

משרד הבינוי והשיכון

פעולות ביקורת

במשרד הראשי נערכה ביקורת על מכירת דירות שבבעלות המדינה ובאחריות משרד הבינוי והשיכון. נבדקו הסדרי התקשרות המשרד עם חברות לצורך מכירת הדירות וכן ניהול מלאי הדירות והפיקוח שהפעיל המשרד על ביצוע המכירות.

נבדקו סדרי הקצאת דירות לעולי אתיופיה ואכלוסן (ראה בדו"ח זה, בפרק: המשרד לקליטת העלייה – "קליטת עולי אתיופיה").

במינהל לבנייה כפרית ויישובים חדשים נבדקו סדרי מסירת עבודות בנייה בדרך של מו"מ וכן הסיוע לבנייה בקיבוצים.

במחלקת עבודות ציבוריות: במשרד הראשי ובמחוזות ירושלים, חיפה והנגב נבדקו סדרי הטיפול בתביעות בגין נזקים לכבישים ולמתקני תעבורה, הנגרמים בעיקר על ידי נוהגים ברכב. עוד נבדקו סדרי הרכישה והאחזקה של ציוד לכיבוי אש במשרדי הממשלה. בירורים בנושא זה נערכו עם הממונה על המשק הממשלתי שבמשרד האוצר, עם מפקח כבאות ארצי במשרד הפנים, עם מפקח שירותי הכבאות בעיריית ירושלים ועם קציני מניעת דליקות במשרד התקשורת ובחברת בזק בע"מ.

בחברת שיכון ופיתוח לישראל בע"מ נערכה ביקורת על בנייה בעסקאות משותפות עם קבלנים. במסגרת זו נערכה בדיקה של עיסקה לבניית דירות ברמת אביב ג', אשר ממצאיה מובאים בפרק נפרד.

במרכז הבנייה הישראלי נערכה ביקורת על פעולותיו של המרכז בעיקר בארגון תערוכות ופרסומן, הפעלת לשכות ייעוץ והפקת קטלוג למוצרי בנייה.

נבדקו פעולות היחידה לביקורת פנימית של המשרד (ראה בדו"ח זה, בפרק: "הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה ובמוסדות המדינה").

בהנהלת המשרד נערכה ביקורת על הפעולות לביצוע החלטות הממשלה בדבר הקיצוצים בתקציב המשרד לשנות הכספים 1984 ו-1985 (ראה בדו"ח זה, עמ' 7 ו-19).

מכירת דירות שבבעלות המדינה ובאחריות

משרד הבינוי והשיכון

ריכוז ממצאים

בשנים 1980 – 1985 מכר משרד הבינוי והשיכון באמצעות חברות בנייה, בעיקר חברת שיכון ופיתוח לישראל בע"מ, כ-1200 דירות שהיו בבעלותו. מכירת דירות אלה ופעולתם של ועדת

המחירים ושל אגפי המשרד הנוגעים בדבר נעשו עד יוני 1985 בלא שנקבעו נהלים מאושרים לכך.

נהלי המשרד שהוצאו ביוני 1985 אינם מפרטים את סדרי הבקרה והפיקוח על החברות שבידיהן הופקד הרכוש, החזקתו ומכירתו. גם אין הם קובעים את סדרי ניהול המלאי וההתאמות שיש לבצע לגבי מלאי הדירות שבידי החברות.

מהשוואת נתוני מלאי הדירות שהיו באגף נכסים ודיוור, באגף הכספים ובחברת שיכון ופיתוח לישראל בע"מ, המוכרת מספר ניכר של הדירות, עולה, כי ישנם פערים ניכרים בין הנתונים השונים.

החברות שקיבלו על עצמן למכור את הדירות לא נדרשו להמציא למשרד ערבויות מתאימות שהיה בהן כדי להבטיח שהן ימלאו את ההתחייבויות שנטלו על עצמן כלפי המשרד.

ועדת המחירים לא התכנסה בתדירות שנקבעה בהוראות המשרד, ובכך הושהה עדכון מחירי המכירה של הדירות.

