי תכנית הכשרה באישור האגף ובפיקוחו. המשרד משלם למעסיקים בגין כל עובד, כהשתתפות בעלות הכשרתו, סכומים הנעים בין 400 ל-500 ש"ח בחודש לתקופת הכשרה הנמשכת משניים עד ארבעה חודשים. המעסיקים נדרשים לשלם לעובדים לפחות את שכר המינימום במשק; בגין העסקת עולה מזכה המשרד את המעסיק בתשלום עבור חודש נוסף; המעסיקים מתחייבים, כי בתום תקופת ההכשרה יעסיקו את העובדים, שימצאו מתאימים, במשך תקופה נוספת שאינה נופלת באורכה מן התקופה שבה ניתן הסיוע (בעניין הכשרה פנים מפעלית ראה דוח שנתי 33, עמ' 252).

על פי נתוני משרד העבודה והרווחה, בחודשים אפריל - אוקטובר 1990 הוכשרו כ-600 עולים חדשים בלבד.

הכשרה מקצועית אמורה להקנות למשתתף בה ידע מקצועי שיקל על קליטתו בעבודה, ויאפשר מיצוי יכולתו ושיפור הכנסתו. לעולה מקנה ההכשרה המקצועית גם פסק זמן להכרת החברה הקולטת ולהסתגלות אליה, לפני ההתמודדות על מקום עבודה. אבל, אם סיכויי השמת מסיימי

הקורסים להכשרה מקצועית נמוכים, דוחה ההכשרה המקצועית את בעיות ההשמה בחודשים אחרים, אך אינה פותרת אותן.

לדעת מבקר המדינה השיקולים לקיום קורסים וקבלת מועמדים צריכים להיות צרכי המשק, סיכוי להעסקת בוגרי הקורס, והתאמת המועמד למקצוע המוסב.

עידוד העסקת עובדים

כדי לסייע לקליטה תעסוקתית של עולים בטווח הקצר החליטה הממשלה, במאי 1990, לתמוך בשכרם של עולים שיועסקו במגזר העסקי בששת החודשים הראשונים של העסקתם. שיעורי ההשתתפות יקבעו על ידי שר האוצר, בהתייעצות עם שר העבודה והרווחה והשר לקליטת העלייה. בראשית אוגוסט החליטה הממשלה להקצות בשנות הכספים 1990 - 1991 סכום של 165 מיליון ש"ח לתכניות שונות של תמיכה ל-25,000 עולים.

בסוף אוגוסט 1990 החליטה הממשלה על צעדים להגברת התעסוקה וקליטת עלייה, ובהם: לתמוך בהכשרה פנים מפעלית של מצטרפים חדשים למעגל העבודה שיעבדו בתעשייה (ראה לעיל); להשתתף בעלות העסקת מצטרפים חדשים למעגל העבודה במגזר היצרני; להטיל על צוות של משרדי האוצר, התעשייה והמסחר, העבודה והרווחה (להלן - הצוות) לקבוע את השיעור, התקופה ושיטת הביצוע של התמיכה בהכשרת העובדים ובעלות העסקת העובדים החדשים בתעשייה.

בפברואר 1991 אישרה הממשלה תכנית לתימרון מצטרפים חדשים למפעלי תעשייה. הפעלת התימרון תחל בראשית מארס 1991 ותמשך עד לסוף 1991.

תכנית משרד התעשייה והמסחר להגברת התעסוקה ולקליטת העלייה

בחודש מאי 1990 החל משרד התעשייה והמסחר (להלן - המשרד) בהכנתה של תכנית מקיפה להגברת הצמיחה הכלכלית שתביא בעקבותיה להגדלה במספר המועסקים בתעשייה. פעולות המשרד עד אז התרכזו ביצירת מקומות עבודה לטווח הקצר, באמצעות סיוע להכשרת עובדים במפעלים ולהעסקת מדענים בביצוע מחקרי תשתית במכוני מחקר.

בתחילת אוגוסט אותה שנה סיים המשרד את גיבושה של תכנית להגברת התעסוקה ולקליטת העלייה והגיש אותה לאישור הממשלה. ב-23.8.90 החליטה הממשלה לאמץ את עיקרי התכנית.

כדי לעודד יזמות והשקעות, מוצעים בתכנית שני מסלולי עידוד חדשים: ערבות מדינה, ומסלול מעורב. שני המסלולים נועדו למפעלים הזכאים למעמד של מפעל מאושר לפי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן - החוק). להקמתם או להרחבתם של מפעלים ועסקים אחרים יינתנו במסגרת התכנית הלוואות בערבות מדינה מקרן שתוקם, והשתתפות בהון מניות. כדי להגביר את הייצוא, תורחב הקרן לקידום השיווק בחו"ל ויינתן באמצעותה סיוע בסכומים ניכרים. עוד יש בתכנית כדי להגביר את ההשקעות במחקר ופיתוח (להלן - מו"פ) על ידי עידוד מפעלים, להגדיל את מספר תכניות המו"פ שהם מבצעים ואת מספר המועסקים במו"פ, יצירת מסלולי סיוע ליזמים חדשים, כמו חממות לביצוע מו"פ, וסיוע לביצוע עבודות מו"פ בקבלנות משנה. בתכנית גם הצעות לקליטה מהירה בתעסוקה ולהפחתת עלויות הייצור.

