

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.

החברה לא נדרשה ולא הגישה למשרד מידע על עיסוקים נוספים שלה, כדי שיהיה אפשר לוודא שלא היה ניגוד עניינים בפעילותה.

סדרי הבקרה של המשרד על תפקוד החברה ועל התשלומים ששולמו היו לקויים. לחשבוניות ששולמו לחברה לא צורף תיעוד המצדיק את מלוא התשלומים שהיא קיבלה. במקרים שהיה תיעוד, העלה משרד מבקר המדינה ששולמו לחברה תשלומי יתר.

העסקת יועץ

באפריל 1991 החליט מנכ"ל המשרד, יחד עם עוזרו והמנהל של יחידת מימון ותקציבים להעסיק יועץ לתכנון וארגון עמותות (להלן - היועץ).

לאחר ההחלטה דלעיל אושר מינויו של היועץ בדיעבד, על ידי הוועדה להזמנות תכנון חוץ. העסקתו של היועץ אמורה להיות מאושרת בוועדה להסכמי שירותים, ולא בוועדה להזמנות תכנון חוץ. הוועדה לא ניהלה פרוטוקול ממנו ניתן לדעת כיצד נבחר היועץ, מה הם כישוריו וההיקף הכספי של ההזמנה.

המשרד לא חתם על חוזה עם היועץ. לפיכך לא ברור מהם תפקידיו ומדוע היה צורך להעסיק אותו.

המשרד שילם את משכורתו של היועץ, בלא שקיבל דיווח מלא על ניצול שעות עבודתו.



ניהול פרויקט לייבוא בתים

החל מפברואר 1990 קיים משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) דיונים בהכנת תכניות לייבוא בתים מוכנים, עקב התגברות ממדי העלייה. כדי לסייע בכל הקשור לרכישה, ייבוא והצבה של בתים מוכנים, לרבות קרוואנים ומגורונים, שכר המשרד את שירותיו של מנהל פרויקט, שלאחר תקופה קצרה הוחלף בחברה לארגון וניהול (בעניין זה ראה גם בדוח זה הפרק "הבטחת דיור זמני בתקופת ביניים - קרוואנים ומגורונים", עמ' 227).

בחדשים אפריל - יוני 1991 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את תהליך קבלת ההחלטות במשרד בבחירת מנהלי פרויקטים לייבוא בתים מוכנים (להלן - הפרויקט), לרבות תנאי העסקתם, החוזים עמם, הגדרת תפקידיהם, הפיקוח על פעילותם, והתשלומים הכרוכים בכך.

במאי ובאוגוסט 1990 מינה המשרד מנהלי פרויקט לייבוא בתים מוכנים שלא על פי הוראות הנוהל של המשרד בעניין זה. להלן פרטים:

בחירת מנהל הפרויקט

"ועדה להזמנות תכנון חוץ" של המשרד הורכבה על פי נוהל שהוציא המשרד. בסמכותה לאשר העסקת מנהלי פרויקטים. במאי 1990 החליטה הוועדה על מינויו של מהנדס בעל ניסיון בתחום זה כמנהל פרויקט לטיפול בהצעות לרכישת בתים מוכנים. העסקתו נומקה "בגין היקף הבעיה וחוסר זמן של עובדי המשרד לטפל בנושא במלוא תשומת הלב לו הוא ראוי".

הבחירה נעשתה מבין שישה מועמדים, שהגישו את הצעותיהם בעקבות פניית המשרד אליהם. כמו כן החליטה הוועדה כי בצוות מנהל הפרויקט יועסק מהנדס. תקופת ההעסקה נקבעה לשלושה חודשים. ביוני 1990 אישרה הוועדה העסקת מהנדס נוסף במסגרת הפרויקט. ב-1.8.90, לאחר שהסתיימה תקופת העסקתו, החליטה לאשר לאותו מנהל פרויקט תשלום עבור "שירותי משרד" בסך 6,000 ש"ח לחודש.

