

בעד התייקרויות סך של 18.4 מיליון ל"י (התחשבות סופית, טרם נערכה). את האיחור לגופו יש לראות על רקע החוסר החמור במקומות לקליטת מפגרים. על כך הצביע מספר פעמים מבקר המדינה (לאחרונה בדו"ח השנתי 27, עמ' 447).

*

מע"צ, כגורם העיקרי המופקד על הטיפול המרכזי בבנייה הממשלתית, ממלאת תפקיד חשוב בתחום תכנון הבנייה והפיקוח עליה, ובהבטחת רמה וטיב נאותים בביצועה.

עד סוף 1974 פעלו ועדות בינמשרדיות, שמתפקידן היה לאשר פרויקטים של בנייה ממשלתית ולקבוע סטאנדארדים נאותים ולא ראוותניים. מ־1975 ואילך אין הוועדות פועלות. מאז חסרה אפוא סמכות עליגה לקביעת אופייה וקווי הפעולה של הבנייה הממשלתית, דבר המטיל על מע"צ משנה אחריות בתחומים האמורים.

מע"צ מוסרת את רוב עבודות התכנון למתכננים מבחוץ. הביקורת העלתה, כי במקרים רבים נקבעים המתכננים על ידי ועדה של מע"צ על פי המלצתם של המחלקה המקצועית הנוגעת בדבר, ואין הם נבחרים מתוך רשימת מועמדים, כנדרש.

בדיקת ארבעה פרויקטים, שהיו בטיפול של מע"צ, ושעליה נמסר בפרק זה, העלתה ליקויים נוספים בתחומים שונים: לא היה תיאום מספיק בין מע"צ לבין משרדי הממשלה, והגורמים הציבוריים, שעבורם נעשתה הבנייה, בכל הנוגע לתכנון; לא הייתה הקפדה מספקת על מתן הנחיות מפורטות וברורות למתכננים בדבר היקף הפרויקט והסטאנדארד הדרוש. כתוצאה מכך היה צורך, לא במעט, לשנות תכניות, לצמצמן ואף לגונזן, דבר שהיה כרוך בהוצאות מיותרות. על אף התקופה הארוכה, שנמשך תהליך התכנון, היו מקרים שלעתים פורסמו מכרזים לביצוע עבודות בנייה גדולות, לפני שהושלם התכנון המפורט.

לדעת הביקורת, דרוש, שמע"צ תעשה לשיפור נוהלי עבודתה בנושאים האמורים כדי שיענו על התפקיד המרכזי והחשוב, שהיא ממלאת בתחום הבנייה הממשלתית.

ממצאי מעקב

אגף המדידות

דו"ח שנתי 26, עמ' 662

1. האגף נהג להכין אומדן כספי לעבודה לשימוש הפנימי, ומטרתו, לפי הסברי האגף, הייתה לשמש מודד להיקף העבודה באופן כללי ולא כדי לקבוע את עלות העבודה בשביל הלקוח המשלם על פי תחשיב קבוע. מן הצורך היה, לדעת הביקורת, שהאגף יכין אומדן מדויק ככל האפשר של עלות העבודה וישלח אותו למזמין, ואף יודיע על שינויים במקרים של סטיות ניכרות; דבר זה דרוש גם כדי לקבוע את היקף ההתחייבות הכספית, שהמזמין צריך להמציא לאגף.

האגף עורך אומדן לביצוע העבודות ושולח אותו למזמין. אם חלים שינויים משמעותיים בגובה האומדן מודיע זאת האגף למזמין; לצורך הודעות אלו הוכנו טפסים מיוחדים.

2. האגף לא קבע נוהל לביצוע עבודות עבור גורמי חוץ, שיפרט את סדרי קבלת ההזמנות, אישורן, קבלת התחייבויות כספיות, עריכת אומדנים ושליחתם למזמינים ודרכי ההתחשבות. גם לא הוקדש לקבל יחד עם ההזמנות של משרדי ממשלה, ביניהם לקוחות גדולים כגון מינהל מקרקעי ישראל ומשרד התקשורת, התחייבויות כספיות מאושרות על-ידי חשבי המשרדים, כנדרש בהוראות התכ"מ.

באוקטובר 1976 הוציא האגף נוהל לרכישת טובין ושירותים ובו פרטים על סדרי הרכישה של טובין ושירותים מהאגף על ידי משרדי הממשלה ועל ידי אחרים, המבוסס על פקודת המדידות משנת 1929 ועל הוראות התכ"מ בנדון. על פי הוראות הנוהל נדרשים כל המזמינים להמציא התחייבויות כספיות.

3. עם סיום העבודות ערך האגף למזמינים חשבוניות סופיות. החשבוניות על יותר מ-50% מהעבודות שנבדקו נשלחו שלושה חודשים ויותר לאחר סיום העבודות, כאשר בחמש מהעבודות עלה הפיגור על ששה חודשים.

לא חל שיפור במצב.