עידוד יזמות והשקעות

בשנים האחרונות חלה ירידה בהשקעות במשק ובכלל זה בתעשייה. מלאי ההון בתעשייה גדל בשיעור נמוך מאוד. גידול בהשקעות ובמלאי ההון הם תנאי לקליטת תוספת כוח האדם הצפויה. בגלי העלייה באו עולים רבים בעלי הכשרה טכנולוגית גבוהה. לשם ניצולו היעיל של היצע זה דרושות השקעות מגוונות, בעיקר במפעלים גדולים עתירי ידע, שעיקר תוצרתם מיועדת לייצוא, ובפרויקטים קטנים יותר המבוססים על פיתוח ידע ומכירתו.

בתכנית שהכין המשרד מובאת הצעה לתיקון החוק ולפיה יתווספו למסלולים הקיימים עוד שני מסלולי סיוע. כן כוללת התכנית, כאמור לעיל, מתן סיוע גם להשקעות שאינן נעשות במסגרת החוק.

סיוע למפעלים מאושרים

עד לתיקון החוק עמדו לרשות המשקיעים שני מסלולי סיוע: (א) יזם, שתכנית השקעותיו קיבלה מעמד של מפעל מאושר היה זכאי למענק בשיעור של 30% מההשקעה בנכסים קבועים, אם המפעל הוקם באזור פיתוח א'; ו-15% אם המפעל הוקם באזור פיתוח ב'. כמו כן, היה זכאי היזם למענק הון בשיעורים של 8%-5%, בהתאמה. נוסף על המענקים היה היזם זכאי להטבות במס על פירות השקעותיו. ההטבות במס ניתנו אף הן על פי האזור שבו הוקם המפעל (להלן - מסלול א'). (ב) יזם היה רשאי לוותר על המענקים האמורים ולבחור במקומם במסלול חלופי שבו הטבות במס בשיעור גדול יותר: פטור מלא ממס במשך עשר שנים באזור פיתוח א' או במשך שש שנים אם המפעל באזור פיתוח ב', ושנה נוספת מס בשיעורים מופחתים כמו במסלול א'; אם המפעל מוקם במרכז הארץ זכאי היזם, במסלול זה, לפטור ממס במשך שנתיים, ובמשך חמש שנים נוספות לשיעורי מס כמו במסלול א', (מסלול זה יקרא להלן מסלול ב').

ציוד משומש שנקנה בארץ אינו נכלל במסגרת הנכסים המזכים במענק לפי החוק. מענק בגין ציוד משומש שיוכא מחו"ל טעון אישור מיוחד של מינהלת מרכז ההשקעות (להלן - המינהלה).

התיקון לחוק מספטמבר 1990 הוסיף שני מסלולי סיוע חדשים להשקעות הזכאיות למעמד של השקעה מאושרת: מסלול ערבות המדינה (להלן - מסלול ג'); ומסלול משולב (להלן - מסלול ד'). 214 יזם הבוחר במסלול ג' - ערבות מדינה - מוותר על זכאותו למענקים ועליו להשקיע בהון עצמי שליש מסך כל ההשקעה המאושרת, אך לא פחות מ-100,000 דולר אם המפעל מוקם במרכז הארץ, ו-75,000 דולר אם הוא מוקם באזורי פיתוח א' או ב'. היזם זכאי לערבות מדינה על הלוואות מגורם בנקאי או מגוף אחר, שיאושר בידי השרים, למימון יתרת ההשקעה בתכנית המאושרת. הבוחר במסלול זה זכאי גם להטבות במס שנקבעו במסלול ב' דהיינו לפטור מלא ממס למשך עשר שנים באזור פיתוח א', במשך שש שנים באזור פיתוח ב' ובמשך שנתיים במרכז הארץ.

יזם הבוחר במסלול ד' - המשולב - ישקיע בהון עצמי שליש מסכום התכנית המאושרת. 25% מן ההשקעה ברכוש קבוע יינתנו לו כמענק אם המפעל יוקם באזור פיתוח א' ו-10% ממנה אם המפעל יוקם באזור פיתוח ב'. עוד זכאי היזם לקבל ערבות מדינה על הלוואות שיקח למימון יתרת התכנית המאושרת, דהיינו 41.66% מההשקעה המאושרת באזור פיתוח א' ו-56.66% ממנה באזור פיתוח ב'. יזם הבוחר במסלול זה זכאי להטבות במס, כמו במסלול א'.

בעבור ההלוואות בערבות המדינה במסגרת שני המסלולים ג' ו-ד' ישלם היזם ריבית בשיעור עלות גיוס ההון למוסד הבנקאי בתוספת 2% (מרווח הבנק ופרמיית סיכון).

המינהלה, שהיא הגוף המוסמך לפי החוק לאשר השקעות במפעלי תעשייה כמפעל מאושר, רשאית לאשר ליזמים שבחרו במסלול ג' או במסלול ד' כי השקעתם במקרקעין או בנכסים מוחשיים אחרים שישמשו את המפעל בהתאם לתכנית המאושרת, תיחשב להשקעה בהון עצמי נפרע. שווי המקרקעין יקבע בידי מנהל מס רכוש וקרן פיצויים, ושווי הנכסים האחרים - בידי פקיד השומה.

היזם רשאי לבחור באחד מארבעת המסלולים, אולם עליו להודיע על המסלול שבחר עם הגשת הבקשה לאישור תכנית ההשקעות שלו. כאמור, המענקים הניתנים על פי החוק לרבות אלה שניתנים על פי מסלול ד' ניתנים על ההשקעה ברכוש קבוע בלבד. הלוואות בערבות המדינה במסגרת מסלול הערבויות (ג') והמסלול המשולב (ד'), וכן חיוב היזם להשקיע 1/3 מהונו העצמי הן בגין מלוא סכום התכנית המאושרת, הכוללת גם השקעות שאינן ברכוש קבוע ובהן הוצאות הקמה, רכישת ידע, הרצה, מו"פ, שיווק והון חוזר.

