

לגבי הרכישות בשנת 1975 נמצא במשרד תיעוד, שלפיו לא שותפו המחוזות והמשרד לקליטת העלייה בכל ההחלטות על הרכישות. עוד עולה מהביקורת במחוז הגליל, שבכמה מן הישובים, שבהם נרכשו דירות, היה בידי המשרד מלאי של דירות ריקות, חדשות ומתפנות, מהן כאלה שבאחריות חברת עמידר, או כאלה שנרכשו ועוד לא הועברו לידיה. למרבית הדירות לא היו מועמדים לאכלוס.

בנצרת עלית היו בידי חברת עמידר יותר מ-400 דירות פנויות ובידי חברות השיכון הציבוריות, בעיקר בשו"פ, היו עוד מאות דירות מתוכננות האמיסיה בשלבי בנייה שונים\*. המשרד רכש מחברה זו יותר מ-80 דירות. במחצית השנייה של שנת 1976 עשתה החברה מאמצים למכור לציבור את יתרת הדירות שברשותה בנצרת ובמסגרת זו היא הבטיחה, באמצעות פרסומים בעתונות, את הדירות בתנאים נוחים ובכלל זה — הנחה של כ-5% מהמחיר שאישר המשרד. בעקבות צעדים אלה עלה בידיה למכור רבות מאותן דירות ובכך הצטמצם במידה ניכרת המלאי שברשותה, בעוד שהדירות שרכש המשרד נותרו בלא מועמדים לאיכלוס.

בטבריה היו בידי חברת עמידר יותר מ-160 דירות פנויות אך לא היו להן מועמדים. המשרד רכש במקום כ-30 דירות גוספות והוחלט לרכוש עוד כ-80 דירות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסוף ינואר 1977 הסביר משרד השיכון, שבהתאם להחלטות הממשלה והכנסת לפיזור האוכלוסיה צבר המשרד מלאי דירות בערי פיתוח. הדירות החדשות שנרכשו בישובי פיתוח נועדו גם להבטיח פתרונות דיור הולמים לעובדים נדרשים שיבואו להתגורר בהם, במסגרת פעולות הממשלה לעידוד התיישבות של בעלי מקצועות חיוניים באזורי הפיתוח, וכן לעולים. לפיכך היתה ההכרעה הסופית בדבר היקף הרכישות ומיקומן בידי המשרד הראשי, אף כי הוא נועץ בעניין זה גם במשרדים המחוזיים. עם זאת, הציפיות לא התממשו אלא במידה מועטה וגם עולים לא הגיעו לערי פיתוח בהיקף המתוכנן.

נוכח המלאי הגדל והולך של דירות פנויות בישובי מחוז הגליל הקטין המשרד בהדרגה את רמת הניקוד המזכה קבלת דיור בשכירות מסובסדת ובכמה מהישובים, ובהם קרית שמונה, בית שאן, חצור, נצרת עלית ועפולה, וכאיים גם זוגות צעירים בעלי ניקוד נמוך לקבל דירה בשכירות.

2. בין הדירות שנרכשו בשנת 1975 היו כ-700 דירות, שרכישתן לא נדונה בוועדה. רבות מאותן דירות נועדו, בהתאם לחיקי הרכישה, לשיכון עולים, ורכישתן מומנה מסעיף "הקציב" שנועדו לבניית דירות לעולים. כמה מהן היו בישובים, שבהם לא היה מחסור בדיור לעולים, והרכישות לא אושרו על ידי גורמי המשרד לקליטת העלייה. מאידך, נמצא שיעדן של דירות, שנרכשו לעולים בישובים כמו חולון, ראשון לציון ואשדוד, שבהם אכן קיים מחסור בדיור לעולים, הוסב ליעד אחר, בעיקר לשיכון משפחות, שהתגוררו בדיור פגום.

משרד השיכון הסביר למשרד מבקר המדינה, שהסבת ייעוד הדירות נבעה מצרכי אכלוס דחופים של משפחות שסבלו ממצוקת דיור ושלא נמצא להן פתרון אלא על ידי העמדת הדירות שנרכשו.

## בנייה באמצעות חברות עבור זוגות צעירים

החל בשנת 1971 הגיעו משרדי השיכון והאוצר להסדרים עם חברות שיכון ובנקים בדבר מימון ובנייה של דירות לשיכון זוגות צעירים, בלא השתתפות תקציב המדינה במימון. על פי הסדרים אלה קיבלו החברות על עצמן לבצע את הבנייה במקומות שונים, במספר, גודל ומחיר מוסכמים מראש, ולמכור אותן לזוגות צעירים הזכאים לשיכון. כתמריץ להפעלת הבנייה הובטחה לזכאים הלוואה משכנתאית בתנאים נוחים אשר כשליש ממנה מקורו בכספי אמיסיות, שהנפיקו בנקים וחברות בת שלהם בהכוונת האוצר, והשאר בכספי בנקים וחברות השיכון. כמו כן הובטח לחברות השיכון מתן מקדמות בתנאים נוחים, אף זאת מכספי האמיסיות, והאוצר התחייב לשאת בהוצאות לכסוי הפרשי ההצמדה החלים על השימוש במקורות המימון — להלן "בנייה אמיסיונית". במקרים רבים גם העמיד משרד השיכון לרשות חברות השיכון קרקעות לבנייה, שהוקצו על ידי מינהל מקרקעי ישראל\*\*.

\* מקור כל הנתונים — המרכז למידע ולנתוח כלכלי — משרד השיכון.

\*\* ראה דו"ת שנתי 26, עמ' 83 ובדו"ת זה לגבי מימון הבנייה האמיסיונית עמ' 50 ולגבי מחירי הבנייה עמ' 527.

מאז נובמבר 1974 חלו שיפורים ניכרים בתכנית וניתנה לזכאים אפשרות להתקשר ישירות לחברות הרצויות להם לרכישת דירות בבנייה אמסיונית, או לרכוש דירות ממקור אחר — מיד שנייה ומקבלנים פרטיים: כן ניתן לוותיקים באזורי פיתוח ולזכאים בתכניות אחרות לרכוש דירות מבנייה אמסיונית.

בחודשים מארס—אוקטובר 1976 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את תכנית הבנייה האמסיונית לזוגות צעירים 1974 והפעלתה ב־1975. נבדקו סדרי הומנות הבנייה ותנאי ההתקשרות עם החברות, הפיקוח והדיווח על הביצוע; נבדקו ההסדרים הקיימים במחוז המרכז.

## הפעלת תכנית הבנייה 1975

תכניות הבנייה של המשרד לשנת 1975 סוכמו במסמך של אגף הפרוגרמות. באותו מסמך נקבע, כי מתוך 27,500 יחידות דיור שתוכננו לבנייה עירונית לשנת 1975, תוכננה בניית כ־13,500 יחידות בעזרת מימון חלקי־אמסיוני או במסגרת מפעל החסכון לבניין — ותבוצע ע"י חברות שיכון שונות. עוד נקבע כי לחברות הבונות דירות במימון חלקי תימסר גם בניית 8,000 דירות במימון מלא "כדי לסייע בידן להפעיל היחידות שבמימון חלקי". כקו מנחה לחלוקת הבנייה בין החברות נקבע כי כל חברה תקבל הומנה לבנייה של יחידה אחת במימון מלא על כל הומנה של 1.5 יחידות שבמימון חלקי.

בסיכום נקבע כי המשרד יזמין בניית 10,110 דירות במימון מלא ו־14,780 יחידות דיור במימון חלקי כולל הומנות על חשבון יתרת תכניות הפעלה של שנת 1974. ההומנות יועדו לחלוקה בין 11 חברות שיכון. מחברת שיכון ופיתוח הממשלתית (להלן ש"פ) תוכנן להזמין בניית 3,050 יחידות דיור, כ־30% מס"כ ההומנה במימון מלא, ועוד 6,300 יחידות דיור במימון חלקי, כ־43% מס"כ ההומנה במימון חלקי ויותר מכפליים מההומנה במימון מלא משו"פ. מחברת שיכון גדולה, לא ממשלתית, תוכנן להזמין 2,600 יחידות דיור (כ־26%) במימון מלא לעומת 3,270 יחידות דיור במימון חלקי (כ־22% מס"כ ההומנה).

בפועל הוזמנו, במסגרת התכנית האמורה 11,136 דירות במימון מלא, דהיינו כ־1,000 יותר מהמתוכנן. לעומת זאת בתקופה אפריל 1975—דצמבר 1976 הופעלה על ידי המשרד בס"ה בניית 9,644 יחידות דיור במימון חלקי, דהיינו כשליש פחות מהמתוכנן.

מתוך ה־9,644 יחידות דיור, הופעלה בניית 2,317 במסגרת יתרת תכנית האמסיות של 1974, 1,955 במסגרת תכנית בנייה עבור מפעל החסכון לבניין ורק 5,372 במסגרת תכניות האמסיות לשנת 1975. לחברת שו"פ נמסרה הפעלת בנייתן של 3,897 יחידות דיור במימון מלא ו־4,308 יחידות דיור במימון חלקי; לחברת השיכון הגדולה 2,850 יחידות דיור במימון מלא ו־1,392 במימון חלקי. משמפר ההומנות של יחידות דיור במימון מלא עולה — בניגוד למתוכנן — על ההומנות במימון חלקי. גם אצל 9 חברות אחרות אשר קיבלו הומנות (בחלקן במסגרת תכנית האמסיות של 1974) עלה באופן ניכר מספר יחידות הדיור שנבנו במימון מלא על אלה שנבנו במימון חלקי.

לא נמצא תיעוד להנמקת ההחלטות בדבר הומנות עבודות הבנייה מן החברות בהיקף החורג במידה ניכרת מהחלוקה המתוכננת בין החברות ומן היחס שבין בנייה במימון מלא לבין בנייה במימון חלקי\*.

מסירת הומנות בהיקף כה ניכר לבנייה במימון מלא לחברות, אשר בנו גם לפי תנאי בנייה אמסיונית שינתה באופן יסודי את המרכיבים העסקיים של ההסדר בין משרד השיכון לבין החברות.

