

בנייה נסיונית בבאר שבע

אחד הבניינים הגדולים, שמשרד השיכון הקים בארץ, הוא הבית מס' 3 בשכונה ה' לדוגמה בבאר שבע, ששטחו הבנוי משתרע על 12,500 מ² בקירוב. ב-16.12.1960 נחתם עם קבלן חוזה לבניית הבית במחיר של 1,712,000 ל"י. תוך ביצוע העבודה הורה המשרד על שינויים, שהגדילו את היקף החוזה עד 1,830,000 ל"י. הבנייה נסתיימה באוקטובר 1962; עד מועד סיום הביקורת, בסוף אוקטובר 1965, לא הגיש הקבלן חשבון סופי.

כיוון שמבחינות רבות שונה הבניין מהמבנים הרגילים של משרד השיכון, בדק משרד מבקר המדינה, בשנת 1965, מלבד הנתונים הכספיים גם את עניין התאמתו של הבנין לתפקידיו.

1. הבית הוא בן שש קומות ואורכו 250 מטר. בניית בית באורך זה הייתה בבחינת חידוש בארץ. לפי התכנית עמדו להיבנות בקומת הקרקע חנויות ודירות קטנות בנות שני חדרים. למעשה נבנו בשתי הקומות התחתונות העמודים בלבד, ועוד לא הוחל בבנייה ביניהם. מעליהן הוקמו ארבע קומות מגורים, ובהן 138 דירות.

בבית אין מעליות. הכניסה לקומת המגורים הראשונה היא באמצעות מדרגות, המותקנות מחוץ לבניין המקורה, וגם הגישה לדירות היא דרך מעברים בלתי מקורים, המשתרעים לאורכו של הבית.

2. משרד מבקר המדינה בדק את מצב מכירת הדירות. להלן פרטים על חלוקתן לפי השטח ולפי מחיר המכירה (בל"י), שנקבע על ידי ועדת המחירים של משרד השיכון:

מחיר המכירה	השטח של כל אחת (לפי מ ²)	יחידות דיר
14,570	60	60
17,850	72	60
30,550	137	18

בסוף 1962 נמסרו על פי הוראת משרד השיכון 81 דירות בתנאי רכישה למשרד ממשלתי אחד, וביוני 1963 25 דירות נוספות בתנאי שכירות. בהסתמך על הזכות שניתנה לו בהסכם, החזיר המשרד הממשלתי את 81 הדירות שרכש: 47 דירות במשך שנת 1964, ואת יתר ה-34 — עד ספטמבר 1965. גם רוב הדירות בשכירות פונו: במשך שנת 1964 פונו 11 דירות, ועד ספטמבר 1965 פונו 10 דירות נוספות.

למשרד השיכון היו קשיים באכלוס הדירות, ומצב האכלוס של 138 הדירות בבניין היה בסוף 1965 כדלקמן: 6 נמכרו, 23 הושכרו לדיירים שונים, 70 הושכרו לסוכנות כדיר למשתתפי אולפן, ו-39 עומדות ריקות.

מצב התחזוקה של הבניין הוא ירוד. בעת ביקור במקום נראו נזקים חמורים במדרגות ובבניין עצמו, וזוגיות רבות היו שבורות. מצב זה, יחד עם הכניסה הלא נוחה לדירות, המתוארת לעיל, מקשים אף הם על אכלוס הבניין.

3. דמי השכירות של כל אחת מהדירות, שהושכרו למשרד הממשלתי, הועמדו על 80 ל"י לחודש. הביקורת העלתה, שהמשרד לא שילם כל סכום בגין שכר דירה. בעקבות הביקורת התחילה חברת "עמידר" בפעולות גבייה, וגבתה 31,546 ל"י כדמי שכירות עד 31.7.1965.