4. ליום 31.10.1975 הסתכמו חובות משרדי ממשלה וגורמי חוץ לאגף בכ-7.9 מליון ל"י. צבירת חובות גדולים של יחידה ממשלתית אצל יחידות אחרות פוגעת בסדרי כספים ותקציב.

על פי דו"ח החשב הכללי ל-30.12.1977 שסיכם נתונים עד סוף נובמבר 1977, הסתכמו חובותיהם של משרדי הממשלה וגורמי חוץ לאגף בכ-14.29 מליון ל"י, מתוכם 10.3 מליון ל"י חוב משרדי הממשלה.

5. האגף שכר בשנות הכספים 1973 ו-1974 מדי חודש בין 14 ל-29 כלי רכב, חלקם בשכירות לתקופה של חודש ימים ויותר, וחלקם בשכירות למספר ימים. בשנת 1974 הסתכמו ההוצאות עבור שכירת רכב בכחצי מליון ל"י. בניגוד להוראות החשב הכללי לא פרסם האגף מכרזים לשכירת רכב, ועם מרבית הגורמים המשכירים לא נחתמו הסכמים המסדירים את תנאי ההתקשרות והשכירות.

האגף צימצם בשנת 1977 את שכירת הרכב מגורמי חוץ לשתי מכוניות בממוצע לחודש. בחודשים מאי-דצמבר 1977 הסתכמו הוצאות האגף עבור שכירת רכב בכ-139,000 ל"י. המכוניות נשכרו ממשכיר אחד, בלא מכרז ובלא הסכם חתום.

6. במחסן לא נערכו ספירות מלאי החל משנת 1967. עד סוף אוגוסט 1975 לא בוצעו רישומים בכרטיסיות שבמחסן על יותר מ-6,500 שוברי ניפוק, המתייחסים לתקופה החל מראשית השנה. החל מאפריל 1975 גם לא נרשמה בכרטיסיות המלאי קבלת מפות חדשות.

בכל אחת מהשנים 1976 ו-1977 נערכה ספירת מלאי, שבה נספרו, כ-95% ממלאי המפות הקיים. הספירה שנערכה בשנת 1976 וחלק מהספירה שנערכה ב-1977 שימשו בסיס לפתיחת כרטיסי מלאי חדשים. בספירה שנערכה בשנת 1977 הועלו הפרשים ניכרים, לחובה ולזכות, בין הרישום בכרטיס המלאי לבין הכמות שנספרה בפועל. מהמסמכים שהומצאו לביקורת לא ניתן היה לקבוע באיזו מידה ערך האגף בירורים לקביעת הסיבות להיווצרות ההפרשים הנ"ל.

7. האגף ניהל ספרי קופה נפרדים לרישום ההכנסות וההוצאות. בשני הספרים נעשו מספר רב של מחיקות ותיקונים, כאשר בחלק מהמקרים לא ניתן היה לזהות את הסכומים שנמחקו; המחיקות והתיקונים לא אושרו בחתימת ידו של מבצעם.

לא חל שיפור במצב; האגף אומנם הוציא הוראות בכתב בדבר ניהול תקין של ספרי הקופה; אולם הוראות אלה לא בוצעו על ידי העובדים המטפלים בניהול ספרי הקופה.

8. התאמת החשבונות נעשתה על-ידי מנהל החשבונות הראשי של האגף. עובד זה הוא אחד המורשים לחתימה על שיקים, שאותם מושך האגף, והוא אחראי גם על עריכת שוברי תשלום ופקודות יומן על-ידי העובדים שבפיקוחו. צירוף תפקידים כנ"ל על-ידי עובד אחד נוגד את הוראות התכ"מ וסדרי בידוק תקינים.

התאמת בנק אחרונה, שנערכה עם בנק הדואר, התייחסה לחודש ספטמבר 1977. הדיווח האחרון של האגף לחשב הכללי באוצר על ביצוע התאמות בנקים נערך לגבי מארס 1977. עריכת ההתאמות נערכה אמנם על ידי עובדים שונים במחלקת החשבונות, אולם מנהל החשבונות הראשי מתקן בכתב יד את ההתאמה. התאמת חשבונות הבנקים אינן נבדקות על ידי חשב האגף.

9. בדו"ח שנתי 26 הובאו ליקויים בנושא עבודה פרטית של עובדי האגף.

בינואר 1978 נכנסו לתוקפן הוראות חדשות בתקשי"ר בנושא עבודה פרטית; בעקבותיה טיפלה מחלקת האמרכלות בהסדרת הנושא; האגף פירסם הודעה בנדון, ואף פנה לכל עובד שעסק בעבודה פרטית לפנות למחלקת אמרכלות של האגף לצורך חידוש ההיתר.