המשרד חתם עם מנהל פרויקט על חוזה בהיקף כספי של 55,000 ש"ח רק ב-14.8.90, חודשיים וחצי לאחר תחילת העסקתו. יתירה מזו, משרד מבקר המדינה העלה, כי הוא סיים את עבודתו עוד לפני

שנחתם החוזה. לא הוגדרו בחוזה תפקידי מנהל הפרויקט וחובותיו, עובדה ההופכת אותו לכאורה למסמך לביצוע תשלום, יותר מאשר לחוזה במובנו הרגיל והמקובל.

החלפת מנהל הפרויקט בחברת ארגון וניהול

סמוך למועד הפסקת עבודתו של מנהל הפרויקט, החליטה הוועדה להעסיק במקומו, למשך שלושה חודשים, חברה לארגון ולניהול (להלן - החברה). הוועדה קבעה גם את בעלי המקצוע שיועסקו בפרויקט, ובכללם מנהל ושני מהנדסים. עוד החליטה הוועדה על קבלת "שירותי משרד" מהחברה, בלא פירוט. בתמורה לכל השירותים האלה התחייב המשרד לשלם לחברה 109,000 ש"ח לכל תקופת ההתקשרות. הוועדה לא קבעה את סמכויותיה ותפקידיה של החברה. הבדיקה העלתה, כי חברה זו הייתה בין ששת המועמדים שעמדו לבחירה עוד במאי 1990.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, הסביר המשרד כי הגיע למסקנה שבנושא רכישת בתי מוכנים דרוש צוות מומחים לארגון, ניהול והנדסה, כאשר הדגש הוא על ארגון וניהול. הוועדה נימקה את העסקת החברה בהיותה מעסיקה של 250 עובדים, ועל כן בעלת יכולת להתמודד עם ריבוי המטלות הכרוכות בפרויקט. מבקר המדינה העירה, כי נימוק זה מהווה מרכיב חדש, שלא נכלל בפנייה למועמדים לתפקיד זה במאי 1990. לפיכך היה על המשרד לקיים תהליך בחירה מחדש כדי לאפשר תחרות הוגנת עם מועמדים נוספים.

בתשובתו מדצמבר 1991 הוסיף המשרד והסביר למשרד מבקר המדינה, כי החברה הייתה מוכרת לו מפעולות אחרות ולכן בחר בה, נוכח נסיבות העניין וגודל המשימה. עיון בפרוטוקול הוועדה מאוגוסט 1990 העלה, שנימוקי הבחירה בחברה לא התבססו על היותה מוכרת למשרד מפעולות אחרות, או על ניסיון קודם שלה.

עוד נטען בנימוקי המשרד, כי היה מדובר בביצוע משימה מורכבת ובלתי מוכרת בפרקי זמן קצרים ביותר, המחייבת הכנת מפרטים טכניים למבנים בשיטות בנייה חדשות בארץ, ניתוח תוצאות המכרזים, השתתפות בניסוח החוזים כולל תנאי הרכישה והמימון, שינוע בים וביבשה, ופיקוח על הצבת המבנים ומערך התשלומים.

תשובה זו אינה תואמת את העובדות לאמיתן. משרד מבקר המדינה העלה, שחלק ניכר מהמשימות שיועדו לחברה ושהיו, לדברי המשרד, בין הנימוקים לשכירת שירותיה, בוצעו למעשה על ידי עובדי המשרד עצמו, או באמצעות גופים שהמשרד העסיק, ללא קשר עם החברה: מפרט טכני הוכן על ידי עובדי המשרד עוד בפברואר 1990; תנאי הרכישה והמימון נקבעו על ידי החשב הכללי; ניסוח החוזים נעשה על ידי המחלקה המשפטית של המשרד בשיתוף עורך דין חיצוני.

חתימת חוזה ראשון

כחודשיים לאחר תחילת העסקתה של החברה, אישרה הוועדה לחברה הרחבת היקף משרות בתמורה נוספת למפרע מיום 10.7.90. האישור כלל תוספת של סגן מנהל פרויקט, שלושה מהנדסים, מומחים הנדסיים, ביצוע פעולות משרדיות שונות וכן נסיעה לחו"ל; הוועדה לא הגדירה את תפקידיהם. התוספת הסתכמה בכ-176,000 ש"ח - גידול של 161%, בהשוואה להחלטה המקורית של הוועדה בדבר העסקת החברה. ביולי הועסק עדיין, כזכור, מנהל הפרויקט הראשון, והוא קיבל תמורה עבור שירותיו עד סוף אותו חודש, על פי החוזה עמו.

