

הבנייה ולא של המשתכנים. ואילו קופת הציבור תפסיד כספים כדי הפערים הניכרים בין המחיר שבו הוקצתה הקרקע לקבלן לבין המחיר שהיה ניתן להשיג בתחרות של מכרז.

התכנית לשיקום ולהתחדשות השכונות

ריכוז ממצאים

הממשלה החליטה בשנת 1977 על תכנית לשיקום ולהתחדשות השכונות (הפרויקט). באותה שנה נכללו בפרויקט 29 שכונות. במרוצת הזמן צירפה הממשלה לפרויקט שכונות נוספות, ובאמצע 1994 הוא הקיף כ-110 שכונות ברחבי הארץ. הפרויקט תוכנן להביא לשיקומה של שכונה בתוך חמש שנים ממועד צירופה לפרויקט. שיקום השכונות הוא תהליך ממושך, ובפועל - רק בשנת 1991 הושלמו פעולות השיקום בכמה מהשכונות שנכללו בפרויקט מאז תחילתו, והוחל בגריעת שכונות אלה מהפרויקט. מאז 1991 ועד אמצע 1994 נגרעו מהפרויקט 20 שכונות וכ-40 שכונות נוספות היו בשלבי גריעה ממנו.

בשנת 1988, בעקבות הניסיון שנצבר במהלך שנות פעילותו של הפרויקט, הנהיג משרד הבינוי והשיכון גם תכנית לחיזוק שכונות מגורים (התכנית לחיזוק שכונות). עיקרה של התכנית הוא טיפול במוקדי מצוקה פיזית וחברתית בשכונות שלא נכללו בפרויקט בשל מיעוט תושביהן או בשל היותן חלק ממרקם עירוני שאין לו זהות שכונתית מוגדרת. היעד הוא לבלום בשכונות מצוקה אלו תהליכי הידרדרות ולמנוע את הצורך בכלילתן בעתיד בפרויקט. בתחילתה יושמה התכנית לחיזוק שכונות ב-10 מבין 26 השכונות שהומלץ לכלול בה. עד אמצע 1994 הופעלה התכנית ב-35 שכונות ברחבי הארץ.

על פי החלטות ממשלה מ-1979, מוסמכת הממשלה לכלול שכונות בפרויקט ולגרוע שכונות ממנו. הכנת הנושאים לדיון ולהחלטת הממשלה בנושא זה היא מתפקידו של הצוות הבין-מוסדי לשיקום השכונות, המשותף למשרדי הממשלה ולסוכנות היהודית. הצוות מגיש לממשלה את הצעותיו באמצעות שר הבינוי והשיכון.

בשנים 1991 - 1994 קיבלה הממשלה שלוש החלטות בדבר צירופן של 43 שכונות לפרויקט. הליך מתן ההצעות לממשלה בידי הצוות, בדבר צירופן של שכונות אלה, היה בלתי תקין, באשר הגיבוש הסופי של ההצעות נעשה במשרד ולא בצוות, כמתחייב מתפקידו.

ארבע מהשכונות, שהצוות הציע לממשלה לגרוע מהפרויקט ב-1994, לא נגרעו ממנו, כי הן לא נכללו ברשימה שהגיש לממשלה שר הבינוי והשיכון.

בשנים 1988 - 1992 לא ייחד המשרד לתכנית לחיזוק שכונות תכנית תקציב נפרדת אלא מימן את ההוצאות ליישומה מפרטי תקציב שהוקצה לתכניות אחרות, ובהן תכנית תקציב למימון פעולותיו של הפרויקט, המיועדת אך ורק לשכונות שהוכרזו כשכונות שיקום על פי החלטת ממשלה.

משייחד המשרד לתכנית לחיזוק שכונות פרט תקציב נפרד, בשנת 1993, הוא לא קבע לה מעמד של תכנית תקציב, כמתחייב מכללי הגילוי הנאות בתקציב, אלא כפרט תקציב

במסגרת תכנית תקציב אחרת. המשרד גם לא הביא בדברי ההסבר לתקציב פירוט נאות על התכנית לחיזוק שכונות.

המשרד חרג מעיקרון שהוא עצמו קבע לתכנית לחיזוק שכונות, בכך שבחירת השכונות לתכנית זו נעשתה בלא שיתוף האגף לשיקום שכונות חברתי, האמון על אמות המידה לבחינת מצבן של השכונות לעניין צירופן לתכניות השיקום.

המשרד צירף שתי שכונות לתכנית לחיזוק שכונות והעניק השתתפות כספית חריגה לרשויות המקומיות; עוד ניתן סיוע מועדף לדיירי בית משותף באחת מהן לשיפוץ מעטפת הבניין. המשרד נמנע גם מלצרף שכונה לתכנית. כל זאת בלא שהובהרו השיקולים שעמדו ביסוד החלטות אלה, דבר המעורר חשש, שהשיקולים לא היו ענייניים.



1. באוקטובר 1977 החליטה הממשלה על תכנית לשיקום ולהתחדשות השכונות (להלן - הפרויקט), בהשתתפות הממשלה, יהדות התפוצות והסוכנות היהודית, במגמה להוציאה לפועל בתוך חמש שנים. בשנת 1981 קבעה הממשלה, שסגן ראש הממשלה ושר הבינוי והשיכון דאז יעמוד בראש ועדת השרים לענייני חברה ורווחה, שמתפקידה יהיה לקבוע, במשותף עם הסוכנות היהודית, את המדיניות בהפעלת הפרויקט. בדרך זו רוכזו במשרד אחד - משרד הבינוי והשיכון - כל הפונקציות המנחות והמפעילות את הפרויקט; קודם לכן טיפל המשרד בשיקום הפיזי בלבד באמצעות האגף לשיקום שכונות פיזי שבמשרד. בריכוז השיקום החברתי, שבו פועלים משרד העבודה והרווחה, משרד החינוך, התרבות והספורט, משרד הבריאות והרשויות המקומיות, מטפל האגף לשיקום שכונות חברתי שבמשרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד). מנהלת האגף לשיקום שכונות חברתי משמשת גם יושבת ראש הצוות הבין-מוסדי לשיקום השכונות.

בראשית הפעלתו בשנת 1977 נכללו בפרויקט 29 שכונות. במהלך השנים הוא הלך והתרחב, ובאמצע 1994 הקיף 110 שכונות ובהן כ-900,000 נפש. ההשקעה הכספית הכוללת בפרויקט מתקציב המדינה ומכספי הסוכנות היהודית, מאז התחלתו, היא בסכום שווה ערך לכ-1.2 מיליארד דולר. בשנת 1993 השקיעה הממשלה בפרויקט כ-165 מיליון ש"ח, מזה כ-123 מיליון ש"ח מקורם בתקציב המשרד וכ-42 מיליון ש"ח - מתקציבים של משרדי ממשלה אחרים. בתקציב המדינה לשנת 1994 אושרו לפרויקט כ-177 מיליון ש"ח, מזה כ-125 מיליון ש"ח בתקציב המשרד ועוד כ-52 מיליון ש"ח אושרו בתקציבים של משרדי ממשלה אחרים. תקציב הפרויקט לשנת 1995 הסתכם בכ-199 מיליון ש"ח, מזה כ-134 מיליון ש"ח בתקציב המשרד וכ-65 מיליון ש"ח בתקציבים של משרדי ממשלה אחרים.

הפרויקט נועד להביא לשיקומה של שכונה בתוך חמש שנים. אולם שיקום השכונות הוא תהליך ממושך, ובפועל רק ב-1991 הושלמו פעולות השיקום בכמה מהשכונות שנכללו בפרויקט מתחילתו, והוחל בגריעת שכונות אלה מהפרויקט. עד אמצע 1994 נגרעו מהפרויקט 20 שכונות, וכ-40 שכונות נוספות היו בתהליך גריעה ממנו.

2. בשנת 1987 גובשה במשרד תכנית לחיזוק שכונות מגורים שנועדה לבלום תהליכי הידרדרות בשכונות שאינן כלולות בפרויקט, ולמנוע את הצורך בכלילתן בעתיד בפרויקט. תכנית זו הופעלה מאז סוף 1988, והיא הקיפה במועד הביקורת 35 שכונות ברחבי הארץ. בשנת

1993 הוצאו על התכנית כ-10 מיליון ש"ח. התקציב לשנת 1994 עמד על 10 מיליון ש"ח והתקציב לשנת 1995 הועמד על 10.9 מיליון ש"ח.

3. בחודשים מארס - אוגוסט 1994 בדק משרד מבקר המדינה כמה היבטים של הפרויקט, ובעיקר את הליכי צירופן של שכונות לפרויקט וגריעתן ממנו, ואת אופן יישומה של התכנית לחיזוק שכונות מגורים. הביקורת נעשתה באגף לשיקום חברתי ובאגף לשיקום פיזי שבמשרד הראשי; ובמשרדו של מנהל היחידה המחוזית לשיקום שכונות במחוז המרכז. ממצאי ביקורת על הפרויקט הובאו בכמה דוחות שנתיים של מבקר המדינה: דוח שנתי 29, עמ' 282, דוח שנתי 31, עמ' 225, דוח שנתי 34, עמ' 115 ודוח שנתי 41, עמ' 150.

