

על אף השינויים, שחלו בתנאי האשראי במשק מאז פרסום הוראות החשב לא שונו תנאי ההחזר של ההלוואות להטבת תנאי דיור.



פעולת משרד השיכון במסגרת הסיוע להטבת תנאי דיור היא שולית. לעומת תכניות הסיוע רבות ההיקף לשיכון סוציאלי: דיור לזוגות צעירים, סיוע בהלוואות למשפחות הגרות בצפיפות והמפעל לשיכון עולים. פעולה זו מיועדת לעזור בפתרון קשיים במימון רכישת דירה חדשה, למי שאינם זכאים להיעזר במסגרות הללו. מובן, שגם פעולה זו צריכה להתנהל על פי קריטריונים ברורים ותנאים כספיים סבירים. מהממצאים עולה שלא הונהגה מערכת קריטריונים; אשר לצד הכספי, בולט חלקו של אוצר המדינה בנשיאת את עול מימון ההלוואות המתבטא גם בקצב ההחזר לעומת חלקם של שאר מקורות המימון.

פיקוח על עבודת פיתוח

לצורך בנייה של כ-600 יחידות דיור באחת מהשכונות החדשות בירושלים, שהוחל בה בסוף שנת 1970, הזמין משרד השיכון אצל חברה קבלנית (להלן הקבלן) עבודות פיתוח כלליות — עבודות עפר וכבישים, יישור מגרשים, הקמת קירות תומכים ועבודות ניקיון. ההיקף הכספי של העבודות, שנאמד ב-3 מיליון ל"י, גדל עד תחילת 1974 ל-6.2 מיליון ל"י. משרד מבקר המדינה בדק, בחדשים מארס עד יוני 1974 ובדצמבר 1974, במשרד הראשי ובמחוז ירושלים של משרד השיכון את סדרי הפיקוח על עבודות הפיתוח ואת דרכי אישור התשלומים לקבלן.

1. בעבודות פיתוח, כמו בעבודות בנייה, יש להפעיל פיקוח צמוד וימיומי, כדי לוודא, שרמת הביצוע היא גאוה, החמרים — באיכות טובה, ושקצב העבודה הוא בהתאם למתוכנן. נוסף על כך דרוש פיקוח עליון, שמטרתו לקבוע, אם ביצוע העבודה תואם את התכניות המאושרות על ידי משרד השיכון ולהורות על שינויים המתחייבים במהלכה.

תכנון עבודת הפיתוח נמסר באוקטובר 1970 לחברת תכנון פרטית (להלן המתכנן). התקשרות זו אושרה על ידי הוועדה להזמנות תכנון חוץ רק בסוף מאי 1971, וההזמנה למתכנן הוצאה באמצע יולי אותה שנה. בהזמנה, שנמסרה למתכנן, נדרש הלה לפקח על כך, שהביצוע יהיה בהתאם לתכנון ולדיווח למשרד על התקדמות העבודה. על המתכנן הוטל גם לבדוק את החשבונות הסופיים של הקבלן. את הפיקוח הצמוד מסר המשרד לחברה פרטית אחרת. (להלן המפקח), שלה גמסרו רוב תפקידי הפיקוח באתרי הבנייה של המשרד במזרח ירושלים במשך שנים רבות. העבודה-למעשה נמסרה למפקח בסוף מארס 1971, אבל רק בסוף אפריל אישרה הוועדה למסירת עבודות תיאום ופיקוח במשרד את ההתקשרות ומיד לאחר מכן נחתם הסכם השירותים. הפיקוח העליון על עבודות הפיתוח היה בידי המשרד המחוזי בירושלים של משרד השיכון (להלן המחוז).

לפי נהלי המשרד, עיקר פעולות הפיקוח הצמוד, שבהם חוייב המפקח בהסכם השירותים, הוא להבטיח, שהעבודה תבוצע בהתאם לחוזה, לכתבי הכמויות, לתכניות, מפרטים, תקנים וכן בהתאם להוראות בכתב של המשרד, ולהקפיד על כך, שהתקדמות העבודה תהיה על פי לוח הזמנים, שאושר על ידי המחוז; עליו למנוע סטיות מהתכנון ומהדרישות

הקיימות לגבי טיב החמרים והמלאכה ולהחדיע על קיומן ללא דיחוי למשרד, לדרוש מהקבלן תיקון ליקויים ולוודא את ביצועם. עליו גם לתאם עם הקבלן את מהלך הביצוע ואת המדידות בשטח.

על המפקח לבדוק ולאשר את חשבוניות הקבלן ולהעבירן למחוז לשם בדיקה; חשבוניות אלו נבדקות בפעם נוספת על ידי האגף לתכנון והנדסה לפני תשלומן. אתר הבנייה, שבו בוצעו עבודות הפיתוח, נמצא באיזור הררי, דבר שחייב ביצוע עבודות עפר בהיקף ניכר (מילויים, חפירות, הידוקים), הן לצורך הכנת השטח להקמת המבנים והן להכשרת מגרשים, סלילת כבישים והנחת מערכת מים, ביוב וניקוז. בדיונים, שהתקיימו לפני תחילת עבודות הפיתוח וגם לאחר מכן, בהשתתפות נציגי המשרד, המתכנן והמפקח, הוסכם, שעל הקבלן והמפקח לערוך במשותף מדידות של פני הקרקע קודם שיוחל בסלילת הכבישים, כדי לעמוד על השינויים, שחלו במפלס, כתוצאה מעבודות העפר, שביצעה חברה הבנייה. המפקח היה אמור לרשום את תוצאות המדידות לפני ביצוע עבודות העפר ולאחר סיומן.

— במשך כשנה וחצי, ממאוס 1971 עד ספטמבר 1972, לא עמד המחוז, שבידיו היה מופקד הפיקוח העליון, על כך שהמדידות יתבצעו ויירשמו כסדרן. באוקטובר 1972, הגיש הקבלן חשבונית על ביצוע עבודות עפר; החשבונית אושרה על ידי המפקח, אך המחוז לא ראה אותה כמוצדקת ורק אז הוא ביקש מהמפקח, שימציא לו את פרטי התביע עה. בחודשים נובמבר ודצמבר אותה שנה נתקבלו במחוז חשבוניות נוספות בגין חפירות והובלות בהיקף כספי של מאות אלפי לירות, שנראו למחוז כחורגות מהאמור בכתב הכמויות ומהתוכנית; בסוף דצמבר נתבקש המתכנן לבדוק את החשבוניות. בתחילת ינואר 1973 הודיע המתכנן למחוז, כי הוא נתקל בקשיים בבדיקת חשבוניות אלה, הואיל ולא צורפו אליהן המסמכים הדרושים; לדעתו היו התביעות בגין עבודות הובלת עפר בהיקף גדול מהמתוכנן, אך בהעדר מסמכים נילווים הוא לא היה יכול לקבוע את מידת סבירותן. המתכנן הדגיש, כי על המחוז לדרוש, שיוגשו לו כל החישובים והתרשימים הנחוצים לבדיקת החשבוניות. במאוס 1973 הטיל המחוז על המתכנן לערוך מדידות בשטח, שבו נעשתה העבודה כדי לאמוד בדרך של שחזור את כמות העבודה, שביצע הקבלן, ותוך כדי כך להפריד במידת האפשר בין הפריטים, שבוצעו בהתאם לחוזה, לבין אלה, שחרגו מסעיפיו. מועד גמר השיחזור נקבע ל-15.4.1973, והמשרד הפסיק זמנית את התשלומים לקבלן עד לקבלת תוצאות המדידות. בסוף אפריל הגיש המתכנן דו"ח, שבו הצביע על קשיים, שהתעוררו בביצוע המדידות. כך, למשל, לא עלה בידי למצוא את הסימונים והאבטחות לצידי הכבישים, שנהרסו, כנראה, או נעלמו עוד בשנת 1971; על כך העיר המתכנן עוד באמצע שנת 1971. עוד הצביע המתכנן על ליקויים רבים בבניית קירות תומכים (ראה להלן), בהנחת אבני שפה, סלילת כבישים ומזרקות ועבודות ניקוז.

בעקבות הקפאת התשלומים הודיע הקבלן, כי לא יוכל להמשיך בעבודה, ובסוף יוני 1973 אושר לו תשלום ביניים בסך 150,000 ל"י, כדי לאפשר התקדמות בעבודה, תוך דרישה שלהבא יצורפו לחשבוניות כל המסמכים הדרושים. המפקח התחייב לדאוג להכנתם. בתחילת שנת 1974 העביר המחוז למתכנן חשבונות סופיים לגבי אותם חלקי עבודה שנשתיימו. המתכנן חזר והודיע באפריל, שמחמת העדר אסמכתאות לביסוס התביעות ועקב העובדה, שבעבר אושרו חשבוניות בלא שהמחוז והמפקח דאגו לעריכת מדידות, המשקפות את העבודה שבוצעה, אין הוא יכול לאשר אותן.

