

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

לפי פרשנות שנתנו בנקים למשכנתאות להוראות של בנק ישראל, אין הם מוודאים, שבידי זכאי שרכש דירה שבנייתה טרם הושלמה, תהיה ערבות לפי חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), תשל"ה-1974. בנק ישראל ומשרד הבינוי והשיכון לא העמידו את הבנקים למשכנתאות על פרשנותם המוטעית.

קיימת בעייה בהבטחת רישום הזכויות בדירה, שבנתה חברה משכנת (כהגדרתה בנהל המשרד) על קרקע המדינה ושעדיין אין אפשרות לרשמה בפנקס המקרקעין. הרישום האמור נעשה בידי החברה המשכנת, בלא שקיים פיקוח של גורם ציבורי על תקינותו ועקב כך יתכנו מספר הלוואות לאותה דירה.

טרם נחתם בין המשרד ובין הבנקים למשכנתאות הסכם, שיגדיר את היחסים ההדדיים ואת אחריות הבנקים לפעולות שהם מבצעים עבור המשרד ובהנחייתו. דיונים על חתימת הסכם כאמור מתנהלים מאז 1984.



משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) מפעיל תכניות שונות כדי לסייע לאזרחי המדינה - בעיקר זוגות צעירים, עולים, מתיישבים באזורי פיתוח, משפחות הגרות בצפיפות וכן בודדים, משפחות חד הוריות ואחרים העומדים במבחני הזכאות שנקבעו על ידו - לפתור את בעיות דיורם. הסיוע ניתן בעיקר באמצעות הלוואה לתקופה ארוכה, שבדרך כלל מובטח החזרה במשכנתא על הדירה שההלוואה נועדה לרכישתה. ההלוואות ניתנות בידי בנקים למשכנתאות; עיקר ההלוואה מתקציב המדינה, והיתרה המשלימה - מכספי אותם בנקים (להלן הלוואות משלימות). מספר מצומצם של פתרונות דיור, בעיקר למשפחות מחוסרות אמצעים השרויות במצוקה, ניתן בצורה של השכרת דירות של השיכון הציבורי בשכר דירה מסובסד. המשרד גם מסייע למשפחות שאין באפשרותן לרכוש דירה, על ידי השתתפות בהוצאות לשכירת דירה בשוק החופשי.

הבנקים למשכנתאות מטפלים ישירות במבקשי סיוע, לרבות בכל ההליכים לקבלת תעודת זכאות מהמשרד, על פי הסדרים עם המשרד ומשרד האוצר. תעודת הזכאות, המופקת על סמך נתוני המבקש וקריטריונים של המשרד, קובעת את תכנית הסיוע המתאימה למבקש ומפרטת את סכום ההלוואה שהוא זכאי לה ואת תנאיה ומשמשת אסמכתא לבנקים לביצוע ההלוואה לזכאי. בשנים האחרונות מעניקים הבנקים מדי שנה הלוואות לכ-30,000 לווים זכאים. בשנת הכספים 1988 הסתכמו סכומי ההלוואות, שניתנו לזכאים מתקציב המדינה, בכ-838.7 מיליון ש"ח, מהם 43% לזוגות צעירים; 23% - להטבת תנאי הדיור של שכבות השרויות במצוקת דיור; 12% - לתושבים באזורי פיתוח; ו-5% - לאחרים.

בעמ' הבא טבלה ובה נתונים על הלוואות שניתנו לזכאי המשרד ממקורות תקציב המדינה וממקורות הבנקים - הלוואות משלימות, ותנאי החזר שלהן, נכון לסוף 1989:

משרד מבקר המדינה בדק בשנים קודמות היבטים שונים הקשורים בסיוע לזכאים, בעיקר לזוגות צעירים (ראה דו"ח שנתי 35 עמ' 188); לתושבים בעמנואל (ראה דו"ח שנתי 37 עמ' 200); לרוכשי דירות נופש בטבריה (ראה דו"ח שנתי 37 עמ' 213). ממצאי הביקורת הצביעו על ליקויים שונים באישור הסיוע על ידי המשרד וכן על תהליכים לקויים בעדכון סכומי ההלוואות לזכאים ובבקרת המשרד על הבנקים למשכנתאות. הביקורת הצביעה גם על ליקויים מסוימים בטיפול במבקשי הסיוע בעת פנייתיהם לבנקים (ראה דו"ח שנתי 38 עמ' 148).

בחודשים ספטמבר-נובמבר 1989 בדק משרד מבקר המדינה היבטים נוספים הקשורים במתן הלוואות לדיור לזכאים. במסגרת בדיקה זו נבחנו תנאי החזר של ההלוואות והיבטים כלכליים ומינהליים במתן ההלוואות באמצעות הבנקים למשכנתאות; כמו כן נבדקו סדרי הבקרה, שמפעיל המשרד על הבנקים. הבדיקה נערכה במשרד ובדיקות השלמה נערכו בשני בנקים למשכנתאות, במשרד האוצר ובמינהל מקרקעי ישראל.

מקור כספי ההלוואה	סכום מירבי (ש"ח)	ריבית שנתית	תנאי הצמדה ***	תקופת החזר	אוכלוסית היעד
תקציב המדינה*	33250	5%	כל שלושה חודשים	20 שנה	זוגות צעירים שצברו עד 1399 נקודות; רווקים נעל גיל 35; ועוד
תקציב המדינה*	62250	0%	כל שלושה חודשים	30 שנה	זוגות צעירים שצברו עד 1799 נקודות; נכים; ועוד
כספי בנק	17000	6.5%	כל חודש	14 שנה	כלל הזכאים
	17000	5.7%	כל חודש	20 שנה	

\* נכון למי ששירת בצבא ורוכש דירה בישוב עירוני שאינו ישוב פיתוח ומחויץ לירושלים.  
\*\* הזכאי רשאי לקחת רק אחת משתי הלוואות אלה. הריבית בהלוואה זו היא ל- 10 השנים הראשונות; בתום תקופה זו עשוי להיקבע שיר חדש לריבית.  
\*\*\* הצמדה היא למדד המחירים לצרכן והיא חלה על קרן ההלוואה והריבית.

## החזר הלוואות

1. עד ראשית שנות ה-70 ניתנו רוב ההלוואות לזכאי המשרד ברבית נמוכה ובלי הצמדה. ככל שגברה האינפלציה במשק נשחק ערכם של ההחזרים. לפיכך הוחל בהצמדת חלק מההלוואות למדד המחירים לצרכן. במשך הזמן הוקטן חלקן של ההלוואות הבלתי צמודות עד לביטולן המוחלט בשנת 1989. תנאי ההלוואות מתקציב המדינה היו נוחים בהרבה מתנאי ההלוואות המשלימות, שכן הם כללו סובסידיה לזכאים, לעתים משמעותית, שערכה השתנה בהתאם לתכנית הסיוע, לתנודות ברמת המחירים ולרביית הבנקאית. הסובסידיה בהלוואות של סוף 1989 הייתה, לפי חישובי הביקורת, כ-10% מסכומה של הלוואה נושאת רבית וכ-54% מסכומה של הלוואה ללא רבית. אפילו ההלוואות המשלימות הייתה בהן הקלה בתקופה של הגבלת האשראי ששררה במשק, הגם שתנאי החזרן היו קשים יותר. ערכן של ההטבות לזכאי המשרד בסובסידיות ובאשראי זמין הלך ופחת בשנים האחרונות, בייחוד כאשר פחתה האינפלציה, ירדו שערי הריבית במשק והוסרו המגבלות על אשראי בנקאי.

2. ההלוואות לדיור והרבית הוצמדו למדד המחירים לצרכן מתוך הנחת יסוד כללית שגם השכר, באמצעות מנגנון תוספת היוקר ותוספות השכר צמוד, פחות או יותר, לשינויים במדד המחירים לצרכן. בעקרון, האמור לעיל עמד במבחן הזמן, ויש אף תקופות, שבהן השכר הריאלי עולה. אולם המצב עלול להשתנות בתקופות של מיתון ואבטלה, ובתקופות של מדיניות כלכלית הפוגעת בשכר הריאלי באמצעות שחיקת שכר והקטנת ההצמדה של מנגנון תוספת היוקר. הנחת היסוד עלולה אפוא שלא להתקיים לגבי קבוצות מסוימות, בעיקר משכבות האוכלוסיה החלשות, ובאתרים מסוימים - ערי פיתוח ושכונות מצוקה. הדבר אמור גם לגבי זכאי שנטל הלוואה בהיותו בטוח שיוכל לעמוד בתנאי החזר, אך במהלך השנים חל שינוי במצבו, כגון התרחבות משפחתו, וקשה עליו החזר, אף אם הכנסתו הריאלית נשארה בעינה ואפילו גדלה קמעה. ההיבט האחרון בולט במיוחד, אם מביאים בחשבון שההלוואה מתקציב המדינה, יחד עם ההלוואה המשלימה, שהן בתנאים נוחים יחסית, מכסות רק חלק ממחירה של דירה ממוצעת, והזכאי אמור לגייס את השאר בכוחות עצמו, לרוב מהלוואות נוספות בתנאים עוד פחות נוחים מתנאי ההלוואה המשלימה.

