

ואינו מטופל כראוי; כרכים ממשרדי הממשלה עדיין לא נקבע פירוס מחייב של ציוד כיבוי אש. אספקת הציוד ואחזקתו נעשות על פי חוזה משנת 1980 עם גורם פרטי, שתנאיו לא הועמדו במבחן של מכרז חדש עד ספטמבר 1985, כדי להתאימם למציאות המשתנה בנוגע למחירים, לטיב הציוד ולתנאי האספקה והשירות; החוזה אינו מקיף את מכלול הפריטים והשירותים הניתנים למכשירי הכיבוי, דבר הגורם הוצאה כספית מוגזמת; לא מע"צ, החתומה על החוזה עם ספק הציוד, ולא גורם ממשלתי אחר אינם מקיימים פיקוח על טיב השירות, הניתן על ידי הספק המופקד על אחזקת הציוד; הגורמים הממשלתיים האחרים, שלהם נגיעה לנושא, כמו הממונה על המשק הממשלתי במשרד האוצר ומפקח כבאות ארצי במשרד הפנים מודעים לבעיה אך לא פעלו לשיפור המצב. לא נקבעה מפורשות ובאופן מחייב האחריות להיכסים השונים של הנושא.

במהלך הביקורת ובעקבותיה נקטו מע"צ והחשב הכללי צעדים לתיקון כמה מהליקויים, שעליהם הצביעה הביקורת: בספטמבר 1985 ערכה מע"צ מכרז לאספקת ציוד לכיבוי אש למשרדי הממשלה ולאחזקתו. תוצאות המכרז לא נודעו עד סיום הביקורת. כן אושרה למע"צ העסקת יועץ למניעת דליקות, שיערוך גם ביקורות מדגמיות במשרדי הממשלה על רמת הבוננות למקרה שתפרוץ דליקה וינחה את עובדיהם בדבר הטיפול במכשירי הכיבוי. מפקח כבאות ראשי במשרד הפנים הורה, בעקבות הביקורת, לשירותי הכבאות, לבקר בכל משרד ממשלתי לפחות פעם בשנה, כדי לעמוד על תקינות ציוד כיבוי האש. מן הדרוש, שיינקטו הצעדים הנוספים הנחוצים לשיפור המצב בתחום מניעת דליקות וכיבוי במשרדי הממשלה, וכיחוד בכל הנוגע לפירוס מחייב של הציוד הדרוש ולהקניית ידע בסיסי לאנשי המשק במשרדים, כדי שיוכלו לספל כהלכה בציוד.

שיכון ופיתוח לישראל בע"מ – בנייה בעסקאות משותפות עם קבלנים

ריכוז ממצאים

חברת שיכון ופיתוח לישראל בע"מ (להלן – שו"פ) עושה עסקאות משותפות עם קבלנים לבנייה על קרקע שברשותה במקומות מבוקשים. אף על פי שעסקאות כאלה היוו בשנים האחרונות חלק ניכר מפעולות הבנייה שלה, היא לא הכינה נוהל להפעלת הבנייה שיקבע את סדרי העבודה ואת האחראים לקבלת ההחלטות הדרושות בשלבים השונים.

נמצאו ליקויים בסדרי הערכת שווי הקרקע ששו"פ העמידה לרשות השותפות, והנתונים שעליהם התבססו ההערכות לשם קביעת חלקה של שו"פ בשותפות:

1. ב-11 מבין 19 שומות שנערכו חלק זמן רב ממועד עריכת השומה ועד לחתימת חוזה השותפות בפועל.
2. ב-4 מקרים לא תאם מספר הדירות שנבנו בפועל ושיטחן את הנתונים שעליהם התבסס השמאי בבואו להעריך את הקרקע.
3. ב-5 שומות נקבע שווי הקרקע, אולם לא נקבע חלקה של שו"פ בעיסקה המשותפת ובידי שו"פ גם לא נמצא תחשיב המפרט את חלקה, בהתבסס על שווי הקרקע.
4. בבדיקות הכלכליות שערכה שו"פ לצורך אמדן חלקה הראוי בשותפות לא נכללו כל ההוצאות שבהן היא נשאה והן חושבו כהוצאות השותף.

מבין 20 הפרוייקטים שבנותה שו"פ במסגרת עסקאות משותפות מאז 1981, רק לגבי שניים נערך מכרז על בחירת השותף; ארבעה פרוייקטים נמסרו בדרך של מו"מ עם כמה מועמדים ואילו 14 פרוייקטים נמסרו במו"מ שנוהל עם קבלן יחיד.

היו ליקויים בניסוח תנאי המכרזים ולא נשמרו כללי התחרות.

ניהול המו"מ לבחירת שותפים בעסקאות נעשה בלא שהוצאו כתבי מינויים והנחיות למנהלי המו"מ.

לא נמצאו רישומים בדבר הנימוקים לבחירת הקבלנים למו"מ ובדבר הבדיקות שנעשו לגבי יכולת הביצוע שלהם.

הועלו ליקויים בתהליך קבלת החלטות על סיכומי המו"מ והיו שינויים בתנאים לאחר שסוכמו:

1. בעיסקה לבניית 20 דירות בחיפה הסכימה שו"פ להקטין את חלקה בשותפות, לאחר שנחתם חוזה עם השותף.

2. בעיסקה לבניית 66 דירות בבת ים לא היו בידי שו"פ נתונים שעליהם ניתן היה לבסס את חלקה הראוי בעיסקה. תנאי העיסקה לא הובאו לאישור כנדרש.

3. תנאי העיסקה לבניית 36 דירות בכפר סבא לא הובאו לאישור כנדרש.

4. בעיסקה לבניית 32 דירות באשקלון נמצאו ליקויים בבחירת הקבלן ובהליכים לסיכום תנאי העיסקה. הבנייה של הפרוייקט החלה בטרם הובאו תנאי לאישור כנדרש. חוזה השותפות נחתם 16 חודשים לאחר התחלת הבנייה.

בשבעה מקרים, מבין 20, הוחל בבניית הפרוייקט לפני שנחתם עם השותפים חוזה בדבר תנאי העיסקה וההתחייבויות המשפטיות של הצדדים.

נמצאו ליקויים בפיקוח ההנדסי שביצעה שו"פ על בנייתן של הדירות, על אף האחריות שהיא נושאת כלפי רוכשי הדירות.

שו"פ לא ערכה בדיקה כלכלית כלשהי בסיום העסקאות כדי לעמוד על תוצאותיהן.



חברת שיכון ופיתוח לישראל בע"מ (להלן - שו"פ) נוסדה ב-1961 על ידי ממשלת ישראל ועמידר, החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל, כחברה ציבורית. במשך רוב שנות קיומה היתה שו"פ החברה הממשלתית הגדולה והבלעדית כמעט, שניהלה בנייה ממשלתית למטרות דיור ליעדים ציבוריים - בנייה לעולים, לזוגות צעירים ולשיפור תנאי הדיור לאוכלוסייה הזקוקה לכך.

בצד הבנייה הציבורית בנתה שו"פ מזמן לזמן בנייה עיסקית למכירה חופשית, חלק מזה בעסקאות משותפות עם קבלנים פרטיים. בשנים האחרונות הלך וגדל חלקה של בנייה זו יחסית לכלל פעולות החברה.

שו"פ בונה דירות ושטחי מסחר בשתי דרכים עיקריות: אחת כדרך של תכנון וייזום עצמיים ומסירת עבודה בקבלנות ⁽¹⁾, והשנייה בנייה באמצעות עסקאות משותפות עם קבלנים שברשותם גורמי ייצור עצמיים.

להלן טבלה המפרטת את מספר הדירות שבנתה שו"פ במסגרת עסקאות משותפות, בהשוואה לסך כל יחידות הדיור שהיא בנתה בשנות הכספים 1979 - 1984:

מזה בעסקאות משותפות		ס"ה	
השנה	התחלות בנייה	דירות	%
1979	3,645	38	1.0
1980	1,196	-	-
1981	1,171	130	11.1
1982	1,170	138	11.8
1983	1,040	378	36.3
1984	936	266	28.4

(1) בעניין זה ראה דו"ח מבקר המדינה על הביקורת בחברת שו"פ, שפורסם ביולי 1985.

הבנייה בשותפות נעשית בעיקר על קרקעות הנמצאות ברשותה של ש"פ, במקומות הנחשבים טובים ויקרים, בערים הגדולות ובסביבתן, בין בבעלותה ובין בחכירה ממינהל מקרקעי ישראל (להלן – ממ"י). עיקר בנייה זו מיועדת לדירות לא סטנדרדיות בגודלן ובצורתן הנמכרות בשוק החופשי.

לדעת ש"פ, עשיית עסקאות משותפות עם קבלנים באתרים כאלה יש בה היתרונות האלה:

- (א) הקבלן השותף וש"פ מהווים יחד גורם ייצור בעל זהות מלאה באינטרסים, בכל הקשור לרמת הביצוע, לשיווק, לקצב הבנייה ולמכירה של הפרוייקט.
- (ב) ש"פ היא חברה המתמחה בעיקר בבנייה עממית לשיכון הציבורי וצירופו של שותף המתמחה בבנייה של דירות יוקרה תורמת להצלחת הפרוייקט בשוק שאינו מוכר לה.
- (ג) מימון הבנייה הוא על השותף ובכך, מבחינה תקציבית, ניתן לש"פ להגדיל את כמות הדירות הניבנות בתקציב נתון, ולהתחלק עם השותף בסיכון הכרוך בפרוייקטים המיועדים למכירה חופשית.

מבנה השותפות

העסקאות המשותפות חלות, כאמור, על קרקעות שבידי ש"פ, והשותף הוא גם קבלן המבצע את הבנייה. קיימות שתי שיטות לחלוקת ההוצאות וההכנסות של השותפות: האחת – ש"פ מקצה את הקרקע והשותף מבצע את הבנייה ומממן את עלותה. חלוקת ההכנסות בשיטה זו נקבעת, בהתייחס לשווי הקרקע. מרבית העסקאות המשותפות שעשתה ש"פ בשנים האחרונות בוצעו בדרך זו. בשיטה השנייה – ש"פ משתתפת ב-50% מהוצאות הפרוייקט, בדרך של השלמת ההפרש בין ערך הקרקע לבין מחצית מהוצאות הקמת הפרוייקט, ומקבלת מחצית מהכנסות הפרוייקט.

