☆

מספר הדירות שהוחל בבנייתן במחוז הנגב הגיעה בספטמבר 1991 ל-15,000 מבין 27,800 יחידות דיור שהמשרד הקצה שם לבנייה. מזה הפעיל המשרד כ-5,000 יחידות דיור בבנייה תקציבית ובאחריות מלאה של המשרד. לקבלנים היה עניין להשלים את הבנייה בקצב מזורז, ולעמוד בהתחייבותם על פי החוזה. נסיבות אלה חייבו יתר הקפדה על רמת התכנון ואיכות הבנייה ושמירה על כללי פיקוח ובקרה; מעקב צמוד אחר בדיקות מכון התקנים ונקיטת פעולות לתיקון הליקויים.

ממצאי הביקורת, כפי שעולים מבדיקה שנערכה בשלושה אתרים לבניית חירום, שבהם נבנו דירות עבור המשרד, מצביעים על ליקויים באיכות הבנייה וסדרי הפיקוח והבקרה. חלק מהליקויים חמורים במיוחד ונוגעים לסדרי הבדיקות ולהסקת המסקנות הדרושות מתוצאותיהן. על המשרד היה לעמוד על המשמר ולהבטיח, שהקבלנים שעמם התקשר בחוזה לביצוע העבודות השונות יעמדו בתנאיו ויבצעו את העבודות בזמן ובאיכות הדרושה.

המשרד לא הקפיד בבדיקת הקבלנים עמם התקשר, ונמצא, כי הופעלו קבלנים מעבר ליכולתם הממשית. המשרד לא הגיב בנמרצות הראויה על ליקויים באיכות הבנייה ועל פיגורים בהשלמתה. במקרה אחד לא פעל המשרד נגד קבלן, שביצועיו הלקויים בלטו במיוחד. להיפך, נמסרה לו עבודה נוספת, בלא שנמצא לכך הסבר. בכל אלה מתעורר חשש, שבעתיד יהיו תלונות וטענות לא מעטות מצד דיירים על הפגמים באיכות העבודות שבוצעו.

הבנייה שמבצע המשרד מיועדת להציע פתרונות דיור למשפחות עולים וותיקים בתנאי מכירה. לרוכשי הדירות זוהי השקעה חד-פעמית בנכס יקר הכרוכה בהתחייבות לתשלומים במשך שנים רבות. על המשרד מוטלת החובה לדאוג לכך, שהדירות הנבנות על ידי הממשלה ומטעמה יהיו באיכות ראויה, בלי פגמים וליקויים, ויימנעו ממנו תלונות ותביעות בעתיד.

בנייה למגורים באילת

ריכוז ממצאים

לעיר אילת פוטנציאל ממשי ליצירת מקומות תעסוקה, וכפועל יוצא גובר שם הביקוש לפתרונות דיור. כדי לענות לדרישות, הפעיל משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) החל בשנת 1989 בנייה ציבורית בהיקף ניכר.

עד תחילת נובמבר 1991 הסתיימה שם בנייתן של 385 דירות, בשני אתרים, מערב-6 ומערב-7. על אף שכ-45% מהן כבר נמכרו על ידי החברות המשכנות וחלקן אף מוכנות מאז חודש מאי אותה שנה עדיין לא אוכלסו הדירות.

בגין הדירות שבנייתן הושלמה שילם המשרד לחברות המשכנות, עד נובמבר 1991, מענקים בסך 5.2 מיליון ש״ח על זירוז התחלת הבנייה וקיצור משך הבנייה. כמו כן הוגשו בקשות למענקים נוספים בסך 4.6 מיליון ש״ח. דא עקא שהדירות כלל אינן ניתנות לאכלוס עקב אי-השלמתם של הפיתוח הכללי, התשתיות ומערכת החשמל.

לפרוייקט אתר שחמון לא ניתן אישורה של ועדת האישורים, שמתפקידה לבחון ולאשר כל פרוייקט לאור המדיניות המקצועית והכלכלית של המשרד. אישור כזה דרוש על פי נוהלי המשרד ושורת ההיגיון גם יחד. הבדיקה העלתה, כי אומדן עבודות הפיתוח הכללי באתר זה גבוה בכ-104% מהעלות המחושבת לפי טבלאות המשרד, המשמשות בסיס להשוואה בשיקולי הוועדה. לפיכך הגיעה העלות הממוצעת של עבודות הפיתוח באתר שחמון, לפי

חישובי הביקורת, לכדי 27,200 ש״ח ליחידת דיור, לעומת עלות הפיתוח של 11,300 ש״ח ו-7,900 ש״ח בשני אתרים אחרים באילת. ההבדלים בעלויות הפיתוח נובעים בחלקם מתכנון המבוסס על צפיפות נמוכה של הבינוי באתר שחמון.

תכנית המתאר של אתר שחמון הוגשה לאישור הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה במארס 1990, וב-23.4.90 החליטה הוועדה להפקיד את התכנית, בתנאי שתתואם עם מספר גורמים, ובעיקר עם נציבות המים בנושא אספקת המים לעיר ועם משרד הבריאות והמשרד לאיכות הסביבה בנושא הביוב. עד למועד סיום הביקורת לא פרסמה הוועדה ברשומות את הפקדת התכנית, הואיל והתיאום האמור לא התממש.

עבודות עפר בהיקף ניכר ביותר באתר שחמון נמסרו לגוף ציבורי גדול, בלא מכרז שבאמצעותו הייתה אפשרות להפיק תועלת מיתרון הגודל, לשם השגת מחירים נמוכים. המשרד הוציא הזמנה חלקית לביצוע העבודה, שנכלל בה אך סכום הביצוע. לא צויינו בה כמויות ומחירי יחידה.

במהלך ביצוע עבודות העפר באתר שחמון הוסכם בין הצדדים להגדיל את מחיר עבודות החפירה וההידוק ליחידה בשיעור של 16%. נמצא, שתוספת זו שולמה למעשה גם עבור עבודות אחרות. כתוצאה מכך קיבל הקבלן כ-240,000 ש״ח מעבר להסכם.

באתרמערב-7 הזמין המשרד את תכנון מערכת החשמל מחברת החשמל בדצמבר 1998,ואילו באתר מערב-6 - באפריל 1990, אך שילם את התמורה באיחור רב: במאי 1990 עבור מערב-7 ובאוקטובר 1990 עבור מערב-6, דבר שעיכב את התחלת התכנון.

על אף שלאחר ביצוע התשלום עבור התכנון, הגיש המשרד לחברת החשמל תכנית מוכנה, החל ביצוע העבודות רק באוקטובר 1991, באיחור של כשנה, במערב-7; ושל כמעט שנה וחצי במערב-6, כאשר בנייתן של חלק מהדירות בשני האתרים הסתיימה זה כבר, והן עמדו ריקות מאז חודש מאי אותה שנה.

נוכח היקף הבנייה הגדול באילת, העריכה עיריית אילת שצפוי מחסור חמור במים בעונת השיא של שנת 1992. בעיות המים שם היו ידועות מאז שנת 1988, אך נציבות המים פרסמה מכרז להקמת מתקן חדש להתפלת מים מליחים רק בנובמבר 1991. כתוצאה מאיחור זה לא יהיה המתקן מוכן בתקופה הקריטית שצויינה לעיל.

◆

לעיר אילת בעיות ייחודיות בתחום בנייה למגורים. ריחוקה של העיר מחייב מתן פתרונות מגורים לכל התושבים בתחומה, בניגוד לערים אחרות בהן קיימת אפשרות של פתרונות דיור בפרברים או בערים סמוכות.

בשנת 1990 התגוררו בעיר אילת כ-26,300 תושבים והופעלו כ-6,500 חדרים במלונות. על פי תחזיות מינהל התכנון במשרד הפנים, תכנית תפרוסת האוכלוסיה במדינה ותחזיות של עיריית אילת, צפוי גידול באוכלוסיה ובמספר החדרים במלונות, כדלקמן (באלפים):

	1995	2010	שלב פיתוח סופי
אוכלוסיה (נפשות)	32.0	40.0	50.0
מלונות (חדרים)	9.3	13.1	15.4

מסמך מעודכן מחודש אוקטובר 1991, שהוכן על ידי עיריית אילת, צופה פיתוח מואץ יותר של העיר, מעבר לתחזיות. על פי אותו מסמך תגיע האוכלוסיה באילת בשנת 1995 ל-38,700 נפש,

לעומת תחזית קודמת של 32,000, ומספר החדרים במלונות יגיע לכ-11,000, לעומת 9,300. לפי אותה תחזית יתוספו, עד קיץ 1992, כ-1,800 מקומות תעסוקה קבועים ועוד מספר לא מבוטל של מקומות עבודה זמניים, אשר יגדילו את הביקוש לדיור.

בתקופה שבין תחילת אוקטובר 1989 לבין פברואר 1991, הופעלה באילת בנייה של 1,270 דירות במסגרת פרוגרמת הבנייה של משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד), לעומת 175 דירות שנכללו
בפרוגרמת הבנייה לשנת 1988. הדירות נועדו לספק פתרונות דיור לביקושים שעלו עקב הגידול במספר מקומות תעסוקה בעיר, בעיקר בענף התיירות, וכן עקב התוספת של עולים חדשים (כ-1,500 נפש בשנתיים האחרונות).

בחודשים אפריל - נובמבר 1991 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות המשרד בכל נושא פרוגרמת הבנייה ותחזיות הפיתוח לעיר אילת, התכנון והפיתוח של התשתית, פעולות הבנייה והשלמת הדירות לאכלוס. הבדיקה נערכה במשרד הראשי של משרד הבינוי והשיכון, במחוז הנגב שלו, ובמשרדי ראש צוות הניהול באילת. השלמות והבהרות נתקבלו בעיריית אילת ובנציבות המים. בנושא תכנון ופיתוח אספקת המים לעיר, ראה גם בדוח זה הפרק "תכנון ופיתוח אספקת מים עירונית".

התקדמות הבנייה והאכלוס בשני אתרים

המשרד, באמצעות מחוז הנגב, הפעיל במסגרת הפרוגרמה לשנים 1989, 1990, ו-1991 בנייה בשני אתרים, מערב-6 ומערב-7, בהם תוכננו 1,761 דירות. משרד מבקר המדינה בדק את פעילות המשרד בכל הנוגע לקידום הבנייה ולביצוע עבודות הפיתוח, כדי להציע פתרונות דיור נוספים לעיר - להלן הממצאים:

1. החל בשנת 1989 המליץ המשרד בפני מינהל מקרקעי ישראל על הקצאת קרקעות לחברות משכנות לבניית 913 דירות באתר מערב-7, במסגרת פרוגרמת הבנייה של המשרד לאותה שנה. חלק מן ההקצאות נכללו בפרוגרמת הבנייה של המשרד לשנת 1990, שבה הובטחו הטבות גדולות לחברות המשכנות שיבנו דירות בבנייה הציבורית, כולל התחייבות לרכישת כל הדירות (100%) שלא יצליחו למכור, מענקים לזירוז התחלת הבנייה וקיצור משך הזמן להשלמתה, הנחות ממחירי הקרקע ומהחזרי פיתוח. באתר מערב-6 המליץ המשרד על הקצאת קרקעות לחברות המשכנות לבניית 848 דירות, שכולן נכללו בפרוגרמת הבנייה לשנת 1990.

עד למועד סיום הביקורת - תחילת נובמבר 1991 - מכרו החברות המשכנות במערב-6 ובמערב-7 כ-45% מהדירות. לגבי 385 דירות הגיעה הבנייה לשלב הגמר, ולפי ההגדרות בחוזה הפרוגרמה של המשרד - זכאיות החברות המשכנות לקבל מענקים על זירוז הבנייה, גם אם הדירות טרם אוכלסו. חלק מהדירות הגיעו לשלב הגמר כבר במאי 1991.

2. במסגרת פרוגרמת הבנייה, מבצע המשרד על חשבונו את כל עבודות התשתית והפיתוח באתר. יוצאת מכלל זה מערכת החשמל אותה מבצעת חברת החשמל על חשבון החברות המשכנות (ראה פרטים בהמשך). עד למועד סיום הביקורת, חתם המשרד על חוזים לביצוע עבודות פיתוח בשני האתרים בסך כ-7.1 מיליון ש"ח. לעומת זאת, עבודות פיתוח נוספות החלות על המשרד, ושלגביהן טרם נחתמו חוזים עם קבלנים או שטרם הוחל בביצוען, כוללות סלילת כבישים, תאורת רחובות, ריצוף מדרכות, גנים ציבוריים ומערכות מים וביוב. חברת החשמל החלה לבצע את מערכות החשמל רק בראשית אוקטובר 1991 - באיחור רב בהשוואה להתקדמות הבנייה. העבודה לא הושלמה עד סיום הביקורת. עיריית אילת התנתה מתן תעודות גמר בביצוע חלק מעבודות הפיתוח הנוספות, החלות על המשרד והמסתכמות בשני האתרים ב-15.7 מיליון ש"ח. תעודת הגמר מאפשרת, בהתאם לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק), חיבור הדירות למערכות המים, הביוב, החשמל והתקשורת.

אולם תנאי זה לא בא זכרו בהיתר הבנייה, ולכן לא הייתה העירייה מוסמכת על פי חוק להתנות בו את מתן תעודת הגמר, כמבואר. מבדיקה נוספת התברר, כי אחת החברות המשכנות, שסיימה את בניית דירותיה בהתאם לתנאי היתר הבנייה, הגישה תביעה משפטית נגד הוועדה המקומית לתכנון ובנייה של עיריית אילת, על שלא נענתה לבקשתה להעניק לה תעודות גמר, ונגד המשרד על שלא השלים את עבודות הפיתוח. הצדדים הגיעו להסדר, אשר קיבל את אישור בית המשפט בינואר 1992, לפיו התחייב המשרד להשלים את עבודות הפיתוח תוך זמן מוסכם, ואילו העירייה מצדה התחייבה לתת מיד תעודות גמר המאפשרות, כאמור, את חיבורן של הדירות לכל מערכות התשתית.

בתשובתו מדצמבר 1991 הודיע המשרד, כי בינתיים הושלמו צנרת המים והביוב לכל המבנים בבנייה רוויה וניתן לחברן למערכות אלו. משרד מבקר המדינה העיר, כי עדיין אין אפשרות לחבר את הדירות, שבנייתן הסתיימה עוד במאי 1991, למערכת החשמל, שטרם הסתיימה.

בחוזה המסגרת בין המשרד לבין חברה משכנת נקבע, שאם החברה תתחיל בבנייה תוך שלושה חודשים ממועד סיכום הדברים לביצוע הפרוייקט, או ממועד חתימת חוזה המסגרת (לפי המוקדם), היא תזכה במענק לזירוז התחלת הבנייה של עד 2,000 ש"ח לכל דירה. עוד נקבע בו, כי החברה תהיה זכאית גם למענק מירבי על קיצור משך הבנייה, בסך 30,000 ש"ח לכל דירה, אם משך הבנייה של מבנים בני ארבע עד חמש קומות לא יעלה על שבעה חודשים ממועד התחלת הבנייה, או למענק האמור בניכוי החלק היחסי של התארכות משך הבנייה.

3. עד למועד סיום הביקורת בנובמבר 1991, כבר שילם המשרד לחברות המשכנות מענקים לזירוז התחלת הבנייה ולקיצור משך הבנייה בסך 5.26 מיליון ש"ח עבור 233 יחידות דיור. עליו לשלם סכום משוער של עוד 4.60 מיליון ש"ח עבור יתר הדירות שבנייתן הסתיימה. לעומת זאת, כאמור, אין אפשרות לאכלס את הדירות, משום שעד לאותו מועד לא הושלמו עבודות התשתית והפיתוח באתר.

- יוצא, אפוא, שדירות שבנייתן הסתיימה והחברות המשכנות זוכו במענקים של מיליוני שקלים על זירוז הקמתן כמבואר, לא ניתן היה לאכלסן תקופה ממושכת.

- על אף הקיצור המשמעותי של משך הבנייה וסיומה בזמן הקצוב לצורך קבלת המענקים, אין כאמור אפשרות מעשית לאכלס את הדירות בשל חוסר תיאום בין עבודות הבנייה לבין עבודות הפיתוח והתשתיות באתר, שפיגרו אחרי הבנייה. מבחינת התוצאה האמורה אין נפקא מינה אם קצב ההתקדמות של עבודות הפיתוח הוא באחריות המשרד, או באחריותם של גורמים אחרים, כגון: חברת החשמל או חברת בזק. כך או אחרת, הכרחי היה ליצור תיאום שיאפשר אכלוס, כדי לא לשלם לריק מענקים בסכומים גבוהים ללא תועלת מעשית בצדם.

4. יצוין כי תרומה חשובה לקיצור משך הבנייה באילת ובמקומות אחרים, תרם השימוש במחיצות גבס, במקום קירות בנויים מבלוקים, ובשטיחים מקיר לקיר במקום ריצוף. תחליפים כאלה, בהתאם להנחיות התכנון של המשרד, היו מותרים גם קודם לכן, אולם כל עוד מכירת הדירות הייתה באחריותן הבלעדית של החברות המשכנות הן חששו להשתמש בהם, שכן הקונים העדיפו קירות מבלוקים וריצוף רגיל. השימוש בתחליפים החל, כאשר המשרד נתן לחברות המשכנות התחייבות רכישה, שהבטיחה אותן מפני סיכון אי-מכירת הדירות, ועל כן לא היה להן עוד חשש לעבור לשימוש בחומרים אלה.

לדעת מבקר המדינה, מן הראוי היה להביא בחשבון את ההשפעה של התחייבות הרכישה על השימוש בחומרים ובטכנולוגיות חדשות לקיצור משך הבנייה כבר בעת קביעת התנאים המזכים את החברות למענקים. הדבר התבקש במיוחד כאשר המשרד נוטל על עצמו את הסיכונים של אי-מכירת דירות שנבנו בשיטות אלה.

בשנים קודמות הייתה מוכרת התופעה, שקצב הבנייה היה מותנה בקצב מכירת הדירות, בגלל הקושי של הקבלנים או החברות המשכנות להשיג אשראי מהבנקים, בהיעדר ערבויות מתאימות.

אפילו כאשר נקבע בחוזים עם החברות פרק זמן קצוב, לא הקפיד המשרד על קיומו של תנאי זה. עניין זה לא הובא בחשבון בעת קביעת המענקים לקיצור משך הבנייה.

מתשובת משרד האוצר מינואר 1992 למשרד מבקר המדינה עולה, כי המענקים ניתנו בכוונה תחילה לפי קצב הבנייה וללא כל קשר להתקדמות הפיתוח והתשתיות, שכן אין ביכולתה של חברת הבנייה להשפיע על קצב התקדמותם של הנושאים האחרונים. משרד האוצר גם הצביע על הצורך בתיאום הבנייה עם עבודות התשתית, שהן באחריות המשרד.