בשנת התקציב 1975 הסתכמו התחלות הבנייה העירונית בכל הארץ במימון מלא בכ־15,400 יחידות דיור. לפי הנתונים דלעיל יוצא, כי כ־11,100 יחידות דיור הוזמנו כסיוע מאותן חברות שיכון, שקבלו הומנות לעבודות במימון חלקי אמסיוני. הומנות אלה נמסרו בלא מכרז ומחיריהן נקבעו במשא ומתן. על ידי כך נשללה מחברות ומקבלנים אחרים האפשרות להתחרות על קבלת עבודות אלה. אילו היה המשרד מפרסם מכרז, חברות וקבלנים מעוניינים אחרים יכלו אף הם להתחרות על קבלתן. הבנייה במימון מלא מתקציב המדינה, כסיוע לבנייה האמסיונית, הבטיחה למעשה לחברות הנ"ל חלק ניכר מהבנייה בארץ\*\*.

\* בענין החלוקה של עבודות בנייה בין חברות השיכון ראה עמ' 539 בד"ח זה.

\*\* היעדר גורם התחרות במסירת עבודות בנייה לחברות שיכון מובא בפרק מחירי בנייה למגורים שבעמ' 538 בד"ח זה.

## התקשרות עם חברות שיוון

בהוראות הנוהל בדבר הפעלת בנייה באמצעות חברות מנובמבר 1974 נקבע, כי עם החברה ייעשה חוזה מפורט, שיכלול תנאים בדבר לוח זמנים מחייב, סטנדרטים וטיב הבנייה, מחיר כולל, מחיר הקרקע, הסדר מימון והסדרי אכלוס. גם המסמך האמור בדבר הפרוגרמה לבנייה לשנת 1975 מחייב עשיית חוזה עם החברות, שיכלול הסדרים כנ"ל וסיכום מחייב על דרכי האכלוס על פי הקריטריונים של תכנית הסיוע הקיימות.

משרד השיכון לא חתם עם חברות השיכון חוזה שיפרט את החובות והזכויות של הצדדים. כתוצאה מכך, לא הוסדרו בהוזה נושאים — כגון קביעת מחירי הדירות, תנאי התשלום, זכויות הפיקוח של המשרד וחובת הדיווח של החברות, גורל הדירות שלא נמכרו תוך זמן סביר, אחריות החברות לאכלוס הדירות: בזכאים לכך והסנקציות למקרה של אי-מילוי התחייבויות הצדדים במהלך בנייתן של הדירות ואכלוסן.

משרד השיכון הודיע בפברואר 1977, כי בינתיים הוכן גרסה חוזה ההתקשרות עם חברות השיכון; החל מדצמבר 1976 נחתמים חוזה עם חברות לפני הפעלת בנייה על ידיהן.

## ביצוע תכנית 1974

תהליך אישור הזכאות התחיל בהרשמה ברשויות מקומיות. עם ההרשמה נדרש הוזה הצעיר למלא טופס הרשמה בפירוט מצבו המשפחתי, כולל הצהרות על תנאי הדירה שלו ועל תאריך הנישואין ובצירוף מסמכים מתאימים. המשרד בדק את הבקשות באמצעות חברה לעיבוד נתונים וחלקן גם הועברו לחברת הקירה לאימות הפרטים שמסרו הפונים. בסיום הבדיקה קיבלו בני הוזה תעודת זכאות שבה צוין מספר הנקודות שצברו, אשר על פיהן נקבעו תנאי ההלוואה שתועמד לרשותם; במקרים מסוימים נקבעה זכותם לדירה בשכירות.

לפי נתוני דו"ח המרכז למידע וניתוח כלכלי של המשרד לנובמבר 1976 היו ב-29.11.1976 רשומים לתכנית זוגות צעירים 37,000 כ"ז וזוגות: כ-34,000 נמצאו זכאים וכ-3,000 לא.

להלן נתונים על מידת המימוש של הזכאות:

| נרשמו        | נמצאו זכאים | ניצלו או החלו לנצל זכאותם | % ניצול מתוך הזכאים |
|--------------|-------------|---------------------------|---------------------|
| ס"ה ארצי     | 37,037      | 34,198                    | 15,820              |
| מחוז ירושלים | 5,773       | 5,452                     | 2,466               |
| מחוז הגליל   | 2,513       | 2,349                     | 1,201               |
| מחוז חיפה    | 6,343       | 5,744                     | 2,414               |
| מחוז המרכז   | 19,114      | 17,689                    | 8,275               |
| מחוז הנגב    | 3,294       | 2,964                     | 1,464               |

המשרד ציין שלפי הערכתו קיבלו עוד כ-2,000 זוגות דירות בשכירות וכ-800 זוגות צעירים נוספים רכשו דירות במסגרת אחרת, על פי תכנית למתיישבים באזורי פיתוח. אף לאחר שתוספות אלו מובאות בחשבון, יוצא, שמספר ניכר של זוגות צעירים טרם ניצלו את זכותם לדירה. בבדיקת תיקים של זוגות צעירים, שנרשמו במחוז המרכז, נמצאו הבקשות והמסמכים על אישור זכאותם, בלא שצוינו פרטים על הדירה שרכשו ועל ההלוואה שקיבלו. העתקי דיווחי המחשב שברשות המחוז כוללים אמנם פרטים גם על מימוש זכויות הוזהות הצעירים, אך נמצא שהנתונים לא מוינו לפי מקומות הרכישה, דבר המקשה על פיקוח שוטף על מכירת הדירות לזכאים בלבד ועל מעקב אחרי מלאי הדירות.

המשרד הודיע, שבמסגרת תכנית הסיוע החדשה מאפריל 1977 יהיו כל התכניות ממוכנות וניתן יהיה להפיק דו"חות מחשב לפי מקומות הרכישה.

## פיקוח המשרד על מכירת הדירות לזכאים

1. בשנים הראשונות להפעלת התכניות לזוגות צעירים היה למשרד השיכון מידע חלקי בלבד על הבנייה והמכירה של דירות בבנייה אמסיונית. מידע זה התבסס בעיקר על דיווחים חדיפעמיים ולא רצופים שנתקבלו מחברות השיכון לפי פניות המשרד.

בסוף שנת 1974 התקשר המשרד עם חברה לעיבוד נתונים לאיסוף מידע על דירות בתכניות האמסיוניות לשנים 1971—1974. מידע זה אמור היה לרכז נתונים מפורטים ולהרחיב את הידע על הדירות ועל המשתכנים בהן כאחד.

החל מחודש ינואר 1977 הוטב הדיווח למחשב והחברות התבקשו לדווח על מכירת הדירות שנבנו בתכנית האמסיה 1974—1975. לפי הסברו של משרד השיכון מפרברואר 1977, מטרת דיווח זה לפקח על מכירת הדירות לזכאים בלבד ולעקוב אחר פעולות האכלוס.

2. סקר ראשון של החברה לעיבוד נתונים ובו מידע על מכירת דירות אמסיוניות על ידי חברת בנייה גדולה בשנים 1971—1974, הוגש באמצע שנת 1976. לפי תוצאות הסקר נתגלו מקרים, שלא עלה בידי הבודקים לקבוע, אם דירות מסוימות נמכרו כדין אם לא, ובמקרים אחרים לא הצליחו הבודקים למצוא את המסמכים הדרושים לקבוע, מה עלה בגורל דירות אלה. עד סוף שנת 1976 הושלמו עוד סקרים לגבי חברות שיכון אחרות.

בדיקה שערך משרד מבקר המדינה במחוז המרכז העלתה, כי לא התנהל מעקב אחר מכירת הדירות שנבנו על ידי החברות לזכאים. בידי המחוז לא היה מידע, אלו מהדירות עמדו פנויות ומה עלה בגורלן. בבדיקה לדוגמה באחד היישובים של מחוז המרכז נקבע, שמבין 24 דירות שנבנו לזוגות צעירים נמצאו נתונים רק על 11 הרוכשים שנרשמו במחוז; לגבי 13 האחרים דרוש היה ביורר בחברת השיכון המאכלסת כדי לאתרם בדו"ח המחשב.

רק בחודש יולי 1976, במהלך הביקורת, הוציא אגף האכלוס שבמשרד השיכון, הוראות המחייבות את המחוזות לפקח על מכירת דירות לזכאי משרד השיכון על ידי חברות השיכון. לפי הוראות אלה, על כל מחוז לבדוק אחת לחודש בחברות הבנייה את התאמת הדירות שהוצעו לזוגות הצעירים למכירה אל נתוני הדירות, שאותן אישר המשרד למכירה. כן חייב המחוז לבדוק את תיקי הרוכשים וזכאותם ואת תנאי התשלום של רוכשי הדירות.

בסוף שנת 1976 הוזמן משרד השיכון עיבוד נוסף של נתונים שנאספו על ידי חברת המחשבים לשנים 1971—1974, לשם ביקורת בדבר זכאות המשתכנים שקבלו דירות, וכדי לאתר את אלה מהם אשר קבלו הלוואות גדולות מהמגיע להם. לפי הודעת המשרד מפרברואר 1977, הנתונים אמורים היו להתקבל בהתחלת 1977, ואז יעשו הבירורים המתאימים עם החברות.

3. במהלך הביקורת במשרד השיכון ובבנק טפחות גמצא במספר מקרים, שלכאורה נמסרה דירה על ידי חברות שיכון בתנאי ההקלות המיועדות לשיכון זוגות צעירים לאנשים שלא היו זכאים לכך. משרד מבקר המדינה דרש ממשרד השיכון לחקור את הנסיבות בכל מקרה. בעקבות הביקורת הודיע משרד השיכון למשרד מבקר המדינה, כי כל המקרים התריגים שהועלו על ידי הביקורת ועל ידי החברה לעיבוד נתונים ייבדקו, והמשרד ינקוט את הצעדים הדרושים לרבות דרישה להחזר כספים.

## שינוי יעדן של דירות בהרצליה

באוקטובר 1969 רכש משרד השיכון מקבלן פרטי בהרצליה העיר חמישה בתים, שהיו בשלבי בנייה. ארבעה מן הבתים כללו יחד 62 דירות: 38 בנות שלושה חדרים; בשטח כ־90 מ<sup>2</sup> כל אחת; 24 בנות ארבעה חדרים בשטח של 104 מ<sup>2</sup> כל אחת; הבית החמישי כלל — שש דירות; כל אחת מהשש — לפי נתוני הקבלן — בת ארבעה חדרים בשטח ברוטו של 110 מ<sup>2</sup>. הבתים נבנו על קרקע פרטית בפיתוח מלא, והרכישה מומנה מכספי תקציב, שהועד לשיכון עולים מארצות הרווחה.