4. הוצאות הבנייה של הבית, בסך 1,830,000 ל"י בקירוב (שאינו כולל הוצאות פיתוח), נקפו בדו"חות על הביצוע התקציבי בשנים 1961/62 — 1962/63 לחובת סעיף משנה

"שיכון באזורי פיתוח". בתקציב של 1960/61 מופיעה בסעיף משנה זה תכנית דו שנתית של הקמת 400 יחידות דיור בהקצבה של 6,000 ל"י ליחידה, לאמור 2.4 מיליון ל"י לתכנית בכללה. ההקצבה לתכנית זו לשנת 1960/61 הועמדה על 1.4 מיליון ל"י, ובתקציב 1961/62 יועד להשלמת התכנית סכום של מיליון ל"י. הסטייה איננה כספית בלבד: ההקצבה פירטה רמת הוצאה ליחידת דיור, כפי שהייתה מקובלת אותה שעה במסגרת הבנייה התקציבית; לעומת זאת הקים המשרד את הבניין בסטאנדרד גבוה מזה בהרבה והוציא על בניית 138 יחידות דיור סכום, שבו היה עליו להקים כ-300 יחידות.

חשבונות משרד השיכון עם עיריית תל אביב-יפו

משרד השיכון קיבל מרשות הפיתוח שטחים לבנייה באיזור שיפוטה של עיריית תל אביב-יפו. על פי רשימה, שהוכנה על ידי המשרד בסוף שנת 1964, מתחלקים 1,500 דונם, שהועברו לרשותו, ל-600 דונם בקירוב שטח פנוי ו-900 דונם בקירוב שטח בנוי, שעליו הוקמו בשנים 1954—1964 כ-11,000 יחידות דיור.

העירייה מחייבת את משרד השיכון בעד קרקעות פנויות בתשלומים הבאים:

1. ארנונת רכוש על אדמת בניין; התביעה מתבססת, לפי הסבר המשרד, על הסכם עם מינהל מקרקעי ישראל בשם רשות הפיתוח (שעל שמה רשומות הקרקעות הנדונות), לפיו קיבל המשרד על עצמו, מיום הקצאת הקרקעות למשרד, את תשלום המסים החלים על רשות הפיתוח; ההסכם לא הומצא למשרד מבקר המדינה.

2. אגרת בנייה בעבור בניינים, שבנייתם נסתיימה על הקרקעות הנדונות; התביעה מתבססת על הסכם עם העירייה, גם העירייה אישרה קיום הסכם זה; כתב ההסכם לא הומצא לביקורת.

3. תשלומים הקשורים בעבודות פיתוח, שנעשו על ידי העירייה, כגון: אגרת ביוב ותיעול, השתתפות בהוצאות סלילת כבישים ומדרכות, ותשלומים בעד שימוש במים לבנייה.

בחודשים אפריל—אוגוסט 1965 נבדקו היחסים הכספיים בין המשרד לבין העירייה, המתבססים על ההסכמים האמורים, ולגבי דמי השתתפות בעבודות פיתוח — על חוקי העזר המתאימים. כן נבדקו התשלומים לעירייה ורישומם בספרי משרד השיכון.

ארנונת רכוש

כאמור קיבל המשרד על עצמו את תשלום ארנונת הרכוש, שלפי פקודת העיריות חייבת בהן רשות הפיתוח בתור בעל רשום של הקרקעות הפנויות הנדונות. לפי סעיף 274 (1) לפקודת העיריות (נוסח חדש) רשאית העירייה להטיל ארנונת רכוש על נכסים בשיעור של אחוז מסוים מהשווי לצורך ארנונה, כפי שנקבע על ידי ועדת השומה וכפי שרשום בלוח השומה. לפי נתוני מדור הקרקע במשרד השיכון, המבוססים על חשבונות, שהעירייה הגישה בשנים 1959—1962, הסתכמו תביעות העירייה לארנונת רכוש על קרקעות פנויות, המוחזקות על ידי המשרד משנת 1954, ב-584,461 ל"י; והחשבונות לשנים 1963/64—1964/65 הסתכמו ב-2,180,801 ל"י. מכאן, שסך כל תביעות העירייה ממשרד השיכון לתקופה 1954—31.3.1965 הוא 2,765,262 ל"י. לגבי התביעות עד 1962 טוען המשרד,

שחיוב העירייה מתייחס בחלקו לשטחים, שלא החזיק בהן במשך כל התקופה, ולגבי התביעות מ-1963 ואילך מערער המשרד על גובה השומה.