במסלול הערבויות (ג') ובמסלול המשולב (ד') זכאי היזם להלוואה בערבות מדינה גם בעבור רכישת ציוד משומש בין מיובא ובין שנקנה בארץ. בהוראות שהוציאה הנהלת המשרד לחטיבותיו הענפיות לא נקבעה כל מגבלה בדבר שיעור ההשקעה בציוד משומש מתוך כלל ההשקעה בציוד, וקיימת אפשרות לרכוש רק ציוד משומש.

יזם הבוחר במסלול הערבויות (ג') תיבדק בקשתו בדיקה מקוצרת בלבד. המשרד הודיע, כי בכוונתו לאשר או לדחות את התכנית במשך תקופה שלא תעלה על 12 ימי עבודה. ההנחה העומדת מאחורי בדיקה מקוצרת זו היא, שכיוון שהיזם משקיע שליש מההשקעה מהונו העצמי, הוא יבדוק היטב את כדאיותה. מאחר שהיזם הבוחר במסלול זה אינו מקבל מענקים מהמדינה אלא הלוואה בלבד, הרי שאין הבדל בין כדאיות ההשקעה למשקיע לבין הכדאיות למשק אלא במקרים קיצוניים, כגון כאשר קיים עודף כושר ייצור של המוצר במשק, או כאשר כתוצאה מההשקעה לא חל גידול בכלל תפוקת המשק. יזם המבקש לקבל הטבות במסגרת המסלול המשולב (ד) שלפי התיקון לחוק, תיבדק בקשתו בדרך הרגילה כפי שנבדקות ההשקעות במסגרת מסלולים א' ו-ב'.

בקשת היזם שבחר במסלול ג' מועברת לבדיקה ראשונית בידי החטיבה הענפית של המשרד ואם היא אינה נדחית, היא מועברת לבדיקת הבנק לפיתוח התעשייה בע"מ (להלן - הבנק). הבנק אמור לבדוק את יכולתם הפיננסית של היזמים ואת כדאיות ההשקעה למשקיעים ולמשק. בבדיקה מקוצרת זו מסתמך הבנק על נתוני היזמים.

על פי תוצאות הבדיקות האמורות דנה המינהלה בבקשה ומחליטה לאשרה או לדחותה. עם אישור ההשקעה מוציא מרכז ההשקעות כתב אישור ובו פירוט ההשקעה והמועדים לביצועה. היזם חייב לבצע את מלוא ההשקעה במשך שלוש שנים, ובשנה הראשונה עליו לבצע לא פחות מ-25% מכלל התכנית המאושרת.

כדי לקבל את ההלוואה, על היזם להגיש למוסד פיננסי בקשה לקבלת הלוואה בערבות מדינה. הבקשות יוגשו על פי התקדמות תכנית ההשקעות ובהתאם לכך יאשר המוסד את שחרור ההלוואות.

אחת לחצי שנה, בחודשים ינואר ויולי, על היזם להגיש דוח ובו פירוט ההשקעות בתקופת הדיווח, ההשקעה בהון עצמי נפרע, ומקורות המימון האחרים ששימשו לביצוע ההשקעה. עוד יכלול הדוח הצהרה של היזמים כי לא נעשו עסקות עם צדדים קשורים אלא במחירי שוק, כי לא נתקבלו או יתקבלו הטבות כלשהן מתקציב המדינה בגין הסעיפים שבגינם נתבעת הלוואה בערבות מדינה, וכי לא ניתנו הלוואות מהתאגיד לבעלי עניין.

בתכנית ההשקעות המאושרת כלולות, כאמור, גם השקעות שלא בבניינים וציוד; בכך נמנע העיוות שגרם לעידוד מלאכותי להשקעה ברכוש קבוע לעומת השקעות בסעיפים אחרים.

משרד מבקר המדינה הצביע בפני המשרד, כי מאחר שבתכנית ההשקעות המאושרת כלולות גם השקעות בנכסים לא מוחשיים - כגון: רכישת ידע, הוצאות שיווק, מו"פ והון חוזר - והשקעות בנכסים מוחשיים שנעשה בהם שימוש קודם, או בנכסים מייצור עצמי, אי אפשר להעריך את חלקו האמיתי של היזם בהשקעה, ולהבטיח קיום התנאי הבסיסי של מסלול הטבות זה - מעורבות עצמית של המשקיע - לפיו עליו להשקיע מהונו העצמי לפחות שליש מההשקעה הכוללת.

לדעת מבקר המדינה, כיוון שבתכנית ההשקעות כלולים גם סעיפים כגון הון חוזר שאין להם בהכרח תרומה ישירה להגברת התעסוקה, התפוקה או פירון הייצור, והם עלולים להוות חלק הארי של התכנית, מן הראוי שכל תכנית מאושרת תותנה בהגדלת אחד מאלה לפחות.

כאמור, גם רכישת ציוד ומבנים משומשים מזכה את היזם לקבל הלוואה בערבות מדינה. רכישת ציוד משומש שטכנולוגית הייצור שלו אינה עדכנית עלולה לגרום לכך שהמוצרים שייצרו באמצעות אותו ציוד לא

יהיו בני תחרות במוצרים המיוצרים בציוד מודרני ועדכני ולפגוע בסיכויים לייצאם. יתירה מזו, רכישת ציוד ומבנים שנעשה בהם שימוש קודם בארץ לא תגדיל בהכרח את התעסוקה במשק, במיוחד כאשר הייצור במפעל הרוכש בא במקום הייצור במפעל שמכר את הציוד. יצוין, שההטבות לרוכשי הציוד המשומש ניתנות לאחר שהציוד זכה, במרבית המקרים, בהטבות על פי החוק, בעת שרכשו אותו בעליו הראשונים.