לדעת מבקר המדינה, מן הראוי היה לבחון מראש את התרומה של מתן התחייבות הרכישה לקיצור משך הבנייה. משהחליטה הממשלה על מתן התחייבות רכישה של 100% בפריפריה ו-50% במרכז הארץ, היא פטרה את החברות מדאגת המכירה וגם נתנה בידיהן ערבות נאמנה לבנקים שסיפקו את האשראי לבנייה. בכך בוטלו סיבות חשובות להארכת משך הבנייה. כל אלה חייבו בדיקה של שיטת המענקים המוצעת, מבחינת הנורמה לתשלום התמריצים וגובהם וכן מבחינת היישום שלה באופן כללי או באופן סלקטיבי, היינו רק למקומות בהם ניתן להניח, בהסתברות גבוהה, כי גמר הבנייה של החברה המשכנת יהיה בעת השלמת יתר העבודות שיבטיחו גם את אכלוס הדירות. מדובר בסכומי כסף גדולים שקופת המדינה הוציאה והתחייבה להוציא, באילת ובכל הארץ, בהכללה וללא הבחנה, בין אם זירוז הבנייה יועיל להקדמת אכלוסן של הדירות לטובת הרוכשים ובין אם לאו. לא ברור כמו כן איך נקבע סכום המענק ואם הקיצור שהושג נובע ממאמץ החברה המשכנת, שהרי, כאמור, הפעולות הישירות שהממשלה נקטה בהן בלאו הכי – מתן התחייבות רכישה מלאה ומתן אפשרות להשתמש בחומרים מזרזי הביצוע - עשו את שלהן. ראה גם בדוח זה הפרקים "הפעלת בנייה מתועשת באתר 'עפולה הצעירה'", עמ' 203, ו"מענקים כספיים לזירוז הבנייה", עמ' 199.

תכנון ואישור - אתר שחמון

1. אתר נוסף באילת, שתוכנן לבנות בו כ-6,500 יחידות דיור, הוא אתר שחמון. בסוף ינואר 1990 נערך דיון, בין נציגי המשרד, עיריית אילת ומינהל מקרקעי ישראל לבין המתכננים השונים. סוכם בו, כי המינהל יתן למשרד הרשאה לתכנון באתר שחמון, שבחלק הדרומי מערבי של העיר, בתנאי שהמשרד ישלים את התכנון להגשה לוועדה המחוזית לתכנון ובנייה תוך שלושה חודשים. המשרד הטיל על צוות מיוחד, בראשות מתכנן ערים חיצוני, להכין את התכנון בפרק זמן זה.

בהתאם לנהלי המשרד, כל עבודות בניין או פיתוח תשתית בשטח יש לבצע אך ורק על בסיס תכניות שנדונו ואושרו בוועדת האישורים של המשרד (להלן - הוועדה), שמתפקידה לבדוק ולבקר תכניות לאור המדיניות המקצועית והכלכלית של המשרד.

כמקובל במשרד, וכפי שנעשה באתרים מערב-6 ומערב-7 באילת, נדרש מינהל התכנון וההנדסה במשרד להכין ולהגיש לוועדה ניתוח תמחירי מוקדם לעבודות פיתוח, המשווה בין האומדן הכספי של עבודות הפיתוח לאותו אתר לבין עלות הפיתוח הכללי לדונם על פי טבלאות המשרד, המבוססות על מחירון המשרד.

הבדיקה העלתה, כי הפרוייקט של אתר שחמון לא אושר בוועדת האישורים של המשרד, כמתבקש לפי הנוהל.

- על פי חישובי הביקורת, אומדן עלויות הפיתוח בשחמון, המסתכם ב-177 מיליון ש"ח, במחירי ינואר 1990, הוא גבוה ב-104% מהעלות לפי טבלאות המשרד. מכאן שהעלות הממוצעת של עבודות הפיתוח והתשתיות ליחידת דיור בשחמון, בו תוכננו 6,500 דירות, מגיעה לכדי 27,200 ש"ח (במחירי ינואר 1990), לעומת עלות הפיתוח של 11,300 ש"ח במערב-7 ו-7,900 ש"ח במערב-6. עלות גבוהה כל כך של עבודות פיתוח נובעת מצפיפות נמוכה של הבנייה באתר זה ומן הצורך לבצע שם עבודות עפר ומילוי בהיקף ללא תקדים (9.5 מיליון מ"ק ו-8.3 מיליון מ"ק בהתאמה).

מאחר שהפרוייקט לא הובא בפני ועדת האישורים של המשרד, לא נבחנו בצורה מסודרת, כמקובל במשרד, אתרים אחרים באילת, או חלופות שונות בתחום אתר שחמון עצמו, כדי לסייע למשרד לבחור בחלופה המתאימה ביותר והחסכונית ביותר.

2. תכנית המתאר של "אזור שחמון אילת" נדונה בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז הדרום בישיבתה מ-23.4.90. במהלך הדיון הועלו, בין היתר, בעיות המים והביוב באילת. משרד הבריאות העיר, כי באילת יש בעיה חמורה של אספקת מים וללא פתרונות מהירים נוספים, יקבלו תושבי אילת מים באיכות נמוכה. הביוב של אילת גם הוא בעייתי, מאחר שמי הביוב זורמים למתקנים שרובם חסומים ואינם מסוגלים לקלוט אותם. רוב המים מוזרמים לים וגורמים למפגעים תברואתיים, זיהום מי התהום, זיהום החוף הצפוני באילת, פגיעה במתקנים בטחוניים וכד'.

הוועדה המחוזית החליטה להפקיד את התכנית, בתנאי שהיא תתואם עם מינהל התעופה האזרחית, רשות שמורות הטבע, משרד הביטחון, משרד התחבורה, משרד הבריאות, המשרד לאיכות הסביבה, נציבות המים, חברת החשמל ורשות הנמלים והרכבות. באותו מעמד דנה הוועדה המחוזית גם בתכניות מפורטות של ארבעה רובעים באתר שחמון והתירה לוועדה המקומית להוציא היתרים לעבודות עפר בארבעה רובעים מאתר שחמון, שתכניותיהם המפורטות הוגשו לאישור הוועדה. עם סיום התיאומים עם הגופים דלעיל ואישור תקנונים מתוקנים בהתאם, אמורה הייתה הוועדה לפרסם את הפקדת התכניות ברשומות.

אולם התברר שלא כל הבדיקות והתיאומים, שהיו תנאי להפקדת התכנית, אכן בוצעו, דבר שהאריך את תהליך האישור בוועדה המחוזית. עד מועד סיום הביקורת, תחילת נובמבר 1991, לא הופקדו תכנית המתאר של שחמון והתכניות המפורטות של ארבעה רבעים ממנו, אף שחלפו כ-19 חודשים ממועד הגשתן לוועדה המחוזית.

המשרד לא ראה לנכון להעביר את תכנית המתאר של שחמון מהוועדה המחוזית לתכנון ובנייה לוועדה לבנייה למגורים, שהוקמה בהתאם לחוק הליכי תכנון ובנייה (הוראת שעה), התש"ן-1990, לשם קיצור הליכי האישורים.

ביצוע עבודות עפר

1. עוד ביולי 1989 מסר המשרד לגוף ציבורי גדול (להלן - הקבלן הציבורי), ללא מכרז, את ביצוע עבודות העפר בשכונת מערב-7 על בסיס מחירי המכרז לעבודות עפר שהתקבלו באתר מ-3 באילת, שהיו נמוכים ממחירי המחירון של המשרד, ובהנחה של 20%, כמוצע על ידי הקבלן הציבורי. יצוין כי היקף העבודה במערב-7 היה גדול כמעט פי עשרה מזה שבאתר מ-3.

מסירת העבודות נעשתה בהתאם לכתב אמנה בין מדינת ישראל לבין אותו גוף ציבורי גדול עוד משלהי שנות ה-60. המשרד הסביר, כי על פי הנהוג במשרד, המחירים המשולמים לקבלן הם בשיעור של 70% ממחירי המחירון של המשרד.

הבדיקה העלתה, כי לפני מועד קבלת ההחלטה, לפיה מחירי עבודות העפר במערב-7 יהיו על בסיס מחירים שהושגו באתר מ-3, השווה המשרד את מחירי מ-3 למחירי מכרז נוסף (בשכונת ארגמן). השוואה זו העלתה, כי עלות עבודות העפר המבוססת על מחירי המכרז הנוסף הייתה נמוכה מזו המבוססת על מחירי המכרז במ-3. למרות זאת בחר המשרד בחלופה היקרה יותר.

2. גם באתר שחמון נמסרו עבודות העפר ללא מכרז לקבלן הציבורי. בסוף חודש מארס 1990, הוציא המשרד לקבלן הזמנה לעבודות בסך של כמיליון ש"ח, מבלי לציין כמויות או מחירי יחידה.

בדיון שנערך כחודש לאחר הוצאת ההזמנה - בהשתתפות נציגי מחוז הנגב, הקבלן הציבורי והמתכננים - הוחלט, שיש צורך להכין לוח זמנים ואומדן מחירים לביצוע שלב א' (3.5 מיליון מ"ק

חפירה מסך של 9.5 מיליון מ״ק ו-3.0 מיליון מ״ק הידוק מבוקר) באתר שחמון, על בסיס מחירי יחידה של מערב-7 .

החלטה זו, המבוססת כאמור על מחירים באתר מערב-7, לא הביאה בחשבון את יתרון הגודל שבאתר שחמון, דהיינו 3.5 מיליון מ״ק עבודות עפר בשחמון, לעומת 485,000 מ״ק במערב-7. מקובל וסביר שהגודל יוזיל את מחיר היחידה בעבודות אלה.

על בסיס המחירים שנקבעו כאמור, שולם לקבלן הציבורי עבור ביצוע עבודות העפר כמיליון ש״ח, המהווה כ-6.7% מהערך הכולל של העבודה. מספר חודשים לאחר מכן הוסכם בין הצדדים על הגדלת היקף ההזמנה המקורית ב-3.5 מיליון ש״ח. כן סוכם על הגדלת מחיר היחידה של חפירה והידוק בשיעור של 16%.

בתשובת המשרד דלעיל הוסבר לביקורת, כי במהלך ביצוע העבודה חלה עלייה חדה במחירי עבודות עפר. לכן ביקש הקבלן להגדיל את מחירי היחידה מעבר להזמנה המקורית ב-16%.

לדעת מבקר המדינה, מן הראוי היה שההזמנה המקורית תשקף את כל העבודה, אותה התכוון המשרד למסור לקבלן הציבורי, לרבות מחירים. כך הייתה ההתקשרות הופכת למחייבת לגבי מלוא היקף העבודה, והייתה נמנעת מהקבלן האפשרות לדרוש, במהלך הביצוע, לשנות את המחיר.

מעבר לאמור לעיל, התברר מבדיקת החשבון החלקי מאוקטובר 1991 של הקבלן הציבורי, בסך של כ-13.0 מיליון ש״ח שאושר על ידי המשרד, כי המשרד שילם את התוספת של 16% גם על סעיפים אחרים, בנוסף לחפירה ולהידוק. כתוצאה מכך שולם לקבלן סכום של כ-240,000 ש״ח, דבר שהוא מעל ומעבר למוסכם בין הצדדים.

לדעת מבקר המדינה, גם אם מותר היה למסור עבודות לקבלן הציבורי ללא מכרז, הרי נוכח היקפי העבודה הגדולים, מן הראוי היה לשקול עריכת מכרז לגבי עבודות העפר, מה גם שנערכו מכרזים קודמים לעבודות עפר באילת, והמחירים שהתקבלו במכרזים אלו היו נמוכים ממחירי הקבלן הציבורי (70% ממחירי המחירון של המשרד).

אספקת החשמל

1. מכוח זכיון החשמל משנת 1927, מתכננת חברת החשמל ומבצעת את רשתות החשמל גם באתרי הבנייה של משרד הבינוי והשיכון ומחברת את הצרכנים השונים לרשתות אלה. בהתאם לכללים שקבעה חברת החשמל, ואשר אושרו על ידי שר האנרגיה והתשתית, על היזמים המקימים את המבנים באתרי הבנייה (חברות משכנות) להזמין אצלה את חיבורם לרשת החשמל. העבודה כוללת תכנון וביצוע של רשת מתח גבוה, רשת מתח נמוך וחיבורה של מערכת החשמל הפנימית של הבניין - שהיא באחריות החברה הבונה - לרשת.

על פי אותם כללים, על היזם לשלם לחברת החשמל תשלום ראשון, בשיעור של כ-10% מעלות העבודה, כתנאי להתחלת שלב התכנון של המערכת. את יתרת התשלום, לשם ביצוע העבודה, נדרש היזם לשלם בגמר התכנון ולאחר סיום התיאומים עם הרשויות השונות (הרשות המקומית, מע״ץ, בזק ואחרים).

לחברת החשמל אין כל התחייבות חוזית או חוקית לסיים את שלב התכנון תוך פרק זמן נתון, דבר שיש בו לעתים כדי לעכב את ביצוע הפרוייקט לתקופות זמן ארוכות, אולם בגמר התכנון ותשלום היתרה, מתחייבת החברה להתחיל בעבודה תוך שלושה חודשים.

החברות המשכנות מזמינות את התכנון, על פי שיקול דעתן, במועדים שונים, הקשורים להתחלת העבודה והתקדמותה. כדי לקדם את ביצוע מערכות החשמל, הזמין המשרד, בתנאים אלה, תכנון מוקדם לאתרים שונים באילת ושילם בעצמו לחברת החשמל את התשלום בשיעור 10% מעלות העבודה, במקומן של החברות המשכנות, יוזמות הבנייה.

בבדיקה התברר, כי חברת החשמל גבתה גם מהחברות המשכנות עבור התכנון אותה מקדמה, בשיעור של 10%.

בתשובתה מינואר 1992 הודיעה חברת החשמל, כי לאור ממצאי הביקורת היא תחזיר למשרד את תשלומי היתר שקיבלה.

2. עוד התברר, כי הזמנת התכנון על ידי המשרד ותשלומיו לקידום תהליך הקמת מערכת החשמל לשכונות המגורים באילת, בוצעו באיחור ולא סייעו להשגת המטרה, כמפורט להלן:

(א) בתחילת דצמבר 1988 הזמין יועץ החשמל של המשרד מחברת החשמל "תכנון בלבד" של מערכת החשמל בשכונה. רק ב-1.10.91 החלה חברת החשמל לבצע את העבודות. בעקבות ליקויים שונים חלו עיכובים בפעולות שהיו תלויות במשרד ובחברת החשמל.

אומדן חברת החשמל לגבי התשלום הראשון להתחלת התכנון, כאמור, בסך 27,500 ש"ח, נשלח למשרד כעבור כחודשיים. המשרד שילם את הסכום רק לאחר כ-15 חודשים, אולם לאחר המתנה נוספת של המשרד במשך שישה חודשים נוספים, התברר כי התשלום באמצעות הבנק לא נרשם אצל החברה והיה צורך לערוך התאמת בנקים, כדי לאשר את התשלום. במקביל שילמו החברות המשכנות גם הן את חלקן בתכנון מערכת החשמל, לפי הוראות חברת החשמל.

מתשובת המשרד דלעיל עולה, שנערכו פגישות רבות עם חברת החשמל בכל הרמות, אבל דבר לא עזר להגמיש את הנוהלים הקשיחים של חברת החשמל כדי לקדם את השלמת התכנון והקמת רשת החשמל.

לבד מפיגורים בתשלומים והעדר תיאום מספיק מצד המשרד וחברות הבנייה והיעדר מחוייבות ללוח זמנים מצד חברת החשמל, נבע העיכוב מוויכוחים בין עיריית אילת לחברת החשמל. בזמן שהבנייה הייתה כבר בשלב מתקדם דרשה העירייה לבצע רשת תת קרקעית. חברת החשמל התנגדה בטענה, שכבר מאוחר לשנות את התכנון.

(ב) באתר מערב-6 הוזמן התכנון המוקדם באפריל 1990. האומדן של המקדמה בסך 16,600 ש"ח, שהוכן כחודשיים לאחר מכן, שולם רק כעבור ארבעה חודשים, באוקטובר 1990.

התכנון המוקדם הוגש למשרד כשבעה חודשים לאחר התשלום. משך הזמן עד לתשלום (ארבעה חודשים) והשלמת התכנון (שבעה חודשים), הוא ארוך למדי, במיוחד בנסיבות של בנייה מואצת שהממשלה השקיעה בה מאמצים ניכרים לצורך קליטת עולים רבים. כאמור לעיל, בניינים שהיו גמורים זה חמישה חודשים ויותר עדיין היו טעונים השלמת מערכת החשמל.

לדעת מבקר המדינה, מן הראוי הוא שהנוגעים בדבר יבחנו את סדרי העבודה ואת הנהלים הקשורים בהקמת תשתיות חשמל כאן ובמקומות אחרים בארץ, כדי למצוא פתרונות הולמים ויעילים במידה האפשרית. אם דרך זו לא תצליח, מן הראוי שהנושא יובא בפני ועדת השרים לענייני עלייה, בה משתתפים המשרדים הנוגעים בדבר, כדי לשפר את הפעולה ולמנוע מצב בו הממשלה משקיעה כספים רבים בזירוז הבנייה, אך בו בזמן לא מושג זירוז בהקמת תשתית החשמל ותשתיות אחרות.

אספקת המים

במסמך שהוכן בעיריית אילת באוקטובר 1991, נאמר, בין היתר, כי בקיץ 1992 יתוספו לאילת 1,371 דירות מגורים, 270 דירות נופש ו-1,524 חדרי מלון. לפי הערכת העירייה תגדל צריכת המים בעיר בשנת 1992 בכ-1.28 מיליון מ"ק, לעומת השנה הקודמת.

לפי הערכת העירייה, לאור המיגבלות בניצול מקורות המים, מול הצריכה החזויה, צפוי בשנת 1992 מחסור חמור של בערך 3,600 מ"ק מים בימי צריכת השיא.

בעיית אספקת המים לעיר אילת ידועה זה שנים רבות לכל הגורמים הנוגעים בדבר, לרבות המשרד. הנושא בא לידי ביטוי גם בדיון שנערך בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה במחוז הדרום באפריל 1990, כאשר הוועדה התנתה הפקדת תכנית המתאר של שחמון בתיאום בעיית המים באילת עם נציבות המים.