מתפקידו של משרד השיכון לרכז את חשבונות הרשויות המקומיות, לבדוק אם השטה, שעליו נדרשת הארנונה, הוא בתחזוקתו, אם הוא עדיין פנוי ואם הערכת השווי היא סבירה; רק אחר בדיקות אלה יש להעביר את החשבונות לתשלום. לשם מילוי תפקידו זה זקוק המשרד לספר נכסים מעודכן, בו יצוינו פרטי הנכס, תאריך קבלתו לרשות המשרד והמסים, שבהם חב הנכס עד תאריך הבנייה. עוד בעבר עמדה הביקורת על הצורך, שהמשרד ינהל ספר נכסים כזה (ראה דו"ח שנתי 13, עמ' 274). נמצא, שהמשרד אינו מנהל ספר זה, דבר המקשה על בדיקת התביעות ואימותן, במיוחד כאשר מדובר על קרקעות באיזור תל אביב, המפורזות על פני שטח רחב ומצויות בסביבה בנויה.

מרבית התביעות לארנונת רכוש, המתייחסות לתקופה של כ-10 שנים, לא אושרו ולא זכו עדיין לדיון סופי על ידי מדור הקרקע. בעת הביקורת הוחל בבדיקת תביעות העירייה, ואושר סכום של 31,961 ל"י. בבדיקת החשבונות התכרר לביקורת, שמלבד סכום זה אושרו בשנים 1958—1960 חשבונות שונים בעבור ארנונת רכוש, שהסתכמו ב-142,043 ל"י; בהעדר רישום וכתוצאה משינויים בכוח אדם אינם מצויים בידי המשרד פרטים המאפשרים לקבוע, לאילו שטחים ותקופות מתייחסים חשבונות אלה; דבר זה אינו מאפשר פעולה תקינה בשעת המשך אישור החשבונות.

תביעות העירייה לארנונת רכוש מסתכמות בלמעלה מ-2.7 מיליון ל"י, לעומת חשבונות, שאושרו ונוקפו לסעיפים שונים, בסך 174,004 ל"י בלבד. לצורכי חישוב הוצאות הבנייה של דירות הרי ארנונת רכוש דינה כדין הוצאות קרקע אחרות, הנזקפות לחובת עבודות הבנייה והמשפיעות על מחיר יחידות הדיור. מכאן, שפיגורים באישור החשבונות, העדר רישומם וחוסר ידיעות בסיסיות על גודל הארנונה מביאים לכך, שאינו נכלל הסכום המתאים בחישוב מחירה של יחידת דיור.

אגרות בנייה

בהתאם לסעיף 42 לפקודת הפרשנות אינה חלה על המדינה חובת היתר בנייה, וממילא גם לא חובת תשלום אגרת בנייה. החל מתחילת חוק התכנון והבנייה, תשכ"ח—1965, בפברואר 1966, תהיה המדינה חייבת בתשלום אגרה רק לגבי בנייה, שאינה לצורכי שירות ציבורי (סעיף 259 (ב) לחוק), ולגבי בנייה, שאינה בתחום "מרחב תכנון מיוחד" המיועד להקמת שכונה חדשה, בה לפחות 75% מכלל יחידות הדיור בה הוקמו או יוקמו על ידי המדינה או מטעמה (סעיף 32 לחוק). בכל זאת ראה משרד השיכון חובה לעצמו לשלם לעירייה אגרות בנייה כמו בונה פרטי, אם כי רק אחרי גמר כל בנייה.

לטענת המשרד והעירייה קיים בקשר לכך הסכם בין הצדדים. אגרת הבנייה חושבה עד אוגוסט 1960, על פי חוק הענור של הוועדה המחוזית לבניין ותכנון ערים, לפי נפח הדירות; החל מ-18.8.1960 הוגדלה האגרה, כשהיא מתבססת על שטח הדירות (ק.ת. תש"ד, עמ' 1754).

בהתאם להסדרים המינהליים הנהוגים במשרד השיכון מוטלת על מדור הקרקע בדיקת החשבונות של אגרות הבנייה. לשם כך זקוק המדור לדיווח תקופתי מן המשרדים המחוזיים על הבנייה שבוצעה. משרד מבקר המדינה העלה, שמדור הקרקע לא קיבל במשך כל

השנים דו"חות מעין אלה, ואישור החשבונות נעשה, ברוב המקרים, ללא כל מסמך או אישור בכתב מהמשרד המחוזי האחראי על ביצוע הבנייה.