בתשובתו ממארכ 1991, הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה כי המינהלה קבעה כעיקרון מדיניות שלא להכיר בצירוד משומש ובמיוחד בצירוד שנרכש בארץ. יחד עם זאת, במקרים בהם קיים יתרון כלכלי מובהק להכללת צירוד משומש, יאושר הדבר כחריג על ידי המינהלה.

בעקבות החלטת הממשלה ותיקון החוק, אישרה ועדת הכספים של הכנסת למשרד להעניק למשקיעים ערבות מדינה בסכום כולל של 700 מיליון ש"ח. ערבות בסכום זה משמעותה השקעה בסך 1 מיליארד ש"ח.

בדצמבר 1990 אישרה המינהלה את ההשקעות הראשונות במסלול ערבות המדינה. מאחר שהקמת מפעל או הרחבתו נמשכת, בדרך כלל, שנתיים - שלוש, ורק במקרים מעטים מסתיימת ההשקעה בתוך שנה, יתחילו ההשקעות שיאושרו על פי המסלולים החדשים לתרום להגברת התעסוקה במשק רק ב-1993.

סיוע להשקעות לא מאושרות

על פי הצעת המשרד החליטה הממשלה באוגוסט 1990, כי יוקם "כלי" לעידוד השקעות במגזר העסקי בהיקף התחלתי של 500 מיליון ש"ח, בשיתוף בנקים ומשקיעים, לשם הענקת אשראי או השתתפות בהון מניות למשקיעים שאינם מקבלים סיוע במסגרת החוק. עוד החליטה הממשלה, כי צוות של המשרד ושל משרד האוצר יקבע עד אמצע ספטמבר את צורת השתתפות הממשלה בסיוע למשקיעים, את שיעורה ועם הבנקים יחד את התנאים והקריטריונים לקבלת האשראי.

1. בעקבות החלטת הממשלה המליץ הצוות שמונה לכך להפעיל, באמצעות הבנק לפיתוח התעשייה, קרן בסכום של 80 מיליון ש"ח, למתן הלוואות בערבות מדינה להשקעות בעסקים ובמפעלים קטנים שאינם מקבלים סיוע לפי החוק. היזם ידרש להשקיע 25% מסך כל ההשקעה בהון עצמי. כנגד יתרת ההשקעה יספק ביטחונות ככל שיוכל וערבות אישית. עוד קבע הצוות, כי 20 מיליון ש"ח מתקציב הקרן ימומנו מתקציב המדינה, ו-60 מיליון ש"ח מכספי הבנק. המדינה תישא לבדה בפרעון הלוואות שלא יפרעו בידי הלווים עד לסכום של 20 מיליון ש"ח. באמצע ינואר 1991 החל הבנק להפעיל את הקרן.

2. הצוות החליט גם על הקמת כלי נוסף לעידוד הקמתם של עסקים והרחבתם. על ידי השקעה ישירה בהון מניות של מפעלים, בעיקר חדשניים ובעלי רמת סיכון גבוהה. למטרה זו הוקצב סכום של 100 מיליון ש"ח. המדינה לא תרכוש יותר מ-49% ממניות העסק כדי שהשליטה בו לא תעבור לידיה. לאחר התבססות העסק, תמכור המדינה את חלקה לבעלים או לציבור. עד מועד סיום הביקורת לא יושמה החלטה זו.

3. הצוות דן גם בהצעתו של משקיע מחו"ל להקים קרן למתן הלוואות ליזמים בשיתוף בנק מסחרי. על פי ההצעה, המשקיע יתרום 50% מכספי הקרן, בתנאי שהבנק והמדינה יתחלקו בשווה ביתרת המימון. ההלוואות יינתנו ליזמים שישקיעו 25% מסך כל ההשקעה המתוכננת בהון עצמי, בערבות כל המשתתפים בקרן על פי שיעור השתתפותם במימונה. עד למועד סיום הביקורת לא הוקמה הקרן.

4. במטרה להקדים השקעות ולהגדיל את התעסוקה במשק בתוך זמן קצר יחסית, החליטה הממשלה, על פי הצעת המשרד, להתיר ניכוי פחת בשיעור של 100% מההשקעה בצירוד חדש במגזר התעשייתי. משמעות ההחלטה היא שהמשקיע יוכל לרשום כהוצאה את מלוא השקעתו בצירוד, כבר בשנה הראשונה להפעלת הצירוד. הממשלה הסמיכה את שר האוצר להתקין תקנות בנושא. עד מועד סיום הביקורת לא הותקנו התקנות.

קרן לקידום השיווק בחו"ל

כדי לסייע ליצואנים לפרוץ לשווקים חדשים בחו"ל החליטה הממשלה להגדיל את התקציב למתן מענקים במסגרת הקרן לקידום השיווק בחו"ל. הסיוע מן הקרן יינתן:

(א) ליצואנים שמייצאים בפחות מ-100,000 דולר בשנה למימון מחצית ההוצאה להעסקת יועץ לשיווק, במשך 20 שעות עבודה. היועץ יבחן את סיכויי היצוא של המפעל ויכין לו תכנית שיווק.

(ב) ליצואנים המייצאים בסכום של 100,000 - 1,000,000 דולר ינתן מענק של 30% מן ההוצאות ליישומה של תכנית שיווק עד לתקרה של 25,000 דולר.

