

פעולות הביקורת

באגף הכספים וביחידה למימון ולתקציבים שבמשרד הראשי נבחן באיזו מידה משקפים תקציב המשרד, דברי ההסבר להצעת התקציב והדיווחים התקציביים שלו את תכנית העבודה של המשרד ומשמשים כלי נאות לדיווח ולמעקב אחר מימוש תכניות המשרד ומשימותיו.

נבדקו הליכי אישורם של קבלנים וחברות קבלניות לבנייה למגורים כחברות משכנות והיקף העבודות שנמסרו להם, לעומת סיווג יכולתם המקצועית. הביקורת נעשתה במינהל לתכנון ולהנדסה ובאגף נכסים ודיוור שבמשרד הראשי. כן נבדקו במשרד הראשי ההליכים שלפיהם הקצה המשרד לחברות משכנות קרקעות בדרך של משא ומתן, על פי החלטות הממשלה.

בלשכת היועץ המשפטי ואצל רשם הקבלנים שבמשרד הראשי נערכה ביקורת על ההסדרים להבטחת השקעותיהם הכספיות של רוכשי הדירות מחברות ומקבלנים.

במשרד הראשי, ובשני מחוזות נבדק יישום תכנית הממשלה בדבר תשלום מענקים כספיים לחברות משכנות לקיצור משך הבנייה ומידת תרומתה להקדמת מתן פתרונות דיור לציבור.

במחוז הגליל של המשרד נבדקו הליכי אישורה ויישומה של שיטת בנייה מתועשת בבניית דירות בעפולה. הביקורת התמקדה בהתאמת הבנייה לתכניות המאושרות ועמידתה בלוח הזמנים הקצר להשלמתה, כפי שהוסכם בין המשרד לבין החברה המשכנת שבנתה את הדירות.

במחוז הנגב של המשרד נבדקו סדרי הניהול והפיקוח על הבנייה של דירות בבנייה ישירה של המשרד בדימונה, בירוחם ובשדרות, שאותם הגדיר המשרד "אתרי חירום" לביצוע בבנייה מואצת. הבדיקה התמקדה במיוחד באיכות הבנייה ובעמידה בלוח הזמנים.

במחוז הנגב של המשרד נבדקו תכניות הבנייה למגורים באילת ויישומן. הביקורת התמקדה בפעולות שהיה על המשרד לנקוט להשלמת עבודות התשתית והפיתוח באתרי בנייה ולהשגת התיאום הדרוש עם גורמים אחרים ובהם עיריית אילת ונציבות המים.

במשרד הראשי ובאתרים רבים נבדקו פעולות המשרד למתן פתרונות דיור זמניים לעולים ולחסרי דיור אחרים באמצעות קרואנים ומגורונים. הבדיקה התרכזה ברכישתם, בהצבתם ובמחירם, בהליך איתור השטחים ורישוי התכנון והבנייה; ביצוע עבודות הפיתוח והתשתיות, מחירים, מועדי הביצוע ובמצב איכלוסם.

נבדקו סדרי העסקתה על ידי המשרד של חברה פרטית לארגון ולניהול, בניהול פרויקט להצבת בתים מיובאים. כמו כן נבדקה העסקת יועץ לתכנון ולארגון עמותות.

עוד נבדקו במשרד הראשי סדרי ההתקשרות עם חברת פרסום למתן שירותי פרסום לשיטת "בנייה מתקדמת" בבניית דירות מטעם המשרד.

במחוז המרכז של המשרד ובחברת עמידר נבדקו ההליכים שלפיהם הוקצתה דירה צמודת קרקע למשפחה ברעננה, שלא על פי ייעודה המקורי של הדירה.

התקציב כתכנית וככלי דיווח ובקרה על פעולות המשרד

ריכוז ממצאים

תקציב המדינה, לרבות דברי ההסבר המצורפים להצעת התקציב, משמש תכנית עבודה שנתית - לעתים רב-שנתית - של הממשלה ויש לו חשיבות להשגת יעדיה. הפירוט של סעיפי התקציב, הגדרתם וסכומי ההוצאה וההרשאה להתחייב, שאושרו להם, אמורים לתת תמונה כוללת של פעולות משרדי הממשלה ולשמש מסגרת לדיווח ולבקרה. בדיקת תקציבו של משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) התמקדה בהיבטים אלה ובמיוחד בסדרי התקצוב והדיווח של המשרד בעניין הבנייה לעולים, שהייתה פעולתו העיקרית בשנים 1990 ו-1991.

בתקציבים ובדברי ההסבר שלהם לאותן שנים לא הובא מידע בסיסי על הבנייה לקליטת עלייה: חסר בהם מידע על מדיניות הממשלה ועל הפרוגרמה האמורה להתבצע, לרבות פירוט של מספר הדירות וסוגיהן שהמשרד עתיד לקנות או לבנות במסגרת התקציב, אומדן עלויות לפיתוח הקרקע, הפריסה הגיאוגרפית של האתרים לקליטת עלייה וכדומה.

התקציב אינו מדווח על יעדים, תכניות ופרויקטים עיקריים.

הדיווח של המשרד על הנכסים שבידיו, שהם מלאי תפעולי, ועל ההתחייבויות שלו במועד הדיווח, הוא חלקי בלבד.

המשרד פועל להשגת כמה מיעדיו באמצעות חברות ממשלתיות וחברות ממשלתיות עירוניות, אולם דוחות התקציב של המשרד אינם מכילים בדרך כלל דיווח מפורט על פעולותיהן של החברות למענו.

נמצאו ליקויים בהצגת הביצוע של התקציב: לא נקבעה חובת דיווח על ניצול ההרשאה להתחייב; אין הסבר מילולי לשינויים מהותיים שהיו בתקציב במשך השנה; נרשמו הוצאות שלא כנגד ההקצבות המתאימות.

משרד האוצר לא קבע כללים לדיווח תקציבי נאות, לרבות על עקרונות והנחות היסוד שבהכנת התקציב, ולדיווח על ביצועו.



