

ומס שבח וקובץ נדל"ן הכולל מידע על בעלי דירות. לצורך בדיקת הזכאות לסיוע בדיוור מנהל המשרד קובץ נתונים המתבסס בעיקרו על המידע בקובץ נדל"ן.

משרד מבקר המדינה העלה, כי המידע - הן בקובץ המשרד והן בקובץ נדל"ן של הנציבות - אינו מעודכן ואינו שלם: הנציבות אינה מעדכנת את קובץ נדל"ן בתדירות מספקת - לעתים אף במשך שנים, והמשרד מעדכן את הקובץ שברשותו בנתוני הנציבות בתדירות נמוכה. הדבר פוגע באמינותן של החלטות המשרד בדבר הזכאות לקבלת הסיוע בדיוור. הועלה, שכמה ממקבלי הסיוע לדיוור, שהצהירו שהם חסרי דירה, היו בעלי דירה, וכי לכמה ממקבלי הסיוע לא נרשמה רכישת הדירה בקובצי הנציבות, וכן בקובץ במשרד. פרצה זו, המאפשרת קבלת סיוע שלא כדין, גורמת נזק כספי לקופה הציבורית.

לדעת משרד מבקר המדינה, על גורמי השלטון בעלי העניין, בכלל זה משרד האוצר והמשרד, לפעול להרחבת המידע העומד לרשותם ולהגדיר דרכי פעולה ועדיפויות לטיוב הנתונים לטובת כל המשתמשים. הרחבת המידע, שעליו מתבסס המשרד, חשובה במיוחד בעסקות שאין חובה חוקית לדווח עליהן, ולא תמיד קיים רישום עליהן בקובצי הנציבות. המידע של המשרד על ממשתי סיוע לדיוור יכול לשמש גם את הנציבות, כדי לאתר עסקות שלא דווחו לה עליהן ולהבטיח את תשלומי המסים המתחייבים מהן לאוצר המדינה.

הוועדה הציבורית לערעורים בנושאי אכלוס

משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) עוסק, בין היתר, בסיוע בפתרון בעיות דיוור, לרבות סיוע בשכר דירה וסיוע בהלוואות ובמענקים לרכישת דירה, למשפחות וליחידים שהוא הכיר בזכאותם לכך. הסיוע ניתן בהתאם לקריטריונים ולסדרי עדיפות שהמשרד קבע באמצעות המערכת הממוחשבת של המשרד המנפיקה תעודת זכאות. נוסף לכך פועלות במשרד ועדות אכלוס ברמות שונות, ובהן ועדה בין-מחוזית, ועדת אכלוס עליונה וועדה ציבורית לערעורים בנושאי אכלוס (להלן - הוועדה הציבורית או הוועדה), שדנות ומחליטות בבקשותיהם של אזרחים לסיוע חריג בדיוור.

בחודשים אפריל-אוקטובר 1998 בדק משרד מבקר המדינה אם תוקנו הליקויים בתפקוד הוועדה הציבורית שהועלו בדוח שנתי 43, עמ' 162-168. כמו כן נבדקו סדרי עבודתה של הוועדה, לאור הנוהל שפרסם המשרד לאחר הביקורת; הסיוע שהוועדה אישרה לפונים אליה והיקפו. הביקורת נעשתה במשרד הראשי בירושלים, ובדיקות השלמה נעשו במחלקות האכלוס במחוז המרכז של המשרד ובסניף ערי השרון של עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ.

תפקידי הוועדה

1. בדוח שנתי 43 (עמ' 164) העירה מבקר המדינה, בין היתר, כי הוועדה הציבורית פועלת ללא נוהל. בעקבות הביקורת הכין המשרד באוגוסט 1993 נוהל שעסק, בין היתר, בתפקידי הוועדה וסמכויותיה, בהרכבה ובסדרי עבודתה. בדצמבר 1996 פרסם המשרד נוהל חדש שהחליף את הנוהל הקודם.

