

דעתו של מבקר המדינה היא, שכל המינויים דלעיל פסולים מבחינת טוהר המידות, ומוטב לבטל אותם ככל ההקדם. מן הראוי גם שהממשלה תתן את דעתה על הפעולות שננקטו על ידי החברה תוך אפשרות לקבל החלטות ולבצען בניגוד להחלטותיה המפורשות של הממשלה, ובלא שלמנגנונים שנקבעו בחוק החברות הממשלתיות היה די כוח להרתיע מפעולות כאלה.

מימון הקמתם של שני בתי ספר ביבנה

ריכוז ממצאים

המועצה המקומית יבנה יזמה הקמתם של שני בתי ספר יסודיים, שבהם מלמדים בשיטה יחידנית, המאפשרת לכל תלמיד להתקדם בלימודיו בהתאם ליכולתו.

בתי הספר אלו נבנו תוך חריגה ניכרת משטח הבנייה ובעלותה למ² לעומת הסטנדרדים המחייבים להקמת בתי ספר, כפי שאושרו על ידי משרד החינוך והתרבות ומשרד הבינוי והשיכון. בבית ספר אחד נבנו 18 כיתות במקום 12 שאושרו.

המועצה המקומית בנתה בתי ספר אלה על אף התרעות חוזרות ונשנות של משרד הבינוי והשיכון, כי כל בנייה, שתחרוג בשטח ובמחיר מהסטנדרד המאושר, תהיה באחריות המועצה ועל חשבונה.

לאחר מעשה תבעה המועצה המקומית לשלם לה את סכום החריגה, שלפי חשבונה הסתכם בכ-1.5 מיליון ש"ח, לאחר הפחתת עלותן של שש הכיתות הנוספות.

משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר החליטו לשלם למועצה המקומית סכום נוסף של 1,032,600 ש"ח, המועצה המקומית תממן סכום נוסף של 516,300 ש"ח, ואילו משרד החינוך והתרבות יכסה את עלותן של שש הכיתות הנוספות. החלטה זו נתקבלה בלי לזמק, מדוע שונתה החלטה קודמת לממן את הבנייה רק בהתאם לסטנדרדים המאושרים. כן לא שותף משרד החינוך והתרבות בהחלטה זו.

חשוב, שהגישה המועצה המקומית למשרד הבינוי והשיכון ושעליו התבססה החלטה לשלם לה סך של 1,032,600 ש"ח, אושר תוך עקיפת סדרי העבודה המקובלים במשרד ובלא לבדוק ביסודיות את הסיבות להפרשים הניכרים בין המחירים הסטנדרדיים המקובלים עליו לבין המחירים עליהם התבססה המועצה המקומית.

משרד האוצר פנה לוועדת הכספים של הכנסת לאישור תקציבי עבור המועצה המקומית, לאחר שכבר הועבר לה הכסף. בדברי ההסבר, שהובאו בפני ועדת הכספים לצורך קבלת אישורה, לא נכללו פרטים מהותיים, שיאפשרו לה לשקול כראוי את הבקשה.

המועצה המקומית לא עמדה בהתחייבותה לממן ממקורותיה היא סכום של 516,300 ש"ח לכיסוי הגרעון שנוצר.

משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון החליטו לשלם סכום נוסף של 725,000 ש"ח על אף החלטתם הקודמת, כי למועצה המקומית לא יהיו כל תביעות כספיות נוספות בגין בתי הספר הללו.

משרד האוצר ביקש את ועדת הכספים של הכנסת לאשר העברת תקציב לצורך התשלום הנוסף בנימוק שהוא נבע מאיחור בהעברת הכספים.

חשוב, שהגישה המועצה המקומית לביסוס התשלום הנוסף, אושר בלא בדיקה של משרד הבינוי והשיכון שבידיו החשבונות הקודמים. הביקורת העלתה, כי שולמו למועצה המקומית סכומים ניכרים, שלא הגיעו לה, ורובם הגדול לא נבע מאיחור בהעברת הכספים.

התשלומים למועצה המקומית יבנה בוצעו מתקציב שיועד למענקים להשלמת כיתות גן ובתי ספר ביישובי פיתוח. בשנת הכספים 1985, בה הוחלט על קיצוץ בתקציב המשרד, אושרו לכל ישובי הפיתוח 1.91 מיליון ש"ח, לאחר הוספות להתייקרויות. למועצה המקומית יבנה לבדה הועבר סך 721,300 ש"ח. תוספת חריגה של 1,241,300 ש"ח הועברה ליבנה מהחריגה הכללית באמצעות אותו חשבון בתקציב.



במסגרת התכנית ליישוב המשק, שעליה החליטה הממשלה באוקטובר 1984, קוצץ בתקציב משרד הבינוי והשיכון (להלן – המשרד) סכום של כ-14 מיליון ש"ח בתחומים שונים של פעולות המשרד. בדיקה שערך משרד מבקר המדינה בדבר ביצוע החלטה זו העלתה, שבתקופה שקוצץ תקציב המשרד, כמו גם תקציביהם של משרדים אחרים, הוגדל תקציב המשרד שיועד למענקים להשלמת כיתות גן ובתי ספר ביישובי פיתוח בסכום של כ-1.2 מיליון ש"ח. ההגדלה שימשה אך ורק להשלמת המימון להקמת שני בתי ספר במועצה המקומית יבנה⁽¹⁾ והיתה גדולה במיוחד יחסית לתקציב המקורי בסך כ-1.9 מיליון ש"ח שיועד לכל יישובי הפיתוח בארץ, לרבות יבנה (בעניין זה ראה דו"ח שנתי מס' 36, עמ' 21).

בהתאם לחלוקת העבודה הקיימת בין משרדי הממשלה השונים, המשרד בונה במישרין, או באמצעות הרשות המקומית, מוסדות חינוך בערי פיתוח, ביישובים חדשים ובשכונות החדשות בירושלים.

כדי לאשר את מימון הקמתו של בית ספר, על משרד החינוך והתרבות לאשר את דבר נחיצותו, לרבות הפרוגרמה לתכנונו, דהיינו שיטחו, מספר הכיתות וחדרי הספת. ההשתתפות במימון הבנייה נקבעת בהתאם לפרוגרמה ולמפתח עלות הקיים במשרד. על הרשות המקומית להגיש למשרד החינוך והתרבות תכנית אדריכלית להקמת בית הספר בהתאם לפרוגרמה המאושרת, ועליה לקבל לכך אישור מאותו משרד. באישור זה אין משום התחייבות תקציבית. רק לאחר קבלת כל האישורים האמורים מתחייב משרד הבינוי והשיכון לממן את הפרויקט במסגרת התקציב המיועד למטרה זו.

בחודשים מארס – מאי 1986 המשיך ובדק משרד מבקר המדינה את הסיבות לתוספת תקציב ניכרת למימון הקמתם של שני בתי הספר ביבנה. בקשר לכך נבדקו גם ההליכים שנקטו משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר לאישור תוספת התקציב וביצוע התשלומים. הבדיקה נערכה במשרד הראשי ובמחוז המרכז. בדיקות השלמה נערכו במשרד החינוך והתרבות, באגף התקציבים באוצר ובמועצה המקומית יבנה.

החלטות והתקשרויות

המועצה המקומית יבנה יזמה הקמתם של בתי ספר יסודיים, שבהם מלמדים בשיטה יחידנית המאפשרת לכל תלמיד להתקדם בלימודיו בהתאם ליכולתו. בית ספר יחידני ראשון הוקם עוד בשנת 1978, ובשנת 1983 נבנה בית ספר יחידני שני. בשנת 1984 החלה המועצה המקומית יבנה לבנות עוד שני בתי ספר יחידניים, האחד ממלכתי והשני ממלכתי-דתי. משרד החינוך והתרבות אישר את התכניות לבניית בית הספר הממלכתי דתי עוד בנובמבר 1982, וכינואר 1984 אישר את התכניות לבניית בית הספר הממלכתי. משרד החינוך והתרבות הדגיש בפני המועצה המקומית, שאין בכך משום התחייבות תקציבית מצידו. על פי התכניות שאושרו, בית הספר הממלכתי כולל 18 כיתות; בשלב א' אושרו לבנייה 12 כיתות בשטח של 1,600 מ², ואילו בית הספר הממלכתי-דתי יכלול 12 כיתות.

(1) ביולי 1986 הכריז שר הפנים על תושבי יבנה כעריית יבנה.

ב-2.4.84 הודיע משרד החינוך והתרבות למועצה המקומית יבנה, כי בתכנית הבנייה לשנת הכספים 1984 נכללו שני בתי הספר ובכל אחד מהם 12 כיתות, ועלות הקמתם תמומן מתקציב משרד הבינוי והשיכון.

ב-12.4.84 חתמה המועצה המקומית על חוזה עם קבלן להקמת בית הספר הממלכתי בסך של כ-205,000 ש"ח צמוד למרד מחירי תשומה בבניה למגורים לחודש דצמבר 1983. התברר, שעל פי תנאי החוזה, שנחתם עם הקבלן, חרגה המועצה מתנאי האישור של משרד החינוך והתרבות והתחייבה לבנות מיד 18 כיתות בשטח כולל של 3,181 מ². גם מחיר הקמתו של בית הספר חרג במידה ניכרת מהתקציב שאושר לכך ומהסטנדרדים של משרד החינוך והתרבות.

לאחר חתימת החוזה להקמתו של בית הספר הממלכתי ובטרם נחתם החוזה לבניית בית הספר הממלכתי-דתי, הודיע משרד הבינוי והשיכון למועצה המקומית, שהוא ישתתף במימון הקמתם של בתי הספר רק על בסיס מפתח העלות ותכניות המאושרות בידי משרד החינוך והתרבות. כל בנייה נוספת או בנייה במחיר הגבוה ממפתח העלות המאושר יהיה באחריות המועצה המקומית ועל חשבונה. בתשובתה למשרד מיוני 1984 הודיעה המועצה המקומית, שהיא תיגש לבניית בית הספר הממלכתי-דתי, שטרם הוחל בבנייתו, בכפוף להודעת המשרד האמורה.

ביולי 1984 חתמה המועצה המקומית על עוד חוזה עם אותו קבלן לבניית בית הספר הממלכתי-דתי בסך של 161,000 ש"ח צמוד למרד מחירי תשומה בבנייה למגורים לחודש דצמבר 1983. התברר, שגם הוא חרג בשטחו ובעלותו מהסטנדרדים שנקבעו.

במכתב נוסף למועצה המקומית, ששיגר המשרד ביולי 1984, שוב התריע על החריגות בשטח בניית בתי הספר ועלותם, וציין, שהמשרד ישתתף במימון ההקמה רק לפי הסטנדרדים המקובלים.

משרד מבקר המדינה ערך השוואה בין שטח הבנייה ומחיר ההקמה של בתי הספר לפי החוזים שנחתמו, לבין הסטנדרדים שקבע המשרד ומשרד החינוך והתרבות בדבר שטח הבנייה ועלותה. להלן טבלה:

בהתאם				
לסטנדרד שאושר	בפרעל	החריגה	החריגה ב-%	
בית הספר הממלכתי				
12	18	6	50	מס' כיתות
1,560 מ"ר	3,181 מ"ר	1,621 מ"ר	104	שטח כולל
73,200	211,733.9 *	138,533.9	189	מחיר כולל*
46.9	66.6	19.7	42	מחיר למ"ר*
בית הספר הממלכתי-דתי				
12	12	-	-	מס' כיתות
1,560 מ"ר	2,081 מ"ר	521 מ"ר	33	שטח כולל
73,200	161,000	87,800	120	מחיר כולל*
46.9	77.4	30.5	65	מחיר למ"ר*

* מדד בסיסי דצמבר 1983, בשקלים חדשים.
 ** כולל סכום הגדלת החוזה (ראה להלן).

מהטבלה עולה, שהמועצה המקומית בנתה שני בתי ספר שחרגו במידה ניכרת בשטח הבנייה ובעלותה למי? לפי הסטנדרדים המחייבים להקמת בתי ספר כפי שאושרו. בנוסף לזה נבנו בבית הספר הממלכתי 18 כיתות במקום 12 שאושרו לבנייה. היקף העבודה והמחירים

שנקבעו בחוזים עם הקבלן היו גבוהים במיוחד. משרד מבקר המדינה המליץ בפני המשרד, כי יבדוק את פרטי העבודה, הכמויות והמחירים לפיהם חושבה התמורה לקבלן כדי לברר את הסיבות להפרשים הניכרים בין עלות הקמתם של בתי הספר לבין מפתח העלות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מאוקטובר 1986 הודיע המשרד, שאין הוא מוסמך ואינו רשאי לבדוק נהלי עבודה, ופיקוח על מכרז שהוציאה רשות מקומית והתקשרויות שקשרה. לדעת הביקורת, לא יתכן שהמשרד יממן הקמתם של פרויקטים, החורגים במידה ניכרת מהסטנדרדים המקובלים עליו בלי לבדוק ביסודיות את הסיבות לכך. משרד מבקר המדינה ממשיך בבדיקת נושא זה.

תשלומי המשרד למועצה המקומית

ממארס 1984 ועד מאי 1985 העביר המשרד למועצה המקומית בגין שני בתי הספר סכום של 680,766 ש"ח (146,400 ש"ח במחירי דצמבר 1983). תשלומים אלה תואמים את התחייבות המשרד למימון בתי הספר לפי שטח ומפתח עלות שאושרו כאמור. באפריל 1985, לקראת התשלום האחרון הודיעה המועצה המקומית למשרד, שעם התשלום האחרון תושלם התחייבות המשרד לבניית שני בתי הספר לפי מפתח העלות, והמועצה שומרת לעצמה את הזכות לבקש מהמשרד לממן את הפער בין החוזים עם הקבלן לבין הסכום ששולם לה על ידי המשרד.

תשלומים נוספים

ביוני 1985 התקיים דיון בין מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון לבין הממונה על אגף התקציבים באוצר בנושא מימון הפרשי העלות בין החוזים עם הקבלן לבין תשלומי המשרד למועצה המקומית יבנה. בדיון הוסבר, שהמועצה המקומית בנתה שני בתי ספר יחידניים על פי תכנון שאישר משרד החינוך והתרבות, וכי שני בתי הספר נבנו בסטנדרד ובשטח הגבוהים מהסטנדרדים של המשרד, ודבר זה גרם שהתחייבויותיה של המועצה עולות בסכומים ניכרים על התשלומים של המשרד.

בסיכום הדיון הוחלט, שמשרד החינוך והתרבות יממן את שש הכיתות הנוספות בביה"ס הממלכתי; הפרשי העלויות, הנובעים מההריגה מהסטנדרד המחייב לבניית בתי ספר, לאחר ניכוי העלות של שש הכיתות, הגיעו לסך של 1,548,910 ש"ח, וימומנו כדלקמן: שליש מהסכום, דהיינו 516,300 ש"ח תממן המועצה המקומית והאוצר יסדיר לה הלוואה בנקאית לצורך זה; שליש ישא משרד הבינוי והשיכון; שליש ישא משרד האוצר, באמצעות תקציב משרד הבינוי והשיכון, דהיינו המשרד יעביר למועצה המקומית בסך הכל 1,032,600 ש"ח. בהחלטה הודגש, כי למועצה המקומית לא יהיו כל תביעות כספיות נוספות בגין בתי הספר הללו. לאחר דיון זה הגישה המועצה המקומית למשרד את החשבון (להלן – החשבון הראשון) לביסוס תביעתה.

מן הראוי לציין שמשרד החינוך והתרבות שנדרש לממן הקמתן של שש הכיתות הנוספות לא נטל חלק בדיון ולא שותף בהחלטה זו, ובתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 1986 הוא הודיע, שהתנגד מראשית התהליך למימון שש הכיתות והדבר הובהר גם לאנשי אגף התקציבים במשרד האוצר.

בסוף יוני 1985 העביר המשרד למועצה המקומית סכום של 1,032,600 ש"ח, והודיע שסכום זה אחרון וסופי בעבור בתי הספר הללו.

ההחלטה על תשלום זה לא לוותה בנימוקים שיסבירו מדוע שינה המשרד את עמדתו לממן רק את הבנייה התואמת את הסטנדרדים המאושרים וכך איפשר העברת סכום ניכר.

המשרד ואגף התקציבים במשרד האוצר הסבירו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה, שההחלטה לסייע למועצה המקומית נתקבלה כיוון שהן משרד החינוך והתרבות והן המשרד הכירו בצורך בבנייה לאלתר של בתי הספר ומשרד החינוך והתרבות אף אישר את הפרוגרמה המיוחדת לבתי הספר. עוד הסבירו, שהמועצה המקומית נקלעה למצוקה כספית ולא יכלה לעמוד בתשלומים, שהתחייבה לשלם לקבלן על פי החוזים שחתמה; ההחלטה לסייע למועצה המקומית נתקבלה באישור שר האוצר.