חישוב שערכה הביקורת הראה, כי ביוני 1989 כיסתה ההלוואה התקציבית, לה היה זכאי זוג צעיר ששרת בצבא וסווג בקבוצת הסיוע השכיחה (צבר עד 1,399 נקודות) 24.8% ממחיר דירה בת 2.5-3

חדרים בירושלים; 20.5% - בתל אביב, 38.1% - בחיפה, 29.4% - במרכז (מחוץ לגוש דן) ו-25.8% בגוש דן (למעט תל אביב). יחד עם ההלוואה המשלימה מכספי בנקים, שהיתה כמחצית מההלוואה התקציבית האמורה, עדיין נותר חלק ניכר ממחיר הדירה למימון ממקורות נוספים.

באין חלופות סבירות של שכירת דירות בשוק החופשי או מהשיכון הציבורי, נאלצו זכאים לקחת על עצמם התחייבויות כספיות כבדות להשלמת המימון הדרוש לרכישת דירה. בין אלה היו גם רבים שיכולתם להחזיר את ההלוואות היתה מראש מוגבלת. במצב זה, ועקב שינויים ולו מזעריים בהנחת היסוד דלעיל - מיתון ואבטלה, גידול במשפחה או שינויים אחרים (כמו: נכות שאינה מאפשרת לצאת לעבודה) - התרבו הקשיים לעמוד בתנאי ההחזר של ההלוואות. במיוחד אמורים הדברים לגבי אלה מהזכאים, שבשנים 1988-1983 לקחו הלוואות משלימות מבנקים ברבית גבוהה (שהגיעה בשיאה ל-9%) בצירוף הצמדה למדד שעודכנה בכל חודש. הרבית על הלוואה רגילה מבנקים למשכנתאות הגיעה באותו מועד ל-13% - 11%. התנאים שנקבעו בזמנו וממשיכים לחול במצב הקיים במשק, קשים לזכאים, ובמיוחד לאלה שהכנסתם נמוכה, עד שמתקשים בהחזר החודשי של ההלוואות.

3. הזכאים המבקשים להיחלץ מן ההלוואות המעיקות עליהם עומדים לעתים תכופות בפני בעיות מיוחדות:

(א) לפי שיטת הסילוקין הנהוגה בבנקים, שבה כל התשלומים שווים בערכים ריאליים, נועד חלק הארי של התשלום בשנים הראשונות לפרעון רבית ורק מיעוטו לסילוק קרן ההלוואה; בהמשך התשלומים, הולך ויורד בהדרגה חלקה של הרבית ובמקביל עולה חלקה של הקרן. התוצאה היא שלושה, המבקש לפרוע את חובו בפרעון מוקדם מספר שנים מועט לאחר שלקח את ההלוואה, מגלה שפרע אך חלק קטן מהקרן.

(ב) לגבי דירות שנרכשו במקומות מסוימים, בפרט באזורי פיתוח, ששם חלה ירידה ריאלית במחירי הדירות, קיים חשש, כי לאחר שזכאי יאלץ למכור את דירתו כדי להיחלץ מן החוב, ימצא שהמחיר שקיבל תמורת הדירה אינו מכסה את יתרת ההלוואה, חרף התשלומים שפרע במשך שנים מספר על חשבונה.

(ג) נוכח שינוי שהנהיג בנק ישראל ביולי 1989, לא כדאי מבחינה כלכלית להחזיר הלוואה מכספי בנק, לרבות הלוואה משלימה, בפרעון מוקדם, בשנים הראשונות מקבלתה. העמלה הגבוהה, שחובה לשלמה, הופכת את הפרעון המוקדם לבלתי כדאי. למשל, לווח שלקח ב-1987 הלוואה בנקאית ל-17 שנים ברבית של 11% ומבקש לפרוע את היתרה כעבור שנתיים (ב-1989), ייאלץ לשלם עמלת פרעון מוקדם בסכום של 331 ש"ח לכל 1,000 ש"ח מיתרת הקרן. להמחשה, אם קרן ההלוואה היתה באוקטובר 1987 30,000 ש"ח (שהם 42,236 ש"ח לפי ערכם כעבור שנתיים) תהיה יתרת החוב באוקטובר 1989, לאחר שכבר בוצעו תשלומים במשך שנתיים, בסך 40,333 ש"ח ועליה תתווסף עמלת הפרעון המוקדם, כמפורט לעיל, כ-14,000 ש"ח.

המשרד, עקב היותו מופקד על הסיוע לאוכלוסיית הזכאים, בוחן בעיות של הפרט - הזכאי שנפגע - כפי שהן מובאות בפני ועדת האכלוס העליונה, לרוב על פי בקשתו של הזכאי. במסגרת זו משתדל המשרד לתת פתרון לבעיה המיוחדת שמעלה הזכאי. אולם המשרד לא פיתח כלים לאיתור בעיות כלליות הנוצרות עקב שינויים כלכליים מהותיים, לרבות אי קיום של הנחת היסוד, והעלולות להקשות על ציבור או על מגזר של זכאים לפרוע הלוואותיהם. בכך ניתן להסביר, אם כי לא להצדיק, את העובדה שבמהלך שנת 1989 העלו לווים מקרב הזכאים טענות קשות כלפי המדיניות הנקוטה.

בראשית 1990, לאחר מועד סיום הביקורת, הגיעו משרד האוצר והבנקים למשכנתאות להסדר האמור להקל על הזכאים. על יסוד ההסדר יורידו הבנקים החל בחודש פברואר 1990 את שיעור הרבית על ההלוואות החופשיות ל-10% (בכפוף לאישור הדירקטוריונים של הבנקים) ולזכאים תינתן האפשרות להאריך את תקופת החזר של יתרת ההלוואה כדי התקופה המקבילה ליתרת התקופה המקורית, בתנאי שכל תקופת החזר לא תעלה על עשרים שנה; שיעור הרבית בתקופה

הנוספת תעמוד על 7% לשנה; במקביל תרד הריבית על אותן ההלוואות המשלימות שניתנו בזמנו מכספי התקציב מ-9% ל-6.2%. בכך יש אמנם הקלה, אולם זו ניתנה חודשים מספר לאחר שהושמעו הטענות מפי זכאים, מבלי שהמשרד ערך קודם לכן בדיקות מעמיקות משלו לאיתור הבעייה ומאפייניה.

מן הראוי היה, לדעת הביקורת, שהמשרד יערוך מפעם לפעם בדיקה של מצב הזכאים, בפרט לגבי שכבות האוכלוסיה החלשות, כדי לעמוד על התהוות גורמי מצוקה ולקבל החלטות מתאימות לגבי הסיוע שניתן להושיט להן.

## **היבטים כלכליים ומינהליים במתן הלוואות**

### **המועד לקבלת הלוואה**

על פי הנחיות החשב הכללי, המועד הקובע לעניין סכום ההלוואה ותנאיה, הן מתקציב המדינה והן המשלימה מהבנק, הוא התאריך בו חתם הזכאי על ההסכם לרכישת הדירה: סכום ההלוואה ותנאי ההחזר יהיו בהתאם למה שהיה נהוג במועד קובע זה. אם נבצר מלווה מסיבה כלשהי לקבל את ההלוואה אלא לאחר זמן, ובינתיים הוגדל סכום ההלוואה או השתנה שיעור הריבית, לא יחולו עליו ההגדלה והשינוי. לא כן המצב בהלוואות החופשיות, שאז חלים על הלווה התנאים השוררים במועד בו מבוצעת ההלוואה (ללא קשר למועד בו נכרת החוזה לרכישת הדירה). בכל תקופה, אך בייחוד בתקופה בה יורד שיעור הריבית וחלים שינויים בשוק המשכנתאות, יש חשיבות רבה לשינויים בתנאי ההלוואות. אי לכך יש מקום לבדוק אם מוצדק ההבדל במועד הקובע בין הלוואות לזכאי כמתואר לבין הלוואות חפשיות.

### **חוזי הלוואות**

חוזי הלוואות שכורתים הבנקים למשכנתאות עם הלווים הזכאים הם בנוסח ובתנאים שקבעו הבנקים מראש, לשימוש נרחב בהם. זהו "חוזה אחיד" כמשמעותו בחוק החוזים האחידים, התשמ"ג-1982 (להלן - החוק). כיוון שהתנאים בחוזים האחידים נקבעים על ידי צד אחד ("הספק"; ובמקרה דנן - הבנק למשכנתאות), המכתיב למעשה את התנאים קיים חשש לקיפוח הצד שכנגד ("לקוח"; ובמקרה דנן - הלווה). מטרתו של החוק להגן על הלקוחות מפני תנאים מקפחים. על פי החוק, הוקם בית הדין לחוזים אחידים שהוסמך לשנות או לבטל תנאים מקפחים בחוזים אחידים. סעיף 12 לחוק מאפשר לספק לפנות לבית הדין ולבקשו "לאשר שאין תנאי מקפח בחוזה אחיד שהוא מתקשר או מתכוון להתקשר על פיו עם לקוחות".

החוזים האמורים לא הובאו לאישור בית הדין לחוזים אחידים. עיון בחוזים העלה שישנם בהם לא מעט תנאים, אשר יש לכאורה יסוד לראותם כמקפחים.