תקציב המדינה, לרבות דברי ההסבר המצורפים להצעת התקציב (להלן - דברי ההסבר), משמש תכנית עבודה שנתית - לעתים רב-שנתית - על הממשלה ויש לו חשיבות להשגת יעדיה. הפירוט

של סעיפי התקציב, הגדרתם וסכומי ההוצאה וההרשאה להתחייב, שאושרו להם, אמורים לתת תמונה כוללת על פעולותיהם של משרדי הממשלה ולשמש מסגרת לדיווח ולבקרה. בראש וראשונה התקציב הוא הרשאה להוצאת כספים בידי המשרד, אגב פיקוח על תזרימי המזומנים ועל התחייבויותיו לעתיד. התקציב אמור לקבוע ולהציג גם במונחים כלכליים, פיזיים וחברתיים יעדים מרכזיים לפעולות המשרד. לאחר אישור חוק התקציב מפרט שר האוצר את סעיפיו ומפרסם אותם בהוראות התקציב. מתפקידו של משרד האוצר לפקח על ביצוע התקציב ולהכין דוח על ביצועו, בהסתמך על דוחות שמגישים המשרדים.

תקציבו של משרד ממשלתי נחלק, בדרך כלל, לתקציב רגיל - תשלומים בעד פעילות מינהלית וארגונית - ולתקציב פיתוח. למשרדים אחדים יש גם "תקציב מפעלים עסקיים", דהיינו, הוצאות והכנסות מעין עסקיות על מוצרים ושירותים. בתחילת שנת הכספים 1991 (שמנתה תשעה חודשים) היה התקציב הרגיל של משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) כ-82 מיליון ש"ח בלבד, בעוד עיקר התקציב, 6.5 מיליארד ש"ח, היה תקציב הפיתוח, שמרביתו נועדה לבנייה לעולים: רכישת דירות, מגורונים וקראוונים, בנייה ופיתוח קרקע לבנייה; וכן מתן הלוואות לדיוור, שיקום שכונות ופעולות אחרות. התקציב המקורי לאותן מטרות בשנת הכספים 1990 היה קטן במידה ניכרת - 1.89 מיליארד ש"ח, לרבות תקציב המפעלים העסקיים ובניכוי העברות רישומיות בין התקציבים; לאחר תוספות במהלך השנה היה התקציב כ-3.8 מיליארד ש"ח.

משרד מבקר המדינה בדק היבטים של התקציב וסדרי הדיווח עליו, הנוגעים לשימוש בתקציב ככלי לניהול ולבקרה. הביקורת נערכה בחודשים אוגוסט - אוקטובר 1990 ואוגוסט - אוקטובר 1991 באגף הכספים של המשרד; בדיקת השלמה נעשתה באגף התקציבים שבמשרד האוצר. ממצאי ביקורת שלהלן מתמקדים בעיקר בתקציב לשנת הכספים 1991.

התקציב והפרוגרמה לבנייה לעולים

יעדי פעולתו של המשרד משתקפים בפרוגרמות לבנייה ולפיתוח קרקע שהוא אמור להכין ולעדכן כל שנה. הפרוגרמות מבטאות, בדרך כלל, פעולות הנעשות במהלך יותר משנה אחת ומציגות תכניות פיזיות, כלכליות ותקציביות. הפרוגרמה עוסקת בכל סוגי הבנייה: רוויה (בנייני דירות), צמודת קרקע, ובתקופת העלייה - אף בהקמת מבנים זמניים לקליטת עולים (קרוואנים ומגורונים). העלות של בניית הדירות שונה בכל אחת משיטות הבנייה, וכן אפשר לבנות דירות בגדלים ובמספרים שונים על שטח קרקע מוגדר.

הצעת התקציב ודברי ההסבר אמורים לשקף את עיקרי התכניות לפעולתו של המשרד. בנייה של כ-100,000 דירות, כפי שתוכנן לשנות הכספים 1990 ו-1991, יש בה כדי לעצב דפוסים של ערים ויישובים מבחינה פיזית, דמוגרפית, כלכלית וחברתית. ראוי היה, שהצעת התקציב ודברי ההסבר יציגו תמונה ברורה של הפרוגרמות של המשרד לפי פיזור הבנייה, לפי מחוזות ויישובים עיקריים ולפי שיטות בנייה והעלויות של כל דירה, ויתנו ביטוי לסדרי העדיפות במסגרת ההשקעה הלאומית בקליטת העלייה. הצגה זו חשובה מהסיבות האלה: כדי לוודא שהפרוגרמה מתאימה ליעדים שקבעה הממשלה, האמורים לקבל תוקף מחייב לאחר שיוקצו להם אמצעים בחוק התקציב; כדי לבחון את היערכותם של משרדי הממשלה השונים ואת התיאום ביניהם בכל הקשור להפניית משאבים ליצירת מקומות תעסוקה ולפיתוח תשתיות בתחומים שונים ולוודא שאלה נעשו לפי סדרי העדיפות שנקבעו; וכדי שלאחר מעשה יהיה אפשר לבדוק אם אכן עמד המשרד ביעדים האלה, ולא חרג מהתקציבים ומלוח הזמנים שנקבעו להם.

הצגת הפרוגרמה

הצעת התקציב לשנת הכספים 1991 לבנייה, לפיתוח הקרקע ולרכישת דירות הסתכמה במיליארדי ש"ח. על אף חשיבות הפעולות והיקפן הכספי הגדול, נתנו הצעת התקציב ודברי ההסבר תמונה חלקית בלבד של הפרוגרמה: דברי ההסבר לתקציב השיכון הובאו ב-160 עמודים, ואילו הפירוט המילולי-המושגי החזיק רק שורות ספורות והתמקד במישור הכלל ארצי בלבד, בלא חלוקה גיאוגרפית, אף לא לאזורי מרכז ופריפריה שעליה דנה הממשלה והחליטה שתהיה תכנית מחייבת, ובלא נתונים על העלות המתוכננת. דברי ההסבר ציינו רק שהיקף הבנייה הציבורית ב-1991 (שנה מלאה) יסתכם ב-56,000 דירות וכן יוצבו 5,000 קרוואנים ו-33,000 מגורונים.

משרד האוצר הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1992, כי הוא מכין את התקציב בשיתוף עם משרדי הממשלה וכי הפירוט המובא בהצעת התקציב ובדברי ההסבר אינו יכול אלא לשקף את פירוט תכניות העבודה הקיימות בעת הכנת התקציב.