ש"פ חותמת עם השותף לעיסקה חוזה קבלני רגיל, על כל תנאיו ההנדסיים, הכספיים והמשפטיים. על פי זה יש לש"פ מעמד מקובל של יוזמת שבידה האחריות לתכנון הבנייה ולפיקוח על ביצועה וכן קביעת מחירי המכירה של הדירות, לרבות ההתקשרות עם רוכשי הדירות. בד בבד חותמת ש"פ חוזה נוסף (להלן – חוזה השותפות) הקובע, כי במקום התמורה הנקובה בחוזה הקבלני ישולם לשותף שיעור מוסכם מהכנסות המכירה.

הניהול השוטף של השותפות נעשה בידי הנהלת השותפות, המורכבת ממספר שווה של נציגי ש"פ והשותף. הנהלת השותפות דנה ומחליטה בכל התחומים הקשורים בביצוע השוטף של הפרוייקט, לרבות תכנון, פיקוח על הבנייה וקביעת מחירי הדירות. כספים המתקבלים ממכירת הדירות מחולקים באופן שוטף, בין ש"פ והשותף, על פי היחס שנקבע בהסכם השותפות.

בשנת 1984, משהתברר לש"פ, כי מבנה השותפות הקיים כולל בתוכו יסודות שעלולים להתפרש כהענקת זכויות בקרקע לשותף, הכינה ש"פ נוסח אחר של חוזים, שבו אין מוזכר המינוח "עיסקה משותפת" ובמקום הנהלת השותפות הוקם צוות מייעץ, המורכב מנציגי שני הצדדים, וההכנסות ממכירת הדירות מועברות לש"פ ולא לחשבון בנק נפרד.

בשנות הכספים 1981 – 1984 הפעילה ש"פ בשיטת העסקאות המשותפות 20 פרוייקטים הכוללים בניית 912 דירות, ומרכז מסחרי אחד.

בחודשים מארס – ספטמבר 1985 בדק משרד מבקר המדינה את העסקאות המשותפות שנחתמו החל בשנת 1981. נבדקו סדרי הערכת שווי הקרקעות, כבסיס לקביעת חלקם של השותפים; דרכי בחירת השותפים וקביעת תנאי השותפות; בחינת התוצאות העסקיות; והפיקוח ההנדסי שמקיימת ש"פ על ביצוע הבנייה. בדיקה נפרדת נעשתה לגבי עיסקה אחת ברמת אביב ג' וממצאיה מובאים בפרק מיוחד בדו"ח זה; להלן הממצאים העיקריים:

נוהל הפעלת בנייה בשותפות

הפעלת בנייה בשותפות מצריכה תהליך קבלת החלטות בנושאים שונים בעלי חשיבות, כגון: סדרי קביעת ערך הקרקע והתנאים להתקשרות עם השותפים, הליך בחירת השותפים,

ניהול השותפות, פיקוח על ביצוע הפרוייקטים, לרבות פיקוח הנדסי, סדרי מכירת הדירות וסיכום התוצאות הכלכליות של העסקה. אף על פי שעסקאות משותפות היו חלק ניכר מפעילותה של ש"פ, היא לא הכינה נוהל להפעלת בנייה בדרך זו שבו ייקבעו סדרי הפעלת הבנייה בשותפות וכן האחראים לקבלת החלטות הדרושות בשלבים השונים של ההפעלה. במיוחד חשוב היה לקבוע את האחראים לניהול המו"מ עם שותפים בכוח, סדרי הומנתם להגשת הצעותיהם וכן את סדרי הדיונים לבחירתם. כמו כן היה חשוב לקבוע את התיעוד הדרוש להנמקת החלטות לגבי בחירת השותף בכל עסקה ולגבי קביעת ערך הקרקע ותנאי ההתקשרות עם השותף.

הערכת שווי הקרקע

הערכת שווי הקרקע היא גורם מרכזי בקביעת תנאי השותפות וחלוקת ההכנסות בין השותפים. שו"פ נוהגת להעריך את שווי הקרקע ואת חלקה בהכנסות הפרוייקט על סמך חוות דעת של שמאי מוסמך. לעתים שו"פ נוהגת לערוך גם בדיקות כלכליות, שבהן נקבע שווי הקרקע בדרך של חישוב ההכנסות הממשיות הצפויות ממכירת הדירות בפרוייקט בניכוי סך כל ההוצאות להקמתו. ל-19 פרוייקטים שהוקמו בשנת 1981 ואילך נמצאו שומות קרקע ול-7 מהם נעשתה גם בדיקה כלכלית.

משרד מבקר המדינה בדק את שומות הקרקע ואת הבדיקות הכלכליות שנעשו. להלן הממצאים:

שומות קרקע

1. מועדי עריכת השומה: למועד עריכת שומת הקרקע, בסמוך לסיכום תנאי השותפות, יש חשיבות מרובה, כיוון שתנאי שוק הקרקעות משתנים מזמן לזמן וחלים שינויים במגמות איכלוס ובפיתוח הסביבתי, שגם להם השפעה על שווי הקרקע. ההנחיות הקיימות במינהל מקרקעי ישראל קובעות, שתוקפה של שומה עד חמישה חודשים מיום עריכתה, לאחר מכן נדרשת שומה חדשה.

בדיקת מועדי עריכת השומות בהשוואה לתאריכי חתימת החוזים עם השותפים העלתה, כי ב-11 שומות, מבין ה-19, חלפו 6 - 26 חודשים ממועד עריכת השומה עד למועד חתימת החוזה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 1986 הסבירה שו"פ, כי שומת הקרקע, כמו הבדיקה הכלכלית, הינה רק אחד מהנתונים שעליהם מתבססים מנהלי המו"מ. עם זאת, שו"פ המציאה למשרד מבקר המדינה שש שומות, שהוזמנו בעקבות הביקורת, ולפיהן נבחן חלקה של שו"פ בעיסקה, לאחר מעשה, ליום חתימת החוזה. בהתאם לשומות אלה, המתייחסות רק לחלק מהמקרים שעליהם הצביעה הביקורת, היו הבדלים קטנים בחלקה של שו"פ בעיסקה בין השומות המקוריות לבין השומות המאוחרות. לדעת הביקורת, עריכת השומות לאחר מעשה ולגבי חלק מהמקרים שעליהם הצביעה הביקורת אין בהן כדי להפחית מהערות הביקורת לגבי הצורך, שברשות מנהלי המו"מ יעמדו שומות מעודכנות בעת המו"מ כדי לקבל החלטות שקולות ומבוססות.

2. שינוי נתוני הבנייה: מספר הדירות הנבנות באתר, שטחן ומספר החדרים משמשים נתונים מרכזיים לקביעת ערכה של הקרקע בידי השמאי. השוואה בין נתונים אלה, שעליהם התבסס השמאי בכואו להעריך את שווי הקרקע, לבין נתוני הבנייה כפי שנרשמו בחווי השותפות העלתה, כי בארבעה פרוייקטים היה שוני ניכר בין הנתונים שעליהם התבססה השומה לבין הבנייה בפועל, הן במספר הדירות שנבנו באתר והן בגודלן. שו"פ לא דאגה לעדכן את השומות בהתאם. לא נמצאו נתונים להשוואה בין נתוני השומה לבין נתוני הבנייה בחוזים לגבי 11 פרוייקטים אחרים שנבדקו. לדעת הביקורת, שינויים אלה והשפעתם על חלקה של שו"פ בהכנסות מהעסקאות היו צריכים, גם הם, להיות סיבה לעריכת שומות מעודכנות בסמוך לסיכום תנאי העסקה.

3. שלימות השומה: הביקורת העלתה, כי בחמש שומות נקבע שווי הקרקע, אולם לא נקבע בהן חלקה הראוי של שו"פ בהכנסות העיסקה המשותפת. גם כשסוכמו תנאי

עסקאות אלה עם השותפים, לא הכינה שו"פ תחשיב המפרט את חלקה בשותפות, בהתבסס על שווי הקרקע. לפרוייקטים אלה גם לא נעשתה בדיקה כלכלית שיכלה, לחילופין, לקבוע את חלקה של שו"פ בשותפות.

בדיקות כלכליות

אמדני עלויות הבנייה, שכוללות פיתוח כללי ופיתוח חצר, תכנון, בנייה, אגרות ומסים, מחושבות במינהל ההנדסה בשו"פ. לאמדנים אלה מוסיפים 12% הוצאות שונות. מרכיב עלות הבנייה נקבע על פי מחירון עלויות בנייה של משרד הבינוי והשיכון. נמצא, כי בשבע בדיקות כלכליות העלויות אמנם תאמו את המחירון.

מבקר המדינה העיר כבר בעבר, כי מחירי הבנייה התבססו על תחשיבים של משרד הבינוי והשיכון ולא על תוצאות מכרזים; ועל כך שהיה צורך לערוך מכרזים לשם מסירת עבודות בנייה שבהם יקבעו המחירים על יסוד תחרות, דבר שהיה נותן בידי החברה בסיס בדוק יותר לקביעת מחירי הבנייה, וכך לקבוע את חלקה של שו"פ בשותפות.

בקשר לכך יש לציין, כי בשנת הכספים 1983, מסרה שו"פ את מרבית הפרוייקטים שנבנו במסגרת קבלנות חווית באמצעות מו"מ או מכרזים בהפחתה של 4% - 8% מעלות הבנייה לפי המחירון.