10. עם תחילת השימוש בתוויון אלקטרוני לצורכי ביצוע העבודות בשנת 1972 מן הראוי היה לערוך תעריף, שיתבסס על תחשיב ההוצאות של הערכת מידת הניצולת שלו, כדי לחייב על פיו את העבודות והמזמינים. האגף ערך תחשיב רק במאי 1975; התחשיב בוסס על הפעלה של 1,200 שעות בשנה.

התחשיב העדכני של האגף לשימוש בתוויון קובע ניצולת גבוהה יותר — 2,880 שעות נטו לשנה.

רכישת דירות חדשות מחברות ומקבלנים

דו"ח שנתי 26, עמ' 710

סדרי רכישת דירות חדשות מחברות ומקבלנים דונו בוועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה. בסיכומיה והמלצותיה של הוועדה, שאושרו במליאת הכנסת (ראה דו"ח שנתי 27, עמ' 894), ציינה הוועדה:

א. הוועדה רושמת לפניה ממצאי הביקורת של מבקר המדינה בנושא.

ב. לוועדה הוברר, כי עקב הגידול הניכר בעלייה, בשנים שלאחר מלחמת ששת הימים, היה צורך בהגדלה מאסיבית של מספר פתרונות הדיור — כולל רכישת דירות מוכנות בשוק, החופשי על מנת לקלוט עלייה זו. רכישת הדירות בצורה מזורזת הביאה לליקויים בסדרי הרכישה, בחריגה מהתקציב, וכן בקביעת מחירי הדירות.

ג. הוועדה קובעת, כי ברכישת דירות מחברות השיכון הציבוריות חייב היה משרד השיכון לבחון את הצעותיהן על בסיס ההסדרים הקיימים בין משרד השיכון לבינו. נוהג זה לא נשמר. עם זאת רושמת לפניה הוועדה הערת שר האוצר, כי החל מיוני 1975 הועבר הטיפול של רכישת דירות מחברת "שיכון ופיתוח" לטיפול ישיר של משרד השיכון.

ד. הוועדה רושמת לפניה, כי נרכשו דירות רבות באזורים, שלא בהתאם להחלטה העקרונית של משרד השיכון וקליטת העלייה, בדבר הצורך לרכוש מספר מסוים של דירות בין הרצליה לרחובות, לפי צורכי קליטת העולים. רכישת זו, שלא באיזור המרכז הייתה למעשה העברה של מלאי דירות ריקות מחברות השיכון הציבוריות למשרד השיכון ובמקומות, שבהם הביקוש לא היה רב.

ה. הוועדה קובעת, בחומרה, כי משרד השיכון רכש מחברות הבנייה הציבוריות דירות במחיר שהיה מעל לתחשיב המקובל, על סמך מידע כללי שלא נבחן באורח ספציפי לדירה הנרכשת.

הוועדה רושמת לפניה, כי משרד השיכון הודיע בפברואר 1976 "שהוא יערוך בדיקה של ההפרשים בין מחירי הרכישה לבין המחיר המאושר לדירות במסגרת "תכנית האמיסיות" ויפעל לגביית ההפרשים מהחברות הנוגעות בדבר".

הוועדה פונה למבקר המדינה לבדוק אם אכן נגבו כל ההפרשים הנ"ל.

ו. הביקורת העלתה, שבין 43 הקבלנים, מהם נרכשו דירות, 11 לא היו רשומים בפנקס הקבלנים, כנדרש לפי חוק רישום הקבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, תשכ"ט—1969.

הוועדה רואה בדאגה תופעה חמורה זו, שגרמה למשרד ממשלתי לקנות 118 דירות שערכן כ-16 מיליון ל"י מקבלנים לא רשומים כחוק.

הוועדה רושמת לפניה הוועדת משרד השיכון כי הוא יקפיד להבא על רכישת דירות מקבלנים רשומים בלבד.

ז. הוועדה קובעת, כי תכנית הרכישות שנבעה מן הצורך הדחוף בהמצאת דיור לעולים הייתה אמורה להתבצע במרוצת השנים 1974 ו-1975. למעשה נמסרו בתקופה הנ"ל רק כמחצית הדירות וגם זה בפיגורים ניכרים. הוועדה קובעת, כי על משרד השיכון לנקוט באמצעים ממשיים כלפי הקבלנים תמורת הנזק הכספי הניכר והסבל האישי שנגרם לעולים כתוצאה מהפיגור במסירת הדירות.

קביעת מחירי דירות

בניית חלק מהדירות, שנרכשו מהחברות הציבוריות, נעשתה במקורה על פי הזמנת המשרד ובעזרת מימון ממשלתי, שהועמד לתכלית זו — בדרך כלל במסגרת תכנית האמיסיות. הביקורת העלתה, שמחירה של דירה במסגרת עסקת הרכישה לא תמיד תאם את המחיר הבסיסי שאושר לחברה בתוספת הפרשי המדד לתקופת הבנייה. משרד השיכון הודיע, שיעשה לגביית הפרשים.