חוזה עם החברה נחתם לראשונה רק ב-16.10.90, עם תוקף למפרע מיום 10.7.90 עד 30.9.90. החוזה היה בהיקף של כ-282,000 ש"ח, סכום שלא נמצא תחשיב לקביעתו. גם לא נמצאה בו הגדרת תפקידיה של החברה וההתחייבויות שנטלה על עצמה. מהתאריכים שצוינו עולה המסקנה שתאריך החוזה (16.10.90) מאוחר אפילו מתום תקופת תוקפו (30.9.90).

הרחבת פעילות החברה

באמצע אוקטובר 1990 החליט מנכ"ל המשרד להרחיב את תחום פעילותה של החברה. תפקידי החברה, אחרי ההרחבה, כללו תיאום מלא של העבודות המבוצעות ב"אתרי החירום" של המשרד ואתרי הקרואנים, בשיתוף פעולה עם מחוזות המשרד, מינהל ההנדסה והאגף לתכנון ערים, תיאום כל הפעולות הכרוכות בהצבת המבנים בשטח ופיקוח על טיב המבנים. לצורך זה אישרה הוועדה, בנובמבר אותה שנה, הוצאה חודשית בסך 250,000 ש"ח ודרשה לערוך בדיקה תקופתית בתום שלושה חודשים.

ההחלטה בדבר הרחבת תחום הפעילות של החברה והגדרת תפקידיה נתקבלה על ידי מנכ"ל המשרד והובאה לאחר מכן לידיעת חברי הוועדה. הוועדה נתנה אישור בלא לקיים דיון ממצה בדבר הנחיצות בהרחבת תפקידיה של החברה, ובהשפעה שתהיה לכך על תפקידי המשרד ועובדיו הקבועים. למעשה הייתה החברה מעורבת, כבר תקופה ארוכה קודם לכן, בביצוע משימות שונות בלא שהוגדרו תפקידיה מראש.

חתימת חוזה שני

1. במאוס 1991 חתם המשרד עם החברה על חוזה לניהול פרויקט בתים מוכנים, קרואנים ומגורונים בהיקף כ-1.8 מיליון ש"ח לשנה אחת, עם תוקף למפרע מיום 1.10.90. גם במקרה זה לא נמצא תחשיב לפיו נקבע היקף החוזה. רק בעקבות פניות חוזרות של הביקורת בעניין זה, המציא המשרד, בתחילת ינואר 1992, תחשיב שהסתכם בכ-2.5 מיליון ש"ח, שאישר מנהל מינהל תכנון והנדסה (להלן - המנהל) בדצמבר 1990. תחשיב זה לא נמצא בין מסמכי המשרד בעת הביקורת, ולא ניתן לדעת, אם הובא לדיון בפני הוועדה וכיצד נקבע היקף החוזה של 1.8 מיליון ש"ח.

ברשימת המועסקים על פי החוזה נכלל אחד משני הסגנים של מנהל הפרויקט וכן הנדסאים, טכנאים, ראשי צוות ואקדמאים, בהיקף כולל של 1,000 שעות עבודה בחודש, שלא נדונו ולא אושרו בוועדה המוסמכת לכך. הוא הדין לגבי, כלכלן שנכלל ברשימת המועסקים לינואר 1991.

2. בחוזה העניק המשרד לחברה סמכויות, ובהן הסמכות לייצג את המנהל בפני הרשויות השונות בעניינים הכרוכים בפרויקט; לנהל בשמו משא ומתן עם מתכננים, חברות בנייה וספקים; ולבצע ביקורת על הצעות הקבלנים. סמכויות אלה לא הובאו לאישור מוקדם של הוועדה לפני חתימת החוזה, כנדרש על פי נהלי המשרד, וגם לא לאחר מעשה.

