

ניהול פרויקט שיקום שכונות

תקציר

באוקטובר 1977 החליטה הממשלה על תכנית לשיקום שכונות מצוקה שתבוצע בשיתוף יהדות התפוצות (להלן - הפרויקט). הפרויקט תוכנן להביא לשיקומה של שכונה בתוך חמש שנים ממועד צירופה לפרויקט. על פי נתוני משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון), הושקעו בפרויקט עד סוף שנת 2002 כ-6 מיליארד ש"ח בערכים שוטפים. כשני שלישים מסכום זה באו מהממשלה וכשליש מהסוכנות היהודית.

1. משרד השיכון מודע לצורך לשפר וליעל את סדרי ההפעלה של הפרויקט, שהוחל בו לפני כ-26 שנה, והוא אף מינה ועדות וצוותים לשם כך. אלה הגישו להנהלת המשרד מסקנות והמלצות בעניין, ואולם ההנהלה לא דנה בהן, וממילא לא קיבלה החלטות בדבר ביצוע שינויים בהפעלת הפרויקט.

במספר גדול של שכונות הכלולות בפרויקט מתמשכות פעולות השיקום כבר עשר שנים ויותר, ויש שאף מתחילת הפרויקט; שכונות רבות שמצבן החברתי-כלכלי קשה עדיין אינן כלולות בפרויקט. משנת 2001 לא הוצאו שכונות מהפרויקט ולא צורפו אליו שכונות חדשות.

2. אין בידי משרד השיכון תכנית רב-שנתית לביצוע הפרויקט, המגדירה את מטרותיו, את התקציבים הדרושים לביצועו, את סדרי העדיפויות ואת לוחות הזמנים לביצוע התכניות המפורטות, הן לגבי הפעלת הפרויקט כולו והן לגבי כל יישוב או שכונה.

3. הממשלה החליטה שהוספתן של שכונות לפרויקט או גריעתן ממנו ייעשו על פי קביעתה. על הכנת הנושאים לדיון ולהחלטות ממשלה בנושא זה מופקד צוות בין-משרדי לשיקום שכונות (להלן - הצוות הבין-משרדי), המשותף למשרד השיכון ולעוד שלושה משרדי ממשלה: משרד החינוך, התרבות והספורט, משרד העבודה והרווחה¹ ומשרד הבריאות.

בשישה יישובים ובשתי שכונות נעשו בשנים 2000-2003 פעולות במסגרת פרויקט שיקום שכונות ומתקציבי שיקום שכונות, אף שהממשלה לא החליטה על כלילתם בפרויקט.

4. במשרד השיכון מופקדים על הטיפול בשיקום שכונות שני אגפים: האגף לשיקום שכונות פיזי והאגף לשיקום שכונות חברתי. נמצא, כי במרבית ישיבות הצוות הבין-משרדי לא השתתף מנהל האגף לשיקום שכונות פיזי או נציגו. במישור הבין-משרדי כל אחד מהמשרדים המעורבים בפרויקט אחראי לתכנון שבתחום פעילותו; תקציבי השיקום שברשותו הם בשליטתו הבלעדית, ואין לצוות הבין-משרדי סמכות לנייד אותם גם אם המטרות והצרכים שנקבעו מחייבים זאת.

5. שיעור הוצאות ההנהלה וההוצאות הכלליות מהסכום הכולל של הוצאות ההפעלה בשנים 2001 ו-2002 היה גבוה - 17.7% ו-17%, בהתאמה, והוא לא השתנה כמעט במשך השנים. צוות מטעם משרד השיכון שבדק, בין היתר, את נושא העסקת כוח האדם בפרויקט המליץ ביוני 2003 על צמצומים של עד כ-50% בכוח האדם, ואולם המלצות הצוות לא נדונו בהנהלת המשרד.



מבוא

1. באוקטובר 1977 החליטה הממשלה על תכנית לשיקום שכונות מצוקה, שתבוצע בשיתוף יהדות התפוצות (להלן - הפרויקט או פרויקט שיקום שכונות). הפרויקט נועד להתמודד באופן מקיף ורב-ממדי עם בעיית הפער החברתי במדינה ולהתמקד באזורי מצוקה חברתית ובאזורים שמצב המבנים והתשתיות בהם ירוד, ולהביא לשיקומה של שכונה בתוך חמש שנים ממועד צירופה אליו.

במהלך השנים נכללו בפרויקט, על פי החלטות הממשלה, סוגים שונים של שכונות ויישובים, ובהם שכונות מצוקה בערים מבוססות, יישובים קטנים במרכז הארץ שרמתם החברתית-כלכלית נמוכה יחסית, יישובי פיתוח, יישובים במגזר המיעוטים ומושבים במועצות אזוריות. בשנת 2003 הופעל הפרויקט ב-112 שכונות.

2. משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון) מופקד על ריכוז פרויקט שיקום שכונות באמצעות שני אגפים: האגף לשיקום שכונות פיזי והאגף לשיקום שכונות חברתי. מלבד משרד השיכון משתתפים בפרויקט גם משרד העבודה והרווחה² (להלן - משרד הרווחה) משרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך) ומשרד הבריאות; לכל אחד מהמשרדים תקציב שיקום משלו, ונציגיו חברים בצוות בין-משרדי לשיקום שכונות (להלן - הצוות הבין-משרדי) שבראשו עומדת מנהלת האגף לשיקום שכונות חברתי של משרד השיכון. עד אמצע שנות השמונים הייתה גם הסוכנות היהודית שותפה במימון עלויות הפרויקט, בתכנונו ובביצועו, ובעיקר בהקמת מוסדות ציבור.

3. על פי נתוני משרד השיכון, עד שנת 2003 הושקעו בפרויקט כ-6 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים. כשני שלישים מסכום זה באו מהממשלה וכשליש מהסוכנות היהודית. במחצית הראשונה של שנות השמונים הגיעו תקציבי הפרויקט ל-650-750 מיליון ש"ח בשנה, מהם כ-40% חלקה של הסוכנות היהודית. במחצית השנייה של שנות השמונים הלכו והצטמצמו התקציבים והגיעו לכ-250 מיליון ש"ח בשנה, ובשנים 2002 ו-2003 הם הגיעו לכ-180 מיליון ש"ח ולכ-170 מיליון ש"ח, בהתאמה.

