

משרד הבינוי והשיכון

פעולות ביקורת

נבדקה היערכות משרד הבינוי והשיכון לקליטת עלייה, במסגרת בדיקה כוללת שערך משרד מבקר המדינה בדבר היערכות הממשלה בתחום זה (ראה בדו"ח בפרק על המשרד לקליטת העלייה).

במשרד הראשי ובמחוז ירושלים, נבדקו פעולות המשרד בקשר להקמת היישוב ביתר; סדרי ההתקשרות עם החברה המשכנת והסיוע שניתן למתיישבים. בדיקות השלמה נערכו במינהל מקרקעי ישראל ובעיריית ירושלים.

במשרד הראשי ובמחוז ירושלים נבדקה התקשרות עם חברת בנייה להעברת זכויות בקרקע בירושלים. בדיקת השלמה נערכה במינהל מקרקעי ישראל.

במשרד הראשי נבדקו היבטים כלכליים, משפטיים ומינהליים במתן הלוואות לדיוור באמצעות הבנקים למשכנתאות, תנאי ההחזר וסדרי הבקרה שמפעיל המשרד על הבנקים. בדיקות השלמה נערכו בבנק ישראל, בשני בנקים למשכנתאות ובמינהל מקרקעי ישראל.

באגף פרוגרמות שבמשרד הראשי נבדקו פעולות המשרד במתן סיוע כספי להקמה, הרחבה ושיפוץ מבנים למוסדות ציבור המשמשים למטרות דת וחינוך. בדיקות השלמה נערכו במשרד החינוך והתרבות ובמשרד לענייני דתות.

בחברות האכלוס הממשלתיות "עמידר", "חלמיש", ו"פרוות" נבדקו הגורמים העיקריים להפסדים של החברות והסיבות להצטברות חובן לאוצר. נערכה ביקורת על המערכות הכספיות של החברות ודרכי ניהולן.

בחברת "עמידר" ובאגף נכסים ודיוור שבמשרד ובאגף החשב הכללי שבמשרד האוצר, נבדקו סדרי הניהול והפיקוח על קבוצת דירות ייחודית שמנהלת עמידר בעבור המדינה. עוד נבדקו בעמידר ההתקשרויות של החברה עם גורמי חוץ לקבלת שירותים בתחום ענ"א.

הקמת היישוב ביתר

ריכוז ממצאים

באוגוסט 1982 החליטה הממשלה על הקמתו של יישוב עירוני בשם ביתר. בהחלטה נקבע, שהיישוב יוקם על ידי יזמים פרטיים, שישאו בהוצאות הקמתו, למעט תשתית עד ראש השטח שתמומן על ידי המדינה. בפועל, התקשר משרד הבינוי והשיכון עם חברה משכנת להקמת היישוב

המשרד אישר סיכומים של משא ומתן עם החברה המשכנת, בטרם נפלה החלטה בנדון בוועדת המכרזים העליונה של המשרד.

ההתקשרות עם החברה המשכנת הייתה ללא מכרז, ואף לא נמצאו פניות בכתב לחברות נוספות. העדר מכרז מנע תחרות בין חברות נוספות כדי לבחור את ההצעה הזולה ביותר.

התברר כי הנימוקים שהובאו על ידי ועדת המכרזים העליונה, שהחליטה על מסירת הפרויקט לחברה המשכנת, לא היו מבוססים.

המשרד לא בחן, על פי התיעוד, אם החברה המשכנת שנבחרה היא איתנה מבחינה כספית.

התחייבותיו של משרד הבינוי והשיכון כלפי החברה המשכנת לא תאמו, לדעת הביקורת, את החלטת הממשלה.

המשרד העניק למשתכנים בישוב הטבות, כולל מענק בסך 14,500 ש"ח, המהווה בקירוב את סכום עלות הפיתוח לדירה בת 3 חדרים, על פי נתוני המשרד. הטבות ומענקים אלו, בהיקפם ובתנאיהם, חרגו בכ-180% ממה שקבע בהחלטתו סגן ראש הממשלה ושר הבינוי והשיכון, בתיאום עם שר האוצר.

במשרד לא נמצא אומדן ההוצאות הכספיות להקמת ביתר. המשרד גם לא גילה בתקציבו גילוי נאות את התכנית להקמת הישוב; דבר זה מנע אפשרות של פיקוח יעיל על הכספים שהושקעו בו.



באוגוסט 1982 אישרה הממשלה החלטה של ועדת השרים לענייני התישבות מאותו חודש בדבר הקמתו של ישוב עירוני בשם ביתר. בהחלטה נקבע, שהישוב יוקם על ידי יזמים פרטיים והם גם ישאו בהוצאות הקמתו - למעט התשתית עד ראש השטח אשר תמומן על ידי המדינה. כן נקבע, כי בשלב הראשון יכלול הישוב כ-700 משפחות. בהחלטה נוספת, מדצמבר 1982, נקבע, בין השאר, כי על היזמים להגיש לרשויות הנוגעות בדבר ערבויות כספיות מתאימות לשם הוכחת יכולתם הכספית לבצע את הפרוייקט ולחתום חוזה עם מינהל מקרקעי ישראל (להלן מ"מ").

בפברואר 1983 החליט סגן שר החקלאות להמליץ בפני מינהל מקרקעי ישראל לתת הרשאה לתכנון שטח של כ-1,000 דונם להקמת הישוב על ידי "עמותת ישוב ביתר".

החלטת הממשלה שהישוב יוקם על ידי יזמים פרטיים ובמימנם, כאמור לעיל, לא יצאה לפועל, וב-1985 החל משרד הבינוי והשיכון (להלן המשרד) לחפש פתרון חלופי להקמת הישוב.

ביוני 1988 חתם המשרד על חוזה עם חברה משכנת להקמת הישוב ובו נקבעו התנאים וההתחייבויות שקבלו הצדדים על עצמם בפרוייקט זה.

בחודשים יולי-אוקטובר 1989 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות המשרד בקשר להקמת ביתר, בהתבסס על החלטת הממשלה; סדרי ההתקשרות עם החברה המשכנת ותנאיה; הסיוע שניתן למתישבים וההיבט התקציבי במימון פעולות המשרד בישוב זה.

מהלכים לבחירת החברה המשכנת

מרבית הבנייה הציבורית במסגרת פרוגרמת המשרד מופעלת באמצעות חברות משכנות, שהן, לפי הגדרת המשרד: חברות שעמדו במבחנים של כושר ארגון, יכולת ביצוע בנייה בהיקף הדרוש ובאיכות נאותה; יכולת למלא תפקידי אכלוס, לרבות מכירת הדירות וביצוע עבודות אחזקה ותיקונים בתקופת האחריות שהוסכם עליה. המשרד העניק על פי נתוניו מעמד של חברה משכנת לכ-120 חברות.

חברות משכנות, המתחייבות לבנות במסגרת הפרוגרמה של המשרד ועל פי תנאיו, נושאות באחריות למימון הבנייה ולמכירת הדירות; בכך הן לוקחות על עצמן סיכונים במקרה של כשלון. לעומת זאת, הן זוכות בהטבות מסוימות, כגון: הקצאת קרקע לבנייה בלא מכרז על פי מחיר הנקבע על ידי השמאי הממשלתי, הלוואות למימון ביניים של הבנייה ואשראי מסובסד להחזר הוצאות הפיתוח שמבצע המשרד.

לפעמים, כאשר הפרוייקט מתבצע באזורים בהם הביקוש לדירות עלול להיות נמוך, ולמשרד יש עניין בביצוע הפרוייקט, נוטל על עצמו המשרד התחייבות לרכוש שיעור מסויים מכלל הדירות, אם לא ימכרו (לפרטים נוספים לגבי סדרי התקשרות עם חברות משכנות וההטבות להן ראה דו"ח שנתי 35 של מבקר המדינה "בנייה למגורים באמצעות חברות" עמ' 135).

ביוני 1985 פתח המשרד במשא ומתן להקמת הישוב וביקש מחברה משכנת מסויימת (להלן החברה המשכנת) לתכנן את הישוב ביתר. הוא גם הודיע לה, כי החברה תבנה ותממן את בניית הישוב בהשתתפות המשרד בפעולות, כפי שיסוכם בין הצדדים. ביולי 1985 הסכימו נציגי המשרד ונציגי החברה המשכנת, שאם הבנייה לא תיעשה על ידי האחרונה, ירכוש ממנה המשרד את התכנון. באותה ישיבה נמסר שהישוב מיועד לאוכלוסיה חרדית.

