

למשרד לא היה פיקוח נאות על התשלומים שביצעו רוכשי המגרשים והוא לא דאג להוציא להם חשבוניות מס כנדרש בחוק; כתוצאה מכך לא העביר לשלטונות המס את המע"מ שנכסה מרוכשי המגרשים.

הבנייה כשיטת "בנה ביתך" מיועדת בעיקרה לאוכלוסיה היותר מבוססת, המעוניינת לשפר, לפי טעמה ואפשרויותיה הכספיות, את רמת הדיוור שלה מעבר לסטנדרדים של הבנייה הציבורית. בדרך כלל בנייה בשיטה זו מתבצעת כאמצעות חברות ממשלתיות על בסיס עסקי או על ידי עמותות של משתכנים. במקרים מיוחדים, שיש למשרד עניין לגזון שכונות או ישובים ולחזק את אוכלוסיתם כיבל המשרד על עצמו לפתח את השטח ולדאוג להקמת האתר. לדעת הביקורת, על המשרד לבחון באופן יסודי את סדרי הפעלת תכנית "בנה ביתך", ובכלל זה חיוב רוכשי המגרשים בהוצאות פיתוח לפי עלויות ספציפיות לכל אתר ולא לפי טבלאות סטנדרדיות.

## הקמת בתי ספר יחידניים 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 ספר אלו נבנו תוך חריגה ניכרת משטח הבנייה ועלותה למ<sup>2</sup> לעומת הסטנדרדים המחייבים להקמת בתי ספר, כפי שאושרו על ידי משרד החינוך והתרבות ומשרד הבינוי והשיכון.

המועצה המקומית יבנה מסרה לקבלן, בעל הצעת יחיד למכרזים שערכה, את הקמתם של שני בתי הספר, אף על פי שהצעתו לבניית בית ספר אחד הייתה גבוהה ב-26% מהאומדן; לגבי בית ספר שני לא הוכן אומדן ולכן גם לא נערכה השוואה לבחינת הצעתו של הקבלן.

ועדת המכרזים קיבלה את החלטתה לבחור בקבלן, בלא שקיבלה חוות דעת של מומחה על הצעתו כנדרש.

הקבלן לא הגיש ערבות בנקאית בהתאם לתנאים שנדרשו במכרזים.

במכרזים אלה קבעה המועצה בפני משתתפים בכוח תנאים קשים ביותר: משך זמן ביצוע של שישה חודשים המהווה כמחצית מהזמן הדרוש לבניית בית ספר דומה ומימון עצמי של עלות הבנייה עד לסיומה. תנאים אלה השפיעו ללא ספק על כך, כי רק קבלן אחד הגיש הצעותיו למכרזים אלה. ברם לאחר בחירת הקבלן נקבעו בחוזים שנחתמו עמו סעיפים המרככים במידה ניכרת תנאים אלו, ובכך נפגע עקרון התחרות ההוגנת בתנאי שוויון שביסודו של כל מכרז. בנסיבות העניין נראה שהעבודה נמסרה לקבלן בדרך לא תקינה וקיים ספק אם נעשתה בתום לב.

השוואה שערכה הביקורת בין בית ספר ביבנה לבין בית ספר יחידני דומה שנבנה באותה תקופה באריאל בידי אותו קבלן העלתה, כי עלות הקמתו של בית ספר ביבנה הייתה גבוהה ב-127% מזו של בית הספר באריאל. שטח בית הספר ביבנה היה גדול ב-51% מבית הספר באריאל לאותו מספר כיתות ועלות הבנייה של הראשון למ<sup>2</sup> הייתה גדולה ב-50% מזו של בית הספר האחרון. יצויין כי משך זמן הבנייה של בית הספר ביבנה היה קצר מהמקובל ותנאי המימון מבחינת הקבלן היו יותר קשים.

הן בבית הספר הממלכתי ביבנה והן בבית הספר באריאל הוקצה אותו שטח לגרעין הלימודי. ברם בבית הספר הממלכתי ביבנה נבנו שטחי עזר (מקלטים, שירותים, אולם התעמלות,

מינהלה, חדרי מדרגות ופרוזדורים) הגדולים במידה ניכרת מהסטנדרדים ומהשטחים שנבנו בבית הספר באריאל, אף כי הם מיועדים למספר דומה של תלמידים.

בית הספר הממלכתי ביבנה תוכנן ונבנה בסטנדרד גבוה מדי.

בעת חתימת החוזה עם הקבלן בוטלו והוקטנו כמויות בסעיפי עבודה שונים. בסופו של דבר בוצעו עבודות גדולות מאלו שנקבעו לאחר ההקטנה, ואף מאלו שנכללו במכרז.



בשנת 1983 יזמה המועצה המקומית יבנה<sup>(1)</sup> הקמתם של שני בתי ספר יסודיים, שבהם מלמדים בשיטה יחידנית, המאפשרת לכל תלמיד להתקדם בלימודיו בהתאם ליכולתו.

בתי הספר, שבנייתם של האחד הסתיימה באוקטובר 1984 ושל האחר ביוני 1985, נבנו תוך חריגה ניכרת משטח הבנייה וממחיר למ<sup>2</sup> לפי הסטנדרדים המחייבים, שנקבעו על ידי משרד החינוך והתרבות ומשרד הבינוי והשיכון להקמת בתי ספר במקומות שונים בארץ.

בדו"ח שנתי 37 (עמ' 244) סוכמה הבדיקה אודות החריגות שהיו בהקמת בתי הספר דלעיל תוך ציון שהיו ליקויים בסדרי קבלת החלטות לאישור המימון של החריגות מהסטנדרדים ולאופן הבדיקה ותשלום החשבונות שהוגשו למשרד הבינוי והשיכון.

בחדשים פברואר – מאי 1987 המשיך משרד מבקר המדינה בבדיקת הסיבות לחריגות מהסטנדרדים המקובלים. נבדקו סדרי מסירת העבודות לקבלן על ידי המועצה המקומית יבנה (להלן – המועצה), והתכנון והפיקוח על הביצוע. הבדיקה נערכה במשרדי העירייה של יבנה, וקוימו בירורים עם מהנדס העיר ומשרדי התכנון והפיקוח באתר. לשם השוואה נערכה בדיקת השלמה במועצה המקומית אריאל, שבתחומה נבנה באותה תקופה בית ספר יחידני.

## החלטות והתקשרויות

1. בינואר 1984 פרסמה המועצה שני מכרזים: אחד להקמת בית ספר ממלכתי בן 18 כיתות, ואחד להקמת בית ספר ממלכתי דתי בן 12 כיתות. בשני המכרזים נקבעו התנאים העיקריים בהם חייב לעמוד כל מציע, וביניהם סיום כל העבודות ומסירת בנייני בתי הספר לא יאוחר מיום 15.8.84, כלומר תוך כחצי שנה, ומימון כל הוצאות הביצוע עד למסירת הבניינים. המועצה תשלם לקבלן שייבחר את מלוא התמורה לא לפני ה-15.9.84.

בצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950 (תוספת רביעית – הוראות בדבר מכרזים וקבלת הצעות) (להלן – הצו) נקבע, כי לפני תום המועד להגשת הצעות יודיע ראש המועצה לוועדת המכרזים בכתב את אומדן ההוצאות הכרוכות בחוזה המוצע במכרז. עוד נקבע כי על יו"ר ועדת המכרזים למסור את ההצעות לידי מומחה לשם קבלת חוות דעתו. לא נקבע מומחה כאמור, יכנס היו"ר את הוועדה והיא תחליט בדבר הצורך בהתייעצות עם מומחה ועל בחירתו. עוד קובע הצו כי על ועדת המכרזים להמליץ על ההצעה הזולה ביותר ובלבד שהמחירים המוצעים הם הוגנים בהתחשב באומדן ההוצאות שנמסר לוועדה. בדרך כלל לא תמליץ הוועדה על הצעה יחידה, ואם בכל זאת תחליט להמליץ על קבלתה, היא חייבת לרשום בפרוטוקול את הנימוקים להחלטתה. דרישה זו יש בה כדי להבטיח קיום של תחרות הוגנת בין כמה מציעים והשוואה של הצעות זו לזו, ולהפחית ככל שניתן אפשרות של זכייה במכרז על יסוד הצעת יחיד, שיכולה גם להביא לכך שהמחיר הנקבע בסופו של דבר הוא בלתי ריאלי ובלתי הוגן.

(1) ביולי 1986 ניתן ליבנה מעמד של עיר.