4. בחודשים מרס-ספטמבר 2003 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, במשרד השיכון את סדרי קבלת ההחלטות בדבר צירוף שכונות לפרויקט שיקום השכונות וגריעתן ממנו; את מבנה תקציב הפרויקט ואופן ניצולו; את תכניות העבודה ואת קבלת ההחלטות בדבר המשך הפרויקט. בדיקות השלמה נעשו במשרד הרווחה, במשרד החינוך ובמשרד הבריאות.³

2 ראו הערה 1.

3 משרד מבקר המדינה בדק בעבר כמה נושאים הנוגעים לפרויקט שיקום השכונות, ותוצאות הביקורת פורסמו בדוחות האלה: דוח שנתי 29 של מבקר המדינה (1979), עמ' 282; דוח שנתי 31 (1981), עמ' 225; דוח שנתי 34 (1984), עמ' 115; דוח שנתי 41 (1991), עמ' 150; דוח שנתי 45 (1995), עמ' 110; דוח שנתי 47 (1997), עמ' 159.

צירוף שכונות לפרויקט וגריעתן ממנו

מאז הוחל בפרויקט נכללו בו 172 שכונות; עד אמצע שנת 2003 הסתיימו פעולות השיקום בכ-60 שכונות.

1. ב-36 (32%) מ-112 שכונות שעדיין לא הסתיימו בהן ביצוע הפרויקט הוא נמשך כבר יותר מעשר שנים. לדוגמה, בשכונת ד' בטבריה; בשכונת נווה זית בלוד; בעיר הישנה ברמלה; ובשכונת התקווה בתל אביב עדיין לא הסתיימו הפרויקט אף שהתחילו בו בשנת 1978, דהיינו לפני 25 שנים.

משרד השיכון הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2003, כי בחלק מן השכונות חלה תמורה דמוגרפית של ממש, בייחוד בעקבות גל העלייה של שנות התשעים, שחייבה את המשך ההתערבות בהן. עוד הודיע המשרד, כי בעקבות החלטות ממשלה לתת העדפה או תוספת תקציבים ליישובים מסוימים שחלקם נכללו בפרויקט, נדחה מועד הסיום של הפרויקט ביישובים אלה.

2. משרד השיכון אינו מרכז באופן שוטף נתונים על מלוא המשאבים שהושקעו בכל שכונה ושכונה. נתונים אלה נחוצים לשם השוואה בין השכונות וקבלת החלטות, כגון המשך ההשקעה בשכונה או צירוף שכונה לפרויקט.

אחרי סיכום הביקורת בינואר 2004 העביר משרד השיכון למשרד מבקר המדינה פירוט של השקעות שנעשו בשכונות שבפרויקט.

3. בפברואר 1998 החליטה הממשלה "להטיל על צוות בין-משרדי לבחון מחדש את הקריטריונים להכללתם של שכונות בפרויקט שיקום שכונות ולסיום הפעילות בשכונות הכלולות בו". בהתאם להחלטה זו מונתה ועדה בין-משרדית, והיא הגישה את הקריטריונים בסוף שנת 2000. בקביעת הקריטריונים הובאו בחשבון נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) על הרמה החברתית-כלכלית של היישובים והשכונות בארץ ונתונים אחרים.⁴

בביקורת התברר, כי הקריטריונים שקבעה הוועדה הבין-משרדית טרם הובאו להחלטת ממשלה וממילא אינם מיושמים. בפועל, עד דצמבר 2003 התבססו החלטות הצוות הבין-משרדי על נתוני הלמ"ס כמדד כמעט בלעדי לקביעת השכונות שיכללו בפרויקט. ואולם בביקורת נמצא כי החלטות על הכללה או אי-הכללה של יישובים ושכונות בפרויקט לא תמיד תאמו את דירוגם החברתי-כלכלי לפי נתוני הלמ"ס. להלן פרטים:

עיון ברשימת היישובים המדורגים לפי סדר עולה בדירוג החברתי-כלכלי של הלמ"ס⁵ העלה, כי רק 16 מ-76 היישובים המסווגים בדירוג זה באשכולות 1, 2 ו-3 נכללו בפרויקט; וכי יישובים כגון כפר מנדה, מודיעין עילית, כפר כנא, סח'נין וריינה, שכלולים באשכולות אלה, לא צורפו לפרויקט. לעומת זאת נכללו בפרויקט יישובים כגון בית שמש, מעלות-תרשיחא, בית שאן רמלה ודימונה, שנמצאים באשכול 4 על פי דירוג הלמ"ס.

4 נתונים כגון מצבם הפיזי של מבני מגורים ותשתיות, חוסר בשירותים חברתיים נגישים, שיעורי עבריינות, נשירה מבתי ספר, קבוצות עולים המחייבות התייחסות מיוחדת וכו'.

5 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מסווגת את היישובים בישראל באשכולות (קבוצות יישובים) מ-1 עד 10; היישובים במעמד החברתי-כלכלי הנמוך ביותר מסווגים באשכול 1.

בחוברת שפרסם הלמ"ס⁶ על סמך נתוני מפקד האוכלוסין שהתקיים ב-1995, מובא סיווג של יחידות גיאוגרפיות בארץ (להלן- השכונות) לפי רמתן החברתית-כלכלית, באשכולות המדורגים מ-1 עד 20. הביקורת העלתה, ש-24 שכונות שנמצאות באשכולות 1 עד 4, דהיינו בדירוג חברתי-כלכלי נמוך ביותר עד נמוך, אינן כלולות בפרויקט. לדוגמה: לא נכללו בפרויקט העיר התחתית, החוף הדרומי וחצרות כרמל בחיפה; השכונות גאולה, שערי פינה ועיסוויה בירושלים; רובע ח' באשדוד וקריית גולדה באשקלון. לעומת זאת, נכללו בו שכונות המדורגות באשכולות גבוהים יותר, כגון: קריית מנחם (אשכולות 10-11) ופת (אשכול 8) בירושלים; שכונת עג'מי (אשכול 9), שכונות התקווה, נווה אליעזר, כפר שלם ונווה עופר (אשכול 8) בתל אביב; שכונת ייזניץ (אשכול 9) בחיפה.