התכנית לשיקום ולהתחדשות השכונות

הליכים לצירוף שכונות לפרויקט ולגריעתן ממנו

על פי החלטות ועדת השרים לעניין ביצוע הפרויקט, מ-1979, תחליט ועדת השרים בנושאים עקרוניים ותגבש תכניות שיקום לביצוע. כן יופעל צוות בין-מוסדי לשיקום השכונות בהשתתפות נציגים משרדי הממשלה הנוגעים בדבר ומהסוכנות היהודית (להלן - הצוות), שמתפקידו יהיה, בין היתר, להכין את הנושאים לדיון ולהחלטה בוועדת השרים. בפועל, מכין הצוות לממשלה בעיקר הצעות בעניין צירופן של שכונות לפרויקט וגריעת שכונות ממנו. את הצעותיו מגיש הצוות לממשלה באמצעות שר הבינוי והשיכון. בהכנת ההצעות מתבסס הצוות על אמות מידה לבחינת מצבן של שכונות, כפי שגובשו אצלו במהלך הפרויקט.

כלילת שכונה בפרויקט מקנה לה ולתושביה הטבות ניכרות בתחומים רבים ומסייעת רבות לרשות המקומית. הודות לפרויקט ניתן סיוע כספי להטבת תנאי הדיור של התושבים, ומושקעים כספים לשיפור מצב התשתיות והפיתוח הסביבתי ולקידום שירותים ייחודיים בתחומי הרווחה, החינוך והבריאות.

משרד מבקר המדינה בדק את מידת ההקפדה על ההליך התקין בהכנת ההצעות לצירוף שכונות לפרויקט ולגריעת שכונות ממנו, בשנים 1991 - 1994.

צירוף שכונות לפרויקט

1. לקראת ישיבת הממשלה בדבר צירופן של שכונות לפרויקט וגריעת שכונות ממנו, שנקבעה ליוני 1991, לא הכין הצוות הצעה מפורטת בעניין השכונות המיועדות להצטרף לפרויקט. הוא רשם בפרוטוקול הישיבה שקיים בנושא זה הערה כללית, שלפיה יש להעדיף צירוף שכונות לפרויקט ביישובים הפחות מבוססים על פני שכונות שמצוקתן דומה אבל שוכנות ביישובים מבוססים יותר. הצעת החלטה מפורטת בעניין זה גובשה במשרד, והוגשה לממשלה בידי שר הבינוי והשיכון.

2. לקראת ישיבת הממשלה בנושא צירוף שכונות נוספות לפרויקט, הגישה יושבת ראש הצוות לחברי הצוות, באוגוסט 1991, רשימה של עשר שכונות הראויות לדעתה להצטרף לפרויקט, על פי אמות המידה המקובלות בעניין זה, ובהן כמה שכונות אשר לא זוהו במפורש בשמותיהן. לדוגמה: "ירושלים - שכונה חרדית" ו"שכונה דרוזית במועצה מקומית". היא ביקשה מהצוות לבחון את ההצעה. אולם התברר, שהצוות לא הגיב; הוא לא דן בהצעה בשתי הישיבות שקיים בספטמבר 1992. מכאן שלא הצוות, כנדרש, אלא המשרד הוא שגיבש את ההצעה להחלטת הממשלה שהוגשה בידי שר הבינוי והשיכון.

בפברואר 1993 מסרה יושבת ראש הצוות לחברי הצוות, כי "הוגשה לשר הבינוי והשיכון הצעת החלטה לממשלה בדבר תוספת שכונות חדשות לפרויקט". במאי 1993 החליטה הממשלה על צירוף עשר השכונות שברשימה האמורה לפרויקט.

3. בדצמבר 1993 הגישה יושבת ראש הצוות למנכ"ל המשרד הצעה להחלטת ממשלה נוספת, בדבר צירופן של עוד שמונה שכונות לפרויקט. גם הצעה זו לא נדונה בצוות. השר והמנכ"ל אישרו את ההצעה, ויושבת ראש הצוות התבקשה בידי לשכת המנכ"ל "לבצע את כל ההכנות לקראת הצגת הנושא בממשלה".

במאי 1994 הניח שר הבינוי והשיכון על שולחן הממשלה הצעת החלטה מתוקנת בנדון, ובה שמות תשע שכונות, מאחר שבמהלך גיבוש נוסף של ההצעה במשרד נגרע ממנה יישוב שנכלל בגרסה הקודמת - מרר בגליל - והתוספו עליה שכונות יפו ג' בתל אביב והיישוב מצפה רמון. גם שינויים אלה לא נדונו בצוות.

הליך הכנתן של הצעות החלטה לממשלה בנוגע לצירופן של שכונות לפרויקט לא היה תקין, בכך שלא קדמה עבודת הכנה מסודרת בידי הצוות לפני שהצעות אלה הוגשו להחלטת ממשלה, באמצעות שר הבינוי והשיכון.

גריעת שכונות מהפרויקט

בשנים 1991 - 1994 קיבלה הממשלה שלוש החלטות בדבר גריעתן של 60 שכונות מהפרויקט. כאמור, הבסיס להחלטת הממשלה צריך להיות עבודת המטה של הצוות, אשר על פי מבחנים מקצועיים בוחן ומגיש לממשלה, באמצעות שר הבינוי והשיכון, את המלצותיו. במאי 1994, לקראת ישיבה שהתקיימה ביוני של אותה שנה, הגיש שר הבינוי והשיכון לממשלה רשימה של שכונות שיש לגרוע מהפרויקט. ברשימה זו לא נכללו ארבע מבין 12 שכונות שאותן הציע הצוות לגרוע, עוד בספטמבר 1993. הממשלה אישרה את המלצת השר.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה, מאוקטובר 1994, מסרה יושבת ראש הצוות, כי הצוות החליט להימנע מלהמליץ על גריעת ארבע השכונות האמורות מהפרויקט, ולדחות את מועד גריעתן למועד אחר, אף שהחלטה זו לא תועדה בפרוטוקול.

לדעת מבקר המדינה, על הצוות לבחון את השינויים הנעשים במשרד בהצעותיו בנוגע לצירוף שכונות לפרויקט ולגריעת שכונות ממנו, על פי אמות המידה לבחינת מצבן של שכונות עליהן אמון הצוות, כדי להבטיח שהשיקול יהיה מקצועי. עוד מחובתו של הצוות לדאוג שדיוני בנושאים שהוא מופקד עליהם יהיו מתועדים, תוך העלאה מסודרת על הכתב של הנימוקים להמלצותיו, כמתחייב מסדרי מינהל תקין.

בדצמבר 1994 מינה שר הבינוי והשיכון ועדה לגיבוש עקרונות ואמות מידה להקצאת משאבים בכמה תחומים, שבהם הועלו ליקויים בידי משרד מבקר המדינה, ובהם: "שיקום שכונות חברתי ופיזי (נוהל כניסה ויציאה מהשיקום, חיזוק שכונות ותכנית תנופה)".

התכנית לחיזוק שכונות מגורים

בשנת 1987, בעקבות הניסיון שנצבר במהלך עשר שנות פעילותו של הפרויקט, גובשה במשרד תכנית לחיזוק שכונות מגורים (להלן - התכנית לחיזוק שכונות, התכנית). עיקרה של התכנית - טיפול במוקדי מצוקה פיזית וחברתית שאובחנו בשכונות שלא נכללו בפרויקט, בין משום מיעוט תושביהן בין משום היותן חלק ממרקם עירוני שאין לו זהות שכונתית מוגדרת. התכנית נועדה לבלום בהן בעוד מועד תהליכי הידרדרות ולמנוע את הצורך בצירופן לפרויקט בעתיד,

כל זאת בהוצאה קטנה יחסית ובפרק זמן קצר. בין מאפייני השכונות שנבחרו לתכנית: תשתית פיזית לקוויה; מחסור בבניינים למוסדות ציבור; אוכלוסייה קשישה או מעוטת יכולת, ומאזן הגירה שלילי - המתבטא גם בתחלופת אוכלוסייה מבוססת יחסית בתושבים משכבות חלשות יותר.

בשנים 1987 ו-1988 גיבש המשרד את עקרונות התכנית לחיזוק שכונות ודרכי הפעלתה. התכנית המקורית כללה 26 שכונות; בסוף 1988 החל המשרד ביישומה ב-10 שכונות, בהוצאה שנתי של כ-2.1 מיליון ש"ח. עד שנת 1992 גדל מספר השכונות שנכללו בתכנית לחיזוקן מ-10 ל-15, וההשקעה בפועל גדלה לכ-5 מיליון ש"ח. בשנת 1993 יושמה התכנית ב-23 שכונות, בהוצאה שנתי של כ-10 מיליון ש"ח; ב-1994 יושמה התכנית ב-35 שכונות ברחבי הארץ, בתקציב של 10 מיליון ש"ח; התקציב לשנת 1995 הועמד על 10.9 מיליון ש"ח, הכל במחירים שוטפים.