עורכי הבדיקות הכלכליות, כבואם לחשב את חלקה הראוי של שו"פ בהכנסות השותפות, התבססו על ההנחה, שכל ההוצאות לבניית הפרוייקט, למעט ההוצאות על הקרקע, חלות על השותף בעיסקה. הביקורת העלתה, שבכל אחת מהעסקאות נשאה שו"פ בחלק מהוצאות המכירה, לרבות פרסום ודמי תיווך; שו"פ גם עוסקת בחתימת החוזים עם רוכשי הדירות, כגביית כספים וכן במתן הלוואות מכספיה לרוכשי הדירות. כל אלה פעולות ששו"פ תורמת לעסקאות השותפות מעבר למרכיב הקרקע ואילו בבדיקות הכלכליות הן מחושבות כהוצאות החלות על השותף. בכמה מן העסקאות שנבדקו חלו על שו"פ הוצאות נוספות, כגון פיקוח על עבודות הפיתוח והבנייה והוצאות על תכנון הפרוייקט. בדרך זאת היה אמדן ההוצאות בבדיקות הכלכליות גדול מן ההוצאות שבהן נשא למעשה השותף בעיסקה, וכתוצאה מכך קטן חלקה של שו"פ בשותפות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה שו"פ, כי מטרתן של הבדיקות הכלכליות היא לאמוד את חלקה הראוי כבסיס למנהלי המו"מ מטעמה. אין מטרת הבדיקות הכלכליות לקבוע במסמרות את חלקה הראוי של שו"פ ולחשב את ההוצאות החלות על השותף.

לדעת הביקורת, הבדיקה הכלכלית, כמוה כשומת הקרקע, מתייחסת לעיסקה שבה שו"פ נותנת את הקרקע. ברם, אם נוסף על כך נותנת שו"פ עוד שירותים, בערך כספי ניכר, כגון פרסום, דמי תיווך, עריכת החוזים עם הרוכשים וגביית כספים מהם, וכן מתן הלוואות מכספיה לרוכשי הדירות, תכנון ופיקוח הנדסי, את כל אלה צריך היה לחשב ולכלול בתרומתה של שו"פ לשותפות.

בחירת השותפים

באוגוסט 1982 החליט דירקטוריון שו"פ, כי רק במקרים יוצאים מן הכלל ניתן להציע לקבלן יחיד שותפות, ולנמק בפירוט את הסיבות שהביאו להחלטה זו. בדצמבר 1983 החליטה ועדת הבנייה של הדירקטוריון על שיטת מסירת העבודות בשותפות. בהתאם להחלטה זו, יש למסור בנייה בשותפות במכרז סגור, כמקובל, כאשר תכנון הפרוייקט מושלם, או במו"מ עם כמה קבלנים כאשר התכנון אינו מושלם. אפשר לנהל מו"מ עם קבלן יחיד רק כאשר מדובר בשלב נוסף באתר שנבנה ואותו קבלן פועל בשטח, או כאשר נדרשת התאמה ספציפית לביצוע הבנייה, כגון בנייה טרומית או מתועשת. החלטה זו אישר הדירקטוריון בישיבה בינואר 1984.

בבדיקה הועלה, כי מבין 20 הפרוייקטים שבנתה שו"פ במסגרת עסקאות משותפות מאז שנת 1981, רק לגבי שניים נערך מכרז; ארבעה פרווייקטים נמסרו בדרך מו"מ עם קבלנים מספר; ו-14 נמסרו במו"מ שנוהל עם קבלן יחיד, בלא ששו"פ נימקה את החלטתה כנדרש.

בחירת שותפים באמצעות מכרזים

1. בניית 64 דירות בקרית אוננו: לביצוע הפרוייקט הוצא מכרז מצומצם, והוזמנו להשתתף בו כמה קבלנים. במכרז זכה קבלן שהציע לשו"פ את השיעור הגבוה יותר בהכנסות השותפות, לעומת מציעים אחרים.

סדרי הניהול של מכרז זה היו נושא לביקורת המבקר הפנימי של שו"פ. במכתבו של המבקר הפנימי למנכ"ל ולמונה על עסקאות משותפות, מינואר 1983, הצביע המבקר על החובה שתנאי המכרז יהיו ברורים וחד משמעיים שיאפשרו תחרות הוגנת בתנאי שוויון ובחירת המציע הזוכה, על פי קנה מידה אחיד. כמו כן הבהיר המבקר הפנימי, כי תנאי החוזה המוצע ומפרטי העבודות צריכים להיות כלולים בתנאי המכרז, בלעדיהם אין ערך לתחרות בתנאים שווים. המבקר הפנימי הצביע במכתבו, שכמה תנאים בהזמנה למכרז זה לא עמדו בקריטריונים אלה: על מגיש הצעה למכרז לכלול בה מפרט לגבי סטנדרד הבנייה, תקופת הביצוע ותקופת האחריות. הוא הצביע גם על תנאים שהיו במכרז ולגביהם נקבע, כי הם יסוכמו עם המציע הזוכה, משמע, שלא כל התנאים היו ידועים מראש למתחרים. הנהלת שו"פ לא קיימה דיון כלשהו בממצאים אלה, שהם בעלי חשיבות עקרונית בסדרי ניהול מכרזים.

2. בניית 60 דירות באשדוד: בפברואר 1983 הוזמנה שו"פ הערכת שמאי לקרקע. בהערכה נקבע, כי התמורה הראויה לבעל הקרקע הינה 30% מההכנסות ממכירת הדירות שייבנו על הקרקע. אולם, כיוון שבפרוייקט הנדון התבקש הקבלן לבצע עבודות פיתוח נוספות, הועמדה התמורה לבעל הקרקע על 26% - 27%. במאס אותה שנה החליטה הוועדה למסירת עבודות למסור את הפרוייקט במכרז מצומצם, ולשתף בו ארבעה קבלנים. בתנאי המכרז נקבע, כי שו"פ תקבל לפחות 27% מפרדיון מכירת הדירות. עם פתיחת תיבת המכרזים התברר, כי לא הוגשו הצעות. לאחר מכן הגיש קבלן אחד הצעה לשו"פ, ולפיה היא תקבל 25% מהכנסות הפרוייקט.

ביוני 1983 קיימה הוועדה למסירת עבודות, שחבריה עובדים בכירים של שו"פ, דיון בדבר בחירת השותף. בדיון התברר, כי הצעתו של הקבלן אינה כוללת את ביצוע עבודות הפיתוח ואת החניות הנוספות לבנייה עתידית שהשמאי הביא בחשבון בעת עריכת השומה. הוועדה החליטה להקטין את חלקה של שו"פ בעיסקה המשותפת ולהעמידה על 22.5% ובתמורה נאות הקבלן לבצע גם את עבודות הפיתוח האלה.

נוהל מכרזים למסירת עבודות לקבלנים של שו"פ קובע, כי מכרז יחשב ל"מכרז ללא תוצאות" אם לא היתה לו היענות או אם הוגשה הצעה אחת. במקרים דחופים רשאית הוועדה למסור את העבודה למציע יחיד. לא נמצאו הסברים או תיעוד על הדחיפות בביצוע הפרוייקט, שמצדיקים מסירתו על סמך הצעת יחיד. גם לא נשמר תנאי בסיסי במכרז, שלפיו חלקה של שו"פ לא יפחת מ-27%.

מסירת עבודות בדרך של מו"מ

את מרבית השותפים בעסקאותיה קבעה שו"פ בדרך של מו"מ עם קבלן יחיד ורק עסקאות מעטות היא קבעה לאחר מו"מ עם קבלנים מספר. לא נמצא רישום של הנימוקים לבחירת הקבלנים למו"מ ולא רישום של הבדיקות שנעשו לגבי יכולתם לבצע את הפרוייקט בתנאים המבוקשים. כמו כן, לא נמצאו פרוטוקולים מן הדיונים עם המציעים השונים והנימוקים לבחירה הסופית של השותף לפרוייקט.

בפועל טיפלו שתי ועדות באישור תנאי ההתקשרות עם השותפים: ועדת הבנייה של הדירקטוריון, והוועדה למסירת עבודות, שחבריה הם עובדים בכירים של שו"פ. פורום נוסף שאישר את תנאי העסקאות הוא הנהלת שו"פ ובראשה המנכ"ל. הביקורת העלתה, כי מבין 20 העסקאות, 5 נדונו בשלושת הגופים, 9 נדונו בשניים משלושת הגופים ו-6 עסקאות נדונו באחד מהם בלבד. נהלי שו"פ הגדירו, אמנם, את תפקידיה וסמכויותיה של הוועדה למסירת עבודות, אך לא נקבע כיצד ובאלו מקרים יש להביא את תנאי העסקאות לדיון בפני ועדת הבנייה של הדירקטוריון ולקבל את אישורה.

במקרים שמסירת עבודות אושרה רק בידי הנהלת שו"פ, לא נמצאו החלטות המעניקות לה סמכות זו.

משרד מבקר המדינה בדק את בחירת השותפים בדרך מו"מ עם כמה קבלנים או עם קבלן יחיד: ואלה הממצאים העיקריים שהועלו:

מו"מ עם קבלנים מספר:

1. בניית 20 דירות בחיפה: בדצמבר 1981 עשתה שו"פ שומה לקביעת ערך הקרקע, ולפיה מגיעה לבעל הקרקע תמורה בשיעור של 44% - 45% מההכנסות ממכירת הדירות. בפרק זמן שבין נובמבר 1981 לינואר 1982 נתקבלו הצעות מחמישה קבלנים. בהצעות אלה נע חלקה של שו"פ בהכנסות השותפות בין 35% ל-41% בלבד.

ההצעות הנבחרות היו של קבלן א', שהציע 40% לשו"פ, והצעתו של קבלן ב', שנתקבלה יום לאחר הצעת קבלן א'. בהצעתו של קבלן ב' הודפס, כי הוא מציע לשו"פ 39%; הצעה זו תוקנה בכתב יד ל-41%, תיקון שאיפשר לקבלן ב' לזכות באישור ועדת הבנייה לשותפות בפרויקט.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 1986 הודיעה שו"פ, כי לפי זכרוננו של העובד שטיפל בהצעות, התיקון הופיע כבר בהצעה המקורית. לדעת הביקורת, לא יתכן ששינוי כה מהותי בנסיבות אלו לא יעשה בצורה רשמית ומבוקרת שלא תשאיר מקום לספקות לגבי מהימנות ההליך.

עוד בטרם נחתם חוזה השותפות הודיע הקבלן שזכה, כי במידה שמחירי המכירה של הדירות יהיו נמוכים מ-100.000 דולר לדירה הוא דורש להקטין את חלקה של שו"פ בהכנסות השותפות. דרישת הקבלן נדחתה בידי שו"פ וב-15.2.83 נחתם חוזה השותפות ובו נקבע חלקה של שו"פ ל-41%.