4. עוד בשנת 1979 החליטה הממשלה שהוספתן של שכונות לפרויקט או גריעתן ממנו ייעשו על פי קביעתה. על הכנת הנושאים לדיון ולהחלטות ממשלה בנושא זה מופקד הצוות הבין-משרדי, המשותף למשרד השיכון ולמשרד החינוך, הרווחה והבריאות, והוא אמור להגיש את הצעותיו לממשלה באמצעות שר הבינוי והשיכון (להלן - השר).

משנת 2001 לא הוצאו שכונות מהפרויקט ולא צורפו אליו שכונות חדשות. עם זאת נמצא בביקורת, כי בשנים 2000-2003 נעשו פעולות במסגרת שיקום שכונות ובתקציב שיקום שכונות בשישה יישובים ובשתי שכונות שהממשלה לא החליטה לכלול בפרויקט.

שיקום שכונות במגזר המיעוטים

1. על פי הדירוג של הלמ"ס, יישובים רבים במגזר המיעוטים נמצאים בתחתית הסולם החברתי-כלכלי. בשנת 1978 הוכרזה לראשונה שכונת מיעוטים (ואדי ניסנס בחיפה) שכונת שיקום. בשנת 1993 הוחל בהפעלת הפרויקט ביישובים בית ג'אן ואום אל-פחם ובשכונת חליסה בחיפה. כיום כלולים בפרויקט בשלמותם שבעה יישובים של מגזר המיעוטים, ארבע שכונות מיעוטים ביישובים מעורבים ושתי שכונות ביישובים אחרים.

2. בפברואר 2000 הגיש ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל בשיתוף גופים אחרים הפועלים במגזר המיעוטים עתירה לבג"ץ⁷ בדבר הקריטריונים להפעלת הפרויקט במגזר הערבי. העותרים ביקשו, בין היתר, כי "תונהג מדיניות שוויונית בין היישובים הערביים והיישובים היהודיים על ידי הכללת כל היישובים הערביים המצויים בשני האשכולות 1 ו-2 בדירוג הלמ"ס במסגרת הפרויקט".

בפסק דין שניתן בדצמבר 2001 קבע בית המשפט כדלקמן:

(א) אשר לבקשה לקבוע קריטריונים שוויוניים - העתירה מתייגת בחלקה נוכח ניסוחם של הקריטריונים המבוקשים בשנת 1999 (כאמור, הקריטריונים טרם אושרו ועדיין אינם מיושמים).

(ב) "העתירה להכללה בפרויקט של כל היישובים הערביים הנכללים באשכולות הראשון והשני לפי הדירוג הסוציו-אקונומי של הלמ"ס נדחתה. עם זאת אנו קובעים כי אם לא יוחלט על הפסקת

6 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אפיון יחידות גיאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה (1995).

7 בג"ץ 727/00 ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל ואח' נ' שר הבינוי והשיכון וראש ממשלת ישראל, פ"ד נו(2) 79.

פרויקט שיקום השכונות, יש להמשיך במגמה של הכללת יישובים חדשים בפרויקט מתוך הנחה כי היישובים שמצוקתם היא הרבה ביותר ייכללו בהתאם לקריטריונים כפי שיתוקנו. בכל הנוגע לתוכניות המשתייכות לתחום החברתי-חינוכי של הפרויקט, יש לתת להן עדיפות ולהחילן על יישובים ערביים בשיעור ההולם את צורכיהם ומצוקתם. בכל מקרה, החל משנת התקציב הבאה יש להקפיד על כך שלא יפחת שיעור התקציב המוקדש למגזר הערבי במסגרת התחום החברתי-חינוכי של הפרויקט מן השיעור היחסי של המגזר באכלוסיה.

בהחלטה שקיבלה הממשלה באפריל 2000, עוד לפני הכרעת בג"ץ, נאמר: "הממשלה רושמת לפניה את הודעת שר הבינוי והשיכון, כי משרדו ייתן דעתו לצרכים בתחום שיקום השכונות במגזר המיעוטים עוד השנה. בנוסף לפעולות עד כה, יקיים המשרד, לקראת שנת 2001, דיונים אופרטיביים להגברת השוויון בתחום זה ובתחומים אחרים ביישובי מגזר המיעוטים."

מנתוני התקציב החברתי לשנים 2002 ו-2003 עולה ששיעור התקציב המיועד לשיקום חברתי-חינוכי במגזר המיעוטים היה 15.7% וכ-13%, בהתאמה. יצוין כי שיעור אוכלוסיית המיעוטים בכלל האוכלוסייה בסוף שנת 2001 היה 18.9%⁸.

תכניות רב-שנתיות

פרויקט שיקום שכונות, שכבר נמשך שנים לא מעטות ומקיף שכונות רבות, מחייב - כמו כל פרויקט רב-שנתי - לקבוע תכנית רב-שנתית המגדירה מטרות ויעדים מדידים ככל האפשר, שממנה ייגזרו תכניות שנתיים. לשם הכנת תכניות אלה יש להכין סקר על כל שכונה שכלולה בפרויקט, שיפורטו בו הפעולות הדרושות לשיקומה.

בדוח⁹ ציין משרד מבקר המדינה, כי עד שנת 1994 לא הכינו מנהלי הפרויקטים בשכונות ומנהלי המחוזות של משרד השיכון תכניות רב-שנתיות ואומדנים תקציביים הנותנים ביטוי כספי לתכניות אלה; וכי רק בשנת 1995 החלו מנהלי הפרויקטים בהכנת תכניות רב-שנתיות. עוד צוין בדוח, כי לא נמצא שהתכניות המפורטות לשנים 1995 ו-1996 אכן נגזרו מתכניות רב-שנתיות.