ברשות המשרד לא נמצאו חוזי המכירה שנחתמו בין החברות ובין רוכשי הדירות, לביסוס הדיווח והפיקוח על מכירת הדירות.

לא נמצא תיעוד שהמשרד בדק שהחברות מכרו את הדירות לזכאים כנדרש.

המשרד לא הקפיד שהחברות יגישו את החוזים האחידים שלהן עם רוכשי הדירות לאישור בית הדין לחוזים אחידים. החוזה של חברת שיכון ופיתוח לישראל בע"מ המוכרת את מרבית הדירות, טרם קיבל את אישור בית הדין.



בבעלות המדינה ובאחריות משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) דירות שנבנו במימון מלא בשנים קודמות ודירות שהמשרד רכש מחברות משכנות, שבנו במסגרת פרוגרמת הבנייה של המשרד ומימשו התחייבות שנתן להן לרכוש מהן את הדירות אם לא יצליחו למוכרן (בעניין זה ראה דו"ח שנתי מס' 35, עמ' 135). המשרד מעמיד דירות אלה (להלן - רכוש מינהלי) למכירה לזכאי המשרד ובמקרים מסויימים הוא גם מחליט להעמידן למכירה בשוק החופשי.

אגף נכסים ודיוור (להלן - האגף) אחראי במשרד על ניהול הרכוש המינהלי ומכירתו. את עיקר המכירות, כ-80%, מבצעת בעבור המשרד חברת שיכון ופיתוח לישראל בע"מ (להלן - שו"פ). יתר הדירות נמכרות על ידי חברות משכנות שבנו את הדירות ושממשו לגביהן את התחייבות הרכישה שנתן להן המשרד.

להלן פרטים על כמות הדירות מן הרכוש המינהלי שנמכרו בשנות הכספים 1980 - 1985:

מספר הדירות שנמכרו	השנה
3,140	1980
2,967	1981
2,286	1982
2,246	1983
1,120	1984
104	1985 (עד 31.8)

בחודשים יוני - אוקטובר 1985 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, באגף נכסים ודיוור ובאגף הכספים, את ניהול מלאי הדירות ואת סדרי מכירתן, ואלה הממצאים:

בנובמבר 1982 הוציא האגף נוהל פנימי למכירת דירות מרכוש מינהלי המפרט את התהליך ואת ההסדרים של מכירת הדירות. נוהל זה לא נחתם בידי מנכ"ל המשרד ולא הוכן בהליכים שקבעה הנהלת המשרד להכנת נהלים. רק ביוני 1985 אישר מנכ"ל המשרד נוהל מכירת דירות מרכוש מינהלי שהוצא בהתאם להוראות המשרד והמחייב את יחידות המשרד לפעולה ולתיאום ביניהן בנושא זה. נוהל זה דומה בעיקרו לנוהל הפנימי מנובמבר 1982.

הנוהל משנת 1985 והנוהל הפנימי משנת 1982 קבעו את הליך העמדת הדירות למכירה: פרסומן לידיעת הציבור, קביעת הזכאים לרכוש אותן, אופן קביעת מחירי הדירות ותנאי התשלום, וסדרי מכירה אחרים. כמו כן נקבעו סדרי הדיווח והעברת הכספים למשרד. בנוהל משנת 1985 נקבעו גם ההסדרים לתשלום עמלה לחברות תמורת שירותיהן במכירת הדירות.