לדעת מבקר המדינה, על משרד האוצר לעמוד על קבלת תכניות מפורטות במידת האפשר, מפני שהכנת תקציב והצגתו לממשלה ולכנסת בלא עיקריהן של תכניות אלה משמען בקשה להקצאת אמצעים בלי יעדים מוגדרים ובלא שתהיה בידי הממשלה והכנסת האפשרות לבחון בעוד מועד את נחיצות ההקצבות וסדרי העדיפות שהן מתבקשות לאשר; ולאחר מעשה - אם אכן עמדו ביעדים של הקצבות.

פרוגרמה ותקציב לפיתוח קרקע ותשתיות

העבודות לפיתוח הקרקע והתשתיות נחלקות כלהלן: עבודות תשתית המבוצעות עד לגבולות תכנית המתאר של היישוב; עבודות תשתית באתר, אך מחוץ למגרש שעליו נבנות הדירות (להלן - פיתוח כללי); ועבודות הנעשות בתוך המגרש. העבודות מהסוג הראשון ממומנות, בדרך כלל, מתקציב המדינה; העבודות מהסוג האחרון הן חלק מבניית הדירות והן ממומנות בידי החברות המשכנות. אשר לפיתוח הכללי, המשרד מבצע את העבודות ונוהג לחייב את החברות בהחזר ההוצאות. ההרשאה להתחייב בתקציבי המשרד בשנות הכספים 1990 ו-1991 בעד פיתוח הקרקע והתשתית לבניית קבע הגיעו לכ-1.1 מיליארד ש"ח.

1. הקצאת אמצעים לפיתוח כללי מושפעת בעיקר מהמספר הכולל של יחידות דיור שלמענן מפתחים תשתית קרקע, ממספר יחידות הדיור בשטח קרקע מוגדר (להלן - צפיפות הבנייה) ומסטנדרד הפיתוח. התקציב לעלויות הפיתוח הכללי בשנות הכספים האמורות נעשה בהתחשב בהיקף הצפוי של הבנייה - 100,000 דירות בקירוב בשנתיים. בשנת הכספים 1991 אושרה למשרד הרשאה להתחייב בסך 456 מיליון ש"ח לעניין זה. כחודש לאחר תחילתה של שנת הכספים הודיע מנכ"ל המשרד למנכ"ל משרד האוצר, כי ההרשאה להתחייב לא הייתה ביחס סביר לצורכי המשרד, שהסתכמו ב-1,973 מיליון ש"ח לפיתוח קרקע לבניית כ-231,000 דירות. לאחר מכן, באותה שנה, דרש המשרד ממשרד האוצר 1,411 מיליון ש"ח בעד עבודות פיתוח כללי לבניית 150,000 דירות. ביולי 1991 סיכמו המשרד ומשרד האוצר על הגדלת ההרשאה להתחייב של המשרד לפיתוח קרקע ב-274 מיליון ש"ח, 60% מהסכום המקורי של ההרשאה, ועל צמצום במספר הדירות בכ-12%, לכ-88,000 (בשנתיים), שבגינן ישא המשרד בהוצאות הפיתוח.

2. כאמור, עלות פיתוח הקרקע לדירה תלויה, בין היתר, בצפיפות הבנייה. התקציב לפיתוח הכללי בשנות הכספים 1990 ו-1991 הוכן לפי אומדן העלות של המשרד - 13,000 ש"ח ו-15,000 ש"ח לדירה, בהתאמה. לפי נתוני המשרד, עלות הפיתוח לדירה ממוצעת של 3.5 חדרים בתחילת שנת הכספים 1991 הייתה 23,700 ש"ח. עלות זו גבוהה ב-58% מזו ששימשה בסיס לתקציב לאותה שנת כספים. הפער בעלות הפיתוח לדירה נבע מקצתו משום שצפיפות הבנייה הייתה שונה מאד ממה שהניח משרד האוצר - על סמך המידע

שקיבל בשעתו ממושרד הבינוי והשיכון - בעת הכנת התקציבים לשנות הכספים 1990 ו-1991, ולפיה תהיה הבנייה רוויה וייבנו שמונה דירות על כל דונם. בפועל, חלק ניכר מהקרקע שפיתח המשרד יועד לבנייה צמודת קרקע ולבנייה רוויה שצפיפותה קטנה משמונה דירות לדונם. על פי תחשיב המשרד, עלות הפיתוח לבנייה צמודת קרקע גבוהה ב-194% מהעלות לבנייה רוויה, שעמדה ביסוד התקציב.

לדוגמה, עלויות הפיתוח הכללי לבניית 17,028 דירות במסגרת פרוגרמת המשרד לבנייה רוויה ב-16 אתרים במחוזות הנגב והמרכז היו כ-467 מיליון ש"ח - יותר מכל התקציב המקורי לפיתוח קרקע לבנייה רוויה (456 מיליון ש"ח); ההוצאות היו אמורות להגיע לכ-305 מיליון ש"ח בלבד על פי ההנחות שביסוד הכנת התקציב. הפער (יותר מ-50%) נבע, מקצתו, מהבדלים בין העלות של שיטות הבנייה וצפיפותה: נמצא, כי 27% מן הדירות האלה היו צמודות קרקע ולא נבנו בבנייה רוויה. בשל חוסר המידע בדבר הפרוגרמה בעת הכנת התקציב ושינוי התכניות במהלך השנה היה צורך לאשר את התוספת האמורה לתקציב - 60% מההיקף המקורי של ההקצבות לעניין זה.

3. מקצת הפער נבע מסטנדרדים שונים של הפיתוח. באוקטובר 1990 סיכמו המשרד ומשרד האוצר כי הסטנדרדים לפיתוח קרקע ייבדקו במטרה לצמצם עלויות. משרד מבקר המדינה העלה, כי הדבר לא נעשה. בדיקה מדגמית של אתרי בנייה במחוז הנגב העלתה, כי המשרד בנה כבישים ומדרכות בריצוף משתלב צבעוני, שעל פי אומדן הייתה עלותו גדולה כפליים מעלות של רחובות סלולים רגילים. לפי חישוב שעשה משרד מבקר המדינה בעניין אחד מאתרים אלה, הסלילה הייתה יקרה ב-2.3 מיליון ש"ח, שהיו תוספת של 13% לעלויות הפיתוח הכללי; תוספת העלות לכל אחת מ-544 הדירות שנבנו באתר הייתה כ-4,200 ש"ח. באתרים אלה פטר המשרד את החברות המשכנות מתשלום החזר בעד פיתוח הקרקע.