2. להלן פרטים על ביצוען של עבודות מספר, שגרמו למצב שהתהווה:

במחצית השנייה של שנת 1972 פונתה באישור המפקח ערימת עפר בנפח של כ-85,000 מ³, אף כי המחוז והמתכנן היו סבורים שאת רובה יש להשאיר במקומה. תמורת עבודה זו

הגיש הקבלן חשבוניות על סך כ-600,000 ל"י. המפקח אישר לקבלן תשלום של כ-260,000 ל"י, ואילו בחוזה לביצוע העבודות האמורות היה נקוב סכום של 106,000 ל"י. המחוז לא אישר חשבוניות אלה בנימוק, שעבודות בהיקף כזה לא נכללו בחוזה והן בוצעו ללא תיאום עמו ועם המתכנן, מה עוד שלדעתו צפויות בשל סילוק הערימה הוצאות נוספות מחמת הצורך לשנות תכניות, שהוכנו מתוך הנחה שהערימה נמצאת במקומה. המשרד עיכב גם תשלום בסך 200,000 ל"י עבור עבודות נוספות לחפירה ולהובלה, שאושרו על ידי המפקח, היות וגם הן נעשו, לדעת המשרד, שלא לפי התכנית. בדיון, שהתקיים בסוף דצמבר 1973 בהשתתפות המתכנן, המפקח והמחוז, הטעים מנהל האגף לתכנון והנדסה, שהיו באתר הובלות עפר מיותרות. המפקח טען, כי הוא נאלץ להתאים את תנועות העפר באתר אל צרכי העבודה, כיוון שהמחוז או המתכנן לא המציאו לו תכנית הובלות עפר בתחילת העבודה כמוסכם. עד מועד סיום הביקורת, בדצמבר 1974, לא נמצאה דרך ליישב את חילוקי הדעות.

הכנת תשתית למבנים ולכבישים חייבה בניית קירות תומכים באורך ניכר, שנועדו לה-בטיח להם יציבות. עוד סמוך להתחלת יציקת הקירות התומכים התברר, שהעבודה נעשה תה בצורה לקויה מאד. ביולי 1971 קבע המתכנן, בעקבות סיור בשטח, כי שיטת יציקת הבטון וטיב האבן אינם תואמים את המפרט, דבר העלול להביא לגלישת האבנים, ויש בו משום סכנה לנפש ולרכוש. הוא דרש להפסיק את העסקתו של קבלן המשנה, שביצע עבודות אלו, ודרישתו נתמלאה, ואולם טיב העבודה של קבלן אחר, שהמשיך בה, אף הוא היה ירוד; בבדיקות, שערך מכון התקנים, נמצא, שבחלק מן הקירות התומכים נפל חוץ הבטון במידה ניכרת מהנדרש. בדיקות המתכנן מינואר וממארס 1973 העלו שוב, כי טיב הקירות עדיין אינו תואם את הנקבע במפרט ובתיאור הטכני, אף שהמתכנן הדגיש ממצא זה גם בביקוריו הקודמים. המתכנן ציין, שאת הקירות יצקו בעומק רב מן הנדרש, ומתוך כך עלולות להיגרם הוצאות כספיות מיותרות. בדיקה נוספת ערך מהנדס הביסוס הראשי של המשרד באוגוסט 1973, ואף היא העלתה, כי הבטון בקירות התומכים הוא בעל חוזק נמוך וגם ניקו הקירות לא נעשה כהלכה, הואיל ולא הוכנו חורי ניקו בכמות מספקת. לפי דרישת המשרד, הפקיד הקבלן בסוף דצמבר אותה שנה ערבות בנקאית בסך 200,000 ל"י לטיב הקירות, אשר תשוחרר לאחר קבלת חוות דעת חיובית של בודק מומחה מטעם הטכניון, שיוזמן על חשבון הקבלן, ולאחר שיתוקנו כל הליקויים, שעליהם הוא יצביע. בדיקת המומחה נערכה בסוף דצמבר 1974 ובחוות דעתו צוין, שאין לצפות להתמוטטות הקירות, אך יש לעקוב אחר מצבם לפחות שנתיים.

3. על פי לוח הזמנים המתוכנן, צריכות היו עבודות הפיתוח להסתיים באמצע שנת 1973. בגלל חילוקי הדעות בין המשרד לבין המפקח והביורורים, שנערכו על רקע זה, הלכו וגדלו הפיגורים בהתקדמות העבודה לעומת לוח זמנים זה. על פי הערכת המחוז מהתחלת 1974, לא השלים הקבלן עד אותו מועד עבודות, בהיקף של למעלה ממיליון ל"י.

בסוף מארס 1974 אישר המשרד לקבלן תשלום גלובלי בסך של 500,000 ל"י בקירוב על חשבון הגדלת ההיקף הכספי של החוזה, שעליו עוד יוחלט. במשך שנת 1974 הת-קיימו דיונים במשרד תוך התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה בדבר הדרכים לצמצום הנזק הכספי ובדבר הטלת האחריות לנוק זה. עד לסיום הביקורת לא סוכמו דיונים אלה.

בתשובתו מסוף אוגוסט 1974 הסביר המשרד, שיש לראות את התקלות שנגרמו על רקע הקצב המהיר, שבו צריך היה לבצע את העבודות באותה שכונה, שבירושלים.

בעבודות פיתוח הנדונות נעשו אמנם הסידורים המקובלים לקיום פיקוח צמוד ופיקוח עליון, ולא עוד אלא שהפיקוח העליון הופקד בידי שני גופים — המתכנן והמשרד המ- חווי — אולם סדורים אלה לא עמדו במבחן המציאות והמשרד לא הבחין בכך בעוד מועד. הדברים הסתבכו עד כדי פגיעה בהתקדמות העבודה וייתכן שבסופו של דבר ייגרם גם נזק כספי לאוצר המדינה.

בניית שיכון בלוד

ביוני 1973 פנה ראש עיריית לוד לשר השיכון וביקש ממנו שמשרד השיכון יסייע לעיריית לוד בפתרון בעיית השיכון של חלק מאוכלוסית העיר הנמצאת במצוקת דיור. בפנייתו פורטו הקשיים של זוגות צעירים, שביניהם הייתה קיימת תופעה של עזיבה בגלל מחסור של דירות מתאימות, ודבר זה גרם לחוסר בידיים עובדות במפעלים שבעיר; ראש העירייה גם עמד על צפיפות הדיור הגדולה שבה גרות משפחות רבות, שהן ברוכות ילדים, ועל תנאי מגורים קשים במיוחד של מאות משפחות בעיר (ראה גם פרק פעולות של שיקום שכונתי בדו"ח זה עמ' 609). כדי לפתור באופן חלקי את בעיות הדיור ביקש ראש העירייה שמשרד השיכון יעזור לעירייה בדרך של מתן הלוואות במשכנתא במסגרת פרויקט בנייה של 300 דירות, שאותו מתכננת העירייה יחד עם קבלנים ובונים. לפי תזכיר שהוגש ע"י העירייה למשרד השיכון, תוכננה בנייתן של דירות בשטח של 65 עד 90 מ"2. הזכאים לדירות אלה יהיו זוגות צעירים לפי קריטריונים של משרד השיכון, משפחות ברוכות ילדים שיש להן לא פחות מ-4 ילדים, ומשפחות מפונות מדירות במצב ירוד שאינן מתאימות לדיור הולם. הזכאות תיקבע תוך 30 יום מגמר ההרשמה על ידי ועדה, שבה ישתתפו נציג משרד השיכון ושני נציגים של העירייה. מחירי הדירות יהיו בין 59,100 ל"י עד 82,500 ל"י, על בסיס מדד מחירי תשומות הבנייה ממאי 1973; למשתכנים יינתנו הלוואות שבין 41,000 ל"י עד 48,000 ל"י; הלוואה תקציבית של 25,000 ל"י עד 28,500 ל"י לתקופה של 25 שנים; הלוואה תקציבית עומדת של 4,500 ל"י לתקופה של 5 שנים; הלוואה מכספי בנק בסכום של 8,000 עד 10,000 ל"י לתקופה של 10 שנים והלוואה של חברת בנייה בסך של 3,000 עד 5,000 ל"י לתקופה של 5 שנים.