עם התקדמות התכנון, ולנוכח רצונו של המשרד לבצע את הפרוייקט, סיכמו נציגי החברה המשכנת והמשרד, בישיבה מספטמבר 1986, שהמשרד ימליץ בפני מ"י, שהתנאים בהם תוקצה הקרקע לחברה המשכנת יהיו כמקובל בישובים מועדפים ביהודה ושומרון; הבנייה למגורים תבוצע על ידי החברה המשכנת, בהתאם לפרוגרמה מאושרת ובתנאי מימון מועדפים, אשר יקבעו על ידי הממשלה מזמן לזמן. בנוסף לדירות מגורים, תקים החברה המשכנת, במימון מלא של המשרד, מוסדות חינוך במחיר תואם למחירון של המשרד הנוגע לבניית מוסדות אלה. לגבי עבודות התשתית והפיתוח הכללי ליחידות הדיור התחייב המשרד להעביר לחברה כספים, בשיעור 50% מן ההוצאות, על פי הסכומים הנקובים בטבלאותיו להחזר הוצאות פיתוח כללי ובהתאם לשלבי התקדמות הבנייה. המשרד לא נתן לחברה המשכנת הבטחה שירכוש דירות שזו תקים בביתר, אך התחייב לא ליזום פיתוח ישובים עירוניים באזור ל"אוכלוסיה ייחודית" ולא לאשר לאותה אוכלוסיה תנאי סיוע מועדפים, בדומה לתנאים שינתנו לביתר במשך 5 שנים ממועד התחלת הפרוייקט, עד שהחברה תשלים הקמתם של 2,000 יחידות דיור. לחברה ניתנה גם האפשרות לקבל את כל הסיוע המוענק למשכנים, אם היא תחליט לבנות דירות להשכרה. עד לחתימת חוזה בין הצדדים נתבקשה החברה המשכנת לתכנן את האתר הראשון בישוב. התכנון כלל הכנת תכניות בניין עיר מפורטות; אישורן ברשויות; הכנת תכניות בינוי ותכנון מפורט לביצוע של כל הפיתוח הכללי; תכנון מוסדות החינוך הדרושים לשלבי האכלוס הראשוניים.

בישיבה של הנהלת המשרד, מנובמבר 1986, אושר עקרונית סיכום הדברים דלעיל. יחד עם זאת הוחלט באותו שלב, כי "למען הסדר הטוב" תצא ההתקשרות עם החברה המשכנת לפועל רק לאחר שמנהל מחוז ירושלים יקיים משא ומתן ובדיקה עם 3-4 חברות נוספות, להן תנתן זכות התשובה עד ל-16.1.87.

ועדת המכרזים העליונה, שמתפקידה גם לדון במסירת עבודות בנייה ופיתוח בדרך של משא ומתן על פי הוראות התכ"ם, החליטה בפברואר 1987 להתקשר עם החברה המשכנת להקמת 2,000 הדירות הראשונות מתוך 8,000 שייבנו בישוב.

להלן עיקרי הנימוקים של הוועדה, כפי שנרשמו במסמכיה:

1. בשל יחודו החברתי הצפוי של הישוב ומתוך כוונה לצמצם את ההשקעות הישירות של הממשלה הדרושות לפיתוח התשתית, יש למסור את השלב הראשון של הקמת העיר לחברה משכנת המובילה בתחום הבנייה והאכלוס.

2. לאף חברה מלבדה אין היכולת לבצע בנייה בהיקף רחב.

3. בהתאם להוראות התכ"ס, מותרת מסירת עבודות בדרך משא ומתן, בין היתר, במקרה שמדובר בעבודות ספציפיות הדורשות מומחיות מיוחדת או סכומי כסף גדולים ויש קבלנים מעטים המסוגלים לבצען.

4. לדברי מנהל מחוז ירושלים, "נעשו פניות למספר קבלנים במטרה לבדוק את נכונותם להתמודד עם הקמת עיר שלמה, אולם רק חלק מהם הגיבו ואלה שהגיבו היו מוכנים לבנייה בהיקף מצומצם בלבד. רק החברה המשכנת היתה מוכנה לקחת על עצמה בנייה בהיקף 2,000 יחידות דיור".

5. המשרד לא יתחייב לרכוש דירות מהחברה המשכנת.

6. בדיונים הקודמים שהתקיימו בנושא הביעו כל המשתתפים את המלצתם למסור את הפרוייקט כולו לחברה המשכנת. המנהל הכללי החדש, שמונה ב-1.2.1987, קבע, כי בעתיד - רצוי לבדוק ולנהל משא ומתן עם חברות נוספות, גם אם משוכנעים שחברה אחת היא המומלצת ביותר.

בדיקת מכלול המהלכים וההחלטות של המשרד בקשר למסירת הפרוייקט לחברה המשכנת אשר פורטו לעיל, העלתה ליקויים כלהלן:

1. להחלטת ועדת המכרזים העליונה, מפברואר 1987, קדם תהליך של משא ומתן שנוהל על ידי המשרד עם החברה המשכנת ובו נתקבלו סיכומים לגבי ההתקשרות עימה, שלא קיבלו את אישורה של הוועדה מראשיתו. הביקורת גם לא מצאה כל תיעוד כי המשרד ניהל משא ומתן עם חברות נוספות על מסירת העבודה. עוד יש להוסיף, כי עצם מסירת התכנון לחברה המשכנת, והתחייבות המשרד לרכוש ממנה את התכנון, אם לא תקבל את הפרוייקט, יצרה יתרון לחברה ומחויבות כספית כלפיה מצד המשרד.

לנוכח האמור לעיל, נראה כי האישור שנתנה הנהלת המשרד, בנובמבר 1986, לסיכום הדברים בין מנהל המחוז לבין החברה המשכנת, מעורר לכאורה חשש שמא ההחלטה לפנות לחברות קבלניות נוספות היתה למראית עין בלבד. אם אכן כך היה, כלומר אם הפנייה אכן הייתה בעיקר "לצורך הפרוטוקול", זוהי סטיה חמורה מסדרי מינהל תקין. יצויין שעל יישום ההחלטה לפנות לחברות קבלניות נוספות לא נמצא במשרד שום תיעוד, כאמור, עובדה התומכת בחשש דלעיל.

בתשובתו, מדצמבר 1989, חזר והסביר המשרד למשרד מבקר המדינה, כי מדובר בפרוייקט ייחודי, חדשני, בהיקף פעולות גדול, הכולל פיתוח כוללני של מגורים, מוסדות, פיתוח ושיווק, למעשה - הקמת עיר מן המסד עד הטפחות; לביצוע פרוייקט כזה, חייבת להיות חברה מיוחדת, אמינה, איתנה מבחינה פיננסית בעלת כושר ביצוע; וכי המומחיות לקביעת תחום התמחות בנושא בנייה היא בידיו.

לדעת מבקר המדינה מסירת עבודות בנייה למגורים ולמוסדות ציבור, כפי שנמסרו בביתר, אינה דורשת מומחיות שחברות קבלניות לא ניחנו בה. זאת ועוד, דווקא כאשר מדובר בהקמת עיר, על כל הכרוך בפרוייקט כזה, היה מקום לשקול חלוקת העבודות בין מספר חברות, ולו אך מטעמים של ויסות ענף הבנייה. פיצול העבודה היה מאפשר תחרות בין החברות לשם השגת יתרונות למשרד והקטנת הסיכון בהתקשרות עם חברה אחת בלבד. הדבר חשוב במיוחד, בהתחשב במצב התעסוקה בענף הבנייה וההאטה במשק. המשרד גם חייב היה לקיים הליכים נאותים בבחירת החברה ולבחון את החלופות הנוחות ביותר לממשלה מבחינת העלות והביצוע, בכלל זה הוצאת מכרז או ניהול משא ומתן מתועד, כדי לוודא שלכל המשתתפים הוצעו תנאים זהים.

2. מפרוטוקול הוועדה עולה, כי החברה, אשר צוינה בו כבעלת היכולת לבצע בנייה בהיקף רחב, אינה החברה המשכנת שנבחרה אלא חברה אחרת.

בתשובתו הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה כי ההבחנה בין שתי החברות היא טכנית במהותה וכי "שתי (ה) החברות... מייצגות גוף עסקי אחד". עוד הודיע המשרד בתשובתו, כי החברה המשכנת שנבחרה היא חברה רצינית הנהנית מאמינות, מחוסן פיננסי ויכולת ביצוע.

משרד מבקר המדינה העיר שההתקשרות לא נעשתה עם ה"גוף העסקי", אלא עם אחת משתי החברות, שכל אחת מהן היא בעלת אישיות משפטית נפרדת. מידת חוסנן הכספי, התפעולי - ניהולי, עשויה להיות שונה. לעובדה זו עשויות להיות השלכות על הסיכונים שהמשרד נוטל על עצמו בהתקשרותו עם חברה מסוימת. מן הראוי היה שהמשרד יבדוק היבטים אלו עובר להתקשרות.