בכל אחד משני המכרזים נתקבלה הצעה אחת בלבד, שתייהן מאותו קבלן. ב-15.2.84 דנה ועדת המכרזים של המועצה במסירת העבודות להקמת בתי הספר. במהלך הדיון העלה אחד מחברי הוועדה חשדות לגבי תקינות המכרזים, משום שנתקבלה הצעה אחת בלבד, והמליץ לבטלם. בסיכום הדיון הוחלט להעביר את הצעות הקבלן למחלקה הטכנית ולגזברות של המועצה, כדי שיבדקו אם לא ננקבו מחירים מופרזים. עם זאת הוחלט לאשר את המכרזים ולזמן את המועצה לבירור הנושא. בדרך זו ביקשה ועדת המכרזים, המורכבת מאנשי ציבור שאין להם ידיעה טכנית מקצועית, להסתייע בידע של אותן היחידות.

בישיבת מליאת המועצה מיום 17.2.84 הבהיר ראש המועצה את החשיבות שבקידום ההליכים לבניית בתי הספר לקראת שנת הלימודים הבאה, למרות שאין עדיין אישור תקציבי להקמתם. הוא דחה את החשד שהועלה לגבי קבלת הצעה יחידה למכרזים מאותו קבלן. בסיכום הדיון החליטה המועצה לזמן ישיבה נוספת של הוועדה כדי לקבל החלטות מתאימות.

הוועדה התכנסה שנית ב-21.2.84 וקיימה דיון נוסף בשני המכרזים. במהלך הדיון שוב העלה אותו חבר התנגדות לקבלת ההצעות של מציע יחיד בטענה שזה נוגד את החוק והציע לבטל את המכרזים ולפרסמם מחדש, תוך דחיית הטענה בדבר הדחיפות שבהתחלת הביצוע. בסיכום דיוניה החליטה הוועדה ברוב של שלושה כנגד שניים לקבל את הצעת היחיד, תוך שהיא חוזרת ומבקשת את בדיקתה על ידי המחלקה הטכנית והגזברות.

2. הביקורת העלתה, כי בניגוד לאמור בצו נמסר לוועדה רק אומדן ההוצאות של בית הספר הממלכתי, שנערך על ידי המתכנן. הצעת המחיר לבניית בית הספר הממלכתי הדתי, הכולל כאמור 12 כיתות, הייתה במחיר כולל (מחיר פאושלי) ולא נמסר לוועדה אומדן או הערכה כספית לצורך השוואת מחירים. הוועדה גם לא קיבלה לידיה חוות דעת של מומחה, דהיינו חוות דעת של המחלקה הטכנית והגזברות לגבי בדיקת המחירים לשני המכרזים, כפי שביקשה בשתי ישיבותיה. מטרת הכנת אומדן ההוצאות הכרוכות בחווה המוצע במכרז היא להנחות את ועדת המכרזים בשיקוליה לגבי ההחלטה במכרז. בהיעדר אומדן כזה וחוות דעת של מומחה לא היה בידי ועדת המכרזים כלי חשוב לבחינת סבירות ההצעות.

מפרוטוקול הישיבה של הוועדה גם התברר, שהמציע לא הגיש ערכות בנקאית בהתאם לתנאים שנדרשו במכרזים, אלא נתן לגזברות המועצה התחייבות והוראה בלתי חוזרת לעכב תשלום של 17,000 ש"ח העומדים לזכותו במועצה.

בעניין זה ראוי לציין כי בפסקי דין רבים עמד בית המשפט הגבוה לצדק על העקרון שאי קיום התנאי בדבר הגשת הערכות, או הגשת ערכות שאינה בהתאם לתנאים שנדרשו במסמכי המכרז, יש בהם כדי לפסול את ההצעה מעיקרה.

הביקורת ערכה השוואה של האומדן שהכין המתכנן לבית הספר הממלכתי לקראת המכרז אל מול הצעת הקבלן. נמצא שהצעת הקבלן הייתה גבוהה ב-26.4% מהאומדן. השוואה יותר מפורטת לפי סעיפי העבודה מצביעה על פער מחירים גדול, שבכמה מהסעיפים הגיע למאה אחוזים ויותר.

3. שלושה שבועות לאחר פתיחת המכרז, ובטרם נחתם החוזה עם הקבלן על בניית בית הספר הממלכתי התקיים דיון בהשתתפות הקבלן אצל ראש המועצה. באותו דיון טען הקבלן, שתקופת הביצוע שנקבעה במכרז לבניית בית הספר הממלכתי קצרה מדי ולא תהיה לו אפשרות לסיימו בזמן. לפיכך סוכם, שהקבלן ימסור שני אגפים ובהם 12 כיתות, מינהלה ואולם התעמלות על פי לוח הזמנים של המכרז, דהיינו עד 15.8.84, ואילו את יתר העבודות ישלים לא יאוחר מ-1.10.84.

ב-28.2.84, יום לאחר הדיון האמור, נמסר לקבלן צו התחלת העבודה להקמת בית הספר הממלכתי; החוזה בין המועצה לבין הקבלן בנדון נחתם רק באפריל 1984. ערך העבודה לפי החוזה, לאחר קיצוץ של כ-23,000 ש"ח, הסתכם ב-178,488 ש"ח במחירי דצמבר 1983 (\$1,760,000). הקיצוץ בוצע בעקבות הצעת החברה המפקחת מטעם המועצה על הקמת שני בתי הספר, להפחית את עלות הבנייה של בית הספר הממלכתי בדרך של הקטנת כמויות, וביטול סעיפים או שינוי סעיפי עבודות פיתוח על ידי שימוש בחומרים זולים מאלה שפורטו במכרז.

בדיקת תנאי החוזה העלתה, כי הוכנסו בהם שינויים מהותיים לעומת התנאים שנקבעו במכרז כבסיס לתחרות כמפורט להלן:

(א) הקבלן התחייב בחוזה להשלים בניית 12 מבין 18 כיתות ולהעמידן לרשות המועצה ב-31.8.84. יתר הכיתות, לרבות עבודות הפיתוח יושלמו לא יאוחר מ-30.10.84, דהינו אף בכחודש מאוחר מהמועד שסוכם עליו בעת הדיון אצל ראש המועצה.

(ב) למועצה ניתנה אפשרות לשלם לקבלן תשלומי ביניים, תוך קבלת הנחה מכל סכום שייפרע לפני המועד שנקבע בחוזה, דבר שכאמור לא צויין במכרז.

4. החוזה להקמת בית הספר הממלכתי הדתי, נחתם בין המועצה לבין הקבלן ביולי 1984. ערך העבודה לפי החוזה הסתכם ב-140,000 ש"ח במחירי דצמבר 1983 (\$1,380,000). בדיקת תנאי חוזה זה העלתה, כי גם הם נשתנו לעומת אלו שנקבעו במכרז, כדלקמן:

(א) בחוזה נקבע, שהקבלן מתחייב להשלים את בניית 12 הכיתות ב-31.3.85 ואת עבודות הפיתוח ב-15.4.85, ואילו במכרז נקבע המועד ל-15.8.84.

(ב) למועצה, גם על פי חוזה זה, ניתנה אפשרות לשלם לקבלן תשלומי ביניים תוך קבלת הנחה מכל סכום שייפרע לפני המועד שנקבע בחוזה, דבר שלא צויין במכרז.

5. בשני מכרזים אלה קבעה המועצה בפני המשתתפים בכוח תנאים קשים ביותר: משך זמן ביצוע של שישה חודשים המהווה כמחצית מהזמן הדרוש בדרך כלל לבניית בית ספר דומה, ומימון עצמי של עלות הבנייה עד לסיומה. קרוב לוודאי כי תנאים אלה השפיעו על כך, כי רק קבלן אחד הגיש הצעותיו למכרזים אלה וכי המחירים שנקבעו על ידו הביאו בחשבון את עלות המימון העצמי ועלות החשת ביצוע הפרויקט. יצוין כי האומדן שהכין המתכנן לגבי בית הספר הממלכתי כלל תוספת של כ-20% בגין קיצור תקופת הביצוע.

כרם, לאחר בחירת הקבלן נקבעו בחוזים שנחתמו עמו סעיפים המקלים במידה ניכרת כמה מהתנאים החשובים שבמכרזים.

ביסודו של כל מכרז מונח העקרון להבטיח תחרות הוגנת בתנאי שוויון, כך שניתן יהיה להשיג מספר מירבי של הצעות מתאימות ולבחור מהן את ההצעה הנוחה והטובה ביותר.

לדעת הביקורת שינוי תנאי המכרזים, כפי שבא הדבר לידי ביטוי בחוזים עם הקבלן פגע בעקרון של תחרות הוגנת בתנאי שוויון. עקרון השוויון מחייב שכל מי שעשוי לבוא בחשבון כמציע למכרז ידע מראש מה הם התנאים של המכרז. העובדה, שלאחר בחירת הקבלן מתפשרים עימו על תנאי המכרז יוצרת למפרע חוסר שוויון בין מתחרים אפשריים ועל כן מהווה פגם מינהלי חמור. בנסיבות הענין נראה, שהעבודה נמסרה לקבלן בדרך לא תקינה וקיים ספק אם נעשתה בתום לב.