כשלושה חודשים לאחר חתימת החוזה, הסכימה הנהלת שו"פ, באישור ועדת הבנייה, להקטין את חלקה בהכנסות השותפות ל-38%. ההחלטה נומקה בכך, שמאז שסוכמה העיסקה השתנו תנאי השוק ואין הקבלן יכול לעמוד בהתחייבותו. לצורך קבלת ההחלטה ערכה שו"פ בדיקה כלכלית מיוחדת ובה נקבע חלקה של שו"פ כ-38.5% ל-43% מהכנסות הפרויקט. משמע, שעל פי הבדיקה הכלכלית חלקה של שו"פ שנקבע בחוזה עם הקבלן מתאים לתנאי השוק.

לדעת הביקורת, שינוי תנאי השותפות, שנקבעו לאחר בחינת הצעות אחדות וחתימת החוזה עם בעל ההצעה הנבונה יותר, הינו מקרה חריג במיוחד, בהתחשב בחוות הדעת של השמאי, שקבעה כי חלקה של שו"פ יהיה כ-44%, ובתוצאות הבדיקה הכלכלית הנוספת שעשתה שו"פ, אשר הוכיחה שלא היתה סיבה להקטין את חלקה מכפי שנקבע בחוזה.

2. בניית 28 דירות וחנויות בכפר סבא: בנובמבר 1982 עשתה שו"פ שומה לקביעת ערך הקרקע של פרוייקט זה ולפיה נקבע, שהתמורה המגיעה לשו"פ הינה 33% מההכנסות ממכירת הדירות. בדצמבר 1983 הכינה שו"פ בדיקה כלכלית, נוסף על השומה, ולפיה נאמד חלקה של שו"פ בפרוייקט ב-37%. בינואר 1984 החליטה הנהלת שו"פ לנהל מו"מ לבניית הפרוייקט בשותפות. כשיבת הוועדה למסירת עבודות, מאפריל 1984, דיווח יו"ר הוועדה על מו"מ שניהל עם שתי חברות בדבר שותפות בפרוייקט זה. הוא הודיע לוועדה, כי שתי החברות דחו את ההצעה לשותפות, על כן פנה לקבלן שלישי וסיכם עמו עיסקת שותפות, שלפיה חלקה של שו"פ יהיה 33%. סוכם גם, שהוצאות בקשר להכנת חלק מתכנון הבניין וכן עבודות פיתוח כלליות יחולו על שו"פ, והוצאות השיווק, פרסומי המכירה וכו' יחולו על שני השותפים, בהתאם לחלקם היחסי בעיסקה. בעקבות דיווח זה החליטה הוועדה להתקשר בתנאים אלה עם הקבלן. ביוני 1984 חתמה שו"פ על חוזה השותפות עם הקבלן.

יו"ר הוועדה לא הוסמך לנהל מו"מ עם הקבלנים הללו. בידי שו"פ לא נמצאו פרוטוקולים מדוינים עם שני הקבלנים שדחו את הצעת שו"פ, שמהם ניתן ללמוד מה היו התנאים

שיכון ופיתוח לישראל בע"מ – עיסקה לבניית דירות ברמת אביב ג'

ריכוז ממצאים

רשימת הקבלנים שיש להזמין למכרו לבניית פרוייקט של 64 דירות ברמת אביב ג' נקבעה בידי מנכ"ל שו"פ בניגוד לנהלים ובלי שנמצא תיעוד על הנימוקים לבחירתם.

שו"פ לא קיימה את המכרו שעליו החליט הדירקטוריון, ומסרה את בניית הפרוייקט לחברה בדרך של מו"מ. אף שהנימוקים לניהול המו"מ עם החברה התבררו כבלתי תקפים, לא חידשה שו"פ את תהליך המכרו. מו"מ שניהלה שו"פ עם חברה אחרת לא נשא פרי ולא היו פרטים על מהלכיו.

בידי שו"פ לא נמצאו פרוטוקולים מהמו"מ שהיה עם חברה ומהסיכומים שהצדדים הגיעו אליהם.

שו"פ הסכימה להקטין את חלקה בהכנסות העיסקה בלי שהסתמכה על הערכת שמאי ועל סקרי מחירים. הסכמה זו, שנומקה בירידת מחירי המקרקעין, לא הביאה בחשבון את ירידת עלויות הבנייה.

שו"פ והחברה הכינו חוזים פיקטיביים במטרה להציג את העיסקה כעיסקת שותפות ולהסוות את מהותה האמיתית, שהיא עיסקת מכר לכל דבר. פעולה זו נעשתה לכאורה כדי שלא לשלם את המסים החלים על פי החוק על עסקאות מכר.

מכתב, שהחברה שלחה למנכ"ל שו"פ ואושר בחתימתו בלבד, קבע את חלקה של שו"פ לפי \$35,000 לדירה וכן את תנאי התשלום ותנאים אחרים. מכתב זה משקף את ההסכמה על עיסקת מכר והוא מנוגד להסכמים האחרים שהציגו את העיסקה כעיסקת שותפות. המכתב נמצא בלשכת מנכ"ל שו"פ והיה חסוי בפני עובדי שו"פ.

תנאי מהותי במכתב בדבר פריסת תשלומי החברה לשו"פ לא הובא לאישור ועדת הבנייה של דירקטוריון שו"פ.

תקבולי שו"פ בעיסקה היו נמוכים מערך הקרקע שהיא העמידה לרשות השותפות בסכום כולל של כ-\$309,000, לפי הערכת השמאי הממשלתי, או בסכום של כ-\$105,000, לפי הערכת שמאים מטעם שו"פ.

מכירת הדירות החלה בלא שהדבר פורסם לידיעת הציבור הרחב. הפרסום בוצע שלושה חודשים לאחר שנמכרו 13 דירות ולאחר שמחירן של מרבית הדירות הנותרות הועלה בכ-20%, בערכים דולריים.



בשנת 1983 היו לחברת שיכון ופיתוח לישראל בע"מ (להלן – שו"פ) זכויות בשיעור של 40% משווי קרקע ברמת אביב ג', הנמצא בבעלות מינהל מקרקעי ישראל (להלן – ממ"י). לשו"פ הייתה גם תכנית בניין עיר (תכ"ע) מאושרת לגבי אותו שטח לבניית 224 דירות בשכונה בניינים וגם תכנית עיצוב ארכיטקטונית. בשלב ראשון תיכננה שו"פ לבנות על חלק מהשטח שני בניינים ובהם 64 דירות, ובחנה אפשרות לבצע את הפרוייקט בעיסקה משותפת עם קבלן.

תנאי העיסקה

בבדיקה כלכלית שערכה שו"פ במאי 1983 הוערך חלקה הראוי של שו"פ בעיסקה משותפת ב-46% לפחות מתקבולי הפרוייקט. ועדת הבנייה של דירקטוריון שו"פ, שהסתמכה על תוצאות הבדיקה הכלכלית, החליטה בסוף מאי 1983 לגשת לבניית 64 הדירות הראשונות במסגרת עיסקה משותפת עם קבלן. כמו כן קבעה, שהקבלן יבחר במכרז שבו יובטח כי חלקה של שו"פ בעיסקה לא יפחת מ-46% מן התקבולים שיהיו ממכירת הדירות.

ביוני 1983 החליטה הוועדה למסירת עבודות, שחבריה עובדים בכירים בשו"פ, להוציא מכרז מצומצם ולשתף בו חמישה קבלנים, והתנאי להשתתפותם במכרז היה שהם יציעו לשו"פ לפחות 46% מההכנסות שיתקבלו ממכירת הדירות.

הביקורת העלתה, כי רשימת המוזמנים למכרז נקבעה בידי מנכ"ל שו"פ, אף שנהלי שו"פ קובעים שזה תפקידה של הוועדה למסירת עבודות לקבלנים. כתיקי שו"פ לא נמצא תיעוד שממנו ניתן לעמוד על הנימוקים לבחירת הקבלנים בידי המנכ"ל.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה, בדצמבר 1985, הסבירה שו"פ, כי כיוון שכל ההחלטות של ועדות שו"פ טעונות אישורו של המנכ"ל וסמכויותיהן מואצלות עליהן מכוח סמכותו, לא היה פגם במעורבותו בתהליך בחירת הקבלנים.

הסברי שו"פ אינם מתקבלים על הדעת, כיוון שבנימוק זה מתרוקנים מתוכן תפקידה ואחריותה של הוועדה למסירת עבודות, ונפגמים סדרי המינהל, המושתתים על חלוקת תפקידים וסמכויות ועל פיקוח ובקרה בין בעלי התפקידים השונים.

באוגוסט 1983 הודיע יו"ר הדירקטוריון לוועדת הבנייה, כי שו"פ מנהלת מו"מ עם חברה אחת (להלן – החברה) לעיסקה משותפת הכוללת שלושה פרוייקטים: 400 דירות ביהודה ושומרון ו-120 דירות ברמת גן; לפרוייקטים אלה תיתן החברה את הקרקע וכנגד זה תשתף אותה שו"פ בפרוייקט ברמת אביב ג'. בכך הופסק תהליך הוצאת המכרז.

הביקורת העלתה, כי שני הפרוייקטים ביהודה ושומרון וברמת גן, שהיו תמריץ למו"מ עם חברה זו, לא יצאו לפועל. אף על פי כן המשיכה שו"פ לנהל עם החברה מו"מ לבניית הפרוייקט ברמת אביב ג' בלבד, ונמנעה מלקיים את המכרז לבחירת ההצעה הטובה ביותר לשו"פ. לוועדת הבנייה גם לא נמסר מה עלה כנוולם של שני פרוייקטים אלה. לדעת הביקורת, משהתברר לשו"פ כי לא ניתן לבנות את שני הפרוייקטים היה עליה לקיים את המכרז כפי שהוחלט עליו בוועדת הבנייה של הדירקטוריון.