בעקבות הביקורת פנה מנכ"ל המשרד במאסר 1976 לחברות בעניין ההפרשים, אולם הדיונים אתן לא סוכמו אז. באמצע שנת 1977 חזר המשרד וערך בדיקה של מחירי הדירות, שנרכשו מחברת שיכון ופיתוח ומחברה א', בהשוואה למחירי הבסיס המוסכמים בין המשרד לחברות (פרטים על מחירי הבסיס, שלפיהם הופעלה הבנייה באמצעות חברות, ראה בדו"ח שנתי מס' 27 של מבקר המדינה עמ' 530); לגבי חברה ב' לא נערכה בדיקה כזאת. נמצא, כי לגבי 398 מתוך 1,147 הדירות, שנרכשו משיכון ופיתוח ומחברה א', היו הפרשים ניכרים בין מחירי הבסיס לבין מחירי הרכישה, שהמשרד שילם, וכי הוא שילם חמישה מיליון ל"י בקירוב מעל למה שהגיע לפי מחירי הבסיס. כ-2.8 מיליון ל"י מזה התייחסו לרכישות משיכון ופיתוח ו-2.2 מיליון ל"י מחברה א'. בתחילת ספטמבר 1977 העביר חשב משרד הבינוי והשיכון לשתי החברות את פרטי ההפרשים, במגמה לחייב בהם את חשבונן, אולם גם לאחר פנייה זו לא סוכם העניין.

בתחילת 1978 הודיע המשרד, כי נוכח הסתמכות החברות על ההסכמים הספציפיים, שנערכו עמן למכירת הדירות הנדונות למשרד, לא עלה בידי עד כה לחייב אותן בהפרשים. עם זאת יחזור ויעלה מנכ"ל המשרד את הנושא בפניהן מחדש.

סדרי רכישה

לפי המוסכם עם חברה א', 15 מבין הדירות שנרכשו אמורות היו להיות בנות שלושה חדרים ובעלות שטח של 70 מ² כל אחת. מהמסמכים עולה, שהדירות שנמסרו ואוכלסו במשך 1975 אמנם תאמו בשטחן את המוסכם, אך לא כן במספר החדרים — שני חדרים בתוספת מרפסת גדולה במקום שלושה חדרים. הדירות, שהיו כולן בקומת קרקע, לא כללו למעשה מרפסת אלא לכל אחת מהדירות הוצמד חלק מהשטח של החצר. משרד השיכון פנה אמנם עוד באוקטובר 1974 לחברה וביקש להתאים את מחיר הדירה לנתונים כמות שהם; אולם החברה לא נענתה לפנייה בטענה כי המחיר חושב לפי שטח. לדעת הביקורת, על משרד השיכון לעמוד על כך, שמחירי אותן דירות לא יעלו על המגיע בהתחשב בנתונים הנחותים מהמתבקש. משרד השיכון הודיע למשרד מבקר המדינה בסוף ינואר 1976, כי הוא מטפל בעניין.

בסוף ינואר 1978 הודיע משרד השיכון, שמחירי הדירות נקבעו באורח עקרוני על פי שטחן על בסיס מחיר ממוצע ל-מ², ושלפיו לא נלקחו בחשבון הנתונים לספציפיים של כל דירה — עבודה, שעליה הצביע מבקר המדינה בדו"ח 25. הואיל וזו הייתה שיטת קביעת המחיר לא ראה המשרד אפשרות לחייב את החברה לשנותו. יצוין, שהדירות האמורות נכללו ברשימת 398 הדירות, שלפי חישובי המשרד שולם תמורתן ממילא מחיר גבוה מן המגיע.

רכישת דירות מיד שניה

דו"ח שנתי 26, עמ' 715

תכנון הרכישות והמעקב אחר הביצוע

השימוש בהזמנות לרכישת דירות מיד שניה שהוציא משרד הבינוי והשיכון לחברות כמכשיר מקובל לקביעת הדרישות והמסגרת הכספית וכבסיס להתחשבות לא היה סדיר. בתכנית 1973 הוצאו אמנם הזמנות מפורטות, אך מסגרתן לא נשמרה על-ידי החברות; בבדיקת ההזמנות וביצוען על-ידי שיכון ופיתוח (שו"פ) לפי מחוזות ויעדים הועלו טעויות רבות. הכוללת שבהן היתה רכישת דירות לאוגות צעירים במחוז המרכז; ההזמנות שהוצאו ליעד זה הסתכמו ב-2.7 מיליון ל"י בלבד, ואילו הביצוע לפיהן ב-8.2 מיליון ל"י, הדבר נבע, לפי הסברי המשרד, מריבוי האוגות הצעירים, שעל פי החלטות שנתקבלו, היו זכאים לדירות בשכירות בגין מספר הנקודות שצברו; לפי זה משקף הביצוע על-ידי שו"פ במידה מרובה יותר את הצרכים הריאליים