בנק ישראל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1990, כי הוקמה ועדה המורכבת מנציגיו ומנציגי משרד המשפטים, שמתפקידה לבחון את החוזים העיקריים עליהם נוהגים הבנקים להחתים את הלקוחות; לאחר דיון ובחינת החוזה, כולל שמיעת טיעוני הבנקים, מגישה הוועדה את החוזה לאישור בית הדין לחוזים אחידים. לדעת הביקורת, לאור ממדי האוכלוסיה בה מדובר (מעל 240,000 לוויים זכאים בעשר השנים האחרונות), על הנוגעים בדבר לזרז את הבאת חוזי הלוואה בפני הוועדה האמורה.

## ערבות המוכר

בנק ישראל מפקח על הבנקים ובכללם הבנקים למשכנתאות. בהוראות שהוציא ב-1977 נקבע, כי בנק למשכנתאות יבצע הלוואה למימון של רכישת דירה רק לאחר שיוודא, שהרוכש קיבל מהמוכר בטחונות מתאימים לפי חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), תשל"ה-1974; ואולם הוראה זו לא תחול על הלוואות במסגרת האשראי המוכוון שינתנו לזכאי המשרד, ובלבד שאלה יופנו לבנקים למשכנתאות על ידי רשות ממלכתית.

אי-החלת ההוראה דלעיל התאימה לתקופה שבה בנה המשרד את הדירות לזכאים במימון מלא והפנה את רוכשיהן לבנק לקבל הלוואה לצורך הרכישה. אולם זה שנים אין המשרד ישירות בונה דירות אלא אך מעודד את בנייתן באמצעות חברות משכנות. המשרד גם אינו מפנה לווים לבנקים לביצוע הלוואות לרכישת דירות; הזכאים בעצמם פונים לבנקים כבחירתם. על חשיבותם של הבטחונות לפי חוק המכר (דירות) וההשלכות שיש להם על הבטחת השקעותיהם של הזכאים עמד משרד מבקר המדינה בדו"ח שנתי מס' 35 עמ' 169. לאור האמור לעיל, מן הראוי שהמשרד, יחד עם בנק ישראל, יתנו את דעתם על נושא זה ויעמדו על הגנת ענייניהם של הזכאים לבל ייפגעו.

בעקבות הביקורת, פנה המשרד לבנק ישראל וביקש ממנו להחיל את ההוראה גם על מקבלי הסיוע מטעמו. בנק ישראל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1990, כי מכיוון שכאמור הופסקו ההפניות של המשרד והלווים פונים בעצמם לבנקים למשכנתאות, הרי הפטור בהוראותיו אינו חל על הלוואות אלה ועל פיהן על הבנקים לדרוש מלווים אלה לקבל בטחונות מתאימים לפי חוק המכר (דירות).

## רישום משכנתא

זכאי על פי תכנית סיוע של המשרד רשאי לרכוש דירה (בבעלותו או בחכירה לדורות) לפי בחירתו - ישירות מקבלן או מיד שנייה. מי שבנתה את הדירה יכולה להיות חברה משכנת (היינו, חברה שעמדה בקריטריונים של המשרד והרשאית להיכלל בפרוגרמת הבנייה השנתית שלו) או חברת בנייה שאינה חברה משכנת. הרוכש רושם על שמו את הזכויות בדירה בפנקס המקרקעין, שם נרשמות גם הערות אזהרה ומשכנתאות. במקרים בהם עדיין לא ניתן לרשום את הדירה בפנקס המקרקעין, נדרש רישום חלופי, עד שיתאפשר הרישום בפנקס המקרקעין. לגבי רישום משכנתא על דירה שנבנתה על מקרקעי ישראל (קרקעות של המדינה, של רשות הפיתוח או של הקרן הקיימת לישראל) ושעדיין אין אפשרות לרשמה בפנקס המקרקעין, קיימת בעייה מיוחדת שתוסבר להלן:

אם את הדירה הנרכשת בנתה חברת בנייה שאינה חברה משכנת, נוהג מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י), המנהל את מקרקעי ישראל, לתת לבנק הנותן לזכאי את ההלוואה התחייבות שתירשם משכנתא בפנקס המקרקעין. בהתאם להתחייבותו, דואג ממ"י במקרים אלה שלא תרשם העברת בעלות על הדירה ללא אישור הבנק.

כאשר את הדירה הנרכשת בנתה חברה משכנת, נותנת זו (החברה המשכנת) התחייבות שתירשם בבוא העת משכנתא בפנקס המקרקעין והיא אף מנהלת רישום של הזכויות בדירות הנרכשות ממנה. אולם הפעולות האמורות, כולל ביצוע ההתחייבות, אינן נתונות לבדיקה של גורם ממלכתי כלשהו, כדי לעמוד על תקינותן. העדר בקרה של גורם ממלכתי פותח פתח למכירת הדירה על ידי הרוכש מבלי שהחזיר את מלוא הלוואה: די לו שקיבל מהחברה המשכנת אישור שהוא בעל הזכויות בדירה, ואין מנגנון בעל תוקף משפטי שיוודא, כי הבנק, שביצע בזמנו את הלוואה למוכר מבלי שמשכנתא או הערת אזהרה נרשמו על שמו, נתן את אישורו לעסקת המכר. יתירה מזו, בהיעדר פיקוח כאמור, עשוי הרוכש החדש של הדירה לקבל אף הוא הלוואה על אותה דירה עצמה (כאשר הלוואה של המוכר טרם הוחזרה). יוצא שבגין אותה דירה יתכן שלווים שונים קיבלו בתקופות שונות שתי הלוואות (ואף יותר).

## בקרה על פעולות הבנקים

המשרד מקיים בקרה על פעולות הבנקים, שנועדה לוודא, שבטיפולם בזכאים הם יפעלו בהתאם לדרישותיו, לרבות אופן ניהול תיקי הזכאים, אימות מסמכים המבססים את זכאותם וביצוע ההלוואות. המשרד מפעיל שתי מערכות בדיקה: מערכת בדיקה ממוחשבת ובדיקה הנערכת בבנקים עצמם.

### מערכת הבדיקה הממוחשבת

באמצעות המערכת הממוחשבת מתבצעת השוואה של הנתונים שמדווחים עליהם הבנקים על ביצוע ההלוואות ועל השתתפות בשכר דירה, עם הנתונים האגורים במחשב של המשרד. בשלב הראשון, המייד, נבדקים פרטים הכרחיים (כגון, סיכומים ומספרי תעודות זהות) לאישור חשבונות שמגישים הבנקים. בשלב השני נערכות בדיקות מעמיקות שונות (כגון, אם סכום ההלוואה שקיבל כל זכאי הוא בהתאם לקריטריונים של המשרד). עד תחילת 1988 נעשתה הבדיקה המעמיקה באופן אקראי והקיפה חלק קטן מאוכלוסיית הלווים. בדיקה מעמיקה ושיטתית הופעלה לראשונה בתחילת 1988, ולמעשה נוצרה בקרה רק על זכאים הנכללים בתכניות הסיוע לחסרי דירה (זוגות צעירים ועולים). זכאים אלה הם כמחצית מהלווים והם מקבלים כ-60% מסכומי הסיוע. באמצע 1989 עסק המשרד בפיתוח מערכת ממוחשבת לבקרה על פעולות הבנקים גם בקשר לסיוע על דרך של השתתפות בשכר דירה.

### בדיקות הנערכות בבנקים

הבדיקות בבנקים נערכות בידי עובדים של מחלקות האכלוס במחוזות המשרד ומודרכות בידי אגף האכלוס שבמשרד הראשי. משרד האוצר מקיים אף הוא בדיקות בבנקים, באמצעות משרד של רואה חשבון (ראה בנושא זה דו"ח שנתי 39 של מבקר המדינה, עמ' צד-צה). הביקורת העלתה, כי לא נקבעה חלוקת תפקידים בין המשרד לבין משרד האוצר, אלו נושאים יבדוק כל אחד מהם. על כן יתכן שיהיו נושאים שלא ייבדקו כלל. דוגמה בולטת היא העדר בדיקה של החוזים בין הבנקים לבין הלווים, שמא יש בהם תנאים המקפחים את מקבלי ההלוואות.

הביקורת שערך משרד מבקר המדינה העלתה ליקויים בשיטה שלפיה עורך המשרד את בדיקותיו בבנקים.

(א) לפי נוהל המשרד מ-1986 ייעשו הבדיקות בבנקים גם באמצעות מדגם מקרי, שנועד לאתר בעיות חדשות, פרצות בלתי ידועות וכיוצא באלה. הביקורת העלתה, כי המשרד אינו עורך בדיקות על פי מדגם מקרי. בתחילת ינואר 1990 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת יפעיל בהקדם גם בדיקה מדגמית אקראית.