בינואר 1984 ביקש מנכ"ל שו"פ מראש מינהל הכספים ומהממונה על עסקאות משותפות להכין את הסכם השותפות עם החברה לפי סיכום שהם הגיעו אליו במו"מ עם החברה; היינו, ששו"פ תקבל 43% מתקבולי מכירת הדירות ולא 46% כפי שנקבע בבדיקה הכלכלית ממאי 1983. בחוות הדעת שהם הכינו לביסוס סיכום זה צוין, כי מאז שנערכה הבדיקה הכלכלית במאי 1983 חלו שינויים ניכרים בתנאי השוק, וידוע שמחירי המקרקעין בערכים דולריים ירדו ב-10% ויותר; לכן סביר יהיה לסכם את העיסקה שלפיה תקבל שו"פ 43% מהפדיון הצפוי.

הביקורת העלתה, כי חוות דעת זו לא התבססה על הערכת שמאי מעודכנת ולא על סקרי מחירים או התייעצות עם המינהל המסחרי האחראי למכירת דירות בשו"פ.

בתשובתה מדצמבר 1985 הסבירה שו"פ, כי הקטנת חלקה בהכנסות העיסקה ל-43% היתה תוצאה של מו"מ עם החברה באותו שלב, לאחר שהחברה לא הסכימה לעמדה הראשונית של שו"פ שדרשה 46%. עוד הסבירה שו"פ, שעל אף "החולשות" מבחינה ציבורית שבניהול מו"מ, לעומת הליך של המכרז, שיקף סיכום המו"מ את המצב בשוק באותה עת. שו"פ הביאה גם את חוות הדעת המקצועית שנתנו עובדי שו"פ כתימוכין לתוצאות המו"מ. בתשובתה המציאה שו"פ גם השוואת מחירים של ארבע דירות, שנערכה לאחר שהועברו אליה ממצאי הביקורת, המצביעים על ירידה במחיר הדירות באותה עת בשיעור של 10%, בערכים דולריים.

לדעת הביקורת, הסכמתה של שו"פ להקטין את חלקה בהכנסות מן העיסקה בשיעור של 3% מהוה ויתור כספי ניכר בהתחשב בהיקף הגדול של העיסקה. לכן, היה על שו"פ לנהוג בזהירות יתירה בניהול המו"מ ובסיכומו. מן הראוי היה, ששו"פ תנהל רישום ותייעוד מפורט של המו"מ, שעליו ניתן גם לבסס את הסיכום שנתקבל. חוות הדעת שהכינה שו"פ אמנם קבעה, שמחירי הדירות באותה עת ירדו ב-10% בערכים דולריים, אולם הערכה זו, כאמור, לא היתה מבוססת על בדיקות מקצועיות מתאימות. עוד העלתה הביקורת על פי מחירוני משרד הבינוי והשיכון, כי מחדש מאי 1983, מועד הבדיקה הכלכלית, ועד ינואר 1984 ירדו עלויות הבנייה בשיעור של כ-10% בערכים דולריים. לדבר זה יש השפעה בכיוון של הגדלת חלקה של שו"פ בעיסקה. מכאן, שהיה על שו"פ לחזור ולחשב את חלקה הראוי בכפוף לכל המרכיבים הנוגעים בדבר.

זאת ועוד, המו"מ בשלב זה נוהל, כאמור, עם החברה בלבד. משתברר לשו"פ שאין החברה מסכימה לדרישותיה, היה עליה לפנות לחברות אחרות כדי לבחון הצעות נוספות.

ההסכמים לביצוע העיסקה

בפברואר 1984, החליטה הוועדה למסירת עבודות בחברת שו"פ לבנות את הפרוייקט בעיסקת שותפות עם החברה. על פי החלטה זו, חלקה של שו"פ בתקבולים ממכירת הדירות יהיה 43%; כל ההוצאות, לרבות האגרות, יחולו על החברה.

בספטמבר 1984 העלתה הנהלת שו"פ בפני ועדת הבנייה של הדיקטוריון הצעה שונה, ולפיה תקבל שו"פ בעיסקת מימוש סכום קבוע של \$ 35,000 לכל דירה במקום 43% מתקבולי מכירת הדירות בפועל. סכום זה נקבע על יסוד תחשיב שהיוון את חלקה של שו"פ בשיעור של 43% מהתקבולים הצפויים ממכירת הדירות (ראה להלן). הנהלת שו"פ הסבירה לוועדת הבנייה, כי יתרונה של העיסקה המוצעת הוא שהיא מהווה מקור הכנסה חשוב אשר ימנע ממנה מלהיקלע לגרעונות נזילות. באוקטובר 1984 אישרה ועדת הבנייה את הקמת הפרוייקט לבניית 64 דירות באמצעות החברה בעיסקת מימוש לפי מחיר של \$ 35,000 לדירה. החלטה זו אושרה לאחר שמנכ"ל שו"פ הודיע לוועדה, כי לפי דרישתה נוהל מו"מ עם חברה נוספת, שלא נשא פרי (ראה להלן). יש לציין, כי שלא כעיסקת שותפות, בעיסקת מימוש מעין זו קיימים מרכיבים ההופכים אותה לעיסקת מכר על כל המשמעויות שיש לכך מבחינת מסים.

לאחר החלטת ועדת הבנייה כאמור לעיל, נחתם ביום 31.12.84 הסכם בין שו"פ ובין החברה לבניית 64 דירות בשני בניינים. חוזה זה היה שונה בתכלית מההחלטה האמורה של הוועדה, שכן הוא נערך כחוזה שותפות ונקבע בו, שחלקה של שו"פ יהיה 43% מתקבולי הדירות. עוד נקבע בו, ששו"פ תישא בכל התשלומים בגין הזכויות בקרקע ובגין זכויות הבנייה עליה, לרבות היטל השבחה. באותו יום חתמו שו"פ והחברה על "סיכום דברים" ולפיו הוקם צוות מייעץ המורכב מנציגי הצדדים ותפקידו להמליץ על קביעת מחירי מכירה לדירות ועל פעולות נוספות הקשורות בשיווק ובמכירה. עוד נקבעו "בסיכום דברים" זה הוראות שונות המקובלות בעסקאות שותפות, כגון זכות עיון של החברה בספרי החשבונות של שו"פ ובחשבון הבנק שלה שבו יופקדו התקבולים ממכירת הדירות.

שבוע לאחר מכן, ב-8.1.85, חתמו שו"פ והחברה על מסמך הנושא את השם "תוספת להסכם", ובו נאמר, כי "הואיל ולאחר חתימת ההסכם ניהלו הצדדים מו"מ והגיעו להסכמה על שינוי תנאים מסוימים מתנאי ההסכם". על פי התנאים החדשים כפי שנקבעו ב"תוספת להסכם" האמור, תקבל שו"פ את מלוא התקבולים שהיו ממכירת הדירות הראשונות עד למכסה שתסוכם בין הצדדים. מאידך, מלוא תקבולי המכירות שהיו ממכירת יתרת הדירות יגיעו לחברה בלבד.

בניגוד לאמור בפתיחה "לתוספת להסכם" כי הצדדים ניהלו מו"מ והגיעו להסכמה על שינוי התנאים לאחר חתימת ההסכם, עולה מהתיעוד, כי הן החתימה על ההסכם והן התוספת שבאה לאחריו תוכננו מראש. עוד ביולי 1984 העביר היועץ המשפטי של שו"פ למנכ"ל מיומנות של נוסח הסכם השותפות ונוסח של התוספת להסכם כשהמסמך השני מתוכנן להתחם לאחר חתימת המסמך הראשון, שהוא הסכם השותפות.

יוצא אפוא, שדרך זו של הצגת הדברים בשני ההסכמים כשהאחד הסכם והשני תוספת לו, תוכננה מראש. נוסף לכך, בניגוד לאמור בתוספת להסכם מיום 8.1.85, אין מדובר ב"שינוי תנאים מסויימים מתנאי ההסכם", אלא בשינוי עיקרי של ההסכם, המשנה באופן יסודי את מהותו. יצוין, שוועדת הבנייה של שו"פ החליטה, כאמור, חודשיים קודם לכן, באוקטובר 1984, על ביצוע עיסקת המימוש, שלפיה תקבל שו"פ במזומן את התמורה לפי \$ 35,000 לכל דירה. החלטה זו היתה שונה ביסודה מתנאי הסכם השותפות, כך שלמעשה בעת חתימת הסכם השותפות מ-31.12.84 לא התכוונה שו"פ לבצעו אלא להסדר שבתוספת, שכבר היה מתוכנן, ושמשמעותו המשפטית היא עיסקת מכר.

כעבור שבוע נוסף, ביום 15.1.85, נחתם סיכום דברים נוסף בין שו"פ ובין החברה. בסיכום הדברים נאמר, כי בהמשך להסכם מיום 31.12.84 ובהמשך לתוספת להסכם מיום 8.1.85, הגיעו הצדדים לידי הבנה וסיכום כי מספר מסויים של דירות יכללו במסגרת "המכירות הראשונות" כהגדרתן בתוספת להסכם, וכל יתרת הדירות יכללו במסגרת "יתרת הדירות" כהגדרתן בתוספת להסכם. במסמך זה לא צוין, משום מה, מספר הדירות וסעיף זה נחתם על החלק (בלנק).

במכתב ששלחה החברה למנכ"ל שו"פ, הנושא תאריך 15.1.85, הודיעה החברה כי היא מסכימה לשלם לשו"פ סכום של \$ 1,120,000 במזומן בתמורה ל-32 הדירות בבניין הראשון לפי \$ 35,000 לדירה, או סכום של \$ 1,207,200 שישולם כתשלומים לפי הסדר שפורט במכתב. לחברה תהיה זכות לבחור בדרך הנוחה לה לתשלום הסכומים האמורים.

אשר לבניין השני, תינתן אופציה לחברה לבחור בין חלוקת תקבולי המכירות בהתאם להסכם שנחתם בסוף דצמבר 1984, דהיינו 43% לשו"פ, או בעיסקת מימוש. נוסף לכך נקבע במכתב זה, כי שו"פ תיתן לחברה אופציה לבניית 96 דירות נוספות באתר באותם תנאים. אם אופציה זו לא תנוצל על ידה, שו"פ תהיה רשאית לנהל מו"מ עם גורם אחר, אולם תיתן לחברה זכות סירוב ראשונה לבנות את הפרוייקט בתנאים שהוצעו לשו"פ על ידי גורמים אחרים. בסיומו של המכתב התבקש מנכ"ל שו"פ לחתום עליו כדי שישמש הסכם בין שתי החברות לכל דבר ועניין.