מאשר הזמנות שהוציא המשרד. לעומת זאת לאותו יעד בירושלים שו"פ לא מילאה אלא חלק קטן מהנדרש לפי הזמנות המשרד. בשנת 1974 הפסיק ללא סיבה מספקת המשרד את שיטת ההזמנות המפורטות. לא הוציא כלל הזמנות לשו"פ במשך השנה, אלא רק במאי 1975 הוציא לה הזמנת כיסוי כוללת על סך 77 מיליון ל"י, ואילו לחלמיש הוצאו ב-1974 הזמנות רק אחרי דרישות חוזרות ונשנות של החברה. גזברות המשרד מצדה עיכבה תשלומים לחברות בגין חשבוניות, שלא היתה להן אסמכתא בהזמנה והחברות מצדן צמצמו כתוצאה מכך את הרכישות. לא ניתן לקבוע, שצמצום זה היה תוצאה, שהמשרד נתכוון לה.

במאי 1977 הוציא המשרד נוהל זמני לרכישת דירות מיד שנייה הכולל, בין היתר, הוראות בדבר סוגי הדירות הנרכשות ומחיריהן, אכלוס הדירות ועמלות. בדצמבר 1977, עדיין היה נוהל זה בשלב של עיבוד סופי לקראת הפיכתו לנוהל מחייב.

בשנים 1976 ו-1977 הוציא לחברות הזמנות מפורטות, שכללו את יעד הרכישה, מספר הדירות והמחיר הממוצע. החברות דיווחו על הרכישות על גבי טפסים מיוחדים אשר כללו פרטים על הדירה שנרכשה, מחירה, אומדן עלות השיפוצים, שם המוכר ושם המשתכן המיועד. היקף הרכישות לא חרג מן ההזמנות.

סדרי רכישה

דירה, שהוצעה לחלמיש, נבדקה על-ידי שמאי מוסמך, שהגיש לחברה הערכת מחיר, ששימשה בסיס למשא ומתן עם המוכר. המחיר הסופי עשוי היה לסטות בשיעור של 10% מקביעת השמאי והחלטה על כך נתקבלה על-ידי מנהל יחידת הרכישות. דירה שהוצעה לשו"פ נבדקה על-ידי עובד החברה, שלא היה שמאי מוסמך. המחיר הסופי נקבע, בהתבסס על דיווחו של העובד, על פי אישור ועדת הרכישות של החברה. באמצע 1975 הורה משרד השיכון למחוזות ולשו"פ לדאוג לכך, שמחיר הדירה ייקבע על פי הערכת שמאי מוסמך.

באמצע שנת 1976 הוסכם בין המשרד לבין השמאי הממשלתי שהדירות הנרכשות על ידי שו"פ יוערכו על ידי השמאי הממשלתי, אולם באוקטובר אותה שנה ביקש השמאי להפסיק את שירותיו מסוף אותו חודש. אי לכך הוציא מנהל אגף האכלוס באוקטובר 1976 חוור אל מנהלי המחוזות והממונים על האכלוס לפיו ייקבע מחיר הדירות הנרכשות מיד שנייה על ידי יחידת הרכישה של שו"פ, להוציא דירות שמחירן עולה על 200,000 ל"י, שלגביהן חוייבה שו"פ, לקבל הערכה של שמאי מוסמך. למרות הוראה זו אין שו"פ מעסיקה שמאי למטרה זו.

בעבר, לאחרונה בדו"ח שנתי 25 עמוד 483, הציע כבר מבקר המדינה, שאותם איגודים המצויים בבעלותה הבלעדית של המדינה, יודקו לשירותי אגף שומת המקרקעין במשרד המשפטים, כאשר אחד מהם צד בעסקות מקרקעין. מכל מקום, כשאין אפשרות לקבל את שירותי האגף, אין לדעת הביקורת, להשלים עיסקה בלא כל הערכה של שמאי מוסמך.

הוצאות הרכישה

הביקורת העלתה הבדלים ניכרים בהוצאות ובדמי העמלה שחייבה כל אחת משתי החברות את המשרד:

שו"פ — החברה כללה בהוצאות שחייבה בהן את המשרד הוצאות שיפוצ של הדירות שרכשה. עוד נכללו הוצאות בסך של 35 עד 50 ל"י לדירה עבור שכר טרחה לעורך דין. המשרד שילם בעבור כל דירה שרכשה החברה עמלה בסך 800 ל"י בשנת 1973 וסך 1,200 ל"י בשנת 1974. חלמיש — החברה לא כללה הוצאות שיפוצ, באשר ההתחשבות בגין שיפוצים בדירות, שנרכשו על-ידי חלמיש, היתה ישירות בין המשרד לבין עמידר. בגין שכר טרחה לעורך דין, נכללה הוצאה בסך 300 ל"י לדירה. עוד נכללו הוצאות תיווך בשיעור 1% ממחיר הדירה, באשר חלמיש נסתייעה במתווכים לאיתור דירות. החברה חייבה את המשרד בדמי עמלה בשיעור של 5% ממחיר הדירה, דהיינו כ-4,000 ל"י בשנת 1973 וכ-6,000 בשנת 1974 לדירה ואף קיבלה לפי אותו שיעור, אף כי המשרד אישר דמי עמלה בשיעור 3% בשנת 1973 ובשיעור 4% בשנת 1974 בלבד.