4. בתשובתו מינואר 1992 הסביר משרד האוצר, כי בהיעדר פרוגרמות מפורטות לבנייה ולפיתוח קרקע בעת הכנת התקציב, לא היה אפשר להביא בפני הממשלה הצעות החלטה שיגבילו את היקף הפיתוח וגודל הדירות בעת הדיון באישור התקציב וקביעת מסגרתו; ולחילופין, לשנות את סדרי העדיפויות בתקציב המדינה, באופן שיגדיל את חלקו של תקציב השיכון; כיוון שהמשרד לא עשה כן והצעת התקציב אושרה כפי שהוגשה, היה עליו להתאים את תכניתו למסגרת התקציב.



מבקר המדינה העירה, כי התקציב המקורי לפיתוח שאושר למשרד לקה בחסר עקב היעדרן של פרוגרמות מפורטות ומוסכמות על שני המשרדים. תקציב המשרד לא שיקף פרוגרמה ברורה ומתואמת: לא היה בו מידע על היקף הקרקע לפיתוח, כמשתמע מפרוגרמת הבנייה; לא הובאו בו הנחות יסוד על סוג הבנייה (רוויה או צמודת קרקע); לא צוין בו יעד לעלות הפיתוח לדירה; ולא צוין סטנדרד הפיתוח הרצוי. יתר על כן, דברי ההסבר אף לא התריעו על היעדר בסיס מתואם לקביעת ההקצבות הכספיות. הפערים הגדולים בין היקף הביצוע והעלות ליחידה לפי ההערכות של המשרד לבין עלויות הפיתוח שהיו בפועל, התגלו רק בדיעבד ומשום כך המשרד לא היה יכול לבצע במסגרת התקציב המאושר שלו את הפיתוח הנדרש לפרוגרמת הבנייה.

יצוין, כי הסבת קרקע ותשתיות מבנייה רוויה לבנייה צמודת קרקע, בניית דירות גדולות והעלאת הסטנדרד שלהן מבטאות עלייה ברמת החיים ומצריכות השקעה לאומית גדולה יותר בבנייה. השקעה זו עלולה לבוא על חשבון פיתוח תשתיות אחרות, תכניות לעידוד תעסוקה ותכניות חברתיות. לבנייה צמודת קרקע יש גם השפעות אורבניות שדרוש להביאן בחשבון. על כן ראוי, על אחת כמה וכמה, שהצעת התקציב תשקף עלות מתוכננת ותצביע על סטנדרדים של איכות חיים, שהתקציב אמור להשיג. חשוב שהן מקבלי ההחלטות - הממשלה והכנסת - והן הציבור ידעו בדיוק על מה מדובר לפני שיתקבלו החלטות ואושרו תקציבים.

הנחות מעלות פיתוח הקרקע

1. בדרך כלל, המשרד מבצע את הפיתוח הכללי באמצעות קבלנים, ומחייב את החברות המשכנות בהחזר עלות הפיתוח על פי טבלאות שהכין. בדברי ההסבר אין מפרטים כיצד חושבו ההחזרים ואין מידע על תנאי פרעונם.

2. בשנים האחרונות נתן המשרד לחברות משכנות הנחות בהחזר הוצאות הפיתוח, אם הן בנו ביישובי פיתוח מסוימים. ההנחות היו, בדרך כלל, בשיעור של 50% מהחייב ואף פטור מלא ממנו. על פי נתוני המשרד ממאי 1991, לחברות שבנו ב-16 יישובים ניתנו הנחות בסכום כולל של כ-126.5 מיליון ש"ח. משרד האוצר התריע בפני משרד הבינוי והשיכון ביולי, באוקטובר ובדצמבר 1990 בעניין ההנחות והצביע, שההנחה לא תוקצבה ונגדה את חוק התקציב ל-1990; החזרי היזמים משמשים מקור הכנסה לתקציב, והפיכתם למענק תביא לידי מצוקה תקציבית, שלא תאפשר למשרד לעמוד בכל הוצאות התשתית המתוכננות.

משרד מבקר המדינה העלה, כי הצעת התקציב ובדברי ההסבר לא כללו הקצבה ולא נתנו ביטוי לשווי ההנחות. לדעת מבקר המדינה, יש לתת בתקציב ובדברי ההסבר ביטוי למענקים ולהנחות, להביא מידע עליהם ולפרט את השיקולים להענקתם.

3. עד 1990, כאשר חייב המשרד חברות משכנות בעד פיתוח כללי, נכלל בחייב גם סכום המע"מ ששילם. משהתברר למשרד, באפריל אותה שנה, כי לא היה רשאי לפעול כעוסק מורשה על פי חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, הוא חדל לחייב את החברות במע"מ. יצוין שאין מדובר בהנחה לחברות, כי אילו שלמו מע"מ הן היו רשאיות לקזז אותו כמס תשומות. המשרד המשיך לשלם מע"מ בגין עבודות הפיתוח שביצעו בשביל קבלנים שונים, אולם משרד האוצר לא תקצב בתקציבו של המשרד סכומים בגין חסר זה. בתקציב ובדברי ההסבר אין אזכור לפער תקציבי זה.

פתרונות דיור זמניים (קרוואנים ומגורונים)

במהלך שנת הכספים 1990 נראה היה למשרד, כי קצב בניית הקבע לא יספק את הנדרש. לפיכך, ובהתחשב בקצב העלייה הצפוי, אישרה הממשלה באוגוסט אותה שנה רכישת 5,000 קרוואנים לפתרון דיור זמני. בסוף אותה שנה תכנן המשרד לרכוש ולהציב גם 33,000 מגורונים (במאס 1991 שונה מספרם ל-22,000). לשני נושאים אלה הוקצבו בשנות הכספים 1990 ו-1991 כ-1.1 מיליארד ש"ח (ראה גם הפרק "הבטחת דיור בתקופת הביניים - קרוואנים ומגורונים", (עמ' 227).

