

חיסול משכנות עוני

משכנות העוני בישראל מרוכזים בעיקר בערים הגדולות: ירושלים, תל אביב-יפו וחיפה. חלק מהם מרוכז בשכונות יהודיות ותיקות, שאינן תואמות עוד את ההתפתחות, שחלה במרוצת הזמן בתכנון ערים. רחובותיהן צרים ומכבידים על התנועה המוטורית; בתי המגורים ובתי העסק אינם ברמה נאותה בעיקר מבחינת תנאי הסניטציה; חלק מהמבנים התבלה ולא נעשה די לשיפוצם, מחוסר עניין של הבעלים בהשקעת כספים למטרה זו, כשדמי השכירות מוגבלים לפי חוק הגנת הדייר. מרביתם של משכנות העוני מרוכזים באזורים, שתושביהם נטשו אותם בעקבות מלחמת הקוממיות. באזורים אלה היו קיימות, בחלק מהמבנים, דירות גדולות ומודרניות, אולם עקב מצוקת הדיור אוכלסו הדירות במספר רב של משפחות והפכו משכנות עוני טיפוסיים. הדירות הקטנות שבאזורים הנטושים, בהן ישבו בעיקר דיירים מעוטי יכולת, הן פרימיטיביות ואין בהן כדי לאפשר תנאי דיור אנושיים מינימליים.

במשכנות עוני יש לכלול גם מבנים ארעיים במעברות, בהם שוכנו העולים בשנים הראשונות לאחר קום המדינה. מבנים אלה נועדו לדיור מעבר בלבד, אך קצב בנייתם של בתי הקבע לעולים לא הדביק את ממדי העלייה, והעולים נשארו דרים בהם זמן די ממושך. במרוצת השנים הצליחה הממשלה לשכן במבני קבע את רוב דיירי המעברות. בראשית שנת 1953 התגוררו במעברות 63,000 משפחות; באמצע שנת 1963 נותרו בהן כ-3,000 משפחות. כמו כן דאגו משרד השיכון והמוסדות האחרים המטפלים בקליטת עולים להקים מראש מבני קבע לעולים, ובזה איפשרו לשכן אותם בבתים יציבים מיד עם הגיעם ארצה.

משנתקרבה המשימה של חיסול המעברות לסיומה, ניגשה הממשלה לחיסול משכנות עוני. בסקר, שנערך על ידי משרד השיכון בשנים 1959 ו-1960, נקבע, שבירושלים, בתל אביב-יפו וחיפה התגוררו בבניינים המוגדרים כמשכנות עוני כ-40,000 משפחות. לפי סקרים, שנערכו על ידי מהנדסי שלוש הערים הגדולות, 50% עד 60% מכלל מבני משכנות העוני טעונים הריסה. כן נתברר, שכמחצית ממספר תושבי משכנות העוני אין ידם משגת להשתתף בהוצאות המימון לשיפור תנאי דיורם.

בחיסול המעברות ובשיכון תושביהן במבני קבע טיפלה הממשלה, וההוצאות הכרוכות בכך מומנו מתקציב המדינה. בפתרון הבעייה של משכנות עוני בערים יש עניין גם לעיריות, לא רק מבחינת עזרה לתושבי משכנות העוני שבתחומן אלא גם מבחינה כללית של תכנון העיר ופיתוחה. לפיכך באה הממשלה לידי החלטה, שיש לחסל את משכנות העוני באמצעות חברות המשותפות לממשלה ולעיריות הנוגעות בדבר. כמטרות החברות נקבע, שהן יפעלו למען שיקומם, פיגוים וחיסולם של משכנות עוני, שאינם ראויים למגורים, והותנה, שהשתתפות הממשלה במימון הפעולות תהיה בגבולות התקציבים, שיוקצבו לשם כך לאגף השיכון (כיום משרד השיכון). חברות כאלה הוקמו לשלוש הערים הגדולות, לפתח תקוה וללוד. נוסף על כך הוקמה חברה לחיסול משכנות עוני בכל הארץ, בשם "מעון לעובד בע"מ", המשותפת לממשלה, להסתדרות העובדים הכללית ולחברת שיכון עובדים בע"מ.