על פי הנוהל החדש (להלן - הנוהל), הוועדה הציבורית היא ועדת ערעורים הפועלת במשרד כערכאה עליונה, ותפקידה לדון ולהחליט בערעורים של מבקשי סיוע בדיוור שבקשותיהם נדונו ונדחו בוועדות האחרות של המשרד. הוועדה תפעל לפי מיטב שיקול דעתה ובכפוף לרוח כללי תכניות הסיוע.

הנוהל לא קבע גבול לסמכותה של הוועדה מבחינת היקף הסיוע שהיא יכולה להעניק.

2. עוד קובע הנוהל, כי על הוועדה להמליץ לפני הנהלת המשרד על שינויים בכללי הסיוע לאור מסקנותיה מניתוח הבקשות המגיעות אליה. הכוונה היתה, שחברי הוועדה הציבורית יאבחנו מהמקרים הפרטיים צרכים כלליים וימליצו לפני הנהלת המשרד על שינויים שלדעתם יש להכניס בכללי הסיוע. בדיקת מסמכי הוועדה העלתה, כי היא קבעה כללי סיוע משלה (המכונים במשרד "כללי מחברת") לכמה קבוצות של מבקשי סיוע לפי מצבם: משפחות שבהן חמישה ילדים ויותר שאין להן דירה; משפחות שגרות בצפיפות של עד ארבע נפשות בחדר; משפחות שגרות בצפיפות של ארבע נפשות ויותר בחדר. כללי המחברת אפשרו לתת לקבוצות האמורות סיוע מוגדל, החורג מזה הניתן לפי כללי המשרד.

הועלה, שהוועדה אישרה סיוע לקבוצות אלה בהתאם לכללים שקבעה, אך לא המליצה על הכללים לפני הנהלת המשרד. משום כך, לא עיגן המשרד כללים אלה בתכניות הסיוע שלו, וממילא לא פרסם אותם בקרב הציבור הרחב, ומבקשי סיוע רבים לא יכלו לכלכל את צעדיהם בהתחשב בכללים.

3. לפי נוהלי המשרד, מי שמבקש סיוע, בידו לפנות תחילה אל ועדות האכלוס השונות, ובהן הוועדה העליונה, שתפקידה לדון בערעורים של מבקשי סיוע בדיוור שנדחו בוועדות אכלוס בדרג נמוך יותר. מי שהוועדה העליונה דחתה את בקשתו או לא נתנה לו את כל המגיע לו, טענתו, זכאי לפנות אל הוועדה הציבורית.

בדצמבר 1996 החליט המשרד, כי כדי לזרז את הטיפול בבקשותיהם של "הזכאים במסגרת 3+ (משפחות המתגוררות בצפיפות של שלוש נפשות ויותר לחדר) ודמי מפתח (זכאים במצוקה המתגוררים בדירות בדמי מפתח) שמשפחתם מונה 10 נפשות ויותר", יש בידי המבקשים להגיש ערעור ישירות לוועדה הציבורית, בלי צורך לפנות תחילה אל הוועדה העליונה.

גם החלטה זו לא הובאה לידיעת הציבור, שעה שמן הראוי היה שהציבור יידע על אפשרות זו.

4. בדיון שהתקיים ביולי 1997 בהשתתפות מנכ"ל המשרד, הסמנכ"ל הבכיר לאכלוס ואחרים, הוקם צוות לטיפול "במבקשי סיוע במצבי חירום", שכונה "הוועדה המיוחדת". מאז קיימה הוועדה המיוחדת כמה דיונים, ובין היתר קיבלה החלטות בעניינן של משפחות מחוסרות דיור שהקימו מאהל בבאר שבע, משפחות שפלשו למרכז הקליטה במבשרת ציון ומשפחות מחוסרות דיור באור עקיבא.

הועלה כי אף שהוועדה המיוחדת פועלת זה כשנה וחצי, כינונה, תפקידה וסמכויותיה לא עוגנו בנוהל.

הליכי המינוי של חברי הוועדה

1. בנוהל הוועדה הציבורית מ-1993 נקבע כי בוועדה יכהנו 14 חברים שימונו בידי שר הבינוי והשיכון, מהם חמישה עובדי מדינה ותשעה אנשי ציבור, ששניים מהם יבואו מתחום האקדמיה.