בשנים 1957—1964 הגישה העירייה למשרד השיכון חשבונות שונים בעד אגרות בנייה, ורק חלקם אושרו ושולמו במשך הזמן. לשם החשת אישור החשבונות העבירה העירייה, ביוני 1964, רשימה מרוכזת של כל תביעותיה בנוגע לאגרות בנייה, שהסתכמו ב־1,043,858 ל"י. עד 31.5.1965 אישר משרד השיכון סכום של 376,976 ל"י על חשבון תביעות העירייה, ונותרו עוד 13 חשבונות המתייחסים לתקופה 1963—1965, שהסתכמו ב־109,292 ל"י. לדברי משרד השיכון חשבונות אלה לא אושרו, מפני שהבנייה טרם בוצעה. נתברר, שהסכום שאושר, בצירוף הסכום הנזכר העומד בבירור, מכסים את תביעות העירייה במלואן. ההפרש הניכר בין החשבונות שהוגשו לבין הסכומים שאושרו נובע מכך, שעד ספטמבר 1960, כשהוגדלו שיעורי האגרה, העביר משרד השיכון לעירייה מקדמה על סך 200,000 ל"י, שנועדה להוות כיסוי לחשבונות עד להיקף המקדמה, וסוכם, שהחשבונות יוגשו לפי תעריף האגרה הישן. העירייה הגישה את החשבונות לפי התעריף החדש, דבר, שהביא להפרש הניכר בין התביעות לבין הסכומים המגיעים לדעת המשרד. בעקבות זאת נגרמה השהיה ניכרת באישור החשבונות. רק בתקופת הביקורת ניגשו הצדדים לבדיקת החשבונות ואישורם על פי פרטי ההסדר שצוין.

עבודות פיתוח

בשנים 1954—1962 נערכו שמונה הסכמים לביצוע עבודות פיתוח על ידי עיריית תל אביב בשטחים, שייבנו על ידי משרד השיכון. העבודות כללו סלילת כבישים, התקנת מגרשי חנייה, הנחת קווי מים וביוב, תיעול וניקוז. בהסכמים התחייב משרד השיכון לשלם לעירייה את האגרות וההיטלים החלים, לפי חוקי העזר של העירייה, על בעלי הנכסים בעד עבודות הפיתוח. כן נקבע, שהחישוב הסופי לגבי כל הסכם ייעשה לאחר השלמת העבודה, ובהתאם לכך ישלם משרד השיכון את חלקו בהוצאות הפיתוח. ההיקף הכספי של שמונה ההסכמים היה 5,923,000 ל"י, חלקו של משרד השיכון במימון העבודות נקבע בסך 4,145,000 ל"י.

משרד מבקר המדינה קבע, שההסכמים נערכו ללא פירוט העבודות, לא התנהל חשבון נפרד לכל הסכם, והתשלומים ניתנו בסכומים גלובאליים, ללא התבססות על דו"חות התקדמות העבודה ועל ביצועה למעשה. רק לגבי שלושה הסכמים, שהיקפם הכולל הוא 1,708,881 ל"י, נמצאו חשבונות סופיים, המאפשרים לבדוק את התשלומים ולייחסם לביצוע סעיפי העבודה; לגבי חמישה ההסכמים הנותרים לא נמצאו בתיקי משרד השיכון חשבונות סופיים, אם כי העבודות הסתיימו. עד לסיום הביקורת שילם משרד השיכון, על חשבון הסכומים המגיעים לפי ההסכמים, סך של 4,582,155 ל"י, דהיינו 437,155 ל"י יותר מהסכום, שנקבע בהסכמים.

נוסף על עבודות הפיתוח, הכלולות בהסכמים, נעשו בשנים 1954—1962 על ידי העירייה, על חשבון המשרד, עבודות שונות בהיקף כספי קטן יותר, כגון: עבודות סימון, חיבור קווי מים לשטח הבנייה, תיקונים בכבישים ובמדרכות, שנפגמו עקב הבנייה. לפי ריכוז, שנערך על ידי משרד מבקר המדינה, הגיעו החשבונות לסך 275,238 ל"י. במשרד השיכון לא נמצא חומר מרוכז ומסודר לגבי ההזמנות שניתנו, כך, שלא ניתן היה לקבוע

את העלות של כל עבודה, ואם התשלומים נעשו על סמך חשבונות מפורטים ובדוקים או שולמו כמפרעות.

