

משרד השיכון

פעולות ביקורת

נערכה ביקורת במשרד הראשי, באגף לאכלוס, באגף לפרוגרמות, באגף לתכנון והנדסה, ביחידה הממונה על מפעלי החסכון, בגזברות ובכל המשרדים המחוזיים. כן נערכה ביקורת בחברת עמידר, החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ, ובחברת שיכון ופיתוח לישראל בע"מ.

נערכה ביקורת משולבת במשרד, בחברת עמידר ובסניפיה על פעולות אכלוס, ביקורת בה הוחל עוד בינואר 1972 ; כמו כן נבדקו מערכות עיבוד הנתונים על מצאי דירות ואכלוסן.

נבדקו פעולות המשרד לקביעת מחיר יחידת דיור ; תנועת החסכון וההשתכנות של מפעל חסכון לבניין ; סדרי התקשורת והתחשבות עם קבלן ; דרך התקשרות להעסקת עובדים ולהעסקת מתכנן חוץ באגף לתכנון והנדסה.

בחברת שיכון ופיתוח לישראל סוכמה ביקורת כוללת, שממצאיה פורסמו בדו"חות על הביקורת באיגודים.

פעולות איכלוס

בעיית השיכון מלווה את המדינה מאז הקמתה, החל מתקופת העלייה ההמונית בשנותיה הראשונות של המדינה ועד לשנים, שבהן נוצרו מתחים סוציאליים על רקע מחסור בדיור של מעוטי יכולת, של זוגות צעירים ושל משפחות מרובות ילדים. השיפור הכללי וההדרגתי ברמת החיים העמיד בפני הגורמים האחראים לכך את הצורך להעלות את רמתו של הדיור, הן מבחינת גודל הדירות והן מבחינת טיב הבנייה. משימתו העיקרית של משרד השיכון היא לבצע את מדיניות הממשלה בתחום הבנייה למגורים והבנייה לצורכי ציבור. פעולה רבת היקף זו נעשית באמצעות חברות שיכון וקבלנים, בפיקוחו של המשרד. המשרד גם מתכנן שכונות ואף ערים חדשות. במסגרת תפקידו אלה מסייע המשרד להטבת תנאי דיור של אזרחי המדינה הוותיקים ומתן דיור לעולים חדשים. מתן פתרונות לתושבים ותיקים הוא בידי משרד השיכון, ואילו הקצאת דירות לעולים נעשית על ידי המשרד לקליטת העלייה (ראה בדו"ח זה, עמ' 536).

להלן נתונים של משרד השיכון על מספר פתרונות הדיור, שנתן בתקופה 1.4.1969 — 31.3.1972 :

פתרונות איכלוס בשנים 1969/70 עד 1971/72 לפי ייעודים

ס"ה	לחוסכים במפעל חסכון לבניין	לעולים	ס"ה שיכון סוציאלי	לזוגות צעירים				למעוטי יכולת ולהחלפת דיור פגום ⁽¹⁾				
				ס"ה	הלוואות	איכלוס חוזר	דירות חדשות	ס"ה	הלוואות	איכלוס חוזר	דירות חדשות	
21,767	2,962	9,148	9,657	2,459	791	960	708	7,198	4,054	1,830	1,314	1969/70
23,617	2,699	8,882	12,036	2,898	1,452	1,039	407	9,138	4,099	3,938	1,101	1970/71
32,967	3,962	15,562	13,443	4,430	1,702	1,786	942	9,013	3,407	3,909	1,697	1971/72
78,351	9,623	33,592	35,136	9,787	3,945	3,785	2,057	25,349	11,560	9,677	4,112	

(1) אינו כולל תוספת חדרים שברשות עמידר.

מהטבלה יוצא, שמספר פתרונות דיור, שניתנו בשנים 1970/71 ו-1971/72 למעוטי יכולת ולהחלפת דיור פגום, עלו במידה ניכרת לעומת שנת 1969/70.

בשנת 1971/72 הגביר משרד השיכון את פעילותו בתחום השיכון לזוגות צעירים ובשיכון של משפחות הגרות בשכונות עוני ובדיור פגום. באותה שנה נערכה לראשונה תכנית תקציבית מקיפה והרשמה נפרדת לתכניות לשיכון לזוגות צעירים; עד אז ניתן סיוע לזוגות צעירים בהיקף לא גדול במסגרות אחרות, כגון בנייה עממית באזור החוף, וותיקים וזוגות צעירים באזורי פיתוח.

שכונות עוני ודיור פגום כוללים שלוש קבוצות עיקריות: דיור צפוף, דיור מסוכן ודיור ארעי ופגום. המספר הכולל של המשפחות המתגוררות בתנאי דיור כאלה נאמד ב-85,000, מהן כ-50,000 משפחות המתגוררות בצפיפות ואשר דיורן הוא גם מסוכן או ארעי. משרד השיכון הציע דרכי פתרון לשיקום הדיור בדרכים אלה: העברה לדיור חדש, או לדירות שהתפנו; הרחבת דיור ושיפוצו; סיוע כספי לפותרים את בעיות דיורם ביומתם ובכוחות עצמם. ביוני 1971 החליטה הממשלה על תכנית חומש לשיקום הדיור של כ-47,000 משפחות, מהן: 30,000 משפחות הגרות בצפיפות; 11,000 משפחות הגרות בדיור פגום; 3,500 משפחות הגרות במבנים מסוכנים; 2,500 הגרות בדיור ארעי. במסגרת תכנית החומש יתן המשרד החל משנת התקציב 1972/73 כ-10,000 פתרונות דיור בשנה.

בביקורת קודמת של משרד מבקר המדינה לגבי פעולות האכלוס בתקופה 1967—1969 הועלו ליקויים בהקצאת הדירות ואכלוסן. בסכמו את הממצאים עמד מבקר המדינה על כך... "שעוד יש לעשות, כדי שדירות לאכלוס יימסרו למועמדים, בצורה שתבטיח שוויון בתנאים שווים, שמירה על סדר עדיפויות ופעולה מינהלית בהתאם להחלטות הוועדות שנקבעו לכך. המדובר בנושא, שמאז קום המדינה תופס מקום חשוב בפעילות הממלכתית ושיש לו משמעות ואף מעורר רגישות מבחינה סוציאלית" (דו"ח שנתי 20, עמ' 582). הממצאים נדונו בוועדת הכספים של הכנסת; בסיכומיה ובהצעותיה לדו"ח שנתי 20 כפי שאושרו על ידי הכנסת, ציינה הוועדה שהיא רואה בחומרה את ממצאי הביקורת, ומבקשת את מבקר המדינה לעקוב אחר תיקון המצב (דוח שנתי 21, עמ' 831).

ועדת העבודה של הכנסת, שדנה במחצית הראשונה של 1972 בסדרי אכלוס לאחר גילוי אי הסדרים בהקצאת הדירות באשדוד, ציננה, במסקנותיה, בין השאר, כי יש לקבוע הנחיות ונהלים חדשים, ברורים ומפורטים יותר, שיבטיחו עבודה תקינה וכן ביקורת שוטפת ויעילה יותר על אופן פעולתן של ועדות האכלוס המקומיות והמחוזיות. כן המליצה לבחון מחדש את הרכבן של ועדות האכלוס המקומיות.

בחדשים ינואר עד נובמבר 1972, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות אכלוס, שבוצעו בשנת 1971 ובחלק משנת 1972 במסגרת הטבת תנאי דיור, שיכון לפי תכניות חסכון ושיכון לזוגות צעירים. הביקורת נערכה בשלושה מבין חמשת המשרדים המחוזיים של משרד השיכון—המרכז, הנגב, הגליל—וב-11 מבין 46 סניפי עמידר: לוד, רמלה, חולון, בת ים, כרמיאל, נצרת עלית, צפת, שני סניפים בבאר שבע, אשקלון וירושלים—רמות, מהם סניפים, שטיפלו באכלוס ביישובים עירוניים צפופים, ביישובי פיתוח ובשכונות חדשות. בביקורת בסניפי עמידר נבדקו הפעילויות המיוחדות לכל סניף, למשל: בדיקות האכלוס לפי תכניות חסכון בחולון, בת ים, באר שבע וירושלים—רמות; והטבת תנאי דיור בלוד, רמלה ובת ים.

הסדרים ארגוניים

מבנה משרד השיכון הוא כדלהלן: המשרד הראשי שבירושלים; וחמשה מחוזות, שנקבעו על פי חלוקה טריטוריאלית: ירושלים, הנגב, המרכז, חיפה והעמקים והגליל. מתחילת

1965 פועלות במסגרת משרד השיכון ועדות אכלוס הדנות ומחליטות בבעיות אכלוס ובהקצאת פתרונות דיור בעיקר למשפחות מרובות ילדים, למפוני משכנות עוני ולזוגות צעירים: במאי אותה שנה הוקמה ועדת אכלוס מרכזית וועדות אכלוס מחוזיות ובדצמבר 1966 הוקמו ועדות מקומיות לאכלוס. מאז שנת 1971 מכון את פעולות האכלוס אגף מיוחד, שהוקם לשם כך במשרד הראשי — אגף האכלוס. באכלוס בדירות עוסקת בעיקר חברת עמידר. חברה זו היא אחת החברות המסונפות למשרד השיכון ומטפלת בין היתר בניהול ובהחזקה של מבנים, המוקמים במסגרת משרד השיכון, ובהרחבת דיור.

בשנת 1965 קבע משרד השיכון נוהלי אכלוס, המפרטים את תפקידיהן וסדרי עבודתן של ועדות האכלוס; בספטמבר 1971 תוקנו נהלים אלה. תפקידן של הוועדות הוגדר כדלהלן: "לזרז ולייצל את תהליכי האכלוס על ידי קבלת החלטות מהירות ותואמות בנושא האכלוס ופתרונות הדיור, וכן פיקוח יעיל יותר על ביצוע האכלוס בכל הדרגים ובכל יעדי הבנייה של משרד השיכון והגופים הקשורים למשרד השיכון". כל ועדה מורכבת מנציגי משרד השיכון, נציגי עמידר ונציגי המשרד לקליטת העלייה.

מנהל אגף האכלוס שבמשרד השיכון מכהן כיושב ראש ועדת האכלוס המרכזית. מתפקידה של ועדת האכלוס המרכזית לקבוע את חלוקת הדירות שנבנו בין יעדי הבנייה השונים; לתת הנחיות למחוזות בהכוונת מועמדים ליעדי הבנייה לרבות מתן הלוואות; לקבוע קריטריונים לזכאות לדירות; להכריע בערעורים, שהגישו מבקשי בקשות לדיור על החלטות הוועדות המחוזיות; ולהחליט בבעיות של בקשות חריגות המועברות אליה לדיון.