לעומת זאת, הנוהל (משנת 1996) לא קבע את מספר חברי הוועדה, אף שהדבר חשוב כדי להבטיח דיון יעיל. הביקורת העלתה, כי בפועל משתתפים בדיוני הוועדה 26 חברים, מהם 22 אנשי ציבור. אולם רק ל-23 מהם ניתנו כתבי מינוי.

כמו כן הועלה כי הרכב הוועדה אינו מייצג את כלל האוכלוסייה במדינה.

בתשובתו מנובמבר 1998 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הערותיו יתוקן הנוהל, וייקבע מספר החברים בוועדה הציבורית. כמו כן יורחב הייצוג של מגזרי אוכלוסייה נוספים בוועדה.

2. סגן השר - שלפי הנוהל הוא האחראי למינוי חברי הוועדה - צריך לבחון את כישוריהם ועיסוקיהם של המועמדים לחברות בוועדה הציבורית, כדי לוודא שהם אכן מתאימים לתפקיד בוועדה וכדי למנוע ניגוד עניינים אפשרי בין תפקידם בה לבין עיסוקיהם האחרים.

הועלה, כי בידי הנהלת המשרד לא היו פרטים על קורות חייהם וכישוריהם של אנשי הציבור המכהנים בוועדה. במשרד לא נמצאו מסמכים המעידים כי נבדקו כישוריהם של אנשי הציבור לתפקיד הוועדה, ואם אין ניגוד עניינים בין חברותם בה לבין עיסוקיהם האחרים.

תיעוד דיוני הוועדה

1. בדוח שנתי 43 העירה מבקר המדינה, בין היתר, כי הוועדה הציבורית אינה מנהלת פרוטוקולים מסודרים מדיוניה. סדרי מינהל תקין מחייבים שהוועדה תנהל פרוטוקולים מישיבותיה, שיצוינו בהם תאריך הישיבה ושמות חברי הוועדה שנכחו בעת הדיון בכל אחת מהבקשות, וכן יירשמו בהם במרוכז פרטי כל הבקשות שנדונו בישיבה. כמו כן יש לציין בפרוטוקול את מניין הקולות בעד ונגד כל החלטה. בנוהל נקבע, כי החלטות הוועדה יהיו תקפות אם יהיו נוכחים בדיון שישה חברים לפחות, ובלבד שאחד מהם יהיה יו"ר הוועדה ואחד עובד מדינה.

ממסמכי המשרד עולה כי בטופס שבו נרשמת החלטת הוועדה הציבורית עדיין לא נכללים שמות חברי הוועדה שדנו בבקשה, אין בו פירוט של הליכי קבלת ההחלטה, ואין בו רישום של מניין הקולות בעד ונגד ההחלטה שהתקבלה. הביקורת העלתה, שמקצת חברי הוועדה מצטרפים לישיבותיה לאחר תחילתן, ומקצתם פורשים מהן במהלך הדיון. משום כך אי אפשר לדעת מי השתתף בכל ישיבה, וכמה חברים נכחו בה בכל אחד משלבי הדיון, ומכאן שאי אפשר לוודא שדיוני הוועדה מתנהלים בקוורום שהנוהל קבע.

2. חברי הוועדה הציבורית מקבלים גמול בעד השתתפותם בישיבותיה לפי הקבוע בחוזר החשב הכללי מאוגוסט 1998: חבר ועדה מקבל 520 ש"ח בעד כל ישיבה, ויו"ר הוועדה - 585

ש"ח. על פי מכתבו של הסגן הבכיר של החשב הכללי אל מנכ"ל המשרד ממארכ 1997, מספר הישיבות של הוועדה הציבורית שבעדן ישולם גמול לחבריה יהיה 30 בשנה בלבד.