לדעת הביקורת, הסברים אלה אינם מניחים את הדעת כיוון שמשרד החינוך והתרבות הודיע למועצה המקומית שאין באישור הפרוגרמה משום אישור תקציבי. המשרד התריע בפני המועצה, שכל בנייה נוספת או בנייה במחיר הגבוה ממפתח העלות המאושר יהיה באחריות המועצה המקומית וטל חשבונה. על אף חשיבותם של בתי הספר היחידניים כיבנה אין לעורר בניהם את ההתחייבויות החריגות שקיבלה על עצמה המועצה המקומית. הדבר אינו עולה בקנה אחד עם שמירה על כספי הציבור ולא עם חינוך לסדר ולמשמעת של מוסדות ציבוריים, במיוחד כאשר סביר להניח שהוצאה כזו תפגע במימון הקמתם של מוסדות חינוך אחרים שאת סדר עדיפותם קובע משרד החינוך והתרבות (ראה להלן).

באוקטובר 1985 שוב פנתה המועצה המקומית וביקשה סכום נוסף להשלמת המימון לשני בתי הספר שכבר הוקמו מאחר שאין למועצה המקומית אמצעים כספיים לפרוע את חובה לקבלן. לפי חשבון שהכינה המועצה המקומית, שאינו נושא תאריך ואינו נוקב בשם הנמען (להלן - החשבון השני) המדובר בסכום נוסף של כ-820,000 ש"ח. את החשבון הזה בדק אגף התקציבים באוצר ולאחר מכן התקיים דיון בין מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון לבין הממונה על אגף התקציבים באוצר והוחלט שהאגף יפנה לוועדת הכספים של הכנסת ויבקש את אישורה לתוספת תקציב למשרד בסך של 725,000 ש"ח. סכום זה מתבסס על חשבון המועצה המקומית לאחר ניכוי סך של כ-95,000 ש"ח בעבור ריבית על חובותיה לקבלן.

החלטה זו נתקבלה על אף החלטה קודמת של מנכ"ל המשרד והממונה על אגף התקציבים מיוני 1985, שבה נקבע, שעם העברת התשלום בסך של 1,032,600 ש"ח בגין החשבון הראשון, לא יהיו למועצה המקומית עוד תביעות כספיות בעבור בתי ספר אלה.

משרד מבקר המדינה בדק את החשבונות שהגישה המועצה המקומית, שלבי אישורם וקבלת החלטות להעברת התשלומים בסך 1,032,600 ש"ח ו-725,000 ש"ח, ולהלן הממצאים:

1. אישור החשבונות לתשלום: החשבון הראשון שהגישה המועצה המקומית למשרד הבינוי והשיכון ביוני 1985 ועליו התבססה למעשה ההחלטה לשלם סך של 1,032,600 ש"ח, נבדק ואושר בידי היחידה למימון ולתקציבים של המשרד. אישורה של יחידה זו נעשה תוך חריגה מסדרי העבודה המקובלים במשרד המחזיקים אישור של היחידה למוסדות ציבור במשרד, שלה הירע הדרוש לכך.

המשרד, כתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 1986, לא נתן לכך הסברים מניחים את הדעת.

החשבון השני שהגישה המועצה המקומית ועליו התבססה למעשה ההחלטה לשלם סך של 725,000 ש"ח, נבדק ואושר בידי אגף התקציבים באוצר בלבד. התברר, כי בידי האגף לא היו המסמכים הנוגעים לבניית בתי הספר, לרבות החוזה עם הקבלן ותנאי התשלום הכלולים בו וכן התשלומים המצטברים למועצה המקומית, שעל פיהם ניתן לבדוק ולבסס את התביעה שהגישה המועצה המקומית. בדיוק החשבון הצטמצמה למעשה לבדיקה אריתמטית של יתרת הסכומים המופיעים בו. על כן, אישור חשבון זה מהווה חריגה מסדרי מינהל תקין, שכן משרד הבינוי והשיכון הוא האחראי לבדיקת חשבונות מסוג זה ובידיו הכלים והנתונים לביצוע בדיקה מהימנה.

אגף התקציבים באוצר הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה שבדיקת חשבון זה היתה אמנם אריתמטית בלבד ונועדה לאמוד את תוספת התקציב שתידרש. בדיקה זו לא נועדה כלל לאשר את החשבון או לבוא במקום בדיקה מקצועית של משרד הבינוי והשיכון, האחראי לבדיקת החשבונות. לעומת זאת, הודיע משרד הבינוי והשיכון למשרד מבקר המדינה, כי משרד האוצר קיבל על עצמו לבדוק את החשבונות ואישר אותם לתשלום.

מן האמור עולה, שלאחר הביקורת מתנערים שני המשרדים מאחריותם לבדיקת חשבון זה ומטילים את האחריות זה על זה. לדעת הביקורת, יש לראות בחומרה שהמשרד ומשרד האוצר שילמו סכום כספי ניכר בלא שנערכה בדיקה מקצועית נאותה לביסוס הדרישה לתשלום.

בשני החשבונות הנוספים שהגישה המועצה המקומית נכללו התחייבויותיה לקבלן בניכוי התשלומים שקיבלה המועצה המקומית על מנת לקבוע את היתרה לתשלום. הביקורת בדקה חשבונות אלה והעלתה:

(א) המועצה המקומית לא כללה בחשבונות הנוספים סכום של 10,000 ש"ח שהעביר אליה המשרד במארג 1984 על חשבון מימון הבנייה (כ-61,000 ש"ח במחירי מאי 1985 - מועד עריכת החשבון הראשון ו-89,400 ש"ח במחירי אוגוסט 1985 - מועד עריכת החשבון השני).

סכום נוסף של 50,000 ש"ח שהעביר המשרד למועצה המקומית כ-5.784, ונכלל בחשבון הראשון שהגישה המועצה המקומית, לא נכלל בחשבון השני. במקומו נכלל סכום של 12,491 ש"ח. ההפרש בסך של 37,509 ש"ח הגדיל למעשה את הסכומים שביקשה המועצה וקיבלה. ערכו במחירי אוגוסט 1985 מגיע לכדי 237,500 ש"ח.

המשרד, בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 1986, לא נתן לכך הסברים המניחים את הדעת.

(ב) סכום של 1,032,600 ש"ח שהעביר המשרד למועצה המקומית בסוף יוני 1985, מופיע בחשבון השני בסך של 1,030,300 ש"ח. ההפרש בסך של 2,300 ש"ח שווה לסך של 2,900 ש"ח במחירי אוגוסט אותה שנה, והגדיל את הסכום שביקשה וקיבלה המועצה.

(ג) כאמור, ביוני 1985 הוחלט שמשרד החינוך והתרבות יממן את הקמתן של שש כיתות בבית הספר הממלכתי. בהתאם לכך הופחת בחשבון הראשון שהגישה המועצה למשרד באותו חודש, סכום של 68,420 ש"ח - עלות הקמתן של שש הכיתות, במחירי דצמבר 1983. מחישוב שערך משרד מבקר המדינה עולה, כי סכום זה המשוערך למועד הגשת החשבון השני הוא 894,205 ש"ח (במחירי אוגוסט 1985). ברם, בחשבון השני שהגישה המועצה היא הפחיתה בעבור שש הכיתות רק סכום של 784,306 ש"ח (במחירי אותו חודש). ההפרש בסך של 109,899 ש"ח הגדיל למעשה את הסכומים שביקשה המועצה וקיבלה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה המועצה המקומית כי במועד עריכת החשבון השני היו כבר בידה נתונים מדויקים על סכום ההתחייבות של משרד החינוך והתרבות בגין שש הכיתות, והיא כללה אותם בחשבון זה.

(ד) בהתאם להחלטה שנתקבלה כאמור ביוני 1985 והובאה בדברי ההסבר של האוצר לפני ועדת הכספים של הכנסת ביולי אותה שנה היה על המועצה המקומית לשאת בשליש מהגרעון בסכום של 516,300 ש"ח לכיסוי הגרעון שנוצר. סכום זה המשוערך מיוני 1985, מועד עריכת החשבון הראשון ועד לעריכת החשבון השני הגיע לכדי 753,138 ש"ח (במחירי אוגוסט 1985). ברם, הביקורת העלתה, שהסכום שהפחיתה המועצה המקומית בחשבון השני מגיע לכדי 653,015 ש"ח בלבד (במחירי אוגוסט 1985, מועד הגשת החשבון); ההפרש בסך של 100,123 ש"ח הגדיל באותו סכום את אשר ביקשה המועצה וקיבלה.

(ה) החשבון כלל גם הגדלת החווה עם הקבלן בסכום של 6,473 ש"ח (במחירי דצמבר 1983), השווה ל-84,590 ש"ח במחירי אוגוסט 1985. הגדלה זו מהווה תוספת תשלום בלי שנמסר למשרד אישור המהנדס על שינויים בעבודה.

2. הפניות לוועדת הכספים: שלושה שבועות לאחר התשלום בסך של 1,032,600 ש"ח פנה אגף התקציבים באוצר אל ועדת הכספים של הכנסת בבקשה לאשר העברת סכום של 516,000 ש"ח מסעיף דורכה כללית למשרד הבינוי והשיכון לצורך התשלום למועצה המקומית. ביולי 1985 אישרה ועדת הכספים של הכנסת את הבקשה.

לדעת הביקורת, העברת התשלום בטרם אישור ועדת הכספים פוגעת בסדרי מינהל תקין.

בדברי ההסבר, שהובאו בפני ועדת הכספים לצורך קבלת אישורה, נאמר, כי עקב העלות היקרה יותר שבהקמת בתי ספר יחידיניים נוצר למועצה המקומית גרעון של 1,578,000 ש"ח. עוד נאמר, שעל פי סיכום שהושג, שליש מהגרעון תכסה המועצה המקומית והנותר יכוסה מתקציב המדינה.

הסברים אלה נמצאו לוקים בחסר. לפי התיעוד שהיה בפני הביקורת לא הובאו לידעת הוועדה פרטים אודות הרקע לבקשה שיאפשרו לה לשקול כראוי את הבקשה. לא נמסר לוועדה, שהגרעון היה גדול מהסכום שנתבקשה לאשר והוא צומצם בעקבות החלטה שמשדר החינוך והתרבות יממן את עלותן של שש כתות. יצויין שסכום הגרעון הנקוב בפנייה לוועדת הכספים נבוא ב-30,000 ש"ח מסכום הגרעון הנקוב בחשבון הראשון שהגישה המועצה. כמו כן לא הובא בפני הוועדה, שבתי הספר נבנו בחריגה של ממש מהסטנדרטים המאושרים של המשרד ומשרד החינוך והתרבות וכי המשרד התריע פעמים מספר בפני המועצה המקומית כי חריגות אלו הן באחריותה הבלעדית.

בדיון הראשון שהתקיים בוועדת הכספים ביולי 1985 בעת אישור התשלום בגין החשבון הראשון, נמסר כאמור, לוועדה כי המועצה המקומית תישא ב-516,000 ש"ח מן הגרעון שנוצר.

הביקורת העלתה, שהמועצה המקומית לא עמדה בהתחייבותה זו וביולי 1985 העביר לה משרד הפנים מענק בסך של 300,000 ש"ח למימון הקמתם של בתי הספר. סכום נוסף של 250,000 ש"ח גייסה המועצה המקומית כהלוואות מבנקים באישור משרד הפנים, והוא אשר יפרע אותן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מאוגוסט 1986, הסביר אגף התקציבים, שבבדיקה שערכו משרד האוצר ומשרד הפנים התברר שהמועצה המקומית אינה מסוגלת לעמוד בהתחייבותה לשאת בשליש מהגרעון.

בתחילת נובמבר 1985 פנה אגף התקציבים פעם נוספת לוועדת הכספים של הכנסת וביקש את אישורה להעביר סכום נוסף של 725,000 ש"ח מתקציב רזרבה להוצאות פיתוח, לתקציב המשרד בסעיף הקמת מוסדות חינוך. בדברי ההסבר שהובאו בפני ועדת הכספים נאמר, שבגלל שהכספים לבניית בתי הספר הועברו באיחור, נוצר למועצה המקומית יבנה גרעון של 725,000 ש"ח. ועדת הכספים אישרה את בקשת האגף והמשרד העביר למועצה המקומית את הסכום האמור.

בדברי ההסבר שהוגשו לוועדת הכספים לא הובא לידעתה, שהמועצה המקומית לא מילאה את חלקה. התברר, שלמעשה משרד הפנים הוא שמימן בסופו של דבר את חלקה של המועצה המקומית. מן הראוי היה, שגם פרט חשוב זה יימסר לוועדה בטרם החליטה על העברת סך של 725,000 ש"ח למועצה המקומית.

מרבית הסכום של 725,000 ש"ח, שוועדת הכספים של הכנסת נתבקשה, כאמור, לאשר את העברתו מהרזרבה לשם תשלום למועצה המקומית, לא נבע מאיחור בהעברת הכספים, כפי שהובא בדברי ההסבר של אגף התקציבים באוצר אלא כתשלום לתביעות שלפי התיעוד שהיה בפני הביקורת לא היה להם ביסוס.

אשר לסיכום בדבר מימון שש הכיתות על ידי משרד החינוך והתרבות, התברר, שעד מועד סיום הביקורת ביוני 1986, לא הסכים משרד החינוך והתרבות לכך והמועצה המקומית מימנה בינתיים את התשלום לקבלן מכספים שלווה מבנקים, עד אשר יוחזרו לה סכומים אלה בגין שש הכיתות, מקופת המדינה.

בנובמבר 1986, הודיע אגף התקציבים באוצר למשרד מבקר המדינה, שלאחר בדיקות נוספות של האגף, ובהתבסס על מידע שהתקבל ממשרד מבקר המדינה, הסכומים שלא נכללו בחשבונות הנוספים בסך של 10,000 ש"ח ו-37,509 ש"ח (במחירי דצמבר 1983), יקוזזו מסכום עלותן של שש הכתות שעדיין לא שולם בעדן.

התקציב והביצוע

תשלומי המשרד למועצה המקומית נעשו מתקציב מענקים להשלמת כיתות גן ובתי ספר שהוא תקציב המשרד המיועד ליישובי פיתוח. תקציב זה הסתכם לאחר עדכון התייקרויות ב-1.9 מיליון ש"ח. עד לסוף נובמבר 1985 נכללו בחשבון זה תשלומים לעשר רשויות מקומיות ביישובי פיתוח בסכומים שבין 10,000 ש"ח ל-90,000 ש"ח, ובס"ה כ-690,000 ש"ח. כך למשל, באותה שנת כספים אושר לתשלום לישובים אחרים, כגון טבריה 90,000 ש"ח, קרית מלאכי 75,000 ש"ח, לחד 85,400 ש"ח ובית שאן 10,000 ש"ח.

לעומת זאת, שילם המשרד למועצה המקומית יבנה לבדה סכום של 721,300 ש"ח, שהיווה חלק ניכר מהתקציב שיועד להשלמת כיתות גן ובתי ספר בכל יישובי הפיתוח. סכום נוסף של 1,241,300 ש"ח הועבר ליבנה מהרזרבה הכללית באמצעות תקציב זה.



הקמתם של בתי ספר יחידניים ביבנה, ככל שהיתה חשובה לפיתוח מערכת החינוך ביישוב, בוצעה תוך חריגה מאישורים, שניתנו למועצה המקומית על ידי משרד החינוך והתרבות ומשרד הבינוי והשיכון, והביאו להגדלה ניכרת בהוצאה הציבורית. שינוי עמדתו של משרד הבינוי והשיכון בגיבוי משרד האוצר לא נעשה מתוך שיקולים ענייניים ומוצדקים. המשרדים הנוגעים בדבר, להוציא משרד החינוך והתרבות, בבקשם להעביר את התשלומים החריגים למועצה המקומית עקפו סדרי מינהל תקין. הם עשו כן הן בדרך הבדיקה של החשבונות שהוגשו להם, והן בכך, ששילמו את הכספים, בטרם אושר הדבר על ידי ועדת הכספים של הכנסת, וכשהביאו את הבקשה לאישור הוועדה, לא הציגו בפניה את כל הנתונים המהותיים שהיו בידהם. ממצאים אלה מקבלים מימד נוסף של חומרה, נוכח ההערפה הכוללת בהקצבות לפיתוח מערכת החינוך שבהן זכתה המועצה המקומית יבנה על פני יישובי פיתוח אחרים בארץ וזאת כשנת כספים, שבה התאמצה הממשלה לצמצם את הוצאותיה.

שיקום פיסי של שכונות בלוד

ריכוז ממצאים

בעיר לוד מצויים שני אזורים, הכלולים בתכנית לשיקום ולהתחדשות השכונות. על תכנית זו החליטו הממשלה והסוכנות היהודית. האזורים הם: אזור דרום לוד ושכונת רמת אשכול, השוכנת בחלק הצפון מזרחי של העיר. פרויקט השיקום מטפל בצד הפיסי וגם בהיבט חברתי של השכונות. משרד הבינוי והשיכון מופקד על השיקום הפיסי, שבמסגרתו מבוצעים בעיקר שיפוץ בתי מגורים ומוסדות ציבור, הרחבת דירות לשיפור רווחת הדיוור של תושבי השכונות, ועבודות פיתוח ותשתית.