בדיקה נוספת שערכה הביקורת בעקבות תשובת המשרד העלתה: בהתאם לנהלי המשרד, על חברה משכנת להמציא למשרד מסמכים ומידע כדרישתו. על פי התיעוד שעמד בפני הביקורת, החברה המשכנת לא המציאה מסמכים על מצבה הפיננסי, כולל דו"חות כספיים, וגם לא נתבקשה לעשות כן, עד יולי 1989. במועד זה אמנם נתבקשה החברה להמציא מסמכים לצורך חידוש רישומה וכן דו"חות כספיים לבדיקת רואה חשבון. אולם עד דצמבר 1989 לא התקבל החומר הנדרש. עקב כך הודיע המשרד לחברה ב-31.12.89 על ביטול רישומה כחברה משכנת. יש בהתנהגות זו כדי להעמיד בספק את הנחת היסוד בדבר מצבה הפיננסי האיתן של החברה. לדעת מבקר המדינה היה על המשרד לנקוט בצעדי זהירות מירביים כדי לברר את מצב החברה לאשורו לפני שהחליט לבחור בה לביצוע הפרוייקט ולערוך עמה את סיכום הדברים, בעיקר לאור ההשקעות הניכרות מכספי המדינה בפרוייקט זה. כמו כן היה על המשרד להבטיח את עצמו מפני סיכונים אפשריים (בענין דומה ראה גם דו"ח שנתי 37 של מבקר המדינה "אכלוס עמנואל" עמ' 200).

חוזה עם החברה

מפברואר 1987 ועד תחילת 1988 לא נחתם חוזה עם החברה המשכנת שנבחרה. במהלך תקופה זו ניהל המשרד משא ומתן עם החברה האמורה. לדבריו, ביקש להשיג במשא ומתן זה צמצום התחייבויותיו הכלולות בסיכום הדברים מספטמבר 1986. בתיקי המשרד נמצא נוסח חוזה, ללא חתימה וללא תאריך, שהכיל הענקת רשות לחברה המשכנת לייעד בהסכמת המשרד 400 דירות, מתוך 1000 יחידות הדירור הראשונות להשכרה, וכמו כן נאמר שם כי יחס זה יישמר ככל האפשר גם בשאר שלבי ביצוע החוזה. המשרד הבטיח (שם) להעמיד לרשות החברה, לצורך בניית הדירות להשכרה, את כל הסיוע המוענק למשתכנים ולשאת בהוצאות עבודות הפיתוח הכללי עבורן. זאת ועוד, המשרד התחייב במסמך זה, בתנאים מסויימים, לרכוש דירות אלה לשם השכרתן, כמקובל בשכירות ציבורית.

בסיכום דברים חתום בין המשרד לנציגי החברה, שאושר על ידי המנהל הכללי במאוס 1987, התחייב המשרד להעמיד לרשות החברה את סך כל הסיוע למשתכן לצורך בניית 400 יחידות דירור להשכרה ולשלם לה את עבודות הפיתוח הכללי עבורן.

באפריל 1988, התכנסה ועדת המכרזים העליונה, פעם נוספת, לדיון בנושא. בפרוטוקול הישיבה נרשם, ש"מבחינה מקצועית, ראוי להקים ישוב בהיקף גדול על ידי חברה... שהיא הגדולה, המובילה והיציבה ביותר מבין כל החברות המשכנות"; כן נרשם, כי ללא תמריצים מתאימים לא ייבנה הישוב, והוחלט כי החברה תבנה 1,200 יחידות דירור בשלושה שלבים, תוך מתן התחייבות רכישה על ידי המשרד, בשיעור של 85% מן הדירות שייבנו בשלב הראשון.

ביוני 1988 נחתם, בין המשרד לבין החברה המשכנת, חוזה להקמת הישוב לבניית בתי מגורים ומסודות ציבור שבו. להלן עיקרי ההתחייבויות:

1. הבנייה תתבצע תוך סיוע כספי של המשרד לחברה ולמשתכנים: בשלב א' ייבנו 200 יחידות דירור; בשלב ב' עוד 200; ובשלב ג' 800. החברה המשכנת רשאית שלא לבנות יותר מ-200 הדירות הראשונות. אולם המשרד מצידו התחייב למסור לחברה את בנייתן של 400 יחידות דירור לפחות.

2. המשרד התחייב לרכוש מן החברה את הדירות שלא יימכרו עד לתקרה של 170 מביץ 200 י יחידות הדיוור שבשלב א', במחיר שיאושר על ידו ושיכלול "תוספת איזור" בשיעור של 7%

3. על מנת להקטין את הסיכון לחברה המשכנת, התחייב המשרד לתכנן ולבצע את עבודות הפיתוח בגבולות תכנית המיתאר, אך מחוץ לשטח שבו תבנה החברה המשכנת את 200 יחידות הדיוור הראשונות. אולם אם החברה תקבל על עצמה את בניית יחידות הדיוור במסגרת השלבים הנוספים, היא התחייבה בפני המשרד להחזיר לו את השקעתו בעבודות אלה.

4. המשרד ימסור לחברה המשכנת את כל עבודות הפיתוח והבנייה של מוסדות הציבור והחינוך: גני ילדים, בית ספר יסודי, מעונות יום, בית כנסת, מקווה טהרה ותחנה לבריאות המשפחה. הקמת מוסדות אלו תמומן במלואה על ידי המשרד.

לדעת מבקר המדינה, יש בהסכם הנ"ל, סטיות מהעקרונות שנקבעו בהחלטת הממשלה לגבי הקמת הישוב ומההנחות שעמדו בבסיס החלטת ועדת המכרזים העליונה, כמובא להלן:

1. ההתחייבויות שהמשרד קיבל על עצמו בסופו של דבר, היו: להעניק מימון ביניים לבניית הדירות; לרכוש עד 170 מהן; לבצע עבודות פיתוח בתוך גבולות תכנית המיתאר וכן לתת מענק מותנה למשתכנים בישוב (פרטים ראה להלן בפרק: הטבות למשתכנים).

המנהל הכללי של המשרד הסביר לביקורת, כי לדעתו החלטת הממשלה ניתנת לכמה פירושים וכי בהתאם לפירושו לא חרג המשרד מהחלטת הממשלה. כן הסביר, כי נושא הקמת הישוב ביתר הובא פעמיים לדיון בוועדת הכספים של הכנסת: במארכ 1988, בהודעתו של סגן ראש הממשלה ושר הבינוי והשיכון למליאת הוועדה על הדרך בה מתכוון המשרד לפעול, והוועדה רשמה לפניו את הודעתו; ובמארכ 1989, כאשר הנושא הועלה שנית בפני הוועדה, לאור דרישת חבריה, לדבריו, לאשר למשתכנים הלוואה עומדת, בהיקף מקביל לעלות הפיתוח של הדירות. לדעת המנהל הכללי, יש בהחלטת ועדת הכספים "היבט סטטוטורי ומתן תוקף ציבורי" לדרך בה פעל המשרד.

לדעת מבקר המדינה, פרשנות סבירה של החלטת הממשלה אינה יכולה לראות את ההתחייבויות המשרד המתוארות לעיל כבאות בגדרה, והודעת השר לוועדת הכספים איננה יכולה לפטור את המשרד מחובתו לקיים את החלטת הממשלה כלשונה. המשרד, כמו כל גוף ממשלתי, כפוף, במישור הביצועי והמינהלי, להחלטות הממשלה וחייב לקיימן. אם המשרד היה בדעה, שאין אפשרות להקים את ביתר בדרך שהחליטה עליה הממשלה או שקיים ספק לגבי פירוש החלטתה, היתה חובתו לפנות שנית לממשלה ולבקש את אישורה לדרך פעולתו.

המשרד צירף בתשובתו לביקורת חוות דעת של משרד המשפטים, מדצמבר 1989, המתייחסת להקמת ישוב אחר והמהווה, לדבריו, תימוכין לדרך שבה פעל בסיוע להקמת ביתר. לדעת מבקר המדינה, חוות הדעת תומכת אך ורק בזכותם של משתכנים להשתמש בכספי המשכנתאות שהועמדו לרשותם לבנייה עצמית או לרכישת דירות מקבלנים. זכות זו אמנם קיימת בכל ישוב, אך אין בה כדי לתמוך במעורבותו של המשרד על ידי התקשרות ישירה עם החברה המשכנת להקמת הישוב, שאמור היה לקום ביוזמה פרטית, ולא בהסדרי המימון וההתחייבויות שהוא נטל על עצמו.