התקשרות עם החברות

לצורך מכירת הרכוש המינהלי חתם המשרד עם החברות על הסכם סטנדרטי המסמך אותן למכור את הדירות כנאמנות של המשרד. בהסכם התחייבו החברות לפעול למכירת הדירות בעבור המשרד כאילו הדירות היו שלהן. כמו כן התחייבו לנהל רישום מדויק ומעודכן של מכירת הדירות. המשרד רשאי לעיין ברישום האמור בכל עת. כן רשאי המשרד לעשות מפעם לפעם ביקורת בקשר למכירת הדירות. בהתאם להסכם, על החברות לטפל בכל תביעה מצד הרוכשים בגין הדירות, טיב הבנייה וכל הכרוך בכך; ההוצאות והתשלומים בגינם יחולו על החברה. מחירי הדירות ותנאי המכירה וכן נוסח חוזה הרכישה בקשר לדירות אלו ייעשו על פי הנחיות המשרד כפי שיינתנו לחברות מפעם לפעם. תמורת הטיפול של החברות נקבע בהסכם כי הן יקבלו דמי עמלה בשיעור של 3% ממחיר הדירה הנמכרת.

אחת הפעולות החשובות המוטלות על החברות המוכרות את הדירות היא פרסום הדירות. לפי הנהלים של המשרד, על החברות לפרסם את הדירות למכירה. פעולה זו כרוכה בהוצאה כספית ניכרת שבה נושאות החברות. בהסכם עם החברות אין התייחסות לנושא הפרסום. אמנם נתנו החברות בהסכם התחייבות כללית לפעול אך ורק על פי הנחיות המשרד כפי שיינתנו לה מפעם לפעם; אולם לדעת הביקורת מן הראוי, שנושא פרסום הדירות, נוכח חשיבותו המיוחדת לקידום המכירות וההוצאה הכספית הכרוכה בו, יפורט בהסכם.

ההסכם בין המשרד לבין החברות המוכרות בשמו דירות מהרכוש המינהלי מטיל על החברות אחריות רבה לגבי פעולות המכירה ככל שלביה ותנאיה. מכאן, שהיה על המשרד להפעיל מערכת בקרה שוטפת שתבטיח שרכוש יקר שהועבר מטעם המשרד לניהול החברות יטופל על פי התנאים שהוסכמו בין הצדדים. כמו כן מן הראוי היה, שהמשרד ידרוש מהחברות ערבויות מתאימות להבטחת הרכוש ולמילוי התחייבויותיהן על פי ההסכם, ובמיוחד להעברת מלוא התמורה ממכירת הדירות.

המשרד הסביר בתשובתו מדצמבר 1985, כי דרישת ערבויות כרוכה בהוצאות כספיות שייקרו את מחירי הדירות, ובשל כך החברות לא היו מסכימות לטפל ברכוש המינהלי, והחשוב מכל – החברות עובדות עם המשרד בתחומים נוספים ולמשרד סמכות בלעדית לפסוק בחילוקי דיעות ביניהם.

לדעת הביקורת, הואיל ומדובר ברכוש בהיקף כספי כה ניכר ובהתחשב בהתחייבויות שקיבלו על עצמן החברות במכירת הרכוש, מן הראוי היה, שהמשרד יבטיח את הרכוש המינהלי מפני סיכונים אפשריים, במיוחד לגבי הרכוש הנמצא בידי חברות לא ממשלתיות.

הביקורת העלתה, שהנוהל הפנימי, שהוציא האגף עוד בשנת 1982 ושעל פיו היו אמורים עובדי המשרד לנהוג בהפעלת ההסדרים עם החברות, לא כלל הוראות בדבר סדרי הפיקוח והבקרה על החברות. רק בנוהל מ-1985 נקבע, כי האגף בשיתוף עם אגף הכספים יערכו בדיקות מסודרות כדי לדעת אם הדירות נמכרו בהתאם לתנאים שקבע המשרד ואם הכספים

הועברו למשרד במועדם, אולם הנוהל לא קבע מה הן הבדיקות המזעריות הנדרשות ובאיזו תדירות יש לבצען.

מלאי הדירות

האגף מכין בכל חודש דו"ח על מכירת דירות מהרכוש המינהלי, ובו נתונים על סך כל הדירות למכירה ודירות הנמצאות במלאי וטרם הוצאו למכירה; הדירות שנמכרו באותו חודש, על פי דיווחי החברות השונות, ומחירן הממוצע. בהכנת דו"חות אלו מסתמך האגף על דו"ח מלאי דירות ששו"פ מגישה לו וכן על דיווחי החברות האחרות.