(ב) לשם הסקת מסקנות מחריגות והבטחת התנאים לעריכת בדיקות יעילות, יש לקבוע מדגם שישולבו בו תכונות סטטיסטיות מסוימות, כגון גודל המדגם ומקורות היחידות הנדגמות. הביקורת העלתה, כי המשרד לא קבע בנוהל דלעיל מה גודל המדגם הדרוש לבדיקה של כל תכנית מתכניות הסיוע השונות או חלקים מהן בהתייחס לפעולתו של כל בנק. הבדיקות של המשרד בבנקים מותאמות, למעשה, להיקף כוח האדם המועסק במחוזות המשרד וליכולת הביצוע שלו, ולפי זה נקבע גודל המדגם שמוטל על כל מחוז לבדוק. עם זאת יצוין, כי כאשר קיים חשש לחריגות בתחום מסויים או בבנק מסויים, אין המשרד מסתפק לעתים במדגם ויתכן שאף יבדוק את כל תיקי הלווים שקיבלו הלוואות בתחום או מהבנק הנדונים.

(ג) בשנים עברו התגלו עשרות מקרים, של השגת הלוואות בתרמית, נושא שמבקר המדינה התייחס אליו בשניים מדו"חותיו (ראה דו"חות שנתיים 37 (עמ' 200 ו-213) ו-39 (עמ' 153). לדעת הביקורת, הבדיקות שעורך המשרד בבנקים אין בהן כדי להבטיח, שתרמיות דוגמת אלה המובאות בדו"חות דלעיל ייתגלו במהלכן.

## הסכם בין המשרד לבנקים

עד שנת 1982 עסקו הבנקים למשכנתאות רק בביצוע ההלוואות; הטיפול בבקשות להלוואות לדירור, לרבות במה שקשור בהרשמה. ניהול תיקי המשתכנים ואימות הצהרותיהם, בוצע במשרדים המחוזיים של המשרד. בשנת 1982 העביר המשרד את הטיפול האמור בהדרגה לבנקים למשכנתאות. במתן ההלוואות התקציביות וההלוואות המשלימות פועלים הבנקים על סמך הסכמים משנות 1980 ו-1982 בינם ובין משרד האוצר. ההסכמים קבעו כללים בכל הקשור להתחייבות הבנקים כלפי משרד האוצר. כמו כן נקבע בהם, כי הבנקים יפעלו בהתאם להנחיות משרד הבינוי והשיכון, כולל גובה העמלה להם זכאים בתמורה לשירותיהם.

כפי שהעיר מבקר המדינה בעבר (ראה דו"ח שנתי 35, עמ' 194), מן הראוי שהמשרד והבנקים למשכנתאות יחתמו על הסכם שיגדיר "את היחסים ההדדיים ואת אחריות הבנקים לפעולות שהם מבצעים עבור המשרד ובהנחייתו". לדעת מבקר המדינה, בפרט חשוב להגדיר את חלוקת האחריות בין המשרד לבין הבנקים במקרים חריגים, כמו מקרי הונאה מצד מקבלי משכנתא המתגלים מפעם לפעם ודרכי הטיפול בהם. כמו כן, על ההסכם להתייחס למקרים בהם הלווה משלם רק חלק מהסכום אותו עליו לפרוע: יש לקבוע את אופן חלוקתו בין ההלוואה מתקציב המדינה ובין ההלוואה מכספי הבנק. הביקורת הנוכחית העלתה, כי עד סוף 1989 לא נחתם הסכם כאמור, אף כי מאז (שנת 1984) הכין המשרד מספר נוסחים להסכם, ובאמצע 1989 גובש נוסחו האחרון, שלדבריו מקובל על הבנקים.

הביקורת עיינה בנוסח האחרון של החוזה והעירה, כי עובר לכריתת החוזה רצוי שהמשרד ומשרד האוצר יבהירו מספר עניינים: האם יפעלו הבנקים כנאמנים של המשרד לפי חוק הנאמנות התשל"ט-1979; האם יש לעמוד על הגשת נוסחי החוזים בין הבנקים ובין הלווים הזכאים לאישור בית הדין לחוזים אחידים (בנושא זה ראה לעיל, בפרק על חוזי ההלוואות); בעד אלו שרותים תשולם לבנקים העמלה הנקובה בנוסח החוזה ומה הזיקה שלה לעמלה הנקובה בהסכם של הבנקים עם משרד האוצר מ-1980 (10.6% מסכומי הגבייה).



משרד הבינוי והשיכון מטפל במתן סיוע לשכבות רחבות של האוכלוסיה, כדי להבטיח להן קורת גג או לשפר תנאי דיור ירודים. בידי המשרד יש להציע דירות בתנאי שכירות רק לחלק קטן מהמשפחות, ואילו הרוב הגדול פונה לרכישת דירה בסיוע המשרד. סיוע זה מספיק לכסות חלק לא גדול מערך הדירות הנרכשות. את היתרה נאלצות המשפחות, בעיקר זוגות צעירים, לממן בהלוואות בנקאיות בתנאים פחות נוחים. ההלוואות לדירור והרבית עליהן צמודות למדד המחירים לצרכן. קיימת הנחת יסוד כללית, שגם השכר צמוד, פחות או יותר, למדד, כך שכוח ההחזר הכלכלי של המשפחות לכאורה נשמר. אולם, הנחה זו עלולה להתבדות בתקופות מיתון ואבטלה, או מדיניות כלכלית הפוגעת בשכר הריאלי. כתוצאה מכך עלולות להיפגע במיוחד השכבות החלשות, שהן בדרך כלל האוכלוסיה הזכאית והזקוקה לסיוע המשרד. לדעת הביקורת, היה על המשרד, יחד עם משרד האוצר, בהיותם מופקדים על מציאת פתרונות דיור, לערוך בדיקה כדי לגלות בעוד מועד בעיות וגורמים, שבעטיים מתקשים הזכאים לעמוד בהתחייבויות שקיבלו על עצמם. קבלת המידע, בדיקתו וניתוחו הם תנאים ראשוניים כדי לוודא ולבחון, בהתאם לתוצאות ולמגבלות כלכליות של המדינה, אם קיימות אפשרויות להקל את המצוקה, אליה נקלעו הזכאים. בדיקה מעמיקה מעין זו לא נערכה. רק מספר חודשים לאחר שלווים העלו טענות קשות בנדון, פעל משרד האוצר להקלת מצבן של קבוצות זכאים מסוימות.

חוזי ההלוואה בין הבנקים לבין לווים זכאים הם "חוזים אחידים" כמשמעותם בחוק החוזים האחידים, התשמ"ג-1982; לדעת הביקורת מן הראוי שחוזים אלה יוגשו לוועדה המשותפת לבנק ישראל ולמשרד המשפטים כדי לבחון, אם יש בהם תנאים מקפחים לפי אותו חוק. כמו כן יש להבטיח את זכויותיהם של זכאים, רוכשי דירות, במסגרת חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות



של רוכשי דירות), תשל"ה-1974, העלויות להיפגע עקב פרשנות מוטעית של הוראות בנק ישראל על ידי הבנקים למשכנתאות. עוד חשוב למצוא הסדר לרישום משכנתא על דירות בבניין, שחברה משכנת בונה על קרקע המדינה.

## הקצבות לבניית מוסדות ציבור

### ריכוז הממצאים

זה שנים קיים בין משרדי הממשלה השונים אי תיאום במתן הקצבות מטעם המדינה ליושבים ולעמותות מקומיות לצורך בניית מבני דת. ב-1988 הוקמה ועדה משותפת בדרג בכיר למשרד לענייני דתות ולמשרדי הביני והשיכון, האוצר, והפנים שאמורה הייתה לדון ולהחליט במתן תמיכות לבניית מוסדות לשירותי דת - בתי כנסת ומקוואות.

הביקורת נוכחה לדעת, שגם צעד רצוי זה, להבטחת יתר תיאום במתן תמיכות למטרות דלעיל, עדיין לא הביא לתוצאה הרצויה. להלן עיקרי הממצאים:

המשרד לענייני דתות יחד עם משרד הפנים אישרו הקצבות בסך 23.72 מליון ש"ח לבניית בתי כנסת ומקוואות שלא באמצעות הוועדה המשותפת, שבסמכותה היה לאשר הקצבות למטרות אלו.

משרד הבינוי והשיכון והמשרד לענייני דתות העבירו הקצבות להקמת מוסדות דת בלא לבקש לכך את אישור הוועדה המשותפת.

על המשרד לענייני דתות ועל משרד הפנים היה להעביר לתקציב משרד הבינוי והשיכון לצורך בניית בתי כנסת ומקוואות, 9 מיליון ש"ח, אך בפועל העבירו שני משרדים אלה למשרד הבינוי והשיכון, למימון הבנייה, 3.9 מליון ש"ח בלבד.

הוועדה קבעה לעצמה קריטריונים באשר לגובה השתתפותה בבניית מקוואות לנשים, אולם היא חרגה מהם לעתים בלי לנמק את החריגות.

אגף הכספים של משרד הבינוי והשיכון אישר תשלומים על חשבון בניית מקוואות חדשים, בלא שבדק את האסמכתאות.

בהקצבות להקמת מבני חינוך סטה משרד הבינוי והשיכון בשנות הכספים 1987 ו-1988 מהפרוגרמה שנקבעה לו על ידי משרד החינוך והתרבות, הן באשר ליושבים בהם עמדו להיות מוקמים והן באשר למספר כיתות הלימוד בכל מבנה חינוך.