לדעת מבקר המדינה, הענקת סמכויות כה נרחבות לחברה פרטית, שאינה כפופה לנורמות ציבוריות המחייבות עובדי מדינה, מחייבת דיון ממצה בפורום מתאים מראש, כשהוא מלווה בקביעת קריטריונים ותנאים שיבטיחו שמירה על האינטרסים של המדינה. דבר מכל אלה לא נעשה.

3. החברה התחייבה, על פי החוזה, כי היא ועובדיה לא יעשו דבר שיש בו ניגוד עניינים עם פעולותיה עבור המשרד. לדעת מבקר המדינה, אין להסתפק בכך. היה מקום לדרוש מהחברה להמציא למשרד מידע על עיסוקיה הנוספים, כפי שהדבר נעשה ביחס ליועצים המועסקים על ידי המשרד.

4. המשרד הטיל על החברה, על פי החוזה, משימות רבות ומגוונות, בלא שקבע את אופן ביצוען. לדוגמה:

החברה התחייבה לערוך בכתב דוחות מפורטים ושוטפים על התקדמות ביצוע העבודות. המשרד לא פירט אם לצורך עריכת דוחות אלה תסתמך החברה על דיווחים של עובדי המשרד, או שעליה לבקר בעצמה באתרי הבנייה. בפועל השתמשה החברה בנתונים

שהתקבלו מעובדי המשרד, שהיו, לטענתה, שגויים בחלקם, ולכן, לדבריה, לקו גם הדוחות שהיא הכינה בחסר.
החוזה הסתיים בסוף ספטמבר 1991. עד מועד סיום הביקורת, בינואר 1992, המשיכה החברה לעבוד בלא חוזה.

שילוב עובדי החברה במערך הארגוני של המשרד

1. שלושה מעובדי החברה שולבו בתפקידים שונים במינהל תכנון והנדסה של המשרד, ללא קשר עם המשימות שביצעה החברה, ובלא שהדבר מצא ביטוי בחוזה שנחתם עם החברה. על פי התיעוד, העסקתם לא אושרה על ידי הוועדה, כנדרש בנוהל.

2. החל בספטמבר 1990, העסיק המשרד חמש עובדות מטעם החברה, אולם הוועדה אישרה את העסקתן רק בינואר 1991. היא לא ציינה בהחלטתה את תפקידיה של אחת העובדות; לגבי השאר קבעה, שהן מזכירות טכניות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד, כי מבין שמונה עובדים אלה - הופסקה העסקתם של חמישה, ושלושה אחרים עדיין מועסקים במשרד בחוזים מיוחדים, או באמצעות חברה לאספקת כוח אדם.

בקרה ותשלומים

בדיקת סדרי הבקרה שהפעיל המשרד על תפקוד החברה ועל התשלומים ששולמו לה העלתה ליקויים רבים של חוסר פיקוח ודיווח לקוי על עבודתה. כן נתגלו תשלומים שלא הגיעו לה ואשר ניתן היה למונעם במעקב ובבקרה נאותים. מדובר לעתים בתשלומים ניכרים לעובדים, שכישוריהם והשכלתם המקצועית לא הצדיקו אותם. להלן פרטים:

1. על פי נוהל המשרד, על מנהל פרויקט להעביר מראש למנהל את שמות אנשי צוותו שיעסקו בפרויקט, ולהמציא אישורים על השכלתם. למנהל סמכות לפסול מועמד או איש צוות שאינו מתאים. משרד מבקר המדינה העלה, כי המשרד לא עמד על קבלת אישורים כאמור. בעקבות הערות הביקורת, המציאה החברה למשרד נתונים חלקיים בלבד: מבין 44 עובדים, רק 35 המציאו מסמכים על השכלתם; 12 מבין אלה לא היו בעלי השכלה המזכה אותם בתשלום שאותו קיבלו. לדוגמא:

שישה עובדים, אשר שכרם שולם לפי תעריף הנדסאים, לא היו בעלי תואר "הנדסאי"; שני עובדים נוספים, ללא תואר, הועסקו בקבוצה של אקדמאים, לפי תעריף שהוא גבוה בשתי דרגות מהתעריף להנדסאים.