הבדיקה העלתה כי בשנת 1997 קיימה הוועדה הציבורית 45 ישיבות, וכי רק חלק מאנשי הציבור תוגמלו. ריבוי מספר חברי הוועדה, הביא למצב בלתי רצוי שבעקבותיו רק חלק מהחברים תוגמלו עבור השתתפותם בחלק מן הישיבות שקיימה הוועדה.

סדרי הטיפול בבקשות לסיוע

1. לפי הנוהל, יש להביא את התיקים של מבקשי הסיוע לדיון בוועדה הציבורית לפי תאריך הגעתם, למעט תיקים שהמחוז, יו"ר הוועדה, אחד מחברי הוועדה או אגף האכלוס קבעו שהם דחופים.

אשר לבקשות חברי הוועדה לזרז את הטיפול בתיקים מסוימים, בדיקת מסמכי הוועדה העלתה שבקשות אלה לא היו מנומקות.

2. הנוהל קובע כי "בבקשת סיוע של נבחר ציבור בשכר, כשעובדה זו אכן ידועה לוועדה - תעביר הוועדה את החלטתה לאשרור המנהל הכללי של המשרד". אולם לא נאמר בנוהל דבר בעניין בקשות סיוע של מי שיש להם קרבה משפחתית לחברי הוועדה הציבורית.

כלל בסיסי במינהל ציבורי תקין הוא שאין לקבל החלטות במצב של ניגוד עניינים. לפיכך על חברי הוועדה הציבורית לפסול עצמם מלדון בבקשות סיוע של קרוביהם.

בדיקת החלטות הוועדה הציבורית שהתקבלו בתקופה אוקטובר-1996-1998 העלתה, כי אחד מחברי הוועדה נכח בישיבה בה דנה הוועדה בערעור שהגיש בן דודו. נמצא, כי חבר הוועדה חתום על אחת משתי ההחלטות שהתקבלו בעניין זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לקבוע כללים ברורים האוסרים על חבר ועדה להשתתף בדיון הנוגע לקרוב משפחתו, כדי להבטיח שהחלטותיה של הוועדה יתקבלו משיקולים ענייניים וללא משוא פנים.

3. מנתוני המשרד לא ניתן לדעת כמה מבין המבקשים שפנו לוועדות אחרות של המשרד ואושר להם סיוע, פנו אחרי כן לוועדה הציבורית. כן לא ניתן לדעת מה היו נימוקי הוועדה לדחיית הבקשות של מי שפנה אליה.

4. הנוהל קובע, שמרכז הוועדה הציבורית יהיה עובד של אגף האכלוס, שימונה בידי הסמנכ"ל הבכיר לאכלוס. על מרכז הוועדה מוטל, בין היתר, לבדוק אם תיק הערעור מוכן לדיון בוועדה ולהציגו לפני חבריה. כמו כן עליו לרשום את כל החלטות הוועדה.

לפי הוראות התכ"ס, אין להעסיק בשירות המדינה עובד באמצעות חברת כוח אדם אלא לצרכים האלה: (א) לעבודות טכניות, כגון כתבנות, קלדנות ותכנות; (ב) לשם מילוי מקומו של עובד הנעדר זמנית ממשרתו, ובלבד שמילוי המקום לא יהיה לפרק זמן של יותר מעשרה חודשים.

הבדיקה העלתה, כי מרכז הוועדה מועסק במשרד באמצעות חברת כוח אדם זה כשנתיים. מהגדרת התפקיד של מרכז הוועדה הכלולה בנוהל עולה, שמדובר בתפקיד רגיש ואחראי. מבקר המדינה העירה עוד בדוח שנתי 41 (עמ' 177) ש"העסקה

באמצעות חברות קבלניות של ממלאי תפקידים, שעל פי טיב התפקיד ומהותו הם עובדי המשרד לכל דבר, פסולה מבחינות רבות; מהווה עקיפה של שיא כוח האדם שנקבע בחוק התקציב ופעולה בניגוד לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, ולתקשי"ר". מן הראוי שמרכז הוועדה הציבורית יהיה עובד של המשרד ולא עובד המועסק באמצעות חברת כוח אדם.