### תכנון בניית בית הספר הממלכתי

1. משרד החינוך והתרבות אישר את התכניות לבניית בית הספר הממלכתי דתי עוד בנובמבר 1982. בית ספר זה נבנה על פי תכניות קיימות, שלפיהן הוקם מקודם בית ספר יחידיני אחר. במאוס 1983 העביר משרד החינוך והשיכון למועצה פרוגרמה לבניית בית הספר הממלכתי ובו 18 כיתות, כשבשלב א' ייבנו 12 כיתות ללא אולם התעמלות בשטח כולל של כ-1,600 מ<sup>2</sup>. בינואר 1984 אישר משרד החינוך והתרבות את התכניות לבניית בית הספר, תוך שהוא מדגיש בפני המועצה, כי באישורים אלה אין משום התחייבות תקציבית מצדו.

בניית בית הספר הממלכתי תוכננה לביצוע בשני שלבים: 12 כיתות בשלב הראשון ו-6 כיתות בשלב השני. בית הספר מכיל שלושה אגפים. כל אגף כולל שש כיתות ומחסנים צמודים ואזור משותף לפעילות על פי שיטת הלימוד היחידינית. באגף השני, שהוא חלק מהשלב הראשון, תיכננה המועצה גם אולם התעמלות המהווה חלק בלתי נפרד מהאגף, כך שבזמן ביצוע הבנייה לא ניתן

להפריד ביניהם. תכנון זה הוכן אף כי משרד הבינוי והשיכון הודיע למועצה עוד במארס 1983, כי בשלב א' יבנו 12 כיתות ללא אולם התעמלות.

לדעת הביקורת, תכנון בית הספר כך, שלא ניתן היה לבנות בנפרד את אולם ההתעמלות מראה, שהמועצה לא נתנה את דעתה להחלטת משרד הבינוי והשיכון.

2. לצורך בדיקת העלות של בית הספר הממלכתי ביבנה ערכה הביקורת השוואה אל מול בית הספר היחידני באריאל הכולל גם הוא 18 כיתות. בית הספר באריאל נבנה באותה תקופה שבה נבנה בית הספר הממלכתי ביבנה, ובידי אותו קבלן. מיקומה של העיר אריאל הוא באזור טופוגרפי הררי. מחיר הסטנדרד של משרד הבינוי והשיכון בגין תוספת הר והסקה גבוה ב-36% ממחיר העלות בשפלה.

להלן טבלת נתונים על שטחי הבנייה ועלותה ביבנה ובאריאל, (בש"ח):

| מספר כיתות                                                            | אריאל   | יבנה    | הפרש    | הפרש כ-% |
|-----------------------------------------------------------------------|---------|---------|---------|----------|
| 18                                                                    | 18      | 18      | —       | —        |
| שטח במ <sup>2</sup>                                                   | 2,103   | 3,181   | 1,078   | 51.2     |
| עלות הבנייה במחירי דצמבר 1983                                         |         |         |         |          |
| (כולל מע"מ)                                                           | 126,290 | 211,355 | —       | —        |
| עלות הבנייה לבית ספר בשפלה במחירי דצמבר 1983 (כולל מע"מ) <sup>°</sup> | 92,860  | 211,355 | 118,495 | 127.6    |
| מחיר למ <sup>2</sup> <sup>°</sup>                                     | 44.156  | 66.443  | 22.287  | 50.5     |

<sup>°</sup> ממחיר בית הספר באריאל ניכר 36% (תוספת הר והסקה) כדי להתאימו למחיר בית ספר בשפלה.

מהנתונים דלעיל עולה, שעלות הקמתו של בית הספר ביבנה הייתה גבוהה ב-127.6% מזו של בית הספר באריאל, אף כי שניהם בתי ספר יחידניים שנבנו בידי אותו קבלן ובאותה תקופה. העלות הגבוהה של בית הספר ביבנה נובעת מכך, ששטחו גדול ב-51% משל בית הספר באריאל ועלות הבנייה של הראשון למ<sup>2</sup> הייתה גדולה ב-50% מזו של בית הספר האחרון. עם זאת, בהשוואת העלות, כאמור, יש להביא בחשבון, כי משך זמן הבנייה של בית הספר ביבנה היה, על אף הארכת התקופה להשלמת עבודת הבנייה כנאמר לעיל, קצר מהמקובל ותנאי המימון מבחינת הקבלן היו יותר קשים.

### שטח הבנייה וארגונו התפקודי

שטחה הממוצע ברוטו של כיתה הוא שטחה של הכיתה בתוספת החלק היחסי של שטחי העזר (אולם התעמלות, מקלטים, מנהלה ועוד). בבית הספר הממלכתי ביבנה הגיע שטח זה ל-177 מ<sup>2</sup>, ואילו הסטנדרד התקף של משרד החינוך והתרבות ושל משרד הבינוי והשיכון, שהוחל גם על בית הספר הממלכתי ביבנה, קובע, כי שטחה ברוטו של כיתה יהיה 130 מ<sup>2</sup>. שטחה ברוטו של כל כיתה בבית הספר באריאל הוא 130 מ<sup>2</sup> בהתאם לסטנדרד (לרבות אולם התעמלות שתוכנן אך טרם בוצע מחוסר תקציב).

הן בבית הספר הממלכתי ביבנה והן בבית הספר באריאל הוקצה אותו שטח לגרעין הלימודי המכיל שש כיתות ואזור משותף. ברם בבית הספר הממלכתי ביבנה נבנו שטחי עזר (מקלטים, שירותים, אולם התעמלות, מינהלה, חדרי מדרגות ופרווזורים) הגדולים במידה ניכרת מהסטנדרדים ומהשטחים שנבנו בבית הספר באריאל אף שהם מיועדים למספר דומה של תלמידים. להלן פרטים:

(א) שטחו של אולם ההתעמלות בבית הספר ביבנה, הכולל מלתחות ושירותים, הוא 348 מ<sup>2</sup>. שטחו המתוכנן של אולם ההתעמלות בבית הספר באריאל הוא 260 מ<sup>2</sup>.

(ב) לבית הספר ביבנה נבנה מקלט לכל אחד משלושת האגפים. השטח הכולל של שלושת המקלטים ביבנה הוא 319 מ<sup>2</sup> ואילו בהנחיות התכנון של משרד הבינוי והשיכון נקבע שטחו של מקלט ל-180 מ<sup>2</sup>. לבית הספר באריאל, הנמצאת באזור בטחוני רגיש, נבנה מקלט מרכזי אחד בשטח של 180 מ<sup>2</sup>, בהתאם להנחיות המשרד.

(ג) בבית הספר ביבנה נבנו לכל אגף בנפרד חדרי שירותים בשטח כולל של 107 מ<sup>2</sup>, ואילו בבית הספר באריאל נבנו לכל שלושת האגפים שירותים מרוכזים בשטח של 35 מ<sup>2</sup>.

התפיסה התכנונית הכללית של בית הספר הממלכתי ביבנה, אשר לפיה לכל אגף הועדו שטחי עזר נפרדים - חדרי שירותים, מקלט, חדר מדרגות ופרוזדור - הביאה להגדלת שטח הבנייה ועל כן לייקור משמעותי של עלות הבנייה.

לפי חישובי הביקורת, כאשר מפוצלת הבנייה כאמור לשלוש יחידות נפרדות, גדלות ההוצאות בעבודות עפר בכ-5%; בעבודות בטון מזוין בכ-30%; ובעבודות תברואה וחשמל בכ-100% ויותר, לעומת בנייה ביחידה אחת.

ההוצאות גדלות במידה ניכרת כפרט בנוגע למתקנים ספציפיים למקלט - דלת הדף, מערכת שאיבת מים, חלונות ליציאת חירום, צנורות אוורור, שלבי טיפוס. כאמור נבנו לבית הספר הממלכתי ביבנה שלושה מקלטים.

### סטנדרד הבנייה

בית הספר הממלכתי ביבנה תוכנן ונבנה בסטנדרד גבוה. הביקורת ערכה השוואה של סטנדרד הבנייה של בית הספר ביבנה אל זה של בית הספר באריאל:

(א) עבודות טיח - עבודות הטיח הפנימי והחיצוני בבית הספר ביבנה תוכננו ובוצעו בציפוי אקרילי שמחירו הכולל למ<sup>2</sup> גדול בכ-220% ממחירו של טיח רגיל, כפי שנעשה בו שימוש בבית הספר באריאל.

לפי חישובי הביקורת, העדפת השימוש בציפוי אקרילי בבית הספר ביבנה על פני ציפוי הקירות בטיח רגיל הביאה לייקור עלות בסכום השווה ל-\$45,000.