הדיור הזמני הוא פרויקט בהיקף כספי ניכר, אולם הפירוט שניתן לו בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת הכספים 1991 התמצה בשורות ספורות בלבד: לא הובא מידע על התפיסה שביסוד ההחלטה על הפרויקט הזמני, התפרוסת, ואף לא על העלויות הצפויות לרכישה ולביצוע של תשתית ליחידת דיור. גם לא נאמר דבר על שכר הדירה שייגבה מהדיירים ואם יסובסד, ואם כן - באיזה שיעור. על פי תחשיב שעשה משרד האוצר, סטה שכר הדירה, שהמשרד התעתד לגבות מהדיירים, מההסכמה שהושגה בין המשרדים ולא יכסה את הוצאות התחזוקה והניהול, וכמובן לא יחזיר את ההשקעה - כמיליארד ש"ח (בנושא זה ראה גם דוח שנתי 41, עמ' 122, בפרט עמ' 131 - 132). לעומת זאת, הובאו חמישה עמודי הסבר - כ-6% מכל דברי ההסבר - על פרויקט שיקום השכונות, שחשיבותו אינה מוטלת בספק, אשר תקציבו המקורי ל-1991 היה כ-0.3% מתקציב הדיור הזמני.

התחייבויות רכישה ומימושן

אחד מכלי הביצוע שהפעיל המשרד ב-1990 כדי להגביר את הבנייה, היה מתן התחייבות לקבלנים לרכוש מהם שיעור מסוים מהדירות שהם יבנו, אם יבקשו זאת. שיעור התחייבות הרכישה במרכז הארץ נקבע ל-50% מהדירות הנבנות בכל אתר, ובאזורים מרוחקים הגיע

השיעור ל-100%. לצורך זה אושרה הרשאה להתחייב בסכום של 3.2 מיליארד ש"ח. אף כי מדובר בסכום ניכר - כמחצית מתקציב הפיתוח כולו - לא פרטו דברי ההסבר את הנחות היסוד ששימשו לקביעתו - מספר הדירות ועלות של דירה - והערכות בדבר שיעורי המימוש של ההתחייבות בחלוקה גיאוגרפית ומועדי המימוש. גם לא נאמר מה יעשה בדירות שתרכוש המדינה.



על משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון לתאם פרוגרמה מוסכמת, שתשמש בסיס לתקצוב ותקן לביצוע. את הפרוגרמה, עם פירוט ראוי, יש להביא בדברי ההסבר להצעת התקציב. מתשובת המשרד עולה, כי בסוף 1990, בעת הכנת התקציב לשנת הכספים 1991 - כמו בסוף 1989, בעת הכנת התקציב ל-1990 - לא ניתן היה לקבוע את פרוגרמת הבנייה והיא נקבעה בעיקר על פי זמינות התכנון והקרקעות המפותחות. בינואר 1992 הודיע משרד האוצר למשרד מבקר המדינה, כי באותו מועד עדיין לא הייתה בידיו פרוגרמה מפורטת לפיתוח קרקע מטעם משרד הבינוי והשיכון. לדעת מבקר המדינה, אין בכך כדי הצגת מידע נאות. בהיעדר פרוגרמה כמשמעותה, ראוי היה להציג בדברי ההסבר להצעת התקציב לפחות תכנית חלקית אשר על פיה התכוון המשרד לפעול באותה עת; מכל מקום, ראוי היה לפרט את סדרי העדיפות בהתחשב בהחלטות הממשלה ולפיהן לעצב את הפרוגרמה במהלך השנה. חשוב היה גם להתריע, במסגרת הצעת התקציב ודברי ההסבר, בפני מקבלי החלטות - הממשלה והכנסת - שלא נקבעה פרוגרמה כמשמעותה; ההתרעה עצמה חשובה כדי שיושם, מבעוד מועד, דגש רב יותר בסדרי בקרה, כדי למנוע חריגות בתקציב וכדי לקבוע תאריכים, במהלך שנת הכספים, להצגת הפרוגרמה לכשתתגבש, ומה שכבר בוצע ממנה. בהיעדר פרוגרמה ובהיעדר קווים מנחים ומוסכמים, המסתמכים על החלטות הממשלה, נפגעו סדרי הבקרה והיו חריגות מיעדים שכבר נקבעו.

בעניין זה ראוי לציין, כי קביעה והצגה של פרוגרמה אין בהן, כדי לכבול את ידי המשרד לביצוע דקדקני של התכנית אם צצו לאחר מכן קשיים ועלו צרכים אחרים. עקב חוסר הוודאות המלאה בעניין צורכי הדיוור בעת קבלת ההחלטות, רצוי שתאופשר למשרד גמישות תפעולית מסוימת ויותר לו, במקרים מיוחדים, לסטות מהתכנית, אף שאז יהיה על המשרדים הנוגעים בדבר לתאם את הסטייה, להביאה לאישור כנדרש ולהסבירה למקבלי ההחלטות ולציבור, בחינת "חובת מתן דין וחשבון".

סדרי תכנון וניהול התקציב

1. על פי מסמכי משרד האוצר, בשנות הכספים 1990 ו-1991 ביצע משרד הבינוי והשיכון פעולות שלא היו קשורות לבנייה למגורים; פעולות אלה מומנו מהקצבות שנועדו רק לבנייה. המשרד סייע לישובים, בעיקר באזורי פיתוח, להקים מבני ציבור, פארקים, מועדונים, מגרשי ספורט, מתקנים לטיהור מים ועוד. גם לעמותות ניתנו תמיכות למטרות דומות בסכומים של מאות אלפי ש"ח. הסיוע והתמיכות לא היו מתוקצבים ונזקפו לתקנות תקציב שונות. בגלל תשלום בגין הפעולות האמורות הוקטנו הסכומים שנותרו לפעולות המשרד. עוד מתברר מאותם מסמכים, שהמשרד חייב תקנות תקציב שלא לייעודן, ולפיכך יקשה לדעת מה היו העלויות האמיתיות של פרויקטים ופעולות שונות. לדוגמה, המשרד ביצע עבודות תכנון של כבישים ארציים, בסך 6 מיליון ש"ח, שנזקפו לתקנות תכנון לבנייה עירונית למגורים; המשרד גם ביצע תכנון, פיקוח ופיתוח לאתרי קרוואנים וחייב תקנות תקציב שלא היו קשורות לעניין.

2. כדי לקבל תמונה נאותה על ניצול התקציב, דרוש לרשום בספרים את הפעולות היוצרות התחייבות של המשרד עם היווצרותן. משרד מבקר המדינה העלה, כי בשנות הכספים 1990 ו-1991 היו ליקויים בסדרי הרישום של התחייבויות המשרד.