סדרי תקצוב

1. מאז הוחל ביישום התכנית לחיזוק שכונות ועד 1992, לא נקבעה בתקציב המשרד תכנית תקציב נפרדת למטרה זו, וההוצאות בגינה נזקפו לפרטי תקציב שנועדו למימון תכניות אחרות. בתחילה, בשנים 1988 ו-1989 וגם לעתים ב-1990, נזקפו הוצאות אלה לתכנית התקציב המיועדת לפרויקט, ולאחר מכן ועד שנת 1992 לתכנית התקציב שנועדה להשלמת הפיתוח בשכונות ותיקות - שלא כפרט תקציב נפרד. בשנות הכספים 1993 ו-1994 ייחד המשרד לתכנית לחיזוק שכונות פרט תקציב נפרד בתכנית: "שיקום שכונות והשלמת פיתוח בשכונות ותיקות".

(א) לדעת משרד מבקר המדינה, המשרד לא היה רשאי לממן את פעולות התכנית לחיזוק שכונות מתקציב שנועד למימון הפרויקט, שכן תקציבי הפרויקט נועדו לשכונות שהממשלה אישרה את צירופן לפרויקט ולפעולות שיקום שאושרו בידי הגורמים שהוסמכו לכך מטעם הממשלה; ואילו התכנית לחיזוק שכונות מתבצעת על פי החלטות של המשרד בלבד, ומתמקדת בשכונות שהממשלה לא אישרה כשכונות שיקום.

(ב) השימוש בתכנית תקציב, המיועדת להשלמת הפיתוח בשכונות ותיקות, לצורך מימון התכנית לחיזוק שכונות, גם הוא אינו תואם את עקרונות התקצוב הנאות. תכנית התקציב האמורה מיועדת, לפי דברי ההסבר לתקציב, לסייע לרשויות מקומיות של עיירות פיתוח ויישובי עולים בהשלמת הפיתוח הכללי והתשתיות, למעט עבודות בתחום מגרשי הבניינים; ואילו מרבית השכונות שבהן הופעלה התכנית לחיזוק שכונות אינן נמנות עם עיירות הפיתוח או יישובי העולים, והעבודות שבוצעו במסגרת תכנית זו היו גם בתחום מגרשי הבניינים, ובהן: שיפוץ מעטפת בנייני מגורים, תכנון הרחבה של דירות, ושיפוץ דירות לקשישים.

2. בשנת 1993 ייחד המשרד לראשונה לתכנית לחיזוק שכונות פרט תקציב נפרד, במסגרת תכנית תקציב חדשה שנקבעה באותה שנה: "השלמת פיתוח בשכונות ותיקות ושיקום שכונות". משרד מבקר המדינה העיר למשרד, כי על פי כללי התקצוב, היה על המשרד לייחד לתכנית לחיזוק שכונות מעמד של תכנית תקציב, ולא להסתפק לגביה בקביעת פרט תקציב במסגרת תכנית תקציב אחרת. הטעם לכך הוא, שמדובר בתכנית ייחודית שהיא שונה מתכניות אחרות שהמשרד מפעיל. ראה בקשר לזה את עמדת מבקר המדינה בדוח שנתי 44 (עמ' כו), לפיה: "הקצבה מיוחדת לשם מתן סיוע שלא על פי הקריטריונים הכלליים אין לתקצבה כתקנה בתוך תכנית המיועדת לפעולות שגרתיות אלא כתכנית נפרדת, אשר שמה ישקף את האופי המיוחד

של הסיוע" (לעניין קביעת כללים לגילוי נאות של פעולות המשרד, ראה גם דוח שנתי 42, הפרק "התקציב כתכנית וככלי דיווח ובקרה על פעולות המשרד", עמ' 163).

3. עד שנת 1993 לא הביא המשרד כל פרטים על התכנית לחיזוק שכונות בדברי ההסבר לתקציב. רק בהצעת התקציב לשנת 1994 ובזו של שנת 1995, אוזכרה התכנית בכמה מלים בפרק העוסק בפרויקט שיקום השכונות. נאמר שם כי "... 100 שכונות נוספות¹ נכללות בתכנית חיזוק שכונות, שנועדה לשכונות חזקות יותר". נתון זה בדברי ההסבר אינו נכון, שכן ב-1994 פעלה התכנית רק ב-35 שכונות.

לדעת משרד מבקר המדינה, הסבר קצר וסתמי בדברי ההסבר לתקציב, שהובא לראשונה חמש שנים לאחר תחילת יישומה של התכנית לחיזוק שכונות והמובלע בפרק על שיקום השכונות, אינו מספק ומדויק דיו, וודאי שאינו בגדר גילוי תקציבי נאות.

בתשובתו מדצמבר 1994 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות ממצאי הביקורת בנוגע לתקצוב התכנית לחיזוק שכונות הוא יפעל לתיקון הליקויים, בשיתוף עם משרד האוצר.

ההליך לבחירת שכונות לתכנית

1. כללי התכנית לחיזוק שכונות, כפי שהותוו בהצעת התכנית ובסיכומי הדיונים עם המנכ"ל, קבעו, כי בהליך בחירת השכונות לתכנית זו יעסקו במשותף האגף לשיקום שכונות חברתי והאגף לשיקום שכונות פיזי במשרד, ובהתחשב בהמלצות המשרדים המחוזיים של המשרד. בדרך זו ביקשו להבטיח ראייה של מכלול צורכי השכונה בעת קבלת ההחלטות בנושא זה. שיתופו של האגף לשיקום חברתי בהליך בחירת השכונות הוא חשוב גם כשלעצמו בהיות אגף זה אמון על אמות המידה, שגובשו במהלך השנים ונעשו כלי מרכזי לבחינת מצבן של שכונות לעניין קביעת סדר העדיפויות בניהול הפרויקט.

על אף האמור לעיל, התברר, כי מאז הוחל ביישום התכנית לחיזוק שכונות, בסוף 1988, לא השתתף האגף לשיקום שכונות חברתי בבחירת השכונות שייכללו בה, והפרוגרמות השנתיות של המשרד מתבססות על הצעות של האגף לשיקום שכונות פיזי בלבד, והן מתמקדות אך ורק בפעילות בתחום הפיזי.

יוצא, שהליך הבחירה של השכונות לתכנית לחיזוק שכונות, מאז תחילתה של התכנית לפני שש שנים ועד היום, תקופה שבה גדל מספר השכונות המסתייעות בה מ-10 ל-35 שכונות, לא תאם את הכוונה המקורית, לפיה בחירת השכונות תיעשה בהליך שיבטיח ראייה כוללת של מצב השכונות ובהתבסס על אמות המידה המקובלות באבחון מצוקתן של שכונות.

2. משרד מבקר המדינה בדק לגבי השנים 1993 - 1994 את ההליך לבחירת השכונות לתכנית לחיזוק שכונות במחוז המרכז, שבתחומו נמצאות מרבית השכונות שבהן הופעלה התכנית: 12 מבין 23 שכונות בשנת 1993 ו-21 מבין 35 השכונות - ב-1994. הבדיקה העלתה ליקויים הן באשר לאופן בחירתן של השכונות לתכנית, והן בנוגע להיקף ההשתתפות שאושרה לתושבי השכונות האלה ולרשויות המקומיות שאליהן הן משתייכות. להלן הפרטים:

(א) (1) היחידה המחוזית לשיקום שכונות המליצה בעבר, ב-1987, לכלול את היישוב אזור בתכנית לחיזוק שכונות, אם כי לא בקדימות ראשונית. אולם מאז לא הומלץ עוד יישוב זה

¹ שכונות נוספות על אלה שבפרויקט.

להיכלל בפרוגרמות השנתיות של התכנית. בפברואר 1993, לאחר שהושלמה הכנת הפרוגרמה לשנת 1993 ולא נכלל בה יישוב זה, שלח שר הבינוי והשיכון מכתב לראש המועצה המקומית של אזור בו הודיע לו על אישור הקצבות למטרות שונות, ובהן 500,000 ש"ח לתכנית לחיזוק שכונות. לאחר מכן נפגשו מנהל היחידה המחוזית לשיקום שכונות ואנשיו עם ראש המועצה, וסיכמו את פרטי הפרויקטים שיבוצעו ביישוב במסגרת התכנית לחיזוק שכונות.

באוגוסט 1993 סייר מנכ"ל המשרד ביישוב, ובמהלך הסיור אישר הקצבה נוספת של 700,000 ש"ח, אשר נועדה לשיפוץ מעטפת של בניין מגורים אחד ובו 40 דירות.

בכך הגיע סכום ההקצבות לשנת 1993 שהמשרד אישר לאזור לכ-1.2 מיליון ש"ח, לעומת הקצבות בסכומים של כ-300,000 ש"ח עד כ-500,000 ש"ח שאושרו באותה שנה ליישובים אחרים במסגרת התכנית לחיזוק שכונות.

עוד התברר, כי שר הבינוי והשיכון אישר למועצה המקומית, באפריל 1993, הקטנת השתתפותה הכספית בעבודות הפיתוח והתשתית ל-25% מהעלות, במקום 50% כמקובל, בדרך כלל, בתכנית לחיזוק שכונות.

בפרוגרמה לחיזוק השכונות לשנת הכספים 1994 אושר ליישוב אזור תקציב של 350,000 ש"ח. במאוס 1994, במהלך סיור, אישר שר הבינוי והשיכון ליישוב שתי הקצבות נוספות בסכום כולל של כ-1.2 מיליון ש"ח. ההקצבות נועדו ברובן לשיפוצם וחיידושם של שני בנייני מגורים, ומקצתן - לשיפור התשתית. לעומת זאת, באותה שנה, במסגרת הפרוגרמה לחיזוק שכונות, אושרו ליישובים אחרים, בדרך כלל, סכומים של 200,000 ש"ח עד 400,000 ש"ח.