החל משנת 1963 הונהג במשרד השיכון הסדר, שלפיו נחתם חוזה נפרד לכל עבודת פיתוח, ולכל עבודה מתנהל חשבון נפרד. בחוזה נקבעים פרטי העבודה, היקפם הכספי וסכום האגרות המשוער. עד מאי 1965 נחתמו 25 חוזים, שהיקפם הכולל 3 מיליון ל"י בקירוב. על אף העובדה, שהחשבונות שאושרו הסתכמו ב-1,557,500 ל"י, שולם סך 1,849,500 ל"י, דהיינו 292,000 ל"י יותר.

ניהול חשבונות העירייה בספרי משרד השיכון

חשבונות העירייה בספרי משרד השיכון רשומים בחשבון חו"ז כללי, בו נכללים כל הרישומים בקשר לארגונת רכוש, אגרות בנייה, עבודות פיתוח והזמנות עבודה שונות. ריכוז חשבונות החו"ז, שערך משרד מבקר המדינה החל מ-1.4.1956 עד 31.5.1965, הראה, שיתרת החוב של עיריית תל אביב גדלה מ-418,559 ל"י ביום 31.3.1961 ל-6,941,651 ל"י ביום 31.5.1965.

בדיקת הסיבות לגידול הניכר ביתרת החוב של העירייה העלתה, שהמרכיב העיקרי הוא סכום של 4,150,000 ל"י, שבו חויבה העירייה בעד חלקה בבנייה, שנעשתה על ידי משרד השיכון בשנים 1962/63—1964/65, בעבור החברה הממשלתית-עירונית לשיקום משכנות עוני של תל אביב-יפו בע"מ. באסמכתא לחיוב זה צוין, שהחיוב נעשה והחוב לא נגבה, הואיל ומשרד השיכון חב לעירייה סכומים "על חשבון מסים שהגיעו או שיגיעו". לאסמכתא זו לא צורף כל פירוט נוסף על סוג המסים ושל התקופות, שאליהן הם מתייחסים. כן רשום בספרי משרד השיכון חיוב העירייה בסכום של 1,000,000 ל"י בעד הלוואות, שניתנו לעירייה על ידי בנק טפחות בהתאם להוראות המשרד. גם באסמכתא לרישום זה צוין, שההלוואה ניתנה על חשבון מסים המגיעים לעירייה, שוב ללא כל פירוט. נוסף על כך מראים חשבונות החו"ז בקשר לרישומי המסים, שצוינו בסעיפים הקודמים, שהמשרד שילם 1.7 מיליון ל"י יותר משזוכתה העירייה עבור החשבונות שהוגשו.

הגידול הניכר ביתרת החוב של העירייה בספרי משרד השיכון הוא תוצאה מהשיטה המקובלת זה שנים, שלפיה משלם משרד השיכון מפרעות כוללות על חשבון מסים ועבודות, שביצעה העירייה. תשלומי המשרד לא התבססו על חשבונות, שנבדקו ואושרו, ואף לא על חשבונות, שהוגשו וטרם אושרו. גם אם חלק ניכר מארגונת הרכוש היה מגיע לעירייה — דבר הנמצא בדיון בין שני הגורמים — עדיין אינו מכסה סך תביעות העירייה את מלוא יתרת החובה הרשומה בספרי משרד השיכון.

מהראוי היה, שהמשרד יבדוק וירשום את תביעות העירייה לגמר כל שנת תקציב. הצטברות התביעות במשך שנים רבות, ללא רישום, אינה מאפשרת לראות את המצב הנכון של החשבונות בין המשרד והעירייה. לדעת הביקורת כל הפעולות החשבונאיות, שנעשו במשך השנים, מן הדין שימצאו את ביטוין בספרי המשרד; מכאן הצורך הדחוף להשלים ולרכז את כל הרישומים, כדי שספרי המשרד ישקפו את המצב לאשורו. שיתזור החשבונות משנים רבות כרוך בקשיים, אך מבחינת המינהל התקין אין מנוס מכך, וככל שהביצוע יוקדם, מוטב.