עוד הודיע המנהל הכללי בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי המשרד מתמודד בירושלים עם מצוקת דיור לאוכלוסיה חרדית והוא נאלץ לרכוש דירות למשפחות חרדיות במחיר גבוה; מימוש ההתחייבות הרכישה היה מאפשר לו לצבור דירות לפתרון בעיות אלו בעלות נמוכה יותר. מממצאי הביקורת עולה, כי המשרד רשאי על פי נהליו לרכוש בישוב כמלאי לכל היותר 15 דירות, למטרות שהוזכרו; מכל מקום, הרכישות חייבות להתבצע על פי מדיניות אכלוס מתוכננת ומבוקרת, תוך התאמה מירבית של מקום הדיור לנתוני האזרחים של הזכאי לסיוע.

2. על פי החלטת הממשלה, כאמור, יוקם הישוב ביתר על ידי יזמים פרטיים אשר ישאו בהוצאות הקמתו, למעט התשתית עד ראש השטח אשר תמומן על ידי המדינה. לפי הגדרת אגף הפרוגרמות של המשרד, עבודות פיתוח תשתית עד ראש השטח הן עבודות שיש לבצע עד לגבול תכנית המיתאר של הישוב (ראה דו"חות שנתיים של מבקר המדינה מס' 34 "הקמת אלפי מנשה", עמ' 108 ומס' 35 "הקמת עמנואל", עמ' 180). לעומת זאת בהסכם על הקמת ביתר התחייב המשרד לממן את עבודות הפיתוח גם בתוך תחומי תכנית המיתאר ולגבות את התמורה לאחר מכן. יצוין, כי בחוזה יש שיפור לטובת המשרד לעומת הסיכום מספטמבר 1986, שעל פיו אמור היה המשרד להחזיר לחברה 50% מהוצאותיה לפיתוח הכללי בשטח הבנייה, כמו גם באי התחייבות המשרד לסיוע בבניית דיור להשכרה. מכל מקום, החוזה מיוני 1988 עדיין לא תאם, לדעת הביקורת, את החלטת הממשלה אשר קבעה שינתן מימון עד ראש השטח בלבד, דהיינו ללא תוספת השקעות בתוך הישוב וללא מימון ביניים.

3. המשרד החליט לבסס את חישוב מחירי הבנייה של מוסדות החינוך ומעונות היום על תוצאות מכרזים בתקופה של חצי השנה שקדמה לחתימת חוזה הבנייה עם החברה. לעומת זאת, לגבי מוסדות ציבור אחרים (בית כנסת, מקווה טהרה, תחנה לבריאות המשפחה) סוכם, שינוהל משא ומתן על המחירים ואם לא יגיעו לעמק השווה תערוך החברה מכרז לעבודות אלה ותקבל בעבורן דמי ניהול.

לדעת הביקורת, היה על המשרד לשמור על זכותו לפנות לחברות נוספות, אם המשא ומתן עם החברה המשכנת לא יעלה יפה, ולא לאשר לה דמי ניהול.

4. על פי החוזה התחייבה החברה לבנות, כאמור, רק 200 יחידות דיור בשלב א', מהן התחייב המשרד לרכוש עד 170 יחידות, אם לא ימכרו. יוצא, איפוא, שהנימוק ביסוד החלטתה הראשונה של ועדת המכרזים, מפברואר 1987, למסור לחברה את הקמת הישוב הכולל 2,000 דירות, על שום היותה החברה היחידה המוכנה והמסוגלת לקחת על עצמה בנייה בהיקף כזה, היה חסר בסיס וסופו של דבר מעיד על תחילתו: על פי החוזה קיבלה על עצמה החברה התחייבות לבנות 10% מן ההיקף המקורי, וגם זאת - לאחר שהמשרד הבטיח לה לשאת ברוב הסיכון. בנוסף ניתנה לה הברירה אם לבנות עוד 200 דירות; רק לגבי 800 הדירות הנותרות רשאי גם המשרד להחליט אם להמשיך בבנייה.

די בעובדות אלו כדי להשמיט את הקרקע מתחת לנימוק העיקרי עליו התבססה ההחלטה של ועדת המכרזים למסור לחברה את ביצוע הפרויקט בלא מכרז. בתנאים אלה, ספק רב אם לא היו חברות משכנות אחרות המוכנות ומסוגלות ליטול על עצמן את הביצוע ובתנאים יותר נוחים, במיוחד בהתחשב במצב ששרר בשוק הבנייה באותה עת.

הטבות למשתכנים

בפברואר 1982 החליטה הממשלה להסמיך את שר הבינוי והשיכון, בתיאום עם שר האוצר, לסווג ולשנות את סווג הישובים שמעבר לקו הירוק, לצורך תכניות סיוע לדיור. באפריל 1984 החליט סגן ראש הממשלה ושר הבינוי והשיכון, בתיאום עם שר האוצר, לקבוע לישוב ביתר, לצורך סיוע בדיור, דרגת סיווג ג'.

מבדיקת הביקורת עולה, כי בפועל התחייב המשרד, בסיכומיו עם החברה בספטמבר 1986, להעניק דרגת סיווג א' ל-400 המשתכנים הראשונים בישוב ודרגת סיווג ב' ל-800 משתכנים נוספים. דרגות אלה גבוהות ואינן תואמות את הסיווג שאושר לישוב בתיאום עם שר האוצר. עוד עולה מהתיעוד, כי לאחר חתימת החוזה עם החברה המשכנת ביוני 1988, ולאחר שהתברר הקצב האטי של מכירת הדירות בישוב, החליט המשרד על מתן הטבות נוספות, אף מעבר לדרגת סיווג א' שהיא הגבוהה ביותר. יתירה מזו, על פי נהלי המשרד, הזכאות לסיוע בישובי פיתוח ובישובי יהודה ושומרון מוגבלת רק למשתכנים יוצאי צבא, ואילו למשתכנים בביתר, החליט מנהל אגף האיכלוס של המשרד, בנובמבר 1988, להעניק סיוע גם אם אינם יוצאי צבא.

השוואה בין הסיוע הניתן בדרגת סיווג ג' באזור יהודה ושומרון לבין הסיוע שניתן למשתכנים בביתר העלתה, כי ההלוואה למשתכני ביתר היתה גבוהה ב- 136% מזו שהגיעה להם, כאמור, על פי דרגת הסיווג שנקבעה לשוב מלכתחילה על ידי שר הבינוי והשיכון, בתיאום עם שר האוצר. על כך יש להוסיף גם את תנאי ההלוואה המשופרים למשתכני ביתר, שהיו אמנם צמודים למדד אך ללא רבית, לעומת ההלוואה בדרגת סיווג ג', שניתנה עם הצמדה וריבית של 6% להלן דוגמה לשם המחשה: החל מחודש מאי 1989 היתה משפחה חסרת דירה שהשתכנה בביתר, זכאית להלוואה בסך 84,600 ש"ח ללא ריבית, לעומת הלוואה בסך 35,750 ש"ח, בריבית של 6% לה היתה זכאית משפחה דומה לפי דרגת סיווג ג', באותו מועד.

המשרד אף החליט, באותו מועד, על מתן הלוואה נוספת מתקציבו, בסך 5,000 ש"ח ללא הצמדה, שתינתן למשתכנים חסרי דור והלוואה צמודה ללא ריבית בסך 8,500 ש"ח למשתכנים בעלי דירה. בינואר 1989 החליט המנהל הכללי של המשרד על המרת ההלוואות הנוספות הללו במענק בסך 10,000 ש"ח המותנה במגורים בדירה דרך קבע במשך חמש שנים, לכלל המשתכנים. באפריל 1989 הוגדל המענק המותנה לפי החלטת מנכ"ל המשרד ל-13,000 ש"ח, ובמאי 1989 - ל-14,500 ש"ח. לדברי המשרד, שווה סכום זה בקירוב, לעלות הפיתוח הכללי של דירה בת 3 חדרים ומהווה למעשה השתתפות עקיפה של המשרד בהוצאות הפיתוח, באמצעות סיוע מוגדל למשתכן. בכך חרג המשרד בסיוע למשתכנים, לרבות הסיוע במענק, ב-180% ממה שנקבע בהחלטת סגן ראש הממשלה ושר הבינוי והשיכון, בתיאום עם שר האוצר.

מן הראוי להעיר כי עוד בביקורת קודמת על הקמת הישוב עמנואל הביע מבקר המדינה את דעתו על ממצאים דומים, בקבעו כי משרד ממשלתי חייב לפעול לפי כללים וקריטריונים ברורים ושווים לכל. למתן הטבות דרושים נהלים וקריטריונים כתובים ומנומקים, שאושרו בכתב בידי השר, שהוא הנושא באחריות הציבורית בפני הכנסת והציבור. מבקר המדינה התייחס בקביעתו זו להעדרותו בעבר, שמשרד הבינוי והשיכון, על ידי החלטות מינהליות פנימיות, פשוטות כביכול, מעמיס על תקציב המדינה הוצאות גבוהות נוספות. מבקר המדינה לא מצא כבר אז הצדקה להעדפת משתכנים בעמנואל על פני משתכנים, בעלי נתונים דומים, דתיים או חילוניים, בישובים אחרים מעבר לקו הירוק (ראה דו"ח שנתי 37 עמ' 205).