(2) על פי הוראת מנכ"ל המשרד, חויבו 40 תושבי אזור, שמעטפת בניין המגורים שלהם שופצה במסגרת התכנית לחיזוק שכונות בעלות כוללת של כ-700,000 ש"ח, להשתתף בהוצאות השיפוץ בסכום של 1,000 ש"ח לדייר, שהם 6% מעלות השיפוץ ליחידת דיור; זאת במקום 50% מהוצאות השיפוץ, כמתחייב מכללי הסיוע של התכנית, וכמקובל בשיפוץ מעטפות בניינים בשכונות אחרות במסגרת זו. בכך ניתנה לכל אחד מ-40 דיירי הבניין הטבה כספית של כ-7,000 ש"ח, שלה לא היה זכאי לפי כללי התכנית לחיזוק שכונות.

אישור ההקצבות הניכרות, יחסית, ליישוב אזור, שהיקפן בשנת 1993 היה גדול מזה שהוקצה לרבות מבין השכונות שבהן הופעל הפרויקט, וגדול כמה מונים מזה שניתן לשכונות במסגרת התכנית לחיזוק שכונות, נוגד את היעד המונח ביסוד התכנית, והוא - לחזק שכונות אלו ולבלום את תהליכי ההידרדרות בהן, בהוצאה כספית קטנה יחסית. יתר על כן, הקצבות מעין אלה וההטבות החריגות לתושבי היישוב עשויות לגרום דרישות דומות גם מצד יישובים נוספים. חשש זה אך מתחזק נוכח העובדה, שבסיור של עובדים ממשרד מבקר המדינה ביישוב באוקטובר 1994, שבו השתתפו ראש המועצה המקומית ומנהל היחידה המחוזית לשיקום שכונות, הם ציינו שבכוונת המשרד לפטור בעתיד גם דיירים נוספים ביישוב מהשתתפות בהוצאות השיפוץ. הם נימקו זאת בצורך למנוע הפלייתם לרעה של אותם דיירים לעומת דיירי הבניין שכבר שופץ.

לדעת משרד מבקר המדינה, האופן בו צורף היישוב אזור לתכנית לחיזוק שכונות והחריגות הניכרות מכללי תכנית זו במתן הסיוע לרשות המקומית ולדיירי בית משותף באותה רשות מקומית, מעוררים חשש, ששיקולים לא ענייניים הם שעמדו ביסוד החלטות המשרד.

בתשובתנו מדצמבר 1994 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, שתוקנו כמה מהליקויים שעדיין ניתן לתקנם: ההקצבות ליישוב אזור לשנת 1994 הועמדו על

450,000 ש"ח. שיעור השתתפות הדיירים במימון שיפוץ מעטפת בתי המגורים שלהם יהיה בהתאם לכללי התכנית - 50% מעלות השיפוץ.

אשר להפחתת שיעור השתתפותה של המועצה המקומית בהוצאות עבודות הפיתוח והתשתית ביישוב, השיב המשרד, כי הדבר נעשה כדי להקל על הרשות המקומית, ובהתחשב בכך שמסתמן סיכום דברים עם משרד האוצר בדבר ויתור על השתתפותן של רשויות מקומיות בעבודות מעין אלה.

לדעת מבקר המדינה, אין לקבל טיעון זה של המשרד. כל עוד לא שונו כללי התכנית לחיזוק שכונות בדבר היקף הסיוע שיינתן לרשויות המקומיות, אין מקום לסטות מהם על ידי תוספת ההשתתפות האמורה למועצה המקומית אזור.

(ב) (1) עד סוף שנת 1993 לא כלל המשרד במסגרת התכנית לחיזוק שכונות את שכונות דרום גבעתיים. בינואר 1994, בעקבות פנייה של ראש העיר למשרד, ביקר ביישוב צוות מטעם המשרד המחוזי. הצוות, שביקר ביישוב לאחר אישור הפרוגרמה לשנת 1994, המליץ לצרף כמה אזורים בדרום העיר לתכנית לחיזוק שכונות, החל בשנת התקציב 1995. בפועל, בהוראת המשרד הראשי, הוקדם מועד צירוף האזורים לתכנית זו לשנת הכספים 1994.

(2) גם עיריית גבעתיים, כמו המועצה המקומית אזור, חויבה לשאת ב-25% מעלויות עבודות הפיתוח והתשתית, במקום במחציתן, כמקובל בתכנית לחיזוק שכונות.

יוצא, שגם העיר גבעתיים הועדפה, לכאורה, בכל הנוגע למועד צירופה ולתנאי הסיוע שניתנו לה במסגרת התכנית לחיזוק שכונות; וזאת משיקולים שלא הובהרו.

(ג) שכונת נווה יהושע שברמת גן גובלת בשכונת רמת עמידר שבאותה עיר. שכונת רמת עמידר צורפה לפרויקט כבר בשנת 1981, ואילו שכונת נווה יהושע לא צורפה אליו. כשהחל בגיבוש התכנית לחיזוק שכונות ב-1987, המליץ המשרד המחוזי לכלול בה את שכונת נווה יהושע בקדימות ראשונה, וכשאושרה התכנית, בסוף שנת 1988, נמנתה שכונת נווה יהושע עם שלוש עשרה השכונות הראשונות שהומלצו להיכלל בה. המלצה זו לא יושמה, על אף פניות חוזרות ונשנות של המשרד המחוזי להנהלת המשרד בעניין, בשנים 1992 - 1993, פניות שנתמכו בנתונים מעודכנים בדבר החרפת המצוקה בכמה מאזורי השכונה. לא נמצאו נימוקים להימנעות המשרד לצרפה בשנים אלה.



הממשלה הכריזה בשנת 1977 על תכנית לשיקום ולהתחדשות השכונות, כדי לסייע לתושבי שכונות המצוקה בארץ בתחומים שונים, פיזיים וחברתיים כאחד. במשך שנות פעילותו של פרויקט זה הושקעו בשכונות משאבים רבים והושגה התקדמות ברווחת התושבים ובתנאי מגוריהם.

כדי להבטיח את ניהולו התקין של הפרויקט, הראייה הכוללת והשיקול המקצועי הרחב בטיפול בשכונות ובעיותיהן, קבעה הממשלה כללים ועקרונות והורתה לשתף בפעולות השיקום גופים ממשלתיים וציבוריים בדרג הארצי ובדרג המקומי כאחד.

ממצאי הביקורת שהובאו לעיל מצביעים על כך, שבהעדר הקפדה נאותה על שמירת כללים אלה מצד הגופים המופקדים על ניהול הפרויקט, לא תמיד הובטחו השיקול המקצועי וסדר העדיפויות הנכון בצירופן של שכונות לפרויקט ובגריעתן של שכונות ממנו.

לצד הפרויקט האמור, שהוא תכנית ממלכתית המופעלת על פי החלטות ממשלה ועל פי כללים שקבעה הממשלה, מפעיל המשרד מאז שנת 1988 תכנית נוספת: התכנית לחיזוק שכונות מגורים, שנועדה לבלום בעוד מועד תהליכי הידרדרותן של שכונות מבחינה פיזית ומבחינה חברתית ולמנוע את כלילתן בעתיד בפרויקט. אולם בהעדר הקפדה מצד המשרד על כללי תכנית זו, היו העדפות הן בבחירה של שכונות מסוימות לתכנית והן בהיקף הסיוע שנתן המשרד לשתיים מהרשויות המקומיות ולדיירי בית משותף באחת מהן. בהעדר הבהרה באשר לשיקולי המשרד במתן העדפות אלה, מתעורר חשש ששיקולים לא ענייניים עמדו ביסוד ההחלטות בנושא זה.

על המשרד, המופקד על ריכוז פעולות הפרויקט בתחום הפיזי והחברתי, יחד עם משרדי הממשלה האחרים המעורבים בהפעלתו, להקפיד על קיום הליכים תקינים בניהולו, על פי העקרונות והכללים שקבעה הממשלה בתחום זה. ביישום התכנית לחיזוק שכונות מגורים, על המשרד להקפיד על הליך תקין בבחירת השכונות לתכנית, ולקבוע כללים ברורים ליישומה. כל זאת כדי למצות את המרב מתכניות השיקום לסוגיהן, לטובת השכונות ותושביהן.

שיקום שכונת עג'מי בתל אביב-יפו

ריכוז ממצאים

בשנת 1987 צורפה שכונת עג'מי בתל אביב-יפו לתכנית לשיקום ולהתחדשות השכונות. משרד מבקר המדינה בדק בשנים 1993 ו-1994, לסירוגין, כמה מן הפעולות שנעשו במסגרת הפרויקט לשיקום שכונת עג'מי, בעיקר בשנים 1992 - 1993.

בינואר 1993 החליט משרד הבינוי והשיכון להעביר את הטיפול בפרויקט השיקום הפיזי של עג'מי מחברת חלמיש לחברת עמידר. לא נמצא, כי נערך בין המשרד לבין חברת עמידר הסדר המגדיר את תפקידיה בפרויקט. את פרויקט השיקום החברתי מפעיל המשרד באמצעות עיריית תל אביב-יפו.