הפתרון לפיתוח מקורות המים לעיר אילת שהיה מקובל על נציב המים לשעבר ועל חברת מקורות הוא: הקמת מתקן נוסף להתפלת מים מליחים באזור סבחה ליד אילת. כבר בדצמבר 1990 תיקצב משרד האוצר את הסכום הדרוש להקמת המתקן. פתרון זה מבוסס על שאיבת מי גלם מליחים להתפלה ממאגר מי התהום מעבר למילוי החוזר הטבעי של המאגר. עקב התנגדותו של יועץ שר החקלאות לשעבר, שהוא נציב המים הנוכחי, לפתרון זה, סוכם בדיון שהתקיים בחודש יולי 1991 באגף התקציבים, בהשתתפות נציג משרד החקלאות, שהביוב של אילת יוכשר להחדרה למאגר מי התהום, דבר שיש בו כדי להפחית במידה ניכרת את הסיכון שבשאיבת יתר של מי גלם להתפלה מהמאגרים המקומיים.

מכרז להקמת מתקן להתפלת מים מליחים באילת פורסם, לאחר עיכובים רבים, רק בתחילת נובמבר 1991. כתוצאה מכך יסתיים ביצוע הפרויקט, על פי לוח הזמנים המשוער, לקראת אוקטובר 1992. מכאן שהמתקן לא יהיה מוכן בתקופת הקיץ של השנה הקרובה, היינו בתקופת צריכת השיא בחודשים אוגוסט - ספטמבר. אפילו גשמי הברכה של חורף 1991 לא היה בהם כדי לשפר את מצבם של מקורות המים. לפיכך אכלוס הדירות למגורים ולנופש וגם הפעלת חדרים נוספים בבתי מלון יביאו, כאמור, למחסור חמור במים בקיץ 1992.

מערכות הביוב

בישיבת הוועדה לתכנון ובנייה מחוז הדרום מאפריל 1990, בה נדונה תכנית המתאר של שכונת שחמון, הועלה גם הנושא של הביוב באילת כתנאי להפקדת התכנית.

ביולי 1991 התקיים דיון באגף התקציבים של משרד האוצר, בהשתתפות ראש עיריית אילת, חברת מקורות ונציבות המים, בנושא הטיפול וההשבה של שפכי העיר אילת.

ההמלצה שהובאה לדיון הייתה, שהעיריה תכין ותפרסם מכרז להקמת מתקן לטיפול והשבה של שפכים באמצעות יזמים. היא התייחסה גם לייצור קולחים ברמה איכותית מתאימה להשקייה ולהחדרה למאגר מי התהום בסבחה. בדיון אחר באותו חודש, בנושא התפלת מים מליחים באילת, שהתקיים במשרד האוצר, כאמור, הוחלט שהביוב של אילת יוכשר להחדרה למאגר מי התהום, כדי לקזז את שאיבת היתר. לוח הזמנים המשוער עד להפעלת המתקן הוא בין 17 ל-30 חודשים.

המשתתפים בדיון החליטו, כי נציבות המים תקח על עצמה את תכנון מערכת טיהור מי הביוב של אילת.

עד מועד סיום הביקורת, נובמבר 1991, לא חלה כל התקדמות בנושא, ולכן יש להניח שעם הפעלת מתקן ההתפלה החדש, תתבצע שאיבת המים מהרזרבה שנצברה במאגר מי התהום באילת, דבר שיגרום לבעיה נוספת באספקת המים לעיר.

☆

משרד הבינוי והשיכון החל בשנת 1989 בבנייה נרחבת שכללה 1,761 דירות בשתי שכונות באילת. כדי לזרז את הבנייה, התחייב המשרד לשלם לחברות המשכנות מענקים לקיצור משך הבנייה,

ושילם בפועל מיליוני שקלים כמענקים. המשרד לא הצליח לתאם בין קצב הבנייה לבין התקדמות עבודות התשתית והפיתוח באתר שבאחריותו ובין עבודות החשמל שבביצוע חברת החשמל. כתוצאה מאי-התיאום חל פיגור ניכר בהשלמת עבודות אלה, שלא איפשרו את חיבור הדירות המוכנות מכבר אל התשתיות ואת אכלוס הדירות בידי רוכשיהן.

התברר עוד, כי במועד בו החליט המשרד להפעיל בנייה נרחבת באילת, עדיין לא היו פתרונות הנדסיים ותקציבים מאושרים, שיבטיחו אספקת מים סדירה לעיר ולדירות החדשות וטיהור מי השפכים. בגלל העיכובים בפיתוח מקורות המים, עלול לקרות שאכלוס הדירות החדשות וגם הפעלת חדרים נוספים בבתי מלון יביאו למחסור חמור במים בתקופת צריכת השיא בקיץ 1992.

על אף שהמשרד אינו אחראי ישירות לנושא פיתוח מקורות המים ואספקתם לשכונות החדשות או טיהור מי שפכים, יש לו, כבעל עניין, אחריות עקיפה להבטיח את התיאום בין התקדמות הבנייה לבין פיתוח תשתיות חיוניות.

באתר שחמון, בו מדובר בשטח המיועד לבניית כ-6,500 דירות, מסר המשרד את ביצוע עבודות העפר בהיקף ניכר לגוף ציבורי בלא לפרסם מכרז. על פי מצב השוק באותה תקופה, מכרז עשוי היה לאפשר השגת מחירים יותר נוחים, בשים לב להיקף הגדול של העבודות. התכנון של האתר לא אושר בוועדת האישורים של המשרד, כמתבקש מנהליו. בדיעבד התברר, כי הפרוייקט יקר כפליים מהעלות המחושבת לפי טבלאות המשרד, שהן בסיס להשוואה. עד מועד סיום הביקורת, נובמבר 1991, השקיע המשרד באתר זה כ-13.0 מיליון ש"ח (כולל מע"מ והצמדה). ראוי להדגיש כי שעה שעבודות העפר באתר שחמון קודמו כאמור, עמדו באתרים אחרים באילת מאות דירות ריקות, בגלל אי-השלמת עבודות הפיתוח והתשתית.

לדעת מבקר המדינה, מוטלת על משרד הבינוי והשיכון, כגוף האחראי על הבנייה הציבורית, חובה להבטיח, שפרוגרמת הבנייה של המשרד תענה, במסגרת התקציבים המאושרים, לביקושים בדיור, יהא המקום בארץ אשר יהיה, ועם זאת תהיה כדאית. על המשרד לדאוג להשלמת עבודות הפיתוח והתשתית, הכרוכות בבנייה המתוכננת של יחידות הדיור, כדי להבטיח את התנאים לאכלוסן המיידי.

הבטחת דיור זמני בתקופת הביניים –

קרוואנים ומגורונים

ריכוז ממצאים

באוגוסט 1990 החליטה הממשלה על רכישה והצבה של 5000 קרוואנים כפתרון דיור מיידי וזמני, עד להשלמת בניית הקבע של משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד). בדצמבר 1990 אישרה ועדת הכספים של הכנסת רכישה והצבה של 33,000 מגורונים במסגרת פתרון זה, כמות שצומצמה לאחר מכן ל-22,000. צמצום נוסף חל ביולי 1991, כאשר ועדת השרים לענייני עלייה החליטה להסב 2,000 מגורונים ל-1,000 קרוואנים לצורכי ציבור. משרד מבקר המדינה בדק את פעולות המשרד למימוש הפתרון, ולהלן עיקר הממצאים:

הצעת המשרד מיולי 1990 לרכישה והצבה של 50,000 קרוואנים בתקופה של שנתיים, לא התבססה על תכנית אב שתקבע את עקרונות פריסת הקרוואנים ברחבי הארץ, את הקיבולת המיטבית של האתרים, את גודל הקרוואנים, את העלות המירבית של התשתית ליחידה ואת רמת עבודות הפיתוח.

לקראת הדיון בנושא רכישת הקרוואנים, הגיש המשרד לממשלה אומדנים לא מבוססים. כתוצאה מכך נדרשה הגדלת התקציב ב-138% לרכישה ולהצבה של הקרוואנים שאישרה הממשלה.

עלותו של קרוואן בשטח 45 מ , ללא הוצאות ניהול ואחזקה, גדולה ב-15% מבית קבע צמוד קרקע בשטח זהה, וקטנה רק ב-5% מבית קבע בשטח 60 מ (שניהם ללא מחיר הקרקע), הנבנים על ידי המשרד בשדרות. משך הקיום של בית קבע לעומת קרוואן הוא לפחות פי חמשה. מכאן שפתרון הדיור הזמני הוא יקר מאוד.
עד דצמבר 1990 הזמין המשרד 3,840 קרוואנים מבין 5,000 שעליהם החליטה הממשלה, כאמור; וזאת מאחר שהתקציב המאושר לא הספיק למימון כל הכמות שאושרה, שכן חרגה העלות ליחידה במידה ניכרת מהאומדן. 1,000 קרוואנים נוספים, מתוצרת מקומית, הוזמנו רק בדצמבר 1990, עם אישור תקציב נוסף.

על פי לוח הזמנים שקבע המשרד, אמורה הייתה הצבת הקרוואנים ואכלוסם להסתיים בסוף שנת 1990, ואילו הצבת המגורונים - במאי 1991. במועד סיום הביקורת, סוף ספטמבר 1991, הוצבו 5,651 קרוואנים ו-9,084 מגורונים, ומהם אוכלסו 3,400 קרוואנים ו-1,194 מגורונים בלבד.

המשרד הציב את הקרוואנים והמגורונים, שלא על פי הוראות חוק התכנון והבנייה. במגזר העירוני לא היה היתר בנייה לקרוואנים בשום אתר, ובמרבית המקרים בוצעו העבודות שלא על פי התכנית המפורטת שבתוקף. במגזר הכפרי היו היתרי בנייה רק למחצית האתרים.

העדר היתרי בנייה היווה עילה להתנגדויות של תושבים ולהוצאת צווי הפסקת עבודה על ידי הרשויות. כתוצאה מכך נוצרו שיבושים בהקצאה ובניתוב הקרוואנים לאתריהם, בוטלו אתרים והוצבו במגזר העירוני רק כ-60% מהכמות שתוכננה.

תכנית מתאר ארצית לדיור מיידי וזמני אושרה בממשלה רק ביוני 1991. מטרתה להקל על איתור ותכנון השטחים הוחטאה. התכנית באה באיחור ואינה מאפשרת לכאורה הוצאת היתרי בנייה למרבית הקרוואנים. היא גם אינה משקפת יעדים תכנוניים רצויים.
בפרוייקט שהיה אמור להסתיים בתוך ארבעה חודשים, ארך הטיפול של משרדי ממשלה שונים - לגבי תקנים, מפרטים ותיקונים לחוק התכנון והבנייה - כעשרה חודשים. גם אז עדיין לא נפתרו כל הבעיות הכרוכות בנושא.

המשרד לא עמד בלוח הזמנים גם באותם תחומים שבהם היה לו ניסיון רב. איתור השטחים, הרישוי וביצוע עבודות הפיתוח, היו הגורמים העיקריים לעיכובים. נמצאו אתרים, שעבודות התשתית והפיתוח התמשכו 6 - 10 חודשים לאחר שהוצבו עליהם קרוואנים.

◆

משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) החל בשנת 1990 ברכישה והצבה של 5,000 קרוואנים ו-22,000 מגורונים (קרוואנים חצויים לשתי יחידות דיור), כדי לתת פתרונות דיור זמניים דחופים לעולים ולוותיקים נוכח המחסור החמור בדיור.

בדוח שנתי 41 (בעמ׳ 122 ו-540), הובאו ממצאי ביקורת ראשוניים על המשרד באשר לרכישה ולהצבה של אותם 5,000 קרוואנים, ובייחוד על אופן טיפולו במכרז לרכישת 3,040 קרוואנים מחו״ל, המפרטים שנקבעו למבנים, מחיריהם, והפיגורים שהסתמנו באספקתם, לעומת המועד הסופי להצבתם שקבע המשרד, 31.12.90.

בחודשים אפריל - ספטמבר 1991, בדק משרד מבקר המדינה את הנושאים הבאים: התכנון המוקדם והתפיסה שעליה התבססה הצעתו של המשרד לממשלה לרכוש ולהציב קרוואנים; התקציבים

שאושרו למטרה זו; הביצוע והעלויות בפועל; ההליכים שנקט המשרד לבחירת האתרים וקבלת האישורים הנדרשים להצבתם. הביקורת נערכה במשרד ובאתרי קרוואנים ברחבי הארץ. כמו כן בדקה הביקורת כמה היבטים של רכישת מגורונים והצבתם.

רכישת קרוואנים - פתרון זמני ומיידי

1. עם התעצמות העלייה, ונוכח המחסור הצפוי בפתרונות דיור, החליט המשרד בראשית מארס 1990, בנוסף לבנייה במסגרת הפרוגרמה שלו, שלצורך מתן פתרונות דיור זמניים מהירים לעולים, ייעשה תכנון המגרשים והתשתיות באתרים מסוימים שנועדו למגורי קבע, אך יוקמו בהם מבנים זמניים (קרוואנים). בדרך זו ביקש המשרד לגשר על פער הזמן עד שיוקמו ויושלמו דירות קבע שהמשרד החל בבנייתם. במקביל נערך המשרד לקראת אפשרות של רכישת בתים מוכנים וקרוואנים מחוץ לארץ.

במאי 1990 קבע המשרד את עקרונות התכנון והבחירה של האתרים לבניית חירום, ולפיהם יוקמו מגורים צמודי קרקע ובמידת הצורך - גם מגורים ארעיים. אתרים אלו נועדו לבנייה מהירה בהליכים מקוצרים, כדי לפתור בטווח הקצר את צורכי הדיור של עולים וגם ותיקים, וכדי למתן את מחירי שכר הדירה המאמירים.

על פי העקרונות האלה בחירת האתרים הייתה אמורה להיות בפריפריה של אזור המרכז, שבה מצוייה קרקע ציבורית פנויה ובטווח יוממות למקומות תעסוקה. האתרים לא היו מיועדים למגורים, לפי תכניות המתאר שבתוקף, ולא נמצאו בתחומי השיפוט העירוניים של ישובים, אם כי בקרבה וברצף אליהם המאפשרים הישענות על שירותים ותשתיות קיימים.

הפרוגרמה לתכנון אתרים אלה הייתה גמישה, ואיפשרה מעבר מבנייה זמנית לבניית קבע, ללא צורך בפינוי משתכנים. הפרוגרמה התבססה על ניתוח שנעשה במשרד, ולפיו מתאימה אותה מערכת מגרשים, בשטח של כ-200 מ כל אחד, הן להצבת קרוואנים והן לבניית בתי קבע צמודי קרקע. הנחת המתכננים הייתה, שאתרים דו-תכליתיים ימנעו כפל הוצאות פיתוח והיווצרות מעברות ויאפשרו ליושבים בהם להסתייע באוכלוסייה ובמוסדות ציבור קיימים בהתערות מהירה בחברה ובתעסוקה.

הביקוש הגובר לדיור, שנבע בעיקר מהעלייה הגואה, הביא להתייקרות שכר הדירה ובצדה למצוקה שלוותה בתסיסה חברתית חמורה. באמצע שנת 1990 הוקמו מחנות אוהלים בכמה יישובים, תופעה שהחריפה את המצב והמחישה ביתר שאת את הצורך הדחוף במתן פתרונות מיידיים. כל אלה החישו את שינוי התפיסה באשר לאופי הפתרונות הזמניים והיקפם.

ביולי 1990 הכין המשרד לראשונה "תכנית מקיפה לקליטת עלייה" ובה הצעה לרכוש 50,000 קרוואנים במסגרת תכנית דו-שנתית, כפתרון ביניים של הדיור לעולים. בתכנית זו הגדיר המשרד את הקרוואנים כאמצעי המרכזי לפתרונות הדיור הזמניים בתקופת הביניים, עד שבניית הקבע תספק את הביקושים.

התכנית לא לוותה בהנחיות כיצד לקבוע את גודלם המיטבי של אתרי קרוואנים ואת פריסתם בארץ. הביקורת העלתה, כי גם לאחר מכן לא קבע המשרד דרישות בסיסיות להצבת קרוואנים, כגון: עלות מירבית של תשתית ליחידה, הסטנדרד של עבודות הפיתוח והגודל המיטבי של קרוואן, בהתבסס על בדיקה כלכלית-הנדסית-חברתית. לדעת מבקר המדינה, מן הראוי היה שהחלטה שיש בה כיוון חדש והכרוכה בהוצאה כספית ניכרת, תתבסס על בדיקות שנעשו ועל המסקנות שעלו מהן.

2. בסוף יולי 1990 שלח המרכז למידע וניתוח כלכלי שבמשרד נייר עמדה לשר השיכון והבינוי ולמנכ"ל המשרד, באשר לבחינה כלכלית וחברתית של פתרונות דיור זמניים, בהשוואה לחלופה אחרת. בנייר העמדה נאמר, כי נוכח המגמה, המסתמנת במשרד,

שלתקופת הביניים יהיה צורך בייבוא עשרות אלפים בתים, מן הראוי שהמשרד ישנה התייחסותו שהביאה בעבר בחשבון היקף קטן מזה, וישאף שהמבנים המיובאים ישמשו לדיור קבע ולא לדיור זמני, כדי שימשכו קונים בכוח מקרב הציבור. אמנם בתי הקבע המיובאים יקרים מעט יותר, אולם לאחר חישוב ההוצאה הכוללת (פיתוח, ערך הקרקע וכו'), ההפרש מצטמצם מאוד. בנוסף - ההשקעה בקרוואן ובתשתיות יורדת לטמיון לאחר כמה שנים, שלא כבתי הקבע שתוחלת חייהם ארוכה בהרבה. בהיבט החברתי, האכלוס בקרוואנים נוטה ליצור תדמית שלילית לשכונה, ובמשך השנים עלולה להיוותר בשכונות כאלה אוכלוסייה חלשה ובעייתית שתמשיך להיות נטל על המדינה. דיור זמני פירושו גם אחזקה לקויה ובלאי מואץ. מהירות ההקמה של בתי קבע מיובאים אינה שונה בהרבה מהקרוואנים. בגלל כל אלה, אף כי הקרוואנים נראים כפתרון סביר לטווח הקצר - הם יהיו מקור להפסד לטווח הארוך.

3. המשרד דבק בתכנית המקיפה לקליטת עלייה שהכין ביולי 1990, והגיש הצעה לממשלה לרכוש ולהציב 20,000 קרוואנים, מתוך התכנית הדו שנתית, בסך כולל של 600 מיליון ש"ח. המשרד אמד את העלות לרכישתו והצבתו של קרוואן בכ-30,000 ש"ח.