(א) באפריל 1990 הנהיג המשרד מתן תמריצים לקבלנים שזירזו בנייה. עם חתימת הסכם בין המשרד לקבלן נוצרה התחייבות של המשרד לשלם לקבלן תמריצים לזירזו הבנייה אם יעמוד בתנאים מסוימים. המשרד לא רשם באורח שוטף, כסדרן, את ניצול ההקצבות לתמריצים. הגדולה שבהן, בסך 1.35 מיליארד ש"ח, נועדה למימון "תמריץ לקיצור משך הבנייה". עיקר החיוב – 98% מההקצבה – נעשה ביום האחרון של שנת הכספים 1990 ולא נרשמו כלל פעולות חיוב בתשעת החודשים הראשונים של השנה.

(ב) בדיון שקיימו שר האוצר ושר הבינוי והשיכון באוקטובר 1990 סוכם, כי מנכ"ל המשרד יוכל להוציא צווים להתחלת עבודה עוד לפני חתימת חוזים עם הקבלנים. בהתאם לכך החלו הקבלנים בעבודה וצברו עלויות, אך המשרד לא רשם את ההתחייבויות שנוצרו לו עקב זאת. הביקורת העלתה, כי צווי התחלת העבודה הוצאו בלא פיקוח תקציבי, דבר שהביא לחריגה בהיקף גדול ממסגרת ההרשאה להתחייב שאושרה למשרד בחוק התקציב. על פי נתונים שריכז משרד מבקר המדינה, ביוני 1991 היו למשרד התחייבויות בגין עבודות פיתוח כללי, שטרם נרשמו בספריו, בסך כ-315 מיליון ש"ח, נוסף להתחייבויות שנרשמו בסך 238 מיליון ש"ח. סך ההתחייבויות של המשרד במועד האמור – כ-553 מיליון ש"ח – היה גבוה ב-20% מהיקף התקציב לכל שנת הכספים. בראשית אוקטובר 1991 עדיין לא היו רשומות התחייבויות בסכום כולל של 79 מיליון ש"ח לפחות.

3. המשרד מבצע פעולות שאין להן ביטוי מפורש בתזרים המזומנים ובתקציב: מכירת דירות בפחות משוויין; מתן הנחות מהחזרי פיתוח כללי; מתן סובסידיה במשכנתא מתקציב המדינה. פעולות אלה אינן נכללות בהצעת התקציב וגם בדברי ההסבר אין מידע מפורט בנושאים האמורים. משום כך, אין בפני מקבלי החלטות, בבואם לאשר את הצעת התקציב, מידע מרוכז על סדרי העדיפויות של המשרד בהטבות שהוא מעניק ועל עלותן הכלכלית. המידע נחוץ כדי שיהיה אפשר לבחון, לאחר מעשה, אם השיג המשרד מטרות שהציב לעצמו במתן ההטבות, אם הוציא את אמצעיו ליעדים המאושרים ואם נהג בחיסכון וביעילות. המידע חשוב למקבלי החלטות גם כדי לשקול חלופות שאינן בתחום השיכון דווקא.

4. תקציב המשרד ל-1990 ול-1991 עבר שינויים יסודיים לעומת שנים עברו, שהתבטאו בפתיחה של סעיף תקציבי ראשי חדש, שיועד למענקים שמשלם המשרד; באיחוד של שני סעיפים תקציביים ראשיים (תקציב הפיתוח ותקציב המפעלים העסקיים); ובצמצום ניכר של מספר התקנות. השינוי לא הוזכר כלל בדברי ההסבר, אף כי היה מהותי ומקיף.

פעולות של חברות ממשלתיות בתחום הבינוי והשיכון

תקציב המשרד משקף רק חלק מפעילותו. המשרד פועל להשגת יעדיו גם באמצעות 12 חברות ממשלתיות וחברות ממשלתיות-עירוניות, מקצתן חברות שאינן למטרות רווח. חברות אלה עוסקות באכלוס, בשיקום שכונות, בניהול נכסים, בפיתוח קרקע, בבנייה ועוד. פעולותיהן ממומנות בחלקן ממקורותיהן, וחלקן בידי המשרד וגורמים אחרים (עיריות, מינהל מקרקעי ישראל). דברי ההסבר אינם מכילים, בדרך כלל, דיווח מפורט על פעולותיהן של החברות האמורות. סוגיית הדיווח על פעולת החברות נוגעת גם לסובסידיות שהן מעניקות בשכר דירה לדייריהן ולמי שרוכשים מהן דירות. החברות גם רשמו בספריהן, כהלוואות בלי ריבית ובלי מועדי פרעון, כספים שהגיעו מהן לאוצר המדינה, בלא שהדבר קיבל ביטוי בתקציב המדינה (ראה דוח שנתי 40, עמ' 197).

כאמור, המשרד מבצע באמצעות חברות אלה פעולות הממומנות גם ממקורותיהן העצמיים, דהיינו הוא מבצע פעילות חוץ תקציבית. בכך נתונה בידי המשרד היכולת להגביר או לצמצם את פעילותן בתחומים שונים בדומה ליכולתו לווסת את פעילותן של יחידותיו, אך בלא שהדבר ישתקף בתקציב. בעתות של קשיים ודרישה לקיצוץ בתקציב,

ובעת שמוטלות על המשרד מגבלות מימון, או מגבלות בהעסקת כוח אדם, יש באפשרותו לעקוף מגבלות אלה באמצעות ניצול כושר הביצוע והמימון של החברות, לרבות דחיית התשלומים שעליו לשלם להן. בכך נשלל מהתקציב יסוד חיוני - מידע - ונפגמת יכולתו לשמש כלי לפיקוח שוטף על פעילות המשרד. לדעת מבקר המדינה, כדי לתת תמונה שלמה על פעולותיו, על המשרד לדווח על פעולות כאלה של החברות כחלק מהדיווח שלו בדברי ההסבר, אגב פירוט המקורות לכך - הן מתקציב המדינה והן ממקורותיהן העצמיים.

חשיבות הדיווח על היעדים, האמצעים והפעולות של החברות הללו עלתה מאוד עם גבור גל העלייה. כך, לדוגמה, ב-1990 הרחיבה הממשלה את משימותיה של "עמידר", כזרוע של המשרד, והורתה לה לפעול למציאת אלפי פתרונות דיור ולנהל עוד רכוש ממשלתי ניכר (קרואנים). המשרד רואה בחברות שיכון ממשלתיות, כמו "ערים" ו"שיכון ופיתוח לישראל בע"מ", זרוע ביצוע שלו בתחום פיתוח הקרקע והבנייה.