הביקורת הנוכחית העלתה כי אין בידי משרד השיכון תכנית רב-שנתית לביצוע הפרויקט הקובעת מטרות ויעדים, תקציבים, סדרי עדיפויות ולוח זמנים לביצוע התכניות המפורטות הן לגבי הפעלת הפרויקט כולו והן לגבי כל שכונה ושכונה.

משרד השיכון הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2003, כי מאחר שאין לו תקציב-רב-שנתי, אין לו תכנית רב-שנתית ארצית; וכי לא ניתן לגבש תכנית כזאת ולהתחייב במסגרתה ללא גיבוי תקציבי.

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדרו של תקציב רב-שנתי אינו מצדיק הימנעות מהכנת תכנית רב-שנתית. פרויקט שיקום השכונות, שמלכתחילה תוכנן לזמן ארוך, הוא פרויקט רב-שנתי, ולכן הוא מחייב הכנת תכנית רב-שנתית. התכניות השנתיות לביצוע הפרויקט אמורות להיגזר מהתכנית הרב-שנתית על פי לוח זמנים וסדרי עדיפויות שבקביעתם יובאו בחשבון גם האילוצים התקציביים ושינויים המתחייבים מצרכים משתנים.

8 לפי נתוני הלמ"ס לשנת 2002.

9 ראו הערה 3.

הערכת הפרויקט והתוויית כיוונים להמשכו

1. בשנת 1996 עשה מכון פרטי, על פי הזמנת משרד השיכון, מחקר שנועד להעריך את תוצאות הביצוע של הפרויקט בעשרה יישובים ושכונות שביצוע הפרויקט בהם הסתיים או עמד להסתיים; תוצאות המחקר סוכמו במסמך שכותרתו "שינויים ותמורות בשכונות שיקום, דוח הערכה מסכם".

במסמך נאמר, כי אין הגדרה מוסמכת ומקובלת של מטרות הפרויקט, אך מטרותיו העיקריות גובשו במרוצת השנים הראשונות לקיומו. עוד נאמר במסמך, כי הפרויקט הביא לשיפור ניכר בכל השכונות שנכללו במחקר בתחומי הדיוור, התשתיות, בבנייה, שיפוץ של מוסדות ציבור, וכן בהישגים של תלמידי בתי הספר וילדי גן חובה ובאיכות השירותים החברתיים בשכונות, ומנע את ההידרדרות האורבנית של השכונות; ואולם בתחום שיפור סיכויי המוביליות החברתית- כלכלית של תושבי השכונות, בעיקר באמצעות הרחבת ההזדמנויות להישגים לימודיים ולהכשרה מקצועית - הישגי הפרויקט היו מועטים; וגם התועלת שהמשפחות השרויות במצוקה עמוקה הפיקו ממנו בכל הקשור לשיפור מצבן ותנאיהן והדאגה לצורכיהן בתחומי הקהילה הייתה קטנה יחסית לתועלת שהפיקו ממנו השכבות המבוססות יותר. במסמך צוין כי התכניות שהופעלו בנושא הטיפול בנוער ובצעירים במצוקה לא הניבו פירות רבים.

נמצא, כי משרד השיכון לא דן בתוצאות המחקר האמור, וממילא לא הפיק ממנו לקחים שיאפשרו לקבוע אילו שינויים יש לעשות בפרויקט כדי לשפר את תוצאותיו.

2. בדצמבר 2001 מינה השר ועדת היגוי לבחינת פרויקט שיקום השכונות, בראשותו של מנכ"ל משרד השיכון ובהשתתפות מנהל האגף לשיקום שכונות פיזי ומנהל האגף לשיקום שכונות חברתי, שלושה סמנכ"לים בכירים של משרד השיכון, סגן מנהל מחוז הגליל ומנהלת מחוז ירושלים. על הוועדה הוטל לבחון אם יש להמשיך את הפרויקט, לשנותו או לגבש תכנית שיקום חדשה. בין היתר התבקשה הוועדה לבחון מה הן מטרות הפרויקט ויעדיו לשנים הבאות; מה היא המדיניות שיש לנקוט כדי להשיג מטרות אלה; מה היא מידת האפקטיביות של המדיניות הקיימת בכל הנוגע לפרויקט; קריטריונים לבחירת השכונות שייכללו בפרויקט ולקביעת משך הפרויקט בכל אחת מהן; באילו תחומים בתהליך השיקום תהיה מעורבת המדינה, ובאילו תחומים תהיה מעורבות של גופים אחרים.

ועדת ההיגוי קיימה שש ישיבות וביולי 2002 הציגה לפני מנכ"ל משרד השיכון את עיקרי המלצותיה הראשוניות, כלהלן:

- (א) להתמקד בשיקום פיזי של כ-15 שכונות, שיקום שיימשך ארבע-חמש שנים.
 - (ב) לקבוע קריטריונים לבחירת השכונות שבהן יתמקד מאמץ השיקום, בהתחשב במשתנים כגון הוותק של השכונה בפרויקט והיקף התקציב הנדרש לסיום הפרויקט, ולהקפיא את הפעילות ביתר השכונות.
 - (ג) לקבוע את הפעילות הפיזית והחברתית שתיעשה ביישובים על פי דירוגם בסולם החברתי-כלכלי.
 - (ד) להשקיע סכום ניכר בשיפור התשתיות הציבוריות בשכונות שבהם תתמקד הפעילות הפיזית.
- בפרוטוקול הישיבה צוין, כי ביצוע המלצות הוועדה מותנה באיגום תקציב של כ-180 מיליון ש"ח בשנה במשך שלוש שנים.