(ג) ליצואנים המייצאים בסכום של 1 - 20 מיליון דולר ינתן מענק בשיעור של 30% מן ההוצאות הכרוכות ביישומה של תכנית שיווק שתאושר להם, ללא תקרה.

(ד) יצואנים המייצאים ביותר מ-20 מיליון דולר יקבלו סיוע בעבור תכניות שיווק שיגדילו את הייצוא של כל הענף שבו הם עוסקים.

הקרן תגבה תגמולים מהיצואנים שיקבלו סיוע באמצעותה. סכום התגמולים לא יעלה על סכום הסיוע הנומינלי במטבע חוץ. עד מועד סיום הביקורת לא הוחל בהפעלת הקרן, בגלל חלוקי דעות עם האוצר בנושא התמלוגים.

מחקר ופיתוח

העלייה מברית המועצות מצטיינת בשיעורם הגבוה של בעלי מקצועות אקדמיים וטכניים. רבים מהם מהנדסים ובעלי מקצועות טכנולוגיים מתקדמים אחרים. הרכב אנושי זה יש בכוחו לתרום לפיתוחן של תעשיות עתירות ידע המאופיינות, בדרך כלל, במרכיב נמוך יחסית של השקעות בציוד. המשרד הציע תכנית לעודד את הגברת המו"פ התעשייתי אגב ניצול התשתית הקיימת בתעשייה. בנובמבר 1990 שונתה התוספת לחוק והוספו שלושה מסלולי עידוד חדשים למו"פ.

(א) יינתן סיוע למפעלים לביצוען של תכניות מו"פ חדשות נוסף על תכניות שאושרו להם בעבר. הכוונה היא לסייע למפעלים בביצוע תכניות שלא בוצעו מפאת קשיי מימון, מחמת הסיכון הגבוה שלהן או מסיבות אחרות. לשם כך יינתן, באמצעות המינהל למחקר תעשייתי (להלן - המינהל) שבמשרד, מענק בשיעור של 60% מהוצאות המו"פ (לעומת מענק מירבי של 50% במסלולים הקיימים).

(ב) במטרה לעודד שיתוף פעולה במו"פ, בייצור ובשיווק יתן המינהל מענק בשיעור 60% מהוצאות מחקר ופיתוח שיבוצע במשותף בשתי חברות או יותר.

(ג) מענק בשיעור של 25% מההוצאות ינתן לחברה המבצעת מו"פ שבמימונו משתתף גם משקיע חיצוני, המקבל הטבות במס בגין השקעתו. הסיוע יינתן רק לחברות שמכירותיהן בשנת המאזן האחרונה אינן עולות על מיליון דולר, וקיבלו אישור לניכוי מס על פי סעיף 20 א' לפקודת מס הכנסה. בתוכנית כלולים מסלולי עידוד נוספים.

התכנית כללה מסלולי עידוד נוספים:

(א) מענק בשיעור של 60% מן ההוצאה למו"פ יינתן ל"חממות מו"פ" שיוקמו בידי חברות קיימות. בחממות אלו יפתחו יזמים, בעלי רעיונות, מוצרים חדשים, באמצעות התשתית והארגון הקיימים במפעלים. המענק ישולם במשך השנתיים הראשונות להקמת החממה ולאחר

מכן יחולו עליהן כללי ההטבות הרגילים לפי החוק לעידוד המחקר והפיתוח בתעשייה, התשמ"ד-1984. למטרה זו הקצה משרד האוצר סכום של 8 מיליון ש"ח בתקציב המדינה לשנת 1990 וסכום של 23.1 מיליון ש"ח בתקציב לשנת 1991. בעניין זה ראה גם בדוח זה, עמ' 567.

(ב) יוגדל מספר החברות הזכאיות לסיוע לשלב המעבר מן המו"פ אל הייצור והשיווק. חברות שמכירותיהן בין 1 - 10 מיליון דולר בשנה יהיו זכאיות למענק בשיעור 30% מהוצאותיהן ואילו המענק לחברות קטנות יותר יוגדל מ-30% מההוצאות ל-50% מהן.

(ג) תכניות מחקר לפיתוח תשתית (מו"פ גינרי) שיבוצעו בידי כמה מפעלים יחד, בשיתוף מכון מחקר, ומטרתן לפתח טכנולוגיות ענפיות מתקדמות, יזכו למענק בשיעור 66% מההוצאות המו"פ.

(ד) לקבוצות מחקר שיבצעו מו"פ בקבלנות משנה בשביל חברות מחו"ל, יינתן מענק בשיעור 20% מהוצאותיהן. על הקבוצות להעסיק לפחות חמישה חוקרים בביצוע התכנית, ושכר העבודה לא יפחת מ-70% מההוצאות.

(ה) המשרד יממן מתקציבו העסקתם של 50 עד 100 מדענים עולים במכוני המחקר שבחסותו. המימון יינתן לפרק זמן מוגבל מתוך מגמה שהמדענים ייקלטו בתעשייה או במכוני המחקר. בשנת הכספים 1990 הקצה האוצר מיליון ש"ח למטרה זו בתקציב המדינה, ובשנת 1991 - 2.65 מיליון ש"ח.

(ו) המשרד יעודד הקמתן של קרנות הון סיכון למימון תכניות מו"פ. קיימות כמה דרכים לעידוד קרנות כאלה: מתן ערבות מדינה חלקית או מלאה לכספי המשקיעים בקרן; הקלות במיסים למשקיעים בקרן; או השתתפות מכספי תקציב המדינה בהשקעות בקרן. להקמתן של קרנות הון סיכון חשיבות רבה להרחבת המו"פ בארץ ובעקבותיו הרחבת הייצוא והתעסוקה.