דין וחשבון על ביצוע התקציב

דיווח על שינויים בתקציב

בהתאם לסעיף 49 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, מגיש שר האוצר לכנסת מדי שנה בשנה דוח על ההכנסות וההוצאות בהשוואה לתקציב המאושר לשנת הכספים שנסיימה (להלן - הדוח הכספי). הדוח הכספי מציג ערכים כספיים-מספריים בלבד, ומסתפק בהשוואת ההרשאה אל הביצוע, בלא הסבר מילולי כלשהו. במהלך שנת הכספים חלים שינויים בתקציב המאושר - בסך כל האמצעים שהוקצו, בהעברת אמצעים מתכנית לתכנית ומתקנה לתקנה ובפתיחתן של תכניות ותקנות חדשות. הדוח הכספי מציג את הביצוע יחסית לתקציב המאושר הסופי בלבד, בלא להשוות לתקציב המקורי ולשינויים שחלו. כלומר, הוא מבליע מידע שיכול להיות חשוב למעיין בדוח. יש מקום לשקול מתן פירוט והסבר מילולי לכמה תקנות, שחלו בהן שינויים בולטים או כאלה שגורמי הניהול - הכנסת והממשלה - מעוניינים בהם במיוחד.

דיווח על התחייבויות המשרד

ההרשאה להתחייב היא חלק בלתי נפרד מתקציב המדינה והיא כלולה בהצעת התקציב, בחוק התקציב ובתקנותיו. אולם חוק יסודות התקציב אינו מחייב דיווח על היקף ביצועה של ההרשאה להתחייב והדוח הכספי אכן אינו כולל דיווח כזה. דיווח נאות על ניצולה של ההרשאה להתחייב - כחלק מהדיווח על ביצוע התקציב - קיבל משנה חשיבות בשנת הכספים 1990, שבה נטל עליו המשרד התחייבויות ניכרות הקשורות לבנייה לעלייה. התקציב המקורי לשנת הכספים האמורה כלל הרשאה להתחייב בסך 881 מיליון ש"ח בעד פיתוח קרקע ורכישת דירות, וזו גדלה במהלך השנה עד ל-8,614 מיליון ש"ח - תוספת של 878%; מהסכום האמור נוצלו כ-95%. הדוח הכספי אינו דן כלל בהיבט זה של ביצוע התקציב (ראה בנושא זה דוח שנתי 39, עמ' 1 - 9, ובפרט עמ' 5 - 6).

דיווח על נכסים

(א) חלק מתקציב המשרד מופנה לרכישה או ליצירה של נכסים, שהם מלאי תפעולי לצורכי המשרד ונשאים בבעלות המדינה במועד הדיווח: מלאי שטחי קרקע, שהמשרד השקיע בתכנונם ובפיתוחם והמיועד לשיווק לשם בנייה; דירות שהמשרד רכש או בנה לצורכי ביצוע המדיניות שלו; מבני ציבור ביישובים ועוד. עקרונות הדיווח על ביצוע התקציב אינם מורים למשרד לדווח על יתרת המלאי התפעולי, דהיינו נכסיו בראשית השנה, ועל תוספות וגרענות במהלך השנה. הדיווח התקציבי הוא על ההרשאה להוצאה וביצועה; דיווח זה אמנם חשוב, אבל אינו מספיק.

(ב) מאזן זכויותיה וחובותיה של המדינה - שהוא הדוח שמוציא שר האוצר על פי סעיף 12 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב) - גם הוא אינו נותן מידע מלא על הנכסים האמורים: הוא אינו כולל את כל הנכסים שבידי המשרד, שהם מלאי תפעולי; אין בו מידע על שטחי קרקע כאמור; אמנם הוא כולל נתונים על עלות דירות, שמסר המשרד לחברות האכלוס שבאחריותו, אולם היתרה בדוח מייצגת עלויות בערכים היסטוריים-נומינליים בלבד, ולא בערכים ריאליים; גם אין מובא מספרן של הדירות האמורות (ראה גם דוח שנתי 40, עמ' 205). נוסף על הדוח האמור מוציא החשב הכללי בתום שנת הכספים דין וחשבון לכל משרד ממשלתי, ובו רשימת היתרות הכספיות בבנק ישראל, בבנק הדואר, בבנקים מסחריים ובקופותיו; אין בדוח פירוט של הזכויות בנכסים, כאמור.

לדעת מבקר המדינה, רצוי לשקול הנהגת דיווח על נכסים שהם מלאי תפעולי; ראוי, כי דיווח כזה יכלול לפחות ערכים פיזיים (כמה דירות נרכשו וכמה נמכרו, יתרת שטחי הקרקע שתוכננו או שפותחו ונמצאים ברשות המשרד במועד הדיווח); רצוי, שהמידע על הנכסים יקבל ביטוי, ככל האפשר, גם במונחים כספיים ריאליים.

קביעת עקרונות והנחיות לדיווח תקציבי

סעיף 50 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, קובע, כי שר האוצר רשאי להתקין תקנות והוראות מינהל בכל הנוגע לביצוע התקציב, לרבות בדבר פירוט של תכניות התקציב, דרכי ההכנה של חוק התקציב השנתי, המידע שיש למסור לצורך ביצוע חוק זה ודרכי מסירתו. לא הותקנו תקנות בעניין מידע שיש למסור לצורך ביצוע החוק ולא ניתנו הוראות מינהליות בנדון, למעט הוראות טכניות הכלולות בתכ"ס. נוכח ממצאי הביקורת שהובאו בדוח הזה, ועל פי הנסיון שצבר משרד האוצר, ראוי שמשרד זה ישתמש בסמכויות שמקנה לו החוק ויקבע כללים לדיווח תקציבי נאות. בכללים אלה ראוי שתיתן הדעת, בין היתר, על העניינים שלהלן:

פירוט גיאוגרפי: הכנסת, משרדי הממשלה וגורמים אחרים עשויים להזדקק לפירוט של תכניות גם מההיבט הגיאוגרפי, פירוט המצביע על סדרי העדיפות של המדינה בעניין הכוונת השקעותיה לפי מחוזות ואף לפי מרכזי אוכלוסין ויישובים גדולים. מידע כזה עשוי לשמש בידי המשרד גם כלי לשליטה ולבקרה על מחוזותיו לבחינת עמידתם ביעדים שנקבעו להם.