בנייתן של 62 מהדירות הושלמה בשנים 1970 ו־1971, ומשרד השיכון העביר אותן למשרד קליטת העלייה לשם אכלוסן בהתאם ליעדן. שש הדירות, נושא הביקורת, נתקבלו מהקבלן ביולי 1972. יעדן שונה לאחר מכן; הן נמכרו בתקופה ספטמבר 1972—פברואר 1974. בראשית שנת 1976 בדק משרד מבקר המדינה עניין שינוי יעדן ומכירתן של הדירות (ראה דו"ח שנתי 26 עמ' 704 — פעולות ביקורת).

מ־17.5.1972 אישר מנכ"ל משרד השיכון בהמלצת מנהל אגף האכלוס שבמשרד את שינוי הייעד של שש הדירות מעולים לזכאי מפעל החסכון לבניין (מח"ל), וביוני 1972 הן הועברו לחברת שיכון ופיתוח (ש"פ) לשם מכירתן למועמדי מח"ל, שיפנו אליה על ידי משרד השיכון. משרד השיכון הסביר למשרד מבקר המדינה את שינוי הייעד בכך, שהוא בא להשלים פעולה של חילופי דירות, כפי שאושרה בוועדת אכלוס מרכזית, בהשתתפות נציגי משרד השיכון, המשרד לקליטת העלייה וחברת עמידר. בישיבה מאפריל 1972 הוחלט על שינוי יעדן של 34 דירות בשכונת סנהדריה בירושלים ממח"ל לעולים, ובמקביל שינוי יעדן של 20 דירות באשקלון מעולים לוותיקים. אשר לתמורה למשרד השיכון בגין 14 הדירות העודפות שנמסרו למשרד לקליטת העלייה, נקבע שהחלטה על כך תתקבל במועד יותר מאוחר. כך אישר כאמור מנכ"ל משרד השיכון במאי 1972 את שינוי יעדן של שש הדירות, בלא שהובא העניין שנית בפני ועדת האכלוס המרכזית.

בסוף מארס 1973 אישר מנהל אגף האכלוס לשו"פ מכירתן של 5 דירות בשוק החופשי ללא אישור ועדת האכלוס, והפעם אף לא של מנכ"ל משרד השיכון. באישורו הסתמך מנהל האגף על מכתב מנהל מחוז המרכז של משרד השיכון, שנתקבל בסמוך לאותו מועד, שבו הודיע לו מנהל המחוז, בלא הנמקה, כי אין הוא מעוניין להציע דירות אלו לחוסכי מח"ל ואין לו התנגדות לכך, שהדירות יימכרו על ידי שו"פ בשוק החופשי.

בתקופת הביניים של כעשרה חודשים בין ההחלטה על שינוי הייעד למח"ל ועד לאישור המכירה בשוק החופשי לא הוצעו הדירות לחוסכי מח"ל. משרד השיכון, בתשובתו למשרד מבקר המדינה, הסביר זאת בסידורים המינהליים, שהיו קיימים אותו זמן ושלפיהם הוצעו דירות לחוסכי מח"ל רק אחת בשנה — בתום שנת תקציב; רק בשנת 1974 — לאחר מכירת הדירות הנדונות בשוק החופשי — שונו הנהלים, והצעות לדירות לזכאי מח"ל מתפרסמות מאז בעתונות ובפרוספקטים מספר פעמים בשנה. הסביר משרד השיכון לשינוי הייעד של הדירות מעולים למח"ל ולבסוף לאישור מכירתן בשוק החופשי, בלא שהוצעו לחוסכי מח"ל במשך כעשרה חודשים, אינם מניחים את הדעת, במיוחד לא בשים לב לנסיבות הבאות: באותה תקופה היה ביקוש רב לדירות במרכז הארץ, בכלל זה הרצליה, מצד עולים מארצות הרווחה. רבים מהעולים התגוררו אז ועודם מתגוררים בדירות שנשכרו ארעית, והמשרד נאלץ לרכוש להם באמצעות שו"פ בשוק החופשי הן דירות חדשות והן דירות מיד שנייה\*. הדירות בהרצליה התאימו לאותם עולים מבחינת המיקום, הגודל והמחיר לדירות. היתה גם דרישה מחוסכי מח"ל ומצד אחרים לדירות כאלה, כפי שניתן להסיק למשל מתלונה חריפה — שנמצאה בתיקי משרד השיכון. משרד השיכון לא דאג להביא את שינוי יעדן של הדירות, תחילה למח"ל ואחר כך למכירה בשוק החופשי, לסיכום ולאישור ועדת האכלוס המרכזית, שבה משתתף גם נציג המשרד לקליטת העלייה. ניתן היה לצפות לכך, שהדירות, שנרכשו מכספי תקציב למטרה מוגדרת ישמשו לייעדן המקורי — פתרונות דיור לעולים או לפחות לזכאים אחרים באחת מתוכניות משרד השיכון, לפי ההסדרים שהיו קיימים אז.

## קביעת המחיר

לצורך מכירת הדירות לחוסכי מח"ל נקבע בראשית יולי 1972 מחיר הדירה בסך 65,000 ל"י בממוצע. משהוחלט על העמדתן למכירה חופשית, עשתה שו"פ למען שיערוך מחירי הדירות לפי מחירי השוק: במארס 1973 העריך שמאי, שהיה מועסק על ידי החברה, את שווייה של דירה במחיר ממוצע של 85,000 ל"י. השמאי הממשלתי, שאליו פנתה החברה, קבע בסוף מאי 1973 מחיר ממוצע של 90,000 ל"י. ההערכה הנמוכה יותר של שמאי החברה נבעה מזה, כי לפי נוהג החברה נקבעים מחירי הדירות הנמכרות על ידיה כדי 5% פחות ממחיר השוק. משרד מבקר המדינה קיבל חוות דעת מפורטת משמאי מקרקעין בדבר ערך הדירות בשוק לאותה תקופה; והיא מצביעה על כך, שזה אמנם תאם את המחיר שנקבע, ע"י השמאי הממשלתי.

שו"פ הציעה ביוני 1973 למכור את הדירות במחיר ממוצע של 88,000 ל"י, אולם מנהל אגף האכלוס שבמשרד השיכון אישר את מכירתן במחיר ממוצע של 85,000 ל"י — בין 79,900 ל"י ל-88,000 ל"י לפי הקומה.

ראה דו"ח שנתי מס' 26 של מבקר המדינה עמ' 710 — רכישת דירות חדשות מחברות ומקבלנים ועמ' 715 רכישת דירות מיד שנייה.

## המכירה

הדירות נמכרו כדלהלן :

1. דירה בקומה ב' נמכרה, בספטמבר 1972 בתנאי מח"ל, לעובד בכיר בחברת עמידר שהועבר לאזור תל-אביב — במחיר 66,800 ל"י. קודם לכן, במארס 1972, אישרה לו ועדת האכלוס המרכזית דירה אחרת, יותר קטנה שנתפנתה מעולים, וניתן לו אישור להחליף את הדירה הקודמת בדירה זו.
  2. דירה בקומה ג' נמכרה ביוני 1973 לבן של עובדת במשרד השיכון מחוז המרכז — במחיר 79,900 ל"י.
  3. דירה בקומה א' נמכרה ביוני 1973 לזוג עולים — במחיר 87,000 ל"י.
  4. דירה בקומה ב' נמכרה בנובמבר 1973 לבן של יועץ חוץ של חב' שו"פ — במחיר 87,000 ל"י.
  5. דירה בקומה ג' נמכרה בינואר 1974 לבנו של עובד בכיר במשרד השיכון, שהיה גם בעל תפקיד בכיר בחב' שו"פ, במחיר 79,900 ל"י.
  6. דירה בקומה א' נמכרה בפברואר 1974 לעובד בכיר מחב' שו"פ — במחיר של 87,000 ל"י, לפי החלטה של דירקטוריון החברה.
- שלושה מהרוכשים הופנו על ידי משרד השיכון ושלושת האחרים קיבלו את ההצעה מחב' שו"פ. הרוכשים, שאליהם מתייחסות פסקאות 2, 4 ו-5 לעיל, היו זכאי מח"ל, אולם שמותיהם לא עלו בגורל להקצאת דירות או לא השתתפו בהגרלות קודם קניית הדירות.
- הביקורת הצביעה על כך, ששו"פ מכרה דירות לעובדים או לקרוביהם, בלא שנתקבל לכך אישור של ועדת המינוח של החברה על פי הקריטריונים שנקבעו על ידיה. עוד הוצבע על הנחות שניתנו לשני עובדים והלוואה מוגדלת שניתנה לשלישי שהועסק בחברה.
- חברת שו"פ הסבירה למשרד מבקר המדינה, שאכן קרה, כי בעניין רכישת הדירות פנו אנשים, אשר עקב קרבתם לחברה ידעו להשיג את המידע, שהיה דרוש להם, על הדירות מפני העובדים, שעסקו במכירתן.

\*

נוכת הרכב הקונים של הדירות הגדולות שבהן מדובר — קונים שהיו רובם עובדים בכירים במערכת השיכון הממלכתי או קרוביהם — לא ניתן להתייחס באימון הדרוש לכך, ששינוי הייעוד של הדירות כמתואר בממצאים אמנם נעשה בתום לב.

## תכנון ובנייה בקרית שמונה

קרית שמונה הוקמה בשנת 1949 בצפון עמק החולה ונועדה, לפי תכניות מקימה, להיות מרכז עירוני-להתיישבות הכפרית בגליל העליון. תחום השיפוט של קרית שמונה, שהיה בשנים הראשונות לקיומה, כ-5,250 דונם, הורחב, עם הכרזתה כעיר במאי 1974, לכ-9,803 דונם. מבחינת מרחב התכנון השתייכה קרית שמונה תחילה למרחב התכנון של הוועדה המקומית סומכי ולאחר מכן לוועדה המקומית לתכנון ובנייה גליל מזרחי. באפריל 1975, כשנה לאחר שהוכרזה כעיר, קיבלה קרית שמונה מעמד של מרחב תכנון מקומי.