אגף הכספים במשרד מכין מדי חודש בחדשו מאזן בוחן של הרכוש המינהלי. דו"ח זה נעשה על סמך הנתונים הנאגרים במשרד ועל סמך דו"חות של החברות השונות על מכירת הרכוש לצורך קבלת דמי העמלה.

בנהלים אין הוראות הקובעות את סדרי ניהול מלאי הדירות שהן רכוש המשרד, ואין הוראות בדבר הפרטים הדרושים לזיהוי הרכוש וההתאמות שיש לקיים בין האנפים המטפלים ברכוש המינהלי במשרד ובינם לבין החברות שבידיהן הופקדו החזקת הרכוש ומכירתו.

משרד מבקר המדינה עשה השוואה בין הנתונים השונים על מספר הדירות מן הרכוש המינהלי שהיו ברשות שו"פ בסוף אוגוסט 1985, למעט דירות במסגרת הבנייה הכפרית. ההשוואה נערכה לגבי הנתונים שנאגרו באגף נכסים ודיוור, באגף הכספים ובשו"פ. מן ההשוואה של הנתונים לסוף אוגוסט 1985 עולה, כי ישנם פערים ניכרים בין הנתונים השונים. להלן פרטים:

(א) לפי דו"ח אגף נכסים ודיוור – 1,806 דירות;

(ב) לפי דו"ח מחשב שו"פ – 1,670 דירות;

(ג) לפי דו"ח אגף הכספים – כ-3,900 דירות;

בתשובתו מדצמבר 1985 הסביר אגף הכספים, כי ההפרש בין נתוני אגף הכספים לנתוני שו"פ נובע, בין היתר, מכך שלא נתקבלו דיווחים מלאים על מכירת דירות, וכעת נערכת התאמה עם חברת שו"פ.

לדעת הביקורת, על המשרד לנהל את מלאי הדירות בנכסי המדינה בהתבסס על תיעוד מהימן ובדוק, הן לגבי קבלת רכוש כזה והן לגבי מכירתו. הסתמכות על הנתונים המתקבלים מהחברות לגבי דירות שהן מכרו אינה עולה בקנה אחד עם אחריותו של המשרד לפקח על הרכוש. כבר בדו"ח על הביקורת בחברת שו"פ (עמ' 35), שפורסם ביולי 1985, הצביע מבקר המדינה על ליקויים באשר למכירת הרכוש המינהלי ועיכובים של סכומים ניכרים מתקבולי המכירה למשרד.

ועדת מחירים

על פי ההסכם עם החברות, ועדת מחירים של המשרד היא הקובעת את מחירי הדירות, סדרי מכירתן ותנאי התשלום. יו"ר הוועדה הוא מנהל האגף. בין היתר חברים בוועדה מנהלי אגף אכלוס ואגף תכנון והנדסה, או סגניהם, וכן החשב או סגנו ונציגי המחוזות.

בכתב מינוי לחברי הוועדה, שהוציא מנכ"ל המשרד ביוני 1978, נקבעו תפקידי הוועדה ודרכי פעולתה וכן הנחיות עקרוניות בנושא קביעת מחירי הדירות. באותו מכתב נקבע גם, שהוועדה תציע נהלי עבודה לפעולתה ותביאם לאישור כמקובל. הביקורת העלתה, כי רק ביוני 1985 הוצא נוהל חתום בעניין ועדת המחירים שהגדיר את תפקידי הוועדה, הרכבה וסדרי עבודתה. על פי הנחיות המשרד קובעת ועדת המחירים את מחירי הדירות על סמך הערכת שמאי, תחשיבי עלויות בנייה של המשרד ומחירי דירות אחרות ביישוב.