ב-2.8.90 החליטה הממשלה על רכישה והצבה של 5,000 קרוואנים בלבד, ובהתבסס על אומדני המשרד - היא אישרה להקציב למטרה זו סכום כולל של 150 מיליון ש"ח. עם התגברות גל העלייה בסוף שנת 1990, כאמור, אישרה ועדת הכספים של הכנסת, בדצמבר 1990, בקשה של המשרד ומשרד האוצר לרכוש 33,000 מגורונים. למשרד ניתנה הרשאה להתחייב עד סך של 561 מיליון ש"ח, בהתבסס על אומדן המשרד, לפיו העלות למגורון היא בסך 17,000 ש"ח (לא כולל פיתוח). שלושה חודשים לאחר מכן, צומצמה הכמות ל-22,000 מגורונים. בסוף יולי 1991, החליטה ועדת השרים לענייני עלייה לצמצם את הזמנת המגורונים ב-2,000 יחידות, ולהזמין במקומם עוד 1,000 קרוואנים לצרכי ציבור.

4. בהתאם ללוחות הזמנים המקוריים ליישום פתרונות הדיור הזמניים, המועד להצבת הקרוואנים לשם אכלוסם, נקבע לסוף שנת 1990, ואילו המועד להצבת המגורונים - נקבע תחילה לסוף מאי 1991 והוארך, במהלך הביצוע, בחודשיים.

הבדיקה העלתה, כי עד סיום הביקורת, בסוף ספטמבר 1991, הוצבו 5,651 קרוואנים ו-9,084 מגורונים, ומהם אוכלסו 3,400 קרוואנים ו-1,194 מגורונים בלבד. בדיקת מעקב העלתה עוד, כי עד ינואר 1992, מסר המשרד לחברת עמידר, אשר מונתה בידי הממשלה לטפל בדיור הזמני, פחות משליש מהמגורונים שהוזמנו.

5. עד אוגוסט 1991, הגדילה ועדת הכספים של הכנסת את ההרשאה להתחייב בגין הקרוואנים לסך של 357 מיליון ש"ח, דהיינו – בכ-138% יותר מהסכום המקורי שאישרה הממשלה.

המשרד הסביר, שהחריגה הניכרת מהתקציב המקורי נבעה מהחלטתו לרכוש קרוואנים בשטח 45 מ במקום 30 מ - דבר שגרם להקטנת צפיפות היחידות בכל אתר ולהגדלת התשתיות, אך גם לייקורן. גורם נוסף לחריגה נעוץ בהתנגדות הרשויות להצבת הקרוואנים בתחומן, דבר שחייב איתור שטחים אחרים, קשים ומרוחקים ועקב כך הגדלת ההוצאות לעבודות הפיתוח. כן הסביר המשרד את החריגה בכך, שרשויות התכנון וחברת החשמל עמדו על ביצוע עבודות פיתוח בסטנדרד המקובל בשכונות קבע.

הביקורת העלתה, כי בעת שהמשרד הציע לממשלה את פתרון הדיור בקרוואנים, וקיבל את אישורה לכך ואת אישור ועדת הכספים של הכנסת, עדיין לא הייתה הצעה מבוססת דייה בכל הנוגע לגודל הקרוואן, צפיפות היחידות והעלות המירבית לתשתיות לקרוואן. כתוצאה מזה נעשו שינויים לא מעטים בתכנון ובהקצאת הכספים שיועדו לכך. אומדני העלות של עבודות התשתית אף הם לא היו מציאותיים, ובפועל היא הייתה כפולה מהאומדן של

המשרד, אפילו באתרים נוחים שנבחרו בלא התנגדות תושבים. אמנם יש להביא בחשבון את הנסיבות שבהן הוכנו התכניות והאומדנים, אולם חרף כל אלה קשה להימנע מהמסקנה שהייתה הכנה מקצועית לקויה. הביקורת העלתה, כי הדרישות להעלאת רמת הפיתוח באתרי הקרוואנים מצד הרשויות היו מועטות, בעיקר במגזר העירוני, והתבססו על התחייבויות המשרד לרשויות המקומיות במהלך שלב איתור השטחים.

העלות בפועל של כל קרוואן בשטח 45 מ (מחיר היחידה, עלות התשתית, תכנון וניהול, ביטוח, אגרות, מערכת כיבוי ועוד), הסתכמה על פי חישובי הביקורת בכ-92,000 ש"ח בממוצע, נכון לאוקטובר 1991. על פי החלטת הממשלה מאוגוסט 1990, האומדן לרכישה והצבת כל קרוואן היה - 36,000 ש"ח בלבד, מעודכן לאותו חודש. יצוין, שעלות הקרוואן בפועל (השווה ל-92,000 ש"ח), גדולה בכ-15% מבתי קבע של שני חדרים בשטח זהה (בלא מחיר הקרקע), וקטנה רק ב-5% מבתי קבע של שלושה חדרים בשטח של 60 מ , שבנה המשרד, למשל בשדרות. מחיר בתי הקבע כולל פיתוח חצר ברמה גבוהה בהרבה מזו המקובלת באתרי קרוואנים. יודגש, כי תוחלת הקיום של מבנה קבע ארוכה לפחות פי חמישה ארוכה מזו של קרוואן או מגורון. כבר בדוח שנתי 41 נקבע, כי בסכום שהוקצב לרכישת 5,000 הקרוואנים, היה ניתן לרכוש 4,000 בתים מוכנים בשטח זהה עם תוחלת קיום משוערת של 50 שנה.

6. שימוש בקרוואנים ובמגורונים הוא יקר, כבר מהטעם שזהו פתרון זמני, כך שהיושבים בהם יהיו זקוקים בעתיד הלא רחוק לדירות קבע, בהיות תוחלת הקיום של המבנים הזמניים קצרה. הבדיקה העלתה, כי הצבתם של הקרוואנים והמגורונים נעשתה באיטיות, אכלוסם מועט, והאתרים נבחרו באקראי. מכאן, שהמשרד גרם להוצאה ציבורית גדולה בלי שקיבל תמורה של ממש.

רכישת הקרוואנים ומועדי הספקתם

ארגון הפרוייקט

לשם ביצוע הפרוייקט הפעיל המשרד מינהלת מיוחדת שפעלה בשני תחומים בעת ובעונה אחת:

(א) רכישת קרוואנים ומגורונים מייצור מקומי ומייבוא, לרבות קביעת מפרטים, עריכת ההסכמים על תנאי ההספקה, והבטחת הסידורים הלוגיסטיים להובלתם והצבתם במקומות שונים בארץ.

(ב) הכנת האתרים שעליהם יוצבו המבנים, לרבות איתור השטחים, תכנונם ורישויים; הזמנת עבודות פיתוח מקבלנים ועריכת הסכמים עמם; פיקוח על ביצוע עבודות הפיתוח; הצבתם וחיבורם לתשתיות עד למסירתם לאכלוס.

בתחום הראשון טיפלה בעיקר חברת יועצים חיצונית, שהמשרד שכר את שירותיה, כדי לסייע למינהלת הפרויקט. לחברה היה תפקיד מרכזי בכל הקשור לרכישת הקרוואנים ולקביעת מפרטיהם, ניהול המשא ומתן עם הספקים על המחירים, תנאי ההספקה ומועדיהם. החברה גם טיפלה בשיבוץ המבנים לאתרים, וניהלה את מערכת הדיווח והבקרה השוטפת על התקדמות הפרוייקט. בתחום השני פעלה במגזר העירוני החברה למשק וכלכלה של מרכז השלטון המקומי, על פי הנחיות המינהל לבנייה כפרית שבמשרד, אשר הוא מצדו, טיפל במגזר הכפרי.

משרד מבקר המדינה עשה בדיקה מפורטת של פעולות המשרד ביישום החלטות הממשלה בעניין זה, התחקה אחר הגורמים לעיכובים ברכישה ובהצבה של הקרוואנים והמגורונים, ובדק את מצב אכלוסם. להלן ממצאי הביקורת:

ביצוע הרכישה

1. מספר הקרוואנים שהוזמנו עד דצמבר 1990 מייצור מקומי ומחוץ לארץ הסתכם ב-3,840 בלבד (במקום 5,000 שעליהם החליטה הממשלה), מאחר שההקצבה של 150 מיליון ש"ח, שעליה החליטה הממשלה למטרה זו, לא הספיקה למכסה כולה.

2. בנובמבר 1990 הגדיל המשרד את ההזמנה מחברה מקומית עוד ב-120 קרוואנים. כמו כן החליט להזמין מיצרנים מקומיים 1,000 קרוואנים נוספים לעיבוי ההתיישבות ביהודה ושומרון. לצורך זה שלחה חברת היועצים החיצונית (להלן - חברת ניהול) ל-17 חברות ישראליות הזמנה להגיש הצעות לייצור, הובלה והצבה של קרוואנים, במחיר קבוע מראש של 34,700 ש"ח ליחידה, ולהתחייב לבצע את ההזמנה בתוך חודש ימים מקבלתה.

3. במשא ומתן עם 13 חברות מקומיות שהגישו הצעות, לפי תנאי ההזמנה, סוכם עם 10 מהן על הספקת 939 קרוואנים. חודשיים לאחר סיכום משא ומתן זה, הזמין המשרד עוד 49 קרוואנים מחברה מקומית נוספת, שהצעתה לא עמדה בזמנו בתנאי המחיר, ולכן גם לא נכללה בין החברות שעמן נוהל משא ומתן.

הביקורת העלתה, כי ההזמנה נעשתה על פי הוראת מנכ"ל המשרד, ולאחר שהחברה הסכימה לספק את הקרוואנים, בראשית מארס 1991, במחיר שנקבע עם הספקים האחרים. התברר, כי בפועל לא סיפקה החברה במועד שנקבע בהסכם עמה, ולו אך קרוואן אחד. לאחר ארכה שקיבלה, עד סוף יוני, היא סיפקה 20 קרוואנים בלבד. כמו כן התברר, כי מפקחים מטעם חברת הניהול קבעו שהביצוע שלה לקוי, ולגבי חלק מהקרוואנים הופעל סעיף קנס הכלול בחוזה, בגין ליקויים.

בדיקה נוספת העלתה, כי החברה נרשמה אצל רשם החברות ב-1.10.90, כחודש בלבד לפני שהוזמנה להגיש הצעות להספקת קרוואנים. במסמכי הרישום הוגדרו מטרותיה כעיסוק ברכישת זכויות במקרקעין. אין בהם זכר לייצור קרוואנים. בהזמנה להגשת הצעות נדרש כל ספק להצהיר שבבעלותו מפעל בישראל לייצור קרוואנים, אולם המשרד לא בדק אם בחברה זו מתקיים התנאי. זאת ועוד, המשרד הזמין מהחברה 49 יחידות, ואילו מיצרנים אחרים, שלא היו מוכרים לו, הזמין 25 יחידות בלבד. נמצא, שמנהלה ואחד מבעלי המניות של החברה הוא חבר מרכז הליכוד.

כארבעה חודשים לאחר החלטת הממשלה בנידון, הסתכם מספר הקרוואנים שהזמין המשרד, מייצור מקומי ומייבוא מחוץ לארץ, ב-4,942 יחידות.

4. בחוזים עם ספקים מקומיים, המועד להצבת הקרוואנים נקבע לסוף דצמבר 1990, ואילו לגבי הקרוואנים מחוץ לארץ, נקבע מועד להספקה בלבד לאמצע מארס 1991 (למעט ספק של תוצרת אנגליה שהתחייב לסוף נובמבר 1990).

בהסכמים התחייבו ייבואני הקרוואנים לספק, להציב ולמסור למשרד את הקרוואנים כשהם מוכנים למגורים. דא עקא, שלוח הזמנים לביצוע ההזמנות שנקבע בהסכמים התייחס רק למועד הגעת הקרוואנים עד לנמל בארץ. לא נקבעו מועדים להצבה באתר ולהשלמת הפעולות הנחוצות. יש לתמוה על כך, שהרי דווקא לוח הזמנים היה צריך לעמוד במרכז ההתעניינות של המשרד. הביקורת העלתה, כי גם על הדרישה בדבר קצב ההספקה, שנכללה במכרז, ויתר המשרד.

5. מבין שבעה ייבואני קרוואנים מארצות הברית, שהתחייבו להביא לנמלי הארץ 2,940 יחידות עד סוף מארס 1991, עמדו רק שני ספקים בהתחייבויותיהם. עוד שלושה ספקים השלימו את היבוא לאחר חודש, ושניים אחרים השלימו את היבוא רק כחודשיים לאחר המועד הקבוע בהסכם. ספק שמיני, המייבא קרוואנים מאנגליה, לא הציב את כל 100 הקרוואנים שהוזמנו עד סוף אוגוסט 1991, כפי שהתחייב. יצוין, שהמשרד כרת הסכם עם

ספק זה, שהתבסס על הצהרתו כי כל הכמות זמינה וניתן לקבלה ללא דיחוי. הוא התחייב בהסכם להשלים את היבוא וההצבה בנובמבר 1990, אולם הציב עד למועד זה 19 קרוואנים בלבד.

גם הספקים המקומיים, פרט לאחד, לא עמדו בלוח הזמנים שהתחייבו עליו. הפיגור הגיע לשלושה חודשים ויותר.

הבדיקה העלתה, כי המשרד לא הפעיל את זכותו, הקבועה בהסכם, לתבוע מהספקים להחיש את הביצוע, כדי לעמוד בלוח הזמנים, ובמקרים מסוימים נתן ארכה לאלה שפיגרו בביצוע. עד לסיום הביקורת, לא גבה המשרד קנסות מהספקים בגין הפיגורים. במקרים רבים לא היה הפיגור בהספקה הגורם הבלעדי לפיגור בהצבת הקרוואנים, שכן התברר, שהמשרד לא הצליח להכין אתרים שעליהם ניתן להציב את הקרוואנים, כפי שיתואר בהמשך.

הצבת הקרוואנים

איתור שטחים ואישורי התכנון

1. על פי תכנית המשרד, שאישרה ועדת השרים לענייני עלייה (להלן - ועדת שרים) באוגוסט 1990הוטל על המינהל לבנייה כפרית שבמשרד לאתר שטחים להצבת 2,500 קרוואנים במושבים ובקיבוצים, ועל החברה למשק וכלכלה - לאתר מקומות ל-2,000 קרוואנים במגזר העירוני ועוד 500 מקומות לקרוואנים בקמפוסים אוניברסיטאיים.

למעשה בחירת האתרים וקיבולתם נקבעה בעיקר על פי הסכמת הרשויות המקומיות, ולא היה ניתן להתחיל בטיפול ממשי בתכנון ופיתוח האתרים ובהצבת הקרוואנים עליהם אלא על דעתן.

כבר בספטמבר 1990 החלה מסתמנת מגמה של התנגדויות תושבים להקמת שכונות לדיור זמני בקרבת מקום מגוריהם. ראשי ערים ומועצות מקומיות רבים השיבו בשלילה לפניות להציב קרוואנים בתחום שיפוטם. בראשית ספטמבר 1990 היו במגזר העירוני 36 רשויות, שלא היו מעוניינות בהצבת קרוואנים בתחומן, או שלא הגיעו לכלל החלטה, לעומת 11 רשויות בלבד שהסכימו, ובחלקן אף הוחל בתכנון האתרים. בחודשים שלאחר מכן הסכימו רשויות מקומיות נוספות להצבת קרוואנים. חלק מהרשויות שהסכימו, הציעו למשרד אתרים בלתי מתאימים, בלב אזורי תעשייה ובסמוך למפעלים עתירי רעש וזיהום, במזבלות, במקומות המרוחקים ממרכז הישוב ומתחבורה ציבורית, ובאתרים תפוסים של מינהל מקרקעי ישראל.

החברה למשק וכלכלה טיפלה באוקטובר 1990 בתכנון ורישוי של אתרי קרוואנים ב-24 ערים ומועצות מקומיות. עד אמצע אפריל 1991, כחצי שנה לאחר מכן, הוצבו במגזר העירוני ב-15 יישובים — 960 קרוואנים בלבד, ובקמפוס של אוניברסיטה אחת - 35 קרוואנים. באותה תקופה הוצבו 2,427 קרוואנים במגזר הכפרי, ביותר מ-100 אתרים.

העדרם של אתרים זמינים להצבת הקרוואנים במגזר העירוני הביא לניצול פוטנציאל ההצבה בקיבוצים, שהוגדר בתחילה כרזרבה, וכן להפניית קרוואנים ליהודה ושומרון. מספרם הכולל הסתכם ביותר מ-1,500. הצבה במגזרים אלה נתנה למשרד פתרון מיידי לבעיית מאות קרוואנים שלא הוקצו להם אתרים, אך ספק אם במקומות אלה יש כדי לתת פתרון דיור לעולים ולמחוסרי דיור מבין הוותיקים.

2. הפיגור שחל בהצבה של הקרוואנים ולאחר מכן של המגורונים, לעומת היעדים הדחופים שנקבעו בעת קבלת ההחלטות היה ניכר מאד. הוא נבע בחלקו מבעיות שהתעוררו באיתור השטחים להצבת הקרוואנים והמגורונים, ומאופן הטיפול של המשרד באישור התכנון וקבלת היתרי בנייה, כמתחייב בחוק.

כבר בדוח שנתי 41 (עמ' 547) נאמר, שרק לחלק מן האתרים שנקבעו להצבת הקרוואנים במקומות שונים בארץ היו תכניות מפורטות מאושרות ואף לאחד מהאתרים שהוצבו עליהם הקרוואנים לא היה היתר בנייה כנדרש בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק).

תמונת המצב המעודכנת למאי 1991, כעשרה חודשים מאז החלטת הממשלה להצבת הקרוואנים, וכחמישה חודשים מהבדיקה הקודמת, היא כדלהלן:

במגזר העירוני, נבדקו 21 האתרים שבתחום 15 ערים ומועצות מקומיות. נמצא, שאף לאחד מהאתרים הללו לא היה היתר בנייה. במרביתם הוצבו קרוואנים, וחלקם אוכלסו וחוברו למערכות התשתית, כל זאת בניגוד לחוק. ב-16 אתרים במגזר זה נבדקה הימצאות תכנית מפורטת תקפה. התברר, כי רק ל-4 אתרים אושרה תכנית זו. היו אתרים, שבהם אף לא הופקדה תכנית מפורטת במועד הבדיקה, וממילא לא יכלה ועדה מקומית לתכנון ובנייה להחליט על מתן היתרי בנייה באתרים אלה, וגם לא לאשר חיבורם לתשתיות על פי החוק.

במגזר הכפרי נבדקו 25 אתרים. נמצאו היתרי בנייה או אישורים להצבה רק ב-12 מהם בלבד. לאלה גם הייתה תכנית מפורטת מאושרת כחוק. בארבעה אתרים, שכבר אוכלסו וחוברו לתשתיות, לא היו היתרים כחוק.