על פי הפרוטוקול התקיים בישיבה אצל מנכ"ל משרד השיכון, ביולי 2002, דיון ראשוני בהמלצות ועדת ההיגוי; וחברי הוועדה ביקשו שיינתן להם פרק זמן נוסף כדי להגיש הצעה מוסכמת. עוד צוין בפרוטוקול כי מנכ"ל משרד השיכון ביקש לקבוע בהקדם מועד לדיון נוסף.

למרות הנאמר לעיל עד מועד סיום הביקורת (ספטמבר 2003), לא הגישה הוועדה הצעה מוסכמת בעניין הפרויקט והמשכו. משמעות הדבר היא שנעשתה עבודת מטה אבל לא היו לה תוצאות מעשיות, והנהלת משרד השיכון לא עמדה על השלמתה.

3. ביוני 2003 הגיש הסמנכ"ל הבכיר למינהל ומשאבי אנוש במשרד השיכון למנכ"ל מסמך בנושא "המשך הפעלת פרויקט שיקום שכונתי". את המסמך גיבש צוות שחבריו הסמנכ"ל האמור, מנהל האגף לשיקום שכונות חברתי ומנהל האגף לשיקום שכונות פיזי (להלן - הצוות המשרדי). במסמך נאמר כי בהתחשב במציאות הכלכלית יש צורך להתייעל, והוצע בו להשעות את הפעילות ב-14 יישובים המסווגים באשכולות 7 ו-8 בדירוג של הלמ"ס וב"ישובים ותיקים בפרויקט". בהצעה זו נכללו, בין היתר, כל שכונות השיקום בתל אביב, שתי שכונות בחיפה, שלוש שכונות בירושלים. בשבע שכונות אחרות ובשבע מועצות אזוריות הוצע להשעות את הפעילות בתחום החברתי; ולגבי שמונה יישובים, ובהם לוד, רמלה ודימונה, הומלץ "להמשיך... את הפרויקט בשל ממד מצוקה חברתית עמוק ומתמשך". כמו כן המליץ הצוות להגדיל את התקציב לפעולות שיקום חברתי כדי שיהיה אפשר לעשות פעולות כאלה בחמישה יישובי בדואים בנגב.

מיוני 2003, מועד הגשת המסמך למנכ"ל משרד השיכון, עד סוף דצמבר אותה שנה לא התקיים דיון בהצעות הצוות המשרדי, וממילא לא התקבלו החלטות בדבר הכנסת שינויים בפרויקט וצמצום כוח האדם המועסק בו (ראו להלן).

4. המלצות ועדת ההיגוי והצוות המשרדי לא הניבו, כאמור, החלטות אופרטיביות. בספטמבר 2003 דנה הממשלה בנושא בלי שהובאו לידיעתה פעילותם של הוועדה והצוות האמורים והמלצותיהם. באותו מועד החליטה הממשלה כלהלן:

"(1) להטיל על שר הבינוי והשיכון למנות צוות בין-משרדי בהשתתפות נציגי משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר, אשר יקבע קריטריונים לאיתור שכונות מתוך רשימת היישובים הכלולים בפרויקט שיקום שכונות לשם ריכוז מאמץ באותן שכונות והוצאתן תוך פרק זמן קצר מפרויקט שיקום שכונות, וזאת מתוך סך התקציב המיועד לפרויקט שיקום שכונות במשרד הבינוי והשיכון.

(2) להטיל על הוועדה להתחדשות עירונית¹⁰... לקבוע קריטריונים ליצירת תכנית פינוי ובינוי בפרויקט שיקום שכונות... וכן לקבוע כללים למתן תמריצים במקרים בהם הכדאיות הכלכלית של התכנית כאמור תהיה גבולית.

(3) בהתאם לאמור בסעיף 2 לעיל, החל משנת 2004 יוקצה תקציב להפעלת התכנית כאמור, מתוך תקציב משרד הבינוי והשיכון."

הביקורת העלתה שעד דצמבר 2003 לא הוקם צוות בין-משרדי על פי החלטת הממשלה כאמור.

10 הוועדה הבין-משרדית להתחדשות עירונית הוקמה בידי הממשלה בשנת 1998 לשם הפעלת מסלול חדש לשיקום באזורים מבוינים שהממשלה תכריז עליהם כמתחמי פינוי-בינוי. הקמת הוועדה והרכבה עוגנו בשנת 2002 בסעיף 33א לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.

בתשובה נוספת מינואר 2004 הודיע משרד השיכון למשרד מבקר המדינה, כי בנובמבר 2003 הוקם צוות משרדי מורחב שידון בנושא שיקום השכונות ויגיש המלצות מפורטות למנכ"ל; בצוות משתתפים סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש, סמנכ"ל בכיר לתיאום ותכנון, מנהל האגף לשיקום שכונות פיזי, מנהל האגף לשיקום שכונות חברתי, עוזר המנכ"ל ועוזר השר. המשרד ציין, כי הצוות כבר קיים ארבעה דיונים "במתכונת של תרשומות אישיות של חברי הצוות, לא נכתבו פרוטוקולים".

לדעת משרד מבקר המדינה, הקמת צוות משרדי נוסף שיכין המלצות למנכ"ל, לאחר שצוותים כאלה כבר הוקמו בעבר והמלצותיהם לא נדונו וממילא לא יושמו, מעידה על היעדר עבודת מטה סדורה במשרד השיכון. הקמת צוות אחרי צוות בלי לדון בהמלצות הצוותים ולהחליט אילו מהן לאמץ וליישם גורמת לחוסר רציפות ומונע ניצול מיטבי של משאבים שהושקעו¹¹.

התקציב

שיקום פיזי

לפעולות בתחום השיקום הפיזי הוקצו במשך השנים כמחצית מתקציבי השיקום. פעולות אלה כללו שיפוצים חיצוניים ופנימיים בבנייני דירות, הרחבת דירות, פיתוח סביבתי, שיפורים בתשתיות פיזיות ציבוריות (תאורה, ניקוז, מים, ביוב ומדרכות), תכנון ופיקוח הנדסי. יותר משליש מתקציבי השיקום הוקצו להפעלת שירותים חברתיים וקהילתיים, ויתרת התקציב הוקצתה לבניית מבנים למוסדות ציבור בשכונות.