בהתאם לכתב המינוי מ-1978, על הוועדה להתכנס פעם בשבועיים ולפי הצורך לעוד ישיבות. מבדיקת התכנסויות הוועדה ממארכ 1983 ועד יוני 1985 עולה, שמבין 57 ישיבותיה 17 (כ-30%) כונסו בהפרש זמן העולה על שבועיים ולעתים זמן ניכר לאחר פרסום המדר. לעניין זה חשיבות רבה בתקופות ששיעורי האינפלציה היו גבוהים ומחירי הדירות בשוק עודכנו למעשה בהתחשב בהם, או שמחיריהן היו נקובים בדולרים, דהיינו עדכון שוטף של מחירי הדירות, בעוד שעדכון מחירי הדירות מן הרכוש המינהלי התעכב עד להתכנסות ועדת המחירים.

לדעת הביקורת, היה על הוועדה להתכנס מיד לאחר פרסום המדר כדי להחליט אם יש לעדכן את המחירים, ובאיוז מידה.

המצאת חוזי הרכישה

הביקורת העלתה, שאין בידי המשרד חוזים של המשתכנים. בהעדר חוזים אלה לא יכול היה המשרד לקיים פיקוח נאות על מכירת הדירות לזכאים ולוודא שכל הכספים שנגבו מרוכשי הדירות אכן הועברו אליו בהתאם לחוזים ולמחירים שנקבעו. זאת ועוד. על פי חוזי הרכישה ניתן היה לוודא, שהכספים ששילמו המשתכנים הועברו במועד הנכון למשרד, וכן שהחברה נכתה והעבירה לידיו כספים בגין רבית פיגורים והפרשי הצמדה שניגבו מרוכשים שלא עמדו בתנאי התשלומים הנקובים בחוזים. אמנם כאנף הכספים נמצאים שוכרי התשלום שהופקדו לזכות המשרד, אולם בהיעדר חוזים הכוללים את תנאי התשלום אין המשרד יכול לבדוק באופן שוטף אם אמנם נתקבלו במשרד התשלומים המגיעים לו.

בתשובתו הסביר המשרד, כי לא הוטלה על החברות חובה להמציא את חוזי הרכישה וגם אין צורך בהם. לדעת הביקורת, חוזה הרכישה הוא מסמך יסודי הדרוש למשרד כאסמכתא לגריעת דירות ממלאי נכסי המדינה, וכן כדי לפקח באמצעותו על העברת הכספים המגיעים למשרד. הביקורת רואה בחומרה תשובה זו של המשרד שאינה מתיישבת עם חובתו של המשרד ועם סדרי מינהל תקין.

מכירת 65 דירות בבאר שבע

בתקופה יוני 1983 – דצמבר 1984 מכרה חברה אחת 65 דירות מן הרכוש המינהלי בבאר שבע. בבדיקה שערך המשרד בחברה נמצאו ליקויים בסדרי המכירה של דירות אלה. בעקבות זאת פנה המשרד, בינואר 1985, לרואה חשבון פרטי שיבדוק בחברה את מכירת הדירות.

ממצאי הבדיקה של רואה החשבון, שהוגשו למשרד לאחר סיום הביקורת בדצמבר 1985, עולה, כי החברה לא העבירה למשרד במועד את התמורה ממכירת 23 דירות וכי הנזק הכספי שנגרם למשרד מעיכוב בהעברת הכספים היה בסך של כ-5 מליון שקל, במחירי אוקטובר 1985.

המשרד פנה לחברה בתביעה לשלם לו סכום זה. חישוב הסכום המגיע למשרד הביא בחשבון את עליית המדד מסוף שנת 1983 ועד אוקטובר 1985, ואולם המשרד לא דרש רבית ריאלית על הכספים שערכה החברה.

התברר, כי כבר ב-1982 ערך המשרד ביקורת באותה חברה ובדק שני חוזים של מכירת דירות. בחוזים נמצאו ליקויים במחיר מכירת הדירות וכמועדי התשלום. כמו כן נמצאו עיכובים בהעברת הכספים למשרד. אף על פי כן, לא ערך המשרד בדיקה יסודית של כל פעולות המכירה של החברה ולא נקט צעדים מתאימים כדי לתבוע מהחברה שיפוי בגין איחור בהעברת הכספים ולא כחן אם להפסיק את ההתקשרות עם החברה.