אזור דרום לוד הוא מבחינת מספר התושבים הגדול מבין שני אזורי השיקום, ובו מצויות דירות השיכון הקטנות והישנות שבעיר. התכנית להרחבת הדיוור הופעלה בשכונות דרום לוד בהיקף מצומצם ביותר. בכך לא יושמה בשכונות אלה אחת מתכניות השיקום המוצלחות, שהוכיחה עצמה בשכונות אחרות ברחבי הארץ כתורמת להעלאת רווחת הדיוור, לשיפור תדמית השכונה ולבלימת תהליך ההגירה השלילית שאפיין רבות משכונות אלה. עדיין אי אפשר להגדיל, במידה ניכרת את מספר הרחבות הדיוור בשכונות דרום לוד, משום שטרם הושלמו הליכי הרישוי הכרוכים בביצוע ההרחבות.

התקציב והביצוע

תשלומי המשרד למועצה המקומית נעשו מתקציב מענקים להשלמת כיתות גן ובתי ספר שהוא תקציב המשרד המיועד ליישובי פיתוח. תקציב זה הסתכם לאחר עדכון התייקרויות ב-1.9 מיליון ש"ח. עד לסוף נובמבר 1985 נכללו בחשבון זה תשלומים לעשר רשויות מקומיות ביישובי פיתוח בסכומים שבין 10,000 ש"ח ל-90,000 ש"ח, ובס"ה כ-690,000 ש"ח. כך למשל, באותה שנת כספים אושר לתשלום לישובים אחרים, כגון טבריה 90,000 ש"ח, קרית מלאכי 75,000 ש"ח, לחד 85,400 ש"ח ובית שאן 10,000 ש"ח.

לעומת זאת, שילם המשרד למועצה המקומית יבנה לבדה סכום של 721,300 ש"ח, שהיווה חלק ניכר מהתקציב שיועד להשלמת כיתות גן ובתי ספר בכל יישובי הפיתוח. סכום נוסף של 1,241,300 ש"ח הועבר ליבנה מהרזרבה הכללית באמצעות תקציב זה.



הקמתם של בתי ספר יחידניים ביבנה, ככל שהיתה חשובה לפיתוח מערכת החינוך ביישוב, בוצעה תוך חריגה מאישורים, שניתנו למועצה המקומית על ידי משרד החינוך והתרבות ומשרד הבינוי והשיכון, והביאו להגדלה ניכרת בהוצאה הציבורית. שינוי עמדתו של משרד הבינוי והשיכון בגיבוי משרד האוצר לא נעשה מתוך שיקולים ענייניים ומוצדקים. המשרדים הנוגעים בדבר, להוציא משרד החינוך והתרבות, בבקשם להעביר את התשלומים החריגים למועצה המקומית עקפו סדרי מינהל תקין. הם עשו כן הן בדרך הבדיקה של החשבונות שהוגשו להם, והן בכך, ששילמו את הכספים, בטרם אושר הדבר על ידי ועדת הכספים של הכנסת, וכשהביאו את הבקשה לאישור הוועדה, לא הציגו בפניה את כל הנתונים המהותיים שהיו בידהם. ממצאים אלה מקבלים מימד נוסף של חומרה, נוכח ההערפה הכוללת בהקצבות לפיתוח מערכת החינוך שבהן זכתה המועצה המקומית יבנה על פני יישובי פיתוח אחרים בארץ וזאת כשנת כספים, שבה התאמצה הממשלה לצמצם את הוצאותיה.

שיקום פיסי של שכונות בלוד

ריכוז ממצאים

בעיר לוד מצויים שני אזורים, הכלולים בתכנית לשיקום ולהתחדשות השכונות. על תכנית זו החליטו הממשלה והסוכנות היהודית. האזורים הם: אזור דרום לוד ושכונת רמת אשכול, השוכנת בחלק הצפון מזרחי של העיר. פרויקט השיקום מטפל בצד הפיסי וגם בהיבט חברתי של השכונות. משרד הבינוי והשיכון מופקד על השיקום הפיסי, שבמסגרתו מבוצעים בעיקר שיפוץ בתי מגורים ומוסדות ציבור, הרחבת דירות לשיפור רווחת הדיוור של תושבי השכונות, ועבודות פיתוח ותשתית.

אזור דרום לוד הוא מבחינת מספר התושבים הגדול מבין שני אזורי השיקום, ובו מצויות דירות השיכון הקטנות והישנות שבעיר. התכנית להרחבת הדיוור הופעלה בשכונות דרום לוד בהיקף מצומצם ביותר. בכך לא יושמה בשכונות אלה אחת מתכניות השיקום המוצלחות, שהוכיחה עצמה בשכונות אחרות ברחבי הארץ כתורמת להעלאת רווחת הדיוור, לשיפור תדמית השכונה ולבלימת תהליך ההגירה השלילית שאפיין רבות משכונות אלה. עדיין אי אפשר להגדיל, במידה ניכרת את מספר הרחבות הדיוור בשכונות דרום לוד, משום שטרם הושלמו הליכי הרישוי הכרוכים בביצוע ההרחבות.

בבניין הראשון והיחיד מבין הבתים המשותפים המאוכלסים בדיירים רבים, שבו הוחל בהרחבת דירות, לא הושלמה העבודה. זה כשנה וחצי היא לא חודשה, דבר המסב סבל והוצאות כספיות לדיירים.

בעבודות פיתוח ותשתית, שבוצעו בשכונות השיקום על ידי החברה לפיתוח אזור לוד רמלה בע"מ (להלן - חברת לור"ם), שהיא חברה ממשלתית העוסקת בעיקר בפיתוח שטחים לבנייה ובעבודות תשתית, היו ליקויים בטיב העבודה ובסדרי ההתקשרות עם הקבלנים:

נמסרו עבודות לקבלנים עוד לפני חתימת החוזה עמם.

נערך מכרז על עבודה בהיקף גדול בהרבה מזו שנמסרה לביצוע, על פי התקציב המאושר, בניגוד לנוהל המשרד בדבר מסירת עבודה בהיקף התואם את התקציב שאושר לה, ובניגוד לעקרון יסודי של שיטת המכרז.

עבודות סלילה, מדרכות וסידורי הניקוז בכביש שירות היו באיכות ירודה.

באחד האזורים, המיועדים לפינוי לצורך בנייה ופיתוח מחדש בדרום לוד, נותרו ארבעה בתים ישנים ומוזנחים, המאוכלסים בקשישים ובנתמכי סעד. התכנית לפינוי הדיירים נדחתה למועד בלתי מוגדר, ובנתיים אין הבתים משופצים ואף אינם מאוחזקים.

פעולות בתחום הגינון הציבורי, התברואה והתאורה, שאמורות היו להתממן במשותף על ידי המשרד ועל ידי העירייה, מומנו במלואן על ידי המשרד, לאחר שהעירייה לא העבירה את השתתפותה.

גינות ציבוריות ששוקמו לא תוחזקו כהלכה על ידי העירייה והיה צורך בשיקום חוזר.



הממשלה והסוכנות היהודית לארץ ישראל החליטו על תכנית ארצית לשיקום ולהתחדשות שכונות. התכנית מופעלת מאז 1978, ומטרתה לספל במשולב במצוקות שאיפיינו שכונות רבות בארץ בתחומים שונים, ובייחוד בנושא הדיור, התשתית הפיסית ובבעיות חברה ורווחה. בעיר לוד שני אזורים, הכלולים בתכנית השיקום: דרום לוד, הכולל מספר שכונות, ושכונת רמת אשכול, השוכנת בצפון מזרח העיר.

באזור דרום לוד מצויים השיכונים הראשונים, שנבנו בעיר לעולים, שהגיעו אליה לאחר קום המדינה. בשיכונים אלה רוב הדירות הן בנות 2 - 2.5 חדרים בשטח של עד 54 מ². אחר כך הוקמו במקום בתים נוספים, ובהם דירות בנות 3 - 4 חדרים, בשטח של 74 - 92 מ². בשכונות אלה גם בתים ערביים ישנים, שבהם מתגוררת אוכלוסייה מעורבת של יהודים וערבים. בשכונות דרום לוד כ-2,700 דירות המאוכלסות בכ-11,000 נפש⁽¹⁾.

אזור דרום לוד הוכר כטעון שיקום בתחילת שנות ה-70, עוד לפני ההחלטה על התכנית הארצית לשיקום השכונות. הסיבה לכך, שמצב הבתים ירוד. הם נבנו בסטנדרד נמוך, שהיה מקובל בשנות ה-50 וה-60 ומצבם הידרדר עוד בשל הרמה הירודה של אחזקתם. גם מצב התשתיות והשטחים הציבוריים בשכונות אלה היה ירוד. דיירי השכונות, בחלקם הגדול, הם משכבות המצוקה; מרביתם הם דיירי עמידר, החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל, והם מחזיקים בדירותיהם בתנאי שכירות נוחים המקובלים בעמידר ובחברות השיכון הממשלתיות האחרות, העוסקות בהשכרת דירות. מספר לא מבוטל מהדיירים נהנה מהנחות גדולות משכר דירה בהתחשב במצבם הכלכלי הירוד. לפיכך, החל משרד הבינוי והשיכון בשיקום האזור עוד בשנים, שקדמו להחלטה דלעיל. פעולות השיקום דאו

(1) המקור: סקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מ-1983.

נעשו ביזמת המשרד ומתקציבו באמצעות החברה לפיתוח אזור לוד-רמלה, באותה עת - החברה לפיתוח לוד (להלן - חברת לור"ם), שהיא חברה ממשלתית העוסקת בעיקר בתכנון ובפיתוח שטחים לבנייה ובעבודות תשתית, בשיתוף העירייה ועמידר. כלילת אזור דרום לוד ברשימת השכונות הראשונות בתכנית השיקום בשנת 1978 היוותה המשך טבעי לפעולות השיקום הקודמות.

שכונת רמת אשכול צורפה לתכנית השיקום בשנת 1982. בשכונה כ-1,190 יחידות דיור ואוכלוסייתה מונה כ-6,000 נפש. שכונה זאת נבנתה רובה ככולה באמצע שנות השישים עבור עולים חדשים וזוגות צעירים, ורק מקצת הדירות בה הן יותר ישנות. היא נכללה בתכנית השיקום בעיקר בגלל בעיית צפיפות המגורים, שהלכה והחריפה עד כדי 5 - 7 נפשות לדירה בשטח ממוצע של 46 עד 72 מ², וגם בשל מצבה הפיסי של השכונה, שהחמיר עם השנים עקב אחזקה לא נאותה.

פעולות השיקום בשכונות לוד, כמו אלו בשכונות האחרות הכלולות בתכנית השיקום, נחלקות לשיקום פיסי ולשיקום חברתי. השיקום הפיסי מתייחס בעיקר לשיפור רמת הדיור וחזות הבניינים, פיתוח ושיקום התשתית השכונתית ומוסדות הציבור. השיקום החברתי מתמקד בפעולות בתחומי החינוך, הבריאות, העבודה, הסעד והעידוד למעורבות ציבורית. לשיקום הפיסי בשכונות דרום לוד הקציב המשרד בשנים 1979 - 1985 סכום בשווי של כ-7.7 מיליון דולר ולשכונת רמת אשכול בשנים 1982 - 1985, סכום בשווי של כ-\$844,000. ביקורת קודמת על התכנית לשיקום ולהתחדשות השכונות הובאה בדו"חות שנתיים 29 (עמ' 282), 31 (עמ' 225) ו-34 (עמ' 115). ביקורת זו דנה בהתארגנות ובהפעלה של פרויקט השיקום ברמה הארצית והמקומית; בפעולות הצוות הבינמוסדי, הצוות המתאם וצוותי ההיגוי בשכונות השיקום; בהפעלה של התכניות לשיקום חברתי ובהקצאה של תקציבי השיקום וניצולם.

בחודשים מאי - אוגוסט 1986 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את פעולות השיקום הפיסי בלוד, ובייחוד את אלו שנעשו בדרום העיר. הביקורת נערכה ביחידה לשיקום פיסי של השכונות שבמשרד הראשי; ביחידה המחוזית לשיקום פיסי של אזור תל אביב והמרכז; אצל מנהלי הפרוייקטים שבשכונות אלה אשר מועסקים מטעם המשרד, ובחברת לור"ם שביצעה חלק מעבודות השיפוץ והשיקום. במהלך הביקורת ערכו נציגי משרד מבקר המדינה סיורים בכמה מאתרי השיקום כדי לעמוד על הפעולות שנעשו בהם.

פעולות השיקום בדרום לוד

הרחבת דיור

כ-45% מכלל 2,700 הדירות שבשכונות דרום לוד קטנות יחסית - 2 או 2.5 חדרים; אותו שיעור - דירות בנות 3 חדרים; ו-10% - 3.5 או 4 חדרים.

אחת המטרות המרכזיות של תכנית השיקום היא הגדלת רווחת הדיור של התושבים, לשם שיפור איכות חייהם. במרבית השכונות ברחבי הארץ התאפשרה השגת יעד זה באמצעות הרחבת הדירות הקיימות, פעולה שהוחל בה לאחר התארגנות מתאימה בתום שנה ממועד ההחלטה על תכנית השיקום. הפעולה נמשכת מאז ללא הפסק. בשנת 1981 הורחבו ברחבי הארץ למעלה מ-2,000 יחידות דיור. בשנים 1982 - 1984 גדל המספר לכדי כ-3,500 דירות בשנה בממוצע. ב-1985 הורחבו כ-2,200 דירות; ובשנת 1986, עד סוף חודש ספטמבר, כ-1,500 דירות.

המשרד אישר הלוואות לדיירים, שהרחיבו את דירותיהם, לכיסוי מרבית העלות. בהתחשב בכך, שמשפחות רבות הן בעלות אמצעים מוגבלים ביותר, ניתן מרבית הסכום בתנאים נוחים במיוחד. בכך היה גם תמריץ להצטרפות תושבים נוספים לתכנית הרחבת הדירות.

המשרד נושא בהוצאות התכנון של הרחבת הדיור ומסייע בארגון המקצועי והטיפול המינהלי הכרוך בכך. לאחר גמר ההרחבה, מטפל המשרד גם בשיפוץ החיצוני של הבית והחצר הצמודה אליו ומשתתף בהוצאות השיפוץ. בכך חל שיפור כחזות הבתים והרכוש המשותף, במקביל להטבת הדיור של התושבים.

התכנית להרחבת הדיור תרמה לתהליך השיקום בשכונות מעבר להיבט הפיסי של שיפור ברווחת הדיור. האפשרות לשפר את תנאי הדיור באורח משמעותי בתנאי מימון נוחים במיוחד צמצמה בקרב התושבים – ובעיקר המבוססים שבהם – את היקף העויבה של שכונות השיקום. בכמה מהשכונות הורגשה התעניינות אף מצד תושבים שמחוץ לשכונה או מכאלה, שהתגוררו בה בתנאי שכירות, באפשרות רכישה של דירה בשכונה כדי ליהנות מאפשרות להרחבתה בסיוע המשרד. מגמות אלה הגבירו את הביקוש לדירות וממילא את היקף רכישת הדירות, וככל שגדל מספר רוכשי הדירות, השתפרה רמת אחזקתן לעומת המצב שהיה קיים, כאשר חלק גדול מהדירות היה בניהולה של עמידר.

על חשיבותה של התכנית להרחבת הדיור הצביע לאחרונה דין וחשבון של הוועדה הבינלאומית להערכת התכנית, שהוגש לשר הבינוי והשיכון וליושב ראש הנהלת הסוכנות היהודית בינוי 1985. בדו"ח זה נקבע בין השאר:

"תכנית ההרחבות סייעה, במידה מסוימת, לצמצום מספר המשפחות המתגוררות בתנאי צפיפות. אולם צמצום הצפיפות לא היה התוצאה העיקרית של תכנית זו. לא כל הדירות שהורחבו היו של משפחות שגרו בצפיפות. רבות מהן היו דירות קטנות ששימשו למגורי משקי בית קטנים, במקרים רבים קשישים. דירות אחרות שהורחבו היו שייכות לאוכלוסיה חזקה יחסית, שנעזרה בפרויקט לשיפור איכות חייה וערך רכושה. תרומתה העיקרית של תכנית ההרחבות היתה בשיפור מלאי הדירות בשכונות המצוקה על ידי יצירת איזון טוב יותר בין דירות בגדלים שונים. המחסור היחסי בדירות גדולות היתה סיבה לנטישת שכונות על ידי משפחות צעירות בשלבים של גידול המשפחה. מבחר דירות בגדלים שונים מאפשר למשפחות צעירות לשפר את תנאי הדיור שלהן בלי לנטוש את השכונות".