(ב) כיסוי גגות - כיסוי חלק מהגגות של בנין בית הספר ביבנה תוכנן ובוצע במערכת סיכון מאלמנטים דמויי רעפים מיובאים היקרים פי שישה מלוחות תוצרת הארץ, אשר בהם נעשה שימוש בבית הספר באריאל. לפי חישובי הביקורת, שימוש באלמנטים מיובאים הביא לייקור עלות נוספת בסכום השווה ל-\$86,000.

(ג) דלתות ומחיצות - הדלתות בבית הספר ביבנה תוכננו ובוצעו בציפוי פורמיקה, דבר שייקר את העבודה. בבית הספר באריאל הורכבו דלתות עץ סטנדרדיות. המחיצות והדלתות לשירותים בבית הספר ביבנה תוכננו ובוצעו מחומר פי.וי.סי. במסגרת מאלומיניום, ועלותם כפולה מאלו מעץ רגיל שתוכננו ובוצעו בבית הספר באריאל.

(ד) מתקני תברואה - בבית הספר ביבנה הותקנו כיורים ואסלות במספר גדול ללא כל יחס לצרכים ולסטנדרד של משרד הבינוי והשיכון: 67 כיורים ואסלות בבית הספר ביבנה, לעומת 29 בבית הספר באריאל ו-23 לפי הסטנדרד.

הביקורת אינה מקבלת את טענת המועצה, שבית ספר יחידי שונה עקרונית בשטחו ובעלות הבנייה מבית ספר סטנדרדי. בית הספר היחידי באריאל הוא דוגמה לבית ספר שתוכנן בהתאם לסטנדרדים ולהנחיות התכנון של משרד הבינוי והשיכון ובעלות שלא חרגה מהתקציב שאושר. הוא מתפקד כראוי בשיטת הלימוד היחידי. על סמך טענת המועצה, בלא שנבדקה על ידי גוף מקצועי, המליץ אגף התקציבים במשרד האוצר בפני ועדת הכספים של הכנסת על אישור תקציבים נוספים (כמפורט

כד"ח (שנתי 37) לכיסוי ההוצאות הקשורות להקמתו של בית הספר הממלכתי וגם של בית הספר הממלכתי דתי ביבנה.

עבודות פיתוח – בעת תחילת החווה עם הקבלן בוטלו והוקטנו כמויות בסעיפי עבודות שונים. מהחשבון הסופי התברר, כי במספר סעיפי עבודות פיתוח שילמה המועצה לקבלן לפי כמויות גדולות מאלו שנקבעו לאחר ההקטנה, ואף מאלו שנכללו בכתב הכמויות המקורי שצורף למכרז.

הגדר ההקפית בוצעה בשלמותה מפרופילי מתכת על גבי חגורת בטון מזוין והושקע בה כ-175,000 ש"ח במחירי יולי 1987: על פי התכנון חלק מהגדר אמורה הייתה להיעשות מרשת, שמחירה כמחצית ממחיר החומר שממנו נעשה כפי שצוין. מגרש הספורט תוכנן להיות מרוצף בשטח של 1,350 מ<sup>2</sup>. לפי החווה, קוצץ שטחו ל-700 מ<sup>2</sup>. בפועל משתרע מגרש הספורט על שטח מרוצף של 1,720 מ<sup>2</sup>.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 1987 הסבירה עיריית יבנה, כי בעת קביעת הסטנדרטים עמד לעיניה החסכון הניכר שיושג בעלות האחזקה השוטפת. אולם בידי העירייה לא נמצא תחשיב לביסוס תשובתה זו. אמנם כאשר הבנייה היא בסטנדרד גבוה, תוך שימוש בחומרים יותר עמידים, פוחת הצורך בתיקונים: עם זה עלותו של כל תיקון לכשיידרש תהיה יחסית גבוהה.



המועצה המקומית יבנה מסרה לקבלן, בעל הצעת יחיד למכרזים שערכה, את העבודות להקמת שני בתי ספר יחידניים בלי להקפיד על סדרי מכרז תקינים. הצעתו לבניית בית הספר הממלכתי הייתה גבוהה ב-26% מהאומדן שהכינו מתכנני המועצה; לגבי בניית בית הספר הממלכתי הדתי לא הוכן אומדן ולכן גם לא נערכה השוואה לבחינת הצעתו של הקבלן. ועדת המכרזים קיבלה את החלטתה לבחור בקבלן, בלא שקיבלה חוות דעת של מומחה על הצעתו כנדרש.

כמה מהתנאים שנקבעו במכרזים היו חריגים: נקבע משך ביצוע של שישה חודשים להשלמת בנייה של כל בית ספר, המהווה כמחצית מהזמן המקובל להקמת מבנה דומה. כן נדרש הקבלן לממן בעצמו את עלות הבנייה ולקבל את התמורה רק בסיומה. תנאים חריגים אלו מסבירים כמידה רבה את העובדה, מדוע רק קבלן אחד מצא לנכון להגיש הצעה למכרזים. כרם לאחר שהוחלט על הקבלן הזוכה, נקבעו בחוזים שנחתמו עמו תנאים שונים המקלים כמידה ניכרת על הקבלן ושלא היו ידועים לכל מי שעשוי היה לבוא כמציע למכרז. דבר זה מהווה פגם יסודי חמור בכללי ניהול מכרזים שתכליתם קיום תחרות הוגנת בתנאים שווים. כנסיבות הענין נראה שהעבודה נמסרה לקבלן בדרך לא תקינה וקיים ספק אם נעשתה בתום לב.

הקבלן, שזכה בשני המכרזים, הוא גם הקבלן שכנה באותו זמן באריאל בית ספר יחידני דומה, שתוכנן ובוצע בפיקוח ישיר של המועצה המקומית אריאל ומשרד הבינוי והשיכון. הביקורת הצביעה על כך, שעלות הקמתו של בית הספר הממלכתי ביבנה הייתה גבוהה ב-127.6% מזו של בית הספר באריאל. שטח בית הספר ביבנה היה גדול ב-51% מבית הספר באריאל לאותו מספר כיתות.

בית הספר היחידני באריאל הוא דוגמה לאפשרות של הקמת בית ספר כזה כהתאם לקריטריונים שנקבעו על ידי משרד הבינוי והשיכון ומשרד החינוך והתרבות ובהוצאה שלא חרנה מהתקציב שאושר.

הביקורת אינה מקבלת את טענת המועצה, שבית ספר יחידני שונה עקרונית בשטחו ובעלות הבנייה מבית ספר סטנדרטי. כבר צוין בד"ח שנתי 37 של מבקר המדינה, כי משרד החינוך והתרבות ומשרד הבינוי והשיכון באשרם את ההקמה של שני בתי הספר התנו זאת בהקפדה על הסטנדרטים בנוגע לשטח ולמחיר שנקבעו על ידם. כפי שמוכיחה הבנייה של בית הספר באריאל על ידי אותו קבלן, אכן ניתן היה לעמוד בתנאי האמור ולוא המדובר בבית ספר יחידני.

מכאן גם שהמלצת אנף התקציבים במשרד האוצר לאשר תוספת תקציב גדולה מן הרזרבה הכללית להשלמת אמצעי המימון של בניית בתי הספר ביבנה, נוכח הטענה דלעיל של המועצה אודות אופיו המיוחד של בית ספר יחידי, לא התבססה על בדיקה כדושה. כפי שכבר צוין בדו"ח שנתי 37 (עמ' 224), היה בהמלצה זו משום אישור בדעבר להוצאת כספים בלתי מוצדקת על ידי המועצה.

## הטיפול במבקשי סיוע בדיור

### ריכוז ממצאים

המשרד אינו מפרסם בציבור את הנהלים והקריטריונים לפיהם נקבעות הזכויות לסיוע בדיור. קבלת הקהל במשרד נעשית רק בשעות לפני הצהריים, שאינן נוחות לאנשים עובדים. גם כמה מהחברות הפועלות מטעם המשרד מקבלות קבוצות אוכלוסיה מוגדרות רק בשעות לפני הצהריים.

בקהל מטפלים פקידים בדרג זוט, שלחלקם אין ההכשרה הדרושה למילוי תפקידם. מחיר הנפקת תעודת זכאות לקבלת השתתפות מהמשרד בשכר דירה הועלה לאחרונה מאוד והוא מגיע לעתים למחצית סכום ההשתתפות בשכר דירה שמקבל האורח בחודש אחד.

אחדים מן הגופים המופקדים על אישור סיוע בדיור לאורח אינם מקיימים רישום ומעקב מסודרים אחר מהלך הטיפול בבקשות האזרחים לסיוע ואינם יכולים, בשל כך, לאתר עיכובים ותקלות בטיפול ולהשיב לאזרחים המבקשים לדעת את מצב הטיפול בבקשתם.