מכירת הדירות לזכאים

בהתאם לנהלים, הדירות מן הרכוש המינהלי מיועדות למכירה לזכאי המשרד, מלבד דירות שלגביהן מחליטה ועדת המחירים להוציאן למכירה חופשית. אין נהלים אלו מסדירים את

דרך בדיקת הנושא והפיקוח על החברות שהדירות אמנם יימכרו לזכאים בלבד. לא נמצא תיעוד על היקף הבדיקות שנעשו בחברות.

הביקורת העלתה, כי שלוש דירות שהוצאו למכירה באשדוד נמכרו לזוגות שטרם נישאו ואינם זכאים, וזאת בלא אישור כנדרש.

בתשובתו הודיע המשרד, כי הוא בחר לערוך בדיקות תקופתיות במשרדי החברות המטפלות ברכוש המינהלי, שבמסגרתן נבדק גם נושא המכירה לזכאים, יחד עם הבדיקות האחרות הנדרשות.

לדעת הביקורת, לנושא זה נודעת חשיבות, ועל המשרד לקבוע נהלים לבדיקת עניין זה, היקפה והתיעוד שיש לנהל.

אישור החוזים עם המשתכנים

החוזה שנחתם בין החברות הפועלות מטעם המשרד לבין רוכשי הדירות הינו חוזה אחיד במהותו, דהיינו שתנאיו נקבעו מראש בידי צד אחד כדי שישמשו תנאים לחוזים רבים עם אנשים שונים. כדי להגן על הציבור מפני שימוש לרעה בחוזים אחידים נחקק חוק החוזים האחידים, התשמ"ג-1982, המאפשר לבית הדין לחוזים אחידים או לבית משפט אחר לבטל או לשנות תנאים בחוזה האחיד המקפים לקוחות.

הבדיקה העלתה, כי אין המשרד מקפיד שהחברות יגישו את חוזיהם האחידים לאישור מוקדם של בית הדין על פי חוק זה. במועד סיום הביקורת קיבלו רק ארבע חברות את אישור בית הדין. החוזה של שו"פ, המוכרת, כאמור, את מרבית הדירות מן הרכוש המינהלי, טרם קיבל את אישור בית הדין.

לדעת הביקורת, היה על המשרד, שהטיל על החברות למכור מטעמו דירות מהרכוש המינהלי, לדאוג שהחוזים האחידים שרוכשי הדירות חותמים יאושרו בידי בית הדין לחוזים אחידים כדי למנוע שיופיעו בחוזים סעיפים מקפחים שעלולים לגרור את המשרד להתדיינות משפטית.



המשרד הפקיד בידי החברה הממשלתית שיכון ופיתוח לישראל בע"מ וכן בידי כמה חברות בנייה דירות רבות ערך, שהן נכסי מדינה, לשם החזקתן ומכירתן.

ממצאי הביקורת מצביעים, שהמשרד לא הקפיד על ניהול מלאי הדירות, ולא על התנועה במלאי כהתבסס על חוזה המכירה. כתוצאה מכך קיימים פערים ניכרים בין נתוני המלאי במשרד לבין אלו בחברות. המשרד לא הקפיד על קביעת נהלים שינחו את יחידות המשרד המטפלות בהליכים שונים של מכירת הרכוש וקבלת התמורה ממכירתו. נמצאו ליקויים בפעולות ועדת המחירים שהיה מתפקידה לקבוע את מחיר הדירות למכירה ואת עירכונם בפרקי זמן נאותים.

המינהל לבנייה כפרית ויישובים חדשים – מסירת עבודות לקבלנים בדרך של משא ומתן

ריכוז ממצאים

המינהל לבנייה כפרית ויישובים חדשים במשרד הבינוי והשיכון מוסר כ-50% מעבודותיו במשא ומתן ולא במכרז מצומצם בין כמה קבלנים כנדרש בתכ"מ.