חיסול משכנות העוני קשור בהעמדת דיור חליף לרשות הדיירים שיפנו ובהריסת המבנים המתפנים או שיפוצם היסודי, לבל ישמשו עוד לצורכי דיור במצבם הנוכחי. העובדה, שלמעשה אין להשיג דירות בשכירות, מכבידה על פתרון שאלת משכנות העוני בארץ, ויש צורך לאפשר למעוניינים לרכוש את הדירה החדשה. חלק ממשכנות העוני נמצא במרכזי

הערים, בהם ערך הקרקע גבוה, ועל ידי הריסת המבנים הרעועים, תכנון חדש והקמת מבנים גבוהים ניתן לנצל את השטח באופן יותר אינטנסיבי, ובמרוצת הזמן יקל סידור זה על המוסדות המשכנים.

בחודשים מאי—אוגוסט 1963 נערכה ביקורת בחברות הממשלתיות-עירוניות לחיסול משכנות עוני בירושלים, בתל אביב-יפו, בפתח תקוה, ובחברה מעון לעובד בע"מ, נבדקו ההסדרים לבחירת מועמדים לשיכון, חיסול הדירות המתפנות ואיכלוס הדירות שנבנו.

חברת פרוזות בע"מ, החברה העירונית-ממשלתית לשיקום משכנות עוני, ירושלים, נרשמה כחברה ציבורית בסוף 1961. הונה הרשום ליום 31.12.1963 היה 7 מליון ל"י. בעת ייסוד החברה חתמה ממשלת ישראל על מניות בסך 5 מליון ל"י ועיריית ירושלים על 2 מליון ל"י. מהנדס העירייה ערך בשנת 1961 סקר על 400 בתים בשכונות הספר של ירושלים, בהן תנאי הדיור רעים במיוחד; בבתים אלה התגוררו 1,100 משפחות. כמחצית הבתים שנסקרו נמצאו בלתי ניתנים לשיפוץ כלל. עם ראשית פעולתיה של החברה הוחל בהקמת 400 דירות. נרשמו לשיכון 1,700 מועמדים; מהם אושרו על ידי ועדת השיכון העירונית כדחופים ביותר 950 משפחות.

— מספר מבקשי הדיור היה גדול במידה ניכרת ממספר הדירות. שאפשר היה להעמידן לרשותם; לכן נודעה חשיבות מיוחדת לקביעת עקרונות, שיהא בהם כדי להבטיח קביעת עדיפויות לזכות ההשתכנות לפי החומרה והדחיפות של העניין. אמנם ניתנו הנחיות על ידי ועדת השיכון העירונית לקביעת עדיפות לשיכון, אולם הנחיות אלה לא היו מפורטות די הצורך, ומההנמקות להחלטות לא ניתן להיווכח, שהמועמדים לשיכון אושרו לפי מבחנים ברורים וקבועים מראש.

— באחד משיכוני החברה נמסרו 11 מבין 18 דירות בנות חדר אחד שנבנו, שלא למפוני משכנות העוני. החברה הסבירה, שמתוך רצון לגוון את האוכלוסייה במקום נמסרו הדירות לזוגות צעירים, שאמנם לא היו מפוני משכנות עוני, אך מצב דיורם היה קשה במיוחד. בעיית דיורם של זוגות צעירים חשובה כשלעצמה, אולם אין לפתור אותה באמצעים המצומצמים המיועדים לחיסול משכנות העוני הרבים.

החברה הממשלתית-עירונית לשיקום משכנות עוני תל אביב-יפו בע"מ

החברה הממשלתית-עירונית לשיקום משכנות עוני תל אביב-יפו בע"מ נרשמה כחברה ציבורית בשנת 1961. הונה הרשום ליום 31.12.1963 היה 10 מליון ל"י. בעת ייסוד החברה חתמו ממשלת ישראל ועיריית תל אביב-יפו על מניות בסך 5 מליון ל"י כל אחת.

לפי הסכם מינואר 1962 התחייב מינהל מקרקעי ישראל למכור לחברה ביפו, בכפר שלם ובשיך מונס 686 דונם קרקע תפוסה, המאוכלסת על ידי 1,900 משפחות בקירוב. לפי תנאי ההסכם הוערכה הקרקע כתפוסה, ושווייה נקבע בסך 1.8 מליון ל"י. על החברה היה לשלם 50% מסכום ההערכה עם חתימת ההסכם ו-50% הנותרים עם פינוי הקרקע בגמר פיתוחה; הוצאות הפינוי, ההריסה והפיתוח יחולו על החברה. בגמר הפינוי והפיתוח תוערך הקרקע כפנויה. לאחר החזרת הסכומים, שהשקיעה החברה, דהיינו התשלום למינהל מקרקעי ישראל, הוצאות פינוי והריסה והוצאות פיתוח, יחולק העודף בין המינהל לבין החברה בשיעור של 60% למינהל ו-40% לחברה.