משרד השיכון טיפל בכל השלבים של הקמת קרית שמונה ופיתוחה: הכנת תכניות מיתאר ותכניות בניין ערים מפורטות, הקמת התשתית האורבנית, בניית מבנים למגורים ולמוסדות ציבור; המשרד דאג לקנות גם את זכויות המים בעבור היישוב. בהתאם לנתוני משרד השיכון, היו באוקטובר 1976 בקרית שמונה כ-4,800 יחידות דיור, מהן 4,522 מאוכלסות; למועד זה היו בשלבי בנייה שונים 1,276 יחידות דיור.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים אפריל-נובמבר 1976 במשרד הראשי, ובמחוז הגליל של משרד השיכון וכן בעיריית קרית שמונה את פעולות התכנון בקרית שמונה ואת הבנייה, שביצע המשרד בשכונת אשכול ב' החל משנת 1974.

## הכנת תכנית מיתאר לקרית שמונה

בשני העשורים הראשונים לקיומה של קרית שמונה לא הוכנה תכנית מיתאר בעלת תוקף שתקבע את ייעוד הקרקע בתחומה, את השימוש בה ואת השירותים שיידרשו לה לקראת ההתפתחויות הצפויות ביישוב מבחינה דמוגרפית, כלכלית וחברתית. היעדר תכנית מיתאר היא תופעה הקיימת גם במקומות אחרים בארץ, ועליה עמד כבר מבקר המדינה בעבר (ראה, לדוגמה, דו"ח שנתי 24, עמ' 559).

לפי חוק התכנון והבנייה תשכ"ד—1965 סעיף 62 (א), מוטלת האחריות להכנת תכנית מיתאר למרחב תכנון מקומי על הוועדה המקומית. ואולם, משרד השיכון קיבל על עצמו את הכנת תכניות המיתאר בעיירות הפיתוח, תוך שיתוף משרד הפנים ומינהל מקרקעי ישראל, שנציגיהם חברים בכירים בוועדת היגוי המנחה ומפקחת על הכנת תכניות מיתאר.

במחצית השנייה של 1968 הזמין משרד השיכון מחברת תכנון תכנית מיתאר לקרית שמונה, שהושלמה במחצית הראשונה של שנת 1970 והועברה לוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז הצפון לאישורה. בפברואר 1972 החליטה הוועדה המחוזית להפקיד את תכנית המיתאר 1970, כפוף לתנאים שיקבעו ע"י ועדה מצומצמת, שמינתה מבין חבריה. ועדה זו דרשה שורה של תיקונים בתכנית לפני שהיא תאושר. התכנית הוחזרה במאי 1972 למשרד השיכון לביצוע התיקונים אולם רק בפברואר 1974 הושלמו התיקונים והתכנית הוגשה שוב לוועדה המחוזית לשם הפקדה. אף על פי כן לא זכתה תכנית מיתאר 1970 לאישור, הפעם בשל התנגדות הוועדה המקומית להחלטת הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית לגבי שטח, שיועד בתכנית לייעור.

תוך כדי תהליכים ממושכים אלה התעוררו ספיקות לגבי התאמת הפתרונות המוצעים בתכנית לבעיות המקום ולגבי תחזית ההתפתחות הדמוגרפית. חברת התכנון שטיפלה מטעם משרד השיכון בתיוון תכנית המיתאר 1970, לפי דרישות הוועדה המחוזית, עמדה על הצורך לבדוק מחדש את התכנית לאור צרכיה של קרית שמונה, וזאת גם בהתחשב בתכנית המיתאר למחוז הצפון תשל"ג (1973) שלפיה נצפה בקרית שמונה גידול אוכלוסייה העולה במידה משמעותית על זו, שתכנית המיתאר 1970 הביאה בחשבון. התוצאה הייתה, שבינואר 1976 החליטה ועדת ההיגוי המרכזית לתכניות אב ומיתאר להזמין תכנית מיתאר חדשה ממשרד אדריכלים פרטי. התכנית הוזמנה באפריל 1976.

הביקורת העלתה, כי תהליכי הטיפול בהזמנת התכנית ועד להכנתה ולאחר מכן הכנסת התיקונים לפי דרישת הוועדה המחוזית ארכו כ-7 שנים. זהו זמן רב אף לגבי תכנית מסוג זה שהכנתה היא תהליך ממושך. היעדר תכנית מיתאר מאושרת כחוק מהווה גורם מפריע ומעכב גם להכנת תכניות אב לביוב ולמים, שהם יסוד חיוני להתפתחותה של קרית שמונה ויש בהן כדי לתרום לפתרון בעיות תברואה ואיכות הסביבה.

### תכנית רישום שיכונים ציבוריים (תרש"צ)

כדי לבצע את הבנייה בקרית שמונה הכין משרד השיכון בשנת 1965 תכנית שיכון ציבורי, שאושרה בספטמבר 1966 לפי חוק רישום שיכונים ציבוריים (הוראת שעה), תשכ"ד—1964, ושתוקפה כתוקף תכנית בניין עיר מאושרת. מאז 1968 הגיש משרד השיכון הצעות לכמה תיקונים לתכנית זו; אף על פי שרוב התיקונים לא אושרו כחוק, הם בוצעו על ידי משרד השיכון. כך נבנו בית ספר, בתי מגורים ושכונת מגורים שלמה (שכונת אשכול ב'), בלא שהתכניות המפורטות, שהגיש המשרד, אושרו כחוק.

משרד השיכון הוא הגורם היוזם והמבצע בנושאי התכנון והבנייה בעיירות הפיתוח; אולם פעולותיו קשורות במשרדים אחרים — משרד הפנים, רשויות התכנון, רשויות מקומיות ומינהל מקרקעי ישראל, המקצה את הקרקע. לדעת הביקורת, יש צורך בבחינה מעמיקה של סדרי התנאים והפיקוח בין הגופים השונים בכל הנוגע לתהליכי התכנון והבנייה. כבר בעבר העיר המבקר על צורך זה בדו"חות על רשויות מקומיות ובדו"חות השנתיים, לאחרונה בדו"ח שנתי 24, עמ' 562.

### תכנון ובנייה בשכונת אשכול ב'

חלקה הדרומי מזרחי של קרית שמונה — קרוי כיום שכונת אשכול, מאופיין על ידי צפיפות ביגוד נמוכה ושטחי ירק נרחבים. האזור יועד עוד בשנות השישים, במסגרת התכנון מחדש, לאזור מגורים; קונצפציות תכנוניות שונות לשטח זה הועלו ונבדקו בשנת 1968 כחלק מתכנית המיתאר. באוגוסט 1968 הגישה חברת תכנון למשרד השיכון דו"ח, ובו נתונים והצעות לעיקרי תכנון השכונה.

בשנת 1970 הוגש דו"ח מסכם, שבו הומלץ על ציפוף השטח ופינוי התושבים תוך הפעלת חוק בינוי ופינוי של אזורי שיקום, תשכ"ה-1965. בפועל לא ניגשו לפינוי האיזור לפי החוק האמור. בניית השכונה החלה למעשה בשנת 1974 ועדיין לא נסתיימה.

תכנון השכונה 1971-1974. בפברואר 1971 הביא מחוז הגליל של משרד השיכון לדיון בפני ועדת האישורים של המשרד תכנית כללית של השכונה החדשה, שהתייחסה לבניית 600 יחידות דיור בשטחה. בדיון שני, שהתקיים בוועדה זו במאסר 1972, נשקלה גם אפשרות להעדיף בנייה בשכונה אחרת של קרית שמונה בשל בעיית הפינויים, שעלולה להתעורר עם הקמתה של שכונת אשכול. בסיכום נתקבלה החלטה לגשת לבניית חלק משכונת אשכול, הנקרא שכונת אשכול ב'.

את תכנון השכונה מסר משרד השיכון לחברת אדריכלים בשנת 1972, אולם רק ב-1975 נחתם אתם חוזה לביצוע התכנון בהיקף הכספי של כ-138,000 ל"י. תכנון הפיתוח נמסר לאדריכל נוסף, שטיפל כבר בשנת 1964 בתכנון אתר סמוך עבור הרשות המקומית. ההזמנה המקורית לתכנון ופיתוח שהוצאה ביולי 1973 התבססה על אומדן מקובל בעבודות דומות של משרד השיכון, שלפיו נאמד היקף עבודת הפיתוח ב-1,335,000 ל"י. לאחר ערעור המתכנן על האומדן הועמד הבסיס לחישוב שכר התכנון, באפריל 1976, על 5,351,000 ל"י.

המתכננים הגישו באוגוסט 1972 תכנית עקרונית ראשונה לבינוי השכונה, שכללה יעוד שטחים ומערכת התנועה. מהתיעוד עולה, שלמשרד השיכון היו הסתייגויות מהתכנית, כפי שהוגשה, ועל המתכננים הוטל לבחון אותה מחדש, תוך התייחסות להערות ועדת האישורים של המשרד. ועדת האישורים החליטה, במאסר 1974, לאשר את תכנית השכונה החדשה ללא בינוי, דהיינו את מערכת הדרכים ויעוד השטחים בלבד; הוועדה מצאה ככלתי מספקת את תפיסת המתכננים בנוגע לעיצוב הארכיטקטוני של המבנים.

תכנון השכונה 1974 — באפריל 1974, מיד לאחר פעולות האיבה שפגעו בקרית שמונה, מינה שר האוצר דאז ועדה בינמשרדית לטיפול בענייני העיר. הקמתה של הוועדה אושרה על ידי הממשלה ב-15.4.1974 והיא פעלה עד סוף שנת 1975. ב-17.4.1974 דנה הוועדה בתחומי הפעולה בקרית שמונה, שהם באחריות משרדי הממשלה. חלקו של משרד השיכון בפעולות אלה נקבע כדלהלן:

1. דיור: אושרה התחלת בנייתן של 1,100 דירות נוספות בשלוש השנים הקרובות. נקבע, ששטח כל דירה יעלה על 75 מ<sup>2</sup>. עוד אושרו שיפוצן והרחבתן של 900 דירות בעלות משוערת של 30 מיליון ל"י.

מוסדות חינוך: נוסף על השלמת מבנים קיימים והרחבתם אושרה בנייתן של 10 כיתות גני ילדים וכן הקמת בית ספר ממלכתי נוסף בן 12 כיתות.