הסכם כולל לתשלום חשבונות סופיים

ביקורת קודמת קבעה, שחשבונות סופיים של הקבלנים לגזברות משרד השיכון הועברו לתשלום באיחור רב, שנע בין שנה לשלוש שנים, ובמקרים אחדים אף הגיע למעלה מזה (ראה דו"ח שנתי 15, עמ' 437).

משרד השיכון הכיר בחומרה שבפיגור הולך וגדל באישור החשבונות הסופיים, וכמוצא של הקלה חלקית הגיע, ב-12 במארס 1965, להסכם עם חברת סולל בונה, שלפיו ישולמו 180 חשבונות סופיים בסך כולל של 118.5 מיליון ל"י, שהוגשו עד ל-1.3.1965, בלי הבדיקה המקובלת של הכמויות ושל מחירי הפריטים ובלי חישובי ההתייקרויות, אלא תיערך בדיקה אריתמטית בלבד. כנגד זה ינכה המשרד ניכוי קבוע מראש בשיעור של 2.9% מסכום כל חשבון. החשבונות, שעליהם חל ההסדר הנ"ל, היו, לדברי ההסכם, חלק מקבוצת חשבונות סופיים של אותו קבלן בהיקף של 225 מיליון ל"י, שנמצאו עד תאריך 1.3.1965 בידי המשרד; מחשבונות אלו נבדקו בצורה המקובלת ואושרו לתשלום עד 1.3.1965 150 חשבונות בסך של 106.5 מיליון ל"י, וההסכם יחול על שאר החשבונות.

בחדשים ספטמבר ואוקטובר 1965 ערך משרד מבקר המדינה, בגזברות ובאגף לביצוע ולפיקוח שבמשרד השיכון, ביקורת על ההסכם.

1. לא היה נכון להחיל את ההסכם על כל החשבונות, כפי שהחול:

(א) מבין 180 החשבונות, שנכללו בהסכם, הוגשו עד תום שנת 1964 142 חשבונות, המסתכמים ב-93 מיליון ל"י בקירוב. 38 חשבונות, שהסתכמו ב-25 מיליון ל"י בקירוב, הוגשו בינואר ובפברואר 1965. לדעת הביקורת לא היה מקום לכלול בהסכם על תשלום, ללא בדיקה, חשבונות, שהוגשו במועד סמוך מאוד לזה, שבו נחתם ההסכם.

(ב) כשהמשרד הסכים לניכוי כולל מהחשבונות הסופיים, בלא בדיקה, היו חלק ניכר מן החשבונות, שנכללו בהסכם, בדוקים, פרט לסעיפים של התייקרות ושל עבודות אינסטלציה, שלגביהם החשבונות טרם סוכמו סופית עם הקבלן. הביקורת של 140 מ-180 החשבונות העלתה, ש-68 חשבונות סופיים נמסרו לבדיקה, על ידי משרד השיכון, למחשבי כמויות מחוץ למשרד ולעובדי המשרד. לגבי 47 חשבונות, שהסתכמו ב-29 מיליון ל"י בקירוב, נעשו החישובים והניכויים על ידי מחשבי הכמויות, והחשבונות נדונו, לרוב, עם הקבלן. לגבי חשבונות אלה היה בוודאי יותר נכון להשלים את השלבים הסופיים של הבדיקה; דבר זה לא היה כרוך בעבודה נוספת רבה ובהוצאות גדולות.

(ג) בהסכם נכללו 17 חשבונות, שלא נבדקו, בסך כולל של 9.5 מיליון ל"י. חשבונות אלה נוגעים לעבודות על סמך הזמנות בלי פירוטים, שעליהן לא נערכו חווים בין המשרד לבין הקבלן. באין תוזה לא ניתן לערוך השוואה בין התביעות, שבחשבון הקבלן, לבין המחירים ופרטי ההזמנה, הנקבעים בדרך כלל בחוזה הבנייה. מחוסר בסיס להשוואה לחוזה דרושה בדיקה מעמיקה של הצדקת חשבון הקבלן. במקרים כאלה עלול הפער בין תביעת הקבלן לבין הסכום, שהמשרד היה עשוי להסכים לו, להיות גדול מהרגיל.