ראשון לפינוי נועד השטח, שנרכש ביפו, בו התגוררו, לפי נתוני החברה, 364 משפחות. בשנת 1962/63 הוחל בהקמת 500 דירות, מהן אוכלסו עד ליולי 1963 81 דירות, ונרשמו מועמדים ל-102 דירות נוספות.

הדירות המיועדות למפונים נבנו על ידי משרד השיכון על פי הזמנת החברה מכספים, שהיו מיועדים להקמת דירות בשביל מפונים. נקבע, שמשרד השיכון הקים בשביל החברה דירות שלא מאותו גודל וטיפוס שהיא הזמינה. הוסבר לביקורת, שמתוך מגמה לגוון את האוכלוסייה רצה משרד השיכון לאכלס חלק מהדירות במשכנים, שנרשמו לתכניות שיכון אחרות. הואיל והחברה לא יכלה להגיע להסדר עם משרד השיכון על קבלת דירות חליפות, היא הסכימה לקבל את הדירות שנבנו.

החברה הממשלתית-עירונית לשיקום משכנות עוני בפתח תקוה

בישיבתה מיום 8.1.1961 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה על הקמת החברה לשיקום משכנות עוני בפתח תקוה. בהחלטה נאמר, שהחברה תפעל במסגרת האמצעים, שיועמדו לרשותה על ידי הממשלה והעירייה ועל ידי מקורות אחרים למען חיסול משכנות העוני בעיר ושיכונם של התושבים שפונו מהם. עד סוף מארס 1963 השקיע משרד השיכון בפעולות אלה כמליון ל"י, והעירייה — כ-400,000 ל"י. הוקמו 100 יחידות דיור, שכולן אוכלסו, והיו בבנייה 106 יחידות דיור נוספות.

— החברה ראתה את שאלת משכנות העוני בפתח תקוה בעיקר בחיסול מבנים בודדים, שאינם ראויים לדיור, הנמצאים בחלקם במקומות מרכזיים בעיר. הביקורת קבעה, שלא בכל המקרים נבדקו בקשות המועמדים לשיכון, במידה שיהיה בה כדי לקבוע, אם הם זכאים להעדפה בשיכון. לא נבדק, אם בעלי הנכסים, שנהגו מבחינה כלכלית מפינוי הדירות שבבעלותם, נשאו בעול הוצאות הפינוי במידה הדרושה. בלא בדיקה כזאת יתכן, שהעול הכספי הכרוך במתן דיור חליף יוטל במידה גדולה מדי על הגופים הציבוריים ולא על הבעלים הפרטיים.

לפי נתוני עיריית פתח תקוה היה מצב הדירות הקודמות של 100 המשתכנים הראשונים של החברה כדלהלן:

מספר הדירות	מצב הדירות
30	נהרסו
3	עמדו להריסה
15	לא נהרסו והוחזרו לבעליהן
37	פונו ושימשו להרחבת הדיור של שכנים
15	דירות קטנות יציבות אותן עזבו זוגות
100	צעירים, שהיו זקוקים לדירה יותר מרווחת
	ס"ה

— לגבי הדירות שנהרסו הושגה המטרה שנקבעה, אם כי באחדים מהמקרים ניתן היה להשיגה בלא להיזקק למימון ציבורי לשיכונם החדש של המפונים מהדירות שנהרסו. אשר ל-3 המקרים, בהם הובטחה לעירייה הריסת המבנים, היה עליה להקפיד על כך, שההריסה תוצא לפועל; ההריסה לא בוצעה. לגבי 15 המקרים, בהם לא נהרסו כל המבנים שהתפנו,

נעשה אמנם להקלת מצבם של המפונים על ידי סידורם בשיכון, אולם המבנים, שאינם ראויים למגורים, נשארו כמות שהם, והטיפול לא הבטיח תרומה לחיסול משכנות עוני. ביתר 52 המקרים, בהם לא נמסרו הדירות החדשות להשגת עצם המטרה של חיסול משכנות עוני, אמנם חלה הטבה במצב הדיור של מספר משפחות, אולם בכך לא הושגה המטרה העיקרית, שלה נועדו האמצעים המצומצמים, שהועמדו לרשות המפעל.