בינואר 1991 הותקנו תקנות התכנון והבנייה (פטור מהיתר לעבודה או שימוש במבני מגורים זמניים באזורים כפריים), התשנ"א-1991 (להלן - תקנות לאזורים כפריים), שתוקפן לחמש שנים החל מיום 31.1.91.

על פי התקנות רשאיות המועצות האזוריות להתיר, בתנאים מסוימים, להציב בתחומן מבנים לדיור זמני אף בלא היתרי בנייה. הבדיקה העלתה, כי ב-12 מבין 25 האתרים שנבדקו, הוצבו הקרוואנים בלא היתר לפני כניסת התקנות לתוקפן, וב-13 האתרים הנותרים הוצבו קרוואנים לאחר כניסת התקנות לתוקפן, אולם רק מועצה אזורית אחת השתמשה בתקנות חדשות אלה, ואישרה הצבת קרוואנים ב-8 מושבים בתחומה.

במגזר הקיבוצי נבדקו 20 אתרים ומהם נמצא אתר בקיבוץ אחד בלבד שהיה לו היתר בנייה, כנדרש. יצוין, שבמגזר זה אין אפשרות להשתמש בתקנות לאזורים כפריים, כדי לקבל פטור מהיתר בנייה, מאחר שבכולם, למעט אחד, מוצבים פחות קרוואנים מהמכסה המינימלית המחייבת של 20 יחידות דיור שבתקנות.

מהנתונים שהובאו לעיל עולה, שהמשרד המשיך להתעלם מהוראות החוק ומקביעת מבקר המדינה, כפי שהובאה בדוח שנתי 41 לשנת 1990, שם נאמר כי, "חריגה כה גדולה ואי עמידה בדרישות חוק התכנון והבנייה על ידי גורמים ממלכתיים ורשויות מקומיות בעשרות אתרי בנייה ברחבי הארץ, יש בה כדי לפגוע בשלטון החוק והיא עלולה להטביע חותמה השלילי למשך שנים".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר המשרד, כי פעל באילוץ להספקה מיידית של פתרונות דיור, וכי חוק התכנון והבנייה מחייב תהליך ארוך ומסורבל לרישוי ואישור, שאינו מאפשר מתן פתרונות מיידיים לצרכים הדחופים. אי לכך, בכל אתר שלגביו סוכם עם ראשי הרשויות, החל המשרד בתכנון מיידי ובביצוע העבודות, כדי שלא לעכב את כל הפעולות לביצוע הפרוייקט עד לרישויין. בו בזמן פעל המשרד לרישוי ברשויות המוסמכות השונות להשגת היתרי בנייה.

לדעת מבקר המדינה, גם בהתחשב בנסיבות שבהן פעל המשרד, שומה היה עליו לנהוג על פי כל הדין. ממצאי הביקורת מורים, שהרישוי לא קודם בד בבד עם הביצוע, כטענת המשרד. באתרים שנבחרו ראשונים להצבת קרוואנים, ואשר לא היו בהם התנגדויות מצד הרשויות והתושבים, לא הייתה תכנית מפורטת, או תכנית מתאר מקומית מאושרת, שנקבע בה השימוש בקרקע למגורים. ממילא גם לא היו היתרי בנייה. בחלק קטן מאתרים אלה אף לא הוגשו תכניות כאלה לאישור עד מועד הבדיקה. כן נמצאו אתרים שבהם אף לא נעשה תיאום מוקדם, והוצבו קרוואנים ללא ידיעתה של ועדת התכנון והבנייה המקומית (אבן יהודה, כפר יונה, קדימה).

בדוח שנתי מס׳ 41 קבעה, כאמור, מבקר המדינה כי בעשרות אתרי בנייה ברחבי הארץ הייתה חריגה גדולה ואי עמידה בדרישות החוק על ידי גורמים ממלכתיים ורשויות מקומיות. נמצא, כי בתחום זה לא חל שיפור. לדעת מבקר המדינה, אסור להשלים עם מצב של הפרת החוק ביודעין על ידי גופים ממלכתיים. זהו מצב בלתי נסבל והעובדה שההפרה נמשכת, תוך נסיון להצדיקה בצורך השעה, אף מוסיפה לה נופך של חומרה. השלטון אינו מעל החוק, אלא להיפך - עליו לשמש דוגמה להקפדה על קיומו. עובדה היא שהמחוקק ראה לפטור מהצורך בהיתר בנייה, וגם זאת בתנאים, ורק במגזר הכפרי. את רצונו זה יש לכבד יהיו הקשיים אשר יהיו.

אשר לאי חוקיות הפעולות של המשרד, הסביר משרד הפנים, בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי את השלמת הרשויות המקומיות עימו ניתן להבין על רקע רצונן להימנע מעימות עם השלטון המרכזי, קרי המשרד.

לדעת מבקר המדינה, היה זה מחובתו של משרד הפנים לאכוף את חוק התכנון והבנייה שעליו הוא מופקד, ולדחות כבלתי קבילה את גישתן של הרשויות המקומיות. אין להניח לחשש מפני פגיעה במסכת היחסים עם השלטון המרכזי לגבור על החובה הראשונית לקיים את החוק. עצם קיומו של חשש כזה, כתוצאה מהפרת חוק בידי משרד שלטוני, הוא יותר ממתמיה.

אם היה צורך בחקיקה לזירוז הליכים להשגת היעד של פתרון מצוקת הדיור יכול היה המשרד לנקוט את הצעדים המתאימים, כדי לשכנע את הרשות המחוקקת בצורך זה. רמיסת החוק היא מעשה פסול בכל הנסיבות, ואין לתרצה אפילו בצורך לאומי. המטרה אינה מקדשת את האמצעים, ודאי לא כאשר אלה כרוכים בהפרתם של חוקי המדינה.

עיכובים והפסדים

בכמחצית האתרים במגזר העירוני הופסקו העבודות בשטח לתקופות ארוכות, על פי צווי הפסקה מינהליים של ועדות מקומיות לתכנון ובנייה, או צווי הפסקה שיפוטיים. הצווים הוצאו בעקבות עתירות של תושבים, שהסתמכו בחלק מהמקרים על טענת אי-החוקיות של ביצוע עבודות בלא היתר. כתוצאה מהצווים חלו שיבושים בהקצאה ובניתוב הקרוואנים, האתרים הושבתו וכיוצא בזאת. כך קרה, שהוצבו רק כ-60% מהקרוואנים שיועדו למגזר העירוני. המשרד סבל נזקים כספיים בגין מדידה, תכנון אתרים ותשתיות וביצוע עבודות חלקיות במקומות שבהם, בסופו של דבר, לא הוצבו קרוואנים.

לפי חישובי הביקורת, בוצעו במגזר העירוני, כתוצאה מהמוסבר לעיל, עבודות תכנון מיותרות רבות באתרים שבהם לא הוצבו קרוואנים: 59% מכלל המדידות באתרים; 49% מכלל תכנון עבודות עפר ופיתוח; 36% מכלל תכנון מים וביוב; ו-39% מכלל תכנון תשתית חשמל. כתוצאה מכך, שילם המשרד למתכננים, בפברואר 1991, 525,240 ש״ח עבור עבודות תכנון שאותן לא יישם, באתרים שהקצאתם בוטלה או שהשתנו.

כספים הוצאו לריק על עוד עבודות מיותרות: באתר קרוואנים בירושלים, שהוקמו בלא היתר, חזרה בה העירייה מאישורה העקרוני המוקדם, לאחר שעבודות הפיתוח כבר בוצעו. הנזק למשרד הסתכם ב-400,000 ש״ח. כך קרה גם בכמה אתרים אחרים ברחבי הארץ, אך שם הנזק היה קטן יותר.

החוק הסמיך את הרשות לאשר את חיבור המבנים לתשתיות המים, החשמל והתקשורת, אם ניתן היתר בנייה לעבודות שלגביהן מבוקש החיבור, ואם העבודות מבוצעות בהתאם להיתר. בהעדר היתרי בנייה במרבית האתרים, לא הייתה כלל סמכות לתת אישור לחיבור התשתיות.

המשרד עשה מאמצים לגבור גם על ״מכשול״ חוקי זה על ידי שכירת גנרטורים, כדי לספק את החשמל הדרוש לקרוואנים לצורך אכלוסם. באמצע ינואר 1992 היו גנרטורים ב-35 אתרים.

השכירות עלתה לחודש בין 3,810 ש"ח ל-4,810 ש"ח לכל אתר (לפי קיבולתו), בנוסף על תשלום בשיעור 12 - 15.4 ש"ח לכל שעת הפעלה מעל ל-250 השעות הראשונות. כספים אלה, כרבים אחרים, הוצאו מקופת המדינה כדי לבצע מעשים המהווים הפרה של חוקיה, וכל זאת בהישענות על טענה כאילו היה זה הכרח בל-יגונה.

מצב דברים זה, בנוסף לממצאי ביקורת שיפורטו בהמשך, מעיד כי ההיערכות הארגונית של המשרד לקתה בחסר, גם כאשר מביאים בחשבון את הנסיבות הקשות שבהן פעל. אילו פעלו בתכנון ובסדר טוב, ובהתאם לחוק, היו מתקדמים יותר ומוציאים פחות. ואם נדרשו לכך שינויים בחקיקה, ניתן להניח שגם הכנסת הייתה מבינה את גודל השעה ואת הצורך לתת בידי המבצעים את הכלים לפעול ביעילות ובמהירות. יתירה מזו, ניתן היה להקים מגורי קבע בתוך אותו פרק זמן, בלי הקשיים והסיבוכים שהיו כרוכים בדרך-לא-דרך בה ניסה המשרד לתת פתרונות זמניים מיידיים, מטרה שהושגה רק חלקית ועלתה סכומי עתק. כבר בדוח שנתי 40 לשנת 1989, קבעה מבקר המדינה, כי משרדי הממשלה שנבדקו לא הכינו בדרך כלל תכניות פעולה לקליטת גל העלייה. התכניות הקיימות היו ברובן חלקיות, ללא פירוט כדרוש, ולא היו מוכנות ליישום מיידי.

תקנים, מקלוט, כבאות וחשמל

בעת החלטת הממשלה ב-2.8.90 על רכישת הקרוואנים, הוחלט גם ששר הפנים בשיתוף עם שר הביטחון ושר האנרגיה ישלימו עד אמצע אוגוסט 1990 הנחיות תכנוניות בכל הקשור להוצאת היתרי בנייה ולקביעת תקנים בתחומי כבאות, הג"א וחדרי טרנספורמציה. אולם הנחיות תכנוניות כאלה הוצאו רק בחלקן, ולאחר זמן רב, וכך תרמו להתמשכות ההליכים להוצאת היתרי בנייה, כמובא להלן:

1. מ ק ל ו ט : הוצאת היתר בנייה מותנית, בין השאר, באישור פתרון המקלוט למבנה. רק בסוף דצמבר 1990, כ-4 חודשים לאחר המועד שקצבה הממשלה להוצאת ההנחיות הנ"ל, קיבלה ועדת השרים לענייני עלייה החלטה המאפשרת גמישויות במסגרת חוק הג"א, ונותנת הקלות לפתרון המקלוט באתרי קרוואנים ומגורונים. על סמך החלטה זו שלח הג"א למשרד הפנים בינואר 1991, "נוהל עבודה להיתר בנייה עבור אתרי קרוואנים", המאפשר מתן פטור ממקלוט בתנאים מסוימים, או דחיית מועד הביצוע שעליו התחייב המשרד, גם לאחר השלמת האתרים ואכלוסם.

מתשובת צה"ל מפברואר 1992 עולה, כי במקומות שבהם לא היה כיסוי מקלוט ניתנה למשרד דחייה של עד שנה להקמת מקלטים טרומיים בני פירוק, והוגדר לוח זמנים לסיום בניית המקלט. בתחום זה לא קוימה התחייבות המשרד, ואף מקלט לא נבנה עד המועד דלעיל, אף על פי שמועדי הדחייה כבר חלפו.

מתשובת המשרד עולה, כי אי-הקמת המקלטים שהתחייב לבצע נגרמה מחוסר תקציב. ברור, שהעדר מקלוט הוא מצב הרה סכנות שיש לשים לו קץ.

2. כ ב א ו ת : בראשית דצמבר 1990 פרסם מכון התקנים הישראלי מפרט לבתים ארעיים למגורים. הודגשו בו נושאי בטיחות מפני אש ואמצעי מילוט מיוחדים, מחמת הסכנה הרבה הנשקפת לדיירי בתים כאלה בעת שריפה. הסיכונים נובעים מצפיפות הדיור בהם, ומשימוש בחומרי בנייה דליקים. במפרט הוצגו דרישות מיוחדות לשיפור בטיחות הקרוואנים.

דרישות אלה ואחרות, הכלולות במפרט, מאוחרות מפרסום המכרזים לרכישת קרוואנים, ולכן לא נכללו במפרטים שבמכרזים. נוכח דרישות המכון, הזמינה חברת עמידר, שעליה הוטל לנהל את אתרי הקרוואנים, בינואר 1991, סקר לבטיחות באתרי קרוואנים ממשרד שמאות. הסקר הצביע על כמה ליקויים, קצתם חמורים, שכן יש בהם כדי לסכן את בטיחות הדיירים.

חברת עמידר החליטה, בפברואר 1991, לבצע אותו חלק מהמלצות הסקר שהוגדר "כמינימום הכרחי" - בעלות שהוערכה בשני מיליון ש"ח לכל 5,000 הקרוואנים.

בתשובתו, מדצמבר 1991, מסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה, כי לשכת נציב הכבאות מיתנה את המרחקים המזעריים הנדרשים בין הקרוואנים, בתנאי שיבוצעו מערכות כיבוי. דא עקא שיש מקרים שבהם המשרד לא פנה, עובר להצבת הקרוואנים, לשירותי הכבאות האזוריים כדי לקבל מהם פירוט של הדרישות לבטיחות מפני אש.

לדעת מבקר המדינה, נוכח חשיבות הנושא והסכנה הנשקפת לדיירי קרוואנים באתרים שאין בהם אמצעי בטיחות מתאימים, יש צורך דחוף בבדיקה וביישום ההמלצות של רשויות הכיבוי בכל אתר.

3. חשמל: בחודש ספטמבר 1990 סוכם בין הנהלת המשרד להנהלת חברת החשמל, כי החיבור לקרוואנים היה או עילי או תת-קרקעי, הכל לפי תיאום עם המחוז לו שייך האתר הנדון. כעבור שלושה חודשים הורו מחוזות חברת החשמל לבצע את חיבור החשמל לקרוואנים באתרים רבים בקווים תת-קרקעיים, שהם יקרים יותר מקווים עיליים, והתקנתם גם איטית יותר. ההוצאה הכרוכה בהנחת קווים תת קרקעיים גדולה עוד יותר נוכח הצורך להקים רשת עילית נוספת לתאורה.

בתשובתו טען המשרד, כי חברת החשמל, שהיא גורם בלעדי בתחום הנדון, התייחסה לבנייה הזמנית כאל בניית קבע. בתכנית מתאר ארצית לדיור זמני ומיידי נקבע, כי הקרוואנים הם זמניים וחובה לפרק אותם ואת תשתיותיהם לאחר חמש שנים.

4. תקן מחייב למבנה: במכרז לייבוא קרוואנים, התבקשו הספקים לדאוג שהקרוואן יעמוד בדרישות התקנים של ארץ המקור. לא נדרשה מהם עמידה בתקנים הישראליים (למעט מתקן החשמל). דרישות התקנים הישראליים נכללות בתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - תקנות התכנון והבנייה). כדי לאפשר הוצאת היתרי בנייה לקרוואנים שיובאו, קבעה הממשלה ביולי 1990, כי שר הפנים יתקין תקנות לגבי פתרונות הדיור המיובא, בתוך שבוע ימים לאחר שמפרטים טכניים רלוונטיים יוגשו לו מאת המשרד.

המשרד הגיש למועצה הארצית לתכנון ובנייה את המפרטים לקרוואנים רק כעבור חמישה חודשים, ולאחר שהקרוואנים כבר נרכשו. בסוף מאי 1991, כ-10 חודשים ממועד החלטת הממשלה, התקין שר הפנים את "תקנות התכנון והבנייה (מפרטים וכללים להקמת מבנה יביל ארעי) - (הוראת שעה), התשנ"א-1991" (להלן - התקנות), ולפיהן בקשה להיתר בנייה לקרוואן, המתבססת על אחד מארבעת המפרטים המפורטים בתקנות, פטורה מעמידה בתקנים הקבועים בתקנות התכנון והבנייה. עם זאת קובעות התקנות, כי השימוש בקרוואן שהוקם על פי המפרטים הנ"ל מוגבל לחמש שנים מיום הצבתו. התקנות יחולו רק על קרוואנים שמוצבים בהתאם לתכנית המתאר הארצית לאתרים לקרוואנים ולמגורונים (שקיבלה תוקף בסמוך לפרסום התקנות, כמובא להלן). באותו מועד תוקנו גם תקנות התכנון והבנייה, ונקבע כי ניתן לקבל היתר בנייה לקרוואן אשר אינו עומד בדרישות הקבועות בתקנות, ובלבד שהוא נבנה על פי הוראות מפרט מכון התקנים מדצמבר 1990, לבתים ארעיים. הביקורת העלתה, כי התקנת התקנות ותיקון תקנות התכנון והבנייה נעשו לאחר שמרבית הקרוואנים שהזמין המשרד כבר הוצבו באתרים וקצתם אף אוכלסו.

בתשובת משרד הפנים מדצמבר 1991 נאמר, כי המועצה הארצית לתכנון ובנייה הביעה אי-שביעות רצון מהטיפול בהבטחת בטיחות ואיכות הקרוואנים, ומכך שהמפרטים הובאו לעיון המועצה לאחר שהמדינה כבר התחייבה לרוכשם. אולם נוכח מצב החירום שבו פעלו הגופים השונים, הסתפקה המועצה בעמידה בתקנים של ארצות המקור לאבטחת הבטיחות.

בתשובת משרד השיכון לביקורת נאמר, כי מסירת מפרטים למשרד הפנים נעשתה רק לאחר שנבדקו הצעות הספקים במכרז ולאחר סיור במפעליהם בחוץ לארץ.

לדעת מבקר המדינה, הואיל והמשרד החל בדיונים על ייבוא קרוואנים עוד במארס 1990, היה לו זמן מספיק לגבש את כל העקרונות שלפיהם יפעל, ובכלל זה דרישות הנדסיות ומפרטים, לפני פרסום המכרז, במקום במהלכו או לאחריו.