בכל אחד מהמחוזות פועלת ועדת אכלוס מחוזית ומנהל המחוז של משרד השיכון הוא יושב ראש שלה. ועדות האכלוס המחוזיות מופקדות, בין היתר, על מתן הנחיות אכלוס לוועדות המקומיות ועל קביעת יעדים של דירות. עליהן לפקח על הוועדות המקומיות ולדון בערעורים, שהגישו מבקשי בקשות לדיור על החלטות של ועדות מקומיות. במסגרת ועדת האכלוס המרכזית והוועדות המחוזיות פועלות ועדות משנה הדנות בנושאים, שהוזכרו לעיל.

ועדת אכלוס מקומית פועלת בכל רשות מקומית או בכמה רשויות מקומיות קטנות במשותף. בסוף שנת 1972 פעלו במשרד השיכון כ-80 ועדות אכלוס מקומיות. הממונה על האכלוס במחוז הוא יושב ראש של ועדה מקומית, ונוסף על נציגי חברת עמידר ונציגי המשרד לקליטת העלייה, משתתפים בה, במעמד של יועצים, נציגי הרשות המקומית ונציגי מועצת הפועלים. על ועדות האכלוס המקומיות לדון בבקשות להקצאתן של דירות, בשכירות או ברכישה, ומוטל עליהן לפקח, כיצד מבצעת החברה המשכנת, שהיא בדרך כלל חברת עמידר, את החלטותיהן.

הטבת תנאי דיור

הטיפול המינהלי בבקשות

1. בקשות לסיוע בענייני דיור מתקבלות במשרדים המחוזיים של משרד השיכון, בסניפי עמידר וברשויות המקומיות. הבקשות הן בעיקר של משפחות הגרות בצפיפות או בדיור פגום. כל שנה התקבלו אלפי בקשות בענייני דיור.

— הבקשות שהתקבלו הועברו לטיפולם של עובדים המכונים את הבקשה לדיון בוועדות, אולם רישומים על הבקשות לסוגיהן, לא נוהלו לא במשרד השיכון ולא בסניפי עמידר. באין רישום לא הובטח, שכל הבקשות אכן יובאו לדיון ולפי סדר קבלתן. בדיוקת מסורגות של בקשות העלו, כי היו השהיות בטיפול בהן: בלוד, למשל, טיפל סניף עמידר במאי 1972 ב-31 הבקשות, שהוגשו עוד בתקופה ינואר 1970 עד דצמבר 1971, ובבקשה אחת אף מיולי

1969. בוועדת האכלוס המקומית ברמלה נדונו שתי בקשות להטבת תנאי דיור, של נזקק סעד ושל משפחה מרובת ילדים, 5 ו-7 חודשים לאחר הגשתן בינואר ובנובמבר 1971; שלוש בקשות להטבת תנאי דיור שהוגשו במארס 1971, בדצמבר 1971 ובפברואר 1972, לא נדונו עד למועד עריכת הביקורת, ביולי 1972; אחת מהן הייתה בקשה של משפחה המתגוררת במבנה. שיש עליו צו הריסה ואשר לפי סדר העדיפויות קודמת בדחיפותה לכל בקשה אחרת. הואיל והקצאת דירה ומתן פתרונות דיור לזכאים הוא תהליך הדורש פרק זמן מסוים, אם משום מקומו של המבקש בסדר העדיפויות ואם משום מלאי הפתרונות העומדים באותו זמן לרשות הוועדה המאכלסת, יש להבטיח שלא ייגרמו השהיות בשל מחזלים מינהליים.

2. לפי הנהלים, כל בקשה צריכה להיות מלווה שאלון, שבו ימולאו פרטים אישיים של המבקש הדרושים לצורך הדיון בבקשתו. על סניף עמידר לוודא, לפני הדיון בוועדה, את אמיתות הפרטים, שמסר המבקש. השאלון מובא לדיוני ועדת האכלוס והוא משמש גם גליון טיפול המלווה את הבקשה בכל השלבים. לפי הנהלים על חברי ועדת האכלוס לרשום בגליונות הטיפול בכל מקרה ומקרה את ההחלטה שהתקבלה ולחתום עליה.

מספר פתרונות הדיור בכל שנה, שהמשרד יכול להציע לזקוקים לסיוע, הוא מוגבל. הואיל והבקשות הנדונות בוועדות האכלוס נוגעות לעניין, שהוא חשוב ועתים מכריע למגישי הבקשות, דרוש, שלא יהיו שבויים ואי דיוקים במלוי טופסי הבקשה ושכל הבקשות יכללו נתונים על בסיס שווה, כדי לאפשר לוועדה לשקול את הבקשה לגופה ולהשוותה לבקשות אחרות.

מחוזות המרכז והנגב, וסניפי עמידר בבת ים וברמלה לא הקפידו במקרים רבים על כך שמגישי הבקשות ימלאו שאלונים. במחוז הנגב, למשל, נדונו 300 בקשות, שעל פיהן הוקצו דירות למבקשים, אם כי לבקשות לא היו מצורפים שאלונים כנדרש. היו מקרים רבים, שמולאו השאלונים, אך לא הייתה הקפדה על אימות הפרטים האישיים שנרשמו בהם; כך היה במחוז המרכז ובסניפי עמידר שבלוד וברמלה. בדיקת פרוטוקולים של הוועדה המקומית בחולון העלתה 10 מקרים שלגביהם נרשמו בפרוטוקולים פרטים אישיים השונים מן הרשום בבקשות, בעיקר בדבר גודל המשפחה: ב-8 מקרים נרשם מספר נפשות גדול יותר וב-2 מקרים מספר נפשות קטן יותר.

- ועדת האכלוס המרכזית לא הנהיגה סדרי תיעוד ותיוק לבקשות ולמסמכים. גם בוועדה זו נדונו לעתים בקשות, שלא צורפו אליהן שאלונים המכילים פרטים מלאים ואחידים כדי לאפשר דיון נאות: המסמך היחיד, שהוועדה התייחסה אליו, היה מכתבו של המבקש. בכמה מקרים לא נמצאו, בצירוף לבקשות, המסמכים הנוגעים להן, כמו אישורים רפואיים או בקשות קודמות שנדחו.

3. - במחוז המרכז ובמחוז הנגב דחו הממונים על האכלוס בקשות על הסף. במחוז המרכז נדחו בקשות רבות בנימוק, שלא ניתן לדון בהן, כיוון שוועדת האכלוס טיפלה אותה עת בבקשות, שהוגשו לה כחצי שנה קודם לכן. במחוז הנגב נדחו בקשות, אף בלא שנומקה הדחייה. לדעת הביקורת לא היה מקום לדחות בקשות על הסף מסיבות, שמקורן בעומס העבודה המוטל על הוועדה, ונכון היה לרשום את הבקשות ולהעלותן לדיון במועד מאוחר יותר. אשר לדחיית בקשות על הסף מטעמים, שמקורם בתוכנה של הבקשה, היה על המשרד לקבוע קריטריונים ברורים הקובעים, אלו בקשות יידחו על הסף, ולהודיע על הנימוקים למבקשים.

4. - לפי הנחיות משרד השיכון מתפקידן של ועדות האכלוס המחוזיות והוועדה המרכזית לדון בערעורים של מבקשים על החלטות שהתקבלו. משרד השיכון לא קבע נהלים

להגשת ערעורים ולא נהג להודיע למבקשים, שבקשותיהם נדחו, על זכותם לערור. לדעת הביקורת דורש מינהל תקין הנהגת סדרים לערעור והבאתם לידיעת הנוגעים בדבר, שאם לא כן מי שאינו מתמצא בסדרי שלטון, עלול להיות מקופח. (בדבר הצורך בהבאת אפשרות ערעור לידיעת הרבים ראה דו"ח שנתי 15, עמ' 460).

– במקרים, שבקשות נדחו, משום שבידי הוועדה לא הייתה אפשרות באותה עת לתת את הסיוע המתאים, אף כי לא נפסלה זכאותו של המבקש לסיוע, לא נהג משרד השיכון לזיום הבאתן של בקשות כאלה לדיון מחדש. המשרד אף לא נהג להודיע למבקש להגיש בקשתו מקץ תקופה מוגדרת, ולא הבטיח אפוא אפשרות לטפל שוב בעניינו של מבקש, שכבר פנה ושעניינו אף נדון.

נהלים, דיונים בוועדות ופעולות אכלוס

נהלים

בנהלים של משרד השיכון, שנקבעו כדי להנחות את ועדת האכלוס בפעולתן, נקבעו קריטריונים לצורך החלטה של הבקשות, ביניהם תנאי הדיור של המבקש ומספר הנפשות שבדירתו. לגבי תנאי הדיור נקבעה זכאותו של המבקש לפי סדר עדיפויות כדלהלן: מבקש הגר במבנה העומד להריסה; באובסטון או בצריף; בדירות פגומות הדורשות תיקון; בבולקון; ובבנייה קשה עם שירותים מחוצה לה. אשר למספר הנפשות שבדירה, נקבעה עדיפות זכאותו של המבקש לפי מספר מטרים מרובעים לנפש, מתשעה מטרים מרובעים ופחות לנפש – ולפי מספר הנפשות בחדר, משלוש נפשות ויותר. לפי הנהלים היה על הוועדות לדון בבקשות לפי כל קריטריון בנפרד ובהתחשב במשקלם הכולל. אולם בנהלים לא נקבעו משקלו של כל אחד מהקריטריונים, וממילא לא נקבע, כיצד לתת דרגת עדיפות לכל בקשה. בהעדר הנחיות מפורטות די הצורך נשאר לוועדות, בתחומן, שיקול דעת רחב. על ועדות רבות הכבידו לחצים ובעיות דיור מקומיות, במיוחד משום שמספר הדירות, שעמדו לרשותן, לא ענה בדרך כלל על הצרכים. בהחלטות הוועדות היו חריגות רבות מן הנהלים והעדר עקיבות. במקרים רבים לא רשמו הוועדות את נימוקי החלטותיהן.