חברת מעון לעובד בע"מ

חברת מעון לעובד בע"מ נרשמה כחברה ציבורית בשנת 1962. הונה הרשום של החברה ליום 31.12.1963 היה 15 מליון ל"י. בעת ייסוד החברה חתמה ממשלת ישראל על מניות בסך 7.5 מליון ל"י, הסתדרות העובדים הכללית על מניות בסך 6 מליון ל"י וחברת שיכון עובדים בע"מ על מניות בסך 1.5 מליון ל"י. בהחלטתה של ועדת השרים לענייני כלכלה בישיבתה מיום 5.2.1961 נקבע, שהחברה תפעל בהתאם לעקרונות של משרד העבודה לחיסול משכנות עוני. בהסכם, שנחתם במאי 1961 בין הממשלה לבין הסתדרות העובדים הכללית וחברת שיכון עובדים, נאמר, שוועדת השרים לענייני כלכלה קבעה, שהחברה תפעל בתוך שכונות המוכרות כמיועדות להריסה ולשיקום. בהסכם נוסף מאותו מועד עם חברת שיכון עובדים בע"מ נקבע, שכמועמדים יתקבלו אך ורק חברי ההסתדרות, הגרים בשכונות, המוכרות כמיועדות להריסה ולפינוי. מועצת הפועלים במקום תהיה רשאית להמליץ על מועמדים לשיכון, הגרים במבנים מסוכנים, או בתנאי דיור קשים, גם אם אין הם גרים בשכונות שנועדו לפינוי; נקבע, שמספר משתכנים אלה לא יעלה על 10% מכלל המשתכנים. במאוס 1963 היו לחברה בשלב בנייה 894 דירות בכל הארץ. עד לאמצע שנת 1963 נרשמו לשיכון רק 211 מועמדים מבין דיירי משכנות עוני, המיועדים להריסה. משרד השיכון העביר לחברה בשנת הכספים 1962/63 סך של 2.5 מליון ל"י על חשבון השתתפותו במימון הבנייה. הביקורת הצביעה על כך, שלפי ההסכם היה על משרד השיכון להשתתף במימון דיורם של כ-230 מועמדים, וחלקה של הממשלה במימון דירות אלה, לפי שיעור השתתפותה בהון החברה, היה צריך להסתכם עד סוף מאוס 1963 בכ-700 אלף ל"י. החברה הסבירה, שמחמת מספרם המועט של מועמדים לשיכון מבין דיירי משכנות העוני נדונה מחדש שאלת הוצאות לשיכון בתל אביב-יפו ובחיפה. באפריל 1963 סוכם, שלאחר מסירת הדירות למפונים, להם תינתן זכות עדיפות להשתכנות, יעמדו הדירות הנותרות לצורכי הטבת תנאי דיור. לדעת הביקורת נועדה ההקצבה לחיסול משכנות עוני, ולא להטבת תנאי דיור של בודדים. קיימות אמנם במדינה פעולות לשיפור הדיור, אולם לא בתנאים הנוחים במיוחד, בהם נמסרו הדירות למשתכנים. שכן מפוני משכנות עוני נדרשים להשקיע מראש ברכישת דירותיהם החדשות סכום יחסי קטן בהרבה מזה שנדרש ממשכנים מסוגים אחרים; כן ניתנות להם הלוואות לתקופות ארוכות יותר מהרגיל ובריבית יותר נמוכה.

*

בעיית השיכון בארץ היא בעייה נכבדה מאוד בכללותה, ואינה ניתנת לפתרון אלא בהדרגה ובשלבים מוגדרים, ואמנם העלה שר השיכון בדצמבר 1963 תכנית רחבה לחיסול משכנות העוני במדינה. בפני הממשלה והמטפלים בשיכון מטעמה עומדות משימות חשובות רבות:

שיכון עולים ; חיסול המעברות שנותרו עוד ; שיקום משכנות עוני ; וגם עזרה בשיכון לאותם מתושבי הארץ, היכולים מצדם לממן במידה ניכרת את בניית דירותיהם במסגרת מפעל החסכון לבניין. לכל אחד ממפעלים חשובים אלה הוקצבו על ידי הכנסת, על פי המלצות הממשלה, סכומים מתקציב המדינה, ואושרו תכניות פעולה לגביהם, כל תכנית ותנאיה המיוחדים. לכן נודעת חשיבות מיוחדת לשמירה בכל מקרה על המסגרות, שנקבעו לתכניות השונות.

מבנים למוסדות ציבור

משרד השיכון מקים לעולים ולתושבי מעברות, נוסף על בתי מגורים, גם מבנים למוסדות ציבור ולמתן שירותים לתושבי השיכונים. הטיפול מרוכז בידי המחלקה למוסדות ציבור של המשרד.