הטיפול בחלק מהבקשות להשתתפות בשכר דירה נמשך זמן רב בשל עיכובים ממושכים של עד כדי תשעה חודשים בהעברתן לדיון בוועדה המתאימה.

את התעודות המקנות זכאות לסיוע בדיור נוהג המשרד לשלוח למשרדי הבנק המטפל בלא להודיע למבקשים על הנפקת התעודה, דבר הגורם טרחה לאזרחים ועיכובים במימוש הסיוע.

מבקשי סיוע המצהירים על היותם חסרי דיור נדרשים לעתים להמציא אישור נוסף ממס רכוש על היותם חסרי דיור במקום שהמשרד יברר זאת בעצמו עם משרדי מס רכוש ויחסוך טירחה לאורח.

המשרד מוסיף לנהוג כך, למרות שידוע לו כי משרדי מס רכוש חדלו לאחרונה להעניק לאזרחים את האישורים המבוקשים ובהעדרם – אין אפשרות למימוש הסיוע.

היחידות לטיפול בפניות הציבור ובתלונות, לא תמיד ביררו עד תום את הטענות והתלונות שהעלו בפניהם האזרחים.



משרד הבינוי והשיכון אחראי מטעם הממשלה על ענף הבנייה והשיכון במדינה. במסגרת אחריותו זו הוא נותן שירותים חיוניים רבים לאורח לסיפוק צורכי הדיור שלו. למטרה זאת מפעיל המשרד תכניות סיוע מגוונות לקבוצות אוכלוסיה שונות שעל פיהן יכול האורח להסתייע בהלוואות לרכישת דירה או להרחבת הקיימת, או לקבל מהמשרד השתתפות במימון שכר דירה בקשר לשכירת דירה בשוק החפשי. לחסרי יכולת מאפשר המשרד לשכור דירה מן הרכוש הציבורי. כן ממונה המשרד על ביצוע חוקים, שמטרתם להסדיר את הפעילות של ענף הבנייה והדיור.

מכאן גם שהמלצת אנף התקציבים במשרד האוצר לאשר תוספת תקציב גדולה מן הרזרבה הכללית להשלמת אמצעי המימון של בניית בתי הספר ביבנה, נוכח הטענה דלעיל של המועצה אודות אופיו המיוחד של בית ספר יחידי, לא התבססה על בדיקה כדרוש. כפי שכבר צוין בדו"ח שנתי 37 (עמ' 224), היה בהמלצה זו משום אישור בדיעבד להוצאת כספים בלתי מוצדקת על ידי המועצה.

## הטיפול במבקשי סיוע בדיור

### ריכוז ממצאים

המשרד אינו מפרסם בציבור את הנהלים והקריטריונים לפיהם נקבעות הזכויות לסיוע בדיור. קבלת הקהל במשרד נעשית רק בשעות לפני הצהריים, שאינן נוחות לאנשים עובדים. גם כמה מהחברות הפועלות מטעם המשרד מקבלות קבוצות אוכלוסיה מוגדרות רק בשעות לפני הצהריים.

בקהל מטפלים פקידים בדרג זוט, שלחלקם אין ההכשרה הדרושה למילוי תפקידם. מחיר הנפקת תעודת זכאות לקבלת השתתפות מהמשרד בשכר דירה הועלה לאחרונה מאוד והוא מגיע לעתים למחצית סכום ההשתתפות בשכר דירה שמקבל האזרח בחודש אחד.

אחדים מן הגופים המופקדים על אישור סיוע בדיור לאזרח אינם מקיימים רישום ומעקב מסודרים אחר מהלך הטיפול בבקשות האזרחים לסיוע ואינם יכולים, בשל כך, לאתר עיכובים ותקלות בטיפול ולהשיב לאזרחים המבקשים לדעת את מצב הטיפול בבקשתם.

הטיפול בחלק מהבקשות להשתתפות בשכר דירה נמשך זמן רב בשל עיכובים ממושכים של עד כדי תשעה חודשים בהעברתן לדיון בוועדה המתאימה.

את התעודות המקנות זכאות לסיוע בדיור נוהג המשרד לשלוח למשרדי הבנק המטפל בלא להודיע למבקשים על הנפקת התעודה, דבר הגורם טרחה לאזרחים ועיכובים במימוש הסיוע.

מבקשי סיוע המצהירים על היותם חסרי דיור נדרשים לעתים להמציא אישור נוסף ממס רכוש על היותם חסרי דיור במקום שהמשרד יברר זאת בעצמו עם משרדי מס רכוש ויחסוך טירחה לאזרח.

המשרד מוסיף לנהוג כך, למרות שידוע לו כי משרדי מס רכוש חדלו לאחרונה להעניק לאזרחים את האישורים המבוקשים ובהעדרם – אין אפשרות למימוש הסיוע.

היחידות לטיפול בפניות הציבור ובתלונותיו, לא תמיד ביררו עד תום את הטענות והתלונות שהעלו בפניהם האזרחים.



משרד הבינוי והשיכון אחראי מטעם הממשלה על ענף הבנייה והשיכון במדינה. במסגרת אחריותו זו הוא נותן שירותים חיוניים רבים לאזרח לסיפוק צורכי הדיור שלו. למטרה זאת מפעיל המשרד תכניות סיוע מגוונות לקבוצות אוכלוסיה שונות שעל פיהן יכול האזרח להסתייע בהלוואות לרכישת דירה או להרחבת הקיימת, או לקבל מהמשרד השתתפות במימון שכר דירה בקשר לשכירת דירה בשוק החפשי. לחסרי יכולת מאפשר המשרד לשכור דירה מן הרכוש הציבורי. כן ממונה המשרד על ביצוע חוקים, שמטרתם להסדיר את הפעילות של ענף הבנייה והדיור.

את שירותיו לאזרח נותן המשרד ישירות או באמצעות חברות ממשלתיות הפועלות מטעמו, כמו חברת הבנייה שיכון ופיתוח לישראל; חברת השיכון "עמידר"; חברת אפרידר לשיכון ולפיתוח אשקלון; והחברה לפיתוח איזור לוד רמלה (לור"ם).

עוד נעזר המשרד במתן שירותיו לאזרח בחברות מקומיות משותפות לממשלה ולעיריות כמו חברת "פרוות" בירושלים, "חלמיש" בתל אביב יפו, "שקמונה" בחיפה ו"חלד" בפתח תקוה ובחברת "עמיגור" שהיא בבעלות הסוכנות היהודית וברשותה מצאי ניכר של דירות. שירותים נוספים בנושאי בנייה ודיור ניתנים על ידי מרכז הבנייה הישראלי והאגודה לתרבות הדיור.

הסיוע הכספי לפתרון בעיות הדיור שהמשרד מאשר לאזרחים ניתן באמצעות הבנקים המסחריים. לצורך זה מטפלים הבנקים בקהל מבקשי הסיוע בדיור ומעניקים להם הלוואות על פי קריטריונים והנחיות של המשרד.

המשרד אחראי אפוא על תחום חיוני ובסיסי של סיוע בהשגת דיור הולם לאוכלוסייה ובמיוחד למשפחות הצעירות. לעתים קרובות מדובר במתן קורת גג ופתרון דיור לנזקקים ולחלשים שבחברה. מכאן גם החשיבות שיש ליחס לאיכות וליעילות השירות, ולמידת הרגישות שמגלה המשרד לבעיותיו של האזרח הפונה אליו.

### הזכאות לסיוע בדיור ופרסומה לציבור

המשרד מקיים תכניות סיוע לזוגות צעירים, לעולים חדשים, לתושבי שכונות המצוקה, למשפחות הגרות בצפיפות ובתנאי דיור קשים, לתושבים העוברים לאזורי פיתוח ועוד. הקריטריונים והכללים לאישור הסיוע לדיור על מסלוליו ותנאיו אינם מעוגנים בחוק כפי שזה קיים למשל בנושאי תגמולים וקצבאות ביטוח לאומי, אלא הם נקבעים בהחלטות מנהליות ומבוטאים בנהלים, בהוראות ובהנחיות שהמשרד מוציא מפעם לפעם לעובדיו, לחברות הפועלות מטעמו ולבנקים.

הביקורת העירה לא אחת בעבר, ולאחרונה בדו"ח שנתי 37 (עמ' 217 - 229), על כך, שהמשרד הוציא הוראות והנחיות שלא בדרך שנקבעה לכך בנהלי המשרד. הביקורת הצביעה גם על פרסום בלתי מספיק של הקריטריונים לקביעת הזכאות ושל הזכויות המגיעות לאזרח המבקש סיוע בדיור; על מניעת סיוע בלא הצדקה או ללא הנמקה מספקת לכך; ועל כך שלא הובהרה לאזרח זכותו לערור על החלטות בעניינו. משקלם של ממצאים אלה בולט כשמדובר בבקשות לדיור בשכירות, שהגישו משפחות השרויות במצוקת דיור קשה ובמצב כלכלי וחברתי ירוד.