עוד נאמר באותו דין וחשבון: "יכולתה של משפחה לקבל הלוואות להרחבת או שיפור דיור ולהשתתף בפעילויות תרבות ופנאי תלוי ביכולתה להשקיע משאבים משלה בתכניות אלה. כך נוטים משאבי הפרויקט, במידה מסוימת, להיטיב עם האוכלוסיה החזקה יחסית בשכונות. נטיה זו תואמת, אגב, את מטרת הוגי הפרויקט לגרום לייצוב השכונות על ידי הפיכתן לאטרקטיביות למשפחות ה"חזקות".

לאור יתרונות אלה של התכנית להרחבת הדיור וגם מטעמי יעילות הפעולה פתח המשרד את ההרשמה לתכנית זו בפני כל דייר, שהחזיק בדירה בבעלות בלא קשר למצבו המשפחתי או הכלכלי ובלא לבדוק את זכאותו לפי הקריטריונים הרגילים של המשרד לקבלת סיוע להטבת תנאי הדיור.

תכנית השיקום הראשונית של שכונות דרום לוד, שהכינה חברת לור"ם עוד ב-1978 עבור המשרד, התייחסה לנושא צפיפות הדיור. על פי אותה תכנית ניתן להתגבר על הבעייה בדרך של הרחבת דירות וגם על ידי פתרונות אחרים, כמו פינוי משפחות מדירות, שאינן ניתנות או אינן ראויות להרחבה. הומלץ על הכנת תכנית הרחבה סטנדרדית, שתוגש לאישור רשויות התכנון והבנייה, ולאחר מכן תוצע לכלל תושבי השכונה.

הנתונים מצביעים על כך, שבשכונות דרום לוד הורחבו עד ספטמבר 1986 147 דירות⁽²⁾ מבין 1,190 הדירות שבבעלות הדיירים. בשנים 1980 – 1982 שבהן גדל והלך במידה ניכרת משנה לשנה היקף הרחבות הדיור בשכונות השיקום ברחבי הארץ, הורחבו בדרום לוד 21 יחידות דיור בלבד מבין ה-147. בשנות הכספים 1983 – 1984, שנות השיא במספר הרחבות הדיור בשכונות ברחבי הארץ, חל גידול גם במספר ההרחבות בשכונות דרום לוד, עד כדי 135. אולם, בשנות הכספים 1985 ו-1986 (עד חודש ספטמבר) הורחבו 12 דירות בלבד, ואילו ברחבי הארץ הוסיף מפעל הרחבות הדיור להתנהל בקצב מהיר, ובכמה מהשכונות הגיע היקף ההרחבות לכדי 40% מסה"כ הדירות, כמצויין בדין וחשבון דלעיל של הוועדה הבינלאומית (ציטטה על כך, ראה להלן).

(2) עמידר הרחיבה 16 דירות נוספות לשוכריה במסגרת פעילותה להקלת צפיפות המגורים של דייריה. פעילותה זו נעשית בדרכים שונות וביניהן, החלפת דיור ואיחוד דירות סמוכות.

אישורים והיתרים להרחבה

הרחבות דיור, כמו כל תוספת בנייה, כרוכות בקבלת אישורים והיתרים מרשויות התכנון והבנייה. תהליכי הרישוי נמשכים פרקי זמן לא קצרים, בייחוד כאשר הם מחייבים שינוי בתכנית בינוי עיר (תב"ע), כפי שאכן דרוש לגבי מרבית הבתים שבשכונות דרום לוד וגם לגבי שכונות השיקום במקומות אחרים בארץ. רשויות התכנון נוטות בדרך כלל להקל בדרישות לצורך מתן היתרי בנייה בשכונות השיקום, אך אפילו כך נמשכים הליכים אלו כשנה עד שנה וחצי בממוצע.

התברר שער סוף שנת 1985 לא יזם המשרד קידום הליכי שינוי תב"ע בהיקף משמעותי, כדי שניתן יהיה להוציא את היתרי הבנייה הדרושים להרחבות הדיור בשכונות דרום לוד, אף על פי שהתושבים גילו עניין בתכנית ההרחבות והיו מוכנים להצטרף אליה. רק בתחילת 1986 הוחל בכדיקת אפשרות ההרחבה לגבי 370 יחידות דיור מבין אלה, שדייריהן היו מעוניינים להצטרף לתכנית ההרחבת הדיור. התברר שהדבר אפשרי רק לאחר שינוי תב"ע.

בהתייחסה לחלקם של הגורמים המופקדים על תכנית השיקום בקידום נושא הרחבת הדיור קבעה הוועדה הבינלאומית: "במספר שכונות הורחבו כ-40% מהדירות, באחרות אף לא אחת. ההבדלים בהיקף ההרחבות נובעים לא רק מהבדלים בצרכים. המחסור בדירות גדולות מהווה אמנם בעיה קשה יותר בשכונות מצוקה של הערים הגדולות מאשר בעיירות פיתוח, וגם המוטיבציה של בעלי דירות לנצל הלוואות ולהשקיע בדירותיהם גדולה באזורים בהם קיים שוק לדירות יותר מאשר במקומות אחרים. אך גורמים אלו מסבירים רק חלק מההבדלים בין שכונות בהיקף ההרחבות. באותה מידה יש ליחס הבדלים אלה להשפעה של חוקי תכנון ערים, ולמידת היוזמה וכוח המנהיגות של עובדי פרויקט השיקום בשכונות".

בתשובתו לממצאי הביקורת מסוף נובמבר 1986 ציין המשרד, שעד שנת 1983 לא הסכימה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בלוד לאפשר הרחבות בבתים משותפים, אלא אם כן כל דיירי הבניין הצטרפו לתכנית הרחבות. אולם מהביקורת עולה, שהמשרד לא נקט צעדים כדי לשנות מצב זה על ידי הפעלת התכנית בצורה הדרגתית ובשלבים. הצלחת השלב הראשון תמשוך דיירים נוספים לקראת הצטרפות לתכנית.

מן הראוי, שהמשרד יפעל כל עוד תכנית השיקום בתוקפה, למיציא האפשרויות להגדלת היקף הרחבות הדיור בשכונות דרום לוד, שכן פעולה זו תורמת רבות לתהליך השיקום, כפי שהוכח במקומות אחרים בארץ.

הרחבת 16 דירות בבית משותף

בהתאם לנהלי המשרד, עצם ביצוע הרחבה לכל שלביה הוא באחריות הדייר. המשרד נוטל על עצמו את התכנון הארכיטקטוני, שאותו הוא מממן מתקציב פרויקט השיקום, את הטיפול בהשגת היתרי הבנייה והאישורים האחרים לביצוע ההרחבה ואת הטיפול באישור ההלוואה לדייר, המשתתף בתכנית ההרחבה.

— באחד הסיוורים בשכונות דרום לוד התברר לנציגי משרד מבקר המדינה, שעבודת ההרחבה של 16 דירות באחד הבניינים הופסקה עוד בשנת 1985, ועדיין אינו ברור, מתי וכיצד ניתן יהיה להשלימה. בדיקת ביצוע עבודה זו העלתה: ב-1984 הצטרפו 16 מבין 30 דיירי הבניין לתכנית להרחבת הדיור והתארגנו לביצוע העבודה. בנובמבר אותה שנה חתם ועד הדיירים על חוזה עם קבלן לביצוע הרחבת 16 הדירות בתוך שישה חודשים. הקבלן ביצע חלק ניכר מהעבודה, אולם לא השלימה. כתוצאה מכך סובלים הדיירים זה כשנה וחצי מתנאי מגורים לא נאותים: לדירותיהם צמודות תוספות בנייה בלתי גמורות וגם בחצר שמסביב לבניין פזורים שרידים מחומרי בנייה, המשווים לה מראה מזוהז במיוחד.

לאחר משא ומתן ממושך עם הקבלן, אשר לא הביא לתוצאות, פנו הדיירים לעורך דין וייפו את כוחו לפעול בכל האמצעים החוקיים, בכלל זה הגשת תביעה משפטית כנגד הקבלן, כדי לאכוף עליו את המשך הבנייה או לחלופין לממש את סעיף הפיצוי הכספי בחוזה למקרה של הפרתו על ידי אחד הצדדים. לעת עתה לא הושגו תוצאות.

הבניין הוא היחיד שבו הוחל בהרחבת דירות מבין הבתים המשותפים, המאוכלסים בדיירים רבים בשכונות דרום לוד. קודם לכן הורחבו דירות בבתיים דו-משפחתיים צמודי קרקע או בבתיים בני ארבע דירות. בבית, המאוכלס בדיירים רבים, הבעייה היא, שלא כל הדיירים בדרך כלל מעוניינים בתכנית כבר בשלב הראשון. לכן המצטרפים הראשונים אליה צריכים לשאת במלוא נטל הארגון וגם בהוצאות יותר גדולות.

מן הראוי שהמשרד יתן את דעתו לבעייה זו כדי להבטיח, שהמאמץ והמשאבים, שמשקיעים המשרד, הדיירים והגורמים המקומיים לעידוד הרחבות הדיור, יביאו לתוצאות חיוביות. לדעת הביקורת, עם כל החיוב שבהעברת האחריות לביצוע עבודות ההרחבה לידי הדיירים עצמם, צריך להיות למשרד עניין הן מן הבחינה הציבורית והן מממן עיקרי של ההרחבה, בהבטחת הצלחתה. לשם כך אין להסתפק ביעוץ, שנותן המשרד לדיירים בבחירת הקבלן וכנושאים אחרים, כפי שנעשה בהרחבות שבוצעו בעבר אלא דרוש, שהמשרד גם הוא יקח חלק פעיל בהתקשרות עם הקבלן ובפיקוח על העבודה כדי לעמוד על התקדמותה ועל איכותה. מעורבות כזאת מצד המשרד רצויה בהתחשב בכך, שלדיירים אין נסיון לנהל עבודות הרחבה של דירות בבית המאוכלס בדיירים רבים וגם אין להם היכולת להתמודד בעצמם עם משימה כזאת.

שיפוט חיצוני של בתים ועבודות תשתית ופיתוח

בשל חזותם המונחת של רבים מהבתים בדרום לוד ביצע המשרד שיפוצים חיצוניים בבתיים רבים. עד למועד הביקורת הקיפו השיפוצים 1,660 מבין כ-2,700 הדירות בשכונות דרום לוד. כן שוקמו חלקים מהתשתית ומהשטחים הציבוריים.

1. על פי נוהל של המשרד מאפריל 1983, נעשים השיפוצים החיצוניים בשיטת "עשה זאת בעצמך" על ידי הדיירים במגמה להגביר את מעורבותם ולהגדיל את חלקם במימון העבודות לעומת הנהוג בעבר. הנוהל יושם בשכונות השיקום בארץ, אך לא בשכונות דרום לוד, מאחר שהמשרד שוכנע, כי בגלל השיעור הגבוה במיוחד של תושבים מוגבלים, קשישים, ומשפחות, הסובלות ממצוקה כלכלית וחברתית, יהיה קושי בביצוע שיפוצים בשיטה זו, וקרוב לוודאי שהיקף השיפוצים יקטן בשל כך. לכן העבודות בדרום לוד מבוצעות במתכונת הקודמת, דהיינו באחריות המשרד, שגם מממן חלק גדול מהעבודות, ובביצוע חברת לור"ם או עמידר.

2. עבודות שיקום ופיתוח התשתית בדרום לוד – כבישים, מדרכות, ביוב, ניקוז ותאורה – הופקדו בידי חברת לור"ם, אשר לצורך ביצוע העבודות התקשרה עם קבלנים. הביקורת בדקה את סדרי הביצוע של הפרויקט לסלילת דרך שירות, שהוא הגדול מבין אלה שנעשו בדרום לוד. במסגרת פרויקט זה נעשו גם עבודות של סלילת מדרכות ושיפור רשתות המים, הביוב והתאורה, בהיקף כספי כולל של 271,122 ש"ח במחירי אוגוסט 1986.

להלן הממצאים שהועלו:

סלילת כביש שירות ובניית מדרכות: בנובמבר 1983 נחתם חוזה לסלילת כביש שירות ובניית מדרכות בהיקף כספי של 8,000 ש"ח, במחירים שוטפים.

בפברואר 1985, עשרה חודשים לאחר גמר העבודה, מסרה חברה לור"ם במסגרת פרויקט זה עבודות נוספות בלא מכרז ולאותו הקבלן, במחירי החוזה הראשון ובהצמדה מלאה למד תשומות הבנייה מחודש אוקטובר 1983. הדבר נעשה למרות ליקויים בביצוע העבודה הקודמת, כדלהלן:

טיב העבודות ככביש השירות: טיב עבודות הסלילה והפיתוח ככביש השירות היה ירוד, כפי שהעלה הפיקוח בקשר ליציאת אספלטים במדרכות ובכביש: ביצוע בלתי מקצועי של תפרים באספלט; הימצאות שקערוריות רבות בכביש; הידוק בלתי נאות ובלתי אחיד של קטעים רבים באספלט המדרכה; פירוקים ושברים באבני תעלה. הפיקוח הצביע על הליקויים עוד במהלך העבודה, אולם הם לא תוקנו. בגין ליקויים אלה הפחיתה החברה מן התשלום לקבלן.

— בסמוך לכביש השירות הכשירה העירייה מגרש חנייה בין שני בניינים. משטח האספלט, שסללה העירייה לא השתלב בתכנית כביש השירות, בגלל אי-התאמה של השיפועים בו לאלה של תכנית כביש השירות, דבר שמנע אפשרות להתנקזות המים. כתוצאה מכך דרוש היה לסלול מחדש מספר קטעים על פי השיפועים הנדרשים. ביצוע התיקונים היה כרוך בהוצאה כספית לא מבוטלת מתקציב המשרד. אולם בסיום העבודות באוגוסט 1985 התברר, שבקטע של הכביש המים אינם מתנקזים. גם בשלטים המוארים שהותקנו בכביש השירות היו ליקויים.

בסיום, שערכו נציגי המשרד ואנשי חברת לור"ם ביוני 1986, נקבע, כי בכביש עדיין לא בוצע, בהתאם לתכנית המקורית, ציפוי אספלט בעובי של 3 ס"מ. עוד התברר, שמהכניסות לאחד הבניינים יש לסלק גושי בטון, שנותרו מעבודות שיפוץ שבוצעו בו ושיש בהם כדי לפגום בסידורי הניקוז.

שיפוצים חיצוניים ופיתוח חצרות בשלושה בתים: חברת לור"ם מסרה לקבלן, באמצעות מכרז, את עבודות השיפוץ בשלושה בתים ופיתוח חצרותיהם. ב-8.7.84 התכנסה ועדה של החברה לפתיחת ההצעות. מתפקידה לרשום את פרטי ההצעות ולהעבירן לבדיקה כדי להבטיח את נכונותן ותיקנותן לקראת הדיון בוועדת המכרזים. הליך זה נהוג בחברה נוכח נסיונה, שלעתים מגישים קבלנים הצעות בלתי תקינות או מוטעות, הטעונות תיקון לפני הבאתן לדיון בוועדת המכרזים.

— ועדת המכרזים התכנסה ב-2.9.84, אולם החוזה עם הקבלן נחתם כבר ב-1.8.84, דהיינו חודש ימים לפני שהחליטה ועדת המכרזים למסור לו את העבודה.

מפרוטוקול הוועדה לפתיחת ההצעות עולה, שהצעתו של הקבלן הזוכה, כפי שהוגשה לוועדה זו, הייתה יקרה מהצעתו של קבלן אחר מבין השלושה, שהגישו הצעותיהם למכרז זה. לאחר בדיקה ותיקון ההצעות, לקראת ישיבת ועדת המכרזים, התברר, שהיא הזולה ביותר, אולם אין רישום שיצביע, כי עובדה זו הייתה ידועה כבר במועד חתימת החוזה עם אותו קבלן.

ביוני 1984 אישר המשרד לפרוייקט זה תקציב בסך 25,000 ש"ח במחירים שוטפים. עלות העבודה נאמדה על ידי המתכנן עם עריכת המכרז ב-41,000 ש"ח, ולקראת ישיבת ועדת המכרזים עידכן המתכנן את האומדן ל-46,000 ש"ח. למרות שהתקציב המאושר היה בסך 25,000 ש"ח, הוציאה החברה מכרז על מלוא היקף העבודה, ובעקבותיו היא חתמה על חוזה בסך 49,000 ש"ח. בגמר שיפוצו של הבניין הראשון מבין השלושה הפסיקה החברה את עבודתו של הקבלן בהעדר תקציב להמשך העבודה; האפשרות לצמצום היקף העבודה צוינה אמנם הן במכרז והן בחוזה, כך שלקבלן לא הייתה עילה להתנגד להפסקת העבודה. אולם אין זה גורע מן העובדה, שהחברה יצאה למכרז על עבודה בהיקף גדול בהרבה מההיקף התקציבי שהועמד לרשותה, תוך עקיפת הוראה של המשרד מיוני 1984, שלפיה אין לערוך מכרז, כשהתקציב לעבודה אינו מובטח.