פירוט לפי פרויקטים: יש שנוצר צורך במסגרות ארגוניות מיוחדות (למשל פרויקט שיקום השכונות), או שנדרשת פעולה מרוכזת באתר מסוים, כמו: פרויקט "הדיר הזמני", פרויקט "שבעת הכוכבים", הקמת עיר גדולה. אם מסגרות אלה חשובות, ראוי שיינתן להן ביטוי נפרד ומפורט, לרבות דיווח תקופתי על עמידה ביעדים, בדברי ההסבר או בתקנות התקציב (בעניין דיווח לפי פרויקטים ראה גם דוח שנתי 40, עמ' 128, בפרק "הקמת ביתר"). דיווח לפי פרויקטים מעין אלה יוצר יכולת ל"הערכת תכניות" (program evaluation).

ביוני 1991 סיכמו המשרד ומשרד האוצר, כי המשרד ירכז את ההתקשרויות בעניין כל פרויקט פיתוח ויכין מראש אומדן עלויות מפורט, לרבות עלות שנעשתה על ידי אחרים (כגון עיריות) וזקיפת הוצאות בגין פיקוח ותכנון. ריכוז המידע יכול לשמש כלי מבחן לביצועו של הפרויקט; אפשר להיעזר בו גם לדיווח על הפרויקט במסגרת התקציב.

מהותיות ורגישות - גילוי נאות: ראוי לקבוע כללים למידת הפירוט הנדרשת בהתאם למהותיות (מטריאליות) ולפי הרגישות הציבורית: ככל שהיקף הפעולה ומורכבותה גדולים יותר, ראוי לפרטם אגב בחינת המידע הנחוץ; לעתים יש לפרט גם פעולות בסכומים קטנים, אם הדבר נחוץ לצורכי בקרה, או מחמת רגישות הנושא.

גמישות פעולה: פירוט התקציב לתכניות, לפרויקטים וכד' מגביל במידת מה את הגמישות התפעולית של המשרד במה שקשור לשינוי של סדרי עדיפויותיו, שכן עליו לבקש אישור

לשינויים. בעת שנקבעת רמת הפירוט הנדרשת יש לשקול מה מידת הגמישות הראויה ובאלו תחומים ולכלול זאת בדברי ההסבר.

מדדים כלכליים והנחות יסוד בהכנת התקציב : ראוי לקבוע כללים בעניין הפירוט בדברי ההסבר של המדדים הכלכליים והנחות היסוד, שעליהם הסתמכה הכנת התקציב.

בתשובתו הודיע משרד האוצר, כי כבר בתקנות התקציב לשנת הכספים 1992 יינתן פירוט רב יותר בכמה תחומים; הפירוט בשלב זה לא יהיה לפי פרויקטים אלא לפי יישובים, דבר שלדעת משרד האוצר יחייב בסופו של דבר הכנת "תיק פרויקט" מסודר וכולל ויאפשר גילוי נאות של הפעילות הנעשית בידי משרד הבינוי והשיכון.



תקציב המדינה, לרבות דברי ההסבר המצורפים להצעה, משמש תכנית עבודה שנתית - לעתים רב-שנתית - של הממשלה ויש לו חשיבות להשגת יעדיה. הפירוט של סעיפי התקציב, הגדרתם וסכומי ההוצאה וההרשאה להתחייב, שאושרו בגינם, אמורים לתת תמונה כוללת על פעולותיהם של משרדי הממשלה ולשמש מסגרת לדיווח ולבקרה. בראש וראשונה התקציב משמש הרשאה להוצאת כספים בידי המשרד, תוך פיקוח על תזרימי המזומנים ועל התחייבויותיו לעתיד. התקציב אמור לקבוע ולהציג גם במונחים כלכליים, פיזיים וחברתיים יעדים מרכזיים לפעולות המשרד. אחד התקציבים החשובים ביותר של משרדי הממשלה בשנים 1990 ו-1991 היה תקציבו של משרד הבינוי והשיכון, אשר נועד בעיקר למתן פתרונות דיור, קבועים וזמניים, לצורך קליטת העלייה.

הצעת התקציב של המשרד לשנת הכספים 1991 לקתה בחסר. תקציב המשרד לא שיקף פרוגרמה ברורה, מוסכמת ומתואמת בין המשרד לבין משרד האוצר: לא מבחינת תפרוסת הבנייה לפי אזורי ארץ אגב מתן ביטוי להחלטות הממשלה בנדון; לא בעניין מידע על היקף הקרקע לפיתוח, כמשתמע מפרוגרמת הבנייה; לא בעניין הנחות יסוד על סוג הבנייה (רוויה או צמודת קרקע); לא בעניין יעד לעלות הפיתוח לדירה; פרויקט הדיור הזמני פורט במידה מזערית ובלתי מספקת. יתר על כן, דברי ההסבר אף לא התריעו על היעדר בסיס מתואם לקביעת ההקצבות הכספיות. בשל כל אלה פעל המשרד למציאת פתרונות דיור שונים במהותם ובעלותם מאלה שעליהם ביסס משרד האוצר את הצעת התקציב. הפערים הניכרים בהיקף הביצוע הכולל של הבנייה ובעלות ליחידת דיור, לעומת יעדי ההקצבות, התגלו רק בדיעבד והביאו לתוספות ניכרות לתקציב.

ראוי שהצעת תקציב המשרד, כתכנית פעולה, תשקף את עיקרי מדיניות הממשלה והחלטותיה. על הצעת התקציב לבטא בערכים כספיים ובדברי הסבר פרוגרמה לפיתוח קרקע ולבנייה, על פי סדרי עדיפות לאומיים, לפי אזורי ארץ, לפי סוגי הבנייה והיקפה. מן הראוי שהצעת התקציב תציג את אומדן העלות של פיתוח הקרקע ואומדן העלות של דירה. המידע חשוב הן כדי לבחון את כל ההיבטים הקשורים לעניין בעת אישור התקציב והן כדי לבחון לאחר מכן אם יושמה הפרוגרמה כהלכתה ובהתאם ליעדיה, בחינת "חובת מתן דין וחשבון".