משרדי הממשלה מקציבים כספים ומעבירים תמיכות למוסדות חינוך, למוסדות דת ולמוסדות ציבור לסוגיהם. התמיכות נועדו לאפשר את הקמת המוסדות ותפעולם. הבעיה בנושא התמיכות עלולה להתעורר כאשר מספר משרדים מעבירים במקביל כספים לאותו מוסד על חשבון מוסדות אחרים, שבשל כך נמצאים מקופחים; בעייה נוספת המחייבת תשומת לב היא, שהתמיכות לא יינתנו על סמך שיקולים זרים, כדי לקדם מטרות פוליטיות ואחרות. בסוגייה זו דנו ועדות הכנסת והממשלה, בעקבות חוות דעת של מבקר המדינה מפרוואר 1981 לוועדה לענייני ביקורת המדינה, בנושא התמיכות הממשלתיות לגופים שונים.

1. למשרד הבינוי והשיכון נוהל פנימי משנת 1981 המתייחס לעריכת התכנית השנתית בתחום הסיוע להקמת מבנים למוסדות ציבור. בנוהל נאמר, בין היתר, שהחלטות בנושאים אלו יתקבלו בוועדות משותפות עם המשרדים המתאימים, להם נגיעה לתחום הפעילות לו מיועד מבנה הציבור.

2. ביוני 1983 אישרה הממשלה את הפרק "תשלומים לגופים נתמכים" בהוראות התכ"ם (תקנות כספים ומשק), אשר נועד להסדיר מתן תמיכות, במישרין או בעקיפין, על ידי הממשלה לגופים שונים בתחומי פעילותם לטובת הציבור. הוראות התכ"ם קובעות, כי בקשה לתמיכה שתוגש למשרד ממשלתי תידון בוועדת תמיכות מיוחדת, אותה ימנה השר של אותו משרד, והתמיכה תינתן רק לאחר המלצת הוועדה ואישור השר או המנכ"ל ובמסגרת התקציב המאושר של המשרד, תוך ציון מטרתה היקפה ותנאיה.

3. במאי 1984 פסק בג"צ<sup>24</sup> בעתירה שהגישו מוסדות חב"ד, בטענה שקופחו בחלוקת המענקים למוסדות דת, שאין "לחלק מענקים יחודיים על פי ההסכם הקואליציוני למוסדות תורניים ויחודיים אלא על פי קריטריונים ברורים, ענייניים ושווים".

4. במארס 1985 קבעה ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, כי כספי התמיכות הממשלתיות למוסדות דת יהודיים יינתנו על פי העקרונות שנקבעו בהכרעת בג"צ בעניין זה. הוועדה גם סמכה את ידה על קביעות היועץ המשפטי לממשלה, אשר מביניהן מן הראוי לציין את העקרון בדבר הצורך למנוע ככל האפשר כפילות במתן תמיכות למוסד אחד על ידי כמה משרדים ממשלתיים. במקרים, שבהם יש הצדקה למתן תמיכה למוסד על ידי שני משרדים ממשלתיים או יותר, תינתן התמיכה רק על יסוד בדיקה ואישור של ועדה מיוחדת בראשותו של החשב הכללי שבמשרד האוצר ובהשתתפות נציג היועץ המשפטי לממשלה.

5. בדצמבר 1985 ניסח היועץ המשפטי לממשלה עקרונות למתן תמיכות למוסדות ציבור לסוגיהם, ולפיהם יש לתת את התמיכות על פי קריטריונים ברורים, ענייניים ושווים, כפסיקת בית המשפט. עוד הוסיף היועץ המשפטי לממשלה, שהמבחנים לחלוקת התמיכות צריכים להיקבע בנפרד, בהתאם לסוגי המוסדות או למטרות התמיכה. כך, לדוגמא, יש מקום לקבוע מבחנים שונים לצורך אחזקה שוטפת של ישיבות מאשר לצורך בינוי ופיתוח של ישיבות. היועץ המשפטי לממשלה הדגיש, שמן הראוי שמבחנים אלו לא ישארו בגדר סוד השמור לבעליו לטובתו, אלא יפורסמו ברבים, כדי לשרת את מטרות המינהל התקין, את ההיגיינה הציבורית ואת עקרון השוויון. לפיכך יש לפרסם את המבחנים ברשומות, או בדרך אחרת, כדי שיובאו לידיעת האנשים והמוסדות המעוניינים בדבר. ואכן, כמה מהמשרדים נהגו כך: המשרד לענייני דתות פרסם נוהל למתן תמיכות למוסדות דת של עדות לא-יהודיות (ילקוט הפרסומים התשמ"ה, מספר 3213, עמ' 2688); משרד העבודה והרווחה פרסם נוהל למתן תמיכות למוסדות ציבור מוכרים, למוסדות נתמכים וליחידים (ילקוט הפרסומים תשמ"ה, מספר 3239, עמ' 3206). המשרדים האחרים נתבקשו גם הם על ידי היועץ המשפטי לממשלה, עוד ב-1986, לעשות כן.

6. בתחילת 1986 החליטה הממשלה, כי בשנת התקציב 1986 יקבע כל שר, בעצה אחת עם היועץ המשפטי לממשלה, את הקריטריונים שעל פיהם ייעשה שימוש בסעיפי התקציב של משרדו המיועדים לתמיכה במוסדות ציבור.

בסוף 1988 ובחודשים אפריל - יוני 1989, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את פעולות משרד הבינוי והשיכון (להלן-המשרד) למתן סיוע כספי למוסדות שונים להקמה, להרחבה או לשיפוץ מבנים המשמשים למטרות דת וחנוך. הביקורת נערכה באגף הפרוגרמות שבמשרד וביקורת ההשלמה נערכו במשרד החינוך ובמשרד לענייני דתות<sup>25</sup>.

24 בג"צ 780/83 ישיבת תומכי תמימים מרכזית ואחרים נגד מדינת ישראל ואחרים (לא פורסם).

<sup>25</sup> בדבר ממצאי ביקורת קודמים בנושא מתן תמיכות למוסדות ציבור ראה דו"חות שנתיים 39, עמ' 306, 38, עמ'

415, 37, עמ' 386-1-401

## הקצבות לבניית בתי כנסת ומקוואות טהרה

שיפוץ, הקמה או הרחבה של מוסדות דת לסוגיהם, בתי כנסת ומקוואות טהרה נוגע למספר משרדים: המשרד לענייני דתות, כאחראי לתכנון וסיוע לבניית מוסדות דת, משרד הפנים, כאחראי על התכנון הפיזי במדינה והפיקוח על הבנייה; משרד הבינוי והשיכון, כאחראי על יזום וביצוע מדיניות הממשלה בתחומי השיכון - הבנייה לצרכי מגורים ומוסדות ציבור; ומשרד האוצר, כאחראי על התקציב והתיאום התקציבי בין משרדי הממשלה. כדי להביא לידי הקצבה מתואמת ומניעת כפילות בחלוקת המשאבים, החליטו באפריל 1988 המנהלים הכלליים של המשרד לענייני דתות, משרד הפנים ומשרד הבינוי והשיכון, כי אישור המענקים וההלוואות לצורכי הקמה, שיפוץ או הרחבה של בתי כנסת ומקוואות טהרה יהיה - בדומה לוועדות קודמות שפעלו לפני שנים בתחום זה (ראה בענין זה דו"ח שנתי 31 של מבקר המדינה, עמ' 280) - בסמכותה של ועדה לפיתוח מבני דת, בראשותו של מנכ"ל המשרד לענייני דתות ובהשתתפות נציגים של משרדי הבינוי והשיכון, הפנים והאוצר (להלן-הוועדה המשותפת). מינוי הוועדה המשותפת פורסם בדברי ההסבר לחוק התקציב לשנת הכספים 1988 בינואר של אותה שנה.

**לצורך מימון פעילותה של הוועדה המשותפת, אושר למשרד הבינוי והשיכון לשנת הכספים 1988 תקציב כולל בסך 17.89 מיליון ש"ח (הרשאה להתחייב). השתתפותם של המשרד לענייני דתות ומשרד הפנים בתקציב נקבע ל-9.04 מיליון ש"ח, אך מהביקורת עולה, כי משרדים אלו העבירו בשנת הכספים 1988 למשרד הבינוי והשיכון 3.9 מיליון ש"ח בלבד.**

**עיון בתקציב המשרד לענייני דתות העלה, שלרשות משרד זה עמדו תקציבים ניכרים לבניית בתי כנסת ומקוואות, בנוסף על אלו שנקבעו להעברה למשרד הבינוי והשיכון: א. תקציב לבניית בתי כנסת בסך 2.5 מיליון ש"ח; ב. תקציב לפיתוח ושיפוץ מקוואות בסך 1.9 מיליון ש"ח.**

**מאחר שעקרון התיאום הוא יסוד מוסד בהקמת הוועדה המשותפת, מן הראוי, לדעת מבקר המדינה, שהשימוש בכל תקציבי הממשלה שנועדו לאותה מטרה, יתואם עם הוועדה.**

## אישור ההקצבות

1. המנהל הכללי של משרד הבינוי והשיכון מינה את נציגיו לוועדה המשותפת ביולי 1987, וזו התכנסה לראשונה באוקטובר 1987. בישיבה מאפריל 1988 אישרה הוועדה המשותפת את הקריטריונים לאישור בקשות למתן הקצבות לבניית בתי כנסת ומקוואות. כן החליטה על הקמת "מינהלה לפיתוח מבני דת", כשבראשה המשנה לממונה על אגף התקציבים באוצר וחבריה הנוספים הם: חשב משרד הבינוי והשיכון וכן מחוץ לשירות הממשלתי, שני רואי חשבון, שני מהנדסים ואדריכל. הוחלט שכל בקשה ממוסד לקבלת סיוע ממשלתי תועבר תחילה לבדיקת רואי החשבון, ולאחר מכן תובא לדיון המינהלה ולחוות דעתה; רק אז תומצא לוועדה המשותפת להחלטה סופית. בחודשים אוגוסט ואוקטובר 988 אישרה הוועדה המשותפת כ-260 בקשות להשתתפות בהקמה ובשיפוץ של מקוואות ו-94 בקשות להשתתפות בהקמת בתי כנסת - בסכום כולל של 33.55 מיליון ש"ח.