2. שיעור הניכוי של 2.9% נקבע כניכוי ממוצע של 150 החשבונות, שנבדקו בעבר ושאושרו לתשלום. חשבונות אלה לא היוו מדגם מייצג במידה מספקת לגבי אותם החשבונות, שעליהם חל ההסכם.

(א) בדרך כלל באים אותם חשבונות לגמר מוקדם, שאין צורך לערוך לגביהם בירורים

ממושכים עם הקבלן, או שאין עליהם חילוקי דעות בין המשרד לבין הקבלן. מטבע הדברים ההפרש בין סכום החשבון שהוגש והסכום שאושר סופית הוא קטן מאשר לגבי החשבונות, שעליהם קיימים חילוקי דעות.

(ב) בקבוצת החשבונות, שנבדקו על ידי משרד השיכון, נמצאו חשבונות על עבודות פיתוח בסך של כ-70 אלף ל"י בלבד. לעומת זאת, בדיקת מדגם של 12 חשבונות על סך כולל של 17,258,826 ל"י מבין החשבונות, ששולמו ללא בדיקה, העלתה, שנכללו בהם עבודות פיתוח בסך 1,263,530 ל"י. בעבודות אלה הניכוי עקב הבדיקה בדרך כלל גבוה מהממוצע.

(ג) על חשבון התייקרות מחמת שינוי שער המטבע מוסיף בדרך כלל המשרד שיעור קבוע לחשבונות החלקיים. בחשבון הסופי נוהג הקבלן לכלול את תוספת ההתייקרות לפי "הערכה", ומשרד השיכון הוא העורך את החישוב המדויק של התוספת המגיעה. ב-150 החשבונות, שנבדקו על ידי משרד השיכון ושהיוו את הבסיס לקביעת השיעור הכולל, כמעט שלא נמצאו חשבונות, שכללו דרישת תוספת התייקרות בעקבות שינוי שער המטבע; לעומת זאת, חלק ניכר מהחשבונות, שנכללו בהסכם, כלל סעיף זה.

המשרד הסביר, שלא היה ביכולתו להתגבר על בדיקת החשבונות מחמת חוסר בכוח אדם מקצועי; הוא ראה צורך בהסכם חד-פעמי כמוצא לסילוק החשבונות; כן הסביר המשרד, שבביצוע עבודות הבנייה עליו לנהוג לפי עקרונות מסחריים משקיים; אמנם ניסה המשרד להגיע לשיעור ניכוי ממוצע על בסיס חישובים אובייקטיביים. אולם עצם העובדה, שהחשבונות בסכום גדול באים לידי סיכום במשא ומתן אחרי ביצוע העבודה, מטבע הדברים גורם, שייעשו ויתורים הדדיים.

לדעת הביקורת אין כל מקום, מבחינת מינהל כספי תקין, לעריכת הסכם, אשר לפיו משרד ממשלתי ישלם חשבונות ללא בדיקה. בדיקת חשבונות של קבלני בניין היא חשובה במיוחד בגלל השינויים בכמויות ובפריטים, החלים בדרך כלל במהלך ביצוע הבנייה.

משק החומרים

משרד השיכון רוכש חומרי בנייה ומקיים מחסנים, המשמשים בעיקר לאספקה לקבלנים העובדים בשבילו. ביוני 1965 נבדקו פעולות המשרד הנוגעות לרכישה ולהנפקה של שני פריטים עיקריים: צינורות מגולוונים ועצים.

1. משרד השיכון מחייב את הקבלנים לקבל ממחסניו עצים בשיעור 4% וברזל עגול בשיעור 5% מההיקף הכספי של חוזה הבנייה; החל בינואר 1964 חויבו הקבלנים לקבל ממחסני המשרד גם צינורות בשיעור כספי של 1% מהיקף החוזה. המחירים לקבלנים נקבעים לפי מחיר הרכישה של המשרד בתוספת 10%—15% לכיסוי הוצאות ניהול המחסנים (בעניין זה ראה דו"ח 14, עמ' 372).