הביקורת העלתה, כי מכתב זה אושר בחתימתו של מנכ"ל שו"פ בלבד ואין עליו חתימה של מורשה חתימה נוסף, כנדרש על פי נהלי שו"פ לגבי חתימת חוזים והתחייבויות כספיות. המכתב הוחזק בלשכת מנכ"ל שו"פ בלבד ומשרד מבקר המדינה קיבל אותו ממנו לפי דרישתו. המכתב לא היה בתיקים הכוללים את מסמכי החוזים לביצוע העיסקה והיה חסוי בפני עובדים שמתפקידם לעקוב אחר ביצוע עסקאות.

ב-22.1.85 הביא מנכ"ל שו"פ לוועדת הבנייה של הדירקטוריון את הפרטים שבמכתב זה, להוציא את הסכמתו לקבל מהחברה את התמורה כתשלומים שנפרסו עד ליוני 1986. בפרוטוקול של ישיבה זו לא נזכר שהוא הניש לוועדה את המכתב. ועדת הבנייה אישרה את התנאים שהובאו בפניה. משרד מבקר המדינה גם הצביע בפני שו"פ, שהחלטה על עיסקת המימוש נומקה במצב הנוזלות של שו"פ, ותקבולי המזומנים מעיסקה זו היו אמורים לסמך לשפרו. לכן, היה על מנכ"ל שו"פ להביא גם את עניין פריסת התשלומים לאישור ועדת הבנייה יחד עם הפרטים האחרים. שו"פ לא המציאה למשרד מבקר המדינה הסברים בלשהם להסכמת המנכ"ל לפריסת התשלומים, ולהיעדר החלטה מתאימה של ועדת הבנייה.

מערכת המסמכים ששו"פ חתמה עליהם בהפרשי זמן קצרים תוך תכנון מראש וששיאם בא לידי ביטוי בחליפת מכתב החברה אל מנכ"ל שו"פ מיום 15.1.85, שנשאר חסוי בלשכת המנכ"ל ונחתם שלא בהתאם לנהלי החברה, מצביעים, ששו"פ והחברה הכינו חוזים פיקטיביים במטרה להציג את העיסקה כעיסקת שותפות ולהסוות את מהותה האמיתית שהיא עיסקת מכר לכל דבר. פעולה זו נעשתה לכאורה במטרה שלא לשלם את המסים החלים על פי החוק על עסקאות מכר. הביקורת בעניין זה נמשכת.

מו"מ עם חברה אחרת

ועדת הבנייה של הדיסקטוריון החליטה, כאמור לעיל, בספטמבר 1984, כי יש לנהל מו"מ עם עזר חברות. באוקטובר 1984 דיווח מנכ"ל שו"פ לוועדה, כי לפי דרישתה נוהל מו"מ עם חברה אחרת וגם זו הסכימה לבנות את הפרוייקט בשותפות אם חלקה של שו"פ יקבע ל-43%, אולם לא הסכימה לעיסוק מימוש ולא להתחייבות לבנות את 64 הדירות כולן בעת ובעונה אחת, אלא בהתאם לקצב מכירתן.

הביקורת העלתה, כי לא נמצאו בידי שו"פ פרוטוקולים מניהול המו"מ עם החברה האחרת, שמהם היה אפשר לדעת מה הוצע לה ומה היו הצעותיה הנגדיות; ומדוע פנו רק לחברה זו שבאותה עת בנתה גם היא פרויקט למגורים ברמת אביב ג'.

לדעת הביקורת, לא יצאה שו"פ ידי חובתה במיצוי תנאי השוק בקיימה מו"מ עם החברה האחרת, ועמה כלכד, מה גם שאין בידי שו"פ תיעוד על קיום המו"מ וההצעות שהועלו בו. זאת ועוד, נוכח שינויים ניכרים שחלו בתנאי העיסוק עם החברה: פריסת התשלומים בעיסוק המימוש ומתן אופציה בתנאים נוחים לחברה לבניית עוד 96 דירות, ביקש משרד מבקר המדינה את הסכרי שו"פ האם תנאים אלה הוצעו גם לחברה האחרת שעמה, לדבריה, ניהלה שו"פ מו"מ על אותה עיסוק. שו"פ לא המציאה כל הסכרים לעניין זה.

קביעת סכום המימוש

משרד מבקר המדינה בדק את התהליך ואת התחשיבים שלפיהם נקבע חלקה של שו"פ בעיסוק המימוש בסכום של \$ 35,000 לדירה במקום שיעור של 43% מהתקבולים הצפויים ממכירת הדירות שאושר קודם לכן.

בספטמבר 1984 ערך מינהל הכספים של שו"פ הערכה כלכלית בדבר סבירות מחיר המימוש בסך של \$ 35,000. בדו"ח על תוצאות הבדיקה נקבע, כי מן הנכון לסכם את העיסוק עם החברה במחיר מימוש זה.

הביקורת העלתה, כי ההערכה הכלכלית התבססה על מחיר ממוצע של \$ 115,000 לדירה, שהוא גבוה ב-1,250 \$ מהמחיר הממוצע שנקבע בבדיקה הכלכלית ממאי 1983 ועל פיה נקבע חלקה של שו"פ ל-46%. כאמור, בינואר 1984, החליטה שו"פ, להקטין את חלקה ל-43% על סמך הערכה שמחירי המקרקעין ירדו ב-10%. הביקורת הצביעה, שנוכח המחיר הממוצע לדירה שנקבע בהערכה הכלכלית מספטמבר 1984, היה על שו"פ לחזור ולקבוע מחדש את חלקה בעיסוקה המשותפת ל-46% לפחות, כפי שנקבע בבדיקה הכלכלית ממאי 1983.

שו"פ הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי הערכה כלכלית זו נועדה לענות על שאלה שהתעוררה במהלך המו"מ לגבי סבירות מחיר המימוש בסך \$ 35,000, ולא היה מתפקידה של הערכה כלכלית זו לבחון את העיסוק עצמה. עוד הסבירה שו"פ, כי היא מבחינה בין הבדיקה הכלכלית המלאה, שנעשתה לפני המו"מ כדי לקבוע את יעדי העיסוק, לבין בדיקה חלקית, שנעשתה במהלך המו"מ כדי לבחון את סבירות ההצעות שהועלו בו.

לדעת הביקורת, משהתברר לשו"פ כי חלה עליה במחירי הדירות בשוק, כפי שהדבר בומא בהערכה הכלכלית, היה עליה לבחון מחדש את תחשיביה כדי לבדוק אם לא חל שינוי מהותי בהערכת חלקה הראוי בעיסוק. ניהול עיסוקי ראוי חל על שני הצדדים למו"מ וכמו שהחברה הצליחה לשכנע בשלב קודם כי בגלל ירידת מחירי הדירות יש להקטין את חלקה של שו"פ מ-46% ל-43%, כך היה מן הראוי ששו"פ תעמוד על השינויים שחלו בינתיים בתנאי השוק, ותדרוש את התיקון לטובתה כל עוד לא נחתם החוזה עם החברה.

תוצאות עיסוקים

זכויות חכירה מלאות של שו"פ לכל הקרקע, על פי כללי ממי"י, הם 91% מערכה המלאה. השמאי הממשלתי העריך את שוויים של 91% אלה ל-832 מיליון שקל, נכון ל-25.11.83,

בהנחה, שלפי תכנית הבנייה המאושרת תוכל שר"פ לבנות על אותה קרקע 224 דירות. בהתאם לכך שילמה שר"פ לממ"י בפברואר 1984 סך של 598 מיליון שקל בעבור השלמת זכויותיה בקרקע. מכאן, שערך הקרקע הממוצע לכל דירה, בהתאם לשער הדולר ביום ביצוע השומה, הוא \$ 39,835, ואילו התמורה שקיבלה שר"פ בפועל הגיע ל-\$ 35,000 לדירה בלבד. יוצא, שתקבולי שר"פ בעיסקה היו נמוכים מערך הקרקע, שקבע השמאי הממשלתי, בסכום של \$ 4,835 לדירה, ובסך הכל כ-\$ 309,000 בעבור 64 הדירות הראשונות.

בהערכה הכלכלית מספטמבר 1984, שבחנה את סכירות מחיר המימוש בסך של \$ 35,000, חושב ערך הקרקע הממוצע בסך של \$ 32,800 לדירה. חישוב זה נעשה לפי שער הדולר למועד שהיה על שר"פ לשלם לממ"י לצורך השלמת זכויותיה. לדעת הביקורת, ערך הקרקע נקבע בידי השמאי הממשלתי בנובמבר 1983 בסכום של \$ 39,835 לדירה, והתשלום שבוצע בשקלים כחודשיים לאחר מכן, לפי ההסדר לתשלום, אין בו כדי לציין את ערך הקרקע.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה שר"פ, כי התוצאות העיסקיות לא היו שליליות כפי שהצביעה הביקורת. לביסוס תשובתה הסתמכה שר"פ על הערכות של שלושה שמאים שהומינה מהם הערכה, בעקבות קביעת הביקורת בנובמבר 1985. הערכת השמאים קבעה את ערך הקרקע לדצמבר 1984, מועד חתימת ההסכם. שני שמאים העריכו את שוויה של הקרקע בכ-\$ 38,000 לדירה והשמאי השלישי העריך אותה בכ-\$ 33,500 לדירה. ממוצע שלוש השומות, כפי שהציגה שר"פ, היה \$ 36,650 לדירה. מכאן, שתקבוליה בפועל היו נמוכים מערך הקרקע על פי ממוצע השומות של השמאים מטעמה, בכ-\$ 105,000 בעבור 64 הדירות הראשונות.

בתשובתה אמרה שר"פ, כי יש לחשב את ערך הקרקע ליום התשלום לממ"י, דהיינו חודש לאחר מועד קביעת השומה, ולכן, לפי חשוכיה, הגיע ממוצע שלוש השומות, שהיא הזמינה, ל-\$ 34,400 לדירה.

לדעת הביקורת, אין זה מתקבל על הרעת לבצע חישוב כזה. ערך הקרקע ביום עשיית העיסקה היה גבוה מהמחיר שעליו הסכימה שר"פ בהתאם לשומות השמאים שפורטו לעיל.