באותו חודש בדקה לשכת החברות של המשרד את פרטי הפרויקט, והעירה בין היתר, שעל פי מדיניות המשרד יש לבסס את ההצעה על מחירים קבועים וסופיים למשתכן ולא להצמידם למדד מחירי תשומות הבנייה. לשכת החברות גם עיבדה הצעה אלטרנטיבית, שלפיה מחירי הדירות יהיו סופיים, בין 68,000 ל"י עד 95,000 ל"י, כשהם כוללים אומדן התייקרות של 15% לתקופת הבנייה. סכומי ההלוואות יהיו בין 39,500 עד 50,000 ל"י, כך שההשתתפות העצמית של המשתכן תהיה בין 28,500 ל"י לבין 45,000 ל"י. ההלוואות מתקציב המשרד ומכספי הנקפות מוכוונות יהיו לתקופה של 17 שנים בלבד ואילו הלוואת חברת הבנייה של 3,000 ל"י לכל דירה, תהיה לתקופה של 7 שנים. לשכת החברות עוררה שאלה, אם האוכלוסיה שתעמוד בקריטריונים של המשרד, אמנם תוכל לשאת בהיקף ההשתתפות העצמית הנדרשת, והציעה להפעיל את הבנייה בשלבים.

בתחילת אוגוסט 1973 הודיע המשרד לראש העירייה כי הוא מוכן לאשר פרויקט של 200 יחידות דיור לפי התנאים שבהצעת לשכת החברות. על חברת הבנייה, לפני כל פעולה ופנייה לציבור, לאתר קרקע ולקבלה ממנהל מקרקעי ישראל (להלן ממ"י) בתיאום עם משרד השיכון; על החברה גם לדאוג לתוכנית מאושרת ולרשימות בנייה מאושרים. כשיובטחו כל התנאים האלה, תוכל העירייה להתחיל בהרשמה מוקדמת בתנאי שתמסר

למשתכן הודעה ברורה על גודל השתתפותו העצמית ועל גובה התשלום החודשי על השבון ההלוואות, שיהיה בתחילה, בין 262 ל"י עד 317 ל"י לפחות.

באמצע אוגוסט אותה שנה הודיעה העירייה למשרד, כי היא המליצה בפני המשרד ובפני ממ"י על הרכב קבוצת משקיעים ובונים (להלן החברה), שלה תוחכר קרקע והיא שתעסוק בהפעלת הבנייה באמצעות קבלן.

בחודשים מארס עד מאי 1974 בדק משרד מבקר המדינה במשרד השיכון ובעיריית לוד * את טיפולם של גופים אלה בפרויקט בנייה בלוד שאותו יזמה העירייה; בדיקת השלמה נערכה במינהל מקרקעי ישראל. במשך שנת 1974 עקב משרד מבקר המדינה אחר שינויים בביצוע הפרויקט ובייעודו ובדק, בעקבות ממצאים שהועלו, היבטים כלליים בתחום תשלומי משרד השיכון לחברות בנייה בגין הקצאת קרקעות.

1. בספטמבר פירסמה העירייה בעתונות ועל גבי לוחות המודעות בלוד את דבר פתיחת ההרשמה: לפי הפירסום יהיו מחירי הדירות קבועים וסופיים כשהם נעים בין 69,800 ל"י לדירה של 65 מ"² עד 98,500 ל"י לדירה של 90 מ"². (השינוי במחירים לעומת המחירים שנקבעו על ידי לשכת החברות נובע מתיקון של תוספת ההתיקרות שאישר המשרד). זכאים להרשם — תושבי לוד — בעלי משפחה וזוגות צעירים; העובדים או המתפרנסים בלוד, בתנאי שיעתיקו את מגוריהם ללוד, ואנשים המעוניינים לגור בלוד, אשר יעתיקו מגוריהם לשם. הזכאות תיקבע על ידי ועדה עירונית בשיתוף נציג של משרד השיכון. אחרי מלחמת יום הכיפורים הודיעה העירייה בפומבי, בדצמבר 1973, שההרשמה נמשכת גם במודעה זו צויין, שמחירי הדירות יהיו קבועים וסופיים ובלא תנאי הצמדה; יחד עם זאת נאמר, שאם יחולו שינויים בתנאי שוק הבנייה בשל המלחמה, אשר ישפיעו על מחירי הדירות, יובא הדבר לידיעת הנרשמים לפני תמימת החווה. בהודעה לא הובהר, מי זכאי לקבלת דירה ונאמר בה בהחשב במספר המוגבל של הדירות ובתנאים המיוחדים והנוחים, על אורחים ותושבי העיר המעוניינים, לנצל את האפשרות של רכישת דירה. בעקבות הפנסומים נרשמו כ-200 מעוניינים, שהפקידו דמי הרשמה: רובם 5,000 ל"י כל אחד ואחדים 3,000 ל"י כל אחד.

משרד השיכון לא עמד על כך, שההרשמה תוגבל רק לאותם זכאים, שעליהם הוסכם מלכתחילה: זוגות צעירים, משפחות ברוכות ילדים ומפונים, ולא הפעיל פיקוח על ההרשמה. רבים מאלה שנרשמו על סמך המודעות, שבהן לא צוינו המגבלות בדבר זכאות, לא ענו על הקריטריונים שנקבעו בין העירייה לבין משרד השיכון והעירייה הודיעה להם על ביטול הרשמתם (ראה להלן).

בסוף דצמבר 1973 המליץ משרד השיכון, שקרקע בשטח של כ-14 דונם תוחכר לחברה. בטופס המלצה צויין, שעל הקרקע יוקמו 168 דירות לזוגות צעירים, לוותיקים ועובדי מפעלים בלוד העוברים לגור בה. לפי הסדר שבין ממ"י לבין משרד השיכון מביאה המלצת המשרד להקצאה מיידית של הקרקע ללא מכרז על ידי ממ"י. המשרד הסביר למשרד מבקר המדינה שהוא נוהג לתת את המלצתו לחברות, לקבלני בנייה שהינם בעלי כושר מימון, ביצוע ואכלוס מתאימים למשק הבנייה, והבונים ליעדים התואמים את מטרות משרד השיכון.

מאחר שממ"י אינו עורך בדיקות משלו לגבי כושרן של חברות להפעיל בנייה ומסתמך בלעדית על המלצת משרד השיכון, הרי שלדעת הביקורת משרד השיכון הוא שצריך לבדוק את כושר הביצוע של גופים, עליהם הוא ממליץ ולתת את המלצתו רק אם כתוצאה

* הממצאים הנוגעים לפעולותיה של העירייה אינם כלולים בדו"ח זה.

מבדיקתו שוכנע, שאמנם יוכל אותו גוף לבצע פרויקט בגודל האמור. במקרה זה המדובר בחברה שנוסדה במאוס 1973 בהון נפרע סמלי בלבד ואשר במועד ההמלצה עוד לא ניהלה עסקים. ההיקף של העיסקה המוצעת הסתכם במליוני לירות ולמעשה הועמד כושרה של החברה במבחן לראשונה בעיסקה זו.

2. לאחר מלחמת יום הכיפורים חלה עלייה תלולה במדד מחירי תשומות הבנייה וחל גם עיכוב במועד התחלת הבנייה כמתוכנן; בנסיבות אלה ביקשה החברה לאשר לה מחירים חדשים בהתאם להתייקרות שנגרמה. במאוס 1974 אישר המשרד מחירים חדשים ליחידות הדיור ונקבע, שלא ייבנו הדירות בנות 65 מ². המחירים נעו בין 108,750 ל"י לדירה של 75 מ² ל-137,000 ל"י לדירה של 90 מ². מחירים אלה הם גבוהים ב-40% בקירוב מהמחירים המקוריים. לפי חוזה, ששלחה העירייה באפריל 1974 למועמדים להשתכנות, עלתה המשכנתא הכוללת, שאותה יוכלו לקבל הזכאים בשעור של כ-15%, בלבד וזאת בעקבות העלאת סכומי ההלוואות מכספי הבנק והחברה בסכום כולל של 6,000 ל"י ליחידת דיור (העלאת סכום ההלוואה מטעם הבנק מ-8,000 ל"י ל-13,000 ל"י ושל החברה מ-3,000 ל"י ל-4,000 ל"י).

בנסיבות אלה הצטמצם במידה רבה מספר המועמדים*; העירייה הודיעה באמצע מאי 1974 למשרד השיכון שלפי הקריטריונים שקבע המשרד נותרו רק 48 מועמדים המוכנים והיכולים לעמוד בתנאי הרכישה; משרד השיכון לא בדק זכאות מועמדים אלה. כיוון שכך, החליט המשרד ש-112 יחידות דיור יוזמנו על ידיו מאותה חברה ליעדים שלו. ביוני אותה שנה ביטל המשרד את המלצתו הראשונה להקצאת קרקע של 14 דונם לחברה והמליץ שתוחכר לה קרקע בשטח של כ-3 דונם בלבד לבניית 48 יחידות דיור.