2. שטח של מקווה טהרה מותנה בגודל האוכלוסיה האמורה להשתמש בו. כדי לבנות מקוואות בשטח שאינו גדול מדי, פרסם המשרד לענייני דתות, בדברי ההסבר לתקציב משרדו, מבחנים, שעל פיהם וממנן הקמת מקוואות: בישוב שאינו במעמד של עיר שטח ומקווה עד 48 ממ"ר ולמקווה עירוני או של מועצה מקומית עד 100 ממ"ר. בבניית מקווה החורג בשטחו ממידות אלו ישא היישוב בתוספת העלות המתחייבת מכך. כדי להגביל את השתתפות הממשלה בבנייה יקרה ומפוארת, קבעה הוועדה המשותפת תקרת השתתפות בבניית מקווה או שיפוצו בסך 2,000 ש"ח, ל-ממ"ר.

מעיון בפרוטוקול הוועדה המשותפת לא עולה שהוועדה התחשבה במבחנים שקבע המשרד לענייני דתות, בדברי ההסבר לתקציבו, לגבי מגבלת שטח המקוואות בישובים עירוניים. מהנספח לפרוטוקול הוועדה עולה, כי 45 מבין 160 בקשות שאושרו, לא נתמכו במלוא הנתונים שנדרשו

על-ידי הוועדה המשותפת, כגון: גודל האוכלוסיה אותו אמור המקווה לשרת, שטחו, ועלותו הכוללת. 15 מהבקשות אושרו תוך חריגה מהסכום המירבי של השתתפות הממשלה, כמה מהן - עד כדי 2,500 ש"ח לממ"ר, או תוך סטייה ממגבלות השטח: לכפר חב"ד אישרה הוועדה המשותפת סיוע בהלוואה בסך 440,000 ש"ח ובמענק בסך 50,000 ש"ח; לשכונה ב' בטבריה אושר מענק בסך 250,000 ש"ח, בלי שהבקשה התבססה על נתונים בדבר שטח המבנה והאוכלוסיה שהוא ישרת. לבני ברק אושרו סך 1.7 מיליון שקל, מהם 1.5 מיליון שקל כהלוואה להקמת 5 מקוואות (340,000 ש"ח למקווה) ו-300,000 ש"ח לעוד שני מקוואות. לאשדוד אישרה הוועדה המשותפת הקצבה של 770,000 ש"ח להקמת 5 מקוואות: 350,000 ש"ח למקווה אחד והיתרה לארבעת הנותרים. הוועדה המשותפת לא נימקה את החריגות מהקריטריונים באישור התמיכות לבניית מקוואות.

בתשובתו לממצאי הביקורת הסביר המנהל הכללי של המשרד לענייני דתות, כי הגבלת השטח המירבי למקוואות, כמפורט בהצעת תקציב המשרד, בטעות יסודה, שכן יש להתחשב בצרכיו הייחודיים של כל ישוב בתחום זה, על פי נתוני המיוחדים.

**לדעת הביקורת, המגבלה של גובה העלות לממ"ר היא חסרת משמעות בהעדר מגבלה של גודל המקוואות לענין קביעת תקרת המימון; לכן יש מקום שהקריטריונים יקבעו הן את אמות המידה לשטח של מקוה רגיל ולעלותו והן את הדרישות והקווים המנחים להכרה בחריגים מהמקרה הרגיל. כמו כן, כל חריגה מהקריטריונים צריכה הוועדה לנמק במפורט ובכתב, על מנת לאפשר בקרה ופיקוח על חריגים כאלה.**

## שחרור ההקצבות

בדיקת האסמכתאות לתשלומים מתקציב המשרד היא מתפקידיו של אגף הכספים, כעולה גם מהתכ"ם הקובע, כי על משרד ממשלתי לפקח על מילוי התנאים למתן התמיכה ועל השימוש בכספי התמיכה שניתנה על ידיו. עוד נאמר בתכ"ם, כי על המנהל הכללי להטיל על עובד, או עובדים, מקרב משרדו את פעולות הפיקוח על השימוש בכספי התמיכה. הפיקוח יבוצע בהתאם לכללים שתקבע הנהלת המשרד, בתיאום עם חשב המשרד ובהתחשב בהנחיותיו.

ההוצאה למימון ההשתתפות בהקמת בתי כנסת ומקוואות בשנת הכספים 1988 הסתכמה ב-8.96 מיליון ש"ח. מהבדיקה באגף הכספים של משרד הבינוי והשיכון מתברר, כי התשלום בוצע על פי אישור של רואה חשבון חיצוני.

אל חתימת רואה החשבון צורפה חתימתו של מנהל המחלקה לפיתוח מבני דת במשרד לענייני דתות, שלא היה אמור לקחת חלק בתהליך בדיקת הבקשות ובחינתן. לאישור צורפה גם חתימת גזברות משרד הבינוי והשיכון, שלא לוותה בדרישה להמצאת האסמכתאות ששימשו בסיס לאישורו של רואה החשבון, כדי לעיין בהן.

על פי הוראות התקשי"ר, המתחסות לממלאי תפקידים שונים במשרדי הממשלה שאינם מועסקים במעמד של עובדי מדינה, על משרד המבקש להעסיק יועץ לבדוק אם אין מדובר בעבודה שלפי טיבה ומהותה צריכה להיעשות על ידי עובד המשרד ולא על ידי מי שאיננו עובד המשרד (בענין זה ראה גם דו"ח שנתי 39 של מבקר המדינה, עמ' 276).

שומה להבהיר, כי במקרה דנן, המתייחס למתן חוות דעת על דו"חות כספיים של עמותות המבקשות לקבל את תמיכת משרדי הממשלה להקמת מבני ציבור - כגון, הקמת מקוואות - רשאי היה המשרד להעסיק רואה חשבון חיצוני לצורכי יעוץ. מבדיקת אופי העבודה שהוטלה על רואה החשבון התברר, שהוא נתבקש לתת, מעבר ליעוץ, גם שירותים שמשרד ממשלתי אינו רשאי לבקש מיועץ חיצוני. שירותים הכרוכים בבדיקת חשבוניות ואסמכתאות, הם מתפקידיו של המשרד, על פי הוראות התכ"ם והתקשי"ר שהובאו לעיל. עוד יש להדגיש, כי העדר מעורבות של אגף הכספים בתהליך הבקרה על תשלומי ההקצבות יש בו משום העברת האחריות מאגף הכספים, המופקד על אישור התשלומים מתקציב המשרד. בקשר לרואה החשבון יש להוסיף, כי הוא מועסק מאז הקמת

המינהלה בפברואר 1988, אך עדיין לא נחתם עמו הסכם בדבר תנאי העסקתו. ביוני 1988 דנה "הוועדה להסכמי שירותים" של משרד הבינוי והשיכון בהעסקת רואה החשבון. הוועדה הטילה על מנהל "היחידה למימון ותקציבים" שבמשרד להגיש לה חוות דעת על פעילותה של המינהלה בצירוף הערכה תקציבית לכיסוי הוצאותיה והמקורות התקציביים לכך. הוועדה לא המשיכה לעקוב אחר פעילות רואה החשבון, שהועסק על חשבון הסעיף התקציבי של הקמת בתי כנסת ומבני דת. שכרם של חברי המינהלה, ברובם בעלי מקצוע שלא מקרב שירות המדינה, הועבר אליהם באמצעות רואה החשבון. בשנת הכספים 1988 העביר המשרד למטרה זו סכום של 121,000 שקל.