במשרד לא היו נתונים מרוכזים על היקף צורכי הדיור של תושבי שכונת עג'מי. כמו כן לא היו נתונים מרוכזים על המשפחות הזכאיות להטבת תנאי הדיור ועל המשפחות שהגישו בקשות לסיוע; לא נוהל מעקב אחר הטיפול במשפחות אלה.

על פי נתוני המשרד, היה ניצול התקציב לשיקום פיזי של שכונת עג'מי בשנים 1992 ו-1993 - שהסתכם יחדיו ב-4.4 מיליון ש"ח - בשיעור של 41% בלבד.

בשכונת עג'מי לא היה צוות היגוי מקומי המשלב את תושבי השכונה בפעילות למען שיקומה הכולל - הפיזי והחברתי.

חברת עמידר מכרה בשנת 1991 בשכונת עג'מי 12 דירות; מכירתן ושיפוצן היו אמורים לשפר את מראה השכונה ולמשוך אליה אוכלוסייה מבוססת. בדיקת תהליך מכירתן של 8 מהן העלתה, כי זמן רב לאחר המועד שנקבע לא נקטה עמידר צעדים להסדרת נושא שיפוצ הדירות.

בסדרי המכרזים, שחברת עמידר פרסמה באוגוסט 1993, לשיפוץ חוזר של 27 בניינים, בהיקף של כמיליון ש"ח, הועלו ליקויים רבים; בין היתר נמצא, שבידי עמידר לא היו נתונים על פרטי העבודות שנכללו במכרזים ועל מחיריהן.

לצד הפרויקט האמור, שהוא תכנית ממלכתית המופעלת על פי החלטות ממשלה ועל פי כללים שקבעה הממשלה, מפעיל המשרד מאז שנת 1988 תכנית נוספת: התכנית לחיזוק שכונות מגורים, שנועדה לבלום בעוד מועד תהליכי הידרדרותן של שכונות מבחינה פיזית ומבחינה חברתית ולמנוע את כלילתן בעתיד בפרויקט. אולם בהעדר הקפדה מצד המשרד על כללי תכנית זו, היו העדפות הן בבחירה של שכונות מסוימות לתכנית והן בהיקף הסיוע שנתן המשרד לשתיים מהרשויות המקומיות ולדיירי בית משותף באחת מהן. בהעדר הבהרה באשר לשיקולי המשרד במתן העדפות אלה, מתעורר חשש ששיקולים לא ענייניים עמדו ביסוד ההחלטות בנושא זה.

על המשרד, המופקד על ריכוז פעולות הפרויקט בתחום הפיזי והחברתי, יחד עם משרדי הממשלה האחרים המעורבים בהפעלתו, להקפיד על קיום הליכים תקינים בניהולו, על פי העקרונות והכללים שקבעה הממשלה בתחום זה. ביישום התכנית לחיזוק שכונות מגורים, על המשרד להקפיד על הליך תקין בבחירת השכונות לתכנית, ולקבוע כללים ברורים ליישומה. כל זאת כדי למצות את המרב מתכניות השיקום לסוגיהן, לטובת השכונות ותושביהן.

שיקום שכונת עג'מי בתל אביב-יפו

ריכוז ממצאים

בשנת 1987 צורפה שכונת עג'מי בתל אביב-יפו לתכנית לשיקום ולהתחדשות השכונות. משרד מבקר המדינה בדק בשנים 1993 ו-1994, לסירוגין, כמה מן הפעולות שנעשו במסגרת הפרויקט לשיקום שכונת עג'מי, בעיקר בשנים 1992 - 1993.

בינואר 1993 החליט משרד הבינוי והשיכון להעביר את הטיפול בפרויקט השיקום הפיזי של עג'מי מחברת חלמיש לחברת עמידר. לא נמצא, כי נערך בין המשרד לבין חברת עמידר הסדר המגדיר את תפקידיה בפרויקט. את פרויקט השיקום החברתי מפעיל המשרד באמצעות עיריית תל אביב-יפו.

במשרד לא היו נתונים מרוכזים על היקף צורכי הדיור של תושבי שכונת עג'מי. כמו כן לא היו נתונים מרוכזים על המשפחות הזכאיות להטבת תנאי הדיור ועל המשפחות שהגישו בקשות לסיוע; לא נוהל מעקב אחר הטיפול במשפחות אלה.

על פי נתוני המשרד, היה ניצול התקציב לשיקום פיזי של שכונת עג'מי בשנים 1992 ו-1993 - שהסתכם יחדיו ב-4.4 מיליון ש"ח - בשיעור של 41% בלבד.

בשכונת עג'מי לא היה צוות היגוי מקומי המשלב את תושבי השכונה בפעילות למען שיקומה הכולל - הפיזי והחברתי.

חברת עמידר מכרה בשנת 1991 בשכונת עג'מי 12 דירות; מכירתן ושיפוצן היו אמורים לשפר את מראה השכונה ולמשוך אליה אוכלוסייה מבוססת. בדיקת תהליך מכירתן של 8 מהן העלתה, כי זמן רב לאחר המועד שנקבע לא נקטה עמידר צעדים להסדרת נושא שיפוצ הדירות.

בסדרי המכרזים, שחברת עמידר פרסמה באוגוסט 1993, לשיפוץ חוזר של 27 בניינים, בהיקף של כמיליון ש"ח, הועלו ליקויים רבים; בין היתר נמצא, שבידי עמידר לא היו נתונים על פרטי העבודות שנכללו במכרזים ועל מחיריהן.

עוד ב-1986 הוחל בהקמתם של שלושה בניינים לצורכי אוכלוסיית המיעוטים ביפו; בנייתו של אחד מהם הופסקה ועד למועד סיום הביקורת לא הושלמה. המשרד לא נקט את הצעדים הדרושים כדי לגרום להשלמתו ולאכלוסו, ולא השלים את עבודות הפיתוח בצמוד לשלושת הבניינים.



ביוני 1987 החליט סגן ראש הממשלה ושר הבינוי והשיכון דאז, בתיאום עם הסוכנות היהודית, לצרף לתכנית לשיקום ולהתחדשות השכונות (להלן - פרויקט השיקום) את שכונת עג'מי שבתחום העיר תל אביב-יפו, המאוכלסת ברובה בתושבים ערביים (להלן - פרויקט שיקום עג'מי, הפרויקט)¹.

האוכלוסייה הערבית של שכונת עג'מי מונה כ-10,000 נפש. התושבים היהודיים הם רק כ-10% מאוכלוסיית השכונה². על פי נתונים משנת 1988³, התגוררו 16% מתושבי עג'מי בצפיפות של 2.5 נפש ויותר לחדר, צפיפות המזכה, על פי הקריטריונים של משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד), בהטבת תנאי דיור. בשכונה ובסביבותיה תופעות קשות של עבריינות, התמכרות לאלכוהול ולסמים, עוני ומחסור.

על פי מפקד האוכלוסין והדיור שנערך ב-1983, היתה שכונת עג'מי השכונה הענייה ביותר בתל אביב-יפו, לפי מדדים של הכנסה לנפש, צפיפות הדיור, בעלות על רכב ועל מוצרים ביתיים שונים; גם השכלת תושבי השכונה נמוכה ביותר. שיעור התעסוקה של גברים בגילים 17 - 65 גדול מאשר הממוצע הארצי, וזאת כתוצאה מהצטרפותם למעגל העבודה בגיל צעיר יחסית.

המטרות העיקריות של פרויקט שיקום עג'מי הוגדרו בחוברת "הקווים לתכנון ותקצוב 1990 - 1991", כלהלן: שיפור איכות החיים על ידי פיתוח הסביבה הפיזית; שיפור תנאי הדיור ואיכותם, הקטנת צפיפות הדיור; פיתוח שירותי קהילה; העלאת רמת ההשכלה והמיומנות המקצועית; הפחתת התופעות של עבריינות והתמכרות לסמים ואלכוהול; ניצול יתרונות השכונה להעלאת יוקרתה; הפחתת הניכור בין קבוצות אוכלוסייה שונות.

בשנת 1993 ובמחצית הראשונה של שנת 1994 בדק משרד מבקר המדינה כמה מן הפעולות במסגרת הפרויקט לשיקום עג'מי, בעיקר בשנים 1992 - 1993. נבדקו הנושאים האלה: סדרי תקצוב וניצול התקציבים; פעילות צוות ההיגוי המקומי; בקרת הפרויקט והערכת תוצאותיו; מכירת דירות; התארגנות לביצוע פעולות השיקום; שיפוץ בתים; וסדרי המינהל. נושאים אחדים עודכנו עד נובמבר 1994. הבדיקה נערכה באגף לשיקום שכונות פיזי ובאגף לשיקום שכונות חברתי של המשרד; בחברת עמידר, החברה הלאומית לשיכון בע"מ (להלן - עמידר); בחלמיש, חברה ממשלתית-עירונית לשיקום הדיור בתל אביב-יפו בע"מ (להלן - חלמיש); ובמשרדי ניהול הפרויקט.

¹ בעניין הליכים כללית שכונות בפרויקט השיקום, ראה הפרק "התכנית לשיקום ולהתחדשות השכונות", עמ' 110.
² הנתונים מתוך החוברת "קווים לתכנון ותקצוב 1990 - 1991", שפורסמה מטעם "פרויקט שיקום ולהתחדשות עג'מי ולב יפו".
³ "ניתוח אפשרויות הרחבת הבסיס התעסוקתי במערב יפו", אוגוסט 1988, שנערכה על ידי תכנון ויעוץ כלכלי בע"מ.