לאור החלטת הוועדה הבינמשרדית הוגש תזכיר מפורט של אגף התקציבים מיום 29.4.1974, שבו נקבע, כי החל משנת התקציב 1974 יוחל בבנייתן של 1,100 דירות בשטח ממוצע של 80 מ<sup>2</sup>. לפי המחירים לחודש דצמבר 1973, נקבעה ההשקעה הכוללת, שתידרש לביצוע הבנייה והפיתוח, בסך 135.4 מיליון ל"י, כמפורט להלן:

| מספר יחידות<br>הדיור | שטח<br>היחידה | מחיר ליחידת<br>דיור<br>ב"ל"י | ס"ה התכנית<br>(באלפי ל"י) |
|----------------------|---------------|------------------------------|---------------------------|
| 400                  | 70            | 112,000                      | 44,800                    |
| 230                  | 75            | 118,500                      | 27,300                    |
| 420                  | 90            | 113,200                      | 56,000                    |
| 50                   | 100           | 145,500                      | 7,300                     |
| 1,100                |               |                              | 135,400                   |

מהסיבות המתוארות לעיל, התכנון המפורט של המבנים ועבודות הפיתוח, שבהם הוחל ב-1971, לא היה מוכן עם התחלת העבודה בשטח השכונה. מהתיעוד עולה עוד, שהיו גם פיגורים בהשלמת המיפוי של השכונה ובהמצאת תכניות מדידה למתכנן. כתוצאה מכך נגרמו הפרעות לעבודת הקבלנים.

במהלך הבנייה המזורזת לקראת סוף שנת 1974 התברר, כי הציפיות לפינוי השטח מהתושבים המתגוררים בו אינן מתאמתות, והתעורר צורך לשנות את התכניות ולהתאימן למצב הקיים. התכניות



המתקנות הגיעו לידי המבצעים במקוטע ולא נוצר רצף תכנוני, שיבטיח ביצוע נאות של עבודות הפיתוח והבנייה: נמנעה סלילת כבישים במועדה ולא ניתן היה להתקין את מערכת התשלום לשכונה עם השלמת בנייתן של הדירות הראשונות.

לדברי משרד השיכון התהליכים הממושכים בעריכתה ואישורה של תכנית השכונה נבעו מהכוונה להגיע לתכנון בעלות רמה ואיכות, וזאת תוך הקדשת מלוא תשומת הלב, השיקול וההקפדה. לגבי הפיגורים בתכנון הפיתוח הסביר משרד השיכון, כי הם נגרמו, בין היתר, בגלל פיגור בעבודות מדידה, שלמשרד השיכון אין שליטה על קצב ביצוען. לדעת הביקורת, מן הצורך הוא כי משרד השיכון יעשה לזירוז תהליכי התכנון תוך תיאום ושיתוף פעולה עם גורמים שמחוץ למשרד.

## התקשרות עם קבלנים

כדי לבצע את הפרויקט, חילק משרד השיכון את הבנייה של 1,100 יחידות הדירור בין ארבעה קבלנים: אחד היה אמור לבנות 350 יחידות דירור, השני 300, השלישי 250 והאחרון 200 יחידות דירור. מספר יחידות הדירור, הגובה יחסית, שהוקצה לבנייה לכל קבלן, נועד לאפשר בנייה מתועשת, שמטרתה חסכון בזמן, הקטנת עלויות הבנייה, קידום פתרונות אכלוס וחסכון בכוח אדם, והיא עונה במידה מירבית על הדרישה הבטחונית (יציקות מבטון). העבודה נמסרה לקבלנים במשא ומתן, והחוזים נחתמו אחרי התחלת העבודה, בכמה מקרים כשנה לאחר שהקבלן התחיל בביצוע. כך, למשל, הוצאה הוראת הביצוע לאחד הקבלנים ב־13.5.1974, ואילו החוזה עמו נחתם ב־21.5.1975. הוסכם בין הנהלת המשרד לבין מחוז הגליל שלשני קבלנים תימסר העבודה מיד, ואילו הקבלנים האחרים יוזמנו תחילה למנהל אגף ההנדסה לסיכום תנאי הביצוע. עוד הוחלט, שתיאום הפיקוח על בניית הפרויקט יימסר לחברה הנדסית פרטית. מסירת העבודה לקבלנים ללא מכרז נומקה בדחיפות הביצוע הנדרשת לנוכח הצרכים במקום ובעבודה ששלושה מהקבלנים עבדו, בעת מסירת ביצוע פרויקט שכונת אשכול, עבור משרד השיכון בקרית שמונה. לקבלן הרביעי לא היה נסיון קודם במקום.

ביצוע הפרויקט לפי התכנון אמור היה להסתיים תוך שנתיים (עד יום 30.6.1976). בלוחות זמנים, שהכין משרד השיכון נקבע כי קבלני הבניין יתחילו בעבודה בשטח בחודש יוני 1974 ובמאסר 1976 יימסרו יחידות הדירור של שלב א' לחב' עמידר. עוד נקבע כי דירות שלב ב' יימסרו בחודש מאי 1976 והביצוע כולו יסתיים בספטמבר 1976.

קידום הביצוע, שבה נומקה מסירת העבודות בדחיפות וללא מכרזים, לא הושגה, וזאת, בעיקר, בגלל קשיי פינוי (ראה להלן). למועד סיום הביקורת, בדצמבר 1976, לא נמסרו עדיין דירות לאיכלוס; 78 מהן היו אמנם מוכנות למסירה, אולם חברת "עמידר", החברה המאכלסת, סירבה לקבל אותן. לפי לוח זמנים חדש שהוכן, התחזית היא, כי בנייתן של יותר מ־600 דירות תסתיים במאי 1977 והן יימסרו לאיכלוס עד אוגוסט 1977.

## צמצום הבנייה בגלל קשיי פינוי

עם התחלת העבודה בשכונת אשכול, במחצית שנת 1974, נתקלה פעולת הפינוי של משרד השיכון בקשיים מרובים: ניהול המשא ומתן עם הדיירים נעשה בלחץ של זמן, כשהקבלן על צידו כבר היה באתר, דבר שהביא את הדיירים המועמדים לפינוי להעלות את תביעותיהם ואמנם תביעות הפיצויים הועלו במידה ניכרת על הצפוי; מאידך השהיית הפינוי פגעה בעבודות הקבלנים וגרמה עיכובים והתייקרויות. הקבלנים לא יכלו לנצל במלואן את יתרונות הבנייה בשיטות מתועשות ובסופו של דבר קוצצה תכנית הבנייה בשכונת אשכול בכשליש.

1. עוד ביולי 1974 ערכו נציגי החברה הממונה על התיאום והפיקוח סקר על המבנים, שניתן להרסם מיד, ושל אלה העלולים להוות מכשול לבנייה. מהסקר עולה, שניתן היה לגשת מיד לבנייתם של 22 מבנים, ואילו הקמתם של 18 מבנים לא ניתנה לביצוע בגלל בניינים קיימים; במונחים של יחידות דירור, אפשר היה לגשת לבניית 817 יחידות, ואילו 339 יחידות דירור לא ניתן היה לבנות, לדעת עורכי הסקר, כל עוד לא נפתרו בעיות הפינויים.

המשא ומתן, שניהל משרד השיכון עם המועמדים לפינוי, הגיע למבוי סתום כבר בשלב מוקדם. סקר, שנערך על ידי מחוז הגליל בפברואר 1975, מראה, ששטח המיועד להקמת 357 יחידות דירור תפוס ע"י 23 דיירים ובעלי חזקה אחרים בשטח. אלה העלו, כתנאי לפינויים, דרישות, שחרגו מהסביר ומהסכומים, שהיה באפשרות משרד השיכון לשלם כפיצויים; דרישות אלו הסתכמו,

בהתאם לנתוני משרד השיכון, במתן 14 דירות חליפות וחנות אחת נוסף על תשלום סכום של כשני מיליון ל"י שידרש לתשלום פיצויים למפונים. משרד השיכון נמנע מלפעול במסגרת חוק בינוי ופינוי אזורי שיקום, תשכ"ה-1965. עם זאת הגיש תביעה נגד תושב המקום, שהרחיב, על דעת עצמו, את השטח המגודר שעל יד דירתו. ברם, בעת הדין המשפטי התברר, כי כיוון שמשרד השיכון לא פעל לקבלת בעלות על השטח כחוק, הייתה ידו על התחתונה. סקר נוסף, שערכה חברת הפיקוח, מפרט את ההפרעות שנגרמו לבנייה בשכונת אשכול ב' בשל אי פינוי הדיירים: מתוך 12 המבנים, שהיה על אחד הקבלנים לבנות, היו הפרעות בבנייתם של 9 מבנים; מבין 23 מבנים, שהיה על קבלן אחר לבנות, היו הפרעות לגבי 21, ומבין 18, שהיה על הקבלן השלישי לבנות, היו הפרעות לגבי 15 מבנים. לעתים נמנע מן הקבלן לגשת בכלל לבנייה.

משלא עלה בידי משרד השיכון לפנות את המבנים כנדרש הוחל בבניית 612 יחידות דיור בלבד מתוך 1,100 היחידות, שהיו אמורות להיבנות, לפי הפירוט:

| הקבלן            | בניית יחידות דיור לפי התכנית | בניית יחידות דיור בפועל |
|------------------|------------------------------|-------------------------|
| קבלן א'          | 256                          | 238                     |
| קבלן ב'          | 360                          | 206                     |
| קבלן ג'          | 272                          | 90                      |
| קבלן ד'          | 212                          | 78                      |
| סה"כ יחידות דיור | 1,100                        | 612                     |

משרד השיכון ציין, כי התקציב המתייחס ליחידות הדיור הנותרות, שלא עלה בידו לבצע כמתוכנן בשכונת אשכול ב', נוצל לבנייה בשכונה הצפונית-מערבית, שבה הייתה האפשרות לבנות. אחת המטרות העיקריות להקמת שכונת אשכול הייתה להגדיל, במידה משמעותית את מספר הדירות הגדולות ("רווחת דיור"). מאחר שבניית השכונה לא הושלמה בהתאם לתכנית, נשארו דירות רבות בשטח ממוצע של כ-40 מ<sup>2</sup>.