ביישובי פיתוח, הנמצאים רובם מעכו צפונה ומיבנה דרומה, מקימה המחלקה, במימון מלא מתקציב המשרד, את כל המבנים הדרושים למוסדות ציבור, כגון מרכז עירוני, מוסדות דת, תרבות, חינוך, בריאות, סעד, מוסדות מוניציפאליים, לשכות עבודה וחנויות. ביישובים אחרים מסייעת המחלקה בהקמת חלק ממוסדות הציבור, בעיקר על ידי מתן הלוואות.

לפי הנתונים שבדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת הכספים 1962/63 נבנו על ידי משרד השיכון (ומקודם על ידי מינהל השיכון) עד לסוף שנת 1961/62 3,001 כיתות לבתי ספר, 710 גנונים וגני ילדים, 356 בתי כנסת, 267 מועדוני נוער ו-2,645 חנויות ; שטחם הכולל של המבנים הוא חצי מליון מ² בקירוב. בנתונים הנזכרים נכללו בניינים קבועים בלבד, ולא מבנים ארעיים, שהוקמו בשנים הראשונות לקום המדינה. בשנת 1962/63 הושקע בהקמת מוסדות ציבור סך של 20 מליון ל"י בקירוב, הכולל הלוואות בסך כ-3.8 מליון ל"י. ההוצאה הכוללת מתקציבי המדינה עד סוף שנת 1962/63 נסתכמה בסך 114 מליון ל"י, בכללן כ-19 מליון ל"י, שניתנו כהלוואות.

בחודשים אפריל-ספטמבר 1963 נערכה ביקורת במחלקה למוסדות ציבור על ההסדרים והנהלים של הקמת בתי ספר באזורי פיתוח ושל מתן הלוואות לשם הקמת מבנים למוסדות ציבור.

מבנים לבתי ספר

חלק ניכר מההשקעה הישירה במוסדות ציבור מיועד להקמת מבנים לבתי ספר. לפי נתוני משרד השיכון נסתכמה ההשקעה בהקמת בתי ספר ביישובי עולים, בתקופה מ-1955/56 ועד 1962/63, ב-44 מליון ל"י בקירוב ; 34 מליון ל"י מתקציב משרד השיכון וכ-10 מליון ל"י מתקציב משרד החינוך והתרבות. לפי נתונים, שרוכזו על ידי משרד מבקר המדינה, הגיעה ההשקעה הממוצעת בהקמת מבנים לבתי ספר ב-6 עיירות פיתוח גדולות לכ-550 ל"י לכל יחידת דיור שנבנתה במקום.

לקראת כל שנת תקציב עורך משרד השיכון תכנית בנייה של בתי ספר באזורי פיתוח ובמרכז הארץ, לפי נתוני משרד החינוך והתרבות ובתיאום עמו. התכנית מפרטת את מספר הכיתות העומדות לבנייה בכל יישוב ויישוב ואת אומדני ההשקעות.

— קצב הקמתם של המבנים לבתי ספר אינו מדביק את הצרכים בתחום זה, ולפיכך מן הדרוש, שהקצבת הכספים לבתי הספר ביישובים השונים תיעשה לפי סדר עדיפויות קבוע מראש. נקבע, שבתיקי משרד השיכון אין נתונים המאפשרים לקבוע סדרי עדיפות בהקמת בתי ספר, ולא נרשמו בתיקים הנמקות להחלטות שנתקבלו.

כתוצאה ממחסור במבנים הונהגה במקומות יישוב רבים משמרת שנייה בבתי הספר היסודיים, וחלק מהכיתות שוכן במבנים ארעיים ובבתי מגורים. בדיקת מדגם של הנתונים האחרונים, שהיו בידי משרד השיכון ושהתייחסו לשנת הלימודים תשכ"ג, העלתה, שבשנת הלימודים תשכ"ג חל גידול ניכר במספר כיתות הלימוד במשמרת שנייה לעומת השנים הקודמות. להלן נתונים על מספר כיתות הלימוד במשמרת שנייה ב־9 עיירות פיתוח טיפוסיות:

שם המסוף	המספר הכולל של הכיתות בשנת הלימודים תשכ"ג	מספר הכיתות במשמרת השנייה
אופקים	46	2
אשדוד	63	7
אשקלון	196	27
בית שמש	24	8
דימונה	78	24
נתיבות	22	1
קרית גת	84	7
קרית מלאכי	42	2
שדרות	36	7
	591	85

מהנתונים שהובאו לעיל נראה, שכתוצאה מהפיגור בבניית בתי הספר נוצר גם פער בין מקום למקום. הפער עשוי היה להיווצר על ידי גורמים, שבחלקם לא ניתן לחזותם מראש, כגון תגודות בהיקף העלייה והרכבה. בהעדר הסדרים מתאימים, ובמיוחד בהעדר רישום שיטתי של החלטות מנומקות על בניית בתי ספר, שוב לא ניתן לעמוד על הסיבות לפער.