בשנים 2000-2003 הקצתה הממשלה לשיקום פיזי 92-171 מיליון ש"ח בשנה.

בתחום השיקום הפיזי הושם דגש בהרחבת הבתים בידי בעליהם; עד סוף 2002 הורחבו 28,000 דירות. לשם ההרחבה קיבלו דייריהן הלוואות מסובסדות וכן מימון של הוצאות התכנון והפיקוח. ההלוואות היו צמודות למדד המחירים לצרכן ובריבית של 4.5%; במועד סיכום הביקורת (ספטמבר 2003) היה סכום ההלוואה הקבוע ללווה יחיד 49,775 ש"ח; עד אפריל אותה שנה עמד סכום זה על 43,000 ש"ח, מהם 17,000 ש"ח מענק. יצוין, שההלוואות ניתנו מהתקציב שנועד להלוואות לכלל הזכאים לסיוע בדיור ולא מהתקציב לשיקום שכונות, ולפיכך הן לא נכללו במניין התקציבים שהשקיעה הממשלה בפרויקט השיקום. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, התקציבים שהוצאו על המענקים, ולסבסוד הריבית במסגרת פרויקט שיקום השכונות בשנים 2000-2002 הם תוספת של 25% עד 37% לתקציבי השיקום הפיזי. יוצא שהסכומים שהושקעו בפרויקט גדולים בהרבה מ-6 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים, הסכום שנקב משרד השיכון.

שיפוצי בתי קשישים: במסגרת פרויקט שיקום שכונות משרד השיכון יוזם גם פעולות של שיפוץ בתי קשישים. היקף התקציב לשנת 2002 היה כ-16.3 מיליון ש"ח.

בנוהל המשרד נקבע, כי לאחר שאגפי המשרד יקבעו קריטריונים וסדרי עדיפויות לשיפוצי פרויקטים בתכנית העבודה, עליהם לגבש את הצעות המחוזות לכלל תכנית עבודה מומלצת שתובא לאישור המנכ"ל. על פי הנחיות האגף לשיקום שכונות פיזי והמינהל לבנייה כפרית הוכנה תכנית תלת-שנתית (לשנים 2000-2002) לשיפוץ בתי קשישים במועצות האזוריות הכלולות בפרויקט שיקום

11 בנושא זה ראו גם דוח 53ב של מבקר המדינה, בפרק "עבודת המטה במשרד הממשלה", עמ' 5.

שכונות, ובכללן המועצות האזוריות שדות נגב ושפיר שבדרום הארץ. לפי מסמכי המשרד, תכנית זו בוצעה במלואה עד סוף שנת 2002.

במאי 2003 קיים השר, מר א' איתם, כמה דיונים, בכללם דיונים בנושא שיפוץ בתי קשישים, שהשתתפו בהם מנהלת המינהל לבנייה כפרית ונציגי המועצות האזוריות שדות נגב ושפיר; על פי סיכומי הדיונים, הנחה השר לתקצב המשך שיפוץ בתי קשישים במועצה האזורית שדות הנגב בסכום של 600,000 ש"ח ושיפוץ בתי קשישים במועצה האזורית שפיר בסכום של מיליון ש"ח.

1. במסמכים שנבדקו לא נמצאו נתונים המעידים שלהנחיית השר קדם סקר חדש שבחן את צורכי שתי המועצות האמורות לאחר ההשקעה בשיפוץ בתי הקשישים בהן בשנים 2002-2000.

2. כיוון שהנושא הנדון נמצא גם בטיפולו של האגף לשיקום שכונות פיזי, ראוי היה לפעול בתיאום עמו ולשתף אותו בהכנת ניירות עמדה לקראת הדיונים עם השר, ואולם הדבר לא נעשה.

שיקום חברתי

תקציבי הפרויקט בתחום החברתי הושקעו בתכניות חינוך לגיל הרך, חינוך פורמלי, חינוך משלים, קידום נוער מצוקה, תעסוקה, השלמת השכלת מבוגרים, טיפול במשפחות בסיכון, פיתוח קהילתי והתארגנות תושבים, בריאות, ופעילות לקשישים.

כאמור, בתקציבי השיקום החברתי משתתפים מלבד משרד השיכון עוד שלושה משרדי ממשלה (הרווחה, החינוך והבריאות). תקציבי השיקום החברתי בשנים 2003-2000 היו 80-93 מיליון ש"ח בשנה.

בידי משרד השיכון לא היו נתונים על ביצוע תקציבי השיקום של המשרדים האחרים המעורבים בפעולות השיקום. הדבר מעיד שמשרד השיכון, המופקד על ריכוז הפרויקט ומנהל את הצוות הבין-משרדי, אינו עוקב אחר הנעשה בתקציבים אלה.

מתן מלגות לימוד: 1. בשנים 2001-2003 היה התקציב השנתי של משרד השיכון לפעולות בתחום השיקום החברתי 20-33 מיליון ש"ח בקירוב, והוא שימש לפעולות בתחומי התעסוקה, החינוך וההשכלה הגבוהה. תקצוב השיקום החברתי נחלק לכמה פרויקטים שאמורים לסייע בהשגת יעדים שנקבעו בתחומים שונים; לדוגמה, פרויקט למתן מלגות לימודים ליחידים להגברת שילובם וקידומם של התושבים בשוק העבודה. מלגות ניתנות בתחומים "השלמת השכלה", "הכשרה מקצועית" ו"תעסוקה ופיתוח כוח אדם".

סדרי הפיקוח התקציבי ובניית תכנית העבודה מחייבים הימצאותם של כלים המאפשרים לתת לדרגי הניהול תמונה עדכנית של התקציב וההוצאה, בחתך של תחומים ופרויקטים. האגף לשיקום שכונות חברתי מפעיל מערכת ממוחשבת לניהול פעולותיו.