משרד השיכון הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 1976, כי לשכת החברות של המשרד נתבקשה לבדוק את נהלי הרכישה ואת עלותה לכל אחת מהחברות, כדי לקבוע את דמי העמלה ההולמים.

בנוהל הזמני נקבע, שהעמלה לשו"פ תהיה שנת 1977 2,500 ל"י לדירה ולחברות המשכנות וביניהן חלמיש — 2% ממחיר הקניה ועלות השיפוצים. כיוון שהמחיר הממוצע לדירה מיד שניה בשנה זו היה כ-160,000 ל"י, יוצא שעמלת חלמיש נעה בסביבות 3,200 ל"י לדירה, ולאחר הפחתת הוצאות על שירותי תיווך ושמאות, הוצאות ששו"פ אינה נושאת בהם, מתקבל סכום עמלה דומה לזה הניתן לשו"פ.

אכלוס הדירות

לפי נתוני עמידר לדצמבר 1975 היו ברשותה בתל-אביב והסביבה 200 דירות ליעדים שונים ו-66 לעולים, שעדיין לא אוכלסו; מזה 154 דירות ללא מועמדים. לפי נתוני המחוז של משרד השיכון כלל אותו מספר של 154 הדירות 49 שלטענת המחוז אין המשרד אחראי לאכלוסן, באשר הועדו לעולים ולמומלצי משרד הבטחון. 48 דירות אושרו למועמדים, אף כי טרם עברו לגור בהן; ל-38 אחרות עוד לא נקבעו מועמדים ועל יתר ה-19 לא היו למחוז נתונים.

משרד מבקר המדינה ערך בדיקה מסורגת ב-266 מתיקי הדירות הפנויות שבידי חברת עמידר, ושהחברה דיווחה עליהן. הבדיקה העלתה ש-32 מדירות אלו — שהוקצו ליעדים שמשרד השיכון מטפל בהם במישרין — היו פנויות ששה חודשים ומעלה, מהן 15 שהיו פנויות 6—10 חודשים; 13 דירות שנה עד שנה ומחצה ו-4 דירות משך תקופות ארוכות יותר.

בינואר 1976 נערכו דיונים בין משרד השיכון לבין עמידר בעניין הדירות הפנויות. ראש אגף האיכלוס הורה שאין לרכוש דירות לצרכי מלאי.

לפי נתוני עמידר לנובמבר 1977 היו ברשותה 90 דירות פנויות בתל-אביב והסביבה מהן 20 דירות שנרכשו ועדיין לא אוכלסו והאחרות דירות שהתפנו מדייריהן. מחוז המרכז של המשרד נוהג לאחרונה לערוך ביקורים בדירות כדי לאמת את הנתונים שבדו"חות לגבי מצב אכלוס הדירות וזהות דייריהן. נערכו שתי סדרות של ביקורים בחודשים נובמבר ודצמבר 1977; הביקורים בדירות הצביעו על כך שאי אכלוסן נובע בעיקר ממצבן הירוד, המחייב שיפוצים יסודיים, ממיקומן הגיאוגרפי, מהיותן בקומה גבוהה או מהיותן קטנות מדי.

הביקורת העלתה, כי 22 מ-70 הדירות שהתפנו מדייריהן, נותרו פנויות מחצי שנה ועד 29 חודשים, 16 מתוך 20 הדירות שנרכשו וטרם אוכלסו עמדו פנויות פרקי זמן ארוכים של 6 חודשים עד 47 חודשים.

בהנחיה של ראש אגף האיכלוס מפברואר 1976, שאין לרכוש דירות לצרכי מלאי, הודגש שרכישת דירה מיד שניה תיעשה בכל מקרה בעבור מועמד מסוים. הביקורת העלתה שמחוז המרכז לא תמיד הקפיד על ביצוע הנחיה זו; מעיון באותם דו"חות של עמידר לנובמבר 1977 נמצא שחמש דירות, שתאריך רכישתן היה בתקופה מארס—נובמבר 1976, נרכשו שלא בעבור מועמד מסוים. המשרד הסביר לביקורת מתחילת 1977 הוא מקפיד על כך שכל דירה תרכש אך ורק עבור מועמד מסוים וזאת לאחר שאותו מועמד הצהיר בכתב, שהדירה מתאימה לצרכיו והוא מוכן לגור בה.

פינויים לצורך בנייה

דו"ח שנתי 26, עמ' 719

תכנית הפינויים

לפי הוראות הנוהל היה על כל מחוז להכין תכנית פינויים שנתית בהתאם לפרוגרמת הבנייה ובה פירוט של נתונים ומפות הדרושים לאישור התכנית ולמעקב אחר הביצוע התקין. תכניות הפינויים שהגישו המחוזות חסרו נתונים כדרוש על פי ההוראות.