נקבע, שמשרד השיכון הסכים לשחרר חברה קבלנית מחובתה לקבל ממחסניו צינורות ועצים בשווי של 2 מיליון ל"י בקירוב, ואיפשר לה לקבל במקומם כמות של צמנט באותו שווי. הצמנט נמסר לחברה בפקודת המשרד מבית החרושת במישרין, במחירי בית

החרושת, בלא הוצאות אחסנה. לא נעשו הסדרים, שההוולה, שהקבלן נהנה ממנה, תתבטא בהורדת המחירים, שהמשרד שילם לפיהם לקבלן בעד עבודותיו. לוא נעשו הסדרים להורדת המחירים, היה הדבר מביא לחסכון ניכר לאוצר המדינה.

כל זמן שהמשרד רואה צורך לקיים מחסנים לשם ויסות אספקת החומרים, ולהטיל את עומס ההוצאה הכרוכה בכך על הקבלנים, עליו לנהוג לפי שיטה זו באופן אחיד, ולא להפלות קבלן אחד לטובה על ידי שחרורו מרכישת חומרים ממחסני המשרד.

2. בדיקת היקף המחסנים העלתה, שהמשרד החזיק מלאי גדול של צינורות. ביוני 1962 היו במחסני המשרד, לפי רישומיו, צינורות באורך כולל של 345,000 מטר; כמות זו כללה 157,000 מטר צינורות, שהוזמנו במאי 1962. בתקופת מאי 1962 — נובמבר 1963 הוצאו מהמחסנים צינורות באורך כולל של 60,000 מטר בלבד. יוצא, ש-80% מכלל הצינורות המאוחסנים היו מונחים ללא שימוש, והמלאי במחסנים הבטיח אספקה סדירה של צינורות למשך תקופה ארוכה. על אף זאת הוזמן המשרד בדצמבר 1963 390,000 מטר צינורות נוספים בשווי של 740,000 ל"י בקירוב, באפריל 1964 היו במחסן כ-630,000 מטר צינורות.

משרד מבקר המדינה ריכז את נתוני הניפוק מנובמבר 1963 עד סוף מארס 1965 — 17 חודשים. לפי נתונים אלה הסתכם הניפוק מהמחסנים ב-316,611 מטר; 18,600 מטר בממוצע לחודש. תוך תקופה זו חלה שביתה בת חודשיים באחד המפעלים הגדולים לייצור צינורות בארץ. בחודשיים אלה הוצאו מהמחסן כ-130,000 מטר צינורות בקירוב, שסופקו בחלקם לשוק הבנייה הלא-ממלכתית. בסוף מארס 1965 נותרו במחסני המשרד צינורות באורך כולל של 358,000 מטר — כמות שהייתה מספיקה לצריכה של למעלה משנה בזמנים של שיא בהיקף הבנייה הממלכתית.

לדעת הביקורת אין לתחזיק במחסני המשרד מלאי צינורות בהיקף העולה במידה כה גדולה על הצריכה השוטפת, לרבות רזרבה בהיקף סביר. הדבר כרוך בהפסד המתבטא בהוצאות אחסון וריבית.

שיכון ופיתוח לישראל בע"מ — עסקאות משותפות

משנת 1963 עד ראשית 1965 התקשרה חברת שיכון ופיתוח לישראל בע"מ עם 11 קבלנים, חברות ציבוריות ומוסדות ב-11 עסקאות בנייה משותפות; בחוזים נקבע מספר היחידות שייבנו. בשלוש עסקאות גדולות הוסכם, שהחברה והשותף כל אחד יתן קרקע למחצית מספר היחידות; בחמש עסקאות יותר קטנות העמידה החברה לרשות השותפות את כל הקרקע באזורי פיתוח מתקדמים; בשתי עסקאות, קרקע — ל-60% ממספר היחידות. בשתי עסקאות נתנו השותפים את כל הקרקע, באחת מהן יחד עם המבנים הגמורים. ברוב המקרים, שבהם העמידו שני הצדדים או השותף לבד שטחי קרקע לרשות השותפות, לא היו השטחים גובלים ולא הייתה הכוונה לפיתוח איזור מסוים, שהבעלות עליו הייתה משותפת לחברה ולשותף. ההון למימון הבנייה ולמימון המשכנתאות לרוכשי הדירות השקיעו החברה והשותפים, ברוב המקרים, בחלקים שווים; מרבית המבנים הוקמו במרכזים עירוניים או בסביבת הערים הגדולות.