דיונים בוועדות וביצוע פעולות אכלוס

1. – בפרוטוקולים של ועדות מקומיות לא תמיד נרשמו גודל הדירה שהוקצתה על ידי הוועדה ופרטים על תנאי מסירתה. בלוד, למשל, היו הרישומים על החלטות הוועדה מנוסחים באופן כוללני. נאמר בהם, שהוקצו כ-120 דירות, ביניהן דירות מתפנות ל-10 מועמדים (במאי 1971) ול-13 מועמדים (באוקטובר אותה שנה); הוקצו דירות ל-19 משפחות המתגוררות בצפיפות (במאי 1971); ניתנו דירות ל-21 "משפחות ברוכות ילדים" והוקצו 13 דירות "רשימת רזרבה" (דצמבר 1971). כיוון שהדירות העומדות לחלוקה אינן שוות בתכונותיהן, משאירות החלטות כוללניות כאלה מרחב יתר בחלוקת הדירות בפועל, מקום רב לשיקול דעת של עובדי סניף עמידר, ואף למשא ומתן בין הזכאים לבין עובדי הסניף. שיטת הפעולה באמצעות ועדות נועדה למנוע זאת.

2. – בדצמבר 1970 התקיימה ישיבה של ועדת האכלוס המקומית בלוד, שחבריה הם נציג משרד השיכון מחוז המרכז – יושב ראש; נציג המשרד לקליטת העלייה; מנהל סניף עמידר במקום, והיו נוכחים בה סגן ראש העירייה ונציג מועצת הפועלים, כיועצים. בישיבה נתקבלו החלטות בדבר אכלוס של 128 יחידות דיור. על פרוטוקול אחר החליטו מנהל סניף עמידר ומנהל סניף עמידר-שיכונים, וסגן ראש העירייה על הקצאת 28 יחידות דיור מבין ה-128, שנדונו בישיבת ועדת האכלוס המקומית ואשר לפי הפרוטוקול האחר ויתרו

המועמדים עליהן. פרוטוקול זה מכיל אפוא החלטות, שנתקבלו בפורום בלתי מוסמך; הוא לא הובא בפני ועדת האכלוס המקומית לדיון, אולם הועבר לביצוע.

סגן ראש-עיריית לוד, שהוא היועץ הקבוע מטעם העירייה בוועדת האכלוס המקומית, השתתף בשתי הישיבות האמורות. בישיבה האחת — של ועדת האכלוס המקומית — הוחלט, בין היתר, על הקצאת דירה לאביו ועל הקצאת דירה לאחיו. בישיבה השנייה, שהייתה כאמור בפורום בלתי מוסמך, הוחלט, כי האח יקבל את הדירה שנועדה לאב, ומועמד אחר יקבל את הדירה המתפנית של האח. לדעת הביקורת, היה פגם בכך, שסגן ראש העירייה, שהוא בעל השפעה בשל מעמדו הציבורי, השתתף בדיונים בדבר הקצאת דירות לבני משפחתו.

3. - היו מקרים שוועדות אכלוס מקומיות דנו והקצו דירות מבנייה במסגרת מפעל החסכון לבניין (ראה להלן). דירות מבנייה זו אינן מיועדות להקצאה על ידי ועדות האכלוס במסגרת הטבת תנאי דיור, אלא מיועדות לחוסכים בתכניות מפעל החסכון לבניין, הזכאים לרכוש דירות כאלה על פי תנאים שנקבעו בחוזים עמהם. 14 דירות מבנייה מפעל החסכון לבניין בחולון נמכרו לשאינם חוסכים, על פי החלטות של ועדת האכלוס המקומית; בשני מקרים נמכרו דירות בגודל שונה, מכפי שהחליטה הוועדה (80 מ² במקום 60 מ²).

4. - ליד ועדות מחוזיות פועלות, כאמור, ועדות משנה. בבאר שבע דנה ועדת משנה מחוזית ב-226 בקשות, שרק מליאת הוועדה המחוזית הייתה מוסמכת לדון בהן.

הפרוטוקולים מישיבות ועדת המשנה לא הובאו לאישור הוועדה המחוזית. עיון בפרוטוקולים העלה, שבמרבית הישיבות נכחו רק שני חברים, בעוד שלפי הנוהל על ועדה לכלול לפחות שלושה משתתפים; הפרוטוקולים לא היו ממוספרים; לבקשות שנדונו לא צורפו שאלונים. בפרוטוקולים לא נרשמו הנמקות לדחיית בקשות ולא ניתן ללמוד מהם לפי אלו שיקולים נתקבלו ההחלטות. הועלו מקרים, שנתקבלו באותה עת החלטות על הקצאת דירות, שגודלן דומה, למבקשים בעלי נתונים שונים מבחינת גודל המשפחה ותנאי הדיור שלה, בעוד שלבעלי נתונים דומים ניתנו פתרונות דיור שונים.

5. - היו מקרים, שאוכלסו דירות בלא שהוחלט על כך בוועדת אכלוס או, שלא בהתאם להחלטות שנתקבלו בוועדה. דירה אחת נמכרה בערד בלא החלטת ועדה לתושבת גבעתיים, בתנאים הניתנים לעולים; מחיר הדירה היה 11,200 ל"י, והסכום ניתן לרוכשת על ידי המשרד כהלוואה בתנאי משכנתה.

ב-12 מקרים בלוד נמסרו למשתכנים, דירות גדולות יותר (70 מ² במקום 51 מ² ו-83 מ² במקום 70 מ²) ובמקום אחר מכפי שהוחלט; דירות ברכישה ולא כפי שהוחלט בשכירות; או דירה חדשה במקום דירה מתפנית. בחמשה מקרים בלוד לא עמד הסניף על כך, שיימסרו לו הדירות הקודמות של המשתכנים, תוך תשלום התמורה בעדן, בעת ההתחשבות על הדירה החדשה, כפי שהותנה לגבי אותם משתכנים. קבלת דירות אלה הייתה מאפשרת מסירתן למשפחות נזקקות אחרות.

הסיוע בדיור לזוגות צעירים ניתן במסגרת פעולות האכלוס של הוועדות המקומיות. מאז 1971 ניתן סיוע זה גם במסגרת פרויקטים מיוחדים של בנייה לזוגות צעירים וקביעת זכאות על פי שיטת ניקוד, שהמשרד הנהיג. משרד מבקר המדינה בדק את פעולת האכלוס של זוגות צעירים, שנעשתה באמצע 1971 באשקלון, במסגרת פרויקט, שבוצע שם. מספר הנרשמים היה 340 ו-279 מהם נמצאו זכאים, על פי מספר הנקודות שצברו. כמחציתם של אלה שוכנו בפרויקט, שבו היו 162 דירות, וליתר הזוגות הוקצו דירות שהתפנו, מחוץ לפרויקט. בדיקת ההקצאה של 162 הדירות החדשות בפרויקט העלתה, שבשלושה מקרים הוקצו דירות לזוגות, שלא צברו את מספר הנקודות הדרוש. המשרד הסביר, שזוגות אלה

ערערו על אייזכרה בזכאותם, ועל כן חזר המשרד לדון בעניינם והקצה להם דירות כמבוקש. לדעת הביקורת, אם היה מקום לדון גם בזוגות, שצברו מספר נקודות קטן מכפי שנקבע, היה על המשרד להביא לדיון גם את יתר הנרשמים, שצברו ניקוד דומה לזה של המערערים, 38 במספר, אף בלי פנייה מצדם. לגבי 24 מקרים אחרים לא היו נתונים, שאיפשרו לקבוע, אם הזוגות, שהוקצו להם דירות, אמנם צברו את מלוא מספר הנקודות, שנקבע כדרוש לזכאות לדירה.

בנהלים נקבע, שכל ועדת אכלוס תעביר פרוטוקולים מדיוניה לאישור ועדה שבדרג גבוה ממנה. פרט לנהל זה, שאמנם לא הבטיח כראוי את הפיקוח על הוועדות המקומיות, לא נקבעו במשרד הסדרים לביקורת פנימית ואמצעי פיקוח על פעולות הוועדות ועל ביצוע החלטותיהן. ביוני 1972 קבלה ועדת האכלוס המרכזית החלטה, שהחלטות של ועדות אכלוס מקומיות לא יהיו טעונות אישור של ועדות מחוזיות, וזאת החלטות על בקשות, שהוועדות המקומיות יגדירו אותן כחריגות. בכך בוטלה גם הדרך היחידה לקיים פיקוח על פעולת הוועדות המקומיות.

לפי הנהלים של משרד השיכון על הוועדות המקומיות לדון בבקשות באופן שוטף, לפי סדר קבלתן ולהתכנס לשם כך לעתים מזומנות, לפחות פעם בחודש. הוועדות לא התכנסו בתדירות שנדרשה בנהלים, ומשרד השיכון הסביר זאת כך שהממונים על האכלוס במחוז, שמתפקידם לשמש כיושב ראש כל הוועדות המקומיות שבמחוזם, לא יכלו להתפנות לדיונים תקופים יותר. לדעת הביקורת, הנהלים בדבר דיון שוטף אינם מאפשרים טיפול ממצה, שיהיה בו כדי ליצור התאמה בין הבקשות, לפי עדיפויותיהן, לבין כלל פתרונות הדיור העומדים לרשות הוועדה במקום. לצורך התאמה כזאת דרושים נתונים מלאים על הצרכים מצד אחד, ועל פתרונות הדיור העומדים לרשות הוועדות מצד אחר. עוד יש לתת את הדעת על כך, שהגבלת הדיון למרחב המקומי בלבד, ללא זיקה למצב הדיור ביישובים הסמוכים, גורעת מתכליתיות הטיפול.

על המשרד לשקול, אם פעולה במסגרת של ועדות מקומיות היא יעילה מבחינת ניצול נכון של משאבים מוגבלים, ואם לא היה רצוי לפעול במסגרות רחבות יותר ובדרג גבוה יותר, תוך הפעלת מערכות מידע מתוחכמות. בכך אפשר יהיה גם לצמצם תופעות בלתי רצויות, שמקורן בקרבת יתר שבין מקבלי ההחלטות לבין הציבור הנזקק להם.

ועדת האכלוס המרכזית

- לפי הנהלים צריכות לפעול ליד הוועדה המרכזית ועדות משנה, כל אחת בסוג מוגדר של בקשות. למעשה הייתה ועדת משנה אחת שדנה בכל הבקשות לסוגיהן, שהגיעו לוועדה המרכזית. נוסף על כך היא דנה גם בבקשות, שלפי מהותן צריכות היו לבוא לדיון בוועדות המחוזיות. למשל: נדונו בה בקשות החורגות מהקריטריונים, שמקומן להידון בוועדה המרכזית עצמה, ובקשות להלוואות, שלפי הנהלים יש לדון בהן בוועדת משנה של ועדת אכלוס מחוזית.

מתפקידה של הוועדה המרכזית לדון רק בבקשות המועברות אליה מוועדות מחוזיות או בבקשות הנוגעות למקרים חריגים.