במקרה דנן, ההחלטה להעניק למתישבים בשוב ביתר הטבות חריגות, תוך סטיה מנהלים רגילים וללא שימוש בקריטריונים ברורים - משמעותה גם מתן העדפה לחברה המשכנת. המשמעות של ההחלטה היא, שהמשרד ביקש להקל על החברה בדרך לא תקינה, ולהפחית את הסיכון העסקי שהיא עצמה הסכימה, בהסכמה עם המשרד, לשאת בו.

לכך יש להוסיף שהחלטת המשרד להגדיל את הסיוע לקבוצות אוכלוסייה, היא תמיד מעצם טיבה בעלת משמעות כספית ניכרת. להחלטה כזאת יש לקבל את אישור משרד האוצר. תכניות הסיוע הרגילות של המשרד נקבעות באישור משרד האוצר ומכאן, על דרך קל וחומר, שאישור כזה דרוש בעת סטייה מתכנית סיוע רגילה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מדצמבר 1989, הודיע המנהל הכללי של המשרד, כי בדיונים שהתקיימו בראשותו התקבלה החלטה לפעול לפי המתחייב מהחלטת הממשלה. אי מתן סיוע על ידי המשרד, כפי שהוא ניתן לשובים חדשים אחרים, במיוחד בחבלי ארץ קשים ובתנאים של השנתיים האחרונות, היה גורם לכך שמחיר הדירה למשתכן היה גבוה בהרבה ממחירי דירות בישובים אחרים.

בתשובה נוספת של המנהל הכללי למשרד מבקר המדינה מראשית פברואר 1990, הוא טען שהמשרד לא העניק הטבות מעבר למה שנקבע בהחלטת שר הבינוי והשיכון בתיאום עם שר האוצר. לפי טענתו הסיוע שנקבע על ידי השרים הוא בבחינת מינימום מתחייב, ובנוסף לכך, בהתאם לשיקולי המדיניות של המשרד, ניתנה תוספת של מבצע, כפי שנעשה מפעם לפעם גם בישובים אחרים.

בארץ. מנהל המשרד בדעה, שעריכת מבצעים כאלה היא בתחום שיקול הדעת, ואם נמנעת ממנו האפשרות לעשותם אין ביכולת הנהלת המשרד לפעול ולכאורה אין בה צורך.

אין זה קביל על דעת מבקר המדינה, שהחלטות השרים שקבעו את סיווג הישוב ואת הסיוע המגיע לו ישמשו כמינימום, ואילו למשרד תישאר הזכות לשיקול דעת לערוך מבצע, שמשמעותו הגדלת הסיוע ב-180% יותר ממה שקבעו השרים. זהו מרווח חריג ובלתי סביר, מה גם שהוא כולל מענק בנוסף להלוואה. מן הראוי שייקבעו קריטריונים ברורים לאישור מבצעים כאלה והגבולות האפשריים להם. לצורך זה חשוב שהכספים למימון מבצעים כאלה, יקבלו ביטוי נפרד בתקציב המשרד.

תקציב

1. בבואו לחתום על חוזה להקמת ביתר, כמו בפרוייקטים אחרים, מן הראוי היה שהמשרד יכין אומדן כספי של ההוצאות הכרוכות בו. לא נמצא אומדן הוצאות להקמת הישוב ביתר.

2. לפי נתוני המשרד שרוכזו על ידי הביקורת, ההיקף הכספי של חוזי התכנון, הבנייה והפיתוח, שנחתמו בשנות הכספים 1988 ו-1989, הגיע עד למועד סיום הביקורת, לכ-5.4 מיליון ש"ח. המשרד אישר גם לחברה אשראי בסך כ-4 מיליון ש"ח ל-30 חודש למימון ביניים ל-400 יחידות דיור, שבנייתן כבר החלה, והתחייב, כאמור, לרכוש לפי בקשת החברה עד 170 דירות, שעלותן הכוללת הגיעה לכ-20 מיליון ש"ח. בנוסף קיימת עלות הפיתוח והחלק היחסי של הוצאות סלילת כביש רב עורקי לאזור. המענק המותנה של 14,500 ש"ח שאושר למשתכן, אם ינתן לכל המשתכנים ב-1,200 יחידות הדיור, יגיע לסכום כולל של כ-17.4 מיליון ש"ח, זאת בנוסף לסובסידיה הגלומה בסיוע החריג שאושר למשתכנים, הנאמדת בכ-40 מיליון שקל ל-1,200 משתכנים.

עוד המשרד התחייב, כאמור, כלפי החברה המשכנת למסור לה את ביצוע הקמת מוסדות הציבור והחינוך בישוב ואת עבודות הפיתוח; לגבי חלק מעבודות אלו טרם נחתמו חוזים. לכן היקפן הכספי עדיין אינו ידוע.

התכנית להקמת הישוב לא קיבלה ביטוי תקציבי נפרד, והאמצעים הכספיים שהוקצו לפרוייקט זה נזקפו לסעיפי תקציב כלליים לבנייה ולפיתוח. גם בדברי ההסבר להצעת התקציב לא התייחס המשרד לתכנית הבנייה בישוב ולא פירט את הקריטריונים המיוחדים ואת סכומי הסיוע שיוענקו למתיישבים. לדעת הביקורת, החלטה על הקמת ישוב חייבת להתבסס על חישוב והצגה של עלות ההקמה ולקבל ביטוי מפורט בתקציב, לפיו ניתן להעריך את ההוצאות הנדרשות להקמתו, לעקוב אחר הביצוע ולפקח על ההוצאות בפועל במישור הפרלמנטרי והמשרדי כאחד (בנושא זה ראה גם דו"ח שנתי 34 עמ' 104 "הקמת אלפי מנשה" ודו"ח 38 עמ' 114 "מעונות לקשישים"). בעניין ביצוע עבודות פיתוח והקמת מבנים למוסדות ציבור וכן בעניין אישור הסיוע וההטבות למשתכנים הבדיקה נמשכת.



החל בשנת הכספים 1988 השקיע המשרד מאמצים ניכרים בסיוע להקמת הישוב ביתר, אותו הועיד, בין השאר, לפתרון מצוקת דיור של אוכלוסיה חרדית בירושלים. לפי נתוני המשרד, היו במועד הביקורת כ-400 דירות בבנייה, מהן נמכרו כ-230, ועד לאותו מועד לא מימש המשרד את התחייבותו לרכישת דירות.

גודל הישוב והיקף מעורבותו של המשרד, לרבות הסיוע שהעניק למשתכנים, לא תאמו לדעת מבקר המדינה, את ההחלטות המוסמכות שהתקבלו בעניין על ידי הממשלה. אם נוצרו נסיבות, שחייבו פעולה בגודל ובהיקף זה, היתה חובתו של המשרד לבקש לכך את אישור הממשלה, שסייגה מלכתחילה את מעורבות המדינה בהקמת הישוב.

משרד מבקר המדינה העלה ליקויים כבדי משקל בסדרי קבלת ההחלטות על התקשרות המשרד עם החברה המשכנת והתנאים שנקבעו בחוזה עמה. בייחוד יש לציין את ההחלטה להתקשר עם החברה המשכנת בלא לקיים מכרז, שיאפשר תחרות בתנאים שווים עם חברות נוספות. בכך נמנע סיכוי של ממש לבחון הצעות נוספות ולהשיג תנאים טובים יותר משהושגו. המשרד אף לא פנה בכתב לחברות משכנות נוספות לנהל משא ומתן עמן פרט למגעים למראית עין בלבד, שנעשו בשעה שהמשא ומתן עם החברה המשכנת, הגיע כבר לשלב מתקדם. זאת ועוד, במצב המיתון והאבטלה דאז בענף הבנייה, נמסרה הקמת ישוב שלם - דירות מגורים, מוסדות ציבור ועבודות פיתוח שונות - לחברה אחת בלבד, שעה שחלוקת העבודה בין כמה חברות יכלה לתרום לוויסות התעסוקה בענף, ולהקטין את הסיכון שהמשרד נטל על עצמו.

ממצאי הביקורת מצביעים על אי-תקינות בפעילות המשרד, שהתבטאה באישיור סיוע החורג מן המקובל. לדעת הביקורת, מן הראוי שהמופקדים על הפיקוח התקציבי יתנו את דעתם לקביעת כללים ברורים ומחייבים, שימנעו חריגות כאלה בעתיד.