עד למועד סיום הביקורת לא גובשו הדרכים למתן הסיוע להקמת קרנות הון סיכון.

קליטה מהירה בתעסוקה

מאחר שלפי הערכות המשרד ההצעות שבתכנית, שתוארה לעיל, לא יביאו ליצירתם של מקומות תעסוקה אלתר, הציע המשרד להרחיב את ההכשרה הפנים-מפעלית. לשם כך הוכנו שתי תכניות: האחת, להכשרת עובדים שאינם מיומנים בעבודות המפעל; והאחרת, לפתיחת קורסים למקצועות תעשייתיים במפעלים גדולים ומובילים שבהם יוכשרו עובדים אשר יקלטו גם במפעלים אחרים באותו ענף. נושא זה הועבר לטיפול משרד העבודה והרווחה.

בהסתמך על הצעת המשרד תשתתף המדינה בעלות העסקתם של עולים במגזר העסקי-היצרני בתקופת הקליטה הראשונית, בשיעור של 25% מן השכר שישולם לנלקטים במשך עשרת החודשים הראשונים להעסקתם. אף כי כתוצאה מהעלייה צפוי גידול בצריכה ותידרש תוספת של עובדים לשם הגדלת התפוקה, תמיכת המדינה תינתן מתוספת העובד הראשון.

הפחתת עלויות הייצור

דרך נוספת לעידוד השקעות במגזר התעשייתי והעסקי היא על ידי הפחתת עלויות הייצור והגדלת הרווחיות.

הפחתת עלות העבודה - לשם כך הציע המשרד להפחית את תשלומי המעביד למוסד לביטוח לאומי בגין תשלומי השכר במגזר היצרני בלבד; לבטל את מס המעסיקים על המגזר העסקי; ולהגמיש את חוק שכר המינימום. הצעות המשרד אושרו בממשלה, אולם עד מועד סיום הביקורת לא בוצעה אף אחת מהן.

הפחתת עלות ההון - הממשלה אימצה את הצעת המשרד להפחית את עלות ההון, על ידי המשך תהליך הליברליזציה בגיוס ההלוואות מחו"ל והפעלת אמצעים להורדת שיעור הריבית שהבנקים גובים מהמגזר העסקי והיצרני על האשראי לטווח קצר. על אף שהונהגה ליברליזציה בתחום גיוס ההלוואות מחו"ל טרם שונתה בשיעור ניכר הריבית על אשראי לטווח קצר.

הפחתת תשלומי ארנונה - עוד החליטה הממשלה כהצעת המשרד לפעול להפחתת שיעורי הארנונה על התעשייה. הוקמה ועדה ציבורית לבדיקת הנושא, אך עד מועד סיום הביקורת לא הייתה התקדמות בנושא זה.



רק במאי 1990 החלו במשרד דיונים בדבר האמצעים שעל המשרד לנקוט כדי להביא להגברת התעסוקה ולקליטת עלייה. תכנית המשרד הוגשה לממשלה באוגוסט ואושרה בידיה בסוף אותו חודש. עד מועד סיום הביקורת, פברואר 1991, לא הוחל בהפעלת כמה מסעיפי התכנית.

כאמור, עיקרה של התכנית הוא ביצירת צמיחה כלכלית על ידי סיוע להקמה ולהרחבה של מפעלים ועסקים אחרים, עידוד השקעות במו"פ ופריצת שווקים לייצוא באמצעות הגדלת ההשקעות לקידום השיווק. אמנם תכניות אלה עשויות להביא לצמיחה של המשק, אולם לא מיד אלא בטווח רחוק יותר. השקעה במפעלים נמשכת, בדרך כלל, שתיים - שלוש שנים, מו"פ מסתיים אף לאחר תקופה ארוכה יותר וגם השקעה בשיווק אינה נושאת פירות בטווח הקצר.

פעולות משרד המדע והטכנולוגיה

בקיץ 1989 החל המשרד להירתם לקליטתם של המדענים שבקרב העולים מבריה"מ, והקים יחידה המונה שלושה עובדים לקליטת מדענים עולים.

לפי הגדרת המשרד, מדענים וחוקרים הם: בעלי תואר שלישי שעבדו במחקר ופיתוח (מו"פ) לפחות שלוש מתוך חמש השנים שקדמו לעלייתם ופרסמו שלושה פרסומים מדעיים או שרשמו שלושה פטנטים. לפי סקר שערך המשרד, עם כל 100,000 עולים עשויים להימנות כ-2,000 מדענים וחוקרים.

בספטמבר 1990 בדק משרד מבקר המדינה את היערכותו של המשרד לקליטת מדענים עולים ואת פעולותיו בתחום זה וכן פעולות בתחום זה של גופים במערכת הממשלתית.

1. בסוף 1989 הכין המשרד תכנית ראשונית לקליטת מדענים וחוקרים עולים, המבוססת על קליטה במוסדות להשכלה גבוהה. המשרד אמד את העלות הכוללת לביצוע התכנית בארבע השנים הראשונות ב-35 מיליון ש"ח בקירוב. התקציב המבוקש לא אושר בידי אגף התקציבים, שבמשרד האוצר.

על אף שלא אושר התקציב, החל המשרד לבצע כמה מסעפי התכנית. למימון הביצוע שימשו כספים מתקציב הפיתוח של המשרד ומקורן שפועלת ליד המשרד.