- הוועדה המרכזית דנה גם בבקשות, שלפי העניין היה מקום לדון בהן בוועדות בדרג נמוך יותר, כמו בקשות של זוגות צעירים ופניות אחרות לקבלת סיוע בדיור, שלא נדונו בוועדות אכלוס מקומיות. חלק מן הבקשות הגיעו ישירות אל הוועדה על סמך החלטתו של אחד מחבריה ובלי שניתנו הנמקות לכך.

- על פי החלטתה של ועדת האכלוס המרכזית נמסרו לשלשה זוגות צעירים דירות, שרכש המשרד ואשר נועדו לפתרון בעיות דיור של משפחות, שאין ביכולתן לפתור את בעיות הדיור שלהן בכוחות עצמן ושלא נמצא בשבילן פתרון במסגרת מלאי הפתרונות העומד לרשות המשרד. תנאי רכישת דירות כאלה על ידי המשתכן הם נוחים ביותר. לא נמצאה הנמקה, מדוע ניתן לזוגות אלה סיוע החורג מן המסגרת המקובלת במשרד לגבי טיפול בזוגות צעירים.

- באוגוסט 1971 הורה הממונה על האכלוס במשרד השיכון על מכירת דירה לעובדת של חברת שיכון ופיתוח. בהוראתו ציין, כי הוא מסתמך על החלטה של ועדת האכלוס המרכזית. משרד מבקר המדינה דרש להמציא לעיונו את ההחלטה, אך היא לא הומצאה לו.

בפברואר 1972 החליטה הוועדה המרכזית כי "בקשות לסיוע בענייני דיור של עובדי משרד השיכון, המשרד לקליטת העלייה וחברת עמידר, שאינן עומדות בקריטריונים ברורים לחלוטין, יועברו אליה לדיון לאחר המלצת המנכ"ל הנוגע בדבר".

- הוועדה אישרה בספטמבר 1972 סיוע חורג מהמקובל לעובד חברת שיכון ופיתוח. לעובד זה אושרה משכנתה תקציבית בסך 20,000 ל"י ומשכנתה בנקאית בסך 15,000 ל"י לרכישת דירה, ששטחה 120 מ" במחיר 87,000 ל"י. דירה זו נרכשה על ידי היחידה לרכישת דירות מיד שנייה למטרת אכלוס עולים; בראש היחידה עמד אותו עובד, שהדירה נמכרה לו. עובד זה התגורר בבת ים בדירה בת 69 מ" שאף היא הייתה מיועדת מלכתחילה לאכלוס עולים, ושנמכרה לו ב-1968 על ידי חברת שיכון ופיתוח. בעקבות הביקורת הודיע המשרד שביצוע ההחלטה מספטמבר 1972 עוכב.

תכניות חסכון לבניין

מאז 1955 מפעיל משרד השיכון תכניות חסכון לבניין (ראה בדו"ח זה, עמ' 562). המשרד מוכר לחוסכים דירות במחירים, שהם בדרך כלל נמוכים במידת מה ממחיר השוק ומסייע להם בהלוואות בבטחון משכנתה, בתנאים נוחים מאלה שניתן להשיג בשוק הכספים. הבנייה במסגרת זו היא בדרך כלל ברמה משופרת והתכנון מופנות לציבור הרחב החוסך לפי יכולתו, בהתאם להתקשרות חוזית עם משרד השיכון. התנאים לזכאות לקבלת דירה הם סכום החסכון ומועד ההרשמה. עד ינואר 1971 היה מוגדר כזכאי כל מי שנרשם והפקיד בחשבון החסכון לפחות 4,000 ל"י ליום 31 במאס. מאז מוגדר כזכאי מי שחסך לפחות 6,000 ל"י, בתנאי שהוא רשום לפחות שנתיים עד לתאריך הקובע. את דמי החסכונות מפקידים החוסכים בטפחות, בנק משכנתאות לישראל בע"מ, הממציא למשרד השיכון את הפרטים על החוסכים ועל הזכאים מביניהם. הבנק מרכיב רשימה של זכאים ליום 31 במאס של כל שנה, שהוא לפי החוזים עם החוסכים התאריך הקובע לזכאות. כל שנה פונה המשרד לזכאים בחוזר, ובו פרטים על הדירות המוצעות למכירה, מיקומן ומחיריהן תוך בקשה להשיב בהודעה על מקום ההשתכנות הרצוי להם. במקרה של דרישה רבה לשיכון במקום אחד נערכת הגרלה.

משרד מבקר המדינה ערך ביקורת על פעולות אכלוס במסגרת מפעל החסכון לבניין (להלן מח"ל) במקומות יישוב מבוקשים, שבהם ריכוזי אוכלוסיה, ובשכונות חדשות. הבדיקה העלתה, שמשרד השיכון לא הקפיד די הצורך להביא לידיעת החוסכים הזכאים פרטים על דירות, שהוצעו במסגרת מפעל החסכון לבניין, ובתקופה של מחסור בדירות נמכרו דירות רבות במכירה חפשית ובלי שניתנה הזדמנות שווה לכל מי שהיה מעוניין ברכישת דירה כזאת. על ממצאים מסוג זה עמד מבקר המדינה בדו"ח הביקורת על החברה לשיכון ופיתוח לישראל (ראה דו"ח על החברה לשיכון ופיתוח בישראל ביולי 1972, 13/29).

1. מחוז המרכז של משרד השיכון שלח ביולי 1970 חוזר לחוסכים, שהגיעו לזכאות ליום 31.3.1970, ובו רשימה של יחידות דיור בשלבי התחלת בנייה, בשלבי בנייה, ודירות מוכנות, ב-11 מקומות יישוב. כמה ממקומות היישוב היו מבוקשים יותר בציבור, כמו רמת אביב (תל אביב) ורמת הנשיא (בת ים). החוסכים נתבקשו להשיב על חוזר זה עד אוגוסט 1970. בספטמבר 1971 נשלח חוזר לחוסכים, שהגיעו לזכאות ל-31.3.1971. חוסכים אלה נתבקשו להשיב על החוזר עד תום החודש, ולאחר מכן ניתנה להם ארכה, עד לדצמבר 1971. הביקורת התייחסה לפעולות אכלוס, שבוצעו ב-1971, לאמר, לפעולות אכלוס לגבי הדירות, שהוצעו לחוסכים במסגרת החוזר הראשון, שחסכונם הגיע ל-4,000 ל"י עד ל-31.3.1970.

- משרד השיכון ביקש, בחוזר, מהחוסכים להצביע על המקום הרצוי להם ולא ביקשם להצביע על מקום אלטרנטיבי. מן התשובות לחוזר התברר, שלדיוור במקומות אחדים היה מספר המעוניינים גדול ממספר הדירות, שעמדו למכירה, ואילו במקומות אחרים חלק מן הדירות לא נדרשו. המשרד לא חזר להודיע לאותם זכאים, שלא זכו בדירה במקום שביקשו, על האפשרויות הפתוחות במקומות אחרים, כלומר לא הציע שנית לחוסכים הזכאים את הדירות שלא נדרשו. במשך יותר משנה, מאוגוסט 1970 עד ספטמבר 1971, לא הוצעו אפוא דירות אלה לציבור החוסכים.

בין המקומות, שבהם הוצעו דירות לחוסכים, הייתה קרית שרת, שכונה חדשה בחולון, שהוחל באכלוסה ב-1968, ופעולות האכלוס בה נמשכות. ב-1971 אוכלסו בה 274 דירות במסגרת מפעל החסכון לבניין; 213 דירות לקליטת עולים ו-93 דירות במסגרת הטבת תנאי דיור.

- בדיקת האיכלוס של 274 דירות המח"ל, העלתה כי 144 מהן נמסרו למשתכנים שלא היו זכאים באותה עת לרכוש דירת מח"ל, ביניהם שלושה מעובדי משרד השיכון ושבעה מעובדי חברת עמידר. רבים מרוכשי הדירות אף לא חסכו במסגרת מח"ל, ומשרד השיכון רשם אותם למפעל החסכון לבניין סמוך למועד, שנמכרו להם הדירות.

ארבע דירות נמכרו למשתכנים, שחסכו באחת מהתכניות האחרות של משרד השיכון ("בר-מצוה"), ועוד לא היו זכאים לדירה לפי תנאי אותה תכנית, כיוון שלא עברו שבע שנים מעת הירשמשם; 20 דירות נמכרו לחוסכים שהיו רשומים במח"ל לתאריך הקובע (31.3.1971), אך הם עוד לא היו זכאים להיות מועמדים לדירה, כי לא חסכו עד לאותו תאריך את הסכום הנדרש; 39 דירות נמכרו לחוסכים, שנרשמו מפברואר 1971 ואילך, לתכניות חסכון חדשות, ושהיו מגיעים לזכאות רק מ-31.3.1973.

שש דירות גג בנות 139 מ"ז כל אחת נמכרו לשאינם זכאים, בלא שהוצעו כלל לחוסכים, שהיו זכאים לדירות. מחיר דירה כזאת היה כ-60,000 ל"י. בין רוכשי הדירות היו עובדי בכיר של המשרד. במחוז המרכז, שני עובדים במשרד הראשי של חברת עמידר, ואחיו של עובד בכיר במחוז, שבתוקף תפקידו עוסק בפעולות איכלוס.

לאדם, שנרשם במאי 1971, נמכרה דירה בת ארבעה חדרים ששטחה 97 מ"ז על סמך פנייה בכתב של מנהל מחוז המרכז, שהסתמך על בקשתה של הנהלת המשרד. כמה ימים לאחר פנייה זו הודיע מנהל מחוז המרכז לחברת עמידר, שנפלה טעות, והנהלת המשרד לא הורתה על המכירה, אבל כיוון שהמכירה כבר נעשתה, מאשר אותה מנהל המחוז בדעבד.

שלוש דירות נמכרו ב-1971 לאדם, שהיה רשום בשתי תכניות חסכון ("בר-מצוה"), בעבור שניים מילדיו, ולפי תנאי התכנית לא היה זכאי לפני 1972 לרכוש דירות. לצורך רכישת הדירה השלישית הוא נרשם למח"ל סמוך למועד רכישת הדירה. הדירות הן: דירה אחת על שמו, דירה שנייה על שם בתו ודירה שלישית על שם בתו הקטינה (בנוגע להקצאת

דירות לבנים קטינים של חוסכים במח"ל — ראה בדו"ח זה, עמ' 564). המדובר בעובד מדינה בכיר, שהיו לו מגעים, בתוקף תפקידו, עם המשרד המחוזי של משרד השיכון.