3. במאי 1974 הגישה החברה למשרד תחשיב להקמת 112 יחידות דיור ליעד עולים במחיר של 110,400 ל"י ליחידת דיור של 74 מ². מחיר זה הוא למשרד, כאשר המחיר למשתכן הינו בדרך כלל גבוה במקצת בשל הוצאות האיכלוס**. תחשיב זה נבדק על ידי האגף לתכנון והנדסה; אחרי תיקון מרכיבים שונים הוסכם על מחיר קבוע של 106,000 ל"י. מחיר זה אושר בוועדת ההתקשרויות של המשרד, ובסוף אותו חודש נחתם עם החברה חוזה על סכום כולל של 11,872,000 ל"י. הבנייה היא במימון מלא של המשרד כמקובל לגבי דירות המיועדות לעולים, ובכך שוחררה החברה מן הצורך לתת לגבי דירות אלה הלוואה של 4,000 ל"י לתקופה של 7 שנים, כפי שצויין בחוזה העירייה באפריל 1974.

4. בדיקת התחשיב ששימש בסיס למחיר העלתה ליקויים כבדי משקל:

(א) בתחשיב נכלל מרכיב של 585 ל"י ליחידת דיור לזכות החברה המתייחס לעבודות פיתוח. כיוון שעבודות אלה בוצעו על ידי המשרד ועל חשבוננו לא היה מקום לכלול מרכיב זה בתחשיב. כתוצאה מכך שולם, בהתאם להתקדמות העבודה, עד לסוף נובמבר 1974 סכום של כ-19,000 ל"י מעל המגיע. בעקבות הביקורת הוקטן ההיקף הכספי של החוזה בגין סעיף זה בסכום של 65,000 ל"י.

(ב) בשני מרכיבים אחרים "פיתוח חיצוני" ו"פיתוח חצר" אישר המשרד סך 8,200 ל"י ליחידת דיור במקום סך של 6,800 ל"י, שהוא המחיר הסטנדרטי לעבודות אלה לפי

* בעקבות תביעה נגד העירייה ונגד החברה שהגיש אחד הנרשמים, בה השיג על תנאי הזכאות ועל עליית מחירי הדירות, קבע בית המשפט המחוזי בתל-אביב, שאין הרשמה על פי ההודעות שפורסמו יוצרת קשר חוזי; עם זאת הביע בית המשפט תרעומת, על הצורה של הצגת הדברים כמודעות.

** ראה גם ד"ר שנת'י מס' 23 של מבקר המדינה עמ' 557-562 בענין קביעת מחיר.

חוזר של המשרד מיוני 1974. כן אישר תוספת הוצאות תכנון של 1,000 ל"י ליחידת דיור נוסף להוצאות התכנון הסטנדרטי של 1,800 ל"י ליחידה. בתיקי המשרד לא הובאו נימוקים לסטיות אלה פרט להערה, שלטענת החברה גרם המשרד לשינויים בתכנון. המשרד הסביר שההוצאה הנוספת בשני המרכיבים הראשונים נגרמה בגלל "ביסוס קשה", לאמור: תנאי קרקע שהיקשו על עבודות הפיתוח. לגבי תוספת הוצאות תכנון הסביר המשרד שהיה צורך להתאים את התכנון לסטנדרטים ולתוכניות של המשרד לרבות הקטנת יחידות הדיור, בעקבות החלטה לרכוש את הדירות. המשרד הודיע שלהבא הוא יקפיד לנמק חריגות מהמחירים הסטנדרטיים.

(ג) בתחשיב נכלל מרכיב לקרקע בסך 1,820 ל"י ליחידת דיור, אם כי קרקע זו לא הוקצתה לחברה והתשלום בעדה חל על משרד השיכון. כחוצאה מכך נזקף לזכות החברה סך 203,840 ל"י (112 יחידות דיור \times 1,820 ל"י) מעל המגיע, ובהתאם להתקדמות העבודה כבר שולם לחברה עד לסוף נובמבר 1974 סך של 61,000 ל"י מעל המגיע. בעקבות הביקורת הופחת ההיקף הכספי של החווה בסך 203,840 ל"י.

5. בדיקת תחשיבים שהתייחסו לפרוייקטים נוספים, שבוצעו על ידי המשרד באמצעות חברות בנייה העלתה, שהמשרד לא הקפיד לבדוק, בעת עריכת התחשיבים, אם אמנם הוקצתה הקרקע לחברת הבנייה, דבר שהיה מצדיק את כלילת מחירה במחיר יחידת דיור או שהקרקע הוקצתה למשרד והוא נושא בתשלום בעבורה. בעקבות הביקורת מינה מנכ"ל המשרד ב-31.12.74 ועדה פנימית בראשות הממונה על הקרקעות שבמשרד והוטל עליה לבדוק חוזים עם חברות בנייה בהן הבנייה היא על קרקע של ממ"י. מתפקיד הוועדה לכלול בבדיקותיה חוזים, שנעשו גם בשנים קודמות ולוודא מי נושא בתשלומים בגין הקרקעות ובמידת הצורך לתבוע מהחברות את התשלומים ששילם להם שלא כדין. בסוף ינואר 1975 הגישה הוועדה למנכ"ל דו"ח המתייחס לחוזים שנחתמו עם חברות בנייה החל ב-1972 ועד למועד פעולתה של הוועדה. מהדו"ח עולה, שהמשרד זיכה בתקופה האמורה שבע חברות בנייה, זולת זו האמורה, בסך של 8.6 מליון ל"י בגין קרקע שהוקצתה למשרד, מזה 7.1 מליון ל"י ששולמו לחברות ו-1.5 מליון ל"י שנוקפו לזכותן בחוזים, אך עוד לא שולמו להן. המקרים מתייחסים ל-61 חוזים לפיהם הוקמו 3,077 יחידות דיור במקומות שונים בארץ.

בארבעה מן החוזים עם שתיים מן החברות, זיכה המשרד בגין אותה קרקע, את החברות ואת ממ"י כאחד. התשלומים לממ"י הסתכמו ב-259 אלף ל"י.

הוועדה המליצה על צעדים שיש לנקוט כדי למנוע הישנות תקלות דומות בעתיד. בוועדה הובעה גם הצעה שיש מקום לערוך בדיקה מעין זו לגבי תשלומים לחברות בגין פיתוח חיצוני, אגרות והוצאות שונות, למשל תכנון, רישום ופרצלציה, וזאת כדי לקבוע, אם לא שולמו לחברות סכומים מעל המגיע להן.

משרד השיכון הודיע למשרד מבקר המדינה שהוא העלה את העניין עם החברות הנוגעות בדבר בהתחלת פברואר 1975, ושהוסכם כבר עם חברה אחת, שיש להקטין את ההיקף הכספי של תשעה חוזים בסכום כולל של כ-1.5 מליון ל"י.

חדירת רטיבות לדירות בירושלים

החורף של שנת תשל"ד (1973/74) היה גשום במיוחד, ובאזורים ההרריים ירדו גם כמויות ניכרות של שלג. בימים שהגשמים והשלגים היו בעיצומם, הגיעו לנציבות תלונות הציבור ולמשרד מבקר המדינה תלונות רבות מקיירי שיכונים חדשים בירושלים, מרביתם במורח

העיר, בדבר חדירת רטיבות לדירות. פנייה בעניין זה נתקבלה גם מסגן ראש עיריית ירושלים.

משרד מבקר המדינה בדק בתחילת מארס 1974 במשרד השיכון ובחברת שיכון ופיתוח בע"מ, שבנתה חלק מיחידות הדיור (להלן יח"ד), את היקף התופעה, את גורמיה ואת הצעדים, שנעשו לחיקוף הפגמים שנתגלו ולמניעת ליקויים דומים בעתיד. במרוצת 1974 נערכו בדיקות מעקב, כדי לעמוד על התקדמות התיקונים ועל הפעולות שנקטו.