— ליקויים בסדרי ההתקשרות עם קבלנים נמצאו בעבודות נוספות. כך למשל החלו שני קבלנים בביצוע עבודות שיפוץ ופיתוח סביבתי ב-102 יחידות דיור, שבועיים לפני שנחתמו עמם החוזים. עבודה אחרת, להתקנת תאורת רחוב, החל קבלן לבצע כ-40 יום לפני שנחתם עמו החוזה.

אי-פינוי דיירי ארבעה בתים

באזור המיועד לפינוי ולבנייה מחדש עדיין נותרו ארבעה בתים דו-קומתיים ישנים, ובהם 24 יחידות דיור, אשר חזותן כעורה ובקרבתן אין כל פיתוח סביבתי. במרבית הדירות מתגוררים קשישים ונתמכי סעד, דיירי עמידר. ליד הבתים הוקם לאחרונה בניין חדש, המשמש הוסטל לקשישים, והוא מבליט ביתר שאת את המראה העגום של הבתים שמסביבו.

— המשרד החליט עוד לפני כמה שנים לפנות בתים אלו ולהרסם, אך ההחלטה לא בוצעה. עמידר, האחראית לאחזקתם, אינה עושה דבר בנדון בהיותם מיועדים להריסה. בתשובתו מנובמבר 1986 על ממצאי הביקורת הודיע המשרד, כי לאחרונה הוחלט על שיפוץ הבתים, ואכן בתחילת 1987 הוחל בשיפוץ.

במרחק לא רב מאזור זה נמצא בניין לא גמור האמור להכיל 8 קומות ובו 32 דירות. הבניין נבנה על ידי המשרד באמצעות קבלן פרטי, במסגרת התכנית לבנייה באמצעות חברות⁽³⁾. לפי תכנית זו בונים קבלנים בעזרת הלוואות מן המשרד דירות, שאותן הם מציעים למכירה לזכאים בתכניות הסיוע של המשרד. הקמת הבניין החלה ב-1985, והבנייה הופסקה, עוד בטרם הושלם שלד הבניין. שלד הבניין נמצא כאמור לא הרחק מארבעת הבתים ומכער אף הוא את מראה הסביבה. אין להתעלם גם מהנוק מאי-השלמת הבנייה, שבעבורה קיבל הקבלן סיוע כספי מהמשרד. לדברי המשרד, לא היה ביקוש לדירות אלה ומשום כך הופסקה הבנייה. הבדיקה במשרד העלתה, שלא היה בידיו דיווח מהקבלן על הפעולות שנקט כדי לעודד את מכירת הדירות. יצויין שלפי ההסדרים שבתכנית לבנייה באמצעות חברות, חייב היה הקבלן לפרסם בעתונות מודעות על הדירות ולהמציא למשרד עותקים מהן.

אי-השלמת תכניות הפיתוח האמורות בשכונות דרום לוד משאירה את המראה העגום של האזור בעינו ומסכה ענמת נפש לדיירים.

תפקידי העירייה

הקמתם של מתקנים עירוניים – גינות ציבוריות, מגרשי משחקים, מערכת תאורה – וכיצוע עבודות תשתית, ביחוד ביוב מרכזי וקווי מים, הם מתפקידיה של רשות מקומית. בשכונות השיקום בלוד השקיע המשרד בעבודות כאלה משאבים מתקציב השיקום כדי לשפר ולחדש מתקנים ומערכות, שמצבם היה ירוד, ולהעלות את רמת השירותים הניתנים לתושבים. במסגרת זו הותקנה תאורה ברחובות, הונחו קווי מים וקווי ביוב ונסללו קטעי כביש.

התברר שהעירייה לא ביצעה כמה מן העבודות, שהיא התחייבה לבצען על חשבונה היא ובהן: תיקון עמודי תאורה בגינות ציבוריות והספקה והתקנה של אשפתונים וברזי שטיפה, והמשרד השלים את המימון מתקציבו. הביקורת העירה עוד בעבר על הצורך למנוע העברת סכומים, החורגים מן המוסכם, מן המשרד לעירייה לביצוע פעולות שיקום⁽⁴⁾. בעייה זו נדונה בזמנה בעקבות ממצאים של מבקר המדינה בוועדה לענייני ביקורת המדינה והמלצותיה אושרו על ידי הכנסת. מן הראוי, שהמשרד יקפיד על קיום ההסדרים שבינו לבין הרשות המקומית בדבר חלוקת המשאבים והאחריות לביצוע עבודות בשכונות השיקום.

אחזקת גינות ציבוריות

בשכונות דרום לוד מורגש חסרונן של גינות ציבוריות, לביולו ולמשחק. המשרד והעירייה שיתפו פעולה במימון ובביצוע עבודות פיתוח של גינות ציבוריות. עניין הטיפול של הגינות נמסר לידי העירייה, במסגרת אחריותה הכוללת לשמירת הרכוש והמתקנים הציבוריים בעיר. אחת הגינות, ששוקמה עוד ב-1978, לא טופחה כראוי, ולא חלף זמן רב והיה צורך בשיקום חוזר. רק לאחרונה הוחל בשיקום הגינה במימון משותף של העירייה, המשרד והסוכנות היהודית.

בתשובתו מנובמבר 1986 לביקורת הודיע המשרד, שהוא קבע לאחרונה נוהל להעברה מסודרת של הגינות, ששוקמו מכספי תקציב השיקום, לידי הרשויות המקומיות, והן נדרשו ליטול על עצמן את טיפוח הגינות.

שיקום פיסה בשכונת רמת אשכול בלוד

שכונת רמת אשכול צורפה לתכנית השיקום בסוף 1982. באמצע 1983 מונה לשכונה מנהל פרויקט לשיקום פיסה. מסקר, שערך המשרד בשכונה, עלה, שמרבית התושבים מתגוררים בבתי קומות,

(3) פרטים על התכנית לבנייה באמצעות חברות ראה בדו"ח שנתי 35, עמ' 135.

(4) ראה דו"ח שנתי 34, עמ' 115.

שנכנו בשנות ה-60. חלק ניכר מהם גרים בתנאי צפיפות עקב גידול המשפחות מאז הגיעו לשכונה, בהיותה בראשיתה, כזוגות צעירים או כמשפחות צעירות. עוד העלה הסקר, שכמחצית הדירות היו כבעלות הדיירים, ויתר המשפחות החזיקו בדירות בתנאי שכירות כדיירים של חברת עמידר. עם צירוף השכונה לתכנית השיקום החלו רבות ממשפחות אלה בהליכים לרכישת הדירות, כדי שיהיו זכאיות להיכלל בתכנית להרחבת הדיור. עקב כך נוספו עוד 116 משפחות לרשימת בעלי הדירות, ומספר הדירות שבבעלות גדל מאז לכדי 725, שיעור המהווה כ-60% מכלל הדירות שבשכונה.

נוכח נתוני הסקר שם המשרד לעצמו כמטרה עיקרית את נושא הרחבת הדירות, וכבר בשנת 1984 בוצע השלב הראשון של הפעולה, שהקיף 202 דירות. בשנת 1986 הוחל בהרחבת 100 דירות נוספות. ההרחבות כללו גם שיפוץ חיצוני של הבתים. לפי התכנית אמורות להיות מבוצעות הרחבות ושיפוצים נוספים כדי לענות על הביקוש הרב מצד התושבים לכך.

על פי נהלי התכנית להרחבת הדיור ולשיפוץ הבניינים, מטפל המשרד בתכנון הפעולה לכל שלביה ובהשגת היתרי הבנייה, והוא גם נושא בהוצאות הכרוכות בכך. ההרחבות והשיפוצים נעשים על ידי התושבים בשיטת "עשה זאת בעצמך" בסיוע הלוואות מטעם פרויקט השיקום. כדי להתמודד עם הבעיות הארגוניות והמקצועיות הכרוכות בביצוע בנייה בהיקף כה ניכר התארגנו התושבים בעמותה, שמטרתה לטפל בכל הנושאים הכרוכים בפעולת ההרחבה והשיפוץ. המשרד מלווה את עבודת העמותה ומסייע לה ביעוץ ובארגון.

בד בבד, עם קידום תכנית ההרחבות והשיפוצים ביצע המשרד בשכונה כמה עבודות של פיתוח סביבתי ושיפור התשתית. במסגרת זו הוכשרו מגרשי ספורט ומגרשי משחקים, בוצעו עבודות גינון, נסללו מדרכות ושבילים, הותקנה תאורה ושופרה מערכת הניקוז.



שכונות דרום לוד הוכרו על ידי המשרד כמטענות שיקום פסי יסודי עוד בתחילת שנות ה-70, זמן ניכר לפני החלטת הממשלה והסוכנות היהודית לארץ ישראל משנת 1977 על התכנית הארצית לשיקום והתחדשות השכונות. צעד זה של המשרד הוכתב על ידי המצב הירוד של המבנים והתשתית בשכונות אלה. כבר כאותה עת החל המשרד בפעולות שיקום, ועם כלילת האזור בתכנית השיקום הורחבה הפעילות, והיא הקיפה מספר גדול של בתים ששופצו וגם חלקים של התשתית והמתקנים הציבוריים ששופרו.

מפעל חשוב, שהוחל בו בלוד, הוא ביצוע התכנית להרחבת הדיור, שנועדה לשפר את איכות חיי התושבים ולמנוע מהם לנטוש את השכונות ולעבור לאזורים יותר מבוססים. אולם הממצאים מצביעים על כך, שקצב ההרחבות היה אטי, ובשנתיים האחרונות כמעט שלא הורחבו דירות בדרום לוד. על המשרד לפעול לחידוש יישומה של התכנית להרחבת הדירות בשכונות אלה נוכח תרומתה החשובה לתהליך השיקום, כפי שהוכח בשכונות השיקום ברחבי הארץ וגם בלוד.

בפעולות השיקום, הנעשות בשיתוף עם העירייה, על המשרד להבטיח את קיום ההסדרים עם העירייה בנוגע לביצוע העבודות ומימון. עוד על המשרד לעמוד על כך, שמתקנים ציבוריים ששוקמו במסגרת הפרויקט, יאוחזקו באופן נאות כדי שתושבי המקום יוכלו להפיק מהם את מלוא התועלת וההנאה שלא יהיה צורך בהשקעות יסוד נוספות בעתיד, מחמת ליקויים כנודו.

בפעולות שיקום פסי, המבוצעות כאמצעות חברות דוגמת חברת לור"ם, על המשרד לוודא, שטיב העבודה וסדרי ביצועה יהיו על פי הנוהל התקין.

הערכות ישובי קו העימות בגליל

ריכוז ממצאים

בעקבות פינוי צה"ל מלבנון והערכותו בגבול הבינלאומי החליטה הממשלה על תכנית עבודה לחיזוק כושר העמידה של ישובי הצפון בתחום הבטחון, הכלכלה והחברה. ביצוע ההחלטה חייב פעולה מתואמת של מרבית משרדי הממשלה. בדיקת פעולות משרד הבינוי והשיכון לביצוע חלקו בתכנית העבודה העלתה:

המשרד ביצע פרויקטים ביישובי קו העימות בסכום של 10.3 מיליון דולר. לעומת זאת על פי החלטת הממשלה היה עליו לבצע פרויקטים בהיקף כספי כולל של 14 מיליון דולר.

על אף החלטת הממשלה, לא בוצעו כלל, או לא בהיקף הנדרש, מספר פרויקטים, מהם בעלי אופי בטחוני: לדוגמה, לא הושלמה סלילת כביש ראש פינה – צפת; בקרית שמונה נבנו 47 חדרי בטחון במקום 100.

המשרד לא עשה די כדי לקדם פרויקטים למגורים. הבנייה למגורים ביישובי קו העימות הייתה מצומצמת ביותר.

סיוע המשרד לזכאי דיור ביישובי קו העימות היה גבוה במגזר הכפרי מזה שניתן במגזר העירוני.

המשרד בנה חדרי בטחון למוסדות ציבור, אף על פי שבסמוך להם היו קיימים מקלטים ציבוריים.

בנייתו של מקלט אחד בקרית שמונה ארכה כארבע שנים והעלות הייתה גבוהה במיוחד.



בינואר 1985 החליטה הממשלה על פינוי לבנון ועל הערכות צה"ל בגבול הבינלאומי. עם קבלת ההחלטה הוחלל בביצועה. השלב הסופי של הפינוי החל באפריל והסתיים באמצע מאי 1985.

בפברואר 1985 הוקם פורום קבוע של ראשי רשויות קו העימות בצפון, כדי לפעול במשותף לחיזוק כושר העמידה בענייני בטחון ורווחה של ישובי קו העימות. עם הקמתו העביר הפורום לראש הממשלה מסמך, ובו פירוט בקשות ישובי קו העימות מהממשלה כדלהלן:

1. הממשלה מתבקשת לקבל החלטה בנושא הערכות ישובי קו העימות בצפון;
 2. יש לבטל מיידית את הקיצוצים וההקפאות של משרדי הממשלה בכל הנוגע ליישובי קו העימות בתחומים שונים;
 3. דרוש תקציב מיוחד לסיוע בפעולות להערכות הישובים;
 4. מן הצורך לגשת מיידית לחיזוק כלכלי וחברתי של ישובי קו העימות.
- במסמך דלעיל גם הופנו בקשות למשרדי הממשלה השונים לביצוע פרויקטים ביישובי קו העימות.
- במארס 1985 דנה הממשלה בהערכות ישובי קו העימות בגבול הצפון והחליטה כדלקמן:
- (א) שר הבטחון יגיש במסגרת הפינוי מלבנון הצעה לסיוע ליישובי הצפון בתחום הבטחון.
 - (ב) השרים יפעלו במסגרת תקציביהם כדי לסייע ככל האפשר לצורכיהם של ישובי הצפון.
 - (ג) תוקם ועדת שרים בראשות ראש הממשלה לבדיקת בקשותיהם של נציגי היישובים שבקו העימות בצפון, אשר חורגות מן התקציב.

לבחינת הצרכים הבטחוניים בישובי קו העימות הקים משרד הבטחון צוות מקצועי, מורכב מגורמי הבטחון ומנציגי משרדי ממשלה ורשויות מקומיות, שערך סקר על מצבם של הישובים. עריכת הסקר הושלמה במארכ 1985. נקבעו בו הצרכים בשיקום ובהשלמת מיגון ומרכיבי בטחון בישובים אלו, תוך המלצה על סדרי קדימויות לביצוע. עלות ביצוע הפרוייקטים נאמדה בסקר בסך 23.4 מיליון דולר, כשבעדיפות ראשונה נדרש סכום של 10.7 מיליון דולר.

בהתאם להחלטת הממשלה ממארכ 1985 הגישו משרדי הממשלה השונים תכניות עבודה לישובי קו העימות בגליל. התכניות הוכנו בהתחשב בבקשות הישובים.

באפריל 1985 התכנסה ועדת השרים לעניין הסיוע לישובי קו העימות בצפון ואישרה תכנית עבודה לישובי קו העימות. התכנית נועדה לחזק את כושר העמידה של הישובים בקו העימות בענייני בטחון, כלכלה וחברה באמצעות פעולות משולבות של מרבית משרדי הממשלה. התכנית כללה: פעולות בנושא מיגון וסדרי בטחון בסך 10.2 מיליון דולר, אשר יבוצעו בעיקר על ידי משרד הבטחון ומשרד הבינוי והשיכון; עבודות בנייה ופיתוח תשתית ובניית מוסדות ציבור בסך 14 מיליון דולר, אשר יבוצעו על ידי משרד הבינוי והשיכון; אי-החלת הקיצוצים, שחויב בהם המגזר הממשלתי בכללו בשנים 1984 - 1985, על משרד החינוך והתרבות ועל משרד החקלאות בכל הקשור לפעילות בישובי קו העימות; השוואת תנאי החכירה של קרקעות בישובי קו העימות שבצפון לתנאים הנהוגים ביהודה ושומרון, דהיינו גביית 5% מערך הקרקע כדמי חכירה; הקלת נטל החובות של הרשויות המקומיות ושל המגזר החקלאי; פיתוח והשקעה במפעלים במסגרת פעולות מרכז ההשקעות; ביצוע עבודות פיתוח בשלושה בתי חולים בצפון בסך 2.6 מיליון דולר. בתכנית נקבע גם, כי משרד העבודה והרווחה יבצע פעולות למניעת אבטלה ולהגברת הקורסים להכשרה מקצועית; משרד התקשורת ישפר את רשת הטלפונים; ומשרד התיירות יקדם את מפעלי התיירות באיזור הצפון.

ועדת השרים גם קבעה, על פי סיווג בטחוני, את רשימת הישובים שבמסגרת קו העימות. מדובר ב-64 ישובים לפי הפירוט הבא: שתי עיריות, ארבע מועצות מקומיות, 27 מושבים ו-31 קיבוצים (על ישוב נוסף החליטה הממשלה ביוני 1985).

במאי 1985 אישרה מליאת הממשלה החלטת סיכום זו של ועדת השרים לענייני קו העימות בצפון והחליטה, שהוועדה תמשיך בפעולתה. עוד החליטה, כי ועדה, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובה חברים המנכ"לים של משרדי הממשלה הפועלים בישובי קו העימות, תעקוב אחר ביצוע החלטות הממשלה ותדווח לוועדת השרים אחת לשלושה חודשים או לפי הצורך.