### מוסדות ציבור בשכונת אשכול

כפי שצוין החליטה הוועדה הבינמשרדית שבד בבד עם הקמת יחידות הדיור בשכונה החדשה, ייבנו מוסדות ציבור ובפרט בית-ספר וגני ילדים. הוועדה עמדה על החשיבות שבהקמת מוסדות ציבור במקביל לבניית יחידות הדיור בקבעה, שהקמת מוסדות הציבור היא חלק אינטגרלי מהמאמץ לבנות את קרית-שמונה ולהרחיבה כאשר המטרה היא יצירת תשתית חברתית חדשה לעיר, שתשפר את כוח המשיכה שלה. חלקו של משרד השיכון במאמץ זה, כפי שנקבע בדו"ח הוועדה, היא בניית בית ספר ממלכתי בן 12 כיתות, בעלות משוערת של 6 מיליון ל"י וכן בניית 10 כיתות גן נוספות (יום לימודים ארוך) בעלות משוערת של 2.5 מיליון ל"י. בישיבת הוועדה הבינמשרדית לטיפול בענייני קרית שמונה מיום 17.4.1974 הוחלט, שמשרד השיכון יאתר בדחיפות את המקום המתאים להקמת אותם מוסדות חינוך, שהשטח עבורם לא אותר עוד.

הביקורת העלתה כי בעוד שהבנייה למגורים בשכונה נמצאת בשלבים מתקדמים ולגבי מספר דירות אף נסתיימה בנייתן חל פיגור בבנייה של מוסדות הציבור עליהם הוחלט.

1. על הצורך בתיאום בין משרד השיכון ובין משרד החינוך והתרבות בכל הגוגע להקמת מוסדות חינוך בשכונה החדשה עמדה הוועדה הבינמשרדית כבר בישיבתה הראשונה. לאחר דיונים, שנמשכו שנה, אישר משרד החינוך והתרבות במאי 1975, את תכנון בית הספר וכיתות גן ילדים. אך, כפי שעולה מהתיעוד, חלו עיכובים נוספים בהעברת האישורים התקציביים, ורק ביוני 1976 הועברה ממשרד החינוך והתרבות למשרד השיכון התחייבות תקציבית בסך 7.4 מיליון ל"י.

משרד החינוך והתרבות בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 1977 הסביר, כי משרד השיכון החליט בעצמו על ביצוע פרויקט בית הספר אף על פי שוועדת ההיגוי לא פסקה סופית על ביצועו, וכי לדעתו לא היתה דחיפות בהקמת בית הספר מאחר שניתן למצוא פתרון במסגרת מוסדות חינוך הקיימים בשכונות. לכן השהה המשרד את החלטתו על מועד הביצוע. עוד הודיע משרד החינוך והתרבות, שהוא מעדכן את רשימת הצרכים של מערכת החינוך בקרית שמונה, גם בהתחשב בצרכיו המיוחדים של היישוב.

2. כפי שעולה מהתיעוד היווה איתור בית הספר בעייה, שפתרונה ארך פרק זמן, הנראה חורג מהסביר: באפריל 1975 דיווחה חברת הפיקוח על כך, שבפגישת הגורמים המתכננים, שהתקיימה במאוס 1975 בקשר לאיתור המוסד, הועלתה התנגדות נוספת לאיתור בית ספר והפעם מצד מתכנני השכונה החדשה. הדיונים לאיתור בית הספר נמשכו כל שנת 1975.

3. במקביל לבעיית איתור המוסד התעוררה שאלת תכנון: במאוס 1975, בישיבה בין גורמי התכנון והביצוע, נמסר, שהוחלט על טיפוס המבנה שנבחר, והתכניות הועברו כבר לאדריכל משרד השיכון לתכנון מקלט חיצוני. ביולי 1975 הודיע מחוז הגליל לממונה על מוסדות הציבור שהאדריכל, מתכנן בית הספר, הציג ביום 7.7.1975 תכניות חדשות והבטיח לסיים את הליכי התכנון ולהתאים את התכניות לדרישות הבטחוניות תוך שלושה חודשים.

4. אשר לבניית שתי כיתות גני ילדים, שעליהם הוסכם לאחר דיונים בין משרד החינוך והתרבות ומשרד השיכון, התעכב ביצועה בגלל העדר תכניות פיתוח; בעיות נתעוררו גם לגבי פינוי השטח, שיועד להקמת המוסד.

כתוצאה מהשתלשלות עניינים זו הוצאו המכרזים להקמת גני הילדים רק במאוס 1976 ולבית הספר באוגוסט 1976; בבניית כיתות גני הילדים הוחל במאי 1976 ובבניית בית הספר בסוף שנת 1976.

לבניית מוסדות חינוך, מוסדות ציבור ומוסדות קהילתיים בקרית שמונה נודעת חשיבות רבה מזו שבהקמת מוסדות מסוג זה במרכז הארץ.

מתכנית, שהוכנה על ידי מחוז הגליל ביולי 1975, מתברר כי הייתה כוונה להקים מרכזון שכונתי שיכלול בית כנסת, מועדון נוער, 4 חנויות ומקלט ציבורי. רעיון הקמת המרכזון הועלה כבר ב-1970. תכניות המרכזון הועברו למשרד הראשי להוצאת מכרז וב-23.3.1976 ביקש האגף לתכנון והנדסה מחמישה קבלנים להגיש הצעות. בהתאם לתיעוד, ניגש רק קבלן אחד למכרו והצעתו הייתה גבוהה, באופן משמעותי, מהאומדן העצמי של משרד השיכון. בסופו של דבר החליט משרד השיכון, לדבריו בגלל מגבלות תקציביות, שלא למסור את העבודה. עוד החליט המשרד לוותר על בניית מרכזון שכונתי ולבנות בנפרד את מוסדות הציבור.

בישיבה עם ראש עיריית קרית שמונה סוכם, שהעירייה תבנה את בית הכנסת בשכונת אשכול ומשרד השיכון מתקציבו אישר לעירייה הלוואה בסך 650,000 ל"י. ב-31.10.1976 אישר להוציא למתוו הגליל של המשרד תכניות בנייה ואומדן תקציבי לבנייה. באוגוסט 1976 הזמין משרד השיכון גם מאדריכל פרטי תכניות לבניית מועדון נוער בשכונת אשכול.

על בניית חנויות בשכונת אשכול התנהל מאז 1974, משא ומתן עם חברת שיכון ופיתוח. ביולי 1975 החליטה החברה שלא לגשת לבניית החנויות כל עוד לא נערכו תחשיבי עלות ואומדן מחירי המכירה שלהן; עמדה זו לא השתנתה עד סוף 1976.

## רשם הקבלנים

עם גידול היקף הבנייה בארץ התעורר הצורך בחוק, שיקבע את התנאים — מבחינת הידע, הנסיון, היכולת הכספית והציוד — שחייב למלא אדם או גוף המקבל על עצמו לבצע עבודות הנדסה בנאיות, כדי להבטיח ביצוע עבודות אלה ברמה נאותה ולהגן על הציבור בפני תוצאות של בנייה שאינה עונה על דרישות הטיב הראוי. לשם כך נתקבל בכנסת חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, תשכ"ט-1969. החוק מורה כי לא יבוצעו עבודות הנדסה בנאיות בענפי הבנייה השונים המפורטים בחוק, כשהיקפן הכספי או מהותן המקצועית חורגים מהתחום, שנקבע בתקנות שהותקנו מכוח החוק, אלא על ידי קבלן הרושם בפנקס הקבלנים, שהונהג לפי אותו חוק (להלן הפנקס) ושקיבל רשיון לעסוק באותן עבודות. החוק מפרט את היחידים או הגופים הזכאים להירשם בפנקס בענפים ראשיים ובענפי משנה שנקבעו ואת אלה שאינם זכאים לכך וקובע את הנסיבות, שבהן יש לבטל את רישומו של קבלן בפנקס; מי שביצע עבודות בניגוד לאמור בו או השתמש בתואר קבלן לעבודות הנדסה בנאיות, בלי שהוא זכאי לכך, עובר עבירה. בהצעה לתיקון החוק, מ-1971 הוצע להחיל את החוק על גופים ויחידים, המבצעים בעצמם עבודות הנדסה בנאיות או באמצעות אחרים על קרקע שבבעלותם או ברשותם, אולם ההצעה לא נתקבלה.

שר השיכון ממונה על ביצוע החוק ורשאי להתקין תקנות לשם כך. לצורך הפעלת הוראותיו מונה החוק רשויות אלה: "מועצה לעבודות הנדסה בנאות" (להלן — המועצה), שתייעץ לשר בכל הנוגע לביצוע החוק לרבות, התקנת תקנות, ושתהיה מורכבת מנציגי הארגון היציג של הקבלנים והבונים, נציגי גופים אחרים בעלי משקל בשטח הבנייה, נציגי ציבור ונציגי ממשלה; "רשם הקבלנים" (להלן — הרשם), שמתפקידו לנהל את הפנקס ובכלל זה לרשום את הקבלנים בפנקס למדוריהם. או לסרב לבקשת הרישום; לבטל רישום ולשנותו ולסווג את הקבלנים לפי הסוגים, שנקבעו בתקנות; "ועדה מייצעת", שעל הרשם להתייעץ בה לפני השימוש בסמכויותיו, אשר תכלול נציגים של מוסדות מדעיים, שיש להם נגיעה לענפי הבנייה; "ועדת ערר", שבראשה יעמוד שופט בית משפט מחוזי ובפניה יוכל לערור אדם הרואה עצמו נפגע מהחלטות הרשם.

באפריל 1970 מינה שר השיכון, לראשונה, רשם והוקמה במשרד השיכון יחידה מינהלית לביצוע תפקידיו. בשנת הכספים 1976 הועסקו ביחידה 8 עובדים; תקציבה היה 440,000 ל"י.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים אפריל-נובמבר 1976, לסירוגין, את הפעולות לביצוע החוק, ובמיוחד את פעולותיו של הרשם.