העברת זכויות בקרקע לחברת בנייה בירושלים

ריכוז ממצאים

בתחילת 1987 חתם משרד הבינוי והשיכון על הסכם עם חברת בנייה, לפיו הועברו לחברה זכויות המשרד בקרקע שהעמיד מינהל מקרקעי ישראל לרשותו באזור מבוקש בירושלים, בלא שהמשרד היה מוסמך לכך על פי דין ותוך חריגה בולטת מן הנהלים המחייבים של המינהל.

המשרד העביר את הזכויות בקרקע לחברה, ללא הסכמת המינהל מראש; ההסכמה אמנם ניתנה למפרע, אך זאת לאחר שהמשרד מסר למינהל עובדות חלקיות בלבד, בלא שערך מכרז פומבי כנדרש.

המשרד העביר את זכויותיו בחלק מן הקרקע מבלי שמלוא זכויות הבניי היו ידועות.

פעולות המשרד מצביעות על העדפה בולטת של חברת הבנייה, ללא צידוק ענייני. כמו כן התברר שזמן קצר לאחר חתימת ההסכם עם המשרד העבירה החברה את זכויות הבנייה בקרקע לחברה אחרת.

ההתחשבות הכספית בין המינהל למשרד לגבי קרקעות שהוקצו למשרד עוד ב-1961 לא נסתיימה עד סוף 1989. התמורה עבור הקרקע, נשוא ההסכם עם חברת הבנייה דלעיל, הועברה למינהל כ-9 חודשים לאחר חתימת ההסכם; הסכום שהועבר היה נמוך ב - 248,874 ש"ח מהמגיע.



1. על פי חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, ממונה מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) על ניהול מקרקעי המדינה, הקרן הקיימת לישראל ורשות הפיתוח. מתפקידו של המינהל לפתח את הקרקע במטרה להעמיד קרקע זמינה ליעדים שונים, לפקח על רכישתה, הקצאתה למשרד הבינוי והשיכון ומסירת הזכויות בה בהתאם למדיניות של מועצת מקרקעי ישראל. על פי ההוראות וההסדרים שנקבעו במינהל, קיימות מגבלות בתנאי החכרה של מקרקעי המדינה. בין היתר, ערך

קרקע לבנייה ציבורית נקבע על פי שומה של אגף שומת מקרקעין במשרד המשפטים, ואילו המחיר של קרקע המיועדת למטרות מסחריות נקבע במכרז פומבי פתוח.

מועצת המינהל פטרה את המינהל מחובת מכרז למסירת קרקע לבנייה ציבורית, המיועדת למשתכנים המוכרים כזכאים על פי תכניות משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד); בהתאם לכך, נחתם הסכם בין המינהל לבין המשרד ב-1976, לפיו ימליץ המשרד על הקצאת קרקע למטרות אלו.

בשלב ראשון חותם המינהל עם הגוף הבונה על חוזה פיתוח, שלפיו עליו לסיים את הבנייה בפרק זמן מסוים, בדרך כלל עד חמש שנים. רק לאחר גמר הבנייה, חותם המינהל עם רוכשי יחידות הדיוור שנבנו על חוזה חכירה ל-49 שנה.

2. משרד מבקר המדינה בדק בחודשים יוני-ספטמבר 1989 עסקה של העברת זכויות המשרד בקרקע, לחברת בנייה קבלנית (להלן חברה ב'), באזור מבוקש בירושלים. ההסכם נחתם ב-1987. הביקורת התמקדה בזכויות המשרד בקרקע ובתהליך קבלת ההחלטות עד לסיכום העסקה. הבדיקה נערכה באגף נכסים ודיוור במשרד הראשי וכן במחוז ירושלים. בדיקות השלמה נערכו במינהל והתייחסו בעיקר להסדרים בין המשרד למינהל.

זכויות המשרד בקרקע וייעודה

1. עוד בשנת 1961 נחתם בין ראש מינהל השיכון (לאחר מכן משרד הבינוי והשיכון) לבין המינהל הסכם, שקבע הסדרים לגבי קרקעות שהוקצו למשרד למטרות שיכון עולים וסדרי ההתחשבנות הכספית בגינן.

בהתאם להסכם נקבע, שהמינהל יעביר למשרד קרקעות במקומות שונים בארץ בשטח כולל של כ-1,794 דונם; במסגרת זו נכלל שטח קרקע של 8.2 דונם מורכב משלוש חלקות במרכז ירושלים.

על פי ההסכם, היה על המשרד לסלק את התמורה עבור הקרקעות שיועברו לרשותו, בחלקה במזומן ובחלקה בתשלומים צמודים עד 5 שנים. לפי נתוני המינהל, הסתכמה יתרת חובו של המשרד עבור קרקעות אלו, לדצמבר 1986, בסך כ-9.6 מליון ש"ח.

מעמדן של 3 החלקות הנזכרות עלה לדיון בינואר 1980, כאשר המשרד ביקש לבנות עליהן דירות לזוגות צעירים, בבנייה ישירה ובמימון מלא. המינהל והמשרד הסתמכו על ההסדר ביניהם משנת 1976 בדבר הקצאת קרקע לבנייה ציבורית, והמשרד קיבל את הסכמת המינהל לתכנן הקמת ארבעה מבנים ובהם 110 דירות בנות שני חדרים. בניית הדירות נמסרה לחברה קבלנית (להלן חברה א') בעקבות מכרז ועל פי חוזה שנחתם עמה בהתאם.

בפועל בנתה חברה א' שני מבנים על חלקה אחת בלבד ובהם 49 יחידות דיור בנות 2 חדרים. הבנייה בשתי החלקות הנותרות (להלן - השטח הנותר) לא החלה בגלל תביעות משפטיות של דיירים סמוכים ובעיות תכנון שהתעוררו לגביהן; החוזה עם חברה א' בא אל סיומו לאחר ששולמו לה פיצויים כספיים עבור הקטנת היקף העבודה. הדירות שנבנו נמכרו לזכאים והמינהל חתם כמקובל על חוזה חכירה עם הרוכשים. חברה א' נכנסה להליכי פרוק מרצון ביוני 1985 ומחצית מנכסיה הועברו אל בעליה של חברה ב' שאליה העביר המשרד את זכויותיו בקרקע הנדונה ב-1987.

2. באוגוסט 1982 אושר בין המשרד לבין המינהל זכרון דברים לגבי ניצול השטח הנותר, גם הוא במסגרת ההסדר משנת 1976 להקצאת קרקע לבנייה במסגרת הפרוגרמה של המשרד. בזכרון הדברים נקבע, שהשטח מיועד לבנייה ישירה של המשרד, אסור לו להעביר את זכויותיו, בשלמותן או בחלקן, וההקצאה מוגבלת לזמן מוסכם של 5 שנים לשם ביצוע הבנייה (ראה בעניין זה דו"ח שנתי 38, עמ' 106).

כדי להעביר למשרד זכויות בקרקע דרש המינהל לשלם לו 91% ממחירה המלא, אותו העריך השמאי הממשלתי בספטמבר 1982 ב-23.3 מיליון שקל ישן, שווה ערך ל-822,000 דולר לאותו יום, לא כולל מע"מ

במשך שנת 1983 העביר המינהל למשרד, פעמיים, דרישה כוללת למילוי התחייבויותיו הכספיות בגין הקרקעות שהוקצו לו, תוך שימת דגש על התשלום הנדרש עבור השטח הנותר. יחד עם זאת הבהיר המינהל למשרד, כי כל עוד לא יוסדרו העניינים הכספיים, לא יאפשר את ניצול הקרקע. העניינים הכספיים לגבי הקרקעות לא סודרו עד סוף 1989. התמורה של השטח הנותר, שולמה רק בנובמבר 1987, לאחר שהמשרד חתם על דעת עצמו על הסכם להעברת זכויותיו בקרקע לחברת בנייה ב', על אף התחייבותו דלעיל בזכרון הדברים מאוגוסט 1982, בנסיבות שיובאו בהמשך.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה בינואר 1990, הודיע המינהל כי הוא פועל בתכליתיות להסדרת החובות הכספיים בינו לבין המשרד ולהחזרת הקרקעות שטרם נבנו. בהתאם לכך, נערכה ישיבה בינו לבין אנשי המינהל, בה הוחלט על מינוי רואה חשבון שיבדוק את ההתחייבויות הכספיות של הצדדים בנוגע לקרקעות שנמסרו למשרד ויגיש את ממצאיו תוך 3 חודשים.