תקציבי שיקום

פרויקט פיזי

על פי נתוני האגף לשיקום שכונות פיזי שבמשרד (להלן - האגף לשיקום פיזי), הסתכם התקציב לפרויקט השיקום הפיזי בשנים 1987 - 1991 בכ-6.6 מיליון ש"ח (לפי מדד ממוצע של שנת 1992), והוא נוצל כמעט במלואו. ב-1992 היה התקציב לפרויקט בסך 1,214,000 ש"ח, ממנו נוצלו 383,000 ש"ח (31.5%) בלבד: 159,000 ש"ח לתשלום שכר טרחה למנהל הפרויקט; וישירות לפעולות שיקום כ-224,000 ש"ח, שהם 21% מההקצבה. יתרת התקציב בסך 831,000 ש"ח, שלא נוצלה, הועברה באפריל 1994 לביצוע פעולות שיקום בשכונת התקווה בתל אביב.

בתשובתנו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד, כי התקציב לשנת 1992 לא נוצל במלואו, משום שהתושבים התקשו לגייס ערבים לקבלת הלוואה למימון השתתפותם בשיפוצים, ומשום שבוטלו תכניות סיוע ייחודיות של המשרד, שהקלו על התושבים במימון חלקם בשיפוצים.

לדעת משרד מבקר המדינה, תשובה זו אך מחזקת את הצורך בהגדרת הצרכים של תושבי השכונה בתחום הדיור, כפי שהדבר מתבקש ממטרות הפרויקט, דבר שלא נעשה. הגדרת צורכי התושבים היתה מאפשרת למשרד להתאים את תכניות הסיוע ופעולות השיקום למצבם החברתי-כלכלי ולנצל במלואו את התקציב הצנוע יחסית שיועד לשיקום השכונה.

גם בשנת 1993 היה ניצול התקציב חלקי בלבד - 51%. מתוך ההקצבה בסך 1.4 מיליון ש"ח הוצאו 500,000 ש"ח לתשלום עבור מינהלת הפרויקט; 223,000 ש"ח הועברו לחלמיש במאי 1994, במועד שבו היא כבר לא היתה מופקדת על הפרויקט, והסכום שימש בידי חלמיש לתשלום עבור פעולות תכנון לעמותה שלא היתה קשורה כלל לפרויקט השיקום. בנובמבר 1993 הקציב המשרד לעמידר 1.8 מיליון ש"ח נוספים, מהם נוצלו בשנת 1993 רק 700,000 ש"ח (39%).

הועלה, כי תקציבי השיקום הפיזי לשנים 1992 - 1993 נוצלו בעיקר לשיפוץ חוזר בבניינים שכבר שופצו בעבר במסגרת הפרויקט.

פרויקט חברתי

על פי נתוני האגף לשיקום שכונות חברתי שבמשרד (להלן - האגף לשיקום חברתי), הסתכמו תקציבי פרויקט השיקום החברתי לשנים 1988 - 1992, במחירים שוטפים, ב-2.23 מיליון ש"ח. סכום זה כולל את השתתפות משרדי הממשלה בתקציבי השיקום (משרד החינוך התרבות והספורט, משרד העבודה והרווחה ומשרד הבריאות, כל אחד בתחומו). בשנת 1993 הסתכמה ההקצבה הממשלתית לפרויקט החברתי ב-415,000 ש"ח ובשנת 1994 - ב-484,000 ש"ח. הקצבות אלה מומנו כמעט במלואן בידי משרד החינוך התרבות והספורט, ונועדו בעיקר להעסקת מדריכים ופסיכולוגים בבתי ספר. האגף לשיקום חברתי, האמור לרכז את הטיפול הבין-משרדי בפרויקט, אינו מקבל דוח על ביצוע התקציב מהמשרדים הייעודיים.

נוסף להקצבה הממשלתית בשנת 1994, תקצבה הסוכנות היהודית את הפרויקט ב-414,000 ש"ח ועיריית תל אביב-יפו (להלן - העירייה) ב-1,365,000 ש"ח. גם לגבי ההקצבות של הגורמים הלא-ממשלתיים אין האגף לשיקום חברתי מקבל דוח על הביצוע.

ניהול הפרויקט

בשנים 1987 - 1992 היתה חלמיש אחראית מטעם המשרד לפרויקט השיקום הפיזי של שכונת עג'מי. בינואר 1993 החליט המשרד להעביר את הטיפול בפרויקט הפיזי מחלמיש לעמידר. בהחלטת המשרד על ההעברה נאמר, כי ייערך הסדר בין המשרד לבין עמידר אשר יפרט את מעורבות הצדדים בפרויקט. אולם לא נמצא התיעוד כי הסדר כזה אכן נערך, ולא נמצא כי הוגדרו תפקידיה של עמידר בניהול הפרויקט. המשרד מפעיל את פרויקט השיקום החברתי באמצעות העירייה.

באפריל 1993 מינתה הנהלת מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י), שברשותו נכסים בתחום הפרויקט, ועדת היגוי מיוחדת, בהשתתפות נציגי ממ"י, העירייה ועמידר. נקבע, שתפקידי הוועדה יהיו פיתוח ושיווק הנכסים ביפו. נושא שיקום שכונת עג'מי לא מצא ביטוי בהגדרת תפקידי הוועדה.

צוות היגוי מקומי

אחד העקרונות שנקבעו בפרויקט השיקום הוא שיתוף התושבים בכל שכונת שיקום בקביעת סדרי העדיפויות בעת שיקום השכונה, וזאת כדי להגביר את מעורבותם בפרויקט השיקום.

בתקנון לצוות היגוי בשכונה, שאושר בידי הצוות הבין-מוסדי (ראה להלן) בהסתמך על החלטת ועדת השרים לעניין ביצוע פרויקט השיקום ביולי 1979⁴, נקבע, כי צוות היגוי מקומי (להלן - צוות ההיגוי) הוא הגוף העליון ברמה המקומית לקביעת יעדי השיקום, תכנון, סדר הקדימויות לביצוע, ומעקב. כן נקבע, כי בצוות ההיגוי יהיו 22 חברים, מחציתם נציגי התושבים, וכי היושב ראש שלו יהיה ראש הרשות המקומית או ממלא מקומו. עוד נקבע, שעל צוות ההיגוי להתכנס לפחות אחת לחודשיים.

הועלה, כי בתקופה ינואר 1992 - נובמבר 1994 לא היה בשכונת עג'מי צוות היגוי המשלב את פעולות השיקום הפיזי והחברתי. לפיכך, לא אושרה תכנית שיקום הכוללת תחום פיזי ותחום חברתי בשנים הללו.

תכנית לשיקום חברתי לשנת 1993 אושרה בדצמבר 1992 בישיבתה של "ועדת תיאום תכנון עג'מי" שעל פי קביעותיה מתנהלות פעולות השיקום בשכונת עג'מי, לדברי יושבת ראש הצוות הבין-מוסדי. ועדה זו אמורה, לכאורה, למלא את תפקידי צוות ההיגוי. בישיבה השתתפו ארבעה נציגי תושבים ושישה עובדי העירייה. נעדרו ממנה, בניגוד לדרישות התקנון, נציגי הסוכנות היהודית, נציגים נבחרים של הרשות המקומית וכן מנהל הפרויקט מטעם עמידר. "ועדת תיאום תכנון עג'מי" לא התכנסה לאחר דצמבר 1992, וממילא תכנית השיקום לשנת 1994 לא אושרה.

בקרת הפרויקט והערכת תוצאותיו

1. הגורם שנקבע להפעלת פרויקט השיקום בדרג הארצי הוא צוות בין-מוסדי (להלן - הצוות), שבו מיוצגים משרדי הממשלה השותפים לפרויקט, בראשות מנהל האגף לשיקום חברתי. מתפקידיו של הצוות, בין השאר, לגבש את עקרונות הפעולה של פרויקט השיקום, לדון בתכניות הרב-שנתיות ובתכניות השנתיות ולאשרן לביצוע, לקבוע את מקורות המימון ואת האחראיות לביצוע התכנית.

⁴ ראה דוח שנתי 34, עמ' 128.

לא נמצא, על פי התייעוד, כי הצוות אכן אישר את התכניות לפרויקט שיקום עג'מי, על התקציבים הכרוכים בכך. מן הפרוטוקולים משיבות הצוות עולה, כי הצוות דן בתכניות מסוימות והעיר לגביהן, בדרך כלל, כי יש לעקוב אחר מימושו. כמו כן נמצאו אישורי תכניות, אך אלה היו ספציפיות בלבד, ולא נגעו לתכנית השיקום הכוללת של שכונת עג'מי על מקורות המימון שלה.

2. לכל פרויקט יש לקבוע יעדים מדידים ככל שניתן. עוד בדוח שנתי 41⁵ דנה מבקר המדינה בהערכת התכניות בפרויקט השיקום בכללותו. המבקר קבעה, בין השאר, כי המטרות של פרויקט השיקום היו מלכתחילה כלליות ולא תורגמו ליעדים תפעוליים מדידים.