2. בין אוקטובר 1990 למאי 1991 העסיקה החברה אקדמאים ויועצים, ששכרם נקבע על פי תעריפי החשב הכללי. תעריפים אלה נקבעו לעבודה אקראית - הנמשכת עד שלושה חודשים, או עבודה הדורשת העסקה של 60 שעות בחודש לכל היותר; כל עבודה אחרת נחשבת כמתמשכת והשכר עבורה הוא 80% מהתעריף. שלושה עובדים אקדמאים בכירים הועסקו בתקופה ינואר - מאי 1991, לסירוגין, במשך 68 עד 228 שעות בחודש; ארבעה יועצים הועסקו בין אוקטובר 1990 למאי 1991, בהיקף כולל של כ-3,500 שעות. המשרד שילם לעובדים אלה שכר שנקבע על פי 100% מהתעריף, ולא 80% כפי שנקבע לעבודה מסוג כזה, כאמור.

3. על פי נוהל המשרד, עליו לקבל דוחות על פעילות חודשית של עובדי החברה במתכונת שנקבעה כתנאי לתשלום. משרד מבקר המדינה העלה, כי המשרד שילם לחברה, בלא שעמד על קבלת דוחות כאמור. לקראת סיום הביקורת הוגשו למשרד דוחות חלקיים. בדיקת הדוחות לתקופות יולי - ספטמבר 1990 ואפריל 1991, שנבחרו באקראי, העלתה, שהם לא נערכו בהתאם למתכונת הנדרשת; חסרו בהם פרטים חשובים, כגון: חתימות העובדים ומנהל הפרויקט, למעט דוחות יועצים

ואקדמאים בכירים. בחלקם הגדול היה תיאור העבודה כללי בלבד, אם בכלל; ברובם - לא פורטו גם שעות התחלת העבודה וסיומה. היעדר נתונים מלאים השמיט מידי המשרד את האפשרות לאמת את דרישת התשלום ולהפעיל בקרה יעילה.

4. במשרד נמצאו דוחות על פעילותם של 18 עובדים שהועסקו באפריל 1991 במתן שירותים נלווים, אולם החברה תבעה באותו חודש תשלום בעד 32 עובדים. הדוחות על פעילותם של 14 העובדים הנוספים צורפו רק כתשובה לביקורת, והמשרד שילם בגינם עבור 695 שעות עבודה, ובהן 350 שעות של ייעוץ בשכר גבוה במיוחד, כל זאת - בלא אסמכתא נאותה.

5. בתחילת נובמבר 1990 שילם המשרד לחברה החזר הוצאות בסך כ-64,000 ש"ח. לחשבון צורפו קבלות על הוצאות בסך כ-47,000 ש"ח בלבד. סכום זה כולל החזר הוצאות נסיעתו של מנהל הפרויקט לחו"ל בסך כ-7,500 ש"ח; הוצאות הנסיעה שולמו בלא אישור בכתב של המנכ"ל ובלא שהמשרד עמד על כך שמנהל הפרויקט יגיש לו דוח על תוצאות הנסיעה. המשרד הסביר למשרד מבקר המדינה, כי שאר הסכום שולם על פי אומדן, וללא קבלות או הסברים מפורטים, כפי שחייב אישור הוועדה. שימוש כזה בכספי ציבור הוא בגדר פגיעה בסדרי מינהל תקין.

6. על פי אותה חשבונית שילם המשרד לחברה, עבור ספטמבר 1990, כ-70,000 ש"ח, כשכר עבודה לשבעה עובדים ששמותיהם רשומים בחשבונית: מנהל פרויקט, סגן מנהל פרויקט וחמישה מהנדסים. לפי חישובי הביקורת, שהסתמכו על דיווחים חודשיים של עובדים, ששמותיהם מפורטים בדרישת התשלום של החברה, הגיע לה באותו חודש תשלום של 46,000 ש"ח בלבד.

בתשובתו למבקר המדינה הסביר המשרד, כי באותו חודש העסיק שבעה עובדים נוספים אשר דוחות שעות העבודה שלהם צורפו כנספחים לחשבונית. אם אמנם כן הוא, יוצא שהחשבונית לא שיקפה נכונה את הרכב כוח האדם אשר הועסק באותה עת בפועל. יש בכך כדי להצביע על סדרי פיקוח וניהול חשבונות לקויים מאוד. יתירה מזו - גם אם כלל התשלום שכר של עובדים נוספים שלא נרשמו בחשבוניות, לא ברור כיצד חושב הסכום העומד לתשלום. מבדיקת הנספחים עולה, כי רוב העובדים הללו לא היו מהנדסים. באותה עת לא נקבע בחוזה תעריף להעסקת עובדים מסוג זה.