תכנית מתאר ארצית לדיור זמני

ביוני 1991 אישרה הממשלה תכנית מתאר ארצית מס׳ 33 לאתרים לדיור מיידי וזמני (להלן - ת.מ.א. 33). תכנית זו, שנערכה ברמת פירוט של תכנית מפורטת, מבטלת את הצורך בתכניות מפורטות לאתרים, ונועדה למנוע התנגדויות, כמשמעותן בחוק התכנון והבנייה, מצד תושבים וראשי מועצות. ת.מ.א. 33 התייחסה בעיקר לאתרים שיועדו למגורונים שהוזמנו במהלך הטיפול בהצבת הקרוואנים, ולחלק מהאתרים שעליהם כבר הוצבו קרוואנים.

בנספחי התכנית פורטה רשימת אתרי קרוואנים בקיבולת כוללת של כ-3,200 יחידות בתחום הקו הירוק, שעליו חלה התכנית. בפועל הוצבו בתחום זה כ-4,000 קרוואנים. עולה מכך, שהתכנית אינה חלה על כ-800 קרוואנים, ולכן אין אפשרות לתת היתר בנייה להצבתם על פי התקנות. אפשרות נוספת לתת להם אישור כחוק יכלה להיות מעשית, לו עמדו הקרוואנים בדרישות המפרט לקרוואנים של מכון התקנים הישראלי, כנדרש בתקנות, או בדרישות כלל התקנים הישראליים. אולם הקרוואנים שיובאו מחוץ לארץ אינם עומדים בדרישות התקנים הישראליים, וכלל הקרוואנים אינם עומדים בדרישות התקנות ובמפרט מכון התקנים, ולכן לא ניתן להוציא להם היתר בנייה.
גם לגבי 3,200 הקרוואנים שנכללו בת.מ.א. 33, כאמור לעיל, התברר, שלא ניתן לאשר את הצבתם כחוק, כיוון ששטח מרביתם הוא 45 מ , ואילו הת.מ.א. 33 חלה על מבנים בשטח של 16 מ עד 30 מ בלבד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, טען משרד הפנים, כי הצבת הקרוואנים נתפסה, במהלך הכנת התכנית, כנושא שכבר הסתיים ברובו, ולכן רק בשלהי הכנתה נכללו גם אתרי קרוואנים ברשימת האתרים שפורטו בה.

עוד הסביר משרד הפנים, כי שטח המבנה עליו חלה התכנית הוגדר בטעות, והוא יתוקן ל-46 מ . התברר, כי גם שישה חודשים לאחר אישור התכנית לא נעשה התיקון.

התכנית קבעה, כי אתר למגורים זמניים יכלול לא יותר מ-300 יחידות דיור ושירותים ציבוריים, אך בו בזמן התירה בכמה אתרים מקבצים של אלפיים יחידות ויותר, בריכוז אחד (עכו ; באר שבע).

לדעת מבקר המדינה, אתרים של דיור זמני בסדרי גודל של פרבר או יישוב קטן, מעוררים חשש מפני ריכוז בעיות חברתיות וכלכליות, ומהווים מסה המשפיעה על סביבתה ועל תדמיתה, במקום להיטמע בה. בנוסף הם מעמיסים על שירותי הקהילה הסמוכים ומצריכים ניהול ואחזקה בהיקף נרחב.

תוקף ייעוד הקרקע לשימוש לדיור זמני, כפי שנקבע בת.מ.א. 33, הוא כאמור לחמש שנים בלבד, בשעה שתוחלת קיום הקרוואנים והמגורונים שהזמין המשרד הוא כנראה עשר שנים. מכאן מתחייב, שבתום חמש השנים יהא צורך להעתיק את המבנים לאתרים חדשים, על כל ההוצאות הכבדות הכרוכות בכך. בפריסת האתרים שצורפה לתכנית, כלולים אתרים בלי תשתיות ושירותים סמוכים ובטופוגרפיה קשה, ולכן עלות הפיתוח תהיה גדולה. בתכנית נאמר, שהיעד הוא לתת פתרונות דיור מיידיים בהיקף של 50,000 יחידות, אולם בפועל היא מתייחסת ל-23,708 יחידות בלבד, כמספר המגורונים שהוזמנו וחלק מהקרוואנים שכבר הוצבו, מבלי לדאוג לרזרבה לשעת הצורך.

בתשובתו מדצמבר 1991, הסביר משרד הפנים, כי המועצה הארצית לתכנון ובנייה לא רצתה, במודע, לתת מראש אישור קבוע לתקופה שתעלה על חמש שנים, נוכח חששותיהם של ראשי המועצות מהיווצרות מעברות. המועצה העדיפה לאתר תחילה שטחים בקרבת ערים גדולות, אולם נוכח הקשיים במציאתם בתוך זמן קצר והצרכים הדחופים - איתרה שטחים זמינים לזמן מוגבל.

לדעת מבקר המדינה, אין בתכנית פתרון מניח את הדעת לבעיות האיתור ולמניעת התנגדויות בעתיד, שהיו העילה לעצם הכנתה. ניתן היה לצפות שתכנית מתאר ארצית תיתן ביטוי ליעדים תכנוניים רצויים. גם מבחינת המשתכנים באתרים אלה יש בתכנית כדי ליצור אי-ודאות וחששות לגבי העתיד.

הממצאים שלעיל מצביעים על כך, שהטיפול של משרדי הממשלה השונים, ובייחוד של משרד הפנים ומשרד הבינוי והשיכון, לא היו תכליתיים ולא הביאו גם בדיעבד ליישור ההדורים בכל הנוגע להצבת הקרוואנים כחוק, ואף לא נעשו בקצב שהתחייב מיעדי הפרוייקט. הדבר התבטא בתחומי פעולה רבים, כגון קביעת תקנים, מפרטים, תיקונים בחקיקה.

עבודות הפיתוח והתשתית באתרים

1. המכרזים לעבודות הפיתוח והתשתית באתרים שבמגזר הכפרי הוצאו בדרך כלל לכל אתר ולכל עבודת תשתית בנפרד, ובמועדים שונים. ביישוב אחד בלבד, שבו בחרה ועדת המכרזים של המשרד את הקבלנים לביצוע עבודות עפר, מים וביוב - הסתיימו העבודות במהירות. אתר זה היה השני בארץ שהושלם ואוכלס כבר בינואר 1991. במקומות שהוצאו מכרזים לכל אחת מהעבודות בנפרד היו פיגורים ניכרים. ב-10 אתרים גדולים במגזר הכפרי הוצאו המכרזים החל באוקטובר 1990 והסתיימו בראשית ינואר 1991, ותקופות הביצוע לעבודות השונות נקבעו בהסכמים עם הקבלנים לחודש עד חודשיים בכל אתר. מכאן שהעבודות בעשרה אתרים אלה היו אמורות להסתיים כבר בפברואר - מארס 1991. בפועל הסתיימו עבודות הפיתוח עד סוף פברואר 1991 בשני אתרים בלבד. בשאר האתרים היו אז העבודות בשלבים שונים של ביצוע, אף כי על פי ההסכמים נדרשו ספקי הקרוואנים להציב את מרביתם עד למועד זה.

2. במגזר העירוני נערך כבר באוגוסט 1990 מכרז כללי לעבודות פיתוח ותשתיות, לפני שנקבעו האתרים ושרר חוסר ודאות באשר לגודל האתרים ומיקומם. המטרה של מכרז זה הייתה לבחור קבלנים, שיפעילו את העבודה מייד לאחר איתור השטח. בספטמבר 1990 נבחרו קבלנים ראשיים לחמישה אתרים שלא הוגדרו. לגבי כ-10 אתרים אחרים, שהפעילה החברה למשק וכלכלה, נערכו החוזים עם קבלני תשתיות במהלך נובמבר ודצמבר 1990. מכאן ברור, שכלל לא היה ניתן לעמוד במועד הסיום המקורי שנקבע לפרוייקט הקרוואנים - סוף דצמבר 1990.

על פי ההסכמים, נקבע לביצוע העבודות באתרים זמן של 5 - 7.5 שבועות, לפי גודל האתר, מיום מסירת האתר לקבלן; והאכלוס תוכנן להשתלב במהלך העבודות הסופיות. יוצא, שבמרבית האתרים במגזר זה היו עבודות הפיתוח והתשתית אמורות להסתיים בין נובמבר 1990 לפברואר 1991. עד ראשית פברואר 1991 הוצבו קרוואנים ב-8 אתרים בלבד, מבין 15 האתרים, ובמרביתם לא הושלמו ההצבה והחיבור למערכות התשתית, כדי לאפשר את האכלוס.

בכמה אתרים העלתה הבדיקה פער של 6 - 10 חודשים בין המועד שבו הוצבו הקרוואנים לבין מועד השלמתן של עבודות הפיתוח. מכאן עולה, שעבודות הפיתוח היו "צוואר הבקבוק" והמכשול העיקרי להשלמתם המהירה של האתרים ומסירתם לאכלוס, במרבית המקומות שבהם לא היו התנגדויות של רשויות ותושבים. העיכוב בעבודות הפיתוח גרר אחריו עיכוב בהצבה ושינויים תדירים בשיבוץ ובהכוונה של הקרוואנים.

אכלוס הקרוואנים והמגורונים

בראשית אוקטובר 1990 החליטה ועדת השרים, כי חברת עמידר תטפל באכלוס הקרוואנים והמגורונים. חברת עמידר קבעה נוהל למסירת הקרוואנים על ידי המשרד, לשם אכלוסם. על פי הנוהל תתבצע המסירה הסופית לעמידר רק לאחר שהוצב הקרוואן, חובר למערכות התשתית

והושלמו עבודות הפיתוח באתר. הביקורת העלתה, כי קצב מסירת הקרוואנים והמגורונים על ידי המשרד לעמידר היה איטי ביותר. בתשובתו טען המשרד, כי ריבוי האתרים, פיזורם הגיאוגרפי ואיטיות השלמת החיבור לתשתיות הם שהביאו להתארכות תהליך המסירה.

הטבלה שלהלן מראה את מצב ההצבה והאכלוס לסוף ספטמבר 1991 כ-14 חודשים לאחר החלטת הממשלה בנושא הקרוואנים, וכ-11 חודשים לאחר ההחלטה בנושא המגורונים:

	כמות מוזמנת	הצבה	מסירה סופית לעמידר	אכלוס עולים	אכלוס ותיקים	אכלוס ס"ה	מועד חוזי להצבה
קרוואנים	6,075	5,651	4,603	*2,294	1,106	3,400	עד 12.3.91
מגורונים	**19,796	9,084	2,247	943	251	1,194	עד 31.7.91
ס"ה	25,871	14,735	6,850	3,237	1,357	4,594	

* מספר זה כולל 588 יח"ד שאוכלסו במסגרת מבצע שלמה

** 2,162 מגורונים הוסבו ל-1,064 קרוואנים, כדי לשמש מוסדות ציבור בהתאם להחלטת ועדת השרים לענייני עלייה מ-28.7.91.

מהנתונים דלעיל עולה, כי בסוף ספטמבר 1991 הוצבו בפועל כ-57% ואוכלסו כ-18% בלבד מכמות הקרוואנים והמגורונים המוזמנת. באותו מועד היו אלפי מגורונים במפעלים, בשולי אתרים ובאחסנה. מצב זה נוצר עקב מחסור באתרים לקליטתם, והוא כרוך בתשלומים ניכרים לספקים בגין אחסון הביניים עד להצבה.

בסיכום תשובתו מדצמבר 1991 טען המשרד, כי נתן תשובה הולמת לצרכים הדחופים של המדינה באכלוס העולים מברית המועצות ומאתיופיה, בנוסף לפתרון הדיור של שוכני האוהלים.

הנתונים על שיעורי האכלוס הקטנים עד לסוף ספטמבר 1991, כמובא לעיל, מראים, כי פתרון הדיור הזמני מומש בשיעור קטן ולא הקדים בהרבה את בניית הקבע הקשיחה, שאותה ביצע המשרד באותו הזמן, מאחר שמשך הזמן הממוצע לבניית דירה צמודת קרקע קונבנציונלית, בשנת 1991, היה כשבעה וחצי חודשים (ללא פיתוח). מספרם המועט יחסית של עולי רוסיה אשר שכרו קרוואנים ומגורונים, מראה, שפתרון זה, על כל היבטיו, אינו אטרקטיבי דיו לעולים אלה ועלול להישאר כמלאי בלתי מנוצל למקרי חירום מיוחדים. בשים לב לתוחלת הקיום הקצרה של מבנים אלה, יתכן שיהיה צורך למצוא להם שימוש דחוף אחר, כדי שההשקעה הכבדה לא תבוזבז.

☆

במצב הקשה שאליו נקלעה המדינה עקב אי-הכנת תכניות מגירה בעוד מועד (ראה דוח שנתי 40, עמ' 526), גבר הלחץ עם גבור העלייה. משרד הבינוי והשיכון החל לשקול מתן פתרונות דיור זמניים בפברואר 1990, כשגבר קצב העלייה, והיה חשש שלהשלמת הבנייה הקבועה ולאכלוס הדיירים יידרש עוד זמן ניכר. באותו מועד הועלתה במשרד הצעה להפעיל בנייה מהירה באתרי חירום - במקומות שניתן למצוא בהם קרקע פנויה מחוץ לעיר, ולבנות דירות צמודות קרקע בהליכי תכנון ובנייה מקוצרים של כחמישה - שישה חודשים. עד להשלמת הבנייה, הציעו המתכננים להציב בשולי המגרשים קרוואנים, שישמשו את המשפחות שעתידות להתגורר במבני הקבע שייבנו. בתום הבנייה והאכלוס, כך סברו, יהיה אפשר להעביר את הקרוואנים שיתפנו לאתר אחר. בכך שאפו המתכננים למנוע את תופעת המעברות של שנות ה-50, על כל המשקע

החברתי שאפיין אותן. ההצעה, המבוססת על תפיסה זו, לא התממשה, בעיקר משום שהיקף העלייה גדל בקצב מהיר, מ-6,600 עולים בפברואר 1990 לכפליים מזה - באפריל ובמאי, והביקושים לדירות מגורים עלו, בעיקר בשכירות חודשית. עקב הביקושים חלה עלייה ניכרת בשכר הדירה ונוצר מצב שגם תושבים ותיקים התקשו לעמוד בהתייקרות ונטו אוהלים למשפחותיהם במרכזי הערים.

בנסיבות אלה גיבש המשרד ביולי 1990 תכנית חדשה וזו הוצגה בפני הממשלה. לפי התכנית החדשה, יידרשו כ-50,000 קרוואנים, שיוצבו במקומות שונים בארץ, למתן פתרונות דיור זמניים לתקופת ביניים עד שיוקמו בתי הקבע. בשונה מתכנית קודמת, לא נקשר מיקום הקרוואנים עם מיקום בניית הקבע, אלא נקבע שהם יפוזרו במקומות הנחוצים והאפשריים.

בראשית אוגוסט 1990 אישרה הממשלה רכישה של 5,000 קרוואנים. על פי חוזים שנחתמו עם ספקים מקומיים, נקבע המועד האחרון להספקה ולהצבה לסוף דצמבר 1990, ועם יבואני הקרוואנים - אמצע מארס 1991. למעשה, הצבת הקרוואנים נמשכה יותר מ-10 חדשים, ולא ארבעה - חמישה חודשים, לפי הערכת המשרד, שעליה הסתמכה הממשלה בבואה להחליט על הרכישה.

בנובמבר 1990 קיבלו שר האוצר ושר הבינוי והשיכון אישור מוועדת הכספים לרכישת 33,000 מגורונים (קרוואנים מחולקים לשתי יחידות דיור), כמות שצומצמה לאחר מכן לכ-22,000. המשרד פעל לרכישתם והצבתם המהירה של המגורונים באותם כלים ושיטות שבהם פעל לגבי רכישת הקרוואנים, אך הועלה שהפיגור היה גדול ביותר.

עד לסוף ספטמבר 1991 הוצבו כ-5,600 מבין כ-6,000 קרוואנים שהוזמנו (הזמנת כ-2,000 מגורונים הוסבה להזמנת כ-1,000 קרוואנים, כדי לשמש מוסדות ציבור), ומהם רק 3,400 אוכלסו. עד לאותו מועד, כ-11 חודש ממועד ההחלטה על רכישת המגורונים, רק כ-9,000 מבין כ-20,000 המגורונים שהוזמנו, הוצבו באתרים, ומהם רק כ-1,200 אוכלסו. חלק ניכר מהמגורונים שלא הוצבו, עדיין נמצא בשולי האתרים או במגרשי ההחסנה של הספקים.

לא הובאו בחשבון הקשיים הצפויים באיתור אתרים, בהליכי תכנון, בקבלת היתרי בנייה, וכיוצא באלה. לא נבדק, נוכח כל אלה, אם ההפרש בזמן בין הקמת דיור קבע לדיור זמני (הכרוך תמיד בהפסד כספי) מצדיק להעדיף את הדיור הזמני. העלייה הגוברת הייתה צפויה, שכן משנפתחו השערים בברית המועצות, היה צריך להיערך לקראת אפשרות כזו. כמו כן צריך היה לצפות שעלייה גוברת תביא מצוקת דיור, ועלייה במחיר הדירות, לרכישה ולשכירות, ומכאן, להביא בחשבון שעלות הדיור הזמני עלולה להיות כמעט כמו עלות מגורי קבע.

ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים רבים בתפקודו של משרד הבינוי והשיכון להשגת היעדים שהציב לעצמו. גם משרדים אחרים, שהיו צריכים לסייע, לא תפקדו כהלכה. נמצאו ליקויים רבים בסדרי רכישת הקרוואנים והמגורונים; הוכנו אומדנים בלתי מציאותיים לגבי עלות המבנים ועבודות הפיתוח. ההוצאות בפועל להקמת הקרוואנים עלו במידה ניכרת על אומדן המשרד, כפי שהוצג לממשלה. במקום 36,000 ש"ח לכל קרוואן (ללא התייחסות לשטח), תסתכם עלותו של קרוואן בשטח של 45 מ ב-92,000 ש"ח בממוצע (כולל התייקרויות). עלות קרוואן יקרה אפוא מעלות פתרון דיור של קבע בשטח זהה. לגבי המגורונים, האומדן הראשוני היה 17,000 ש"ח (לא כולל פיתוח), וטרם סוכמו העלויות בפועל - נוכח המספר הרב של מגורונים שטרם הושלמה הצבתם.