התברר כי מנכ"ל משרד ראש הממשלה ולידו צוות עובדים מצומצם הם שריכוזו בפועל את הפיקוח על ביצוע החלטות הממשלה. בהתאם למסמכים שהומצאו לביקורת, נמסר לוועדת השרים דו"ח על מהלך הביצוע של החלטות הממשלה רק ביוני 1985: דו"ח חלקי נוסף על קרית שמונה נמסר לוועדה בינואר 1986.

המעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה לא היה שיטתי. הוא הצטמצם בעיקר בכך, שכל אימת שראשי ישובים התלוננו על אי ביצוע החלטה מסוימת נבדקו אצל המשרד הממשלתי הנוגע לדבר הסיבות למחדל. לדעת הביקורת בנסיבות שמדובר בהן, במיוחד בנושאי בטחון והבטחת המשך החיים הסדירים של יישיבי קו העימות, מן הראוי היה, שוועדת המנכ"לים תבקש דיווח תקופתי מן המשרדים הנוגעים בדבר, ולא תמתין, עד שיתקבלו תלונות מהישובים.

בינואר 1986 קיימה הממשלה דיון נוסף בנושא ישובי קו העימות ואישרה את החלטת ועדת השרים, כי נהריה תיחשב לאיזור פיתוח בעל סיווג הפיתוח הגבוה ביותר על פי סעיף 40 ד' לחוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959. הוחלט גם כי "כל ההנחות הניתנות ליישובים ביהודה ושומרון, בכל תחום שהוא, ינתנו אוטומטית ליישובי קו העימות".

משרד הבינוי והשיכון היה, מבחינת היקף הפעולות האזרחיות, המשרד העיקרי שנדרש לבצע בישובי קו העימות.

בחדשים אפריל – יולי 1986 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא ביצוע החלטות הממשלה על ידי משרד הבינוי והשיכון (להלן – המשרד). הבדיקה נערכה במשרד הראשי ובמחוזות הגליל וחיפה. בדיקות השלמה נערכו במשרד ראש הממשלה ובמשרדי המועצה המקומית מטולה.

תכניות ותקציבים של המשרד

בהתאם להחלטת הממשלה ממאס 1985, העביר מנכ"ל המשרד למנכ"ל משרד ראש הממשלה באפריל 1985 מסמך, שבו פורטו הפרוייקטים שביצע המשרד בישובי קו העימות בשלוש השנים הקודמות, ונקבעו היעדים והתכניות שהציב המשרד לפעולות באותם ישובים בשנת הכספים 1985:

1. ביסוס והרחבת השכונות והישובים הקיימים.
 2. יצירת תשתית תחבורתית אזורית, שתאפשר נגישות מהירה ובטוחה לישובים.
 3. הקמת מערכת שירותי חינוך ותרבות ומוסדות ציבור לקיום רמת שירותים גבוהה.
- בהחלטת הממשלה ממאי 1985, שבה אושרה התכנית הכוללת לישובי קו העימות כאמור לעיל, נקבע, כי בשנת הכספים 1985 יבצע המשרד פעילויות בהיקף כספי של כ-14 מיליון דולר לצורכי סלילה ופיתוח כבישים, שבילים, תאורה, תשתית ומוסדות ציבור, ניקוי מקלטים קיימים ובניית חדרי בטחון. בהחלטה זו, שהתבססה על תכנית הביצוע שהגיש המשרד באפריל 1985, פורטו במיוחד הפרוייקטים הבאים:
- (א) פיתוח כביש ראש פינה – צפת, בהיקף של 2 מיליון דולר.
- (ב) הרחבה ושיפוץ של כביש ראש פינה – מטולה ושל כביש עכו – נהריה, בהיקף של כ-2.15 מיליון דולר.
- (ג) בקריית שמונה – סלילת מנחת למטוסים קלים בהיקף של \$250,000; בניית 100 חדרי בטחון בהיקף של \$750,000 ומקלט ציבורי בהיקף של \$250,000; שיקום שכונה בהיקף של \$750,000; הקמת אולם מופעים בהיקף של \$800,000 תוך שלוש שנים; הכנת תשתית וסלילת כבישים בהיקף של \$550,000.
- (ד) בשלומי – בניית בריכת שחייה מקורה בעלות של \$300,000 ושיקום שכונות בהיקף של \$150,000.
- (ה) במעלות – פיתוח מראש לבנייה ובכלל זה הנחת קווי מים וכיוב, פריצת דרך והקמת קירות תומכים בהיקף של \$100,000; השלמת הבנייה של המתנ"ס ושל בריכת השחייה בהיקף של \$150,000; בניית מקלט לבית הספר המקיף בסך של \$500,000, ושיקום שכונות בהיקף של \$170,000.
- (ו) בנהריה – שיקום שכונות בהיקף של \$150,000.

עוד נקבע בהחלטת הממשלה ממאי 1985: לישובי קו העימות תינתן עדיפות לבנייה ופיתוח של מוסדות ציבור, לפיתוח הישובים ולבניית דירות למשפחות חדשות; תוסר ההקפאה על בניית מבני ציבור חדשים ויימשכו – כפי שגם יוצא מהפרוייקטים שפורטו – פעולות שיקום שכונות.

היקף ביצוע

משרד מבקר המדינה בדק את ביצוע החלטת הממשלה ממאי 1985 לגבי הפרוייקטים בהיקף של 14 מיליון דולר, שהמשרד אמור היה לבצע בקו העימות בשנת הכספים 1985.

על פי חישוב שערכה הביקורת, בהתבסס על דו"ח ביצוע, שהגיש המשרד לוועדת המנכ"לים בינואר 1986, ועל נתוני המחוזות הנוגעים לדבר, השקיע המשרד בישובי קו העימות בשנת הכספים 1985 סכום של כ-10.3 מיליון דולר לעומת 14 מיליון דולר, עליהם החליטה הממשלה, לפי הפירוט הבא:

הסכום בדולרים	היישוב
1,425,135	קרית שמונה
541,000	שלומי
566,000	מעלות
345,000	מטולה
210,000	נהריה
2,700,000	כבישים
2,369,681	23 מושבים
2,160,740	25 קיבוצים
10,317,556	ס"ה

תכליתם של הפרוייקטים שתוכננו ובוצעו הייתה להעלות את רמת המיגון וסדרי הבטחון של ישובי קו העימות באמצעות בניית מקלטים וחדרי בטחון, שיפוצם והכשרתם של מקלטים קיימים, הגברת התאורה, סלילת כבישים עורקיים ופנימיים לצורך שיפור הנגישות לישובי קו העימות.

מטרה נוספת, ולא פחות חשובה, הייתה לשפר את רווחת התושבים המתגוררים בישובי קו העימות. לצורך זה תוכננו ובוצעו פרוייקטים של בניית ושיפוץ מוסדות ציבור: הכשרת מגרשי משחקים ובניית בריכת שחייה; שיפוץ דירות; שיקום והתחדשות שכונות; ביצוע עבודות פיתוח שונות.

מרבית הפרוייקטים שתוכננו ותקצבו נכללו בתכניות העבודה הרגילות של המשרד, אף בטרם הוחלט על הנסיגה מלבנון. פרוייקטים נוספים, שלא נכללו בתכניות העבודה הרגילות, מומנו במסגרת התקציב השוטף, תוך מתן עדיפות לביצוע פרוייקטים בישובי קו העימות לעומת ישובים אחרים.

— מהבדיקה עולה, כי מהתכנית שאושרה ביצע המשרד פעולות רבות ובעלות חשיבות, אך מאידך לא הגיעו לכלל ביצוע פרוייקטים לא מעטים, בחלקם בעלי אופי בטחוני. להלן פרוייקטים שלא בוצעו כלל, או שבוצעו חלקית, בשנת הכספים 1985, חרף החלטת הממשלה:

החלטת הממשלה	ביצוע
קרית שמונה	
100 חדרי בטחון (750,000 דולר)	47 חדרי בטחון (222,000 דולר)
סלילת מנחת למטוסים קלים (250,000 דולר)	לא בוצעה
השתתפות בהקמת יד לבנים (30,000 דולר)	לא בוצעה
שלומי	
קירוי בריכת שחיה (300,000 דולר)	לא בוצעה
מעלות תרשיחא	
השתתפות בהשלמת מתנ"ס (100,000 דולר)	לא בוצעה
כבישים בינעירוניים	
המשך סלילת כביש ראש פינה-צפת (2 מיליון דולר)	לא בוצעה
סלילת כביש קרית שמונה-תל-חי (550,000 דולר)	לא בוצעה

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 1986 הסביר המשרד, כי בחלק מהפרוייקטים חל עיכוב, כיוון שתכנונם עדיין לא הושלם בשנת 1985. המשרד החל בביצועם במהלך שנת הכספים 1986.

ביצוע פרויקטים

בנייה למגורים

החלטת הממשלה ממאי 1985 קבעה, כי המשרד יתן עדיפות לפיתוח ישובי קו העימות ולבניית דיור למשפחות חדשות. תכנית העבודה, שהגיש המשרד ביוני 1985, כללה בניית 155 יחידות דיור ותכנון ופיתוח של 79 מגרשים לבנייה עצמית במסגרת תכנית "בנה ביתך" בישובי קו העימות.

הבדיקה העלתה, כי בפועל נבנו בשנת הכספים 1985 רק 44 יחידות דיור בנהריה, ולא פותחו כלל מגרשים לבנייה עצמית.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 1986 הסביר המשרד, כי בנהריה נבנו 44 דירות בלבד מבין 76 הדירות שהוחלט עליהן, כיוון שכפי שהתברר, הקרקע זמינה רק לבניית 44 היחידות. לא הוחל בבניית 40 דירות במעלות, משום שהחברה, שהתחייבה לבצע את הפרויקט, חזרה בה מהתחייבותה. בניית 15 דירות במטולה התעכבה בגלל מגעים עם מינהל מקרקעי ישראל להוזלת מחיר הקרקע. בניית 24 דירות בשלומי לא בוצעה בגלל הקושי למצוא יזם, שיטול על עצמו את הבנייה. אשר למגרשים לבנייה עצמית, הודיע המשרד, כי באמצע 1986 הוצאו למכירה 43 מגרשים לבנייה עצמית.

לדעת הביקורת, היקף הבנייה למגורים, שבוצע בישובי קו העימות, היה מצומצם לעומת המתוכנן. את הקשיים, שמנה המשרד ושמנעו לדעתו את הביצוע המתוכנן, ניתן היה לחזות ומן הראוי היה שימצא כעוד מועד את הפתרונות הראויים, לרבות סיוע לחברות הבנייה, כדי שהבנייה תצא לפועל בהיקף כמתחייב מהחלטת הממשלה לקידום הבנייה למגורים לתושבי קו העימות.

סיוע לזכאים

הסיוע לרכישת דירה או לבנייה עצמית ניתן לזכאי המשרד בישובי קו העימות, כמו לאלו שבישובים אחרים, על ידי שתי מערכות נפרדות במשרד. המינהל לבנייה כפרית מסייע לזכאים, המתגוררים בישובי המגזר הכפרי, ואילו לזכאים, המתגוררים במגזר העירוני, ניתן הסיוע על ידי אגף האכלוס שבמשרד. בשנת הכספים 1985 היה סכום הסיוע, שניתן לתושב קו העימות במגזר הכפרי (למעט מטולה), שווה לזה שניתן לתושב בישובים ביהודה ושומרון. סיוע זה היה גבוה במידה ניכרת מזה שניתן לתושב קו העימות שבמגזר העירוני. ההבדל בסכום הסיוע נבע בחלקו מן השוני שבאופי הבנייה ובארגון של שני המגזרים, ובחלקו מחוסר תיאום שבין שתי המערכות.

בעקבות החלטת הממשלה מינואר 1986 להשוות את תנאי הסיוע לתושבים בישובי קו העימות לאלו של תושבים בישובי יהודה ושומרון הגדיל המשרד באפריל 1986 את הסיוע, הניתן לזכאי המשרד במטולה ובמגזר העירוני של ישובי קו העימות (מעלות, שלומי וקרית שמונה), אך לא העניק להם את המענק הבטחוני, הניתן למימון בניית חדר בטחון, לתושבי ישובי קו העימות שבמגזר הכפרי: בישובי קו העימות שבמגזר הכפרי, המוגדרים כישובי קו עימות א', זכאים התושבים, נוסף על הסיוע, למענק בטחוני בשיעור של 20% ממנו. בישובים אחרים, המוגדרים כישובי קו עימות ב', זכאים התושבים לסכום קבוע של 1,100 ש"ח. ברם, לישובים, השייכים למגזר העירוני, אינו ניתן כאמור מענק בטחוני. מכאן שבסיכומו של דבר עדיין קיים פער בין סך הסיוע הניתן לתושב במגזר העירוני לבין זה הניתן לתושב במגזר הכפרי. פירושו של דבר, במטולה ובקרית שמונה, המוגדרות כישובים בקו עימות א', אין המשרד נותן לזכאים מענק בטחוני בשיעור של 20% מהסיוע, ואילו במעלות ובשלומי, הנחשבים לישובי קו עימות ב', אין נותנים לזכאים מענק בטחוני בסך 1,100 ש"ח, כפי שמקבלים הזכאים במגזר הכפרי. נהריה סווגה כאזור פיתוח א', דבר שהגדיל במידה ניכרת את הסיוע הניתן לתושבי העיר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מאוקטובר 1986, הסביר המשרד, כי הבנייה במגזר הכפרי היא בעיקרה בניית בתים חד-משפחתיים צמודי קרקע, שלכל אחד מהם דרוש מקלט נפרד. המגזר העירוני שונה בכך, שרוב הבנייה היא של בתי דירות הכוללים מקלטים משותפים, שהמשרד מסבסד אותה בעת קביעת מחיר הדירות וגם בונה מתקציבו מקלטים ציבוריים. עם זאת הודיע המשרד, כי

בבנייה עצמית על פי תכנית "בנה ביתך" יש מקום לתנאי סיוע אחדים למגזר העירוני והכפרי כאחד, והמשרד יעריך לכך, לאחר שייבדקו ההשלכות על תקציבו.

חדרי בטחון ומקלטים

לקראת הנסיגה מלבנון ערך משרד הבטחון סקר לבחינת הצרכים הבטחוניים בישובי קו העימות. ממצאי הסקר קבעו, כי יש לבנות 110 חדרי בטחון בקרית שמונה ו-76 בשלומי. חדר בטחון הוא חדר הבנוי מבטון מזוין. הוראות הג"א מחייבות, שלכל דירה בישובי קו העימות יהיה חדר כזה שיאפשר הגנה מיידית. בעקבות מסקנות הסקר ערך משרד הבינוי והשיכון בדיקה נוספת בה נקבע, כי אכן דרושים 110 חדרי בטחון בקרית שמונה ובשלומי דרושים 65 בלבד. תוצאות בדיקה זו התקבלו גם על דעת גורמי הבטחון.

במסמך, שהגיש מנכ"ל משרד ראש הממשלה לראש הממשלה באפריל 1985, נקבע, כי יש להבטיח, בעדיפות ראשונה, את הצרכים במיגון ובסידורי בטחון ולספקם בהקדם האפשרי. עוד נקבע במסמך, כי בשנת הכספים 1985 תוקצב למשרד הבינוי והשיכון לנזשא מיגון סכום של 1.6 מיליון דולר כדלקמן: מקלטים - \$500,000; חדרי בטחון בקרית שמונה - \$750,000; 76 חדרי בטחון בשלומי - \$350,000.

החלטת הממשלה ממאי 1985 קבעה, כי חלקו של המשרד בסיפוק הצרכים בחדרי בטחון ובמקלטים יהיה 1.6 מיליון דולר. לגבי קרית שמונה הוסיפה ההחלטה פירוט, שלפיו ייבנו 100 חדרי בטחון בעלות כוללת של \$750,000, ומקלט בעלות של כ-\$250,000.

בשלומי נבנו כנדרש 65 חדרי בטחון בעלות כוללת של כ-\$380,000, המבוססת על מחירי החוזים שנחתמו. אשר לקרית שמונה, ערך המשרד בשלב ראשון סקר על הדירות שבבעלות חברת עמידר, וביוני 1985 סוכם רשימה של 47 חדרי בטחון בדירות ובמוסדות ציבור שבניהול עמידר. רשימה נוספת, הכוללת נתונים על 63 חדרי בטחון בדירות ובמוסדות ציבור, הוכנה על ידי עיריית קרית שמונה וסוכמה עם המשרד באפריל 1986.

הביקורת העלתה:

(א) בשנת הכספים 1985 נבנו בקרית שמונה 47 חדרי בטחון בלבד, שנתונים עליהם היו כלולים ברשימה הראשונה, בעלות כוללת של \$222,000. במכרז, שהוציא המשרד לבנייתם, נכללו שלושה חדרי בטחון לשני בתי כנסת. בפועל נבנו שבעה חדרי בטחון לשלושה בתי כנסת, אף כי בסמוך לשלושת בתי הכנסת קיים מקלט ציבורי. בניית חדרי בטחון אלה הייתה בניגוד להנחיות המחוז עצמו שקבע, כי אין לבנות חדרי בטחון למוסדות ציבור, אם בסמוך להם נמצא מקלט ציבורי.