הועלה, שגם פרויקט שיקום עג'מי לקה בהעדר הגדרה תפעולית מדידה של יעדיו. בידי הנהלת הפרויקט היו הערכות חלקיות בלבד בדבר התרומה של תכניות השיקום להשגת יעדיו.

פעולות השיקום החברתי המבוצעות בידי העירייה כללו: תגבור לימודים, מתן שיעורי עזר, החדרת תכניות העשרה בגני ילדים, במועדונים, ובבתי ספר; השתלמויות לפיתוח מודעות של הורים; טיפול בנוער מנותק וארגון פעילויות נוער לשעות הפנאי; קורסים להשלמת השכלה והכשרה מקצועית למבוגרים; פעילויות קהילתיות והסברה למניעת סמים; מתן מלגות לסטודנטים. הוקמו בשכונה מוסדות ציבור, כגון מתנ"ס, מעון לגיל הרך ומעון יום. בשלהי כל שנת תקציב מכין צוות פרויקט השיקום החברתי בעג'מי הצעת תקציב לשנה שלאחריה ומצטרף אליה הערכות של התכניות שבעבודה. הערכות אלה כוללות בעיקר סקירה על הפעולות שנעשו. לגבי אחדות מהן דווח לחברי הצוות, כי הן נעשו "בצורה טובה". הערכות מעין אלה אינן מדידות ומפורטות דיין; גם לא ברור על מה הן מתבססות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 1994 צירף המשרד כמה הערכות, שרק בחלקן נתנו תשובה למידת האפקטיביות של תכניות השיקום. בתשובתו מינואר 1995 למשרד מבקר המדינה הגיש המשרד תוצאות של סקר שעשה בדצמבר 1994, על השינויים שחלו בשיעור העומדים בבחינות הבגרות בשנים התשנ"ג, התשנ"ד. לפי סקר זה עלה שיעור העומדים בבחינות הבגרות ב-25%, אך מספר הנבחנים ירד ב-38%. לפיכך השפעת הפרויקט על רמת הישגי התלמידים אינה ברורה.

מכירת דירות

עמידר מטפלת בשכונת עג'מי גם במסגרת זיכרון דברים שנחתם בינה לבין ממ"י עוד ב-1961, לפיו היא מנהלת עבורו את נכסיו העירוניים (מבנים), בעיקר בתחום התחזוקה השוטפת של הנכסים, העברת זכויות בדמי מפתח ומכירת הנכסים⁶. בתפקידה זה היא מעוניינת להשיג בעיקר מטרות כלכליות של ממ"י.

אחת המטרות העיקריות של פרויקט שיקום עג'מי היה, כאמור, שיפור איכות החיים של התושבים על ידי פיתוח הסביבה הפיזית, וניצול יתרונות השכונה להעלאת יוקרתה. בתחומי השכונה היו דירות רבות בבתים נטושים, אטומים והרוסים. מכירת דירות אלה לתושבי השכונה ולתושבים אחרים, תוך כדי הקפדה על שיפוצן בידי רוכשיהן ואכלוסן, היתה יכולה לגרום לשיפור איכות החיים בשכונה ולמשוך אליה אוכלוסייה מבוססת.

⁵ ראה דוח שנתי 41, הפרק "הערכת תכניות בפרויקט לשיקום ולהתחדשות השכונות", עמ' 150.

⁶ בדבר ניהול הרכוש העירוני של ממ"י על ידי עמידר, ראה דוח שנתי 40, עמ' 401 - 415.

משנת 1987 ועד נובמבר 1994 מכרה עמידר בשכונת עג'מי 46 דירות, 27 מהן נמכרו במכרז לזכאי המשרד, ו-19 - במכירה חופשית. הרוכשים התחייבו על פי התנאים המוקדמים לשפץ את הדירות בהתאם לתכניות עמידר.

כבר בתנאי המכרז למכירה חופשית נדרשו המציעים, בין היתר, להתחייב לשפץ את הדירות בהתאם לתכניות שהכינה עמידר. נקבע, כי התקשרות חוזית לביצוע השיפוצים תיעשה ישירות בין הזוכה במכרז לבין קבלן, והיא טעונה אישור של עמידר כתנאי לרכישת הנכס. על הזוכה להשלים את התשלום עבור רכישת הנכס ועבור שיפוצו (בהתאם לאומדן), בתוך 30 יום מיום משלוח ההודעה של עמידר על הזכייה. תנאי המכרז לא חייבו שהדירות יימכרו למגורים בלבד; בחמש מהדירות זכתה חברה אחת.

משרד מבקר המדינה בדק את פרטי הרכישה של 8 מבין 12 דירות שהוצעו למכירה חופשית ביולי 1991, והעלה, כי עד נובמבר 1994 הסתיים שיפוץ של דירה אחת בלבד. אף שחלף זמן רב מהמועד שנקבע לביצוע השיפוצים, לא נקטה עמידר צעדים לשם הסדרת הנושא. מדובר בבתי הרוסים העומדים ברובם בשימונם זה שלוש שנים ממועד מכירתם. הזנחה פיזית מאפשרת את ניצול האתרים הנתושים לפעילות בלתי חוקית, בכלל זה עישון סמים, ומהווה מטרד חברתי.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 1994 הודיעה עמידר, כי בפועל כבר היה השיפוץ בשתי דירות נוספות באותו מועד בשלבי סיום, לאחר "לחץ ממושך" שמנהל אגף רשות הפיתוח הפעיל על אחד הרוכשים. משרד מבקר המדינה העיר, שעדיין לא ניתנה תשובה נאותה להעדר שיפוצים ביתרת הדירות.

עמידר פועלת בשכונת עג'מי בתפקיד כפול: כמופקדת מטעם ממ"י על השגת מטרות כלכליות בעיקר, וכאחראית לשיקום השכונה ותושביה. לדעת מבקר המדינה, על עמידר, כאחראית לשיקום שמטרתו העיקרית היא לשפר את איכות החיים של תושבי השכונה, להבטיח שהאינטרסים של תושבי השכונה לא ייפגעו מן השיקולים של ממ"י. אולם לנוכח הממצאים שהועלו, ספק אם בכוחה למלא תפקיד כפול זה.

התארגנות לביצוע פעולות השיקום

אחת המטרות העיקריות של הפרויקט היתה, כאמור, שיפור איכות המגורים ותנאי הדיור של תושבי שכונת עג'מי. בתחילתו של הפרויקט נעשו סקרים בשכונה על מצב הדירות בשלושה מתחמים שיועדו לשיקום, כמו כן רוכזו נתונים בדבר פוטנציאל הבנייה ושטחי הציבור.

1. למשרד לא היו נתונים מרוכזים על היקף צורכי הדיור של תושבי השכונה. כמו כן לא היו נתונים מרוכזים על המשפחות הזכאיות להטבת תנאי הדיור ועל המשפחות שהגישו בקשות לסיוע; לא נוהל מעקב אחר הטיפול במשפחות אלה. ראוי לציין, שבמאגרי המידע שבאגף האכלוס של המשרד ישנם נתונים על כלל המשפחות הזכאיות לסיוע בדיור, אך גם במידע זה לא נעשה שימוש במסגרת הפרויקט.

בשנת 1991, כארבע שנים לאחר תחילת פעולות השיקום, היה שיעור האוכלוסייה המתגוררת בצפיפות שמזכה לסיוע להטבת תנאי דיור - 18⁷ מכלל אוכלוסיית השכונה. התברר, ששיעור זה אף גבוה משיעור האוכלוסייה שהתגוררה בצפיפות כזו בשנת 1988 (16%). המשרד לא עדיין את הנתונים בנושא זה.

⁷ מנתוני השנתון הסטטיסטי של עיריית תל אביב-יפו לשנת 1991.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה עמידר, כי מינהלת פרויקט שיקום עג'מי ערכה בשנת 1993 רשימה של כ-130 משפחות חסרות דיור, שפנו אליה בבקשה לשתפן במכרזים לדירות או לבנייה על מגרשים, וכי מכון פרטי כבר נערך לבצע סקר מיוחד בעניין צורכי התושבים בתחום הדיור.

עד מועד סיום הביקורת בנובמבר 1994 לא הוגשו תוצאות הסקר, וממילא לא היה אפשר לגבש על פיו תכנית מפורטת ומאושרת שתספק את צורכי התושבים.

2. לכל פרויקט ראוי להכין תכנית רב-שנתית מפורטת הנגזרת מהגדרה של הצרכים והאומדן לביצועה. לא נמצא, שהוכנה תכנית כזו לגבי פרויקט שיקום עג'מי.

פעולות שיפוץ

על פי נתוני האגף לשיקום פיזי שוקמו ושופצו בשנים 1987 - 1992 במסגרת הפרויקט כ-50 בניינים (300 דירות). במימון העבודות השתתפו המשרד, העירייה, ממ"י והתושבים. כן נעשו עבודות פיתוח ותשתית בחמישה רחובות.

על פי התייעוד שבמשרד מקצת השיפוצים שנעשו במסגרת הפרויקט לא עלו יפה: משנת 1991 ואילך התקבלו במינהלת הפרויקט תלונות של דיירי הדירות ששופצו על חדירת מים לתוך הבניינים; ליקויים בהתקנת חלונות ותריסים; קילופי צבע וסדקים. בשנת 1992 ביצע קבלן מטעם חלמיש תיקונים בבתים ששופצו בעבר, בעלות של כ-100,000 ש"ח.