המשרד הציב את הקרוואנים והמגורונים שלא על פי הוראות חוק התכנון והבנייה. מרבית האתרים שבהם בוצעו עבודות הפיתוח והוצבו המבנים הזמניים, לא קיבלו היתר בנייה כחוק. תכנית המתאר הארצית, שאיתרה שטחים לקרוואנים ומגורונים, באה באיחור, ואינה מאפשרת הוצאת היתרי בנייה למרבית הקרוואנים. חיבורי המבנים למערכת החשמל, המים והביוב באתרים אלה נעשו בניגוד לחוק. בחלק מהאתרים השתמש המשרד בגנרטורים כתחליף לרשת החשמל,

ובכך הוסיף עוד לעלויות. לאתרי הקרוואנים לא ניתנו פתרונות של מקלוט לעת חירום, כנדרש בחוק.

המחוקק נתן את דעתו בשנתיים האחרונות לתנאים המיוחדים שנוצרו, ולצורך לספק פתרונות דיור מהירים, וחולל שינויים מרחיקי לכת בהליכי הדיון בתכניות הבנייה למגורים, תוך קיצור מירבי של לוח הזמנים לאישורן. בנסיבות אלה יש לייחס חומרה מיוחדת לאופן פעולתו של המשרד, שהתעלם מדרישות החוק.

מממצאי הביקורת עולה, כי דרך הפעולה של המשרד לא זו בלבד שלא הביאה לקיצור משך הפעולה, אלא שבמקרים לא מעטים אף הייתה גורם עיקרי לעיכובים בביצוע, ולייקור הפרוייקט כולו.

הלקח הנלמד הוא שגם בשעת לחץ - ואולי דווקא אז - יש לחשב כל צעד, בשיתוף פעולה מיטבי של כל הגורמים, ולבדוק באורך רוח את הפתרונות ההולמים ביותר.

מוסר ההשכל מכל אלה הוא שאין המטרה מקדשת את האמצעים וכי אין להצדיק הפרות חוק מצד גורמים ממלכתיים ובכספי המדינה שאת חוקיה הם מפירים. דרך החקיקה היא היחידה שבה היה צריך לנקוט, תוך הכנות מקבילות לעשייה בשטח: איתור שטחים פנויים ראויים, תכנון-מגירה, בדיקת השוק וכיוצא באלה.

הפעלת הבנייה בשנים 1990-1991

פעולות משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) בשנים 1990 ו-1991 עמדו בסימן קליטת העלייה. כבר בשנת 1989 החלה להתבהר המגמה של עליה גדולה ובמהלך שנת 1990 התייצבה תחזית הממשלה על בואם של כמיליון עולים, במשך חמש השנים הבאות, בממוצע כ-200 אלף נפש כל שנה. לפי זה הוערך כי יהיה צורך בתוספת של 300 אלף דירות עד שנת 1996 עבור העולים ועוד 100 אלף דירות בגין הגידול הטבעי בארץ. היה גם ברור כי הצורך של העולים בדיור לא ימצא ביטוי בביקוש אפקטיבי לדירות מאחר והם חסרו את האמצעים לכך. חברות הבנייה לא נטו להגדיל את הבנייה על סמך צורכי דיור שאינם מלווים בכוח קנייה.

הממשלה נטלה על עצמה תפקיד מרכזי בתכנון, עידוד, והכוונת הבנייה. אחד הביטויים העיקריים לכך הוא כי הממשלה נטלה על עצמה את הסיכון המסחרי העיקרי לבנייה במסגרת הפרוגרמה, שמצא ביטוי בהתחייבות רכישה של דירות שהחברות המשכנות לא יצליחו למכור. גודל המשימה יצר, בין במפורש ובין מכללא, צורך חיוני במאמץ עילאי להבטיח כי רמת המחירים של הדיור לא תעלה מעבר למתחייב. במיוחד היה חשוב כי מחירי הדירות אשר ייבנו יתאימו לכוח החזר ההלוואות של המשתכנים. כמו כן היה דרוש גם למזער, ככל שהדבר ניתן, את ההסתמכות על תקציב המדינה.

בדוח שנתי 41 כתבה מבקר המדינה:

> "ההשקעה הנדרשת לבניית 300,000 דירות לעולים עשוייה להגיע, לפי עלות הבנייה הציבורית בשנת 1990, לכ-20 מיליארד דולר, במחירי 1990. לכך יש להוסיף את ההשקעה הנדרשת לבנייה הפרטית החזויה של כ-100,000 דירות בשנים 1990 - 1995. אתגר גדול זה כרוך בנטל ובו ישא המשק כולו. זה אתגר כלכלי וניהולי ראשון במעלה, ולכן נודעת חשיבות רבה לתכנון מראש ולניהול יעיל של המערכת, שהרי חיסכון של אחוז אחד מתבטא במאות מיליוני ש"ח. החיסכון ניתן להשגה על ידי ייעול הבנייה וגם על ידי דירוג הצרכים: הקדמת החיוני לרצוי".

השקעה בדיור מתחרה עם צרכים אחרים של המדינה על מקורות ההון כמו למשל: פיתוח תשתית והרחבת ענפי המשק ליצירת תעסוקה. אלה הם יעדים חשובים לפחות באותה מידה.

עמידה ביעד של הגדלת הבנייה תוך שמירה על חסכון מירבי אינה משימה קלה. גידול מהיר של כל ענף, ובמיוחד ענף הבנייה, כרוך, מעצם טבעו בהתיקרויות, לפחות בטווח הקצר. ההיצע של חלק מגורמי הייצור אינו מתאים את עצמו במהירות מספקת לגידול בביקוש. מצד שני היה מקום לצפות כי עצם הגידול של הענף יאפשר לממש יתרונות של גודל וליישם אמצעים טכנולוגיים חדישים לייעול הבנייה, ולעודד את התחרות בה.

ניתן היה להוזיל את הדירות במידה מסויימת, גם על ידי התאמת רמתן ליכולת הכלכלית של העולים ואת גודלן לגודל המשפחות. בדוח שנתי 41 נאמר:

"מן הראוי שהמשרד יעשה כל שאפשר כדי להביא לידי בנייה של דירות קטנות שיתאימו לגודל המשפחות שיאכלסו אותן וליכולתן לעמוד בפרעון ההלוואות שיקבלו לצורך זה".

פעולות המשרד

1. ההכרה בחשיבות הגברת הבנייה ובתפקיד הממשלה בתחום זה מצאה ביטוי בהגדלת תקציבי משרד הבינוי והשיכון. הלוח הבא מציג את גודל ההרשאה התקציבית וההרשאה להתחייב בשנים 1990 – 1991 במיליוני ש"ח, לסופי שנות תקציב. הוא משקף את הגידול באמצעים שהועמדו לצורך זה.

	1990	1991
הרשאה להוצאה	3,808	6,593
הרשאה להתחייב	10,794	9,389

2. פעולות המשרד בשנת 1990 היו בשני כיוונים עיקריים: האחד, יצירת מספר רב של פתרונות דיור זמניים. השני הגדלה והחשה של הבנייה של בתי קבע לעולים ותושבים ותיקים וכן רכישה של בתים מוכנים מייבוא וייצור מקומי.

פתרונות הדיור הזמניים היו מגוונים. הממשלה עודדה את השימוש במלאי הדירות הקיים על ידי פטור ממס הכנסה למשכירי דירות פרטיות. חברת עמידר שכרה בתי מלון, שיפצה דירות ומבנים במחנות צבא. היא גם החליטה על רכישה והצבה של 5,000 קרוואנים ו-22,000 מגורונים.

פרקים בדוח זה מצביעים על כך שרק חלק מפתרונות הביניים אשר הוכנו על ידי המשרד, ובעלות גבוהה, הגיעו לידי מימוש.

	מספר פתרונות דיור שהוזמנו	מספר היחידות שאוכלסו נכון ל- 3.12.1991
קרוואנים	*6000	4,159
מגורונים	*20,000	3,346
חדרים בבתי מלון	6,745	4,405
פתרונות דיור זמניים נוספים	5,100	2,650

* לאחר צמצום מספר המגורונים בכ-2,000 יחידות והגדלת מספר הקרוואנים ב-1,000 יחידות לצרכי ציבור, לפי החלטת ועדת השרים לענייני עליה .

אפשר להצביע על מספר הסברים ליישום החלקי בלבד של הפתרונות שהוכנו:

(א) מלאי הדירות הפרטיות אשר הוצעו להשכרה היה גדול, ככל הנראה, מן התחזיות. עליית שכר הדירה והפטור ממס הכנסה למשכירי דירות פרטיות גרמו להגדלת ההיצע, כולל היצע של דירות ברמה נמוכה. יתירה מזו שכר הדירה הגבוה גרם לניצול הדירות בצפיפות גדולה מהרגיל, מה שספג חלק מן הביקוש.

(ב) היה איחור בהקמה או ביישום של חלק מן הפתרונות הנ"ל.

(ג) חלק מפתרונות הדיור הזמני אשר הוצעו היו באיזורים לא מבוקשים על ידי העולים. בין היתר בגלל הסיכוי הקטן למצוא עבודה באותם האיזורים ועלות התחבורה הציבורית הכרוכה במגורים שם, אשר הפחיתה את התועלת משכר הדירה הנמוך.

(ד) החל מאמצע שנת 1991 פחת קצב העלייה.

3. עיקר הפעילות של המשרד ומרבית ההוצאה התקציבית נועדו להגביר ולהחיש את הבנייה הציבורית. בנייה זו בוצעה, בחלקה הגדול, על ידי החברות המשכנות ומקצתה בהזמנת המשרד ובאחריותו. באמצע 1990 נוכח המשרד כי חברות הבנייה מהססות להגדיל את הבנייה, מפני שחששו כי לעולים לא יהיו אמצעים מספיקים לרכוש דירות וגם מפני שלחברות לא הייתה ברורה מדיניות הסיוע של הממשלה והיקפה. על מנת להתגבר על בעיות אלה הציע המשרד סדרה של תמריצי עידוד והחיל אותם למפרע מינואר 1990. התמריצים כללו:

(א) הפחתת העלויות של חברות הבנייה באמצעות הצעדים הבאים:

(1) הנחות ניכרות במחירי הקרקעות אשר הוקצו על ידי מינהל מקרקעי ישראל. המינהל מסר חלק גדול מן הקרקעות ללא מכרז ואף ללא הערכת שמאי מקרקעין אלא הסתמך על ועדת מחירים פנימית. ההנחות הגיעו עד כדי 50% ממחירי הטבלה שהייתה בתוקף בראשית שנת 1990.

(2) הנחות ניכרות, עד ל-100%, מעלות פיתוח התשתית לאתרי הבנייה.

(3) ספיגת הסיכון המסחרי שמצאה ביטוי בהתחייבות המשרד לרכישת דירות אם לא ימצאו להן קונים - ההתחייבות חלה על כל הדירות אשר נבנו באיזורי הפריפריה ועל כמחצית הדירות שנבנו במרכז הארץ.

(ב) הגדלת כדאיות הבנייה על ידי השלמה, בפועל, עם מחירים גבוהים במסגרת התחייבות הרכישה. המחירון של המשרד הוגדל ב-1990 ב-5% במונחים ריאליים, נוסף להצמדה למדד מחירי תשומות הבנייה. בחלק מן המכרזים היו המחירים גבוהים עד 15% או 18% ממחירי המחירון המתוקן.

(ג) מענקי זירוז - 2,000 ש"ח עבור התחלת בנייה תוך משך זמן קבוע מראש ועד 30,000 ש"ח עבור זירוז הבנייה היוו אף הם עידוד ניכר. חברת בנייה אשר הצליחה לקבל את מלוא המענק האפשרי זכתה לתוספת של כשליש מעלות הבנייה.

בדרך זו הצליח המשרד לגרום להגברה משמעותית של הבנייה ולהחשת קצבה. הטבלה בעמ' הבא משקפת זאת.

מן הטבלה עולה כי מערכת העידוד אשר הפעיל המשרד השיגה את המטרה של הגברת הבנייה והחשת קצבה. מספר הדירות אשר הוצעו למכירה גדל ובחלק מן האיזורים היה על המשרד לממש את ההתחייבות לרכוש דירות שחברות הבנייה לא הצליחו למכור. עד דצמבר 1991 רכש המשרד 3,474 דירות בהוצאה כוללת של 461 מיליון ש"ח.

	1989	1990	1991 (9 חודשים)
		(דירות)	
התחלות בנייה			
פרטית	17,490	23,370	15,670
ציבורית	5,450	28,810	44,740
סיום בנייה			
פרטית	18,950	16,200	15,480
ציבורית	3,110	5,280	19,830
התקשרויות המשרד			
עם חברות משכנות		68,000	17,000
בנייה תקציבית	19,000	-	
קצב הבנייה			
		(משך הבנייה בחודשים)	
פרטית	21.5	20.2	20.0
ציבורית	31.6	25.4	11.5

* לא כולל השלמת עבודות פיתוח ותשתית.
** בחודש ינואר - יוני, 1991.

מחסור בדיור שוב אינו מהווה גורם אשר עלול לסכן את המשך קליטת העלייה. מצד שני, הגדלת ההיצע של פתרונות דיור, בין אם מדובר בפתרונות זמניים ובין אם בדירות קבע, לא גרמה עד מועד כתיבת הדוח לירידה של ממש במחירי הדירות ובשכר הדירה.

מחיר הדירות

1. מאז שנת 1989 חלה התייקרות מתמשכת במחירי הדירות. בראשית התקופה נגרמה התייקרות הדירות, ככל הנראה, מגידול בביקוש אשר נבע, במידה רבה, מן הירידה בשיעורי הריבית על משכנתאות וירידות מקבילות בתשואות על ניירות ערך צמודים וחסכונות בבנקים. הגידול בביקוש לא היה מלווה בהגדלת ההיצע של דירות והמחירים עלו. כאשר גדל קצב העלייה נוצרו ציפיות להתייקרות נוספת. כפי שמראה לא נבלמה ההתייקרות גם לאחר שגדל מאוד היצע הדירות והיו ציפיות כי קצב הבנייה לא יקטן (באחוזים).

	1989	1990	1991	מצטבר 1991-1989
שינוי במדד מחירי הדיור	31.6	36.2	31.0	134.8
שינוי במדד מחירי תשומות לבנייה למגורים	18.6	16.4	16.5	60.8
שינוי מחירי הדיור בניכוי התייקרות התשומות	11.0	17.0	12.4	46.0

במשך שלוש השנים האחרונות עלו, איפוא, מחירי הדיור לאחר ניכוי התייקרות התשומות לבנייה ב-46 אחוזים. הייתה זו עלייה גדולה מאוד אשר היה בה, כשלעצמה, להגדיל את רווחי חברות

הבנייה ולגרום להתייקרות קרקע לבנייה באיזורים מבוקשים. האמצעים שנקטה בהם הממשלה להפחית את העלויות של חברות הבנייה ולגרום להגדלת ההיצע של דירות לא מנעו את המשך ההתייקרות עד לסוף הרבעון השלישי של שנת 1991. ברבעון הרביעי של אותה שנה חלה ירידה בשיעור של כ-4% מרמת השיא.

במועד סיום הביקורת לא ניתן היה לדעת אם מגמת הירידה במחירי הדירות אשר החלה ברבעון האחרון של שנת 1991 תימשך גם במהלך שנת 1992. לאחרונה החליטה הממשלה על שורת צעדים אשר עשויים להגדיל את הביקוש לדירות. המשכנתאות לזכאים הוגדלו, הריבית הופחתה ל-4% וההחזרים על חשבון הקרן יהיו צמודים רק ב-80%. הפחתת הריבית תהווה הקלה ממשית על הלווים. ההצמדה החלקית בלבד של התשלומים על חשבון הקרן מהווה הטבה פחות משמעותית מכפי שרבים מן הלווים עלולים להתרשם. מדובר בהלוואות ל-25 שנים, בהלוואות לתקופות כה ארוכות גדול משקל החזר הריבית ובעיקר בשנים הראשונות. מובן שגודל ההטבה בסעיף זה תלוי בשיעורי האינפלציה אשר ישררו בעתיד.

מצד שני, אם הגדלת המשכנתאות וההקלות אשר הוצעו ימתנו או ימנעו את הירידה המתבקשת במחירי הדירות, וזה לאחר עלייה כה גדולה בשלושת השנים האחרונות, הרי חלק ניכר מן ההטבות לזכאים, ואולי אף רובן, לא יגיע אל רוכשי דירות כי אם אל מוכרי דירות. זאת ועוד התושבים אשר אינם עומדים בתנאי הזכאות למשכנתאות מוזלות עלולים להיפגע מהתייקרות אפשרית במחירי הדירות בלי שיזכו בהטבות כלשהן.

2. מחירי הדירות אשר נקבעו בחוזים בין המשרד והחברות המשכנות, אשר ביצעו את עיקר הבנייה הציבורית, תרמו אף הם להתייקרות הדירות. כבר הוזכר כי בחלק מן המכרזים נקבעו מחירים אשר עלו עד 18% מעל מחיר המחירון של המשרד. כתוצאה מכך עלו גם המחירים בהם מימש המשרד את התחייבותו לרכוש מהחברות המשכנות דירות שלא הצליחו למכור בעצמן.

דוח של המשרד מיום 8.12.91 מסכם את ההוצאה על רכישת 3,474 דירות במחוזות הצפון, הנגב וירושלים. המחיר הכולל אשר שולם לחברות המשכנות עבור אותן דירות הגיע לכ-461 מיליון ש"ח, או 133 אלף ש"ח לדירה בממוצע, ללא מע"מ. רכישות אלה היוו, בחלקן הגדול, חריגה מהחלטת הממשלה מ-8.11.90 אשר קבעה מחיר מירבי לדירות שיירכשו מאת החברות המשכנות כאשר התחייבות הרכישה חלה על 100% מן הדירות. המחיר שנקבע היה 110 אלף ש"ח ובמקרים חריגים, כאשר הוצאות הפיתוח היו גבוהות במיוחד 130 אלף ש"ח. משרד מבקר המדינה חישב את ההפרש בין המחיר המירבי הנובע מהחלטת הממשלה, ובתוספת הצמדה למדד מחירי התשומות לבנייה, לבין המחיר הממוצע ששולם בפועל לחברות משכנות עבור 2,017 דירות שנרכשו במחוז הנגב. מן החישוב עולה כי התשלום בפועל חרג בכ-15% מן ההגבלה שהטילה הממשלה. זאת ועוד, החישוב נעשה לפי מחיר ממוצע ואילו החלטת הממשלה קבעה תקרה למחיר דירה כלשהי. מכאן שלפחות בחלק מן המקרים הייתה החריגה גדולה מ-15%, במידה משמעותית.

גם בשנים 1990 ו-1991 נמשכה, איפוא, התייקרות הדירות בכל התחומים, הן בבנייה הפרטית והן בבנייה הציבורית. ההתייקרות הגדילה את העומס על תקציב המדינה. יש בה אף הסבר חלקי לחריגה שחלה בתקציב המשרד. היא גם הכבידה על המשתכנים. העומס על המשתכנים עלול אף הוא למצוא ביטוי בתקציב המדינה, בצורך להגדיל את הסיוע הניתן להם.