1. התופעה של חדירת רטיבות לדירות הייתה שכיחה בשיכונים החדשים שבמזרח ירושלים. הרטיבות חדרה למאות רבות של יחידות דיור בשכונות: תלפיות מזרח, נוה יעקב, גילה, רמת אשכול, הגבעה הצרפתית, מעלות דפנה וסנהדריה המורחבת. במיוחד נפגעו שלש השכונות: תלפיות מזרח, נוה יעקב וגילה ובהן כ-1,950 יח"ד, שרובן אוכלסן במחצית השנייה של שנת 1973 ומיעוטן בשנת 1974. כ-60% מכלל יח"ד נבנו על ידי המשרד והשאר — עבור המשרד — על ידי חברת שיכון ופיתוח בע"מ ועוד חברת שיכון ציבורית. רוב היחידות הן מטיפוס מקובל בבנייה קונבנציונלית ובבנייה טרומית ומיעוטן הוקמו בשיטת הבנייה המתועשת, שהיא חדשה יחסית. הפיקוח על בניית המשרד ועל זו של חברת השיכון הציבורית היה בידי שתי חברות פרטיות, ואילו הפיקוח על המבנים, שהוקמו על ידי חברת שיכון ופיתוח, היה בידי החברה עצמה. בתלפיות מזרח, שבה כ-440 יח"ד, נתגלתה, לפי המידע שבידי המשרד, רטיבות ב-324 יח"ד (72%). הדירות שנפגעו עמדו לאכלוס בתחילת 1974, אך בגלל הרטיבות, שחדרה לתוכן, לא ניתן היה לאכלס 62 מהן. 127 יח"ד נוספות נפגעו פגיעה בינונית ושאר 135 היחידות פגיעה קלה. בנוה יעקב ובגילה, המונות כ-1,500 יח"ד, נתגלתה רטיבות בלמעלה מ-600 יירות (40%). ברובן הגדול (כ-90%) הייתה הפגיעה קלה ובינונית. 11 יחידות בשתי שכונות אלו נפגעו קשה מאוד, ולגבי 7 מהן קבעו המשרד וחברת שיכון ופיתוח, כי הן מסוכנות למגורים ויש לפנות את דייריהן.

2. המשרד והחברות הנונות ערכו בדיקות לאיתור הסיבות לחדירת הרטיבות. התברר, שמקרי הפגיעה הקשים נגרמו בעיקר בשל סידורי איטום וניקוז בלתי מספקים בגגות, שלא עמדו משום כך בפני כמויות המים הגדולות, שניקו עליהם עם הפשרת השלגים, וכן מחוסר הקפדה על איכות נאותה של החומר המשמש בירושלים לסתימת החללים בין האבנים בקירות ("כוחלא"). עוד נתגלה, כי המים חדרו לעתים בשל הימצאות גופים שונים — כגון חלקי אבנים, טיט, בלוקים וכד' — בחלל הריק בין הקירות החיצוניים והפנימיים, שנועד בעיקר להבטיח בידוד תרמי. היו ליקויים גם בביצוע פריטי נגרות. התברר, כי בניינים רבים אוכלסו לפני שהושלמו בהם עבודות הגימור, שנודעת להן חשיבות לגבי איטומם, בלא שעברו תהליך ייבוש מתאים ובלא שנערכו בהם בדיקות בדרך של המטרת מים, הדרושות כדי לעמוד על טיב סדרי הניקוז והבידוד.

3. לאחר שרוכזו הנתונים על ממדי התופעה וסיבותיה המשוערות החליט שר השיכון על הקמת ועדה מקצועית, שתבדוק יסודית את הסיבות לחדירת הרטיבות לדירות ותמליץ על דרכים לשיפור עמידותם של מבנים בפני גשמים ושלגים. הוועדה הוקמה בתחילת מארס 1974. כיושב ראש שלה נתמנה מנהל מחלקת הבניין במכון התקנים הישראלי וכחבריה נציגים בכירים של משרד השיכון, הטכניון, מרכז הבנייה הישראלי, ארגון הקבלנים והבונים וכמה חברות בנייה ציבוריות. לשיבות הוועדה הוזמנו מדי פעם בפעם אנשי מקצוע (מתכננים, מהנדסים ומפקחים), שעסקו בתכנון ובפיקוח על הבנייה בירושלים. הוועדה פעלה מאמצע מארס עד אמצע אוגוסט 1974 וקיימה 11 ישיבות וסיורים באתרי הבנייה שנפגעו. בסוף מאי 1974 המציאה הוועדה לשר השיכון דו"ח בניינים; דו"ח סופי הוגש בתחילת ספטמבר 1974.

במסגרותיה הצביעה הוועדה במיוחד על כך, שבחזוה הסטנדרדי עם הקבלנים ובמפרט הטכני לא הוגדרו די הצורך הפרטים הנוגעים לעבודות האיטום של קירות וגגות, דבר שהיה דרוש בעיקר לגבי בנייה באזורים שבהם מלווים המשקעים ברוחות חזקים. עוד ציינה הוועדה, כי אין תקנים מחייבים לטיב האבן, ה"כוחלא" והחמרים המשמשים לאיטום ולבידוד. הוועדה הדגישה כי קיימים קשיים בהפעלת פיקוח יעיל ובדיקה יסודית של ביצוע עבודות ה"כוחלא", משום שהכנת החומר געשית על ידי הפועלים במהלך העבודה ובכמויות קטנות. במסגרותיה המליצה הוועדה לקבוע תקן ישראלי לאבן ולחומרים האחרים, המשמשים לעבודה, ולהגדיר במדויק במפרט הטכני המצורף לכל חוזה את כל הפרטים הנוגעים לעבודות הבידוד והאיטום של קירות וגגות. עוד המליצה הוועדה לחייב את כל הקבלנים בביצוע בדיקות אטימות על ידי הצפת גגות וקירות ולקבוע נוהל, שיחייב תהליך קבלה מוקדמת של דירות, שבו ייבדקו ויאשרו עבודות האיטום, לפני שיותר לקבלן להמשיך בעבודה, ובפרט כאשר ביצוע השלב הבא עלול לכסות את עבודות האיטום. בסיכום מסקנותיה ציינה הוועדה, שיש לראות את הליקויים שנתגלו גם על רקע המצב הכללי של ענף הבנייה בארץ, שהוא נתון בלחצים חזקים, הנובעים מביקוש רב לדירות לעומת מחסור בכח אדם מקצועי ואספקה בלתי סדירה של חומרים מתאימים. גורם נוסף לתקלת הרטיבות ראתה הוועדה בשיטות עבודה לגבי בנייה באבן, שהן מיושנות לנוכח טכניקות חדישות המקובלות כיום בענף בכללותו. בתשובתו לפניית מבקר המדינה בעניין ביצוע המלצות הוועדה הודיע המשרד ב-25.12.1974, שהוחל ביישום המלצות הוועדה הנובעות לקביעת תקנים מחייבים ומפרטים בנושא איטום ובידוד.

4. משאותרו הסיבות העיקריות לתופעת הרטיבות עוד בתחילת 1974, דרש המשרד מהקבלנים ומחברות הבנייה לתקן את הליקויים ולדווח לו על השלמת התיקונים. הוחלט, שבדיקת התיקונים תיערך בשיתוף מכון התקנים ותכלול המטרת מים על הקירות והגגות. בביקורת מעקב, שנערכה בתחילת הקיץ, עמד משרד מבקר המדינה על כך, שעבודות התיקונים אינן מתנהלות בקצב משניע רצון; המשרד הפנה את תשומת לב מנכ"ל משרד השיכון לכך באוגוסט 1974 וחזר על פנייתו זו באמצע אוקטובר. ב-28 באוקטובר המציא מנכ"ל משרד השיכון למשרד מבקר המדינה דו"ח על התקדמות התיקונים, שממנו התברר, שבמבנים רבים לא נסתיימו עוד התיקונים או שהם לא עמדו במבחן הבדיקות של מכון התקנים, והיה צורך לבצעם בפעם נוספת.

בתלפיות-מזרח לא נסתיים תיקון 225 יח"ד; ב-99 יח"ד הנותרות בוצעו תיקונים אבל עד אמצע אוקטובר לא נבדקו הבתים על ידי מכון התקנים. בנוה יעקב, שבה נפגעו כ-430 יחידות דיור, לא הושלם עד אותו מועד תיקון של כ-30 יחידות וכ-90 מבין יחידות הדיור, שתיקונן נסתיים, לא עמדו במבחן בעת הבדיקות ונקבע, שיש צורך לחזור על התיקונים. גם בשכונת גילה, שבה נפגעו כ-180 יח"ד, בוצעו התיקונים אך כ-100 מהיח"ד לא עמדו במבחן בעת הבדיקות. הדו"ח לא כלל נתונים לגבי השכונות רמות אשכול, הגבעה הצרפתית וסנהוריה המורחבת, שבהן נפגעו כמה מאות יחידות דיור.