המשרד לא המציא כל הסברים למשרד מבקר המדינה לבניית חדרי הבטחון האמורים ולהגדלת מספרם מעבר למה שנקבע במכרז דלעיל.

(ב) באפריל 1986 פנה מחוז הגליל למשרד הראשי בבקשה להוציא מכרז להקמתם של 63 חדרי הבטחון הנוספים בקרית שמונה. המשרד השיב למחוז במאי 1986, כי בשלב זה אין לו התקציב הדרוש. עד מועד סיום הביקורת אף לא הוצא המכרז על הבנייה, למרות שעל פי החלטת הממשלה צריך היה לבנות את חדרי הבטחון עוד בשנת הכספים 1985.

בבדיקה התברר, כי חלק מהתקציב בסך 1.6 מיליון דולר, שיועד על פי החלטת הממשלה לבניית חדרי בטחון ומקלטים בישובי קו העימות, נוצל לבניית 42 חדרי בטחון ושלושה מקלטים ציבוריים בבית שאן, אף על פי שישב זה אינו נמנה עם ישובי קו העימות בצפון.

בתשובתו מאוקטובר 1986 למשרד מבקר המדינה הסביר המשרד, כי קיבל מהמחוז את רשימת 47 חדרי הבטחון בראשית שנת הכספים 1985 והוא ראה בה רשימה סופית. הרשימה הנוספת של 63 חדרי בטחון הוגשה באפריל 1986, לאחר תום שנת הכספים. עם בדיקת הרשימה הנוספת החליט המשרד לבנות רק 16 חדרי בטחון במשך 1986.

הסבר זה של המשרד עומד בסתירה הן להחלטת הממשלה ממאי 1985, כי בקרית שמונה ייבנו 100 חדרי בטחון, והן לסיכום הדיון, בהשתתפות מנכ"ל המשרד באפריל 1985, שלפיו החליט המשרד עצמו על בניית 110 חדרי בטחון בקרית שמונה. הביקורת לא קיבלה מהמשרד הסברים גם לעיכוב של שנה שחל בהכנת הרשימה השנייה אודות 63 חדרי הבטחון הדרושים להשלמת התחייבות.

לדעת הביקורת, היה על המשרד להבטיח בעדיפות ראשונה את הצרכים של ישובי קו העימות במיגון ובסדרי בטחון ולבצעם בהתאם. אולם במקום זה, כפי שצויין לעיל, נבנו בכספי תקציב, שהועדו לישובי קו העימות, 42 חדרי בטחון ושלושה מקלטים ציבוריים בבית שאן. לפי זה, הייתה חריגה מהחלטות הממשלה, שנועדו לתרום רבות לחיזוק ישובי קו העימות.

(ג) שלושת המקלטים בבית שאן, כמוזכר לעיל, נבנו בשכונת "בנה ביתך". השכונה אוכלסה בשנת 1980 בתושבים, שבונו כעצמם את בתיהם. סעיף 14 לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 קובע, כי בכל בית או בסמוך לו יהיה מקלט, שישמש בעיקרו את דיירי הבית. החברר כי הבתים בשכונת "בנה ביתך" לא כללו מקלטים. רק בשנת 1985 בנה המשרד את המקלטים מתקציב, שהועד כאמור לקו העימות. משנת 1980, מועד איכלוס השכונה, ועד שנת 1985 לא היה לתושביה בניגוד להוראות הסעיף דלעיל, כל מיגון.

(ד) בהחלטת הממשלה ממאי 1985 נקבע, כי המשרד ישלים הקמתו של מקלט בקרית שמונה בהיקף כספי של \$250,000. באפריל 1986 הושלמו העבודות להקמת המקלט. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, הסתכמו תשלומי המשרד להקמתו ב-\$460,000.

הביקורת בדקה את תהליך הקמתו של המקלט:

בנובמבר 1981 הוזמן המשרד ממחלקת עבודות ציבוריות (מע"צ) את בניית המקלט בשטח של 150 מ² ובמחיר של כ-\$200,000. המחיר נקבע, בטרם בוצע התכנון, והוא מבוסס על אומדן עלות להקמת מקלט סטנדרדי. הסכום הועבר למע"צ בדצמבר 1981.

בניית המקלט החלה באפריל 1982. בנובמבר אותה שנה, לאחר גמר התכנון של המקלט, הגישה מע"צ למשרד אומדן חדש בסך \$296,000 לעלות בניית המקלט, וקבעה את מועד סיום הבנייה לפברואר 1983. באותו חודש העביר המשרד למע"צ סכום נוסף של \$55,000. המשרד הודיע למע"צ, כי עד לסוף שנת הכספים אין באפשרותו להוסיף ולהשלים את החסר לכיסוי המלא של ערך העבודה. בעקבות הודעה זו הפסיקה מע"צ את המשך בניית המקלט.

במשך שנות הכספים 1983 ו-1984 לא העביר המשרד למע"צ כספים נוספים להשלמת הבנייה על אף דרישת הג"א להשלים מיידית את הקמת המקלט. רק בראשית שנת הכספים 1985 החל המשרד להעביר כספים להשלמת הבנייה, ובאפריל 1986 הוקם לבסוף המקלט.

המשרד לא המציא למשרד מבקר המדינה הסברים מניחים את הדעת לעיכוב הממושך בבניית המקלט חרף דרישתו של הג"א להשלמתו המיידית, ואף לא לעצם העלות של \$460,000 - לחריגה בסך \$164,000 מהאומדן דלעיל של מע"צ.

סלילת כביש ראש פינה - צפת

במסמך, שהגיש מנכ"ל המשרד לוועדת המנכ"לים ושבו פורטו העבודות שיבצע המשרד בקו העימות, נקבע, כי בשנת 1985 יימשכו עבודות הפיתוח בכביש ראש פינה - צפת. בהסבר לפרוייקט זה ציין המנכ"ל, כי בנוסף לחשיבותו לצפת הוא יאפשר גישה מהירה ונוחה לישובים במרכז קו העימות ולבית החולים בצפת. בהחלטת הממשלה ממאי 1985 נכלל פרוייקט זה ונקבע, כי בשנת 1985 יפתח המשרד את הכביש בהשקעה כספית של שני מיליון דולר.

סלילתו של כביש זה על ידי מע"צ החלה עוד בשנת 1981. על פי התכנון, מגיע אורכו לכדי 7.3 ק"מ; מזה, עד תחילת שנת הכספים 1985, נסללו 4 ק"מ בעלות של 5.1 מיליון דולר. בשנת הכספים 1985 לא העביר המשרד למע"צ כספים להמשך עבודות הסלילה, על אף הנקבע בהחלטת הממשלה ובתכנית המשרד. בעקבות זאת הפסיקה מע"צ את סלילתו של הכביש. לפי הערכת מע"צ, כתוצאה מהפסקת העבודות, יהיה צורך להשקיע כ-50,000 ש"ח לתיקון נזקים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 1986 הסביר המשרד, כי לאחר שהתברר, כי אומדן העלות להשלמת סלילתו של כביש זה מגיעה לכדי שישה מיליון דולר, החליט מנכ"ל המשרד להפסיק, נוכח המגבלות התקציביות, את עבודת הסלילה של הכביש ולהעביר את כספי התקציב שיועדו לכך לעבודות פיתוח כבישים אחרים, שסדר העדיפויות שלהם הצדיק זאת.

לדעת הביקורת, אין בתשובה זו כדי להצדיק את הפסקת עבודת הסלילה של כביש ראש פינה – צפת. קודם להחלטת הממשלה הגיש מנכ"ל המשרד את רשימת העבודות, שהמשרד יבצע בקו העימות, ובה נכללו נתונים על כביש זה תוך הדגשת דחיפות הביצוע. אם המשרד סבור היה, שיש לסלול כבישים אחרים שהם בעדיפות יותר גבוהה, היה עליו לפנות לממשלה, כדי שזו, אם תמצא לנכון, תחליט לשנות את החלטתה הקודמת. זאת ועוד. ממסמכי המשרד עולה, כי בעת קבלת ההחלטה על המשך הסלילה של כביש ראש פינה – צפת בהיקף כספי של 2 מיליון דולר היה בפני המשרד אומדן של מע"צ מנובמבר 1984, שלפיו דרוש סכום נוסף של שישה מיליון דולר להשלמת הסלילה. מכאן שבעת קבלת ההחלטה בממשלה כבר היה בידי המשרד האומדן בסך שישה מיליון דולר, ולכן לא חלו שינויים בנתונים, המצדיקים שינוי בעמדת המשרד, כפי שטען בתשובתו.



עם קבלת ההחלטה על פינוי צה"ל מלבנון החלו משרדי הממשלה השונים לבחון את ההשלכות של הפינוי על ישובי קו העימות. לאחר עריכת סקר מוקדם נובשה תכנית כוללת לפעילות משרדי הממשלה תוך התחשבות בדרישות הישובים. התכנית, שאושרה על ידי הממשלה, נועדה להגביר את חוסנם הבטחוני, הכלכלי והחברתי של ישובי קו העימות. מרבית הפעולות בוצעו, ללא הנדלה תקציבית, על ידי הערפת ישובים אלה על פני אחרים.

משרד הבינוי והשיכון ביצע פעולות רבות בישובי קו העימות והשקיע מאמצים להגברת כושר עמידתם. אולם אין להתעלם גם מחריגות המשרד מהחלטות הממשלה, שהמשרד לא דאג לקבל את אישורה לכך, במיוחד לגבי ההחלטה על המשך סלילתו של כביש עוקף צפת שלא בוצעה כלל ולגבי זו בדבר הקמתם של 100 חדרי בטחון, שבוצעה בחלקה. החריגות פגעו בפרוייקטים, שהיו בחלקם בעלי אופי בטחוני, ועל כן בעלי עדיפות עליונה. המשרד לא עשה די גם כדי לקדם פרוייקטים למגורים לרווחת תושבי קו העימות. הקמתו של מקלט בקרית שמונה ארכה ארבע שנים, ועלות הקמתו הייתה גבוהה במיוחד.

סיוע בדיור – ענ"א

ריכוז ממצאים

משרד הבינוי והשיכון ייעד לבנקים למשכנתאות תפקיד מרכזי בהפעלת מערכת תכנון הסיוע לדיור. על אף התחייבותו בעקבות ביקורת קודמת (דו"ח שנתי 35) עדיין לא חתם המשרד עם הבנקים הסכם חוזי, המסדיר את הקשרים ביניהם לבין המשרד.

במערכת הממוחשבת, שמפעיל המשרד לרישום הנתונים של מגישי בקשות לסיוע בדיור, לא נקבעו אמצעי פיקוח מספיקים על תוכן הנתונים שנקלטו והשנויים שהוכנסו בהם.

בקובץ ההקבלה, המשמש לבדיקה ממוחשבת של זכאות מגישי הבקשות לסיוע בדיור, הועלו ליקויים: הרישומים על מבקשי סיוע לא היו תמיד שלמים ונכונים; הועלו מקרים, שלשניים עד שבעה אנשים נרשם אותו מספר תעודת זהות.

לא נקבעו אמצעי פיקוח ודיווח נאותים על הגישה לקובץ ההקבלה; על רישום החלטות חריגות בדבר זכאות לסיוע בדיוור והוצאת תעודות זכאות בעקבות כך; ועל התערבות ידנית בתהליך הממוחשב.

חשב המשרד זיכה את הבנקים למשכנתאות על הלוואות שניתנו בלא לוודא, שהנתונים נרשמו ונבדקו תחילה באמצעות המערכת הממוחשבת.

בניגוד לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, לא הודיע המשרד לרשם מאגרי מידע שבמשרד המשפטים, שהוא מקבל ממשרד האוצר נתונים על בעלי דירות.



1. עד שנת 1983 נעשה עיבוד נתונים אלקטרוני (ענ"א) בלשכות שרות מחוץ למשרד: הנתונים על זוגות צעירים עובדו בלשכת שרות, שהפיקה את תעודות הזכאות וקלטה נתונים על ביצוע הלוואות; נתונים על פעולות אחרות בתחום הסיוע למשתכנים, כמו התכנית להטבת תנאי הדיוור, עובדו באמצעות המחשב של אגף המדידות; נתוני המערכת הכספית של המשרד עובדו בלשכת שרות אחרת; כן עובדו במערכת ממוחשבת נתונים על התקדמות הבנייה. המערכות לעבוד הנתונים השונות לא היו משולבות ביניהן (ראה דו"ח שנתי 29, עמ' 308).

בסוף שנת 1982 רכש המשרד מחשב שהחל לפעול בשנת 1983. במשרד פועלת ועדה לשירותי מיכון בראשות הממונה מטעם ההנהלה על המיחשוב, וחברים בה: סמנכ"ל לאמרכלות, היועץ המשפטי, נציג החשב, ונציג אגף התקציבים במשרד האוצר; ומבין המשתמשים נציגים של אגף האכלוס, מע"צ והחשב. יתר המשתמשים במשרד אינם חברים בוועדה, אלא מוזמנים בהתאם לנושא הדיון.

ביחידת המחשב מועסקים 20 איש, כולל מנהל היחידה וכן עובדים של חברות שנשכרו על ידי המשרד בתווי פיתוח ואחזקה. תקציב היחידה לשנת הכספים 1986 היה כ-4.5 מיליון ש"ח. מטעם ההנהלה, ממונה על היחידה מנהל אגף האכלוס שבמשרד.

מאז הפעלת המחשב פותחו במשרד תכניות לעיבוד נתוניו של מספר מערכות. המערכת המקיפה שביניהן היתה עבור פעולות סיוע בדיוור, שבאחריות אגף האכלוס, שהופעלה באמצע 1983. מערכת גדולה נוספת, בתחום הכספים, הופעלה רק באוגוסט 1986. כן נמצאו בשלבי פיתוח מספר מערכות נוספות.

2. בחודשים יולי - ספטמבר 1986 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את הפעולות המתבצעות באמצעות המערכת הממוחשבת עבור אגף האכלוס (להלן - האגף): הטיפול בבקשות באמצעות הבנקים; קליטת נתונים, בדיקתם ועיבודם; רישום החלטות חריגות; נתונים לצורכי ניהול. הביקורת בדקה, באיזו מידה נשמרו ומולאו הוראות חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, והתקנות שהותקנו לפיו. הביקורת נערכה ביחידת המחשב באגף האכלוס, אצל רשם מאגרי מידע שבמשרד המשפטים (בדבר ביקורת ביחידה האמורה ראה דו"ח שנתי 36, עמ' 625) ובשרות עיבודים ממוכנים שבמשרד האוצר.

הטיפול בבקשות באמצעות הבנקים

המבקש סיוע בדיוור ממלא טופס בקשה כאחד הבנקים למשכנתאות. את נתוני הבקשה מעביר הבנק למשרד על גבי תקליטונים, או סרטים, לצורך קליטתם במערכת הממוחשבת. מיעוט מהבקשות - כגון, אלה הקשורות בפרויקט שיקום השכונות - מגיעות מן המחוזות על טופסי המקור.

פעולות הבנקים עבור אגף האכלוס הן שלבים מכריעים בביצוע תכנית הסיוע בדיוור. פקידי הבנק רושמים את הבקשות, מאמתים נתונים, מתקנים נתונים שגויים, מעדכנים את הנתונים ומעבירים

אותם לקליטה במחשב המשרד: על סמך נתונים אלה נקבעת, באמצעות המערכת הממוחשבת, זכאות הנרשמים. בסיום תהליך קליטת הנתונים ועיבודם מפיקה המערכת דו"חות שונים ותעודות זכאות המזכות את המבקשים לקבל סיוע בדיוור, ואלה מועברות לבנקים להפצה בין המבקשים.

הבנקים אמורים לערוך בדיקה של הנתונים שנתקבלו מהמשרד והשוואתם אל הנתונים במסמכי המקור המצויים אצלם ולדווח על אי-התאמות. הבנקים מופקדים גם על ביצוע ההלוואות מתקציב המשרד, דיווח על פרטי הביצוע, וגביית החזרים עבור המשרד והעברתם לאוצר.

הבנקים מקבלים מן הנרשמים תשלום עבור פעולות מסוימות הקשורות בפתיחת תיק בקשה; בנוסף, האוצר מותיר בידיהם בגין ביצוע ההלוואות וגבייתן עמלה בשיעור 10.6 אחוז מכלל כספי הגבייה.