פריסת הבנייה ומחירי הדירות

1. מערכת אמצעי העידוד אשר הפעיל המשרד, כפי שצויין לעיל, היוותה סובסידיה למצרך. הממשלה תרמה להוזלת הקרקע וספגה הוצאות כגון פיתוח התשתית. גם הבטחת הרכישה, ספיגת הסיכון המסחרי, הפחיתה את העלויות של החברות המשכנות. אמצעים אלה מגדילים את התמיכה ככל שהדירה גדולה יותר ובכך תורמים לבניית דירות יותר יקרות. בנושאים אלה כתבה מבקר המדינה בדוח שנתי 41:

"כאשר הסיוע ניתן בדרך של הוזלה מלאכותית של תשומות מסויימות - למשל, הנחות בהחזר הוצאות הפיתוח שנעשה על חשבון המשרד - אזי פוחת הלחץ מצד הקבלנים והחברות המשכנות לבחון ולבקר את שיעור העלויות של ספקי אותן תשומות, וממילא אין לחץ של השוק לייעול ייצורן של התשומות.

הוזלה מלאכותית גורמת שמחירי הדירות אינם משקפים את מלוא העלות הכלכלית, בעיקר באזורים שבהם שיעור הסיוע גבוה במיוחד; למשל, במקומות שבהם עלות הפיתוח גבוהה וההנחה לחברות המשכנות מגיעה עד 100%. כמו בכל מקרה אחר של תמיכה במחיר מוצר, יגדל מספר הדירות המבוקשות ודווקא בתקופה שבה הצרכים גדולים ממילא מן היכולת לספקם. זאת ועוד, חלק מן הסיוע נקבע יחסית לגודל הדירה ועלותה, וכתוצאה מכך פוחת ממילא התמריץ להסתפק בפחות ולדחות את השיפור ברמת הדיור למועד שבו יהיה לחץ קטן יותר על כושר הייצור של הענף".

גודל הדירה אמנם היה אמור להיות מוגבל על ידי התקרה אשר קבעה הממשלה למחיר דירה אשר חלה עליה התחייבות רכישה של 100%. הגבלה זו לא נשמרה למעשה.

הגודל הממוצע של דירות אשר נבנו באזורים בהם חלה התחייבות רכישה של 100%היה כ-86 מ ב-1990 ו-79 מ ב-1991.

2. הוזלת התשומות יכולה לגרום להפחתת המחירים כאשר היא גורמת להגדלת היצע הדירות, אולם זאת בתנאי שקיימת תחרות בין החברות המשכנות וכאשר הדירות מוקמות באיזורים שיש בהם ביקוש, שהרי דירה היא "מוצר מקומי" והתחלופה בין דירות באיזורים שונים אינה גדולה.

מנתוני המשרד עולה כי בשנים 1990 ו-1991 הגיע היקף התקשרויות המשרד לבנייה ופיתוח לכ-116 אלף יחידות דיור. ההתקשרויות באיזורי פריפריה - מחוז הצפון ללא חיפה והקריות, מחוז הנגב, ואשקלון - כללו בין 67 ל-71 אלף דירות. בכך חרג המשרד מהחלטות הממשלה אשר קבעו את פריסת הבנייה לאותם איזורים ביותר מ-10,000 דירות. מדוח המשרד מ-8.12.91 אף עולה, כי כל הדירות אשר נרכשו על ידו, במסגרת מימוש התחייבויות רכישה, היו באותם איזורים.

מכל אלה נובע כי בישובים בהם היה ביקוש רב יחסית לדיור נבנו פחות מדי דירות והדבר מנע ירידה במחירי הדיור באותם ישובים. באזורים בהם נבנו דירות מעבר לכמות המבוקשת על ידי המשתכנים רכש המשרד את עודפי הדירות וממילא לא ירדו המחירים. התחייבות הרכישה היוותה אמצעי להפחתת הסיכון המסחרי של חברות הבנייה ועודדה את החברות לבנות יותר אך מצד שני אותה התחייבות איפשרה קיום של רמת מחירים גבוהה.

כתוצאה מכך לא עברה הסובסידיה שניתנה למצרך, לפחות בחלקה הגדול, למשתכנים.

התמריצים להחשת הבנייה

במאי 1990 אישרה הממשלה תכנית למתן מענקים כספיים לחברות משכנות עבור הקדמת התחלות הבנייה והחשת קצב הבנייה. כאמור, סכומי המענקים שהוצעו לחברות המשכנות היו גדולים: 2,000 ש"ח עבור התחלת הבנייה בתוך חודשיים ממועד ההתקשרות ועד 30 אלף ש"ח עבור השלמת הבנייה תוך שבעה חודשים (תשעה חודשים בירושלים) כאשר סכום המענק פוחת בהדרגה ככל שתקופת הבנייה מתארכת. סכום המענק המירבי בעת שהוצע, היה עשוי להגיע ליותר משליש מסך עלות הבנייה (לא כולל מחיר הקרקע, תשתיות וכיו"ב). כלומר, מדובר בתמריץ משמעותי ביותר. את הכדאיות בהצעת המענקים עבור זירוז הבנייה יש לראות על רקע אמצעי העידוד האחרים אשר הוצעו לחברות המשכנות על ידי המשרד, בעיקר הבטחת רכישה של דירות והנחות במחירי הקרקע.

ההנחה במחיר הקרקע הייתה מותנית בהתחלת הבנייה תוך ארבעה חודשים ממועד ההתקשרות. המשרד היה יכול לבטל את הקצאת הקרקע ואת חוזה ההתקשרות אם הבנייה לא החלה במועד. כלומר, גם ללא המענק אמור היה להיות תמריץ לחברות המשכנות להקדים את התחלת הבנייה.

בדרך כלל יש לחברות הבנייה עניין לסיים את העבודה מהר ככל האפשר. החשת השלמת הבנייה חוסכת להם בריבית על ההון המושקע וגם בהוצאות לניהול אתר הבנייה; ובתקופות של גיאות בענף נודעת חשיבות רבה גם לאפשרות להעביר את הצוות לפרוייקט חדש כדי לבצע עבודות בהיקף ניכר יותר בפרק זמן נתון.

שיקולים אלה - שבגינם כדאי לחברות להחיש את הבנייה - לא היו אפקטיביים בעבר, כאשר הדירות נמכרו בעצלתיים. אך עצם הגידול בבנייה וקיום התחייבויות הרכישה של המשרד, אשר הבטיחו מכירה של דירות שהושלמו, שינו את המצב והגדילו מאוד את הכדאיות של זירוז הבנייה אף ללא מענקים מהמשרד.

החשת הבנייה מעבר למה שכדאי לחברות וזאת על ידי מענק הזירוז מייקרת את העלויות ועלולה לגרום לשימוש בחומרים ושיטות בנייה אשר עשויים לא להיות מקובלים על רוכשי דירות. כאשר נעשה שימוש כזה, ולו גם באישור המשרד, בדירות הנרכשות על ידו, יש סיכוי רב כי בכך יגדל עוד יותר ההפסד של הממשלה ממימוש התחייבות הרכישה.

על כן יש לראות במענק זירוז הבנייה אמצעי נוסף להחשת ההיצע של פתרונות דיור זמינים, כמו יבוא קרוואנים ומגורונים. היתרון הטמון במענק היה צריך למצוא ביטוי באפשרות להחיש איכלוס של הדירות.

מסקנה זו מוצאת אישור במסמכי אגף התקציבים, שהגה את רעיון מענקי הזירוז לראשונה. במכתבו אל משרד מבקר המדינה, מיום 12.1.92 נאמר:

> "בהתייחס לגובה התמריצים, גובהם מושפע כמובן מהדחיפות היחסית של העמדת פתרונות דיור. ככל שהציפיות למחסור בדיור ירדו כך יפחת גם גובה התמריצים שהממשלה תהיה מוכנה לשלם.
> בעיקרון נקבע התמריץ המכסימלי, 30,000 ש"ח לסיום בנייה בשבעה חודשים, כשווה ערך ל-50% מעלות יצירת פתרון ארעי. עלות פתרון כזה הוערכה על ידנו בכ-60,000 ש"ח ליחידה (מחיר קרוואן כולל הפיתוח עבורו)".

אולם מענקי הזירוז לא השיגו את המטרה המוצהרת. מדוחות הביקורת עולה כי בחלק גדול מן המקרים שולמו תמריצי זירוז אך לא הושלמו התשתיות או חיבורן. נמצא שהבתים שבנייתם הושלמה לא היו מוכנים לאיכלוס. במקרים רבים אחרים שולמו מענקי זירוז עבור דירות שלא נמצאו להן רוכשים, והן נרכשו, או יירכשו, על ידי המדינה.

במכתב הנ"ל של אגף התקציבים נאמר עוד:

> "דוח הביקורת מציין בעייה, אשר גם לדעתנו היא בעייה אמיתית, של חוסר תאום בין עבודות הבנייה המתקדמות לבין עבודות פיתוח ותשתיות מפגרות, אולם איננו יכולים להסכים לזיהוי מקור הבעייה בהתקדמות המהירה מידי לכאורה של הבנייה, כתוצאה ממתן תמריצים לזירוז הבנייה.
> תמריצים אלה ניתנו בכוונה תחילה לפי קצב הבנייה וללא כל קשר להתקדמות הפיתוח והתשתיות, וזאת בשל חוסר יכולתה של חברת הבנייה להשפיע על קצב התקדמותם של נושאים אלה".

לדעת מבקר המדינה, אמנם הסבר זה של אגף התקציבים נכון. אולם היה ניתן וצריך היה ראוי לצפות מצבים מעין אלה מראש ולקבוע כי המענקים לזירוז הבנייה יוצעו אך ורק באותם אתרים לגביהם תהיה הסתברות גבוהה שיתר התנאים לאיכלוס אמנם יתקיימו. אחרת מהווה תשלום מענקי הזירוז בזבוז של כספי ציבור, והדבר גורם גם להתייקרות הבנייה.

בדרך זו היה ניתן לחסוך חלק גדול מ-200 מיליון השקלים אשר שולמו כבר כמענקי זירוז ועוד סכומים גדולים שישולמו בעתיד.

לא נמצא כי משרד האוצר והמשרד בחנו את מכלול ההיבטים של תשלום מענקי זירוז. בחינה כזו התבקשה מעצם היקף הסכומים. בתקציב 1990 הייתה ההרשאה להתחייב עבור אותם מענקים כ-1.4 מיליארד ש"ח וההרשאה להוצאה - 85 מיליון ש"ח. בחינה כזו התבקשה גם בהתחשב בקשר שבין מענקי הזירוז לאמצעי עידוד אחרים שהוצעו על ידי המשרד.

מבקר המדינה התייחסה לנושא זה בדוח שנתי 41, שם נאמר:

"תמריצים לזירוז הבנייה. התמריצים המוצעים להחשת הבנייה ... מצטברים לכלל הוצאה ניכרת מאוד, שסכומה מגיע עד לשליש מעלות הבנייה של דירה של שלושה חדרים. היה ראוי, כי הצעת תמריצים כה גבוהים תיבדק היטב, לעומת המטרות שהיא אמורה להשיג ולאמצעים חלופיים אפשריים להשגתן.

תועלת רבה טמונה במודעות החברות המשכנות לכדאיות הגברת הבנייה והחשתה. אך אם זו המטרה, מן הראוי היה להגביל מאוד את משך התקופה שבה מוצעים תמריצים כאלה ואת מספר הדירות שעליהם יחול התמריץ".

התקשרויות ללא מכרזים

1. הממשלה במספר החלטות מ-1990 העדיפה שיטת תחרות בענף הבנייה באמצעות מכרזים. בנובמבר 1990 החליטה הממשלה, כי רק במקרים מיוחדים תעשה ההתקשרות באמצעות משא ומתן אולם מדוחות הביקורת עולה, כי חלק גדול מן ההתקשרויות של המשרד עם חברות משכנות לבנייה במסגרת הפרוגרמה נעשה באמצעות מו"מ ישיר עם מספר חברות ולא על ידי מכרזים. ההתקשרויות היו עם מספר מוגבל של חברות ובהיקף ניכר של בנייה.

בנק ישראל חיווה דעתו, כי היות והגידול החד בתפוקת ענף הבנייה צפוי להיות זמני, עדיף להסתמך במידה רבה על ייבוא גורמי ייצור מחו"ל כדי למנוע התרחבות הענף שתלווה בהתכווצות לאחר תקופה לא ארוכה. גודל ההשקעה בבנייה למגורים והחשיבות הגדולה של החסכון בעלות הבנייה חייבו, לדעת מבקר המדינה, שימוש בכל אמצעי שיכול היה להביא לייעול הבנייה על ידי הגברת התחרות.

2. היו מקרים בהם היתנה המשרד הקצאות קרקע לחברות משכנות במקומות מבוקשים, בבנייה על ידי אותן חברות במקומות החשובים למשרד אך פחות רצויים להן. שיטה זו של הכוונת הבנייה היא
לקוייה היות ולא ידוע מראש, וגם לא בדיעבד, גובה התשלום שהממשלה מאשרת בפועל עבור עידוד הבנייה במקום מסויים. לדעת מבקר המדינה לא היה גם צורך בשימוש בדרך זו כאשר המשרד מבטיח ממילא את רכישת הדירות במקומות בהם היה לו עניין לקדם את הבנייה.

3. לחברות אשר יקימו מפעלים לבנייה טרומית ויחדירו שימוש בטכנולוגיות מתקדמות, שיש בהן כדי לייעל ולזרז את הבנייה, הציע המשרד הקצאת קרקע ללא מכרז והתקשרות לתקופות ארוכות. לדעת מבקר המדינה אם יש אומנם עניין ציבורי בייעול הבנייה באמצעות החדרת טכנולוגיה חדישה והקמת מפעלים לבנייה טרומית ואם שיטות אלה אמורות לייעל ולהוזיל את הבנייה, מן הראוי כי תמורת ההטבות שהמשרד מעניק להן ישתפו החברות את הציבור בחסכונות מן הייעול על ידי הבטחת מחירים נמוכים יותר.

☆

משרד הבינוי והשיכון נחלץ בשנת 1990 לפעילות עצומה וענפה לענות על צורכי הדיור של העולים בפועל ובכוח.

המשרד פעל בשני כיוונים. המצאת פתרונות דיור מהירים שנועדו לענות על צרכים דחופים ולמנוע את המשך ההתייקרות של שכר הדירה ובניית דירות של קבע. הפעולות להשגת פתרונות

דיור בטווח הקצר לא היו יעילות. מחיר יחידות הדיור הזמני שנרכשו היה גבוה מאד, הן באופן מוחלט וודאי באופן יחסי למחירי דירות קבע שאיכותן גבוהה יותר. משלא הוקמו במועד הדרוש ולא הוצבו בישובים ובמקומות המבוקשים, אוכלס רק חלק קטן מהמגורונים והקרוואנים שיובאו. חלק ניכר מן ההשקעה הגדולה לא הביא, ויתכן גם, כי לא יביא תועלת.

מערכת אמצעי העידוד לבניית קבע הייתה נדיבה לחברות המשכנות ובחלקה, כמו למשל חלק נכבד מן ההוצאה על מענקי זירוז הבנייה, מיותרת. גודל התמריצים הושפע במידה רבה מן הרצון להגדיל את תפוקת ענף הבנייה במהירות וזאת על רקע היסוסי חברות הבנייה. אך אם זאת הייתה המטרה הרי היה ראוי להציע את מלוא התמריצים לתקופה קצרה בלבד ולעבור מהר ככל האפשר לגישה סלקטיבית בהענקתם. ככל שגדל מספר ההתקשרויות בשנה הראשונה להפעלה העצומה של ענף הבנייה, מעבר לכושר הבנייה באותה עת, כן גדל המחיר מאחר שההתקשרויות נעשו בנסיבות הפחות נוחות למשרד.

התחייבות הרכישה של 100% בחלק גדול מן ההתקשרויות, בעיקר באזורי הפריפריה, ופריסת הבנייה הציבורית במנותק מן הביקוש של המשתכנים, הפחיתה את ההיצע באזורים המבוקשים מכפי שיכלה להיות בהיקף כה גדול של בנייה. הדבר תרם להמשך תהליך ההתיקרות במחירי הדירות, שהחל בשנת 1989 ונמשך גם בשנים הבאות בהן גדל מאוד קצב הבנייה. כתוצאה מכך לא הגיעו ה"סובסידיות למצרך" בענף הבנייה אל המשתכנים.

הממשלה נאלצה לרכוש, במסגרת התחייבויות הרכישה, אלפי דירות בישובים המצויים בצפון הארץ ודרומה. היא צפויה לרכוש דירות רבות נוספות בשנה הקרובה אם לא יחול שינוי בנסיבות. ההון הרב אשר הושקע בהקמת אותם בתים עלול להיות מוקפא תחת אשר ינוצל ליעדים אחרים, אף הם חשובים לקליטת העלייה.

☆☆☆

העסקת נותני שירותים

ריכוז ממצאים

ניהול פרויקט לייבוא בתים

נוכח העלייה הגוברת החליט משרד הבינוי והשיכון לייבא בתים מוכנים כאחד מפתרונות הדיור. במאי 1990 מינה המשרד מנהל פרויקט וכעבור שלושה חודשים החליפו בחברת ארגון וניהול (להלן - החברה).

החברה נבחרה שלא בהתאם להוראות המשרד בדבר בחירת מנהלי פרויקטים, בלא שהוגדרו דרישות התפקיד ובלא שהוצגו מועמדים נוספים.

ההחלטה על הרחבת פעילותה של החברה והמשך העסקתה לאחר תום החוזה התקבלה על ידי מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד); ועדה להזמנות תכנון חוץ של המשרד (להלן - הוועדה) אישרה אותה בדיעבד, בלא לקיים דיון ממצה בדבר הנחיצות בהרחבת תפקידיה של החברה ובהשלכות שיכולות להיות לכך על תפקידי המשרד ועובדיו הקבועים.

החברה פעלה במשך חודשים ללא אישור מתאים וללא הגדרת תפקידיה; חוזי ההתקשרות אתה וכן עם מנהל הפרויקט נחתמו בדיעבד; לא נמצאו תחשיבים שעליהם התבסס היקפם הכספי.

החוזה עם החברה כלל סעיפים אשר לא אושרו על ידי הוועדה המוסמכת, הן באשר לכוח האדם שהיא העסיקה במסגרת הפרויקט והן באשר לסמכויות שהוענקו לחברה.