— המחלקה אינה מכינה לסוף השנה דין וחשבון השוואתי על ביצוע תכנית הבנייה. מן הראוי לערוך כל שנה דין וחשבון על הביצוע לעומת תכנית הבנייה השנתית בצירוף הסברים מלאים על הסטיות מן התכנית. דין וחשבון כזה עשוי גם לשמש למשרד החינוך והתרבות אמצעי פיקוח ויסוד לוויסות תכניותיו.

הלוואות לבניית מוסדות ציבור בשיכונים

בשנת 1962/63 אישרה המחלקה למוסדות ציבור הלוואות לרשויות מקומיות, למוסדות ציבור ולחברות בנייה, שנסתכמו בכ־3.8 מליון ל"י. הביקורת התרכזה בנהלים הקשורים באישור ההלוואות ובשחרור הכספים.

אישור הלוואות. הטיפול בהלוואות הוא בידי המחלקה למוסדות ציבור; האישורים להלוואות ניתנים על סמך המלצת עובדי המחלקה, המנהלים משא ומתן עם נציגי הגופים הנוגעים בדבר.

אין בתיקי המחלקה רישומים על פרטי המשא ומתן ועל הנימוקים להחלטות שנתקבלו, לפיהם אפשר היה לברר, אם ההלוואות אושרו בסדר עדיפות נאות ומתוך אילו שיקולים נקבעו הסכומים. לדעת הביקורת מן הראוי, שוועדה בדרג גבוה תטפל באישור ההלוואות ושיעוריהן לפי הנחיות כלליות, כדי להבטיח טיפול בבקשות להלוואות בהתאם לשיקולים אחידים.

שחרור הכספים והפיקוח על השימוש בהם. סכומי ההלוואות שאושרו משוחררים בדרך כלל ב־3 תשלומים, לפי תנאי ההסכמים: תשלום ראשון נעשה עם חתימת ההסכם על ההלוואה, ובמקרים בודדים בעת חתימת החוזה עם הקבלן המבצע; תשלום שני — עם גמר השלד; ותשלום שלישי — עם גמר הבניין. כדי להבטיח את השימוש בכספים למטרה המיועדת על המחלקה לפקח על התקדמות העבודה ולאשר את התשלומים, לאחר שבדקה, אם התנאים להלוואה נתמלאו.

אישורי המחלקה לשחרור כספי ההלוואות אינם מתבססים בדרך כלל על תיעוד הכולל פרטים מלאים, שעל פיהם אפשר היה לקבוע, שאמנם מגיע למקבל ההלוואה התשלום לפי התנאים המוסכמים. במספר מקרים הסתפקה המחלקה באישור כללי של מקבל ההלוואה על התקדמות הבנייה, אף כשהמדובר היה לא בגופים ציבוריים. גם במקרים, שבהם שוחררו הכספים על סמך אישור עובדי המחלקה, לא כללו האישורים פירוט, כגון תאריך הביקור במקום, תיאור המבנה המוקם ושלב הבנייה.

בבדיקה של מספר הלוואות גדולות נקבע:

— לחברת בנייה אושרו הלוואות בסכום כולל של 265,000 ל"י להקמת מבנים למוסדות ציבור, שפורטו בהסכם. כספי ההלוואות שוחררו על סמך אישור בלתי מפורט של עובדי המחלקה. בדיקה במקום העלתה, שחלק ניכר מכספי ההלוואות שימש למימון בניית בית קולנוע, שלא נכלל בין המטרות, עליהן הוסכם. שינוי הייעוד נעשה לפי הסבר של משרד השיכון, בהסכמה בעל פה, בלא שהסכמת המשרד הועלתה על הכתב.