## הרישום בפנקס הקבלנים

הפנקס, שפורסם לאחרונה בינואר 1976, כלל פרטים על 3,570 קבלנים רשומים; עוד 390 קבלנים אושרו לרישום עד סוף נובמבר 1976 ו-550 בקשות לרישום היו בטיפול. לפי נתוני משרד השיכון ליום 31.8.1976, היו באותו מועד 3,851 קבלנים, שרישומם אושר בפנקס. התפלגות הקבלנים לפי סיווגם הכספי (הרשאה לעסוק בעבודה קבלנית עד סכום מסוים באתר בנייה אחד) היתה כדלהלן:

| עד 75 אלף ל"י | עד 250 אלף ל"י | עד 1 מיליון ל"י | עד 3 מיליון ל"י | עד 7 מיליון ל"י | עד 16 מיליון ל"י | בלתי מוגבל |
|---------------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|------------|
| 20            | 817            | 2,096           | 594             | 172             | 0                | 152        |

בתקנות, שהותקנו על פי החוק ב-1970 ושונו ביוני ב-1976, פורטו המסמכים, שעל הקבלן להמציא לרשם עם בקשתו לרישום בפנקס לענף ראשי. המבקש להירשם נדרש ללוות את בקשתו בתצהיר על פי פקודת הראיות 1971 ולהמציא את המסמכים הבאים:

1. אישורים מבנקים ומנותני עבודה, שבעדם ביצע עבודות במשך השנתיים שקדמו להגשת הבקשה, ויש בהם כדי להוכיח את יכולתו הכספית, את כושרו המקצועי ואת נסיונו של המבקש בביצוע עבודות בהיקף המבוקש.
2. רשימת הציווד המקצועי והעובדים שברשותו הדרושים לביצוע העבודות באותו היקף (יאומת בתצהיר).
3. תצהיר, שבו יצוין כי המבקש לא הורשע בעבירה, שיש בה כדי לערער את מהימנותו להיות קבלן רשום ושלא נהג דרך קבע בניגוד לנוהג המקובל במקצועו. הרשם רשאי לדרוש מסמכים נוספים ואימות של המידע, שמסר לו המבקש.

בתקנות, שהותקנו בינואר 1974, פורטו אותם המסמכים, שעל הקבלן להמציא לרשם עם בקשתו לרישום לענף משנה בפנקס.

על פי צו רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאות (מועד סופי ותנאים לרישום) תשל"ז—1970, היו פטורים, מהגשת בקשה לרישום, קבלנים, שנרשמו וסווגו בריכוז רשומות הקבלנים המוכרים על ידי הוועדה לקביעת סדרי מסירת עבודות לקבלנים, שליד החשב הכללי. פטור זה בוטל על פי צו מאפריל 1976.

עד אמצע 1975 נבדקו הבקשות לרישום בפנקס והאישורים המצורפים אליהן על ידי הרשם בלבד. רק מאותו מועד הוחלט לערוך בדיקות מיוחדות במקרים, שבהם נתגלו ספקות ביחס למהימנות המסמכים או הוגשו בקשות לקביעת סיווג כספי בלתי מוגבל. הבדיקות בוצעו באמצעות חברות כלכליות וחברות חקירה. הרשם מסר לבדיקה מיוחדת גם תיקי קבלנים, שאושרו בתקופה קודמת להיקף כספי בלתי מוגבל. בתשובתו מיום 2.2.1977 לפניית הביקורת בעניין זה הסביר הרשם, כי ההחלטה נתקבלה רק לאחרונה בשל הצטרפות קבלנים נוספים, הגידול במספר הבקשות להעלאת סיווגם הכספי ומיתון שחל בפעולות ענף הבנייה.

בבדיקה מדגמית של 150 תיקי קבלנים, שאושרו לרישום משנת 1971 ועד מועד סיום הביקורת, הועלו הממצאים הבאים:

(א) ב-5 מקרים לא המציאו המבקשים מסמכים המעידים על זכאותם להירשם בפנקס, כגון תעודת רישום בפנקסי המנהדסים והאדריכלים, או אישורים על היותם מנהלי עבודה 6 שנים לפחות מתוך 12 השנים, שקדמו להגשת בקשתם. באחד המקרים הועלה, כי אושרה חברה, אשר כישורי מנהליה לא ענו על דרישות החוק. בעקבות הערות הביקורת הובא העניין לדיון בפני הוועדה המייעצת, ועל פי המלצתה ביטל הרשם את רישומה של החברה מהפנקס.

(ב) ב-10 בקשות לרישום נמצא, כי נתוני הבקשות והמסמכים המצורפים להן, הטעונים אימות בתצהיר, לא אומתו כנדרש. ב-31 מקרים נוספים הוגש אמנם תצהיר לרשם, אך לא צוין בו כנדרש, שהמבקש לא הורשע בעבירה המערערת את מהימנותו להיות קבלן ושל לא נהג בדרך קבע בניגוד לנוהל המקובל במקצועו.

(ג) ב-56 מקרים לא צורפו כלל לבקשה אישורים מבנקים להוכחת יכולתם הכספית לביצוע עבודות; על פי קביעת הרשם היו אישורים אלה צריכים לכלול פרטים על מחזור תנועת הכספים בשנה האחרונה חובה וזכות כנפרד על מהימנות כספית וערבות בנקאית. היו גם אישורים, שענו רק על חלק מהדרישות הנ"ל.

(ד) ב-19 מקרים לא פירטו המבקשים בטופס הבקשה את העבודות העיקריות, שביצעו בשנתיים האחרונות, או את ההיקף הכספי שלהן. במקרים אלה לא צורפו לבקשה אישורים מנותני עבודה, המוכיחים את יכולתו הכספית וכוחו המקצועי של המבקש.

(ה) 23 מבין 69 תיקי קבלנים, שסווגו בעת רישומם להיקף כספי בלתי מוגבל, לא הועברו לבדיקה כלכלית עד מועד סיום הביקורת. נמצא, כי 4 מבין 12 בקשות של קבלנים לשינוי סיווגם להיקף בלתי מוגבל אושרו אף הן בלא שהועברו קודם לכן לבדיקה כלכלית כל שהיא. חברה גדולה אחת, מאלה שנרשמו כקבלן להיקף כספי בלתי מוגבל בלא בדיקה כלכלית מוקדמת, נקלעה לקשיים כספיים; חברה גדולה אחרת, שסיווגה הכספי שונה להיקף בלתי מוגבל, בלא שנערכה לגביה בדיקה כלכלית מוקדמת, נתמנה לה כונס נכסים; בשני מקרים אחרים, שבהם נערכה אמנם בדיקה כלכלית, שהצביעה על מצב כספי שאינו מניח את הדעת, לא נמצאו בחקיקים רישומים בדבר המסקנות, שהושקעו על פי בדיקות אלה. להערת הביקורת ציין הרשם, כי יעקוב אחר מצבן של חברות אלה וידאג לכך כי תיקייהן יועברו לבדיקה חוזרת בשנה הבאה.

(ו) ב-10 מקרים אושרו בקשות לרישום של חברות בת - 5 מהן סווגו להיקף כספי בלתי מוגבל בלא שנדרשו להמציא מסמכים כלשהם החומכים בבקשה, שכן חברות האם שלהן היו רשומות בפנקס. העובדה, שבעלי המניות זיהו בשתי החברות, אין בה כדי לפטור את חברת הבת מלהמציא אישורים להוכחת יכולתה הכספית או נתונים על הציוד המקצועי והעובדים שנרשמה לביצוע עבודות בהיקף המבוקש, היות ולא תמיד מובטח שחברת האם תבוא לעזרתה של חברת הבת במקרה שזו נתונה בקשיים כספיים. בתשובתו הודיע הרשם, כי הוא יביא מקרים דומים בעתיד לדיון בפני הוועדה המייעצת.

## טיפול בקבלנים שלא נרשמו בפנקס ואלה המבצעים בנייה שלא בהתאם לרישום

בידי הרשם אין נתונים או אומדנים על מספר הקבלנים בפועל העוסקים בעבודות הנדסה בנאיות, ולא נרשמו כחוק. הרשם אף לא איתר, וממילא לא רשם, קבלנים מהשטחים המוחזקים המבצעים עבודות בנייה בישראל. קבלנים כאלה גם מועסקים בבנייה של משרד השיכון. איתורם של קבלנים העוסקים בעבודות הנדסה בנאיות, שכשירותם לבצע עבודות אלה לא נבחנה לפי דרישות החוק, יש בה כדי למנוע בעוד מועד את סיכון הציבור וגרימת נזקים כספיים. בדצמבר 1975 חויב כל קבלן לציין בשלט שבאחר הבנייה את מספרו בפנקס, אולם עד כה לא נעשו פעולות משמעותיות לאיתור הקבלנים על ידי קיום פיקוח באתרי הבנייה או בדרך של הסתייעות בגורמים אחרים, כגון רשם החברות, הרשויות המקומיות, מכון התקנים ופרסומים בילקוט הפרסומים. בדיקה של ילקוט הפרסומים העלתה, למשל, שבמשך השנה האחרונה התפרסמו הודעות על פשיטת רגל של 17 קבלנים, ששמותיהם לא היו כלולים בפנקס (ראה גם להלן).

הרשם הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי אין בידו הכלים והאמצעים הדרושים לטפל בנושא זה באופן יעיל. לדעת הביקורת, יש באפשרותו של הרשם לנצל את מקורות המידע שצוינו לעיל, בלא שהדבר יחייב אמצעים נוספים.

1. בחוק נקבע, כי כל היתר בנייה, הניתן על ידי ועדה מקומית לתכנון ולבנייה על פי חוק התכנון והבנייה, חשכה-1965 לעבודות הנדסה בנאיות יראוהו כאילו הותנה בו, שיבוצע על ידי קבלן רשום בפנקס. לרשם הקב-לנים, ליורר הוועדה המקומית ולמהנדס הרשות המקומית ניתנת סמכות להוציא צו הפסקה מינהלי של הבנייה, אם

יש להם יסוד סביר להניח, שאינה מבוצעת לפי תנאי זה, ולתבוע את האחראים לדין. עד מועד סיומה של הביקורת טיפל הרשם ב-20 מקרי בנייה על ידי קבלנים בלתי רשומים; רק ב-4 מהם הוצא צו מנהלי להפסקת בנייה, וב-16 הנותרים נמצאים הצווים בהכנה.

2. עיקר המידע על קבלנים כאלה הגיע לרשם מתלונות של הציבור ומפרסומים בעיתונות. בשנים 1975 ו-1976 נחקבלו אצל רשם הקבלנים 19 תלונות מן הציבור על קבלנים, שביצעו בנייה, בלא שהיו רשומים בפנקס. ב-10 מהמקרים ביקש הרשם מהמתלוננים פרטים נוספים, והם נחקבלו רק לגבי 4. 3 תלונות הועברו לחברת חקירות לאיסוף חומר ראיות נוסף; בשאר לא נמשך הטיפול.