בעקבות הביקורת הוציא המשרד הוראות נוהל חדשות באוקטובר 1975 ובאפריל 1977, בהן נקבע בין היתר, שהצעת תכנית הפינויים השנתית תובא לדיון הוועדה המרכזית לפינויים לקראת אישורה על ידי הנהלת המשרד. תכניות הפינויים לשנים 1976 ו-1977 כללו פרטים ונתונים על המבנים המיועדים לפינוי, וצורפו אליהן מפות מתאימות. התכניות נדונו ואושרו בהתאם לנדרש בנהלים החדשים.

ביצוע תכנית הפינויים

על פי נתוני היחידה לפינויים, פינה המשרד בשנת 1974 מתוך כ-1,100 פינויים שתוכננו, 186 יחידות בכל הארץ. אי-ביצוע הפינויים כמתוכנן מנע, לפי נתוני משרד השיכון, התחלות בנייה שתוכננו לאותה שנה בתשעה ישובים, בהיקף של 556 יחידות דיור. בנסיבות אלו היו מקרים שלא נשאר למשרד אלא לבנות במקומות אחרים, שבהם אפשרי היה הדבר, אך היו בעדיפות יותר נמוכה. יחידת הפינויים לא הגישה דו"ח לוועדת הפינויים ולחידה לביקורת פנימית על מספר היחידות שפנו, סכום הפיצויים שאושר למפונים והדירות החליפות שניתנו להם.

משרד השיכון הסביר בינואר 1976 כי ביצוע פינויים כרוך בתהליכים מסובכים וממושכים הנובעים גם מחוסר כח אדם מספיק ומתאים. בנסיבות אלה הוא הטיל את ביצוע חלק מהפינויים על חברות ממשלתיות והוא בוחן לאחרונה אפשרות להפעלת חברות שאינן ממשלתיות לאותה מטרה.

בשנת 1976 יועדו 10½ משרות לעובדים שעסקו בפינויים, לעומת 6½ משרות בשנת 1974; כן נעזר המשרד בחברות שיכון ממשלתיות, ולאחרונה גם בחברת שיכון ציבורית אחת. המשרד מנהל מ"מ עם חברות שיכון לא ממשלתיות נוספות במגמה להעסיקן בפינויים. בשנת 1976 פתו 1,007 יחידות דיור מתוך 1,162 יחידות שתוכננו לפינוי באותה שנה.

בשנת הכספים 1976 הגיש מחוז המרכז דו"חות פינויים כסדרם; מחוז ירושלים הגיש דו"ח שנתי מסכם, אך לא הגיש דיווח שוטף. על פעולות הפינוי; מחוזות אחרים הגישו דו"חות בלתי מושלמים וגם זאת — באיחור.

הליכי הטיפול

שאלונים לאישור פיצויי פינויים מולאו במספר מקרים על יסוד מסמכים והודעות של המפונים בלא שנערך ביקור במקום כדי לוודא את המצב באתר לאשור.

בעקבות הביקורת הנהיג המשרד שאלון חדש, שאותו נדרש עובד הפינויים לאשר באתר. בדיקה מסורגת של תיקים במחוז המרכז העלתה, שעובד הפינויים ערך ביקור באתר כנדרש, אולם לא בכל המקרים הוא וידא, שהשאלון מכיל את מלוא הפרטים.

על אף הוראות הנוהל מספטמבר 1974 שהוצאו במיוחד להבטחת זיהוי המבנה המפונה במעמד ההריסה נמצא, כי לא הייתה הקפדה שיהיו נוכחים במעמד הפינוי מפקח בנייה או ראש צוות מפקחים בנוסף לקבלן ההריסה ועובד היחידה, אשר יחתמו על הצהרה שתאשר את הריסתו בפועל. לא הוקפד גם על הוראה נוספת של הנוהל, שלפיה חייבים לאשר, בחתימתם, שהשיק אמנם נמסר למפונה בנוכחותם במעמד ההריסה.

ביקורת מסורגת במחוז המרכז העלתה שלא חל שינוי.

קביעת הפיצויים למפונה

פיצויי הפינויים, כולל אישור דיור חליף, סוכמו במשא ומתן בין יחידת הפינויים לבין המפונה והובאו לאישור בפני ועדת הפינויים על פי הוראות הנוהל. המשרד לא נזקק לשמאי מקצועי בהסתמך על עמדת השמאי המחוזי מ-1972, שלפיה אין באפשרותו לחוות דעת על גובה דמי הפינוי, שכן הם מושפעים תמיד מגורמים אישיים ונקבעים בדרך כלל על פי משא ומתן.

משרד מבקר המדינה הדגיש שמוטב להסתייע בהערכה מוקדמת של שמאי מוסמך, שיקבע את ערך המבנה ואת דמי המפתח הראויים, בעוד שהנתונים האישיים של המפונה והשקולים המיוחדים של המשרד דורשים משא ומתן על יסוד הקריטריונים המאושרים.