— ביוני 1961 אישר המשרד לקופת החולים הכללית הלוואה בסך כולל של 2 מליון ל"י להקמת מרפאות בשיכונים שונים בארץ. הוסכם, שהבנייה תבוצע בשנים 1961/62 ו־1962/63. ושכספי ההלוואה ישוחררו ב־3 תשלומים, על סמך אישורים על התקדמות הבנייה של מחלקת הביצוע במשרד השיכון. עד מועד הביקורת, בסוף ספטמבר 1963, שוחררו 2 תשלומים: 500,000 ל"י בספטמבר 1962 ו־750,000 ל"י בינואר 1963. המחלקה לא הקפידה, שהתקדמות הבנייה תיבדק על ידי המהנדסים של מחלקת הביצוע, שאישורם היה צריך לשמש כאסמכתה לשחרור הכספים, ובתיקים אין רישומים על התקדמות הבנייה. בהעדר תיעוד כזה אין לוודא, אם הבנייה הגיעה לשלבים, שהצדיקו את התשלום למקבלי ההלוואות.

משק החומרים

העודף בחשבון המסחרי

1. משרד השיכון רוכש חומרי בנייה במרוכז בארץ ובחוץ לארץ ומספקם לקבלנים, העוסקים בבניית שיכונים במסגרת השיכון הממלכתי; מחירי החומרים שסופקו נקבעים על ידי משרד השיכון בהתחשב במחירי השוק. החשב הכללי מעמיד לרשות המשרד מקדמות

למימון הרכישה. הרישום של עסקאות הרכישה והמכירה מתנהל במשרד בחשבון המסחרי מחוץ למסגרת חשבוניות התקציב. בשנים 1960/61 עד 1962/63 נצטבר בחשבון המסחרי מהפרשים בין מחירי הרכישה לבין מחירי המכירה, על מחזור בסך 39 מליון ל"י בקירוב, ריווח בסך 4,479.24 ל"י, וזה לאחר חיוב החשבון בכ-2.5 מליון ל"י — חלקו של החשבון המסחרי בהוצאות הארגוניות של המשרד.

לדעת הביקורת, לא היה זה מתפקידו של משרד השיכון להביא להיווצרות רווחים העולים בהרבה על הדרוש לכיסוי ההוצאות. ככל שעולים מחירי המכירה על מחירי הרכישה, בה במידה מתייקרים מחירי העבודות הנדרשים על ידי הקבלנים המבססים את הצעותיהם, בין השאר, על מחירי החומרים; התייקרויות העבודות חלות אפוא על התקציב. אכן, אם המשרד לא רצה לספק לקבלנים חומרים במחירים למטה ממחירי השוק, מן הנכון היה לזקוף את ההפרש לחשבון אותן העבודות, שהחומרים הנדונים שימשו לביצוען.

2. מהרווחים השתמש המשרד בסכומים שונים למטרות, שלגביהן לא קיבל הרשאה תקציבית.

— בשנים 1960/61 ו-1961/62 הפריש המשרד מהרווחים סך 2.3 מליון ל"י כרזרבה, שנועדה לפי הרישום לכיסוי הוצאות שחרור ממכס על מבני בתי ספר טרומיים מתוצרת בית חרושת "פיר" שבצרפת. למעשה שולמו הוצאות המכס ממכסי תקציב הפיתוח, מסעיף משנה "בניית מוסדות חינוך" ולא מהרזרבה. בעקבות הביקורת חיסל משרד השיכון את חשבון הרזרבה והחזיר את הסכום לחשבון המסחרי.

לדעת הביקורת, במידה שאין זה מעשי עוד לזקוף את הרייוח לחשבון העבודות שבקשר אליהן נוצר יש לכלול את הסכום בהכנסות המדינה.

— המשרד הוציא על נסיעות לחוץ לארץ סכומים מעל למוקצב: התקציב המקורי לשנת 1961/62 קבע למטרה זו סך 7,000 ל"י, ולקראת סוף השנה הוגדלה ההקצבה ל-16,000 ל"י; ההוצאה למעשה הגיעה ל-18,921 ל"י, מזה נוקפו 13,646 ל"י לפרט התקציבי המתאים ו-5,275 ל"י לחשבון המסחרי. כתוצאה מכך הראה הפרט התקציבי המתאים לא גרעון בסך 2,921 ל"י אלא עודף בסך 2,345 ל"י. לא הייתה הצדקה לזקוף הוצאות נסיעה לחשבון המסחרי, כיוון שאותו חלק מההוצאות הארגוניות של המשרד המתייחס לפעולות המסחריות כבר נוקף בסכום גלובלי לחשבון המסחרי.

— מינהל השיכון הקים בשנת 1958 בשביל מע"צ מחסן חומרים, שהקמתו עלתה ב-119,422 ל"י, במאס 1962 נוקף הסכום לחשבון המסחרי, כיוון שבתקציבים מאז 1958/59 לא אושרה למע"צ הקצבה להקמת המחסן. הוצאת כספים על הקמת מבנה בשביל משרד ממשלתי, בלא שניתנה לכך הרשאה תקציבית, יש בה פגיעה בחוק התקציב.