לבחינת התוצאות העיסקיות של שותפות זו צריך גם להביא כחשכון, שמלבד העמדת הקרקע לרשות העיסקה היו לשר"פ הוצאות נוספות בגין עיסקה זו.

מחירי מכירה של הדירות

על פי ההסכם, מונה צוות מייצג המורכב מנציגי הצדדים לעיסקה שתפקידו להמליץ על מחירי הדירות למכירה. בפברואר 1985 קבע הצוות המייצג את מחירי הדירות בבניין הראשון של הפרוייקט, ובו 32 דירות. המחירים נקבעו לכל דירה לפי גודלה ומיקומה בבניין, והם נעו בין \$ 73,900 ל-\$ 105,200 (בלי מע"מ). המחיר הממוצע לדירה בבניין זה הגיע ל-\$ 88,000 והוא נמוך ב-23% בקירוב מהמחיר הממוצע שנקבע בהערכה הכלכלית מספטמבר 1984.

לאחר קביעת מחירי הדירות הוחל במכירתן. הן לא הוצעו למכירה לציבור הרחב בדרך של פרסומן באמצעי התקשורת או בדרך אחרת. רק במאי 1985, לאחר שכבר נמכרו 13 דירות, הוחל בפרסום הדירות למכירה. באותו חודש החליט הצוות המייצג לתקן את מחיריהן של 19 הדירות שפרם נמכרו.

המחיר המתוקן לדירות הנתרות, היה גבוה מן המחיר שנקבע בפברואר אותה שנה בכ-20% בערכים דולריים, חוץ מדירה אחת שהוזלה ב-7% ודירה אחרת שיוקרה ב-1% בלבד.

שר"פ לא המציאה למשרד מבקר המדינה הסברים לאי פרסום מראש בדבר מכירתן של הדירות אלא לאחר מכירת 13 הדירות הראשונות, ולא הסברים לשינויים במחירן של 19

הדירות הנותרות. נוכח זאת לא ניתן להתייחס באמון הדרוש לכך שמכירת הדירות אמנם נעשתה בתום לב.



לרשות שו"פ עמד שטח קרקע רב ערך באיזור מבוקש ביותר בצפון תל אביב ששו"פ יכלה להפיק ממנו רווח נאה. ההליכים שנקטה שו"פ בביצוע פרוייקט זה מצביעים על כשלונה הן בהשגת תוצאות עסקיות נאותות והן בקיום כללי המינהל התקין ומילוי חובותיה, כחברה ממשלתית, כלפי הציבור.

מערכת המסמכים ששו"פ חתמה עליהם בהפרשי זמן קצרים, תוך תכנון מראש וששיאם בא לידי ביטוי בחליפת מכתב החברה אל מנכ"ל שו"פ, שנשאר חסוי בלשכת המנכ"ל, מצביעים על כך ששו"פ והחברה הכינו חוזים פיקטיביים במטרה להסוות את מהותה האמיתית של העסקה שהיא עיסקת מכר לכל דבר. פעולה זו נעשתה לכאורה במטרה לא לשלם את המיסים החלים על פי החוק על עסקאות מכר.

גם לגבי סדרי מכירת הדירות בפרוייקט זה נמצאו ליקויים כבדי משקל, שמן הראוי שהאחראים לשו"פ יתנו את דעתם עליהם.

ממצאי הביקורת מביאים בפירוט את ההערפות שמחן נהנתה החברה שעמה התקשרה שו"פ בשותפות בפרוייקט; במיוחד לגבי דרך בחירתה כשותפה לעסקה, ולגבי קביעת חלקה הראוי בתכולים ממכירת הדירות, ובתנאים אחרים.

מרכז הבנייה הישראלי – פעולות המרכז

ריכוז ממצאים

מרכז הבנייה הישראלי הוקם על פי החלטת הממשלה כדי לקדם את ענייני הבנייה בדרך של איסוף מידע על הבנייה והעמדתו לרשות כל המעוניין בכך.

המרכז חתם על הסכם עם יום פרטי לארגון תערוכות ובו נקבעו תנאים כספיים שסוכמו עמו במשא ומתן, בלי שהמרכז הכין תחשיבים או מסמכים שעליהם ניתן לבסס את הסכומים הכספיים שנקבעו לגבי חלקם הראוי של הצדדים.

המרכז נתן למארגן התערוכות תפקיד מרכזי בארגון התערוכות ובביצוען אך לא עשה ביקורת ומעקב מספיקים על הפעולות שביצע מטעם המרכז. ביקורת ומעקב נחוצים כדי לשמור על האינטרסים של המרכז בהתאם לתנאי החוזה.

אף שמארגן התערוכות קיבל מראש כספים בסכומים ניכרים לא דאג המרכז לקבל ממנו ערבויות כלשהן.

ממצאי בדיקה אחת שערך המרכז על פעולות של מארגן התערוכות לא הובאו כנדרש לידיעת מועצת המנהלים ולגורמים אחרים שהיה עליו לדווח להם לפי חוק החברות הממשלתיות.

המרכז לא קבע קריטריונים להצגת המוצרים בתערוכה ולמעשה הוצגו בה מוצרים שיצרניהם הסכימו לשלם בעבור הצגתם. בכך שימשה התערוכה אמצעי מסחרי לקידום מכירות של יצרנים ללא אבחנה, במקום להיות תצוגה מהימנה בחסות ממשלתית של מוצרי בנייה אמיתיים לקידום נושאי האיכות והגנת הצרכן.

שהוצעו לקבלנים ומה היו הצעותיהם הנגדיות. כמו כן, לא נמצא תיעוד על הנימוקים לפנייתם של שו"פ לקבלן השלישי ולא לאחרים.

לדעת הביקורת, ניהול מו"מ על ידי עובד יחיד נוגד סדרי מינהל תקין. על שו"פ היה למנות ועדה לניהול המו"מ ולקבוע הנחיות לניהול ולרישום פרוטוקולים מהדיונים עם השותפים בכוח שהוזמנו למו"מ.

מו"מ עם מועמד יחיד:

1. בניית 42 דירות באריאל ו-70 דירות בכרמיאל: בפברואר 1984 אישרה הוועדה למסירת עבודות את בנייתם של הפרוייקטים הללו בשותפות על בסיס של חלוקה שווה בהוצאות הפרוייקט (לרבות קרקע) ובתקבולים ממכירת הדירות. הוועדה גם אישרה קבלן אחד כשותף בפרוייקט אריאל וקבלן שני בפרוייקט בכרמיאל. קודם לקבלת ההחלטה על השותף בפרוייקט בכרמיאל ניהלה שו"פ עם אותו קבלן בלבד. לגבי הפרוייקט באריאל נוהל מו"מ עם שלושה קבלנים. בידי שו"פ לא נמצאו פרוטוקולים מניהול מו"מ עם הקבלנים השונים.

חישוב תשלומי ההתייכרויות לשותפים, לצורך קביעת עלויות הבנייה, נקבע בהתאם לנהוג בשו"פ. במאמר 1984, חודש לאחר אישור העיסקה בידי הוועדה למסירת עבודות, החליטו עובדים בכירים בשו"פ להחיל את שיטת חישוב ההתייכרויות הנהוגה במשרד הבינוי והשיכון על שתי העסקאות האמורות, שמשמעותה מתן הטבה כספית מעבר לנקבע בהסכמי השותפות. ההחלטה לא הובאה לאישור הוועדה למסירת עבודות, שקיבלה את ההחלטה המקורית על תנאי השותפות, ולא בפני מוסמך אחר. ההחלטה הובאה כעבור ארבעה חודשים לידיעתו של מנכ"ל שו"פ ולאחר שנשלחו לשותפים אלה הודעות על הסכמת שו"פ לחישוב ההתייכרויות כאמור. מנכ"ל שו"פ הביע את הסתייגותו מהחלטה זו, אולם היא לא לוותה בכל פעולה לשינוי ההחלטה או הסקת מסקנות מתאימות.

לדעת הביקורת, נושא עקרוני זה של תשלום התייכרויות באופן שונה מן השיטה הנהוגה בשו"פ היה צריך להיות נדון כפרוץ שיוסמך לכך, במיוחד בשים לב שבבעבר דחתה שו"פ פניות של קבלנים באותו עניין.

2. בניית 66 דירות בבית ים: על יסוד החלטת הנהלת שו"פ להפעיל פרוייקט זה, שכלל 144 דירות, במכרז מצומצם, פנתה שו"פ, בנובמבר 1979, לכמה קבלנים וביקשה מהם להגיש הצעות לבנייה קבלנית רגילה. הוועדה למסירת עבודות החליטה למסור את העבודה לקבלן שהצעתו היתה הווללה ביותר. לאחר שנקבעו תוצאות המכרז, החליט מנכ"ל שו"פ להקפיא את הפרוייקט עד לקבלת ניתוח כדאיות כלכלית ומצב המכירות בשוק.

בינואר 1981 החליטה ועדת הבנייה להתקשר בעיסקה משותפת עם קבלן אחר שהשתתף קודם במכרז האמור ולא זכה בו. היקף הפרוייקט וחלקם של השותפים בהכנסות ממכירת הדירות בעיסקה זו נקבעו בחוזה שחתמה שו"פ ביוני 1981, אולם אלה לא הובאו לאישור ועדת הבנייה. בחוזה נקבע, כי ייבנו רק 66 דירות וחלקה של שו"פ יהיה 29% מהתקבולים.

הביקורת העלתה, כי בידי שו"פ לא היתה שומת קרקע ולא בדיקה כלכלית, שעליה ניתן היה לבסס את ההחלטה בדבר חלקה של שו"פ בעיסקה. שו"פ לא המציאה למשרד מבקר המדינה תיעוד על המו"מ ועל הסיכומים שנתקבלו בו ולא הסבירה מדוע לא נוהל מו"מ עם הקבלן שזכה במכרז בנובמבר 1979. כמו כן, לא נתקבלו הסברים כיצד נקבע חלקה בעיסקה.