5. בסוף אוקטובר ובתחילת נובמבר 1974 פנה מנהל מחוז ירושלים לקבלנים, שהקימו את יחידות הדיור בכמה מהשכונות שנפגעו, ובכלל זה שלוש השכונות, שלגביהן לא היו בידוי נתונים, ודרש מהם לבצע את התיקונים לאלתר ולדווח לו על סיומם. ב-28 בנובמבר הומצא למשרד מבקר המדינה, על פי דרישתו, דו"ח גם לגבי שכונות אלה. מדו"ח זה התברר, שברוב הדירות לא הושלמו עוד התיקונים בעקבות הבדיקות של מכון התקנים. בכמה בתים הוחל בביצועם באמצע אוקטובר ובאחרים — בסוף אוקטובר

ובתחילת נובמבר; אולם ברוב הבתים. לא התחילו בתיקונים ובדו"ח לא צוין המועד המתוכנן לביצועם. ב-23 בדצמבר הודיע המשרד כי רוב התיקונים בתלפיות-מזרח, בנוה יעקב ובגילה הושלמו וחלקם עומדים לפני סיומם. עם זאת לא הוחל עוד בעריכת הבדיקות בתלפיות-מזרח, ובנוה יעקב ובגילה עוסקים בבדיקות ותיקונים נוספים המת-
חייבים מתוצאותיהן.



הממצאים מצביעים על כך, שתופעת הרטיבות, שפגעה בשיכונים בהיקף רחב, נבעה במידה רבה מהעדר תקנים נאותים לחמרי הבידוד והאיטום ומסדרי פיקוח בלתי מספיקים, לצד אילוצים שהזמן גרמם. המשרד פעל לתיקון הפגמים שנתגלו, אולם לא בצורה די נמרצת כדי להביא לסיום התיקונים הדרושים עד ראשית עונת הגשמים תשל"ה.

הקמת קרית ארבע

מאוקטובר עד דצמבר 1974 בדק משרד מבקר המדינה במשרד השיכון, במשרד הפנים ובמפקדת איזור יהודה ושומרון את הפעולות, שנעשו להקמתה, לאיכלוסה ולניהולה של קרית ארבע.

באפריל 1968 התנחלה קבוצת ישראלים בחברון, שלא על דעת הממשל הצבאי. תחילה השתכנו המתנחלים בבית מלון, ולאחר מכן הקים עבורם הממשל מבנים טרומיים. בפברואר 1970 החליטה הממשלה על הכנת תכנית מיתאר של חברון עילית (קרית ארבע, להלן הקריה) ועל בניית 250 יחידות מגורים, והטילה את האחריות להקמת המבנים על משרד השיכון. לפי החלטת הממשלה ממאוס 1970 תמומן הפעולה מתקציבי המשרדים הנוגעים בדבר, ומשרד השיכון יממן מתקציביו את ההוצאה על התשתית ועל הקמת יחידות המגורים.

באותו מועד החלה לפעול ועדה, שהתכנסה ביזמתו של מנכ"ל משרד השיכון — ועדת חברון. הוועדה הייתה מורכבת ממנכ"ל משרד השיכון — יו"ר, מנציג ראש הממשלה ומנציגי צה"ל. הוועדה עסקה בנושאים הבאים: תיאום עם משרד הבטחון ומפקדת האיזור, הבטחת הקמתם של המבנים וקביעת קריטריונים לאכלוס הקריה; אישור הפרוגרמה, תוכניות הבינוי והבניינים; אישור תקציב הקמת תשתית (כבישים, רשתות מים, ביוב, חשמל וטלפונים); טיפול בהקצאת קרקעות ודירות למוסדות ציבור.

ועדת חברון התכנסה לפי הצורך, בהפרשי זמן של חודש עד שלושה חודשים: עד סוף אפריל 1973 כ-17 פעמים. מהתיעוד עולה שהוועדה לא התכנסה ממאי 1973 ועד נובמבר 1974. במשך התקופה, שבה לא התכנסה הוועדה, התקבלו החלטות, שנגעו לענייני קרית ארבע, על ידי עובדי משרד השיכון.

בתחילת אוגוסט 1974 הודיע שר השיכון לשר הבטחון, לשר הפנים ולשר המסחר וה-תעשייה, שברצונו למנות ועדת היגוי בינמשרדית, שתבוא במקום ועדת חברון, ושתטפל גם בתיאום בין המשרדים הנוגעים לביצוע מדיניות הממשלה ומשרדה. מחמת דיונים ממושכים בין משהדי הממשלה בדבר דרג הייצוג שלהם בוועדה, היא לא מונתה עד סוף ינואר 1975.

תכנון ובנייה

1. בוועדת חברון נערכו דיונים ממושכים בדבר הצורך לערוך תכנית מיתאר לקריה. בינואר 1975 עוד לא הייתה תכנית מיתאר מאושרת של הקריה. באיזור פועלת ועדת תכנון ובניה עליונה, שמינה מפקד האיזור, אולם הקמת המבנים בקריה אושרה על ידי ועדת חברון או על ידי עובדי משרד השיכון (ראה לעיל).
2. נסללו כבישים בתוך הקריה וכן כביש גישה לאיזור התעשייה. כביש הגישה לקריה הוא צר ומפותל. בסוף 1974 עסק משרד השיכון בתכנון כביש גישה לקריה, שסלילתו מחייבת תפיסת קרקע על פי צו. הוקמה רשת חשמל, שחברה לרשת של חברת החשמל הישראלית, והחשמל נמכר לתושבי הקריה במחירים הגבוהים בישראל. מים מסופקים באמצעות קצין מטה (קמ"ט) מים שבמפקדת האיזור. עד סוף 1974 הושלמה הקמתן של 234 יחידות מגורים, בשטח של 73 עד 86 מ" דלירה; הוקמו בית ספר, גן ילדים, בית כנסת (זמני) ומבנה לצרכנייה. באותו מועד היו בשלבי הקמה עוד 463 יחידות מגורים, בית ספר, גן ילדים, אולם התעמלות ומסעדה לבית ספר. משרד השיכון מתכנן הקמתן של יחידות מגורים נוספות, מרכז מסחרי, סופרמרקט, סניף דואר ובנק. יועד מקום להקמתן של עוד כ-1,600 יחידות מגורים.

איכלוס

עוד במאי 1971 קבעה ועדת חברון את התנאים למסירת דירה למשתכן: ישלם פקדון בסכום בין 2,000 ל"י ל-4,000 ל"י; ישלם שכר דירה חודשי בשיעור 150 ל"י עד 230 ל"י, לפי גודל הדירה ומספר הנפשות במשפחה.

בדצמבר 1971 אישרה ועדת חברון קריטריונים לאיכלוס הקריה. לפי קריטריונים אלה רשאים לקבל דירות מגורים כל אנשי גרעין המתגלים הראשון, עובדי מערכת הבטחון, בעלי מקצועות שתעסוקתם באיזור, בעלי מקצועות חיוניים בשירותי ההחזקה של הקריה ובעלי מפעלים בקריה. עדיפות תינתן לזוגות צעירים במסגרת הקריטריונים הללו. הוועדה קבעה סייגים, שלפיהם לא יועמד דיור לרשות משפחה המונה כבר יותר משמונה נפשות; משפחה העוברת מעיר פיתוח; משפחה או יחיד בטיפול לשכת סעד; אדם מגיל 60 ומעלה, ורווק.

בשלבי האיכלוס הראשונים רואיינו המועמדים על ידי ראש צוות ההקמה (ראה להלן) ונציגי המתדיישים. הדירות נמסרו על פי הגרלה, שניהל משרד השיכון. אשר לאיכלוס בשלבים הבאים, הוחלט, שהמועמדים ירואיינו על ידי ועדה, שבה ישתתפו נציגים של משרד השיכון, מינהלת הקריה (ראה להלן), שירות התעסוקה ופסיכולוג. בסוף 1974 מגו תושבי הקריה 1925 נפש. כ-50% מהתושבים היו קטינים עד גיל 18.

הדירות נמסרו למשתכנים בשכירות על פי חווי שכירות עם חברת עמידר, שקיבלה כתב הרשאה לכך ממפקדת האיזור. במאסר 1973 קבעה ועדת חברון, שמועמד להשתכנות בקריה, המחזיק במקום אחר בדירה ציבורית או מי שקיבל משכנתא ציבורית, לא יהיה זכאי להשתכן בקריה אלא אם החזיר את הדירה המושכרת לחברה המשכנת או ימסור את דירתו.