תשלום לספקים

1. בנובמבר 1961 הוזמן משרד השיכון מספק 1,250 טון ברזל בנייה, בלא שצוינו הכמויות, שנדרשו מכל סוג וסוג. היקף ההזמנה היה בסך 500,000 ל"י, ומלוא סכום ההזמנה שולם מראש. בסוף ינואר 1962 בוטלה ההזמנה, והספק החזיר את הסכום לא עם ביטול ההזמנה אלא באמצע מאי 1962. בינתיים הוזמן המשרד, במאס 1962, אצל אותו ספק 3,000 טון ברזל במחירי השוק דאז, שהיו גבוהים ב-12% בממוצע מהמחירים, שנדרשו בנובמבר 1961, מחמת שינוי שער הלירה שחל בינתיים.

לדעת הביקורת, תשלום מראש של מלוא המחיר יש לו הצדקה, אם מובטחת בכך הספקה במחיר קבוע. ההזמנה החדשה ממאריס 1962 מאותו ספק ובהיקף של 3,000 טון ברזל נעשתה לא במחירי ההזמנה הראשונה אלא במחירים, שהיו בעת ההזמנה החדשה, אף על פי שהספק החזיק עדיין במקדמה של 500,000 ל"י, שקיבל בעת ההזמנה הקודמת: לא הייתה הצדקה לויתור על היתרון של מחיר קבוע לגבי 1,250 טון, אשר היה מגיע תמורת התשלום המלא מראש, בתקופת מתח בשוק הכספים.

הותנה עם הספק, שאם תתבטל ההזמנה המקורית של 1,250 טון, עליו לשלם רבית בשיעור 11% על הסכום ששולם לו. בדיקת החשבון ביולי 1963 העלתה, שמשרד השיכון לא דרש ולא קיבל מהספק את הרבית, שהסתכמה בסך 20,000 ל"י בקירוב. בעקבות הביקורת גבה המשרד בראשית אוגוסט 1963 את סכום הרבית.

2. בנובמבר 1961 שולם מכספי החשבון המסחרי לקבלן עבודות אינסטלציה סך 27,000 ל"י בקירוב כהפרשי מחירים של חומרי אינסטלציה, שסופקו על ידי המשרד לקבלן עוד בשנת 1953. לדברי המשרד הוגשו תביעות הקבלן לא בסמוך לגמר העבודה אלא שנים לאחר מכן.

משרד השיכון לא המציא, על אף דרישות הביקורת, את התחשיב, שעליו התבססה קביעת הסכום הנדון ושמראה, לאילו עבודות בנייה הוא מתייחס. העובדה, שעבר זמן רב — כשמונה שנים — מאז ביצוע העבודה ועד לאישור התביעה, מצביעה על כך, שהיו למשרד ספקות, אם ובאילו מידה יש הצדקה לתביעה. לדעת הביקורת היה המשרד מייטיב לעשות, לוא ביקש לפני ביצוע התשלום חוות דעת משפטית מוסמכת.

תיקון ליקויים

בניית שיכונים

דו"ח שנתי 13, עמ' 273

מקרקעין ורישום

1. על פי רשימה מסכמת, שהעביר מינהל מקרקעי ישראל אל אגף השיכון בנובמבר 1960, הועמדו עד אז לרשות האגף 67,500 דונם, וזה בלא להביא בחשבון את שטחי הקרקע להקמת מעברות. על פי רשימה אחרת, שנערכה על ידי המדור לקרקעות באגף השיכון, אף היא בשנת 1960, הגיע היקף הקרקעות ל-99,700 דונם.

הוחל בהכנת רשימה של הבקשות להקצאת שטחים, שהוגשו בשנים קודמות על ידי המשרד, ושל האישורים, שניתנו לבקשות אלה, ובמיפוי השטחים. לפי הערכת המשרד הושלם חלק ניכר מעבודות המיפוי. עם סיום המיפוי יוכל משרד השיכון לערוך השוואות עם מינהל מקרקעי ישראל כדי להגיע לנתונים אחידים לגבי השטחים הנמצאים ברשות המשרד.

2. אין רשימה בדוקה ומרוכזת של הקרקעות, שעליהן הוקמו שיכונים. עד כה הושלם המיפוי של 50 שטחים מתוך 90, שעליהם הוקמו שיכונים, והוחל בהכנת רשימה מתאימה.