## הקצבות שלא באישור הוועדה המשותפת

לביקורת התברר, כי בנוסף להקצבות שאישרה הוועדה המשותפת לישובים ולמוסדות שונים לבנייתם או שיפוצם של בתי כנסת ומקוואות, נהגו משרד הפנים והמשרד לענייני דתות (רה להלן) להעניק, כבעבר, הקצבות משלהם בהיקף גדול, שהגיע ב-1988 לכדי 23.72 מיליון ש"ח, לאותן מטרות, ובמקרים רבים אף לאותם ישובים להם אישרה הוועדה המשותפת סיוע כספי. לדוגמה: לשוב אלקנה אישרה הוועדה המשותפת מענק בסך 200,000 ש"ח להקמת בית כנסת, ובד בבד אישרו המשרד לענייני דתות ומשרד הפנים, שלא באמצעות הוועדה המשותפת, לאותה מטרה עצמה מענק והלוואה בסך 300,000 ש"ח. לבית כנסת נוסף באותו ישוב אישרו המשרד לענייני דתות ומשרד הפנים באותה שנה מענק והלוואה בסך 200,000 ש"ח. בכך הסתכם הסיוע הכולל לשוב זה בשנת 1988 ב-700,000 ש"ח, סכום ניכר שאינו עומד ביחס מתאים לסכומי הסיוע שהוענקו לישובים אחרים בעלי גודל דומה לאותן מטרות, כעולה מעיון בפרוטוקולים של הוועדה המשותפת. בדיקת פרוטוקולים אלו מצביעה, שהסכום המירבי אותו אישרה הוועדה המשותפת ב-1988, לצורך הקמת בית כנסת, ניתן לעיר עפולה. מדובר בבניית בית כנסת מרכזי בן 550 מקומות ישיבה, והסכום שאושר להקמתו היה 310,000 ש"ח, מזה 250,000 ש"ח מענק ו-60,000 ש"ח כהלוואה.

בהתייחסו לממצאי הביקורת בדבר העברת הקצבות למוסדות דת רבים שלא באישור הוועדה המשותפת, הסביר המשרד לענייני דתות בתשובתו על ממצאי הביקורת, כי בנוסף לוועדה המשותפת פעלה ועדת מנכ"לים מצומצמת לפיתוח מבני דת, בהשתתפות המנהלים הכלליים של המשרד לענייני דתות ומשרד הפנים שעסקה באישור הקצבות לשיפוץ ולהרחבת בתי כנסת, והיא שאישרה הקצבות רבות בלא להביאן לוועדה המשותפת.

לדעת הביקורת, משהוחלט על הקמת הוועדה המשותפת, שאמורה הייתה לייצג את כל השותפים לעניין אישור הקצבות לבניית מוסדות דת ולהבטיח את התיאום ומניעת הכפילויות שהיו בתחום זה בעבר, לא היה מקום להקמת ועדה שתפעל בהרכב מצומצם.

משרדי הממשלה והוועדה המשותפת אישרו, כל אחד בנפרד, סיוע לשוב או לפרוייקט מסוים, בלא שניתן להצביע שהדבר נעשה בתיאום בין גורמים אלו. כך, למשל, אישרה הוועדה המשותפת, לשם הקמת בית-כנסת, לשוב שדרות סיוע בסך 135,000 ש"ח, ולאשדוד - בסך 140,000 ש"ח, לאור-יהודה - 127,000 ש"ח ולחצור - 250,000 ש"ח. משרד הבינוי והשיכון העביר לאותם ישובים עצמם, הקצבות משלו. התברר, שגם משרדי הפנים והדתות אישרו השתתפות בפרוייקטים באותם ישובים: בשדרות אושרה השתתפות בסך כ-72,000 ש"ח בשיפוצם, הרחבתם ובנייתם של שלושה בתי כנסת; באשדוד אושר שיפוץ, בנייה והרחבה של 25 בתי כנסת בסיוע כולל של מליון ש"ח; לאור יהודה הועברו כ-100,000 ש"ח לשיפוץ, בנייה והרחבה של 10 בתי כנסת; לחצור אושר, שלא באמצעות הוועדה המשותפת, סיוע בסך 24,000 ש"ח.

יוצא, אפוא, שהתופעה לפיה משרדים ממשלתיים שונים מוסיפים להעביר הקצבות כספיות לבניית מוסדות דת בלא תיאום מלא ביניהם ושלא באמצעות ועדה משותפת שמונתה

במיוחד לכך, עדיין נמשכת. הדבר אינו מתיישב עם החלטות הממשלה והנחיות היועץ המשפטי לממשלה בדבר הצורך להבטיח הליך ציבורי תקין ומתואם במתן הקצבות אלו. כפילויות וחוסר תיאום במתן ההקצבות יש בהם כדי להביא לעיוותים בחלוקה הראויה של כספי התמיכות בין כל המוסדות המבקשים סיוע כזה, מצב עליו התריעו במשך שנים בית המשפט העליון והיועץ המשפטי לממשלה, ואשר הסדרים מיוחדים שנקבעו בשנת 1988 בתחום זה, ובהם הקמת וועדת המנכ"לים, היו אמורים למנוע אותו.

### הקצבות משרד הבינוי והשיכון לבניית בתי כנסת

משרד הבינוי והשיכון, שבידיו הופקד ב-1988 התקציב המאוחד למתן התמיכות על פי אישור הוועדה המשותפת, המשיך אף הוא להעביר הקצבות לישוים ולמוסדות שונים להקמת בתי כנסת, בלא לבקש לכך את אישור הוועדה המשותפת. להלן פרטים:

1) בית כנסת בשדרות- בינואר 1988 פנה ועד בית כנסת בשדרות לשר הבינוי והשיכון ולמחוז הנגב של המשרד בבקשת סיוע בשיפוץ ובריאות בית הכנסת. עלות העבודה הוערכה על ידי המשרד ב-9,000 ש"ח, בלא חידוש הריהוט.

ביוני 1988 החליט המשרד לאשר, שלא באמצעות ועדה המשותפת, סיוע בסכום זה, והוציא מכתב התחייבות מתאים למועצה המקומית. ראש המועצה המקומית שדרות הודיע למשרד, כי הוא מוחה על אישור מענק זה, אותה המועצה המקומית כלל לא ביקשה. עוד הוסיף ראש המועצה במכתבו, כי להערכתו אושרה ההקצבה משיקולים פוליטיים, ולפיכך הוא ביקש לאפשר לו להופיע בפני הוועדה המשותפת ולהציג בפניה את דרישות המועצה בנושא ההקצבות לבניית מוסדות דת. כל עוד לא תקבל אותן הוועדה המשותפת, אין הוא מוכן לקבל את ההקצבה שהוצעה לישוב.

ראש המועצה פנה גם למבקר המדינה וביקש לבדוק את אופן קביעת ההקצבות למוסדות ציבור ואת הקריטריונים שלפיהם פועל משרד הבינוי והשיכון בתחום זה.

2) הקמת שני בתי כנסת באשדוד- ביולי 1987 פנו מוסדות התורה של חסידים באשדוד לממונה המחוזי למוסדות ציבור במחוז המרכז של המשרד בבקשה לסייע להם בהמשך בניית שני בתי כנסת. המבקשים ציינו, כי עלות הקמת בתי הכנסת נאמדת ב-750,000 דולר וכי בעבר, בשנות הכספים 1982 ו-1984, כבר סייע המשרד לבניית מבנים אלה בסכום השווה ל-37,000 דולר, ועתה דרושים להם עוד 250,000 דולר להשלמת הבנייה.

המשרד נענה לבקשה ובספטמבר 1987 אישר הקצבה של 75,000 ש"ח לפרויקטים אלה. במאס 1988 אושרה בפרוגרמת המשרד לשנת הכספים 1987 השתתפות נוספת בסך 75,000 ש"ח להשלמת הבנייה של שני בתי הכנסת באשדוד ובשנת הכספים 1988 אושר עוד סכום של 100,000 ש"ח, בסה"כ 250,000 ש"ח לאותה מטרה.

ההקצבה האחרונה בסך 100,000 ש"ח, אף כי נזקפה לחובת הסעיף התקציבי המיועד למתן הקצבות לבניית בתי כנסת ומקוואות, אושרה במשרד בלא לבקש את אישור הוועדה המשותפת, כדרוש.

על פי הוראות התכ"ם, על משרד ממשלתי לקבוע למוסדות המבקשים סיוע מועד להגשת בקשות לתמיכה, במגמה להבטיח את סיום הטיפול בהן סמוך לראשית שנת הכספים. בקשה שתוגש לאחר מועד כזה, תידחה ללא דיון, אלא אם כן קיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות דיון בבקשה ושמבחינה תקציבית אין מניעה למתן התמיכה המבוקשת. ההקצבה בסך 75,000 ש"ח ממאס 1988 ניתנה סמוך לסיום שנת הכספים, מבלי שהוצגו בפני המשרד נסיבות מיוחדות המצדיקות דיון בבקשה במועד זה, בניגוד להוראות התכ"ם. נהלי תקצוב מסודרים מחייבים העברת הקצבות על פי תכנית שנקבעה בתחילת השנה, והימנעות מאישור בקשות שלא אוזכרו בתכנית השנתית.

עוד נקבע בהוראות התכ"ם, כי תמיכה למטרה חד-פעמית, כגון הקמת מבנה, לא תאושר אלא אם כן

ועדה בינמשרדית תשוכנע, כי האמצעים הכספיים למימוש המטרה כולה קיימים או יושגו ממקורות אחרים. מן התייעוד עולה, כי המשרד לא דרש פרטים מהמוסדות, המממנים את הקמת שני בתי-הכנסת האמורים, על מצבם הכספי ועל מקורות כספיים נוספים על אלו שיקבלו מהמשרד, העומדים לרשותם להשלמת הבנייה.