7. בחשבונית שהגישה החברה לאפריל 1991 כלול שכר של 11 עובדי צוות ניהול הפרויקט בסך 120,000 ש"ח. משרד מבקר המדינה מצא, שלאותם עובדים הגיעו 108,000 ש"ח, שכן צוינו בדיווחים חודשיים של אחדים מהם שעות עבודה חלקיות בלבד. מכאן שהחברה קיבלה כ-12,000 ש"ח יותר מהמגיע על פי הדיווחים.



נציבות שירות המדינה הודיעה בתשובתה לביקורת, כי נציב שירות המדינה מינה ועדה בין-משרדית בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לבדיקת הנושא של העסקת כוח אדם בשירות המדינה מחוץ לתקן, שלא במעמד עובדים. בעקבות דוח הוועדה שהוגש בתחילת 1991, מינה המנהל הכללי של משרד האוצר צוות בראשות היועץ המשפטי לנציבות שירות המדינה לגיבוש קריטריונים להעסקה קבלנית בשירות המדינה. המלצות הצוות הובאו בפני שר האוצר. לאחר אישורו הן יפורסמו בהוראות תכ"מ שמוציא החשב הכללי. לדעת מבקר המדינה, נוכח הליקויים שהועלו בפעולת החברה ונוכח העובדה שעובדי המדינה בתפקידים זהים לאלה של החברה מועסקים בתנאי שכר הנמוכים, לעיתים, בעשרות אחוזים מעמיתיהם המועסקים בחברות קבלניות, מן הראוי היה לתת את הדעת לתוצאות השליליות, מן ההיבט הערכי והתקציבי, ולקבוע כללים להעסקת חברות לביצוע משימות מיוחדות, וכן את תנאי הפיקוח והבקרה עליהן, בהתאם לסדרי מינהל תקין.

העסקת יועץ

באמצע אפריל 1991 החליטו מנכ"ל המשרד, עוזרו והמנהל של יחידת מימון ותקציבים על מינויו של "יועץ תכנון וארגון עמותות" (להלן - היועץ). באותה ישיבה גם הוחלט, כי היועץ יסייע בהכנת נוהל של המשרד להקצאת קרקעות לעמותות לבנייה. במועד זה כבר עבד היועץ במשרד ואף נכח בישיבה שבה הוחלט על העסקתו.

למחרת ההחלטה אישרה הוועדה את העסקת היועץ בהיקף של 150 שעות לחודש למשך שישה חודשים, וזאת למפרע מאמצע מארס, מועד התחלת עבודתו בפועל. הוועדה לא קבעה בהחלטתה את ההיקף הכספי של ההזמנה, ולא הגדירה את תפקידי היועץ. בפועל היה ההיקף בסך כ-78,800 ש"ח.

הוועדה לא ניהלה פרוטוקול מפורט מדיניות, ועל כן לא היה ניתן לברר ממה נבע הצורך ביועץ, מה היו השיקולים לבחירתו ומה הכישורים שלו למלא את התפקיד.

על פי נהלי המשרד, מופקדת הוועדה על מתן אישורים להעסקת נותני שירותים בתחום ההנדסי בלבד; כיוון שהיועץ הוא עורך דין, ולא מהנדס או אדריכל, הייתה העסקתו צריכה לקבל אישור של ועדה אחרת - הוועדה להסכמי שירותים - שתפקידה לטפל במתן אישורים להעסקת נותני שירותים שלא בתחום ההנדסי.

לפי נהלי המשרד, על המזמין שירות מגורם חיצוני לנמק את בקשתו, ולציין את משך הזמן המבוקש לשירות. פרטים אלה לא נמצאו במשרד. המשרד לא חתם עם היועץ על חוזה, להגדרת תפקידיו, השירותים שיתן, ואופן הדיווח על עבודתו.