המשרד הסביר, שדירות מח"ל בקרית שרת נמכרו לשאינם זכאים, כיוון שלא הייתה היענות מספקת מצד הזכאים, והדירות עמדו ריקות. לדעת הביקורת יש לראות מחדל של משרד השיכון בכך, שלא פנה שוב לציבור החוסכים כדי להדיעם, שיש עוד אפשרות לבחירת דירות. פרסום נאות עשוי היה להביא לפניות של חוסכים זכאים, ואם גם לאחר מכן היו נשארות דירות פנויות, אפשר היה ליוזם שינוי יעד של דירות אלה, כיוון שהיו מתאימות גם לעולים או לזוגות צעירים (גם בעניין זה ראה דו"ח על הביקורת באיגודים, חברת שיכון ופיתוח לישראל בע"מ, עמ' 13.28).

2. במחוז הנגב כמו באזורי פיתוח אחרים הפעיל משרד השיכון תכניות תקציביות להשתכנות של ותיקים מתושבי המקום, אולם לא קבע נהלים להקצאת הדירות ליעדים השונים באזורים אלה. המשרד מכר דירות בתנאי מח"ל, במכירה חפשית ובהגרלה, בלי שנקבע, אלו דירות יוקצו לאותם יעדים ובאלו תנאים. המכירה החפשית של דירות נעשתה על ידי חברת שז"ח ופיתוח, בלי שמשרד השיכון טיפל בהפניית מועמדים.

— המשרד המחוזי בנגב הודיע ברבים באוגוסט 1970, כי חוסך, שיעמדו לזכותו 3,000 ל"י ליום 30.9.1970, יוכל להגדיר את האיזור, שבו ירצה להשתכן, ובמקרה של היענות גדולה תיערך הגרלה. לגבי קבוצת בתים אחת, בת 20 דירות בבאר שבע, אכן נערכה הגרלה. במשרד המחוזי לא נערכה רשימה של חוסכים, שנרשמו לדירות, ולא ניתן לקבוע, אם שמר המשרד על עקרון ההזדמנות השווה לגבי כל הפונים אליו. בהגרלה הנוכחת, שהתקיימה במאי 1971, זכו בדירות 20 מבין 71 מועמדים, שהשתתפו בה. כן הועלו בהגרלה חמישה מועמדים, לרורבה. למעשה נמכרו עשר דירות לאנשים, שלא השתתפו בהגרלה, ביניהם שניים שהם עובדי משרד השיכון בבאר שבע. אם היו מועמדים שוויתרו על מועמדותם, היה צורך להציע את הדירות למועמדים אחרים.

3. בעקבות איחוד ירושלים ולשם איכלוס מהיר של מזרח העיר, תכנן משרד השיכון והקים את שכונת רמות אשכול. בשלב א' של הקמת השכונה, שבנייתה הושלמה ב-1970, יועדו 456 דירות לחוסכים במפעל החסכון לבניין. הכללים לאיכלוס שכונה זו נקבעו במגמה להקל על המשתכנים ולהגביר את הביקוש לדירות. נקבע, כי זכאי להשתכן במסגרת מח"ל ברמות אשכול, כל מי שיירשם עד 15 באפריל 1968 ("התאריך הקובע") ויפקיד בחשבון החסכון 4,000 ל"י. גם תנאי הרכישה הותאמו לעידוד ההשתכנות ונקבע, כי כל משתכן יקבל הלוואה בנקאית בסך 15,000 ל"י ל-15 שנה בריבית של 11% ונוסף על כך הלוואה תקציבית בסך 10,000 ל"י ל-30 שנה בריבית של 6%—7%; וכן הלוואה עומדת בסך 4,500 ל"י, שתיהפך למענק לאחר חמש שנות מגורים במקום. באפריל 1969 החליט המשרד על העלאת מחירי הדירות ב-5% למשתכנים במסגרת מח"ל, שנרשמו אחרי התאריך הקובע. מחירי הדירות, שעליהם הודיע המשרד באפריל 1969 לזכאים להשתכנות, היו: לדירות בנות 2 חדרים — 33,000 ל"י; 3 חדרים — 47,000 ל"י 4 חדרים — 51,000 ל"י. עד התאריך הקובע נרשמו 359 מועמדים, אם כי לא כולם ניצלו את זכותם.

— לאחר התאריך הקובע המשיך המשרד לרשום מועמדים, אם כי לא פרסם זאת ברבים. עד אפריל 1969 נרשמו 239 מועמדים, שפנו ביזמתם. המשרד מינה במאי 1969 ועדה, שתדון בבקשותיהם של מועמדים אלה, ותפעל לפי הקריטריונים הבאים: משפחות שכולות, נכי צה"ל, לפי המלצת משרד הבטחון; מועברים לירושלים, לפי המלצת מקומות העבודה, תושבי ירושלים בתנאי דיור ירודים ובצפיפות; זוגות צעירים מחוסרי דיור. הוועדה אישרה מכירת דירות ל-90 מבין 239 המועמדים, שבקשותיהם היו בפניה. אין במשרד השיכון תיעוד על

כך, שהוועדה, באשרה את הדירות למועמדים, אכן פעלה בכל המקרים לפי הקריטריונים, שהיו אמורים להנחותה בפעולתה.

- במארס 1970 מינה מנכ"ל המשרד ועדה, שתדון בהקצאת דירות, שנותרו משלב א'. לוועדה הועברו לדיון מן המחוז 40 בקשות, ומביניהן אושרו 16 מועמדים להשתכנות. מתוך המסמכים לא ניתן היה לעמוד על כך, לפי אלו קריטריונים הוקצו הדירות למועמדים אלה. הוועדה אישרה דירה לממונה על האיכלוס במחוז ירושלים, לאחר שבקשתו נדחתה קודם לכן על ידי הוועדה המרכזית.



סיוע להטבת תנאי דיור, בדרך של הקצאת אלפי דירות מדי שנה בשנה ובדרך של מתן הלוואות בתנאים נוחים לזמן ארוך הוא מתפקידי המרכזיים של משרד השיכון. תפקיד זה מבוצע בנסיבות של מיעוט המשאבים לעומת ריבוי הצרכים. די בכך, כדי שיווצר מתח מתמיד בין המשרד והגופים הפועלים בתחום זה מטעמו לבין האזרחים הזקוקים לדירות ולסיוע בהטבת תנאי דיור.

בהעדר חוק, שיפרט את מידת חובתה של המדינה כלפי האזרח בתחום השיכון, פועל המשרד לפי נהלים, שקבע לעצמו. ממצאי הביקורת מצביעים על כך, שהנהלים להקצאת דירות ולסיוע להטבת תנאי דיור לא היו ברורים די הצורך, כדי שאפשר יהיה לקבוע על פיהם את זכאותם של המבקשים ואת מקומם בסדר העדיפויות של המועמדים לקבלת פתרונות לדיור. הממצאים אף משקפים, שלא הייתה הקפדה מספקת על שמירת הנהלים. חוסר הקפדה על נהלים עלול לשמש רקע נוח להיווצרותם של חריגים; ואמנם העלתה הביקורת מקרי חריגה לא מעטים, שנוכח חשיבות הנושא ורגישותו יש לראותם בחומרה, אף על רקע פעולת האיכלוס הענפה. מערכת האיכלוס, כפי שהיא אורגנה, על ועדותיה בהרכב כפי שנקבע, הייתה נתונה ללחצים ואף הושפעה מהם בפעולותיה, לרבות טיפולה בענייני הדיור של עובדים במשרד ובגופים הקשורים בו. פעולה סדירה של מערכת כה מסועפת יש לעשות להבטחתה על ידי הפעלת סדרי פיקוח נאותים לרבות פעולה שיטתית ויסודית של ביקורת פנימים מטעם המשרד, דבר שלא נעשה.

קביעת מחיר ליחידת דיור

הבניינים המוקמים על ידי משרד השיכון וביזמתו הם גורם חשוב בבניית מגורים. בארץ, ורמת המחיר ליחידת דיור בבניינים אלה נוגעת לחלק ניכר מהאוכלוסייה, ביניהם עולים, זוגות צעירים מיעוטי יכולת וחוסכים במפעל החסכון לבניין. בשנים האחרונות חלה עלייה תלולה בעלות הדירות ובמחירן בשוק: לפי נתוני המשרד, המבוססים על חוזים לבנייה המבוצעת במישרין על ידו, נעה העלייה בשנים 1968 עד סוף 1971 במרבית איוורי הארץ בין 80% ל-100%; מגמה זו נמשכה גם במשך שנת 1972.

כדי להקדים את מועד ההתקשרות עם משתכנים קובע משרד השיכון את המחיר ליחידת דיור על פי רוב לפני סיומן של עבודות הבנייה והפיתוח, כשעדיין לא ידועות ההוצאות הסופיות להקמת היחידה. הוא נוהג בדרך כלל לקבוע ליחידה מחיר, שיהיה בו כדי לכסות את מלוא ההוצאות להקמתה. קביעת המחיר היא בידי ועדת מחירים משרדית, כשהמחיר מבוסס על תחשיב עלות (להלן — תחשיב), הנערך במשרדים המחוזיים ונבדק במשרד הראשי. מרכיביו העיקריים הם: הוצאות הבנייה — כ-75% עד 80% מכלל ההוצאות; הוצאות פיתוח — עבודות עפר, סלילת כבישים ומדרכות, צנרת מים, ביוב ומתקני חשמל —

המסתכמות בכ- 10%; העמסות — דמי חכירה על הקרקע, שהיא בדרך כלל בבעלותו של מינהל מקרקעי ישראל, הוצאות מימון, תשלום בעד מוני מים, הוצאות לביצוע בדיקות מעבדה של טיב הבנייה, הוצאות מהתקציב הרגיל של המשרד — המסתכמות אף הן בכ- 10% מהעלות הכוללת.

בחודשים אוגוסט—נובמבר 1972 בדק משרד מבקר המדינה במשרד השיכון — במשרד הראשי ובשלושה משרדים מחוזיים — את ההסדרים לקביעת המחיר של יחידת הדירה. נבדקו תחשיבים, שהתייחסו ל-22 חוזי בנייה, שעל פיהם נבנו בשנים 1968—1970, 1,222 יחידות בהשקעה של כ-45 מליון ל"י; היחידות אוכלסו בשנים 1970 ו-1971. עוד נבדקו פרטיכלים משיבות ועדת המחירים, שנערכו בתקופה מינואר 1971 עד אפריל 1972, ושבהן נקבעו מחיריהן של 19,000 יחידות בהיקף כספי של כ-960 מליון ל"י*.