משרד מבקר המדינה המליץ, שהמשרד יעגן בנהליו את כל ההוראות וההנחיות בנוגע לכללי הסיוע בדיור ויפרסם בציבור את הנהלים והקריטריונים בדבר מתן סיוע בדיור לסוגיו לחלקי האוכלוסייה השונים.

### הטיפול במבקשי סיוע בדיור

המגע היומיומי בין האזרח לבין המשרד והחברות הפועלות מטעמו צומצם במידה רבה בשנים האחרונות עם העברת חלק גדול מן הפעולות לידי הבנקים. אישור הזכאות לסיוע נקבע לרוב על פי קריטריונים הנבדקים בעזרת מחשב. עם אישור הסיוע מנפיק המשרד לאזרח תעודת זכאות המפרטת את סוג הסיוע, גודלו ותנאיו. הדבר הביא לקיצור הזמן הדרוש למתן הסיוע לאזרח ולשיפור ניכר ברמת השירות; האזרח רשאי לבחור את הבנק הרצוי לו ואת פתרון הדיור המתאים לו.

השיפור ברמת השירות לאזרח מתיחס אמנם לחלק גדול מהאוכלוסייה, אולם דווקא האזרחים חסרי האמצעים שמצוקתם היא הקשה ביותר, עדיין נותרו ללא טיפול הולם ואינם יכולים להסתייע בהלוואות מפאת העדר מקורות לפרעונן; הם זקוקים לדיור בשכירות או להשתתפות כספית לשכירת דירה.

סדרי מתן השירות לאזרחים נבדקו ביחידות המופקדות על טיפול בפניות ובתלונות של אזרחים שבמשרד הראשי; ביחידת האכלוס במחוז המרכז ובחברות חלמיש, פרוות ועמידר. נבדקו גם סדרי מתן השירות על ידי סניף של אחד הבנקים למשכנתאות.

קבלת הקהל במשרד נעשית רק בשעות לפני הצהריים, שאינן נוחות לאנשים עובדים. גם כמה מהחברות הפועלות מטעם המשרד מקבלות קבוצות מוגדרות של קהל רק בשעות לפני הצהריים. שירות טלפוני העומד לשירות הציבור לכירורים שונים אינו נוח עקב העומס על קווי הטלפון. היחידה לטיפול בפניות הציבור והיחידה לטיפול בתלונות הציבור שבמשרד הראשי אינן מקבלות קהל אלא מסתפקות בקשר מכתבים עם הפונים אליהן.

העובדים הבכירים במחוז המרכז, בו נבדקו סדרי השירות לאזרח, אינם מקבלים בדרך כלל קהל. אחדים מהפקידים, העוסקים בקבלת קהל והנאלצים להתמודד עם בעיות של אוכלוסיה הנמצאת במצוקת דיור ואף במצוקה נפשית וחברתית קשה, חסרים את ההכשרה המתאימה לעבודה רבת חשיבות ואחריות זו; חלקם נמנים עם בעלי דרגות השכר הנמוכות ובהם כאלה המקבלים השלמת הכנסה מן המוסד לביטוח לאומי.

לדעת הביקורת, שיפור השירות מחייב הצבת פקידים מיומנים וקביעת סדרי קבלה נוחים ויעילים, בכלל זה שעות קבלה נוחות. רצוי גם לשתף יותר את העובדים הבכירים במחוז בקבלת קהל.

בתשובתו לממצאי הביקורת ציין המשרד, כי הוא קיים בשנת 1987, בשיתוף עם אוניברסיטת תל אביב, קורס המיועד לעובדים העוסקים בנושאי איכלוס וכי בתוכניתו לקיים בשנת 1988 סדנאות להדרכת עובדים אלה, לשם שיפור תפקודם בתחום קבלת קהל. עוד הוסיף המשרד כי במקרים מיוחדים אף עובדים בכירים בדרג של מנהל מחוז וסגן מנהל מחוז הם בין מקבלי קהל. לדעת הביקורת, רצוי שהמגע בין האזרח לבין הדרגים היותר בכירים לא יצמצם רק למקרים שיש לפתור בעיות מורכבות אלא ישא אופי של פתיחות ונכונות לעמוד מקרוב על בעיותיהם של קהל הפונים ולטכס יחד אתם עצה כיצד לחלצם ממצוקתם.

### השתתפות בשכר דירה

השתתפות כספית בדמי השכירות לאזרחים השוכרים דירה בשוק החופשי ניתנת בעיקר לזוגות צעירים בעלי דרגת זכאות גבוהה בתכנית הסיוע לזוגות הצעירים, לעולים חדשים ולמשפחות המתקיימות מקצבאות של הביטוח הלאומי, קשישים מקבלי הטבה סוציאלית, משפחות חד הוריות ובודדים שהם נכים.

1. הטיפול בציבור זה הוא בידי הבנקים. עד ה-1.2.87 קיבל הבנק מהמשרד עבור שירותיו דמי טיפול בשיעור של 4.5% מסכום ההשתתפות בדמי השכירות; במועד זה הועלו דמי הטיפול ל-8%. התברר כי גם האזרח מצדו משלם לבנק עמלה בעד טיפול בהנפקת תעודת זכאות לסיוע; העמלה מגיעה לעתים למחצית מסכום ההשתתפות החדשית של המשרד הניתנת לאזרח. באוגוסט 1987 הוגדלה בגין הוצאת תעודת הזכאות העמלה לבנק מ-5 ל-60 שקלים. לדעת הביקורת, אין הצדקה לחייב את מקבלי הסיוע שחלקם מתקיים משכר נמוך או מגמלת הבטחת הכנסה, בעמלה זו. לעתים מתעכבת הנפקת תעודת זכאות על ידי הבנק עד לפניית האזרח בנדון. כתוצאה מכך משתנה גם מתן ההשתתפות הכספית לאזרח הזכאי לכך.

2. מהביקורת עולה, כי בכמה מהגופים המשרתים את האזרח אין קיימים רישום ומעקב אחר שלבי הטיפול בבקשותיו וגם אינו קיים רישום על תנועת התיק, כדי שאפשר יהיה לתת מידע מוסמך על השלב בו מצוי הטיפול בבקשתו ובמידת הצורך – לזרזו.

משרד מבקר המדינה בדק 18 בקשות. נמצא שטיפול בארבע מהן היה ממושך: הבקשות השתוו למעלה משלושה ועד תשעה חודשים עד שהובאו לדיון בוועדה מתאימה. עיכוב במשך זמן כאמור אינו דבר של מה בכך, כשמדובר במעוטי אמצעים ומטופלים בבעיות עד כדי היחשפות לסכנת פיגור מהדירה במקרה של פיגור בתשלום שכר הדירה לבעליה. להלן תיאור הטיפול בארבע הבקשות:

(א) גרוש, המתקיים מגמלת הבטחת הכנסה, שנהנה בעבר מהשתתפות מטעם המשרד בשכר הדירה, הגיש ב-1.7.87 לחברת חלמיש בקשה לקבלת המשך השתתפות בשכר דירה שתוקפה פג

באוגוסט 1987. רק ב-23.8.87 העבירה חלמיש את הבקשה לחקירה לשם אימות נתוניה. תוצאות החקירה שהתקבלו ב-11.9.87 היו, כי רמת המחיה של המבקש נמוכה ביותר, הוא נתון במצוקה כלכלית וסובל מבעיות רפואיות. ב-6.10.87, כשלושה חודשים לאחר מועד הגשת בקשתו, עדיין לא קיבל המבקש תשובה מחלמיש.

(ב) גרושה ללא ילדים, המתקיימת מגמלת הבטחת הכנסה, ואשר קיבלה בעבר מהמשרד השתתפות בשכר הדירה, הגישה לחלמיש, באפריל 1987, עם תום מועד הסיוע הקודם, בקשה להמשיך סיוע בשכר דירה. רק כעבור חודש וחצי העבירה חלמיש את בקשתה לחקירה. חודש לאחר מכן נתקבלו ממצאי החקירה, שאימתו את פרטי הבקשה. בסוף 1987 התלוונה המבקשת בפני חלמיש, שהיא ממתינה כבר כחצי שנה לאישור בקשתה. עובדי חלמיש לא יכלו למסור לה, מתי תאושר בקשתה.