הביקורת העלתה, כי המערכת האמורה אינה מאפשרת להפיק נתונים שיוכלו לשמש לבחינת ביצוע התקציב בחתך של פרויקטים. על כן לא ניתן לדעת, לדוגמה, מה הוא הסכום הכולל של המלגות בתחום ההכשרה המקצועית שניתנו בשכונות שיקום מסוימות, ומה הוא סכום המלגות הכולל שנתן משרד השיכון בתחום זה.

2. על פי הערכת האגף לשיקום שכונות חברתי סכום המלגות המאושרות בכל אחת מהשנים 2002 ו-2003 הוא כ-5 מיליון ש"ח. משרד מבקר המדינה סקר את הליך אישור המלגות ותקצובן.

האגף לשיקום שכונות חברתי הכין "נוהל להענקת מלגות"; על פי הנוהל, בכל רשות מקומית הכלולה בפרויקט יש להקים ועדת מלגות מקומית שתציע קריטריונים מדידים להקצאת המלגות ולשלוח לאגף את פרוטוקול הישיבה שבה הוחלט על הקריטריונים כדי לקבל את אישורו. הקריטריונים אמורים לשמש כלי לדירוג מבקשי המלגות ולאפשר לדעת על פי אילו שיקולים החליטה ועדת המלגות מי יקבל מלגה, ומה יהיה סכום המלגה.

הועלה, כי עד מועד סיום הביקורת (ספטמבר 2003) מקצת הרשויות המקומיות הכלולות בפרויקט לא העבירו לידי האגף את הקריטריונים האמורים.

עיון בפרוטוקולים של כמה מדיוני ועדות המלגות שהתקיימו בשנת 2003 ברשויות המקומיות האמורות העלה, כי הוועדות לא קבעו קריטריונים להקצאת המלגות ואישור מלגות בלי לדרג את מבקשי המלגות.

בנוהל להענקת מלגות נקבע, בין היתר, ש"אין לתקצב בתקציבי הפרויקט מלגות לסטודנטים הלומדים לתואר אקדמי מאחר שקיימים מקורות אחרים לנושא".

נמצא, כי האגף לשיקום שכונות חברתי לא פעל על פי הנוהל ואישר לממן מלגות גם לסטודנטים שלומדים לתואר אקדמי.

המבנה הארגוני

1. כאמור, במשרד השיכון מופקדים על הטיפול בשיקום שכונות שני אגפים: האגף לשיקום שכונות פיזי והאגף לשיקום שכונות חברתי. כל אחד מהאגפים קובע את תכניות העבודה שלו ומנהל את תקציבו בנפרד. בדיקת הפרוטוקולים של הצוות הבין-משרדי העלתה שבשנים 1998-2003 קיים הצוות ישיבה אחת עד ארבע ישיבות בשנה, ובמרבית הישיבות לא השתתף מנהל האגף לשיקום שכונות פיזי או נציגו.

משרד השיכון הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי המשרדים השכונתיים של הפרויקט משרתים את שני האגפים, וכי מנהלי האגפים משוחחים באופן שוטף במשך כל השבוע "ומתקיימים [דיונים] בתדירות גבוהה חרף העדר תיעוד בנדרן לפי דברי הביקורת".

לדעת משרד מבקר המדינה, אין בשיתוף הפעולה השוטף בין שני מנהלי האגפים כדי לייתר את הצורך בשיתוף פעולה גם במסגרת דיוני הצוות הבין-משרדי. היעדרו של הממונה על תחום השיקום הפיזי או נציגו מדיוני הצוות הבין-משרדי אינו מאפשר לקבוע מטרות ותכניות בתחום שיקום השכונות בראייה מערכתית רחבה ובתיאום עם כל הגופים הנוגעים בדבר.

2. הביקורת העלתה שכל אחד מהמשרדים המשתתפים בפרויקט שיקום שכונות אחראי לתכנון בתחום פעילותו, ותקציבי השיקום שברשותו הם בשליטתו הבלעדית; וכי לצוות הבין-משרדי, שתפקידו לתאם בין המשרדים האלה, אין כל סמכות לנייד את התקציבים גם כאשר המטרות והצרכים שנקבעו בשכונות השיקום מחייבות זאת.

3. מנהלי המחלקות לשיקום שכונות פיזי במחוזות משרד השיכון כפופים למנהלי המחוזות, ואולם על פעולות השיקום החברתי בחלק ממחוזות המשרד ממונים עובדים שיש להם תפקידים נוספים במשרד או קבלנים חיצוניים שאינם כפופים למנהל המחוז ואינם נתונים לפיקוחו. בנוהלי משרד השיכון לא הוגדרו תפקידיהם של הממונים על השיקום הפיזי והחברתי במחוזות.

לדעת משרד מבקר המדינה, רצוי שמשרד השיכון ישקול את האפשרות להפקיד בידי מנהל מחלקת השיקום במחוז הן את הטיפול בתחום השיקום הפיזי והן את הטיפול בתחום השיקום החברתי, כפי שנעשה במחוז הגליל. הדבר עשוי לייעל את הטיפול בפרויקט. מכל מקום, רצוי שהטיפול בשני תחומים אלה יתואם ויפוקח בידי גורם אחד.

כוח האדם

1. בדיון שהתקיים בלשכת מנכ"ל משרד השיכון עוד ב-1993 צוין, כי שיעורן של הוצאות ההנהלה וההוצאות הכלליות בפרויקט גבוה ומגיע ליותר מ-10% מתקציב ההפעלה; באותו דיון הוטל על מנהלי הפרויקטים בשכונות השיקום לפעול להפחתת הוצאות אלה¹².

לפי חישוב שעשה משרד מבקר המדינה, שיעור הוצאות ההנהלה וההוצאות הכלליות בכל אחת מהשנים 2001 ו-2002 היה 17.7% ו-17%, בהתאמה. בדוח 47 של מבקר המדינה צוין, כי בכל אחת מהשנים 1994 ו-1995 היה שיעור הוצאות ההנהלה וההוצאות הכלליות בפרויקט 16% ו-20%, בהתאמה, מתקציב ההפעלה. מכאן ששיעורן של הוצאות אלה לא השתנה כמעט במשך השנים.