למשתכנים ניתנה אופציה לרכוש את הדירה, כאשר ייקבע הסדר חוקי שיאפשר זאת. הוסכם, שמחיר המכירה למשתכן יהיה לפי עלות הבנייה. סכום הפקדון ו-75% משכר הדירה ששולם ייחשבו כחלק מתשלומי המשתכן בעד הרכישה.

הקמת מפעלים

ביולי 1972 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה, שמפעל תעשייתי, שיוקם ביישוב יהודי בשטחים המוחזקים, שהחוק הישראלי לא הוחל עליהם, לרבות יישוב במסגרת התנחלות או היאחזות, על ידי תושב של אותו יישוב או על ידי תושב ישראלי אחר, יהיו בעליו זכאים להטבות, שזכאי להן בעל מפעל תעשייתי מאושר, שהוקם אחרי יום י"ז בטבת תשל"א (14.1.1971), באיזור פיתוח א' בישראל, בהתאם לתכנית שאושרה על-פי החוק לעידוד השקעות הון, תשי"ט—1959. כן יהיה בעל המפעל זכאי להלוואות הניתנות כרגיל למפעל תעשייתי באיזור פיתוח א' לצורכי הקמת המפעל ולהון חוזר.

בסוף 1974 היו בתחום הקריה 21 בתי מלאכה ומפעלים (למרצפות, לבנים, אבזורים סניטריים, רהיטים, עבודות מתכת, חפצי חן), והועסקו בהם 129 פועלים, מהם 38 יהודים. באותו מועד הועסקו בתחום הקריה, בעיקר על ידי קבלני בנייה, 285 פועלים מתושבי האיזור ו-12 יהודים. משרד השיכון מתכנן איזור נוסף לתעשייה ומלאכה בשטח של כ-100 דונם, ובהשקעה ראשונית של כ-3 מליון ל"י.

הקרקע, שעליה הוקמו מבני התעשייה, נמסרה למפעלים בתנאי חכירה חודשית, באמצעות משרד השיכון, לפי חוזים ביניהם לבין חברת מבני תעשייה, על פי הרשאה ממפקד האיזור.

הביקורת העלתה, שבבתי המלאכה ובמפעלים בקריה אין פיקוח שוטף על תנאי הבטיחות.

ניהול ענייני הקריה

באוגוסט 1970 החל לפעול צוות שהורכב מפקידים של משרד השיכון לביצוע החלטות הממשלה הנוגעות בקריה (להלן צוות ההקמה). הצוות טיפל בעניינים הקשורים בפעולות בנייה, איכלוס, מתן שירותים מוניציפליים, חינוך, תברואה, מים, מינהל וכספים.

ביולי 1971 התקיים דיון בעניין מעמדה המוניציפלי של הקריה בהשתתפות היועץ המשפטי לממשלה, מתאם הפעולה בשטחים המוחזקים, ויועצים משפטיים של משרד הבטחון ומשרד הפנים. סוכם, שמשרד הפנים והפרקליטות הצבאית ינסחו צו לכינון ועדה לניהול המקום, שיגדיר את הניהול ואת המבנה. עוד נקבע בדיון, שהצו יפורסם כאשר יהיו במקום כ-50 משפחות. בספטמבר 1971 הוחלט שמועד מתן הצו ייקבע בדיון בין הגורם מים הנוגעים בדבר, על פי התפתחויות בשטח ועל פי מצב האיכלוס במקום.

מינהלת הקריה

בינואר 1972 החליטה הממשלה שהטיפול באיכלוס הקריה יוסף להיות בידי משרד השיכון; הממשל הצבאי ימשיך בניהול הקריה; התושבים ינהלו את ענייניהם המוניציפליים במסגרת כללים, שיקבע הממשל הצבאי עוד נקבע באותה החלטה, שתוקם ועדה מורכבת ממתאם הפעולה בשטחים — כיו"ר, ומהמנהלים הכלליים של משרד השיכון ומשרד הפנים. מתפקידה של הוועדה יהיה לעבד הצעות בדבר סדרי המינהל של הקריה בעתיד, לאחר שיושלם איכלוסן של 250 יחידות מגורים.

במאס 1972 מינה מפקד האיזור מפקד צבאי לניהול הקריה. סוכם בין מתאם הפעולה בשטחים, משרד הפנים והתושבים, שמפקד הקריה, בשיתוף עם המישה נציגים של ה-מתיישבים, יהוו את הסמכות לטיפול בנושאים המוניציפליים של הקריה (מינהלת הקריה); ההחלטות במינהלת הקריה יתקבלו ברוב דעות ועל דעת מנהל ענייני הקריה. נושאים שמינהלת הקריה לא תכריע בהם, יופנו לדיון בין מפקד יו"ש ומנכ"ל משרד הפנים.

הצעת התקציב השוטף תוכן על ידי מינהלת הקריה ותוגש לאישור מפקד האיזור ומנכ"ל משרד הפנים, או מי שימונו על ידם. בשלב זה של כינון המינהלה לא הוסדרה פעילותה במסגרת צו של מפקד האיזור.

מינהלת הקריה הקימה כמה ועדות לטיפול בנושאי תרבות, חינוך וקליטה. כן הוגשה, באוגוסט 1972 ליועץ המשפטי של האיזור הצעת נוהל לניהול ישיבות המינהלה. הצעת הנהול לא אושרה. המינהלה התכנסה בהפרשי זמן של שבוע עד ארבעה שבועות ובדרך כלל ערכה פרוטוקולים על החלטות, שנתקבלו בישיבותיה; בחודשים פברואר עד ספטמבר 1973 לא נערכו פרוטוקולים על ישיבות שהתקיימו.

תקנון לניהול הקריה

באפריל 1972 הוכנה הצעה לצו בדבר ניהול קריה ארבע, הבא לקבוע את המעמד החוקי של הקריה ואופן פעולתה. התימת הצו על ידי מפקד האיזור התעכבה בשל דיונים ממושכים בין משרדי הממשלה הנוגעים בדבר (משרד הפנים, משרד השיכון, ומשרד המשפטים) וכן בשל שיקולים, שלגביהם היה צריך לקבל את חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה ואת הסכמת מתאם הפעולה בשטחים:

באוקטובר 1974 הוציא מפקד האיזור, על דעת מתאם הפעולה בשטחים המוחזקים צו ותקנון בדבר ניהול קריה ארבע. לפי הצו תנהל הקריה על ידי מינהלה מורכבת מחמישה תושבים, שייבחרו בבחירות חשאיות, ובראשה יעמוד מנהל ענייני הקריה, שיתמנה על ידי מפקד האיזור. המינהלה היא אישיות משפטית ובכפופות לצו המפקד רשאית היא לערוך חוזים, לרכוש זכויות במקרקעין הדרושים למתן שירותים מוניציפליים, לתבוע ולהיתבע. החלטות המינהלה יתקבלו בקולותיהם של מנהל ענייני הקריה ושל רוב יתר חברי המינהלה. תיבחר ועדת מכרזים וועדת ביקורת, שלפחות שניים מחבריה יהיו חברי המינהלה. מינוי ועדות והגדרת תפקידיהן יהיה טעון אישור מפקד האיזור.

למינהלה ניתנו סמכויות בדבר ההקמה וההפעלה של מפעלים ומוסדות; הסדרת הקמתם של מפעלים פרטיים; קביעת אגרות; סמכות לחייב את התושבים לנקוט אמצעים להבטחת בריאות הציבור וקביעת הסדרים לכך; הסדרת ענייני השקאה ומרעה; הקמת מבני ציבור ועוד. המינהלה אינה רשאית למכור מקרקעים או כל זכות בהם, למשכנם, להחליפם או להוציאם מרשותה, או לעסוק בהם באופן אחר אלא ברשות מפקד האיזור. המינהלה הוסמכה להקים מפעל מים, להטיל מסים ולהוציא חוקי עזר בכל הקשור בביצוע התקנון.

תקציב המינהלה יאושר, לפי התקנון, על ידי מפקד האיזור, והמינהלה לא תשלם כספים ולא תקבל עליה התחייבויות אלא במסגרת התקציב המאושר. חשבונות המינהלה יבוקרו על ידי רואה חשבון מוסמך, שימונה על ידה באישור מפקד האיזור; רואה החשבון יערוך דין וחשבון על ביקורתו.

בינואר 1975 הועברה לאישור מפקדת האיזור טיוטת חוקי עזר הדרושים להפעלת התקנון. משרד החינוך והתרבות מפעיל את בתי הספר וגני הילדים בקריה ומשלם מתקציבו את משכורות המורים, הגננות והעוזרות לגננות. שירותי דת נותנים משרד הדתות ומינהלת הקריה.