(ג) אסיר לשעבר, אשר נהנה בשנים 1984 ו-1985 מהשתתפות בשכר דירה מהמשרד, הגיש, בנובמבר 1986, בקשה למשרד להמשיך השתתפות בשכר דירה. בתום חקירה בענינו, לאימות הפרטים שמסר, עוכבה בקשתו במשך שלושה חודשים עד להעברתה לדיון בוועדה המתאימה. בתקופת הביניים נאלץ המבקש להתגורר במסעדה בה עבד מחוסר אמצעים להשגת פתרון דיור הולם.

(ד) גרושה עם ילד ביקשה מהמשרד בסוף אפריל 1987 המשך השתתפות בשכר דירה שתוקפה עמד לפוג ביוני 1987. רק בסוף ספטמבר, לדבריה, לאחר בקשות חוזרות ונשנות ולאחר שפג תוקף חוזה השכירות ונתלוותה עם זה סכנת פינוי, הונפקה לה בראשית אוקטובר תעודת הזכאות.

### בירור הזכאות לסיוע בדיור

כנציבות תלונות הציבור שבמשרד מבקר המדינה התקבלו כמשך 1987 תלונות מאזרחים, שבקשותיהם לקבלת סיוע בדיור נדחו בנימוק, שעל פי רישומי מס רכוש בבעלותם דירה או חלק ממנה, דבר השולל את זכותם לסיוע. לדברי אותם אזרחים אין הם בעלי דירות. לאימות טענתם זו נדרשו על ידי משרד הבינוי והשיכון להמציא ממשרד מס רכוש אישור לכך. ברם, מאז אפריל 1987 אין משרדי מס רכוש, על פי הוראה פנימית, נענים לבקשותיהם. למרות שמשרד הבינוי והשיכון יודע על גישתם זו של משרדי מס רכוש הוא מוסיף לדרוש מהאזרחים להמציא לו אישורים ממשרדים אלה. כך מועבר אל האזרח נטל ההוכחה, כי אין דירה בבעלותו, בלא שתהא לו כתובת לפנות אליה.

להלן שתי דוגמאות של תלונות בעניין העברת נטל הוכחה לאזרח:

1. משפחה בת חמש נפשות, שביקשה הלוואה לרכישת דירה, המציאה לדבריה ביוני 1987 מלשכת רישום המקרקעין נסח רישום וחווה מכירה, שלפיהם מכרה המשפחה עוד ב-1978 דירה בבעלותה. כללי הסיוע של המשרד קובעים, שבמקרה כזה אין למנוע מתן סיוע למבקשים. המשרד לא הסתפק במסמכים אלו ודרש גם אישור ממשרד מס רכוש. המשפחה לא הצליחה לקבל את האישור ועקב כך לא אושרה בקשתה לסיוע עד אוקטובר 1987. בתשובתו לביקורת הודה המשרד, כי במקרה הנדון, ניתן לקבל את נסח הרישום כאסמכתא למכירת הדירה ולאשר למשפחה הלוואה לרכישת דירה. בכך אין עדיין כדי לסייע לכלל המבקשים הנחונים במצב דומה ומן הראוי היה שהמשרד לא יסתפק בכך אלא יתן דעתו לפתרון הבעיה בכללותה.

2. משפחה קיבלה באיחור של שבעה חודשים תעודת זכאות לקבלת הלוואה, משום שהיא נדרשה להוכיח, שאין היא מחזיקה בדירה בתנאי שכירות בשיכון ציבורי, כפי שמראים לכאורה הרישומים שבידי המשרד. איחור זה היה נמנע, לולא הטיל המשרד על האזרח את נטל ההוכחה של מידע, שניתן היה למשרד לאמתו ממקורותיו הוא.

נציבות תלונות הציבור הסתייגה ממצב בלתי תקין זה והמליצה בפני משרד הבינוי והשיכון לעשות תיקון המצב.

בדו"ח שנתי 37, בפרק הדן בטיפול במצוקת דיוור (עמ' 217), עמדה הביקורת בהרחבה על ליקויים בסדרי אישור בקשות של אזרחים לקבלת דיוור בשכירות. בקשות מוצדקות נדחו על ידי חברת פרוזות, ולא תמיד הועמדו על האפשרות של ערר בפני ועדה מתאימה. בקשות רבות להחלפת דירה באחרת בקשר להעתקת מגורים לשוב אחר מנימוקי בריאות ומשפחה נדחו שלא משיקולים ענייניים. בקשות להחלפת דיוור מטעמים של מצוקה חברתית לא תמיד טופלו. בקשות אחרות נדחו עקב היות המבקש בעל דירה בלא להתחשב בכך, שערכה הכספי של אותה דירה היה שולי. הטיפול בחלק מן הבקשות התמשך שנים, בלא שהועבר בזמן לגורמים המתאימים.

בקשות אזרחים שהתגוררו במבנים שהוכרוזו כמסוכנים למגורים נדחו על ידי חברת פרוזות עד שיוכסח לחברה שהמבנה המסוכן, עם פינוי, ייאטם על ידי העיריה ולא ייעשה בו שימוש חוזר. בכך התנהל מאבק בין החברה לעירייה על חשבון האזרחים הגרים בדירות מסוכנות. בעקבות הביקורת התחייבה עיריית ירושלים לאטום או להרוס מבנים המהווים מקור סכנה לדרים בהם.

### התייחסות לפניות ולתלונות הציבור

באגף האכלוס של המשרד פועלת יחידה לפניות הציבור. במשרד גם יחידה לטיפול בתלונות הציבור, הכפופה לממונה על הביקורת הפנימית במשרד. היחידה לפניות הציבור מופקדת, לפי נהלי המשרד, על מתן מידע לציבור בנושאים הנוגעים לתחומי הפעולה של המשרד. אולם בבדיקה התברר, כי ליחידה לפניות הציבור מגיעות גם תלונות של אזרחים בדבר הטיפול בבעיות הדיוור שלהם על ידי יחידות של המשרד והחברות הפועלות מטעמו. היחידה לטיפול בתלונות הציבור צריכה לטפל, על פי נהלי המשרד, בתלונות אזרחים על קיפוח זכותם בשל רשלנות, שרירות, חוסר תשומת לב, חוסר אדיבות, חוסר התחשבות או הזנחה, אם במעשה או במחדל של עובד הקשור במערכת הבינוי והשיכון.

מבדיקת הטיפול כ-26 פניות ותלונות נמצא, שתשובות היחידה לפניות הציבור לאזרחים השתהו לעתים מעל ל-14 יום ממועד קבלת הפנייה בלא שניתנה תשובת ביניים לפונה, כנכבד בהנחיות התקשיר ובנהלי המשרד. תשובות היחידה לטיפול בתלונות הציבור השתהו לעתים חודש ויותר ובכמה מקרים אף חודשיים ושלוש חודשים. על תלונה אחת ניתנה, לפי התייעוד, תשובה טלפונית כעבור למעלה משלושה חודשים מקבלתה, אך לא נרשם תוכן השיחה. לגבי 8 מ-26 הפניות והתלונות שנבדקו לא התייחסו התשובות לפונים ולמתלוננים לכל הטענות שהועלו. להלן דוגמאות בהתייחס ליחידה לפניות הציבור וליחידה לטיפול בתלונות הציבור:

### היחידה לפניות הציבור

1. נשוי בן 50, אב לשמונה ילדים ונכה 100%, פנה ליחידה בינואר 1987 וקבל על כך, שזה חמש שנים אין היענות לפניותיו לעמידר ולגורמים אחרים אליהם הופנה בדבר שיפוז דירתו. הועלתה גם טענה בדבר יחס מעליב כלפיו מצד מנהל סניף עמידר. לאחר פניה חוזרת ליחידה לפניות הציבור נענה הדייר, שהשיפוז יבוצע, בתנאי שישתתף במחצית ההוצאה. בתשובת היחידה לא הייתה כל התייחסות לטענות בדבר סחבת ויחס מעליב מצד הגורמים שטיפלו בעניינו עד אז.

2. נשוי בן 50 פנה ליחידה בתחילת 1987 בטענה, שזה ארבע עשרה שנה הוא מחוסר קורת גג ומתגורר עם אשתו ברחובות ובאוטובוסים. לטענתו, לא נענו פניותיו החוזרות לאגפים שונים במשרד. היחידה השיבה לו כעבור למעלה מחדש והפנתה אותו לאחד הבנקים למשכנתאות, בלא שבררה את פרטי המקרה המצביע לכאורה על מקרה חריג במלוא מובן המלה. בתשובתו לביקורת הסביר המשרד, כי בהעדר די פרטים מזהים על המבקש ועל הטיפול בו ניסה המשרד לקבל את הפרטים החסרים באמצעות המשרד המחוזי ובאמצעות גורמים נוספים: רק לאחר שהדבר לא עלה

בדיו, הפנה את המבקש לאחד הבנקים למשכנתאות. לדעת הביקורת, היה על המשרד לברר את הפרטים ישירות עם המבקש, דבר שהיה מאפשר לו ללבן את הטענות שהעלה הפונה.