3. תוך עיון בבקשות של קבלנים להעלאת סיווגם הכספי הועלו 6 מקרים, שאותם קבלנים כבר קודם לכן ביצעו בנייה בהיקף כספי התורג מהרישום בפנקס. התברר, כי מומיני העבודה במקרים אלה היו משרדי ממשלה (משרד השיכון ומשרד הבטחון) וכן חברת שו"פ, חב' חלמיש וחברה ציבורית. לדעת הביקורת הקפדה על מסירת עבודות בהתאם לרישום היא לטובת מומין העבודה, וחובה על מומינים ציבוריים לסייע לאכיפת הוראות. החוק, שמטרתו להגן על האינטרסים של הציבור הרחב.

(א) אל הבקשה של חברה א' לשינוי סיווג מהיקף של 7 מליון להיקף בלתי מוגבל, אשר אושרה בדצמבר 1974, צורף חוזה בנייה מיום 30.6.74 בין חברה א' וחברת שו"פ על סך כ-16 מליון ל"י.

(ב) אל בקשת חברה ב' לשינוי סיווג מהיקף של כ-3 מליון ל"י להיקף בלתי מוגבל, אשר אושרה בדצמבר 1974, צורף אישור מחברת שו"פ מיוני 1974, לפיו היקף העבודה באתר בנייה אחד, שהחברה ביצעה עבורה, היה כ-15 מליון ל"י.

(ג) אל בקשת חב' ג' לשינוי סיווג מהיקף של 1 מליון ל"י להיקף בלתי מוגבל, שאושרה בינואר 1975, צורף חוזה עם חב' שו"פ, שהיקפו הכספי הוא מעל ל-11 מליון ל"י.

(ד) אל הבקשה לשינוי סיווג מהיקף של 7 מליון ל"י להיקף בלתי מוגבל, שאושרה במארס 1975, צירפה חברה ד' מכתב, שבו פירטה את העבודות, שביצעה בשנה האחרונה, והתייחסה, בין היתר, לסלילת כביש עבור משרד הבטחון בסך 17 מליון ל"י.

(ה) בהתאם לדו"ח של חברת חקירות, שהוגש לרשם באוגוסט 1975, ביצעה חברה ה' עבור חברה ציבורית עבודות בהיקף כספי של כ-12 וכ-14 מליון ל"י ועבור חברת חלמיש בהיקף של כ-14 מליון ל"י. הבקשה לשינוי סיווג מהיקף של 7 מליון ל"י לבלתי מוגבל אושרה בספטמבר 1975.

(ו) אל בקשתה של חב' ו' לשינוי סיווג כספי מ-0.25 מליון ל"י למליון ל"י. שאושרה באוקטובר 1975, צירפה החברה חוזה עם משרד השיכון לביצוע עבודות באתר בנייה אחד, שהיקפו הכספי היה מעל למליון ל"י.

בכל המקרים הנ"ל אישר הרשם לקבלנים את בקשתם להגדלת הסיווג הכספי שלהם, בהסתמך על אותם אישורים, שהעידו על חריגה מהמותר.

אין כיום סנקציה בחוק נגד קבלן, המבצע עבודות מעבר לסיווג הכספי שאושר לו. הרשם הסביר כי מתנהלים הליכים לתיקון החוק לעניין זה.

בתיקון לחוק, שנתקבל בכנסת בדצמבר 1976, פורטו מקרים נוספים, שניתן לשלול מקבלן את הזכות להירשם בפנקס, ומקרים, שרשאי הרשם לבטל את רישומם. כל אימת שאין במעשה של קבלן משום חומרה המצדיקה את ביטול רישומו, ניתנה לרשם סמכות לנקוט נגד הקבלן צעדים משמעתיים, כנקבע בחוק.

## פרסום פנקס הקבלנים ועדכונו

רשם הקבלנים מפרסם בציבור, בינואר של כל שנה, את פנקס הקבלנים לפי סיווגם המקצועי והכספי. פרסום זה מאפשר למומיני עבודות לבדוק את נתוני הקבלנים לפני ההתקשרות עמם ולהימנע על ידי כך ממסירת הזמנות לקבלנים בניגוד לחוק.

אין הרשם נוהג לפרסם תיקונים לפנקס, המתחייבים מהוספת קבלנים חדשים, שאושרו לרישום במשך השנה או שינוי סיווגם המקצועי והכספי, או מחיקת קבלנים, שרישומם בוטל. לדוגמא: בפנקס, שהתפרסם בינואר 1976, מופיעים שמות 28 קבלנים, שרישומם בוטל לאחר מכן, ודבר הביטול לא הגיע לידיעת הציבור; נמצאו 8 מקרים, שלגביהם התפרסמו בילקוט הפרסומים בשנים 1974 ו-1975 הודעות בדבר פשיטת רגל ובקשות לפירוקן של חברות

קבלניות: ב-2 מקרים ניתן צו לפירוק החברות ובמקרה אחד נתמנה כונס נכסים, אף על פי כן עדיין היו רשומים בפנקס מינואר 1976; יתר על כן, ב-7 מבין 8 המקרים אין התייחסות בתיקי הרשם לפרסום הבקשות לפירוק בפועל. במקרה אחד בלבד פנה הרשם באפריל 1975 לחברה, שעל פירוקה פורסמה הודעה – וזאת לאחר שקיבל הודעה על כך מאת הוועדה הממשלתית לקביעת סדרי מסירת עבודות לקבלנים – וביקש את תובתה לפרסום. ביולי 1975 הודיע הרשם ליחידה אחרת במשרד השיכון, כי מנהל החברה עזב את הארץ, והשאיר שני בניינים בלתי גמורים, ומשום כך ירוב עניינו בפני הוועדה המייעצת. עד לסיום הביקורת לא הובא העניין לדיון ושם הקבלן היה כלול בפנקס מינואר 1976. חברת קבלנים אחת פורקה ב-1.1.75, אך רישומה בוטל רק ב-16.8.76 בעקבות הודעתה של החברה על הפירוק; קבלן הגיש בקשה לרישום ב-19.10.70 ואושר לרישום ב-15.3.71, במועד היותו פושט רגל. בתשובתו הסביר הרשם, כי לא היו לו כלים ואמצעים לבדוק את כל פרטי המהימנות של אותו קבלן ולעקוב אחרי הפרסומים הרשמיים וכי לאחרונה הונתגו בדיקות יותר יסודיות בנושא זה.

## הטיפול בתלונות הציבור נגד הקבלנים

הטיפול בתלונות נגד קבלנים מאפשר לציבור לקבל סיוע, בלא להיזקק להליכים משפטיים ממושכים. טיפול זה אפשרי רק לגבי קבלנים רשומים. החוק מסמך את הרשם כאמור לבטל רישומם של קבלנים, שנהגו דרך קבע בניגוד לנוהג המקובל במקצועם, כפי שהוגדר בתקנות. בעניין זה פעל הרשם גם על פי תלונות שהגיעו אליו מהציבור. נמצא כי עד סוף 1975 לא ניהל הרשם רישום על התלונות שנתקבלו, והן תויקו בתיקי הקבלנים, כך שלא ניתן לעמוד, בצורה מרוכזת, על היקף התלונות, על משך הטיפול בהן ותוצאות שהושגו. לפי הערכת הרשם, נתקבלו עד ינואר 1976 בממוצע כ-250 תלונות לשנה. החל מינואר 1976 הנהיג הרשם יומן תלונות, שבו נרשמות התלונות המתקבלות, פרטיהן והטיפול בהן. לפי הרישום ביומן נתקבלו עד נובמבר 1976 – 290 תלונות.

## אגרות רשיון ואגרות רישום

קבלן, הגרשם בפנקס, נדרש לשלם אגרת רישום בהתאם לסיווג הכספי שבו סווג. סכום האגרה נע עד אמצע 1976 בין 25 ל"י ל-2,500 ל"י. החל מיוני 1976 הועלה הסכום – בין 100 ל"י ל-10,000 ל"י. הקבלן נדרש לשלם גם אגרת רשיון דו-שנתי. עד ספטמבר 1976 היה סכום האגרה 50 ל"י ומאותו מועד הועלה סכומה ל-240 ל"י. מבין 150 תיקי קבלנים שנבדקו, ב-90 לא נמצאו כל אישורים על תשלום אגרת הרשיון. התברר, כי עובדי יחידת הרשם לא דאגו למיין את ספתי התשלום שנתקבלו ולמיינם לפי תיקי הקבלנים, כך שמהתיקים אינו ניתן לעמוד מי מבין הקבלנים שילם למעשה את האגרה. כתוצאה מכך נשלחה לקבלנים דרישה לתשלום חדש, בלא שוודא אם שולמו דמי אגרת הרשיון הקודם.

## תלונות לנציב תלונות הציבור

פעולותיו של הרשם שימשו גם נושא לתלונות הציבור. עד ספטמבר 1976 נתקבלו במשרדי נציב תלונות הציבור 16 תלונות, שהתייחסו בין היתר לסדרי מינהל בלתי תקינים, עיכוב ברישום בפנקס ולעצור על החלטות הרשם בנושאי תלונות על קבלנים: שלוש מהתלונות נמצאו מוצדקות, תשע בלתי מוצדקות, ולגבי יתר הארבע הופסק הטיפול, כיוון שנושא התלונה בא על פתורו.

## ממצאי מעקב

### הלוואות להטבת תנאי דיור

דו"ח שנתי 25, עמ' 626

משפחות המעוניינות להיטיב את תנאי מגוריהן ושאין שייכות לאחת מקבוצות הזכאות המיוחדות, כגון זוגות צעירים, ומשפחות הגרות בצפיפות רבה, יכולות לסתייע בהלוואה למטרה זו, באמצעות משרד השיכון או החברות המשכנות, המשותפות למשרד השיכון ולכמה עיריות. ממצאי הביקורת שהתייחסו לנושא הלוואות להטבת תנאי דיור נדונו בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת. בסיכומיה והצעותיה של הוועדה, שאושרו במליאת הכנסת (ראה דו"ח