הנפקת תעודות זכאות

1. קביעת הזכאות לסיוע בדיוור נעשית באמצעות מערכת מידע ממוחשבת שמפעיל אגף האכלוס בסיוע חברה פרטית. המערכת קובעת את הזכאות, ומנפיקה תעודות זכאות ממוחשבות, בהסתמך על הנתונים של מבקשי הסיוע כפי שהוקלדו בה, ובהתאם לקריטריונים שקבע המשרד. מבקשי סיוע רשאים לערער על רמת הזכאות שנקבעה להם. הערעור מובא לדיון, וההחלטות נרשמות על טופס הערעור.

הבדיקה העלתה שיש שוני באופן בו ממלאים את טופסי הערעור המוגשים לוועדה: מקצת המחוזות שולחים אליה טפסים שהופקו באופן ממוחשב לאחר הקלדת נתוני הערעור, ומקצתם - טפסים שמולאו ידנית. החלטות הוועדה נרשמות על הטפסים בכתב יד ומועברות לביצוע.

2. החלטות הוועדה הציבורית מבטלות למעשה את הזכאות שנקבעה באופן ממוחשב, או זו שנקבעה על ידי הוועדות השונות, ולפיכך יש צורך להנפיק תעודות זכאות חדשות למי שהוועדה החליטה לאשר להם סיוע חריג. קלדניות הן שמקלידות את השינויים בנתוני הזכאים ובנוסח הזכאות בהתאם להחלטת הוועדה, ומנפיקות ידנית תעודות זכאות חדשות.

עוד נמצא, שפעמים רבות אין אחדות בנוסח ההחלטות של הוועדה בעניין שינוי רמת הזכאות, גם כשמדובר בזכאים בעלי נתונים דומים. כתוצאה מכך אין אחדות בנוסח תעודות הזכאות החדשות, והדבר יוצר אי-בהירות באשר לסכום הסיוע המדויק ועלול לגרום לטעויות בחישוב.

הביקורת העלתה, שבמשרד אין נוהל המחייב לבדוק את ההתאמה בין ההחלטות שקיבלה הוועדה הציבורית לבין הרשום בתעודות הזכאות שהונפקו ידנית. עוד הועלה, שהמשרד לא קבע בנהלים מי מורשה לחתום מטעמו על תעודות הזכאות המונפקות בעקבות החלטות הוועדה, ולא הנחה את עובדי המשרד ואת הבנקים למשכנתאות בעניין זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי הוא שהחלטות הוועדה ירוכזו במסמך מסכם, וכי ייבדקו תעודות הזכאות החדשות שהונפקו מול המסמך. בדרך זו יימנעו טעויות, ויובטח כי לא ישונו נתונים שעל פיהם יונפקו תעודות זכאות חדשות. כן ראוי שהמשרד יוציא נהלים שיבהירו מי מורשה לחתום מטעמו על תעודות הזכאות המונפקות בעקבות החלטות הוועדה הציבורית.

טיפול של הוועדה בבקשות לסיוע

משרד מבקר המדינה בדק את טיפולה של הוועדה בבקשות לקבלת סיוע חריג. הוועדה אישרה לחלק מהפונים אליה הלוואות גדולות, הכוללות מענק, עד כדי כפל סיוע ויותר,

בהשוואה למה שנקבע בכללי הסיוע הרגילים. סכומים אלה הגיעו עד 450,000 ש"ח למשפחות במצוקה קשה.

בבדיקה אקראית של 100 בקשות לסיוע בדיוור שהופנו לוועדה הציבורית נמצא, כי הוועדה אף חרגה מכללי המחברת שלה עצמה, לעתים בלי לנמק את החלטותיה. זאת ועוד, במקרים אחדים קיבלה הוועדה החלטות בעניינם של מבקשי סיוע, שלכאורה אינן מתיישבות זו עם זו. להלן דוגמאות:

1. משפחה א' - במשפחה שמונה ילדים. ההורים מלמדים במרכז החינוך העצמאי, וממוצע הכנסותיהם כ- 13,600 ש"ח בחודש. לפי תעודת הזכאות שהנפיק להם המשרד הם היו זכאים לסיוע של כ- 70,000 ש"ח, כבעלי דירה לשעבר שמכרו את דירתם לפני שנת 1990. בטופס הבקשה שהגישו צוין כי הם מבקשים להיכלל במסגרת "תכנית +3" וכן לקבל תוספת סיוע של 25%. התכנית האמורה מזכה משפחה המונה עשר נפשות ויותר בהלוואה בסך של 84,000 ש"ח, מזה 44,000 ש"ח מענק מותנה. בתוספת 25% מגיע הסך הכולל של הסיוע ל- 105,000 ש"ח. מפרוטוקול הוועדה עולה כי הוחלט להיענות לבקשת בני הזוג לכלול אותם בתכנית +3, וכן לתת להם תוספת של 50% מהסיוע הניתן לפי תכנית זו "בהתחשב בתפקוד הילד, גודל המשפחה והנסיבות". יצוין שבטופס הבקשה שהגישו בני הזוג נכתב שאחד מילדיהם סובל מבעיה רפואית.

לפי כללי הוועדה הציבורית, לא היתה זכאית המשפחה האמורה לתוספת סיוע. אף על פי כן חרגה הוועדה מכלליה והעבירה את המשפחה מתכנית אחת המזכה בסיוע קטן, והמיועדת למי שמכרו את דירתם לפני שנת 1990, לתכנית אחרת (תכנית +3) למשפחה אושרו 126,000 ש"ח במקום 105,000 ש"ח.

ראוי לציין, כי כאשר משפחה מבקשת סיוע חריג בדיוור בשל בעיות רפואיות, הדבר אמור להיבחן בידי רופא המייעץ למשרד, אף אם צורך לבקשת הסיוע אישור של מוסד רפואי מוסמך. ואולם במקרה הנדון לא בחנה הוועדה את הבקשה באמצעות היועץ הרפואי של המשרד ואת זיקתה של הבעיה הרפואית לבקשת הסיוע.

2. משפחה ב' - במשפחה שישה ילדים. האב עצמאי. בני הזוג מכרו דירה בנובמבר 1989 לצורך כיסוי חובות. הם פנו לוועדה הציבורית בבקשה להגדיל את ההלוואה שאושרה להם לרכישת דירה אחרת, והוועדה אישרה להם סיוע כפול מזה שהם היו זכאים לו לפי כללי המשרד. בנימוק להחלטת הוועדה צוין: "האישור ניתן בשל מחלת הבן, נסיבות ורקע". בטופס הבקשה שהגישו בני הזוג לוועדה לא צוינה מחלת הבן. לפי הערכת חוקר, ההכנסה הממוצעת של המשפחה היא 10,000 ש"ח בחודש, ולזוג חסכוניות וכן רכב שרכשו בשנת 1995. במקרה זה, כמו במקרה הקודם, לא פעלה הוועדה על פי הכללים שהיא עצמה קבעה, ולא נמצא שנימוקיה למתן הסיוע היו מבוססים. למשפחה שהיתה זכאית ל- 70,000 ש"ח אושר סכום של 140,000 ש"ח.

3. משפחה ג' - במשפחה ארבעה ילדים. האב תלמיד בכולל והאם גננת. לבני הזוג דירה בת שני חדרים, וממוצע הכנסותיהם 5,324 ש"ח בחודש. הם ביקשו מהוועדה להיכלל במסגרת "תכנית +3", והוועדה אישרה את בקשתם ב"התחשב בעומק הצפיפות".

על פי כללי הוועדה, רק משפחה שבה חמישה ילדים ויותר, שחורגת בשנה מהמועד המאפשר להיכלל בתכנית זו, זכאית להיכלל בתכנית +3. במקרה זה מדובר במשפחה בעלת דירה שחורגה ב- 21 חודשים מהמועד המזכה לקבלת סיוע, ולה 4 ילדים. מלבד "עומק הצפיפות" לא ציינה הוועדה נימוק נוסף לאישור הסיוע. למשפחה שלא היתה זכאית כלל לסיוע, היות שמימשה סיוע בעבר, אושרו 46,000 ש"ח.