באפריל 1990 הציג המשרד תכנית חדשה לקליטתם של 2,000 מדענים עולים בשנים 1990 - 1991, שנבחנה ישירות עם הגופים שאמורים לבצע - אוניברסיטאות ומכוני מחקר. מתברר, שבד בבד עם הכנת התכנית במשרד הכינו תכניות גם משרדי ממשלה אחרים, אשר גם להם נגיעה לתחום זה והמועצה להשכלה גבוהה, אך לא היה תיאום בין כל הגופים הללו. בייחוד אמור הדבר על משרד התעשייה והמסחר, שהגיש תכנית מקיפה משלו לקליטת חוקרים ומדענים מבין העולים (על הצורך בתיאום בתחום המחקר והפיתוח ראה בדוח זה, עמ' 567).

בתכנית המשרד צוין, שהיא תמומן ותבוצע בעיקר באמצעות משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, המועצה להשכלה גבוהה, האוניברסיטאות וכן מקרנות ותורמות. העלות הכוללת של התכנית נאמדה בכ-127 מיליון ש"ח, והיא מנתה שמונה סעיפים:

(א) קליטה במשרות קבועות במוסדות להשכלה גבוהה, ולתקופה קצובה, במוסדות כאמור ובמכוני המחקר שבהם, על בסיס מלגות ומענקי מחקר; (ב) הסבת מוסדות חינוך למכללות, שכוח ההוראה בהן יהיה מקרב העולים, כדי לספק את הביקוש להשכלה גבוהה; (ג) קליטה במכוני מחקר וביחידות מחקר ופיתוח ממשלתיים וציבוריים; (ד) הסבה מקצועית להוראה במקצועות המדעיים והטכנולוגיה; (ה) במסגרת "חממות טכנולוגיות", יוסבו העולים, האמונים על דפוסי חשיבה של משק ריכוזי, לאפיקים התואמים את דרישות התעשייה הישראלית; (ו) הקמת מרכזי מו"פ אזוריים, לפיתוח ענפים שיש בהם יתרון יחסי לחקלאות ולתעשייה; (ז) הקצאת משאבים לבדיקת הכדאיות הכלכלית של רעיונות שונים של יזמים; (ח) מתן מענקי מחקר, על פי מכרזים, למדענים עולים ולישראלים חוזרים.

2. בספטמבר 1990 הוגשה התכנית לוועדת השרים לענייני מדע וטכנולוגיה, והיא דנה בה באותו חודש. משרד האוצר התנגד לתכנית מפני שלדעתו, על משרד המדע והטכנולוגיה להתרכז בתחומי פעילותו ולאפשר למשרדים האחרים לטפל בנושאים שהם מופקדים עליהם, וזאת נוסף על השיקול

של מגבלת המקורות של המשק. ועדת השרים לענייני מדע וטכנולוגיה החליטה לאמץ את התכנית ולהמליץ בפני הממשלה לאשרה.

באמצע נובמבר אותה שנה החליטה ועדת השרים לקליטת עלייה לאשר את התכנית, למעט הסעיפים שאינם בטיפולו הישיר של המשרד: העסקת מדענים עולים באוניברסיטאות ובחממות טכנולוגיות. לעומת זאת הוסף לתכנית המאפשרת תחום שנועד לקדם את הקליטה הרוחנית והתרבותית - חברתית של העולים. בהחלטה צוין, שהתכנית תבוצע במסגרת המשאבים התקציביים שהוקצו למשרדים השונים העוסקים בתחומים המדעיים, הטכנולוגיים - תעשייתיים והחינוכיים של קליטת העלייה. עוד החליטה ועדת השרים האמורה להטיל על צוות בין-משרדי, בראשות נציג אגף התקציבים במשרד האוצר, לתאם בין כל הגורמים הפועלים בתחום זה. הצוות נתבקש להגיש את המלצותיו עד ראשית דצמבר אותה שנה. עד למועד סיכום הביקורת, בינואר 1991, לא הוגשו המלצות הצוות.

3. בעקבות אישור התכנית נוספו לתקציב המשרד לשנת הכספים 1990 2 מיליון ש"ח, שנועדו לממן את שלביה הראשונים של התכנית. כמו כן אושרה למשרד התעשייה והמסחר, לאותה שנה, תוספת של 8 מיליון ש"ח למימון הקמתן של חממות טכנולוגיות ו-1 מיליון ש"ח לקליטת מדענים עולים במכוני מחקר שבאחריות משרד זה*. בפברואר 1991 הודיע שר האוצר לשר המדע והטכנולוגיה, כי בתקציב לשנת הכספים 1991 יוקצה למשרד סכום של 10 מיליון ש"ח למימון התכנית. לפי הסברי אגף התקציבים, בהצעת התקציב לשנת הכספים 1991 יוקצה למשרד התעשייה והמסחר סכום של כ-23.1 מיליון ש"ח להקמתן של חממות טכנולוגיות וסכום של 2.65 מיליון ש"ח לקליטת מדענים עולים במכוני מחקר; ולמועצה להשכלה גבוהה - סכום של 34 מיליון ש"ח לקליטת מדענים ואנשי סגל באוניברסיטאות.

לפי נתוני המרכז לקליטה במדע, שבמשרד לקליטת העלייה, בשנת 1990 עלו ארצה 3,600 מדענים. עד אוגוסט אותה שנה נרשמו במרכז לקליטה במדע 598 מדענים עולים. בהם 8 גמלאים. מבין 590 הנותרים: 111 נקלטו במחקר, מהם 62% במגזר התעשייתי; 16 הועברו לטיפול גופים העוסקים במציאת תעסוקה לאקדמאים; מדען אחד נקלט ללא עזרה ומדען אחד החליט להמשיך בלימודים. יוצא אפוא, כי 461 מדענים (כ-77%) לא נקלטו בעבודה עד ספטמבר 1990.