3. זוג נשוי פנה ליחידה וציין, שבתגובה על בקשתו לסיוע בדיור קיבל הודעה, שלפיה יש למשרד מידע, כי בבעלותו יש או הייתה דירה או חלק מדירה, דבר שאינו תואם את הצהרתו בבקשה. לפי התלונה הוא נדרש להמציא תוך 20 יום מתאריך ההודעה הבהרות בעניין. אם ימצא המשרד כי מסר פרטים כוזבים, תישקל נקיטת אמצעים משפטיים נגדו. מעבר לאשמה שהטח בו המשרד ולדברי הזוג אינה נכונה, התרעם הזוג על נוסח המכתב שקיבל מהמשרד. היחידה הפנתה אותו למחוז המתאים בלא לברר בעצמה את העניין.

לביקורת הוברר, כי המדובר בנוסח אחיד של מכתב, אותו שולח המשרד למבקשי סיוע בדיור, כאשר על פי נתונים שונים שבמחשב אין הם לכאורה זכאים לקבלתו. ברם, הנתונים שבקובצי המחשב אינם תמיד מדויקים כאשר אין הם מתייחסים לתאריך מסוים. לפיכך אין להתייחס אליהם ככל מקרה כמשקפים את המצב לאשורו ולקבוע על פיהם בפסקנות את זכאותו או אי-זכאותו של המבקש לסיוע. כיוון שהמשרד מודע לכך, היה עליו, לדעת הביקורת, לערוך קודם לכן בירורים עם גורמים שונים ועם מבקש הסיוע עצמו לאימות העובדות, בטרם שלח מכתב בנוסח שיש בו משום התראה.

### היחידה לטיפול בתלונות הציבור

1. משפחה המתקיימת מקצבת נכות של הביטוח הלאומי התלוננה בינואר 1986 על כך, שעוד ב-1983 ביקשה מחברת השיכון, שעם דיירה היא נמנית, הטבת תנאי מגוריה, אך נענתה בשלילה. בתשובה ששלחה חברת השיכון ליחידה לטיפול בתלונות היא הודיעה, כי החליטה לאשר למשפחה דירה חילונית, אך המשפחה סירבה לקבלה. שלושה חודשים ממועד קבלת התשובה חזרה היחידה לתלונות הציבור בפני המתלונן על תוכן תשובת חברת השיכון, בלא שטרחו לברר עם המתלונן לפשר סירובו לקבל את הדירה שהוצעה לו. גם לא היתה התייחסות לטענות המתלונן בדבר אי-היענות החברה לבקשותיו במשך שלוש שנים.

2. אם לא נשואה, אשר לה שלושה ילדים, התלוננה על הפסקת ההשתתפות בשכר דירה, אותה קיבלה בעבר באישור המשרד, ועל טיפול בלתי נאות בעניינה. המתלוננת הסבירה כי חוזה השכירות שלה עומד לפוג תוך זמן קצר, דבר המחייב טיפול דחוף. כעבור חודשיים הופנתה המבקשת על ידי היחידה לטיפול בתלונות למחוז המתאים של המשרד לשם קבלת האישור להמשך ההשתתפות בשכר הדירה. אולם היחידה לא בדקה את טענות המתלוננת בדבר טיפול לא נאות.



משרד הבינוי והשיכון נותן בתחום החברתי והכלכלי שירותים חיוניים לכלל האזרחים במדינה. נזקקים לו ביותר אלה שהם חסרי דיור ומבקשים להקים משפחה וכית בישראל אם כזוגות צעירים ואם כעולים חדשים; ותיקים הגרים בתנאי דיור קשים; כאלה העוברים לגור בישובי פיתוח.

המשרד מציע לציבור תכניות סיוע מפורטות למגוון המטרות ולשכבות השונות באוכלוסיה. עיקר התכניות מבוססות על מתן הלוואות לזכאים בסכומים ניכרים שמקורם בתקציב המדינה לשם רכישת דירה לעצמם. חלק מן התכניות מאפשרות הקצאת דירות מן השיכון הציבורי בתנאי שכירות נוחים לנזקקים ביותר או מתן השתתפות בדמי השכירות לדירות מן השוק הפרטי לזכאים אחרים.

ממצאי הביקורת, המתייחסים לטיב השירות שמקבל האזרח בעניינים רגישים אלה, מצביעים על כך, שאף על פי שחל פישוט בהליכי האישור של הסיוע ושופרו השירותים הניתנים לו על ידי

העברת חלק ניכר מן הפעולות לידי הבנקים המסחריים, עדיין קיימים ליקויים משמעותיים שיש לתקן אותם בכל ההקדם.

כמיוחד יש לשפר את המידע על תכניות הסיוע השונות שהאזרח זכאי להיכלל בהן; לפרסמן בציבור ולהגדיר בהן את הזכויות ואת ההליכים למימוש זכויות אלה. חשוב להדגיש את זכותו של האזרח לערור על החלטה הנראית לו מקפחת ובלתי צודקת וכיצד יוכל לממש זכותו זו ללא עיכוב.

מן הראוי שהמשרד ישקוד בהתמדה להכשיר עובדי משרדו לכל שלוחותיו למילוי נאות של תפקידיהם ולשנן להם את תכניות הסיוע התקפות ואת נהלי המשרד להפעלתן על כל השינויים החלים בהם מזמן לזמן.

בהתחשב בתחום רגיש זה, הנוגע בפרט לאוכלוסיה המצויה במצוקה אמיתית, על המשרד לטפח ביתר שאת את מודעות העוסקים בו למתן שירות מסור, סבלני והוגן לציבור הפונים. מודעות זו בהכרח צריכה לכלול הוראת האזרח במימוש זכותו לסיוע; הקלה על האזרח לקבלת השירות כשעות קבלה נוחות; הימנעות מהטרחות ומגרימת בזוזי ימי עבודה לו בקשר להמצאת אישורים והבהרות, שביכולתו של המשרד להשיגם בכוחות עצמו.

לדעת הביקורת, על המשרד גם לבדוק שנית את העמלה, שגובים הבנקים מן הציבור בעד טיפולם בהנפקת תעודות הזכאות לסיוע בנוסף על העמלה שהם מקבלים בגין זה מאוצר המדינה.

## העלאת שכר הדירה בשיכון הציבורי

### ריכוז ממצאים

הרמה הממוצעת של שכר הדירה בשיכון הציבורי, הכולל כ-140,000 דירות, הייתה במאוס 1986 כ-4.5\$ לחודש לדירה בת שלושה חדרים לעומת כ-40\$ בתחילת שנות השבעים; זאת בשל פיגור בעדכון דמי השכירות לעומת שיעורי האינפלציה. לכ-40% מהדיירים עוד ניתנו הנחות מהסכום הזעום ואף פטור מלא.

שכר הדירה הזעום הביא לצמצום משמעותי מתמשך בהכנסות החברות שניהלו את הרכוש, ממילא לא נותר מה להשקיע באחזקת הרכוש.

שכר הדירה הגמוך בשיכון הציבורי היווה תמדין שלילי לדיירים לרכוש את הדירות בהן התגוררו על אף תנאי הרכישה הנוחים שהוצעו להם. עקב כך הושג רק בחלקו יעד המשרד בדבר העברת מירב הדירות לבעלות הדיירים כדי להביא ליתר מעורבותם והשתתפותם בשמירה על הרכוש.

במאי 1985 קיבלה הממשלה החלטה להעלות בשיעור גדול את דמי השכירות בשיכון הציבורי ולעדכןם בעתיד באורח שוטף על פי העליות במדד המחירים לצרכן. ביצוע ההעלאה נדחה לאפריל 1986 עקב התכנית הכלכלית של הממשלה לייצוב המשק, שהונהגה ביולי 1985. בסוף 1987 הגיע שכר הדירה המירבי, בעקבות החלטה זו, ל-185 ש"ח עבור דירה של ארבעה חדרים ול-120 ש"ח לדירה בת שלושה חדרים. באותה החלטת הממשלה נקבע גם ששרי האוצר, הבינוי והשיכון והעבודה והרווחה יחליטו על מערכת הנחות מדמי שכירות למעוטי יכולת ויקבעו את המקורות למימון.

המשרדים הנוגעים בדבר, בהסתייגות משרד העבודה והרווחה, החליטו, כי למעוטי יכולת ימשיך שכר הדירה הקודם לשמש כבסיס ועליו יתווספו 22% בלבד. על כן שכר הדירה המירבי לקבוצה זו הגיע בסוף 1987 ל-8 ש"ח בלבד לחודש. לזכאים אחרים להנחה, כמו