2. עוד נמצא, כי בשנת 2001 הוצאו על ביצוע הפרויקט כ-89% מהתקציב שהוקצה לביצועו, ובשנת 2002 כ-79% מהתקציב. יצוין, כי הוצאות השכר הן קבועות יחסית, ולכן ככל ששיעור הניצול של התקציב נמוך יותר, כך קטן היקף הפעולות היחסי בפרויקט; הדבר עשוי ללמד על חוסר יעילות בביצוע הפרויקט.

3. משרד השיכון מעסיק בפרויקט 173 עובדים ב-165 משרות תקניות, עובדים לפי חוזים קבלניים ועובדים של חברות כוח אדם. נוסף על העובדים שהעסיק משרד השיכון בפרויקט בשנת 2003 הועסקו בו כ-340 עובדים של משרדי הבריאות, החינוך והרווחה.

במסמך בנושא "המשך הפעלת פרויקט שיקום השכונות", שהגיש כאמור הצוות המשרדי למנכ"ל משרד השיכון ביוני 2003, הומלץ לצמצם בכ-50% את מספר המשרות בפרויקט. צמצום כזה היה משפר במידה ניכרת את היחס בין תקציב הפעולות לבין ההוצאות על כוח אדם. כאמור, לא נמצא שהמלצות הצוות נדונו במשרד.

משרד השיכון ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2003, כי משנת 1996 פחת מספר מנהלי הפרויקטים מ-59 ל-40, מספר המזכירות פחת מ-44 ל-32, ומספר עוזרי האכלוס פחת מ-78 ל-61.

12 ראו דוח שנתי 47 של מבקר המדינה (1997), עמ' 162.

יצוין, כי אף שמספר העובדים בפרויקט פחת, היחס בין הוצאות ההנהלה וההוצאות הכלליות לבין תקציב ההפעלה של הפרויקט כמעט לא השתנה, כאמור. ומכל מקום בהמלצת הצוות המשרדי מיוני 2003 מדובר בצמצום של כ-50% במספר המשרות הנוכחי בפרויקט.

חיזוק שכונות

במשרד השיכון יש סעיף תקציבי נפרד המכונה "חיזוק שכונות". ההוצאה הכוללת בסעיף זה בשנים 2000-2002 הייתה 16.2 מיליון ש"ח (לעומת 452.2 מיליון ש"ח בסעיף שיקום שכונות).

על פי נוהל משרד השיכון, התכנית לחיזוק שכונות מיועדת לבלימת תהליכי הידרדרות פיזית בשכונות שמצבן אינו מצדיק לכלול אותן בפרויקט שיקום שכונות. שלא כמו סדרי העדיפויות בכלילת שכונות בפרויקט, הנקבעים בידי הממשלה, סדרי העדיפויות בכלילת שכונות בתכנית לחיזוק שכונות נקבעים בידי משרד השיכון.

מהשוואת תכניות העבודה של פרויקט שיקום שכונות ושל התכנית לחיזוק שכונות לשנת 2002 עולה, כי אחת השכונות (רובע ג' באשדוד) מתקצבת הן בפרויקט שיקום שכונות והן בתכנית החיזוק.

משרד השיכון הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הוא "מבצע פעולות חיזוק שכונות 'חלשות' באמצעות תכנית 'חיזוק שכונות' על מנת למנוע הידרדרות של שכונות אלה למצב שיצריכו בעתיד תקציבים גדולים יותר במסגרת השיקום. אין בכך כל עיוות בהקצאת המשאבים".

משרד מבקר המדינה העיר כבר בדוח שנתי 49¹³, כי השקעת כספים בתכנית חיזוק שכונות יש בה משום שינוי של סדרי העדיפות שקובעת הממשלה לגבי פרויקט שיקום שכונות. מאחר שתקציבי הממשלה מצומצמים ושכונות רבות ממתונות לצירופן לפרויקט זה, הפעלת תכנית החיזוק עלולה להביא לקיפוחן של שכונות אלה.



משרד השיכון מודע לצורך לשפר וליעל את סדרי ההפעלה של פרויקט שיקום שכונות ומפעם לפעם הוא אף מינה ועדות וצוותים לשם כך. אלה הגישו להנהלת משרד השיכון מסקנות והמלצות בעניין, אולם עד מועד סיום הביקורת (ספטמבר 2003) לא דנה בהן ההנהלה, וממילא לא קיבלה החלטות בדבר ביצוע שינויים בהפעלת הפרויקט.

המלצות ועדה או צוות אמורות לשמש למשרד השיכון כלי עזר חשוב לקבלת החלטות. היעדר דיון במסקנות ובהמלצות של מי שהמשרד הטיל עליהם לבדוק את הנושא, גורם לחוסר רציפות, ולחוסר יעילות וחיסכון בניצול המשאבים שהוקצו לכך.

גם כאשר נדרשה הממשלה לייעול הפרויקט, לא הביא משרד השיכון לידיעתה את פעילותם של הוועדות והצוותים שעסקו בנושא זה והמלצותיהם, ובספטמבר 2003 החליטה הממשלה על הקמת צוות נוסף.

נוכח העובדה שבמספר לא מבוטל של שכונות שנכללו בפרויקט השיקום נמשכו פעולות השיקום יותר מעשר שנים, ופעמים אף 25 שנים, ושכונות רבות שמצבן החברתי-כלכלי קשה עדיין ממתינות לכלילתן בפרויקט, מן הראוי לבחון את הפרויקט ולקבל החלטות בעניין המשך הפעלתו. כמו כן יש צורך להגדיר את מטרות הפרויקט, לקבוע לו סדרי עדיפות ותכנית רב-שנתית ולבחון את ניצול התקציבים וכוח האדם המוקצים לו ואת לוחות הזמנים הדרושים לביצועו.