בגבור גלי העלייה לישראל ב-1989, החל משרד המדע והטכנולוגיה להיערך לקליטת המדענים שבקרב העולים. המשרד לא תיאם את תכניותיו עם גופים ממלכתיים אחרים, שהכינו אף הם, כל אחד בתחומו, תכניות באותו נושא. חוסר התיאום גרם לעיכובים באישור התכניות ובביצוען. בנובמבר 1990 אושרה תכנית המשרד בוועדת השרים לענייני מדע וטכנולוגיה ולאחר מכן גם בוועדת השרים לקליטת עלייה. לאחר דיונים נוספים בנושא האחריות לטיפול בתחומים השונים הנקובים בתכנית, הוקצבו לכל הגורמים כספים לביצועה.



מדיניות הממשלה לקליטת עולים בתעסוקה שגובשה באוגוסט 1990, כמו ההחלטה על הנהגת המסלול לקליטה ישירה של העולים, משקפות מגמה לצמצם את המעורבות הישירה של הממשלה ולהסתמך ככל האפשר על גורמי המשק להגשמת הצמיחה הכלכלית ולקליטת עולים בתעסוקה. עם זאת, מפעילה הממשלה אמצעים רבים ומגוונים להקל על הקליטה המיידית בתעסוקה ולעידוד הצמיחה במשק. אמצעים אלה מגדילים, בפועל, את המעורבות הממשלתית במשק שכן היא נושאת בהוצאות ונוטלת סיכונים.

קליטת העולים בתעסוקה תחייב במקרים רבים הסבה מקצועית או התאמת הכישורים המקצועיים שנרכשו בסביבה כלכלית וטכנולוגית שונה לתנאים בישראל. הדבר יחייב מאמץ גדול מצד

העולים ומצד הממשלה. קליטת מדענים והשתלמות במקצועות מסוימים יש שהן מחייבות הוצאה גדולה עבור מספר לא רב של עולים. יש לכך הצדקה כאשר קיים סיכוי סביר להשתלבות העולים באותם מקצועות או תחומי פעילות. השתלמות הממשלה בשכרם של עובדים ומדענים מקרב העולים בתקופת העסקתם הראשונה בארץ יכולה להקטין היסוסים של מעבידים להעסיק עולים שמימנותם המקצועית אינה ידועה וקיימים קשיי הידברות עמם. אולם סיוע כזה יעיל אך ורק אם אמנם נפתחים ערוצי תעסוקה נוספים ואין מדובר בסידורים זמניים אשר ימשכו ככל שתימשך תקופת הסיוע.

השינויים בחוק ההשקעות משקפים הנחה כי אחד הגורמים החשובים אשר בלם יזמות והקמת מפעלים חדשים היה העדר הון וביטחונות טובים בידי יזמים בכוח או אי נכונות של משקיעים מחו"ל לסכן את הונם בהשקעות בישראל.

מתן ערבות מדינה ליזמים אמור להסיר מחסום זה, הורדת המסים על תעסוקה והגדלת ההיצע של עובדים מיומנים יביאו להפחתת עלות העבודה. כל אלה אמורים לגרום לצמיחה כלכלית שתאפשר לקלוט את תוספת המועסקים מקרב העולים והתושבים הוותיקים.

ניסיון העבר בעידוד ההשקעות מלמד, כי התכנית אינה נטולת סיכונים. היזמים מקבלים את ההחלטות ואילו הממשלה נושאת בעיקר הסיכונים הכלכליים הנובעים מהן. דבר זה עלול לגרום להגדלת חלקן של היזמות שבהן רכיב הסיכון גדול במיוחד. השינויים בחוק מגדילים את זמינות ההון ליזמים, מה שעשוי לעודד עצימות הון במפעלים אשר יוקמו. זאת בעת שלא בטוח כי זמינות ההון למשק הישראלי בכללו תהיה מספקת.

התכנית תיבחן באפקטיביות שלה, כלומר האם יהיה בה תמריץ מספיק לעידוד הצמיחה הנדרשת, וגם ביעילותה, כלומר מה תהיה העלות למשק להשגת אותן תוצאות.

השירותים לעולה

מימון קליטת העלייה 1990 - תקציב המשרד וסל הקליטה

ריכוז ממצאים

הרישומים בחשבונות המשרד לא שיקפו את ההוצאה למעשה. חלק מההוצאות נרשמו שלא בתקנה הנכונה.

התאמות בנקים ביחידות המשרד, למעט מחוז ירושלים והדרום, נערכו בפיגור שנע בין חודשיים לשבעה חודשים; יחידת המשרד בנמל התעופה בן גוריון, שהוצאותיה בתקופה אפריל - אוקטובר 1990 הסתכמו בכ-116 מיליון ש"ח, לא ערכה כלל התאמת בנק.

המשרד לקליטת העלייה, יחד עם משרד האוצר והסוכנות היהודית, שיפרו את שיטת הקצאת הסיוע הכספי לעולים באמצעות סל הקליטה, עם הפעלתו ביולי 1990.

סל הקליטה הינו דרך להקצאת הסיוע הכספי לעולים במסלול הקליטה הישירה, והוא נועד להבטיח את צרכיהם השונים של העולים בשנה הראשונה לעלייה. הקצאת הסיוע לעולים, שבאו לארץ בחודשים יולי עד דצמבר 1990, הייתה כרוכה בבעיות, שבעטיין חלק מהעולים טרם קיבלו אותו או שהוא ניתן להם באיחור.

סל הקליטה, כפי שנקבע ביולי 1990, לא עודכן בעת תשלום תוספת היוקר לשכירים בשיעור 5.7%, בספטמבר 1990.