הכנת התחשיב

בהתאם להוראות הנוהל של המשרד, על המשרדים המחוזיים להעביר למשרד הראשי את התחשיב תוך ארבעה חודשים מיום הוצאת צו התחלת העבודה לקבלן. במשרד הראשי נערכות בתחשיב כמה בדיקות: מהנדס עורך בדיקה מקצועית של אומדן עלות הבנייה, תוך השוואת האומדן שבתחשיב אל המחירים, שנקבעו בחוזה הבנייה על שינויי; כן נבדקים שיעורי ההתייקרויות, בשים לב לתנודות במדד תשומות הבנייה, ואומדן התוספות הבלתי צפויות; הגזברות בודקת את מחיריהן של עבודות הפיתוח וההעמסות. בגמר הבדיקות והתיקונים המתחייבים מהן מכין רכז ועדת המחירים את הנתונים לדיון בוועדה. הואיל והתחשיב הוא הבסיס לקביעת מחיר על ידי ועדת המחירים, נודעת חשיבות רבה לכך, שיהיה מדויק ומעודכן ככל האפשר וישקף את כלל השינויים, שחלו בעבודות הבנייה והפיתוח, מאז חתימת החוזה ועד מועד העברת התחשיב למשרד הראשי. גם את השינויים, שחלו לאחר העברת התחשיב, יש להביא לידיעת המשרד הראשי לעדכון הנתונים שבו.

1. - המשרדים המחוזיים לעתים לא אמדו אל נכון את השינויים הצפויים במחירים, שמקורם בהתייקרויות, בהוצאות בלתי צפויות ובדרישות נוספות של קבלנים, ובעת הכנת התחשיב לא התבססו די הצורך על נתונים מדויקים ומעודכנים שבידיהם.

בקביעת שיעור ההתייקרויות במחירי הבנייה יש להתבסס על התנודות במדד תשומות הבנייה, מאז הוחל בעבודה ועד מועד העברת התחשיב למשרד הראשי, ולהוסיף אומדן משוער להתייקרויות נוספות עד למועד גמר הבנייה, כפי שנקבע בחוזה. משיעור ההתייקרויות הכולל, המתקבל בדרך זו, מופחתים 3% שנקבעו כ"אחוז חסימה" שהקבלנים התחייבו לשאת בו. כ-2 מבין 22 החוזים, שעל פיהם נבנו 112 יחידות, נקבע אומדן התייקרויות בתחשיב בשיעור של 7%—11% מהוצאות הבנייה, בעוד שבעת הכנתו של האומדן ניתן היה לקבוע, על פי עליית מדד התשומות לבנייה באותה תקופה, שהשיעור יהיה כ-4% ויגיע, בהפחתה של אחוז חסימה, לכ-1% בלבד. אומדן נכון של שיעור ההתייקרויות היה בו כדי להוזיל ב-1,200 ל"י עד 1,700 ל"י את מחירי המכירה של יחידת הדירה, שנעו בין 27,000 ל"י ל-33,000 ל"י. בדיקה יסודית של התחשיב במשרד הראשי הייתה מגלה סטייה ניכרת זו ומביאה לתיקונה: דבר זה לא נעשה.

שיעור אומדן ההוצאות הבלתי צפויות, המקובל במשרד, הוא עד 5% מעלות הבנייה. בשני החוזים הנ"ל ובחוזה נוסף קבע המשרד המחוזי אומדנים של 7%—11%, בלא לציין בתחשיב את הסיבה לכך. ההוצאות בפועל היו נמוכות אפילו מ-5%. מחוז אחד לא נהג להפריד

* בדבר, ביקורת קודמת בנושא, ראה בדו"חות שנתיים 13 (עמ' 174) ו-18 (עמ' 455—457).

בתחשיב בין אומדן ההתייקרויות לבין אומדן התוספות הבלתי צפויות, ודבר זה מנע אפשרות לבדוק כיצד נקבעו השיעורים. אף כי בפועל אין קשר בין שיעור ההתייקרויות לבין שיעור התוספות הבלתי צפויות, נהג מחוז אחר לקבוע שיעור שווה לכל אחד משני מרכיבים אלה.

בסוף אוקטובר 1972 הוציא המשרד הראשי הנחיות למשרדים המחוזיים, כיצד לאמוד את שיעור ההתייקרויות ואת שיעור ההוצאות הבלתי צפויות.

בהתאם להסדר בין משרד השיכון למספר חברות לבנייה טרומית ניקבו בחוזים הנחתמים עמן מחירים משוערים. המחירים הסופיים, נקבעים בדרך כלל על סמך ניתוח מחירי בנייה ממוצעים, אחת לשנה לגבי הבנייה שבוצעה בשנה הקודמת, והם היו בדרך כלל יותר גבוהים מהמחירים הארעיים. בתחשיב שנערך ל-406 יחידות שנבנו על פי ארבעה חוזים, לא נלקחה בחשבון במידה מספקת העלייה הצפויה במחירי הבנייה הטרומית; כתוצאה מזה נמכרו הדירות במחירים נמוכים מדי: קבוצה אחת, נמכרה ב-40,400 ל"י ליחידה, בעוד שהמחיר למשרד היה ב-5,800 ל"י יותר גבוה; בשלוש קבוצות אחרות היו ההפרשים קטנים יותר, אולם גם הם היו בעלי משמעות (950 ל"י עד 2,950 ל"י ליחידה, כשהיחידות בקבוצות אלה נמכרו ב-26,000 ל"י, ב-29,500 ל"י וב-40,000 ל"י).

2. במקרה אחד קבע משרד מחוזי אומדן לעבודות פיתוח, בלא לשים לב לכך, שחל בהן צמצום ניכר לעומת התכנית המקורית. במקרה אחר נקבע בתחשיב אומדן לעבודות עפר, בלא שנבדקו כיאות התנאים באתר הבנייה; עוד היה מקרה, שבתחשיב נזקפו הוצאות פיתוח, שהתייחסו חלקן לחוזי בנייה אחרים. כתוצאה מכך היו הפרשים מעל הסביר בין אומדן עבודות הפיתוח שבתחשיב לבין העלות בפועל — בין 1,700 ל"י ל-2,200 ל"י ליחידה, כשהיחידות נמכרו בין 27,000 ל"י לבין 48,500 ל"י.

— אומדן הוצאות הפיתוח ליחידות, הנבנות על פי חוזה בנייה אחד, לא הובאו בו בחשבון הבדלי גודל ונזקף סכום זהה ליחידות שונות זו מזו. כך למשל נזקפו בפרויקט אחד הוצאות פיתוח בסך 8,000 ל"י לכל יחידה, אף על פי שגודלן נע בין 65 לבין 85 מ².

באמצע 1971 הזמין המשרד מחברה פרטית, העוסקת במחקרים וסקרים בנושאי בנייה, מחקר, שיאפשר להגיע לשיטה יותר צודקת של זקיפת הוצאות הפיתוח. לדברי המשרד יתקבלו הוצאות המחקר באפריל 1973.

עבודות הפיתוח נעשו לעתים זמן ניכר לפני שהוחל בהקמת היחידות. בתחשיב נהג המשרד לכלול הוצאות פיתוח בהתאם לעלותן ההיסטורית, בלא לחשב ריבית על השקעותיו בעבודות. בתקופת הביקורת פעלה ועדה בין משרדית לבדיקת נושאי הפיתוח המוקדם. במסקנותיה מאמצע נובמבר 1972 הציעה הוועדה שיטה, שלפיה ייוקפו הוצאות פיתוח מוקדם בתוספת שיעור העלייה שחלה במדד התשומות לבנייה.

קצב קביעת המחיר

1. המשרד קבע בהנחיותיו, שיש להמציא למשרד הראשי את התחשיב לא יאוחר ממועד גמר שלד הבניין; שלב זה של העבודה מסתיים בדרך כלל תוך 9 חודשים בקירוב. הוראות הנוהל קובעות, שמחיר היחידה ותנאי מכירתה ייקבעו על ידי ועדת המחירים תוך חודש מקבלת התחשיב במשרד הראשי.

— במקרים רבים לא המציאו המשרדים המחוזיים את התחשיב במועד גמר השלד, אלא מאוחר יותר ואף סמוך לגמר הבנייה. היו גם השהיות בטיפול המשרד הראשי בתחשיב ובקביעת המחיר. כתוצאה מזה נקבע המחיר לעתים אחרי גמר הבנייה, להלן דוגמאות:

מקום השיכון	מס' יח"ד	מועד הגשת התחשיב	שלב הבנייה בעת הגשת התחשיב	תאריך גמר הבנייה	תאריך קביעת המחיר
אשקלון	48	פברואר 1971	טיח חוץ	אפריל 1971	יולי 1971
בית שאן	48 ¹	ינואר 1971	הקמת 24 יחידות נסתיימה וב-24 היחידות הנותרות הושלמו עבודות רצוף, צנרת ומשקופים.	פברואר עד מארס 1971	מאי 1971
קרית ים	192	מארס 1971	הקמת מבנה 1 מתוך 9 נסתיימה וב-8 מבנים נסתיימו עבודות רצוף, צנרת ומשקופים.	מבנה אחד — במארס 1971 2 מבנים — באפריל 1971 6 מבנים — באוגוסט 1971 עד אוקטובר 1971	יוני 1971

כתוצאה מההשהיות שבקביעת המחיר נגרמו דחיות ניכרות בהעברת יחידות הדיור לחברות המשכנות, ודבר זה פגע במשתכנים — בחלקם הגדול עולים — שציפו לקבלת מידע על מחיר הדירות ועל מועד הכניסה אליהן. במקרים דומים אף הוגשו תלונות לנציבות תלונות הציבור (ראה דו"ח שנתי 1 של נציב תלונות הציבור, עמ' 133).

2. בשנים האחרונות שוכנו במקרים רבים עולים בדירות, עוד לפני שנקבע מחירן. מדובר ב"דירת אופציה", שהיא דירה הנמסרת לעולה על ידי חברת עמידר בתנאי שכירות נוחים, ונשמרת לו הזכות לרכוש אותה תוך שלוש שנים מההשתכנות; החל מ-1.1.1973 קוצרה התקופה ביישובי מרכז הארץ ואיזור החוף לשנתיים. רכש העולה את הדירה בשנה הראשונה אחרי השתכנותו בה, נוקף מלוא שכר הדירה ששילם על חשבון מחיר הרכישה; בשנה השנייה נוקפים לזכותו 50% בלבד.