4. משפחה ד' - בני זוג דיירי קראוונים ולהם שני ילדים. הבעל הוא שוטר והאשה עקרת בית. ב- 7.1.98 ביקשו בני הזוג הגדלת סיוע באמצעות העלאת הניקוד שלהם ל- 2,200 נקודות. על פי זכאותם כדיירי קרוונים וכמי שצברו 1,760 נקודות הם היו זכאים להלוואה מוגדלת בסך כ- 300,000 ש"ח.

הוועדה החליטה לאשר להם העלאת ניקוד "בהתחשב באופי המגורים", ובעקבות זאת קיבלו בני הזוג סיוע בסך כולל של 380,000 ש"ח, בכלל זה 238,000 ש"ח מענק מותנה.

מאחר שהנימוק להחלטת הוועדה בעניינם היה זהה לנימוק למתן סיוע לדיירי קרוונים, לא היתה סיבה, לכאורה, לסטות מכללי המשרד למתן הסיוע החריג.

חוסר עקביות בהחלטות הוועדה

להלן דוגמה של שלוש החלטות בעניינם של מבקשי סיוע, שלכאורה אינן מתיישבות זו עם זו:

1. גרושה אם לילד, המתגוררת ברמת השרון (להלן - פונה א'), ביקשה לקבל דירה בשכירות מסובסדת. הכנסתה החודשית הממוצעת, לפי חקירת המשרד, היתה כ- 4,500 ש"ח. לאחר גירושה ב- 1992 חזרה להתגורר בבית הוריה, אך בעקבות התפרצות אלימה של אביה עברה לגור בדירות שכורות. על פי דוח של יועצת בית הספר שבו לומד בנה, מצבו הנפשי קשה. ב- 25.3.98 החליטה הוועדה לאשר לפונה א' דירה בשכירות מסובסדת "בהתחשב בדוח הסוציאלי, רקע ונסיבות ובהתחשב בהמצאת השר".

2. גרושה אם לילדה, המתגוררת בבני ברק (להלן - פונה ב'), ביקשה לקבל דירה בשכירות מסובסדת. הכנסתה החודשית הממוצעת, לפי חקירת המשרד, היא כ- 1,940 ש"ח. לפי הדוח על מצבה הסוציאלית היא בת למשפחה במצוקה, אינה יודעת קרוא וכתוב, ובהיותה נשואה סבלה ממערכת יחסים קשה ואלימה. פונה ב' ובתה מתגוררות במרפסת. ביולי 1997 החליטה הוועדה הציבורית לאמץ את החלטת הוועדה העליונה ולדחות את בקשתה של פונה ב'.

3. אם לשני ילדים במשפחה חד-הורית, המתגוררת ביהוד (להלן - פונה ג'), ביקשה לקבל דירה בשכירות מסובסדת. הכנסתה החודשית הממוצעת, לפי חקירת המשרד, היא כ- 2,790 ש"ח. כמו כן היתה לה זכות לקבל 20% משווייה של דירה שהתקבלה בירושה, אם כי לטענתה לא קיבלה את הסכום. מדוח החקירה עולה כי בן זוגה נהג כלפיה באלימות, ועקב כך שהתה במשך שלושה חודשים במקלט לנשים מוכות. בספטמבר 1998 החליטה הוועדה הציבורית לאמץ את החלטת הוועדה העליונה לאשר לפונה ג' סיוע בשכר דירה, ולדחות את בקשתה לדירה בשכירות מסובסדת.

מהשוואת מצבן של שלוש הפונות האמורות עולה, לכאורה, שהיתה הצדקה לתת לפונות ב' ו-ג' סיוע שווה לזה שניתן לפונה א'. הוועדה הציבורית לא נימקה את החלטותיה לאמץ את החלטות הוועדה העליונה בעניין בקשותיהן של פונות ב' ו-ג', ודחתה את ערעוריהן.