באוגוסט 1993, לאחר שפרויקט שיקום עג'מי הועבר לטיפול עמידר, כאמור, נערך בשכונה סיור של מנהל האגף לשיקום פיזי, ובעקבותיו החליט שר הבינוי והשיכון על שיפוץ נוסף של הבתים ששופצו בעבר. עקב כך פרסמה עמידר באותו חודש חמישה מכרזים פומביים לעבודות שיפוץ חיצוני ושיפוץ פנימי ב-27 בניינים ביפו, שבהם 68 דירות. יש לציין, שב-17 מבין דירות אלה (11 בניינים) כבר נעשה כאמור שיפוץ חוזר בשנת 1992. על פי התייעוד, התקבלו 4 הצעות משני קבלנים בלבד; כל אחד משני הקבלנים שהגישו את ההצעות זכה בשני מכרזים; נמסרו להם עבודות בהיקף כולל של כמיליון ש"ח. למכרז אחד לא נתקבלו כל הצעות.

להלן ליקויים אחדים שהועלו בקשר לעבודות השיפוץ:

(א) בחוות דעת שהגישה חברת מהנדסים לחלמיש בפברואר 1992 נדונה בעיה של חדירת מים ב-31 מהדירות ששופצו. בחוות הדעת נאמר שחלק מהעבודות בוצעו שלא בהתאם לדרישות המפרט הטכני.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, הודיע המשרד כי התברר שמים חדרו לכמה מהדירות גם בעקבות עבודות פרטיות שעשו בהן הדיירים ושלא היו קשורות לשיקום. אולם, לא נמצא תיעוד לחלוקת האחריות לשיפוצים בין הקבלן לבין הדיירים לבין המשרד.

(ב) במהלך הביקורת לא נמצא מסמך שבו פורטו העבודות ומחיריהן, מסמך אשר היה אמור לשמש את מי שהכינו אומדן למכרז, בסך 1,185,000 ש"ח.

לתשובתה למשרד מבקר המדינה, בנובמבר 1994, צירפה עמידר רשימה הכוללת, לדעתה, פירוט של כל העבודות שיש לבצע בכל בניין ובכל דירה. רשימה זו נמסרה, לטענתה, עם התחלת העבודה לידי המהנדס המפקח, ובאמצעותו - לקבלן המבצע.

משרד מבקר המדינה העיר לגבי רשימה זו, שהיא אינה חתומה ואינה נושאת את שם עורכה ואת תאריך הכנתה.

(ג) לא נמצא, שעמידר הכינה תכניות עבודה מפורטות המאפשרות פיקוח ובקרה נאותים על ביצוען.

(ד) במודעה על המכרז שהתפרסמה בעיתונות צוין אומדן כספי של עמידר לביצוע העבודות. פרסום זה עומד בסתירה לתקנה 19(ג) לתקנות חובת מכרזים התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות), לפיה אם נעשה אומדן של שווי ההתקשרות לפני פרסום המכרז, יש לשמור אותו בתיבת המכרז עד לפתיחתה. על ההיגיון העומד מאחורי סודיות האומדן עמד בית המשפט העליון עוד בשנות השבעים. "התיזה, המונחת ביסוד הטלתו של איפול על האומדן, היא כי פרסומו אכן יביא לקירובן של כל ההצעות לסכום האומדן, לרבות במקרים בהם יכול היה המציע להזיל הצעתו בהרבה. על ידי כך תימנע אותה תחרות חופשית רצויה, החשובה, תכלית חשיבות, לשם קידומו של האינטרס הכלכלי, שהוא כמבואר לעיל מיסודותיו של המכרז ומעניינו של בעל המכרז, החייב לשקוד על החיסכון בכספי הציבור"⁸.

(ה) במעמד פתיחת תיבת המכרזים לא נערך פרוטוקול, כנדרש בתקנות.

השלמת בנייה ופיתוח

עוד בשנת 1985, שנתיים לפני צירוף שכונת עג'מי לפרויקט השיקום, התקשר המשרד עם חברה קבלנית לבניית 83 דירות בשלושה בניינים בשכונת עג'מי שנועדו לאוכלוסיית המיעוטים ביפו. הבנייה החלה, על פי החוזה, במאוס 1986 והייתה אמורה להסתיים ביולי 1987.

בנייתו של אחד משלושת הבניינים המכיל 23 דירות, הופסקה ולא הושלמה עד מועד סיום הביקורת. בניית שני הבניינים האחרים הסתיימה, והם אוכלסו, אך המשרד לא השלים את עבודות הפיתוח בצמוד אליהם. נמצא שהמשרד לא נקט את הצעדים הדרושים כדי לגרום להשלמת הבנייה בבניין אחד ולהשלמת עבודות הפיתוח לשלושתם. גם האחראים האחרים לפרויקט לא פעלו לשיפור המצב.

לתשובתה למשרד מבקר המדינה צירפה עמידר מכתב מינואר 1993 ממנהל האגף לניהול נכסי רשות הפיתוח שבחברה אל ממ"י, ובו בקשה לדון בנושא שלד הבניין. משרד מבקר המדינה העלה, שעד נובמבר 1994 הנושא לא נדון.

בתשובתו מדצמבר 1994 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי הבנייה באתר הופסקה כיוון שהעירייה יזמה שינוי תב"ע (תכנית בניין עיר), וכי הטיפול בשינוי הסתיים והחברה נערכת להמשך הבנייה. לאחר בירור נוסף הודיע המשרד, כי החלו לטפל בשינוי תב"ע עוד בשנת 1990, והשינוי קיבל תוקף באפריל 1992. מכאן עולה, שהפסקת הבנייה לא נבעה לכאורה מן השינוי בתב"ע. יתר על כן, מאפריל 1992 שוב לא היתה מניעה להשלים את הבנייה.

סדרי מינהל

מאז מארס 1993 העסיקה עמידר בפרויקט שיקום עג'מי מנהל וסגנו. נמצא כי מנהל הפרויקט וסגנו נבחרו, שלא על פי ההליך שנקבע בנוהלי עמידר, דהיינו - בין היתר פנייה לקבלת כמה הצעות ואישור ועדה. ברוח זו העירה מבקר המדינה עוד בשנת

⁸ בג"ץ 376, 386/76 א' גוזלן, צוות מא"י לבניין נ' המועצה המקומית בית שמש ואח', פ"ד לא(1) 505, 515.

1992, במסגרת דוחות על הביקורת באיגודים בתחום הבינוי והשיכון, בפרק "מסירת עבודות לגורמי חוץ". בתשובתה מינואר 1995 ציינה עמידר, כי נהליה הקודמים בוטלו בעקבות דוח הביקורת משנת 1992; היא צירפה לתשובתה נוהל מספטמבר 1994 על העסקת מומחים ויועצים, שלא במסגרת תקן החברה.

משרד מבקר המדינה העיר, שהנוהל אליו התייחסה עמידר בתשובתה נכנס לתוקף כשנה וחצי לאחר מינוים של מנהל הפרויקט וסגנו, ומכל מקום הליך בחירתם גם אינו תואם נוהל זה.



מאז צירופה של שכונת עג'מי לתכנית לשיקום ולהתחדשות השכונות בשנת 1987, שופצו בה כ-300 דירות, נעשו עבודות פיתוח ותשתית בחמישה רחובות, הונהגו תכניות העשרה, פעילויות נוער, וקורסים להשלמת השכלה והכשרה מקצועית למבוגרים; כן הוקמו מוסדות ציבור אחדים.

משרד מבקר המדינה העלה, כי הגורמים המעורבים בפרויקט שיקום עג'מי לא פעלו במידה מספקת לבחינת צורכי הדיור של תושבי השכונה, כדי להתאים את תכניות הסיוע ופעולות השיקום למצבם החברתי-כלכלי; להקטנת צפיפות המגורים; ולשיפור איכות החיים בשכונה. התקציבים שנועדו לשיקום פיזי של שכונת עג'מי בשנים שנסקרו נוצלו במידה מועטה ושימשו ברובם לשיפוץ חוזר של בניינים ששופצו במסגרת הפרויקט בעבר. כן הועלה, שההערכות על השגת המטרות של תכניות השיקום החברתי - היו חלקיות בלבד.

לדעת מבקר המדינה על עמידר, החברה הלאומית לשיכון בע"מ, כאחראית לפרויקט שמטרתו העיקרית היא לשפר את איכות החיים של תושבי השכונה, להבטיח שאינטרסים של תושבי השכונה לא ייפגעו מהשיקולים הכלכליים של מינהל מקרקעי ישראל. אולם, לנוכח הממצאים שהועלו, ספק אם בכוחה למלא את תפקידה זה בד בבד עם תפקידה כמנהלת עבור מינהל מקרקעי ישראל את נכסיו העירוניים. מן הראוי, שמשרד הבינוי והשיכון והצוות הבין-מוסדי יתנו את דעתם על כך. כן ראוי שיפעלו לשילוב ההיבטים החברתיים והפיזיים בפרויקט שיקום עג'מי, ליתר שיתוף של התושבים בפרויקט, לניצול מרבי של התקציבים המיועדים לשיקום לתועלת תושבי השכונה, להגדרה מפורטת של תכנית רב-שנתית ולמעקב אחר ביצועה.