בעת קבלת הדירה מסרו המשרד לקליטת העלייה וחברת עמידר לעולה מידע בעל פה על מחיר משוער של הדירה. עולים, שרצו לממש זכותם לרכוש דירה, לא נענו בטענה, כי עדיין לא נקבע מחירה הסופי. רק כעבור זמן ניכר קבעה ועדת המחירים את מחיר הדירה שבדרך כלל היה גבוה מזה שנמסר לעולה בשעתו. בנציבות תלונות הציבור נתקבלו תלונות מעולים בעניין זה. בנובמבר 1972 הוציאו משרד השיכון וחברת עמידר הוראות חדשות, הקובעות, כי לכל דירה ייקבע מחיר יסודי למועד קבלת המבנה הראשון, שמבין קבוצת מבנים שנבנו באתר על פי אותו חוזה בנייה; מחיר זה נשאר בתוקף במשך 14 חודש ורק אחרי תקופה זו ייוספו אליו הפרשי מדד בהתאם לשינוי בעלות התשומה שלפי המדד, המתפרסם אחת לחודש על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. חישוב הפרשי המדד יחול עד למועד של הגשת הבקשה לרכישה. אם העולה לא ניצל את האופציה במשך התקופה שניתנה לו, ייקבע מחיר הדירה על ידי שמאי. עוד נאמר בהוראות, כי לעולה, שהשתכן בעבר בדירה שלא נקבע לה מחיר לפני קביעת ההסדר החדש מנובמבר 1972, תקבע ועדת המחירים את מחיר היסוד של הדירה בתנאי שהעולה יפקיד תשלום ראשון בסך 2,000—4,000 ל"י ע"ח הרכישה ויתמיד בתשלום שכר הדירה.

פעולות ועדת המחירים

ועדת המחירים המשרדית מוסמכת לקבוע מחיר ליחידות דיור הנבנות על ידי המשרד או עבורו ואת תנאי האכלוס ליחידות, כגון גובה המשכנתא ותנאי ריבית. הוועדה מורכבת משישה עובדים בכירים של המשרד; עוד, משתתפים בה בדעה מייעצת שניים מעובדי

המשרד ונציג אגף התקציבים. בפרטיכלים מפרטת הוועדה את המחיר להעברה — הסכום שבו מחייב המשרד את החברה, שאליה מעברת יחידת הדירור והמחיר למשתכן.

1. - העקרונות לקביעת מחירים לא הוגדרו בנוהלי המשרד או במסמכים אחרים. המשרד הסביר, שהוועדה משתדלת לקבוע את המחיר ליחידה על פי הוצאות ההקמה, בהתחשב במחירים שהיא קבעה ליחידות אחרות מאותו סוג ובאותו איזור; המגמה היא בין היתר לקרב את מחיר היחידה למחיר השוק.

עיון בפרטיכלים של הוועדה מהתקופה ינואר 1971 עד אפריל 1972 מראה שלגבי כ-15,000 מבין 19,000 היחידות נקבע מחיר, התואם בדרך כלל את התחשיב. ליחידות הנותרות נקבעו מחירים, שהיו גבוהים או נמוכים מהתחשיב: הסטיות נעו מ-1,000 ל"י עד כ-9,000 ל"י ליחידה, והיו אף מקרים מעטים שהסטייה הגיעה עד כדי 18,000 ל"י. ברוב המקרים לא נומקו הסיבות לכך.

קביעת המחירים על ידי חברי הוועדה מתייחסת למספר ניכר של יחידות בכל רחבי המדינה, בלא שיש להם ידיעה על הרכב המשתכנים בהן; בכל מקרה של קביעת מחיר, החורג מן התחשיב, יש להקפיד על כך שהדבר ינומק בכתב. בעקבות הביקורת הוציא המשרד בתחילת נובמבר 1972 למרכז ועדת המחירים הנחייה, שלפיה יש לציין בפרטיכל על דיוני הוועדה נימוק לכל קביעת מחיר שלא בהתאם לתחשיב.

2. לדירות המיועדות להשכרה נקבע במקרים רבים הבסיס לשכר הדירה גבוה או נמוך מהמתחייב מהעלות המשוערת. הדבר נעשה, לדברי המשרד, כדי להתאים את שכר הדירה למקובל בשוק. במסמכים לא נרשמה הנמקה לחישוב ההפרש בין התחשיב לבין הבסיס שנקבע.

3. - בהתאם להסדר בין המשרד לבין חברת שיכון ופיתוח לישראל בע"מ, שאליה מועברות מרבית היחידות המיועדות למכירה, על המשרד לזכות את החברה ב-3.5% ממחיר הדירה — 2% עמלה ו-1.5% לקרן פיתוח שכונתי (ראה גם דו"ח על החברה שניתן מיולי 1972). נמצא, שההפרש בין המחיר להעברה לבין המחיר למשתכן לא נקבע לעתים לפי הסדר זה; יש, שהמחיר למשתכן גבוה בהרבה מזה ויש, שהוא נופל אף מהמחיר להעברה; מהמסמכים לא ניתן היה לעמוד על הסיבות לכך, להלן דוגמאות:

מקום השיכון	מספר היחידות	יעוד	מחיר להעברה (ב"י)	מחיר למשתכן (ב"י)	הפרש (ב"י)	% ב
חיפה	12	עולים	40,500	50,000	9,500	26
חיפה	12	מחל	44,000	55,000	11,000	25
באר-שבע	32	ותיקים באזורי פיתוח	36,100	42,000	5,900	16.3
חדרה	8	עולים	33,800	39,000	5,200	15.4
באר-שבע	2	זוגות צעירים	38,800	30,000	-8,800	-22.7
באר-שבע	12	זוגות צעירים	28,000	23,000	-5,000	-17.8
באר-שבע	4	זוגות צעירים	64,300	57,000	-7,300	-13.5
באר-שבע	2	ותיקים באזורי פיתוח	28,800	24,000	-4,800	-16.6

המשרד הסביר, שההפרש בין מחיר ההעברה למחיר למשתכן גובע מהצורך לקבוע מחיר מכירה שיהיה מתואם למחיר שנקבע באחרונה לאותו סוג של יחידות דירור באותו איזור.

בסופו של דבר אין ההפרש לכלל היחידות עולה על השיעור של 3.5%, שלו זכאית החברה. לדעת הביקורת, אין בכך כדי להצדיק העדר הנמקות בכתב במקרים חריגים.

4. באפריל 1972 קבעה הממשלה, שיש להקדים מכירתן של יחידות דיור. ועדה שמונתה על ידי המנהל הכללי של המשרד, הצביעה על כך, כי ניתן לזרז את מכירתן של 7,000 יחידות, שנמצאו בשלבי בנייה שונים וכבר הוקצו למשתכנים, בעיקר לזוגות צעירים, אך חתימת החוזים עמם התעכבה בגלל העדר מחירים. כדי לזרז את קביעת המחיר, המליצה הוועדה להתבסס בקביעת המחירים ליחידות אלה על עלות משוערת ממוצעת לפי מ"והאיזור, בלא לקבוע אומדן לפי מרכיבי העלות השונים. בתקופה מאי—אוגוסט 1972 הושלמו קביעת המחירים והעברת יחידות דיור לחברות המשכנות. הואיל ועלות של יחידות אלה לא סוכמה עדיין אין אפשרות לעמוד על התוצאות של קביעת המחירים לפי שיטה זו. המשרד הודיע, שבעקבות פעולתו זו מונתה ועדה, שעליה להגיש המלצות לדרכי קביעתם של מחירי דירות; על פיהן גם יוכן לאחר מכן נוהל מפורט.

ניהול החשבונות הבנייה

כדי לאפשר למשרד לבדוק, מה הייתה העלות הממשית של הקמת יחידות דיור ובאילו מידה היא תאמה את המחירים שנקבעו על ידו, דרוש לנהל את החשבונות המתייחסים להוצאות הבנייה בצורה תקינה ולסכם את ההוצאות ככל המוקדם.

נמצאו טעויות ברישום, המצביעות על ליקויים בסדרי ניהול החשבונות.

הריכוז של פרטי ההוצאה לכל פרויקט נערך בגזברות רק אחת לשנה, משנסתיימה ההתחשבות עם הקבלנים. חוזים, שלגביהם עדיין קיימים בירורים ולוא על סכומים קטנים, אינם נכללים בריכוז של אותה שנה. כתוצאה מכך נערך הסיכום של הוצאות ההקמה של היחידות בדרך כלל רק כעבור כמה שנים לאחר השלמת ההקמה.



מהממצאים עולה, שלעתים נקבע מחיר של יחידת דיור — בגלל ליקויים בהכנת התחשיב — בסכום גבוה או נמוך מזה, שהיה נקבע, אילו היו בפני ועדת המחירים תחשיבים יותר מבוססים. בגלל החשיבות שיש למחיר הדירה לכל משתכן ומשתכן, מהדרוש להבטיח, שליקויים יתוקנו ושמחיר כל דירה יתבסס על תחשיב בדוק כהלכה, במידה שהוועדה רואה צורך לסטות ממנו, יש לרשום את השיקולים לכך.

מפעל חסכון לבניין

מפעל החסכון לבניין נוסד בשנת 1955 לעידוד החסכון באוכלוסיית המדינה ולשיפור תנאי הדיור שלה. במשך השנים יום המפעל כמה תכניות חסכון, שנועדו לאפשר למשתתפים בהן להגיע, על בסיס כלכלי, לדירה משלהם ובלא להתחשב, לגבי ההשתתפות בתכנית, בקריטריונים סוציאליים.

בחודשים אוגוסט—אוקטובר 1972 בדק משרד מבקר המדינה ביחידה הממונה על מפעל החסכון, בגזברות משרד השיכון ובמשרדים המחוזיים בירושלים ובמחוז המרכז את תנועת החסכון וההשתתפות (ממצאי ביקורת קודמת על מפעל החסכון לבניין הובאו לאחרונה בדו"ח שנתי 18, עמ' 457; ממצאים בדבר אכלוס הדירות של מפעל החסכון — ראה בדו"ח

זה, (עמ' 554), ובדבר קביעת מחירי דירות מבניית משך השיכון, ובכלל זה דירות לחוסכי המפעל).

1. החוסכים במפעל נדרשים להפקיד סכום חד פעמי ולהתמיד בהפקדות חודשיות; אולם הפקדה חד פעמית בסכום ניכר משחררת את החוסכים מהצורך להתמיד בהפקדות חודשיות. בכל התכניות ניתנות לחוסכים ריבית והצמדה על סכומי החסכון, והלוואה מובטחת במשכנתא בתנאים נוחים.