קופת חולים הכללית של ההסתדרות הקימה בקריה מרפאה, המטפלת בתושבים על פי הסדר עם קופות חולים אחרות. ברשות מינהלת הקריה אמבולנס; נהג האמבולנס מקבל משכורת ממינהלת הקריה. משרד הבריאות הקים בקריה תחנה לטיפול באם, ובילד, הכפופה למחוז ירושלים.

בקריה הוקמה סוכנות דואר, הנותנת גם שירותים של בנק הדואר. תושבי הקריה הנוקטים לשירותי משרד התחבורה (רישוי רכב ונהגים) ולשירותי משרד הפנים (מירשם התושבים), מקבלים את השירותים האלה בירושלים.

מינהלת הקריה אחראית בעיקר למתן השירותים הבאים: מים וחשמל, טיפול בתאורה בטחונות, תחזוקת מקלטים, ניהול ספרייה, מועדון נוער, מועדון למבוגרים, פעולות ספורט, איסוף אשפה ושירותי נקיון.

עד מועד סיום הביקורת לא הוקם מרכז מסחרי בקריה. צרכניה אחת, שאינה מופעלת באופן סדיר, עומדת לשירות כל תושבי המקום.

רישוי עסקים

לפי החוק החל באיזור, חייבים בעלי עסקים להצטייד ברישיון. קצין מטה בריאות במפקדת האיזור הוא הרשות המוסמכת למתן רישיונות לניהול עסקים. לשום בית מלאכה או מפעל, שהוקם בשטח הקריה, לרבות הצרכניה, לא ניתן רישיון מטעם קצין מטה בריאות.

עוד באוגוסט 1973 קבל מהנדס התברואה של מחוז ירושלים, שלא ניתנו רישיונות לעסקים בקריה ושאין פיקוח על התנאים בבתי המלאכה. המהנדס התריע, שבתעשיות מסוימות מועסקים קטינים; שמפעלים אחדים מזרימים שפכים בצורה בלתי מסודרת וגורמים מפגע קשה לסביבה; שנפתחו עסקים למכירת מצרכי מזון בבתי מגורים ושתנאי התברואה בצרכניה ירודים. המצב לא השתנה עד סוף 1974.

כספים וחשבונות

עד ינואר 1975 לא נעשו ההסדרים הדרושים להטלת מסים מקומיים ואגרות על תושבי הקריה, ולכן לא היו לה מקורות הכנסה משלה. פעולותיה מומנו אפוא מהקצבה, שהעמיד לרשותה משרד הפנים, באמצעות המועצה האזורית מטה יהודה. במשך שנת הכספים 1972 העניק המשרד למינהלה גם מענקים למטרות מיוחדות, כגון לבניית מקווה זמני, להקמת ישיבה ולרכישת מכונת כבאות. נתקבלו גם מענקים ממשרדי ממשלה אחרים לכיסוי הוצאות אחרות, כגון מתן שירותי דת. השתתפות משרד הפנים בתקציב המינהלה היה בשנת הכספים 1973 בסך 1,178,000 ל"י; לשנת הכספים 1974 אישר משרד הפנים לקריה תקציב בסך 1,350,000 ל"י. עיקר ההוצאה בשנת הכספים 1973 הייתה על משכורת, פעולות תברואה, פעולות סעד, תחזוקת מקלטים ותאורת בטחון, ותחזוקת פעוטון.

חשבונות מינהלת הקריה לא נבדקו על ידי הגורמים שטיפלו בקריה. קבלת כספים, הפחתתם ורישומם בספר הקופה נעשו ללא הפרדת תפקידים, כדרוש לשם שמירה על סדרי בידוק נאותים. בתחילת ינואר 1975 הודיע משרד הפנים, שמסמכי הקריה בענייני כספים נשמרו בחלקם במשרד הפנים, בחלקם במועצה האזורית מטה יהודה ובחלקם ברשות המינהלה. המשרד סיכם עם המינהלה תכנית ביקורת על פעולותיה הכספיות, שתופעל בקרוב.

במאס 1972 קבעה מפקדת האיזור הסדרים מיוחדים לגביית מסים ישירים מתושבי הקריה, שלפיהם תהיה גביית מס הכנסה ומס רכוש באחריות קצין מטה מסים במפקדת האיזור, וינתן צו כדי להסמיך את פקיד השומה בירושלים לגבות מס הכנסה ומס רכוש בשיעורים הנהוגים בישראל; כן יהיה צורך לתת צו המגדיר את תושבי קריה ארבע

כישראלים לעניין תשלום מס נסיעות, בול בטחון ומס בולים (מסים אלו אינם חלים על תושבי האזור). עד סוף 1974 לא הוצאו הצווים.

למעשה, תושבי הקריה, המועסקים על ידי מינהלת הקריה ועל ידי מפעלים בקריה, אינם נדרשים לשלם מס הכנסה. תושבי הקריה המועסקים בישראל, ועובדי ממשלה ומוסדות ציבור המועסקים בתוך הקריה, משלמים מסים כפי שמשלמים תושבים בעיירות פיתוח.

ממצאי מעקב

פעולות אכלוס

דו"ח שנתי 23, עמ' 546

בסיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים לפרק "פעולות אכלוס" בדו"ח שנתי 23, כפי שאושרו על ידי הכנסת (ראה דו"ח שנתי 24, עמ' 975) היתה הוועדה בדעה אחת עם מבקר המדינה, כי יש צורך, להתגבר על נקודות התורפה בפעולות האכלוס, שעליהן הצביע מבקר המדינה וביחוד בדג המוקומי המטפל בבקשות לסיוע בענייני דיור.

ביקורת מעקב שנערכה על הנוהלים וההסדרים הנוגעים לפעולות האכלוס בראשית 1975 העלתה:

הטבת תנאי דיור

הטיפול המינהלי בבקשות. במשרד השיכון ובסניפי עמיר לא נוהלו רישומים על הבקשות לסיוע בענייני דיור; באין רישום לא הובטח, שכל הבקשות אכן הובאו לדיון ולפי סדר קבלתן. לא הונהגו סדרי תיעוד ותיוק לבקשות ולמסמכים; לעתים נדונו בקשות, שלא צורפו אליהן שאלונים המכילים פרטים מלאים ואחידים כדי לאפשר דיון נאות; ובמקרים רבים גם לא היתה הקפדה על אימות הפרטים האישיים שנרשמו בשאלונים שמולאו. הועלו מקרים שבקשות נדחו על הסף בלא שנומקה סיבת הדחיה. משרד השיכון לא קבע נהלים להגשת ערעורים ולא נהג להודיע למבקשים, שבקשותיהם נדחו, על זכותם לערער. ועדת הכספים של הכנסת הצביעה על הצורך ברישום תקין של כל הבקשות המתקבלות בוועדת האיכלוס המקומית כדי להבטיח טיפול נאות בהן לפי סדר קבלתן; מגיעת כל השהייה מיותרת בטיפול בבקשה בשל מחדלים מינהליים; הנהגת קריטריונים ברורים בנוגע לדחיית בקשות והקפדה על חובת הנמקה במקרה של דחייה; קביעת נהלים להגשת ערעורים לוועדות איכלוס מחוזיות ולוועדת האיכלוס המרכזית ופרסומם לדיעת המבקשים.

במאמר 1973 פירסם משרד השיכון הוראות נוהל לוועדות אכלוס. בהוראות נקבע כי הבקשות יגיעו לדיון על בסיס פרטים שימולאו בשאלון מסופרר. שיובא על ידי הגורם המטפל לוועדה. השאלון ודרכי הטיפול יהיו אחידים לחברות המשכנות, למשרד השיכון על מחוזותיו ולוועדות ברמותיהן השונות; בסוף 1973 הנהיג המשרד טופס חדש ואחיד להגשת בקשת סיוע; הטופס נועד לשמש לכל תכניות הסיוע של המשרד למעט התכניות לזוגות צעירים. במחוז משרד השיכון הנוגע בדבר יפתח תיק אישי לכל פונה ובו ירוכז חומר הקשור בפניה כולל טופס בקשה. העובד המקבל את השאלון יהיה אחראי לאימות הפרטים המופיעים בו ולצרוף המסמכים והתעודות הנדרשות ויאשר בחתימת ידו וציון פרטיו האישיים את דבר אימות השאלון. נקבעו כללים לגבי התיעוד המבוקש לשם אימות הפרטים שב-בקשות. כן נקבע שכל פונה יקבל אישור בכתב על קבלת בקשתו. בהוראות נקבע שהבקשות יובאו לדיון ולפי סדר קבלתן, אך במשרד עדיין לא גובשה