לא חל שינוי במצב. בדצמבר 1977 קיים המשרד דיונים עם השמאי הממשלתי במגמה להגיע, לקראת שנת הכספים 1978, לשיטת הערכה, שתוכל לשמש בסיס לקביעת הפיצוי למפונה.

הפקעת קרקעות לצרכי סלילת כבישים

דו"ח שנתי 26, עמ' 678

הועלו מקרים, שמע"צ השתתה מטעמים תקציביים ותכנוניים את תחילת תהליכי הביצוע הקשורים בתפיסת חזקה סמוך למועד ההחלטה לגשת לסלילת הכביש המוכרז. הלכה למעשה. מאחר שהשלמת התהליכים של תפיסת הקרקע והערכת גובה הפיצויים עלולים להימשך תקופה ניכרת, קרה שעבודות הסלילה התנהלו בד בבד עם תהליכים אלה. בשל כך נגרמו עיכובים והפרעות בביצוע העבודות ולעתים אף נאלצה מע"צ לשלם פיצויי הפקעה בסכום גבוה ממה שהיה חזוי.

בדיקת סלילתם של שלושה כבישים העלתה שהעבודה בהם החלה לפני שהסתיימו ההליכים של תפיסת הקרקע, או לפני ששונו התוכניות של תוואי הכבישים במקרים שהיה צורך בשינוי. מע"צ הסבירה למשרד מבקר המדינה בפברואר 1978, שהקשיים הנוצרים בגלל תפיסת חזקה סמוך למועד הביצוע הם שוליים לעומת הקשיים העלולים להיגרם כתוצאה מתפיסה מוקדמת מדי.

בתקופת אפריל 1972 — אוקטובר 1975 פורסמו 60 צווים להחלת פקודת הדרכים ומסילות הברזל ("הגנה" ופיתוח), לגבי מחצית הצווים היו המפות בקנה מידה של 1:20,000 או מפות קטנות מזה, דבר שאינו מאפשר רישום הערות במירשם המקרקעין.

בדיקת מידגם של 7 צווים, שפורסמו בשנים 1975 ו-1976, העלתה שארבעה צווים פורסמו בליווי מפות בקנה מידה הגדול מ-1:20,000, ושלושה כבישים לוו במפות של 1:20,000. כל המפות לוו ברשימות שפירוט את החלקות בהן עובר תוואי הכביש ואיפשרו רישום הערות במירשם המקרקעין. אשר לצווים שפורסמו בעבר, בינואר 1975 מע"צ החלה להעביר לרשם המקרקעין רשימות מפורטות של גושים וחלקות שהופקעו לצורך סלילת כבישים ועד סוף דצמבר 1977 הועברו 119 רשימות.

מע"צ לא דאגה לרישום קרקעות שנתפסו על ידה — במירשם המקרקעין על שם המדינה, באופן שוטף, סמוך למועד תפיסתן.

מאז הביקורת הקודמת נרשמה בעלות המדינה על 7 קטעי כבישים שסלילתם הסתיימה. מע"צ הסבירה שהיא רואה אפשרות לטפל ברישום רק עם גמר כל העבודות הקשורות בסלילת הדרך.

הערכת פיצויים במקרים מיוחדים, בעיקר עבור נכסים פרטיים הנמצאים על תוואי הדרכים הנסללות, שבהם ההערכה על פי הקריטריונים של האגף לשומת מקרקעין אינה נותנת פיתרון לבעיות ההכנסה והדיוור של בעל הקרקע או המחזיק בה, מובאת להחלטה בפני ועדה פנימית מיוחדת של מע"צ. מע"צ לא הוציאה כתב מינוי לחברי הוועדה, ואף לא נוהל שיגדיר את תחום סמכויותיה.

ביוני 1976 מינה מנהל מע"צ חברים לוועדה והגדיר את תפקידיה.

מע"צ לא נהגה לשלם הפרשי התייקרות על הפיצויים עבור נזקים חקלאיים לבעלים או למחזיקים בקרקע פרטית, בעוד שלמחזיקים בקרקע של מינהל מקרקעי ישראל היא שילמה, בסביבות שקבעה. ועדת הפיצויים, הפרשי התייקרות. במצב זה נוצרת הפליה בין בעלים ומחזיקים בקרקע פרטית לבין חוכרים של קרקע ממנהל מקרקעי ישראל.

מע"צ עדיין אינה נוהגת לגבי בעלי קרקעות פרטיות כפי שהיא נוהגת לגבי מחזיקי קרקעות של המינהל. לאחרונה הוכנה הצעת חוקיר — הצעת חוק לחיקון דיני הרכישה לצרכי ציבור, המתייחסת בין היתר לשאלה של הצמדת הפיצויים המשתלמים לפי פקודת הדרכים.