3. בניית 36 דירות בכפר סבא: באוגוסט 1981 חתמה שו"פ עם קבלן על הסכם שותפות לבניית 36 דירות בכפר סבא. על פי ההסכם, חלקה של שו"פ נקבע ל-33% מתקבולי מכירת הדירות. שו"פ העמידה לרשות העיסקה המשותפת את הקרקע שבבעלותה, התכנון, התכניות והרישוי שהיו קיימים בעת קשירת העיסקה ושילמה לעירייה את כל האגרות, המיסים וההיטלים כחוק בקשר להוצאת היתר הבנייה.

הביקורת העלתה, כי שו"פ ניהלה את המו"מ על העיסקה עם קבלן אחד בלבד. שותפות זו ותנאיה סוכמו על ידי מנכ"ל שו"פ ועובדים בכירים שלה בלי שימצא תיעוד שממנו ניתן

לעמוד על פרטי המו"מ והנימוקים לסיכום שנתקבל. עיסקה זו ותנאיה לא הובאו כנדרש לאישור הוועדה למסירת עבודות ולא לוועדת הבנייה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה לא המציאה שו"פ כל הסברים לעניין זה.

4. בניית 72 דירות בקרית ים: בינואר 1983 החליטה ועדת הבנייה, כי מסירת פרוייקט זה תסוכם לאחר קבלת שומת קרקע. לפיכך, ערכה שו"פ שומה לקרקע ולפיה נקבע, כי חלקה הראוי בהכנסות השותפות צריך להיות 23%. בפברואר 1983 חתמה שו"פ על חוזה שותפות עם קבלן לבניית הדירות, בהתאם לקביעת השומה. הביקורת העלתה, כי על השותפות עם הקבלן החליט מנכ"ל שו"פ, בלי שנוהל מו"מ עם קבלנים אחרים ובלי שהובא לדיון ולאישור ועדת הבנייה או הוועדה למסירת עבודות.

5. בניית 32 דירות באשקלון: בתחילת שנת 1983 ערכה שו"פ מכרז לבנייה קבלנית של 32 דירות באשקלון. בפברואר אותה שנה החליטה הוועדה למסירת עבודות למסור את הפרוייקט לביצוע לקבלן שהצעתו היתה זולה מהצעתו של קבלן שני שהשתתף במכרז. היא התנתה החלטה זו בבחינה מחדשת של כלכליותו של הפרוייקט.

התברר, כי חודש לאחר מכן במארכ 1983, החלה שו"פ בהקמת הפרוייקט כתנאי שותפות עם הקבלן השני, שלא זכה במכרז האמור. רק בסוף מאי 1983 דיווח מנכ"ל שו"פ לוועדת הבנייה, כי הוחל בהקמת הפרוייקט וציין גם שערך הקרקע ששו"פ העמידה לבניית הפרוייקט יקבע על פי הערכת שמאי. ועדת הבנייה החליטה לרשום לפניה את הודעת המנכ"ל, בלי שהובאו בפניה נתונים על חלקה של שו"פ בשותפות. ביולי 1983, כארבעה חודשים לאחר התחלת הבנייה, ערכה שו"פ שומה לקרקע, ולפיה נקבע, כי חלקה בעיסקה המשותפת הוא 18% מההכנסות שיתקבלו ממכירת הדירות.

חוזה השותפות נחתם רק ביולי 1984, 16 חודשים לאחר התחלת הבנייה. בתיקי שו"פ לא נמצאו נימוקים לבחירת הקבלן כשותף ולא הסברים מדוע לא נוהל מו"מ עם הקבלן שנבחר על ידי הוועדה למסירת עבודות במכרז האמור. כמו כן, לא נמצאו מסמכים שמהם ניתן לדעת אם אמנם נערכה בחינה כלכלית מחדשת לפרוייקט, כפי שהחליטה עליו הוועדה למסירת עבודות, ומה היו תוצאותיה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה לא המציאה שו"פ כל הסברים לעניין זה.

חלק מההסברים של שו"פ שנתקבלו והוזכרו לעיל לא הניחו את דעת הביקורת; משרד מבקר המדינה ימשיך את הבדיקה והטיפול בכמה עסקאות.

חתימת חוזים

משרד מבקר המדינה בדק את מועדי התחלת הבנייה לעומת מועדי חתימת החוזים עם השותפים, שבהם נקבעו תנאי השותפות. הבדיקה העלתה, כי 7 מבין 20 הפרוייקטים, נחתמו לאחר התחלת הבנייה.

לדעת הביקורת, התחלת הבנייה לפני חתימת החוזים שבהם מפורטים תנאי השותפות, יש בה פגיעה בסדרי מינהל תקין ושו"פ מקבלת על עצמה סיכונים ללא הצדקה. לא יתכן לתת לשותף בכוח להתחיל בבנייה על הקרקע, כאשר המצב המשפטי בין הצדדים לעיסקה עדיין לא נקבע בחוזה חתום כדיון. על שו"פ להקפיד הקפדה יתירה בעניין זה, במיוחד בשותפויות שרכיבים בהן התנאים שיש לסכם קודם להתחלת העבודות.

התוצאות הכלכליות בסיום עסקאות השותפות

בפני שו"פ עומדות, כאמור, שתי אפשרויות לשימוש בקרקע שבידה: האחת לבנות את הפרוייקט בקבלנות והשנייה לבנות במסגרת עסקאות משותפות, ועל שו"פ לבחור באפשרות שתיתן בידיה את הרווח הגדול יותר. לכן, יש חשיבות לעריכת בדיקות כלכליות לפני החלטה על אחת משתי

האפשרויות. לא פחות מכך יש חשיבות בעריכת ניתוח כלכלי לאחר גמר כל עיסקה כדי לבחון את תוצאותיה ולהסיק מסקנות בהתאם.

הביקורת העלתה, כי שו"פ ערכה בדיקות כלכליות לפני ההחלטה על עיסקה משותפת, בכמה מקרים בלבד, אך לא עשתה כל בדיקה כלכלית עם סיום העיסקה כדי לעמוד על תוצאותיה.

פיקוח הנדסי על הבנייה

חווה השותפות קובע, כי הפיקוח על ביצוע עבודות הבנייה והפיתוח ייעשה בידי שו"פ כנאמן בעבור העיסקה המשותפת. נקבע, ששו"פ תבצע פיקוח צמוד על הבנייה, הכולל בדיקה יומית של כל העבודות והפעילויות המבוצעות באתר הבנייה, לרבות בדיקת טיב העבודה והחומרים, וההתאמה לתכנון וכן דיווח יומי על התקדמות הבנייה.

בתזכיר שהוגש לדירקטוריון שו"פ באוגוסט 1982, בעניין הפעלת הבנייה בשותפויות, נקבע, כי מעורבותה של שו"פ בתחום התכנון והפיקוח על הבנייה תישאר בידה כמקובל בכל עבודות הבנייה באמצעות קבלנים.

משרד מבקר המדינה בדק את הפיקוח ההנדסי ששו"פ מקיימת בפועל על הבנייה המבוצעת במסגרת עסקאות משותפות. הבדיקה נערכה במרחב חיפה והצפון ובמרחב המרכז. במרחב המרכז לא נמצאו יומני עבודה יומיים של המפקחים מטעם שו"פ, שבהם אמורים היו לרשום פרטים על העבודה והתקדמותה. לא נמצא, שהתנהל מעקב אחר בדיקות איכות של חומרים שהקבלן השתמש בהם ואחר רמת הביצוע של הבנייה כנדרש. במרחב חיפה והצפון נמצא, כי קיים פיקוח צמוד על הבנייה ובדרך כלל נמצא התייעור הדרוש לכך, לרבות יומני עבודה יומיים ומעקב אחר בדיקות איכות של חומרים ועבודות.

לדעת הביקורת מן הראוי, ששו"פ תקיים פיקוח הנדסי צמוד על הבנייה כדי להבטיח שהקבלן יבצע את ההתחייבויות שנטל על עצמו בחווה עם שו"פ ויבצע את הבנייה באיכות נאותה. לדבר זה יש חשיבות רבה, כיוון ששו"פ היא החותמת על חווי המכירה של הדירות ומתחייבת בהם שהדירות יהיו באיכות ובסטנדרד נאותים. פיקוח על טיב הבנייה יכול למנוע פגיעה אפשרית בשמה הטוב.



חלק ניכר מהבנייה שחברת שו"פ יוזמת מבוצעת בעסקאות משותפות עם קבלנים. עיקרי השותפות מבוססים, בדרך כלל, על כך ששו"פ מעמידה את הקרקע שברשותה, הנמצאת, בדרך כלל, במקומות מבוקשים ויקרים וכן את מערכת השיווק וניהול המכירה. הקבלן – השותף מעמיד לרשות השותפות את נסיונו המקצועי ואת אמצעי הייצור לבנייה. תהליך קבלת ההחלטות על בחירת הקבלן ותנאי השותפות הם הקובעים את תוצאות העסקה, בכל פרויקט בנייה כזה.

ממצאי הביקורת מצביעים, כי שו"פ, שהיא חברה ממשלתית גדולה ומנוסה, לא הקפידה בניהול העסקאות המשותפות עם קבלנים. נמצאו ליקויים כבדי משקל בענייני השומות והבדיקות הכלכליות שעליהם הסתמכה שו"פ לקביעת חלקה הראוי בעסקה; בחירת השותף בעסקאות נעשתה בעיקר במו"מ עם קבלן יחיד, בלא לקיים תנאי תחרות לשם בחירת השותף המתאים ביותר. הסיכומים של המו"מ לא נומקו די הצורך ולא נמצא תיעוד על ההצעות והדיונים שהועלו במו"מ. נמצאו גם ליקויים בהליכים לאישור הסופי של העסקאות והיו מקרים של שינויים בהחלטות שלא נתקבלו עליהם הסברים מניחים את הדעת. בכמה עסקאות החלה עבודת הבנייה על הקרקע בטרם נחתם החוזה עם הקבלן להבטחת זכויותיה המשפטיות של שו"פ בעסקה. הביקורת גם הצביעה, ששו"פ, החותמת על חוזים עם רוכשי הדירות והנושאת באחריות רבה כלפיהם בעסקאות כאלה, לא הקפידה לקיים פיקוח הנדסי צמוד על טיב הבנייה. לדעת הביקורת, יש לראות בחומרה ליקויים אלה.