המשרד הודיע כי הוא מקבל את עמדת משרד מבקר המדינה, ולפיה ראוי היה לתת סיוע שווה לשלוש הפונות האמורות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לשקול השוואת הסיוע הניתן לפונות ב' ו-ג' לזה שניתן לפונה א'.

*

הוועדה הציבורית לערעורים בנושאי אכלוס אישרה לחלק מהפונים אליה סיוע בסכומים גבוהים, אף מאלה שהם היו זכאים לקבל לפי הכללים שהיא עצמה קבעה. להחלטות הוועדה הציבורית השפעה הן על מצבם של מבקשי הסיוע והן על תקציב המדינה. משום כך יש חשיבות רבה לעגן בכללי משרד הבינוי והשיכון את כללי הסיוע שקבעה הוועדה ולתת להם פומבי. אי-פרסום כללי הוועדה עלול למנוע מנזקים לסיוע את האפשרות למצות את מלוא זכויותיהם על פי כללים אלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי הוא לקבוע סכומי סיוע מרביים, הכוללים גם את המענק המרבי, שהוועדה אינה מוסמכת לחרוג מהם.

תכנית לחיזוק שכונות

הממשלה החליטה בשנת 1977 על תכנית לשיקום ולהתחדשות השכונות (פרויקט שיקום השכונות), כדי לסייע לתושבי שכונות מצוקה בארץ בתחום הפיזי (דיוור, תשתיות, פיתוח וכדומה) ובתחום החברתי כאחד. תושבי שכונה שכלולה בפרויקט, זכאים לסיוע כספי להטבת תנאי הדיוור שלהם, והממשלה משקיעה כספים לשיפור התשתיות והפיתוח הסביבתי ולקידום שירותים ייחודיים בתחומי הרווחה, החינוך והבריאות. בשנת 1987, בעקבות הניסיון שנצבר עד אז, גיבש משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) הצעת תכנית לחיזוק שכונות מגורים (להלן - תכנית החיזוק). עיקרה של התכנית - טיפול בשכונות או ביישובים שמתגלים בהם סימנים ראשוניים של הידרדרות פיזית וחברתית, ואשר בהשקעת משאבים מועטים יחסית ובתוך זמן קצר, ניתן לבלום בהם תהליך זה. תכנית החיזוק לא נועדה ליישובים או לשכונות אשר מצוקתם עמוקה ומחייבת התערבות שיקומית אינטנסיבית וכוללת, ואלה נכללו בפרויקט שיקום השכונות.

במחצית השנייה של 1987 ובמהלך 1988 גיבש המשרד את העקרונות של תכנית החיזוק ואת דרכי הפעלתה, וקבע את השכונות שבהן היא תיושם. בסוף שנת 1988 הופעלה התכנית ב- 10 שכונות. ב- 1996 הופעלה התכנית ב- 37 שכונות ויישובים, בתקציב של כ- 14 מיליון ש"ח; ב- 1997 - ב- 39 שכונות ויישובים בתקציב של כ- 15 מיליון ש"ח; וב- 1998 הופעלה התכנית ב- 39 שכונות, בתקציב של כ- 16 מיליון ש"ח.

בחודשים יולי-אוגוסט 1998 בדק משרד מבקר המדינה את תכנית החיזוק ואת יישומה. הביקורת התמקדה בתהליך בחירת השכונות לתכנית ובסדרי תקצובן של פעולות החיזוק באותן שכונות. הביקורת נערכה במשרד הראשי ובמחוזות המשרד. ביקורת קודמת בנושא פורסמה בפרק "התכנית לשיקום ולהתחדשות השכונות", דוח שנתי 45 (עמ' 110).

יעדי התכנית

1. לפי נוהל שקבע המשרד בנובמבר 1995¹ (להלן - הנוהל), מאופיינות השכונות שבתכנית החיזוק במצוקה פיזית ואינן מאופיינות במצוקה חברתית בולטת. תכנית החיזוק מופעלת בתחום

(1) נוהל "המלצות להכללת שכונות בפרויקט השיקום, בתכנית תנופה וחיזוק וגריעת שכונות מתכניות אלו".