בטבלה דלהלן מפורטים תנאי התכניות:

שם התכנית	תקופת חסכון מינימלית בשנים	הפקדה ראשונה (בל"י)	הפקדה חודשית (בל"י)	הפקדה חד פעמית המשחררת מהפקדות חודשיות (בל"י)	שיעור הריבית	תנאי הצמדה למשתכנים
מפעל חסכון לבניין (1)	—	100—300	40	2,000 ⁽²⁾	4—5%	גמול הבטחת ערך עפ"י מדד מחיר הדירה של המפעל
חסכון בר מצוה	7	250—300	150—25 ⁽³⁾	5,000	4—6% ⁽⁴⁾	הצמדה למדד מחירים לצרכן או למדד הוצאות הבנייה, או המרתה בריבית בשיעור 4%
פקדון לשיכון (1) 1969	5	שונה ממקום למקום בכפיפות לערך הקרקע	50—250	15,000	4—6%	הצמדה למדד מחירים לצרכן או למדד מחיר הדירה, או המרתה בריבית בשיעור 3%
חסכון לבניין 1971	2	300	50	6,000	4—6%	הצמדה למדד מחירים לצרכן או המרתה בריבית בשיעור 3%

(1) ההרשמה לתכניות הסתיימה.

(2) בתכנית זו שונה מדי פעם הסכום המזכה חוסך בדירה והחל משנת 1968 נקבע סכום של 4,000 ל"י.

(3) חסכון חדשי בסך האמור מוכה את החוסך בדירה בתום שבע שנים בהתאם לסכום הנצבר ע"י ההפקדות החודשיות.

(4) עוד הובטחה פרמיה של 7% על סכום החסכון שהצטבר בתום 7 שנות חסכון ואחוז אחד נוסף לשנה עד השנה ה-15.

2. מאז הקמת המפעל ועד 31.10.1972 השתכנו דרכו, על פי נתוניו, 48,400 חוסכים ו-72,297 ביטלו את חוזה החסכון; 45,561 עוד היו רשומים בתאריך זה, כשלוש-חמשה-עשר הסכונות בסכום כולל של 154.2 מליון ל"י: סכום זה אינו כולל ריבית וגמול הבטחת ערך או הפרשי הצמדה. להלן נתוני משרד השיכון על תנועת החוסכים והסכונותיהם (במליוני ל"י) במפעל משנת 1968/69 עד אוקטובר 1972.

י ת ר ה	עזבו ובטלו(1)		עברו לשיכון		חוסכים		הסכונות	
	חוסכים	הסכונות	חוסכים	הסכונות	חוסכים	הסכונות	חוסכים	הסכונות
1968/69	4,997	19.7	1,627	11.6	3,303	11.6	19,300	67.8
1969/70	6,993	35.0	1,822	12.7	2,970	11.5	21,501	78.6
1970/71	8,194	35.1	1,342	7.3	3,305	15.3	25,048	91.1
1971/72	17,672	61.9	1,820	13.4	3,930	15.7	36,970	123.9
אפריל- אוקטובר 1972	13,212	78.2	1,388	10.7	3,233	37.2	45,561	154.2

(1). כולל אלה שרכשו דירות שלא מבניית המשרד.

45,561 החוסכים לסוף אוקטובר 1972 היו רשומים בתכניות הבאות : 7,862 — במפעל חסכון לבניין ; 15,967 — בחסכון בר מצוה ; 777 — בפקדון לשיכון 1969 ו-20,955 — במפעל חסכון לבניין 1971.

מהנתונים שנתפרסמו בדו"ח 18 (עמ' 458) ומנתוני הטבלה יוצא, כי בעוד שבשנים 1964/65 — 1968/69 נפל מספר המצטרפים ממספר המשתכנים והעוזבים, הרי שהחל משנת 1969/70 עלה מספרם של המצטרפים על המשתכנים והעוזבים ושיעורו גדל משנת 1970/71 עד אוקטובר 1972.

3. התנאים של כל תכנית נקבעים בחוזה חסכון אחיד בין הממשלה לחוסך. בחוזים תנאים מגבילים, במובן חוק החוזים האחידים, תשכ"ד—1964. על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מפברואר 1970, על משרדי הממשלה להגיש לאישור המועצה להגבלים עסקיים, הפועלת גם על פי חוק החוזים האחידים, חוזים שהמשרדים משתמשים בהם, כשיש בהם תנאים מגבילים. רק בדצמבר 1972 הודיע המשרד, כי החל לטפל בהגשת החוזים של מפעל החסכון לבניין 1971 ושל חסכון בר מצוה למועצה, בהתאם להנחיה האמורה.

4. סעיף 10 בחוזה מפעל החסכון לבניין 1971 קובע, שחוסך, שישתכן בתום 24 חודש ממועד ההרשמה, יהיה פטור מתשלום מס על הריבית שהצטברה לזכותו בתקופה זו, אף כי חוק לעידוד החסכון (ערבות למלוות והנחות ממס הכנסה), תשט"ז—1956 והצו שהוצא על פיו לגבי מפעל חסכון לבניין, פוטרים ממס הכנסה את החוסכים רק לאחר 3 שנות חסכון. מן הנכון היה להתאים את חוזה החסכון להוראות האמורות.

5. עוד בדו"ח שנתי 18 צוין, שמסקר סטטיסטי של משרד השיכון מסוף שנת 1965 על מידת התמדתם של החוסכים בתשלומיהם החדשיים מסתבר, שכמחציתם של 19,277 החוסכים לא התמידו להעביר תשלומי חסכון; וכי פרט לשליחת תזכורת חד-פעמית למפגרים בתשלומים — בספטמבר 1966 — לא נקט המשרד פעולה. מדו"ח של משרד השיכון מפברואר 1972 מתברר, כי שיעור דומה מבין אוכלוסיית החוסכים הנסקרת לא חסך כלל בשנת 1970/71. רק באוגוסט 1972 התחיל המשרד במשלוח התראות לחוסכים, שפיגרו בתשלומיהם למעלה מ-6 חדשים.

6. תכניות החסכון פתוחות לכל, ומשפחה המעוניינת בכך יכולה לחסוך אף לרכישה של יותר מדירה אחת, ואכן משפחות לא מעטות חוסכות בעבור כל אחד מבניהן. כשמדובר בבנים קטנים, נוצר בשל כך ביקוש יתר לדירות, שעה שהמשאבים הפיסיים להקמת דירות מוגבלים. בדצמבר 1972 הודיע משרד השיכון למשרד מבקר המדינה, שהוא שוקל את האפשרות לכלול בחוזה החסכון תנאי שיגביל את השתכנות החוסכים לבני 18 ומעלה.

7. בחוזה החסכון של מפעל חסכון לבניין, שעליו חתמו החוסכים בשנים 1955–1970, נקבע כמועמד לשיכון, כל מי שסכום חסכונו בתאריך הקובע הגיע ל-25% מהמחיר המשוער של הדירה, או לסכום אחר שייקבע על ידי המשרד. בתכנית החסכון 1971 נקבע סכום של 6,000 ל"י, כ-10% ממחירה של דירה בערים הגדולות. תכנית חסכון בר מצוה מאפשרת לחוסך להיות זכאי לשיכון, שכלל חסכוניו יגיע אף ל-3,000 ל"י בלבד.

הגישה המקורית של המפעל הייתה, שבתקופת החסכון יסתכמו החסכונות בשיעור של כ-25% ממחיר הדירה, בהנחה, שמימון היתרה ייעשה ממכירת דירה קודמת שברשות החוסך, במידה שיש, ובעזרת הלוואה אפותיקאית שתאפשר לחוסך להשלים את מלוא מחיר הדירה. הפער הגדול, הקיים כיום בין סכום החסכון — שלגביו יכול החוסך לקבל הטבות — לבין מחיר הדירה, מביא לידי כך, שחוסך שאין ברשותו דירה למכירה, אין לו כמעט יכולת לממן רכישת דירה חדשה. בשנת 1973 מתכנן המשרד להעלות את הסכום, שיזכה חוסכים חדשים לקבל דירה, ל-10,000 ל"י. משרד מבקר המדינה דן עם משרד השיכון על השאלה, אם אין זה רצוי להגדיל את סכומי החסכון, כך שבתום תקופת החסכון יצטברו לשיעור שיתקרב לזה שנקבע בעת שאושרה התכנית לראשונה.

8. בעבר (ראה לאחרונה דו"ח שנתי 18, עמ' 460) עמד מבקר המדינה על כך, שהמשרד לא הכין מאזן שיכלול בין הזכויות את הסכומים שהושקעו בקרקע ובפיתוחה, ובדירות שלא נמכרו. החל משנת 1965/66 נכלל התקציב של מפעל חסכון לבניין בתוספת השלישית לתקציב המדינה, עם שאר תקציבי המפעלים העסקיים, במתכונת תקציבית שהכינו אגף התקציבים ומשרד השיכון במשותף, אך עד אוקטובר 1972 לא הנהיג המשרד מערכת חשבונית המתאימה לאופיו של המפעל.

מסירת עבודות תכנון ושירותים

האגף לתכנון והנדסה שבמשרד השיכון נוהג להתזמין עבודות תכנון וכן שירותים שונים, הקשורים בתחומי פעולתו, כגון עבודות שרטוט, מדידות, בדיקות גיאולוגיות וייעוץ בנושאים ארגוניים, כלכליים וטכניים, ממכתבנים שאינם נמנים על סגל עובדיו. בשנת 1972 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, הזמנת תכנון, לפי שיטת בנייה מיוחדת, מאדריכל תושב חוץ, הזמנות לתכנון בתים טרומיים והזמנות שירותים (הזמנות תכנון ושירותים נבדקו על ידי משרד מבקר המדינה גם בשנים קודמות, ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 480 ודו"ח שנתי 20, עמ' 587).

הזמנת תכנון מאדריכל תושב חוץ

ביולי 1969 החליט משרד השיכון לבדוק את אפשרויות השימוש בשיטת בנייה חדשה, שהוצגה בבנייה לדוגמה, בתערוכה בינלאומית, על ידי אדריכל גודע תושב חוץ. האדריכל נתבקש להכין תכנית כללית, מבוססת על שיטתו להקמת מבנים, שתכלול טפוסים בתים עקרוניים ותראה את אפשרויות ההתאמה לתנאים שונים של טופוגרפיה ואקלים ולסוגים שונים של משתכנים. הוסכם עם המתכנן, שימציא תחשיבים הנדסיים וכלכליים, שלפיהם יוכל המשרד לבחון, אם אמנם תואמת השיטה המוצעת את צרכיו, מבחינה ארכיטקטונית והנדסית, ואם ההערכות של עלות הבנייה מאפשרות יישום השיטה בתנאי הארץ והתאמתה למדיניות משרד השיכון. עוד הוסכם, כי התוכנית תכלול נתונים על אפשרויות לשלב את השיטה המוצעת בייצור המפעלים הטרומיים הקיימים בארץ או על הצורך בהקמת מפעל מיוחד לבנייה טרומית. המשרד הודיע למתכנן, שאם הוא יגיע, אחרי בחינת הנתונים