— כבר בדו"ח שנתי 35 (עמ' 194) עמד מבקר המדינה על מתן הלוואות שלא כדין ועל הצורך בהסכם חוזי שיסדיר את היחסים ההדדיים ואת אחריות הבנקים לפעולות שהם מבצעים עבור המשרד ובהנחייתו. על אף התפקיד המכריע שהמשרד יעד לבנקים למשכנתאות בהפעלת מערכת תוכניות הסיוע, טרם נחתם – עד מועד סיום הביקורת בדצמבר 1986 – חוזה כזה בין המשרד לבין הבנקים. גם בביקורת הנוכחית (ראה בדו"ח זה עמ' 200 בפרק על אכלוס עמנואל) הועלו מקרים של אי סדרים חמורים במתן הלוואות באמצעות בנק למשכנתאות.

בעת עריכת הסכם כזה מן הראוי, שהמשרד יתן את דעתו גם על היבטים של חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, הקשורים לפעולות הבנקים בקשר לקבלת נתונים על מבקשי סיוע, בדיקתם והעברתם לקליטה במערכת הממוחשבת של המשרד.

קליטת נתונים, בדיקתם ועיבודם

1. המערכת הממוחשבת של המשרד קולטת את הנתונים המוזרמים מן הבנקים, מעבדת אותם ומפיקה תעודות זכאות, בתהליך ממוחשב רצוף. המשרד הוא הקובע את הכללים, שעל פיהם נקבעת הזכאות של מבקשי הסיוע, סכומי ההלוואות ותנאי החזר. המשרד גם מממן מתקציבו את ההלוואות ואת סוגי הסיוע האחרים וכן את הפעולות הקשורות בעיבוד הנתונים ובדיקתם.

כל הבקשות שנתוניהן נקלטו, נרשמות בקובץ הבקשות. עם קליטת הנתונים נערכות, על פי תכניות, בדיקות תקינות וסבירות במחשב, ומופק דו"ח הכולל את נתוני הבקשות התקינות. בקשות שבמהלך קליטתן נמצאו שגויות, מופק לגביהן דו"ח קליטה ודו"ח שגויות ובו פירוט השגיאות. הדו"חות מועברים לבנקים לבירור ותיקון. התיקונים יחד עם נתוני בקשות חדשות מוזרמים למשרד על גבי מצעים מגנטיים, ונקלטים במערכת הממוחשבת.

— המשרד לא הפיק דו"ח על התיקונים בנתונים. לחלק מהנתונים יש השלכה על קביעת סכום הסיוע. כדי למנוע אפשרות, כי במהלך ביצוע תיקונים יתוקנו נתונים בבקשות גם שלא כדין, יש צורך שהמשרד יפקח על פעולות אלה. מן הראוי, שיופק דו"ח שינויים יומי ערוך לפי סוגים, ויוצבע לדוגמה על כאלה, שיש בהם כדי להשפיע במידה נכרת על סכום הסיוע.

2. כאחד משלבי העיבוד – לאחר קליטת נתוני הבקשה ולפני קביעת הזכאות – מבוצעת במערכת, לגבי כל בקשה, בדיקת השוואה לקובץ ההקבלה שמנהל המשרד. בקובץ ההקבלה נאגרים נתונים על כלל הנרשמים לקבלת סיוע: מקבלי תעודות זכאות; מבצעי הלוואות ומקבלי סיוע אחר בדיוור, כגון דיוור בשכירות ומענקי שכר דירה; ונתוני בעלות על דירות המתקבלים ממשרד האוצר. כל הנתונים האלה נרשמים במערכת הממוחשבת כפי שנתקבלו. הנתונים בקובץ ההקבלה ממויינים לפי מספרי תעודת זהות.

לאחר ההשוואה לקובץ ההקבלה נבחנים נתוני הבקשה על פי קריטריונים וטבלת החלטות, שנקבעו על ידי המשרד ושהוזנו למערכת: על פיהם מתבצעת "החלטה" המחשב, ומופקת בהתאם תעודת זכאות או הודעה על דחייה.

— רישום נכון של מספר תעודות הזכות בקובצי המשרד הוא בעל חשיבות מכרעת בתהליך קביעת הזכאות באמצעות המערכת הממוחשבת. הביקורת העלתה ליקויים

משמעותיים בנדון: ככל הטפסים של בקשת הסיוע מספר הזהות, בהסתמך על התקן הישראלי, הוא שדה בן תשע ספרות, אולם בכל מקרה נרשם בקובץ ההקבלה מספר תעודת הזהות בשבע ספרות בלבד. בשיטה זו ניתן לרשום בקובץ אנשים שונים באותו מספר תעודת זהות, אף כי הקידומת שלהם שונה. אכן בבדיקה מקרית נמצאו בקובץ ההקבלה מקרים, שנרשמו שנים עד שבעה אנשים לפי אותו מספר תעודת זהות.

עוד העלתה הביקורת, כי הרישומים בקובץ ההקבלה על מתן סיוע בדיוור לוקים בחסר:

— בקובץ ההקבלה נבדקו הרישומים לגבי 40 מפוני מעברה, שהמשרד אישר לתת להם הלוואות מוגדלות ומענקים לרכישת דירה במחצית השנייה של שנת 1983 ובשנת 1984, ולפי מסמכי הבנק אף רכשו דירה. אולם רק לגבי אחד מהם היה בקובץ רישום על קבלת ההלוואה ורכישת דירה; שמות 21 לא נכללו בקובץ, כך שלא היו כל פרטים עליהם; שמות 18 הנתורים אמנם נכללו בקובץ, אך ללא פרטים על ההלוואות וכדבר בעלות על דירה.

— בבדיקה, שערך משרד מבקר המדינה בספטמבר 1986 לגבי רישומים, שהתייחסו ל-600 לווים בקירוב, אשר קיבלו הלוואות בשנים 1982 - 1984 מאחד הבנקים למשכנתאות, הועלה, שרק לגבי 76 נרשם בקובץ ההקבלה, שקיבלו את ההלוואה.

בהעדר רישום מלא כדרוש קיימת אפשרות, שהמשרד יאשר סיוע אף למי ששוב אינו זכאי, כיוון שכבר בעבר קיבל סיוע.

3. לבקשת הביקורת בדק המשרד והודיע, כי בספטמבר 1986 היו בקובץ 83 בקשות שגויות שלא טופלו זה שישה חדשים ויותר. בקשות, הנמצאות זמן ממושך בקובץ, בלא שהושלם הטיפול בהן, מהוות גם פתח לניצול לרעה, משום שקיימת אפשרות, שישמשו להוצאת תעודת זכאות בלא ידיעת המבקשים. במערכת לא נכללו הסדרים, כדי שהמחשב יצביע תקופתית על בקשות הנמצאות בטיפול זמן רב, בכלל זה בקשות שגויות שטרם תוקנו. המשרד הודיע, כי בעקבות הביקורת יבחן דרכים לתיקון הדבר.

4. בשל חוסר האפשרות כמתואר לעיל להסתמך על הנתונים שבקובץ ההקבלה בכל מקרה, הנהיג המשרד הפסקה בתהליך האוטומטי לקביעת הזכאות לגבי נרשמים, אשר הנתונים עליהם בקובץ ההקבלה באו ממקורות, שרמת אמינותם, לדעת המשרד, נמוכה. לפיכך הנתונים על נרשמים אלה ותוצאות ההקבלה לגביהם מועברים לטיפול ידני ולהחלטה של עובדי יחידת קלט/פלט באגף האכלוס. הם קובעים, על פי שיקול דעתם, אם הנתונים בקובץ ההקבלה אכן מתייחסים למבקש. פרטי החלטותיהם מוזרמים למערכת והתהליך האוטומטי לקביעת הזכאות מתחדש תוך התחשבות במידע שהוזרם.

התערבות ידנית בתהליך העיבוד של נתוני בקשות, אשר אמור להיות אוטומטי למקליטת הנתונים ורישומם ועד להוצאת תעודת הזכאות, מחייבת אמצעי בקרה מיוחדים.

— הפעולה הידנית אינה מבוקרת כראוי: אין רישום נפרד של כל הבקשות שהועברו לטיפול עובדי יחידת קלט/פלט. אין דיווח נפרד ושיטתי על בקשות, שלגביהן העבירו עובדים אלה הוראות לקליטה כמערכת הממוחשבת, ואין דיווח נפרד על תוכנן. אינו נערך מעקב מסורג או תקופתי אחר הפעילות כדי לעמוד על תקינותה.

5. הביקורת העירה למשרד על כך שיש לשפר את אמצעי ההגנה על הנתונים שבקובץ ההקבלה ואת הגישה אליו. הדבר דרוש מאחר שרוב השימוש בקובץ ולאנשי קלט/פלט גישה מתמדת אל כל הנתונים בקובץ אם לשם עדכון ואם לשם קריאת הנתונים על כל מספר תעודת זהות, ללא הגבלה. מן הראוי גם להכין בעניין זה נוהל במתכונת המקובלת במשרד.

הנתונים הרשומים בקובץ ההקבלה, קובעים במידה רבה את ההחלטות בדבר הפקת תעודת זכאות וסוג הסיוע שיאושר. כדי למנוע ניצול הקובץ על ידי מי שאינו זכאי לכך ולמטרות בלתי רצויות, מן הראוי, שהגישה אל הקובץ ושהשימוש בו יהיו מבוקרים כאורח מתמיד. על המשרד לקבוע בעניין זה הסדרים, כגון הבחנה בין גישה לשם קריאת נתונים, הזרמת

תיקונים, עריכת שינויים בנתונים; והפקת דו"ח על אירועים חריגים הקשורים בקובץ ההקבלה.

מדובר במערכת, הבדוקת ומאשרת אוטומטית זכאות לקבלת הלוואות המסתכמות במיליוני שקלים ולעתים בסכסוד גבוה ביותר מקופת המדינה. על המשרד אפוא, להבטיח בקרה ואמינות מירביים של התהליכים, שעל פיהם מופקים האישורים להלוואות. בנוסף לכך, על המשרד להקפיד, שהנתונים, שעליהם מושתתות פעולות המערכת הממוחשבת וקביעותיה, יהיו שלמים ואמיניים.

בתשובתו מיום 9.12.1986 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, שהוועדה לשירותי מיכון החליטה על עריכת עבודה מקפת לבחינת המערכת ולבדיקת דרכים להשלמת נתונים על ממשי סיוע.

יישום החלטות חריגות

במשרד פועלת ועדת משנה לוועדת ערעורים עליונה, שהוסמכה לקבל החלטות בדבר אישורי זכאות חריגים וגם להגדיל סיוע שלא לפי הקריטריונים. החלטות הוועדה נרשמות על טופס המופנה אליה מן המחוז או הבנק, ופרטיהן מועברים לקליטה ישירה ולרישום במחשב באמצעות עובדי קלט/פלט של המשרד. בתעודת הזכאות המופקת לזכאי נרשמת החלטת הוועדה ומועדה.

שילוב החלטות הוועדה בתהליך עיבוד הנתונים של כלל הבקשות הוא בבחינת אירוע חריג. אחד האמצעים להגנה על מערכת ענ"א הוא דיווח מרוכז על אירועים חריגים וניהול פיקוח שוטף על דיווחים אלה.

— המשרד מפיק דו"ח על נתוני כלל תעודות הזכאות שהונפקו בעקבות החלטת הוועדה העליונה, והוא נבדק על ידי מרכז הוועדה. אולם אין בדיקה, אם התעודות שהוכנו ידנית או בעקבות החלטות חריגות, תואמות את האישורים המקוריים.

נתונים לצורכי ניהול

לצורך ניהול ומעקב אחר הנתונים המצטברים על זכאים, על מקבלי הסיוע ועל אפיוניהם הדמוגרפיים משתמש האגף בתוכנה לניתוח סטטיסטי, שבאמצעותה ניתן לנתח את הנתונים בקובץ הבקשות בהתאם לדרישות שקבע האגף. הרישומים בקובץ זה נקלטו בהדרגה החל באוגוסט 1984 ועד יולי 1986, לפי קבוצות שונות של זכאים. משרד מבקר המדינה ערך בדיקה של אחדים מהנתונים הרישומים בקובץ, והשתמש לשם כך בדיווחים, שהופקו עבורו במחשב המשרד.

— לבקשת הביקורת, נתקבל דו"ח ממיון לפי שלבי הטיפול בבקשות. בדו"ח, שנתקבל ביולי 1986 נרשם "נדחה" לגבי 6,631 מכלל הבקשות: בדו"ח אחר מאותו מועד, המפרט "סיבת דחייה", נרשם, שמספר הנדחים היה 5,032 – הפרש של 1,599. במועד עריכת הביקורת לא ניתן היה לקבל הסבר להפרש ניכר זה. המשרד הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי איתר סיבה לאי ההתאמה.

לאחר מתן הלוואות מעבירים הבנקים במרוכז, בדרך כלל אחת לשבוע, דרישת תשלום לחשב המשרד, כדי שיוכה את חשבונם בסכומי הלוואות שניתנו. בעת ובעונה אחת מעבירים הבנקים דיווח גם לאגף האכלוס ומצרפים את ספחי תעודות הזכאות שמומשו. על פי דיווח זה אמורות להיבדק במחשב דרישות התשלום.

— חשב המשרד מזכה את הבנקים על פי דרישות התשלום שקיבל, ללא קשר לרישומים במערכת הממוחשבת. מן הראוי, שהמערכת הממוחשבת תשולב בפעולות הזיכוי של הבנקים. בצורה זו היה המשרד מבטיח גם את שלמות הרישומים בקובץ הבקשות ואת דיוקם.

דיווח על קבלת מידע והחזקתו

בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, כפי שתוקן בשנת 1985, נקבעו כללים וסייגים למסירת מידע או ידיעות מגופים ציבוריים כהגדרתם בחוק. החוק מחייב גוף ציבורי, שבדרך קבע מקבל מגוף צבורי אחר מידע הנאגר במאגר מידע, להודיע על כך לרשם מאגרי מידע.

משרד האוצר העביר למשרד הבינוי והשיכון, מתוך קובץ מס רכוש המתנהל אצלו, נתונים על כלל בעלי דירות בארץ כדי שהמשרד יוכל אותם בקבציו לצורך אימות נתונים על מבקשי סיוע לדירה. מידע זה נשמר למקרה, שמי מבעלי הדירות יגיש בעתיד בקשה לסיוע בדירה ויהיה צורך לבדוק נתונים לגביו.

— המשרד לא הודיע לרשם מאגרי מידע על קבלת נתונים מתוך קובץ מס רכוש שבניהול משרד האוצר, כמתחייב מהוראות החוק. כעקבות הביקורת הודיע המשרד בסוף 1986, כי יפעל לרישום הקבצים שברשותו אצל רשם מאגרי מידע.



המשרד שיפר את מערכת אישור הסיוע בדירה הן על ידי העברת הטיפול המפורט לבנקים והן על ידי מחשוב התהליך. צעדים אלה ודאי הקלו על הפונים לקבלת סיוע. כאשר משרד ממשלתי קובע באמצעות מערכת ממוחשבת, זכאות אוטומטית, המחייבת כל שנה את קופת המדינה במאות מיליוני שקלים חדשים, מחובתו לדאוג לאמינות מלאה של המערכת.

כפי שטולה מממצאי הביקורת, יש עוד מקום לעשות כדי לתקן את ליקויי המערכת הממוחשבת. על המשרד גם לקבוע בנהלים את סדרי ניהול מאגר המידע שבאחריותו וכללי תפעולו לשם הבטחת המידע ושלמותו. בקשר לכך הפנה מבקר המדינה את תשומת לב המשרד לתקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986, שתחילתן כפברואר 1987.

ממצאי מעקב

בנייה למגורים באמצעות חברות

דו"ח שנתי 35, עמ' 135

הביקורת בנושא בנייה למגורים באמצעות חברות נערכה בחודשים אפריל – נובמבר 1984 ופורסמה בדו"ח השנתי מס' 35, עמ' 135.

משרד הבינוי והשיכון (להלן – המשרד) הפעיל את מרבית הבנייה הציבורית למגורים באמצעות חברות משכנות שהן, לפי הגדרת המשרד, חברות שעמדו בקריטריונים בדבר כושר הארגון והביצוע של הבנייה בהיקף הדרוש ובאיכות נאותה. בניית הדירות ומכירתן נעשית באמצעות החברות המשכנות. לחברות הוחכרו קרקעות מדינה בלא מכרז, במחיר שקבע השמאי הממשלתי; ניתנו הלוואות מסובסדות למימון ביניים של הבנייה ואשראי מסובסד לתשלום הוצאות הפיתוח שבוצע בידי המשרד.

תמורת היתרונות וההטבות האלה, החברות המשכנות נותנות למשרד אפשרות להפעיל בנייה בהיקף הרצוי לו ובמקומות שבהם, לדעתו, דרושה בנייה, ומרבית המימון להפעלת הבנייה בא ממקורותיהן העצמיים ומרוכשי הדירות; דבר זה מקל את העומס על תקציב המדינה. נוסף לזה, החברות מתחייבות לתת זכות קדימה לזכאי המשרד לרכוש את הדירות במחירים שייקבעו על דעתו של המשרד וכן לבנות את הדירות בגודל ובסגנון המקובלים עליו ולאפשר לו לקיים פיקוח הנדסי על בניית הדירות.