ראוי להדגיש בעניין זה, כי מדובר במערכת יחסים היסטוריים בין המשרד למינהל לגבי קרקעות הלאום שהוקצו לבנייה ציבורית. חוב ניכר תלוי ועומד בין המשרד לבין המינהל במשך שנים רבות וחוסר הבהירות לגבי זכות השימוש בקרקעות שהוקצו למשרד מצביעות על ליקוי מהותי מצד המינהל בשליטה במקרקעי ישראל ובניהולם. מן הראוי היה שהמופקדים על ניהול מקרקעי ישראל יחד עם המשרד יסדירו ביניהם את החובות והזכויות לגבי הקרקעות שברשות המשרד ובכך יבטיחו את הניצול היעיל של משק המקרקעין במסגרת החוק והכללים המחייבים החלים על משק ייחודי זה של המדינה (בעניין זה ראה גם דו"ח שנתי 38, עמ' 106).

העסקה ותנאיה

1. בדצמבר 1985 הוגשה למשרד, לפי הזמנתו, שומה של השטח הנותר, אשר נערכה על ידי שמאי פרטי. הפנייה לשמאי פרטי נוגדת את הנהלים המחייבים של המינהל ואת הוראות ההסדר בינו לבין המשרד, הקובעים שיש להיעזר בשמאי הממשלתי.

השומה התבססה על תכנית בניין עיר שפורסמה במאוס 1982 ולפיה יוקמו בשטח הנותר שני בניינים שאחד יכלול דירות ששטחן עד 60 מ"ר והשני - דירות ששטחן לא יפחת מ-85 מ"ר לדירה. ברם, לבניין האחד אושר נספח בינוי, לפיו נקבע, כי ייבנו 24 דירות בשטח של 59 ו-63 מ"ר, ואילו לבניין השני לא אושר למועד השומה נספח בינוי לגבי מספר הדירות ושטחן. מכאן שלמועד עריכת השומה לא ידע המשרד כמה דירות ובאיזה שטח ייבנו על אחת משתי החלקות, ועל כן לא היה מקום, לדעת מבקר המדינה, להזדרז ולחתום על חוזה מבלי לדעת את מלוא זכויות הבנייה. עוד התברר כי הבקשה להיתר בנייה לגבי בנין זה, הוגשה כעבור למעלה משנה ממועד חתימת החוזה ובמועד סיום הביקורת בנובמבר 1989, התבצעה הבנייה ללא היתר.

שומת השמאי הפרטי מדצמבר 1985 הסתכמה ב-850,000 דולר למכירה בבעלות מלאה ללא מע"מ. הערכה זו לא השתנתה גם לאחר בדיקת עדכון שביצע השמאי בסוף אוקטובר 1986.

2. בינואר 1987 הובא נושא העברת הזכויות בקרקע לדיון בפני ועדת המחירים של המשרד, אשר החליטה לקבוע את מחיר הקרקע לפי 91% - שיעור זכויותיו בקרקע.

ועדת המחירים מתייחסת למעשה לקביעת המחיר על פי שומה. בהחלטה אין אזכור מי החליט על העברת זכויות המשרד בקרקע שברשות המדינה, עיתויה והפנייה לשמאי פרטי ולא לאגף שומת מקרקעין, שהוא הגוף הממשלתי המוסמך לכך. בהעברת זכויות בקרקע על ידי המשרד בלא מכרז פומבי, שיקבע את מחיר השוק ויאפשר לציבור להתחרות על הזכייה בתנאים שווים, יש משום העדפה בולטת של חברה ב' שאין לה צידוק ענייני מתקבל על הדעת.

עוד יצויין, כי בסמוך לחתימת ההסכם עם חברה ב', בפברואר 1987, אושרה לה הלוואה בסך 1,425,000 ש"ח, על פי המלצת הוועדה הציבורית לסיוע ממשלתי לחברות בנייה וקבלנים במצוקה - ועדה שהוקמה למטרה זו על ידי המשרד ומשרד האוצר (ראה בעניין זה דו"ח שנתי 38, עמ' 95).

בניתוח מצבה הכספית של חברה ב', שהוכן על ידי רואה חשבון של הוועדה בינואר 1987, נקבע, שעיקר קשייה נובעים מהפסדים ניכרים בעבודות בנייה שהיו לה בעבר ומחובות לבנקים, שעליהם נדרשה לשלם רבית בשיעורים גבוהים, ולהבטחתם שיעבדו הבנקים את הנכסים של בעלי חברה זו. דעתו היתה, שהבראת חברה ב' מחייבת מימוש נכסים והשלמת הון עצמי. לפיכך, עמדה העסקה עם חברה ב' בסתירה ליכולתה הכספית ולמהלכים שנדרשו ממנה לשם הבראתה באותו מועד ממש.

מהבדיקה עולה, שעם החתימה על ההסכם עם חברה ב' שולם על ידה במזומן למשרד מלוא המחיר שנקבע. ברם, התברר שיומיים לאחר החתימה על ההסכם העביר הבנק למינהל מכתב, בו נתבקש לשעבד את הנכס כולו לטובתו ולטובת בנק אחר, להבטחת אשראי שהוא יתן לחברה ג', חברה שהיא בשליטת קבלן ירושלמי ידוע. ואכן, חברה ג', היא הבונה באתר נשוא העסקה, לפי השלט המוצב במקום.

מכאן שמדובר לכאורה בעסקה סיבובית, לפיה הועברו בעקיפין הזכויות בקרקע באמצעות חברה ב', לחברה ג'.

תנאי ההסכם וביצועו

1. בהסכם שנחתם בין המשרד לבין חברה ב' בפברואר 1987 הצהיר המשרד, כי ידוע לו שהחלקות רשומות בפנקסי המקרקעין על שם רשות הפיתוח ובמינהל על שם המשרד, בהתאם להסכם בין המינהל למשרד מ-1961. כן צוין, כי הרוכש מעוניין לרכוש זכויות חכירה במקרקעין בשיעור של 91% לתקופה של 49 שנים, בהתאם לתנאים המקובלים במינהל, לצורך בניית מגורים, והמשרד מוכן להעביר את הזכויות במקרקעין.

כפי שכבר צוין, אושר באוגוסט 1982 בין המשרד לבין המינהל זכרון דברים לצורך היתר לשימוש בקרקע מצד המשרד. בזכרון הדברים נקבע, שהקרקע מיועדת לבנייה ישירה על ידי המשרד והיא תעמוד לרשותו למטרה זו לתקופה של 5 שנים; הרשות לבנות נתונה למשרד בלבד ואסור להעביר את זכויותיו, בשלמותן או בחלקן.

מכאן שכאשר חתם המשרד על ההסכם עם חברה ב' הוא חרג גם מתנאי זכרון הדברים, עליו חתם עם המינהל לגבי הקרקע נשוא הביקורת.

המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה, כי עמדתו היא שהסכם העברת הקרקעות בין המינהל למשרד הוא במהותו הסכם העברת בעלות, לפיו הופך המשרד לבעלים הבלעדי של הקרקע שמפסיקה, לדעת המשרד, להיות "מקרקעי ישראל" אותם מנהל המינהל לפי חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960. העברת בעלות כזו בקרקע בין המינהל למשרד היא אפשרית, לדעת המשרד, מכוח סעיף 2(7) לחוק מקרקעי ישראל התש"ך-1960, לפיו תותר העברת בעלות במקרקעי המדינה או במקרקעי רשות הפיתוח למטרת פתוח לא חקלאי ובלבד ששטח כל ההעברות לא יעלה על 100,000 דונם.

לדעת הביקורת, עמדתו זו של המשרד נוגדת את לשונו של חוק יסוד: מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, הקובע: "מקרקעי ישראל, והם המקרקעין בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח או של הקרן הקיימת לישראל, הבעלות בהם לא תועבר, אם במכר ואם בדרך אחרת"; וסעיף 2(א) לחוק מינהל מקרקעי ישראל התש"ך - 1960, הקובע כי המינהל הוא שינהל את מקרקעי ישראל, כהגדרתם בחוק היסוד.

גישת המשרד יוצרת מצב לפיו בצד קרקע המדינה שהיא מקרקעי ישראל, קיימת קטגוריה נפרדת של מקרקעין שיהיו בבעלות המדינה (או אחת מרשויותיה - כגון, המשרד) - אך לא יהיו "מקרקעי ישראל" במובן חוק היסוד. לפי גישה זו, יכול המשרד עקרונית (ואף עשה כן בפועל) ליצור לעצמו (על ידי מערכת הסכמים עם ממ"י) מעין "בנק פרטי" של מקרקעין השייכים למדינה מבלי שחלים עליהם כל הכללים החלים על מקרקעי ישראל. גישה זו איננה מתיישבת עם המטרה שלשמה הוסדר נושא מקרקעי ישראל בחוק. המחוקק יצר בעת

ובעונה אחת את חוק יסוד מקרקעי ישראל, חוק מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, וחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960. הכוונה של הסדרת העניין בחוקים אלו היתה להבטיח, כי המדיניות הקרקעית לפיה יבוצעו כל העיסקאות והפעולות - תהיה מדיניות ממלכתית מתואמת ואחידה אשר תרוכז בידי גוף אחד ויחיד והוא מינהל מקרקעי ישראל (ראה ע"א 55/67 קפלן נ. מדינת ישראל וא"ח פד"י כ"א (פ) 718 בעמ' 727).