3) בית הכנסת שבמרכז מורשת יהדות בבל - בעקבות סיור שקיימו בספטמבר 1986 מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון ועובדים בכירים של המשרד באור-יהודה, הוחלט על מתן סיוע להקמת בית כנסת ליד מוזיאון שבמרכז מורשת יהדות בבל, מוזיאון שהמשרד השתתף בעבר במימון הקמתו. המענק על סך 75,000 ש"ח אושר מהתקציב להקמת מוסדות ציבור לשנת התקציב 1986.

בינואר 1987 חתמה עמותה מטעם המרכז על חוזה עם קבלן לבניית בית כנסת בסכום של 262,000 ש"ח. העמותה המציאה למשרד את פירוט המקורות הכספיים לבניית בית הכנסת, כלהלן: המשרד - 150,000 ש"ח, שיינתנו בשתי שנות תקציב; תורם מחו"ל - 30,000 ש"ח; והיתרה מתורמים נוספים וממשרדי ממשלה אחרים.

במאי 1987 אישר משרד הבינוי והשיכון מענק נוסף של 75,000 ש"ח להשלמת הבנייה.

בפברואר 1988 הגדיל המשרד את ההקצבה לבית הכנסת ב-50,000 ש"ח נוספים מסעיף מוסדות ציבור של שנת 1987; ובאוגוסט 1988 אישר המשרד לתכלית זו, מאותו סעיף לשנת 1988, עוד 50,000 ש"ח; בכך הגיעה השתתפות המשרד בבניית בית כנסת ל-250,000 ש"ח, לעומת 75,000 ש"ח שאושרו בתחילה.

ההקצבות שהועברו לבית כנסת זה לא אושרו על ידי הוועדה המשותפת, כדרוש.

לביקורת התברר, כי בנוסף להקצבות משרד הבינוי והשיכון למטרת הבנייה של בית-הכנסת, העמיד גם משרד החינוך והתרבות בשנת הכספים 1988 אמצעים כספיים לתמיכה בעמותה בסך 70,000 ש"ח. זו דוגמה לאישור סיוע ללא תיאום על ידי יותר ממשרד ממשלתי אחד. בקשר לכך מן הראוי לציין שוב את קביעתו של היועץ המשפטי לממשלה, שאומצה בהחלטת ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת ממארכ 1985. לפי אותה קביעה, תמיכה משני משרדים ממשלתיים או יותר תינתן רק על יסוד בדיקה ואישור של ועדה מיוחדת בראשות החשב הכללי.

**משרד הבינוי והשיכון הודיע בתשובתו לביקורת, כי המימון לבתי הכנסת אושר על ידי המנהל הכללי של המשרד בהליכים שקדמו להקמת הוועדה המשותפת. הביקורת אינה מקבלת תשובה זו. ההחלטה על השתתפות במימון הקמת שני בתי הכנסת האמורים היתה מנותקת מההחלטות הקודמות בנושא זה, ולא היתה סיבה שלא להביא העניין להחלטת הוועדה המשותפת. יתירה מזו, פעולת המשרד אינה תואמת אף את הנהלים וההנחיות שהיו בתוקף ערב הקמת הוועדה המשותפת.**

### **הקצבות משרד הבינוי והשיכון למוסדות חינוך**

האחריות העליונה לקביעת הפרוגרמה וסדרי העדיפויות בהקצאת האמצעים לבניית בתי ספר והרחבתם היא בידי משרד החינוך והתרבות. משרד הבינוי והשיכון מופקד על הביצוע של בניית בתי ספר בערי פיתוח, בישובים חדשים ובשכונות החדשות של ירושלים.

**הביקורת העלתה, כי בשנות הכספים 1987 ו-1988 סטה משרד הבינוי והשיכון מן הפרוגרמה שנקבעה על ידי משרד החינוך והתרבות. הסטייה התבטאה בעיקר באי בנייה של בתי ספר או של כיתות לימוד שנכללו בפרוגרמה ובהעברת כספים שיועדו לשם כך לבנייה או הרחבה של מוסדות חינוך אחרים, שלא נכללו בפרוגרמה. להלן פרטים:**

1. הפרוגרמה לשנת הכספים 1987 התייחסה לתכנית בנייה של 97 כיתות לימוד בישובים עירוניים. המשרד בנה בשנה זו 66 כיתות מבין אלו שבפרוגרמה ועוד 28 כיתות לימוד שלא נכללו בפרוגרמה. המשרד לא בנה בשנה זו 6 כיתות למוד כרמיאל, 2 כיתות גן באריאל ו-9 כיתות בקרני שומרון,

שהיה עליו לבנות על פי הפרוגרמה. לעומת זאת בנה המשרד 10 כיתות לימוד בירושלים, ו-8 כיתות בכמה ישובים נוספים: אלפי מנשה, יבנה, לוד ורמלה שכולן לא נכללו בפרוגרמה.

סטייה מן הפרוגרמה שאישר משרד החינוך והתרבות הייתה גם בשנת הכספים 1988: מתוך תכנית לבניית 97 כיתות לימוד בישובים העירוניים, לא בנה המשרד 14 כיתות גן ו-6 כיתות לימוד בשבעה ישובים, ביניהם ירושלים, קרית-שמונה, חצור, טבריה, נצרת עלית, קרית גת ומעלות תרשיחא, אך הוסיף 21 כיתות לימוד שלא היו כלולות בפרוגרמה כדלקמן: 3 כיתות לימוד באלפי מנשה, 12 כיתות בביתר ו-6 כיתות לימוד בכרמיאל.

עוד העלתה הביקורת, כי מחירי הבנייה של חלק מן הכיתות היו גבוהים בהרבה מן המקובל: עלות בנייתן של 12 כיתות באלפי מנשה הייתה 2.64 מיליון ש"ח, כולל עבודות פיתוח שלא היה להן קשר לבית הספר, בסך 550,000 ש"ח. עלות הפיתוח חרגה ב-66% מן האומדן; השטח הממוצע לכיתה לימוד בבית ספר זה, 175 מ"ר, גדול בהרבה מן השטח הסטנדרטי המקובל והמאושר על ידי משרד החינוך והתרבות, שהוא 130 מ"ר.

ביוני 1988 אישר משרד הבינוי והשיכון, השתתפות כספית בסך 750,000 ש"ח לבניית 3 כיתות גן ו-16 כיתות בית-ספר בישיבה שבנתיבות, וסיוע כספי בסך 250,000 ש"ח לבניית כיתות לימוד בישיבה שבירוחם. כספים אלו אמורות היו לבוא מתקציב הקמת מוסדות חינוך, תוך סטייה מהפרוגרמה השנתית המאושרת לשנת הכספים 1988, שלא כללה מוסדות אלו. במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה, שינה משרד הבינוי והשיכון את החלטתו בעניין זה והחליט בסופו של דבר שלא לאשר את ההקצבות לפרוייקטים אלו.



1. הקמת ועדה משותפת לכמה משרדים נועד להביא למניעת כפילות וליתר תיאום בחלוקת המשאבים לאותן מטרות. ממצאי הביקורת עולה, כי מטרה ראויה זו טרם הושגה. עדיין קיימת מידה רבה של התעלמות וסטיות מהכללים להקצאת משאבים ממלכתיים לבניית מוסדות ציבור, כפי שעוגנו בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, בהוראת החשב הכללי ובהנחיות המינהליות של המנכ"לים והאחראים במשרדים עצמם הנוגעים בדבר. יש בכך משום הפרה של סדרי מינהל תקינים בזבוז כספי ונוצרים עיוותים, כפילויות וחוסר תמריץ לניצול יעיל של משאבים.

2. חובתו של משרד ממשלתי היא למלא בקפדנות אחרי הכללים וההנחיות כאמור. חריגה מהם תיתכן רק במקרים בהם יש לכך הצדקה עניינית, וגם אז - רק כאשר הדבר נומק בצורה משכנעת ובאופן גלוי על ידי האחראים לנושא<sup>26</sup>. חריגה כזו מההנחיות והכללים חייבת להיעשות לפי ההליך הקבוע בכללים עצמם - במידה והוחלט שיש טעם ענייני לחריגה כזו<sup>27</sup>.

3. אשר למימון הקמת מוסדות חינוך, מצביעים ממצאי הביקורת על חריגות משמעותיות מצד משרד הבינוי והשיכון מהפרוגרמה המאושרת על ידי משרד החינוך והתרבות בנושא זה. הקמת מוסדות חינוך חייבת להעשות על פי תכנית הנקבעת על ידי הגורם הממלכתי הנושא באחריות הכוללת בתחום זה, גם אם הביצוע מופקד בידי גורמים אחרים.

<sup>26</sup> בג"צ 160/58 שניידר נ. רשות הפיתוח ואח'; פד"י י"ג עמ' 891.

<sup>27</sup> ראה בג"צ 346/84 "אגד" נ. רשות שדות התעופה ואח'; פד"י ל"ח(3) עמ' 354.