2. המשרד הודיע למינהל לראשונה על העסקה עם חברה ב' רק באפריל 1987 וביקש ממנו להעביר את זכויותיו לחברה זו. המינהל הביע את מחאתו על חתימת ההסכם בטרם נתקבלה הסכמתו לכך, והוא הסב את תשומת לבו של המשרד לתביעה הכספית בגין הקרקע הנדונה, שהועברה אליו עוד באוגוסט 1983 ובה גם צוין, כי כל עוד לא הוסדרו התביעות הכספיות, אין לבצע בנייה על הקרקע. יצוין, כי באותו מועד מדובר היה בעסקה של הקצאת קרקע מצד המינהל לשם בנייה על ידי המשרד ולא במכירה חפשית, כבמקרה דנן, לחברה ב'.

בתשובת המשרד ממאי 1987 למינהל הסביר מנהל אגף נכסים ודיור, כי הבנייה על השטח נעשתה במסגרת פרוגרמת הבנייה של המשרד ושחברה א' זכתה במכרז לבנייה במימון מלא של המשרד, וכי לאחר שהוסרו המכשולים להשלמת הבנייה נחתם עמה הסכם חדש, כדי שזו תוכל לבנות את הבניינים הנותרים. הביקורת העירה, כי הסבר זה אינו מדויק מאחר והעסקה היא למעשה העברת זכויות חכירה בקרקע לצורך מסחרי ולמכירה חופשית של הדירות שייבנו עליה וכן שהחברה, עמה נחתם ההסכם, אינה החברה שזכתה במכרז.

3. בסופו של דבר נתן המינהל את הסכמתו בדיעבד להעביר את הזכויות בקרקע, כבקשת המשרד, ולקבל את מלוא התמורה ששילם רוכש הזכויות. המינהל הדגיש בפני המשרד, במכתבו מסוף מאי 1987, כי הסכמתו בעניין זה היא ייחודית ולא תהווה תקדים לגבי מגרשים אחרים וכי המשרד נדרש להחזיר את כל הקרקעות שהועברו אליו במסגרת ההסכם מ-1961 שעדיין אינן מבונות ולשלם את כל החובות המגיעים בתוספת הצמדה.

התמורה עבור השטח הנותר בסכום של 1,077,083 ש"ח, ללא מע"מ, נכון למדד אפריל 1987, הועברה על ידי המשרד למינהל רק בתחילת נובמבר 1987 וללא תוספת הצמדה ורבית.

הביקורת העלתה, שלמינהל שולם סכום קטן ב-248,874 ש"ח (לא כולל מע"מ) ממה שקיבל המשרד בעסקה. להלן הפרטים:

על פי ההסכם, התמורה ששילמה החברה במזומן למשרד הסתכמה ב-1,241,467 ש"ח, שהיוו 91% מהערכת השמאי, ללא מע"מ. בפועל החישוב לגבי העברת התמורה למינהל נערך כאילו סכום זה הוא המחיר המלא של הקרקע, כולל מע"מ, בתוספת הצמדה למדד אפריל 1987. על כן חושב פעם נוספת ערכם של 91% מ-1,241,467 ש"ח וקוּזוּ 15% למע"מ. לאמיתו של דבר הגיע למינהל סך של 1,325,947 ש"ח, נכון למדד אפריל 1987.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, הודיע המינהל כי אכן חלה טעות בחישוב הסכום המגיע וכי נשלחה למשרד דרישת תשלום מתוקנת.

ערך הקרקע לפי מחיר ריאלי

העקרונות לפיהם מחשבים את ערך הקרקע העירונית שברשות המינהל נקבעו על ידי הממשלה עוד בשנת 1965 ואומצו בידי מועצת המינהל. על פי עקרונות אלו יש להעריך קרקע עירונית על פי הערכת השמאי הממשלתי במכירה ממוכר מרצון לקונה מרצון ומסירתה תיעשה על פי מכרז פומבי. כאמור פטרה מועצת המינהל מחובה זו, של מסירה בדרך מכרז, קרקעות שיועדו לבניית שיכונים ציבוריים (בענין זה ראה דו"ח שנתי 38, עמ' 106).

לפי בקשת הביקורת, העריך השמאי הממשלתי, באוקטובר 1989, את שווי הקרקע הנדונה, בהתחשב במיקומה ובמגבלות התכנוניות, למועד עריכת השומה הפרטית (באוקטובר 1986), ב - 893,500 דולר.

השומה הפרטית שהוכנה לבקשת המשרד והשומה הציבורית שהוכנה לבקשת הביקורת מתייחסות לאותו פרק זמן, דהיינו אוקטובר 1986. ההבדל בסך 43,500 דולר בין שתי השומות, ביחס למחיר הכולל, אינו משמעותי; אולם קביעת הערך הריאלי של הקרקע לפי העקרונות שנקבעו למסירת קרקעות עירוניות שלא לבנייה ציבורית, צריכה להתבסס על מחירים המתקבלים במכרזים פומביים, בהם יכולים להשתתף בלא העדפה כל המעוניינים בקרקע לפי שיקוליהם העסקיים, המבטאים מחירים קוניקטורליים בשוק. לפי נתוני המינהל היו המחירים שהשיג לקרקע שהציע לציבור במכרזים פומביים, גבוהים באורח משמעותי מהערכתו של השמאי הממשלתי. שתי חלקות סמוכות לקרקע הנדונה אשר הוצעו לציבור במכרזים פומביים נמכרו במחיר הגבוה בכ- 30% מהערכתו של השמאי הממשלתי.

יתירה מזו, ההסכם להעברת הזכויות בקרקע נחתם, כאמור, בפברואר 1987 והתשלום שבוצע סמוך למועד זה התבסס על השומה שנערכה ארבעה חודשים קודם לכן ולא עודכנה.



בעסקה הנדונה של העברת זכויות בקרקע פעל משרד הבינוי והשיכון ללא סמכות חוקית, בניגוד לכללים המחייבים של מועצת מינהל מקרקעי ישראל ולהסדרים שלו עם המינהל ואף בניגוד לנהלים הפנימיים של המשרד עצמו.

מדובר גם בשורת הפרות של כללי מינהל תקין, כגון מסירת עובדות חלקיות למינהל, שהוא בעל הסמכות לבצע פעולות בקרקע נשוא הביקורת. זאת ועוד, מצב לפיו מעמידים את המינהל בפני "עובדות מוגמרות" אינו תקין ומחייב נקיטת אמצעים מצד המינהל שימנעו אישור בדיעבד של פעולות חריגות מצד המשרד.

יתר על כן, לדעת מבקר המדינה העברת הזכויות בקרקע, מן הדין שתיעשה במכרז פתוח לכל המעוניינים שיתנהל על פי כללי מינהל ציבורי תקין ויזכה בה בעל ההצעה הגבוהה ביותר.

לפיכך אין מנוס מן המסקנה, שבפעולותיו של המשרד בעסקה זו הייתה העדפה בולטת ובלתי מוצדקת של החברות המעורבות.

היבטים במתן הלוואות לדיור

ריכוז ממצאים

אחד מתפקידיו של משרד הבינוי והשיכון הוא לסייע במציאת פתרונות דיור או בשיפור תנאי דיור קיימים - בעיקר על ידי מתן הלוואה מתקציב המדינה לרכישת דירה - למי שנקבע כזכאי על פי נהליו.

מבין זכאי המשרד, שנטלו הלוואות לדיור, היו כאלה, שנקלעו לקשיים בהחזרן, זאת מפני שהכנסותיהם לא הדביקו את העליה בחוב, בשים לב לכך שההלוואות והרבות צמודות במלואן, או מפני שמשפחותיהם גדלו או מסיבות אחרות. המשרד לא ערך בדיקה כדי לאתר את עומק הבעייה, אלו קבוצות של זכאים נפגעו והגורמים לפגיעה.

חוזי ההלוואה בין הבנקים למשכנתאות ובין הלווים הזכאים הם חוזים אחידים כהגדרתם בחוק החוזים האחדים, התשמ"ג-1982. חוזים אלה מכילים תנאים, שיש לבחון אם הם "מקפחים" כמשמעותם באותו חוק.