בתשובתו מדצמבר 1991 למשרד מבקר המדינה הסביר המשרד, כי בחירת היועץ נעשתה בהתאם לנוהל ועדת מכרזים מרכזית. משרד מבקר המדינה העיר, כי מינוי יועצים נעשה, כאמור, על פי נוהל הוועדה להסכמי שירותים, ולא על פי הנוהל הנטען, מה גם שנוהל זה פורסם באוגוסט 1991, כארבעה חודשים אחרי שהיועץ התמנה לתפקידו.

בעניין האמור יש לציין, כי במארס 1991 - עוד לפני שהוחלט על העסקת היועץ - סיכמו שר הבינוני והשיכון ויושב ראש הדירקטוריון של מרכז הבנייה הישראלי שמרכז הבנייה הישראלי, יגיש הצעה לטיפול בעמותות של משתכנים. בסופו של דבר לא מומש סיכום זה, ולא הובררו הסיבות להחלטתו של המשרד להטיל תפקיד זה על היועץ, שהוא חבר בדירקטוריון מרכז הבנייה. המשרד הודיע בתשובתו, כי הועלו כמה שמות של מועמדים בנוסף ליועץ; אולם לא נמצא לכך כל תיעוד והדבר אינו עולה מפרוטוקול הדיון של הוועדה.

לחשבונות שהגיש היועץ לא צורפו מסמכים שמהם ניתן לדעת כיצד נוצלו השעות שעבורן שולם לו. לפי אישור הוועדה, היה על המשרד לסיים את העסקתו של היועץ באמצע ספטמבר 1991; בפועל המשיך המשרד להעסיקו ללא החלטת הוועדה וללא חוזה. בעת סיום הביקורת, נובמבר 1991, לא נמצאו במשרד דוחות על עבודתו במהלך חמישה מבין שמונת החודשים שבהם הועסק.

פרסום "הבנייה המתקדמת"

ריכוז ממצאים

משרד מבקר המדינה בדק את ההתקשרות למסירת עבודת פרסום "הבנייה המתקדמת" לחברת פרסום מסויימת (להלן - החברה), שהדובר והממונה על יחסי ציבור במשרד (להלן - הדובר) נמנה עם עובדיה.

בתקופה 25.3.91 - 10.4.91 מילא הדובר תפקיד של ממלא מקום של קודמו, בלא שכר ובלי חוזה. רק ב-22.4.91 נחתם עמו חוזה לפיו ישמש כדובר המשרד.

בתקופת ביניים של ימים מספר שבין סיום תפקידו כממלא מקום לבין מינויו כדובר, הוא שימש נציג החברה, גיבש בשמה את מסע הפרסום שהוצע לחברת שיכון ופיתוח בע"מ (להלן - שו"פ) ולמשרד וניהל בשמה מגעים עם נציגי שו"פ בנוגע למסע הפרסום.

מסע הפרסום של הבנייה המתקדמת, שיזם המשרד ואף היה מעורב בגיבושו, נמסר לחברת הפרסום, על פי הוראת המשרד, באמצעות שו"פ, שהיא חברה ממשלתית. המסירה בוצעה תוך עקיפת כללי תכ"ם המחייבים לרכוש שירותי פרסום מלשכת הפרסומים הממשלתיים.

המשרד אישר למסע הפרסום הוצאה בסך של 1.5 מיליון ש"ח, מזה 600,000 ש"ח מתקציבו, אף כי תקציב הפרסום שלו היה בגירעון. על שו"פ הוטל לשאת בהוצאה הנוספת של 900,000 ש"ח.

בפועל העביר המשרד לשו"פ, ביוני 1991, 100,000 ש"ח וזו שילמה באותו חודש את הסכום לחברה בעבור הפקת תשדיר לטלוויזיה. אולם עד למועד סיום הביקורת לא שודר התשדיר.

המשרד פרסם באמצעות החברה מודעות לפרסום הבנייה המתקדמת; את המודעות מימנה שו"פ, בלי ששמה הוזכר בהן.



בפברואר 1990 החליט משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) להכין תכנית חירום לייבוא מבנים מוכנים מחוץ לארץ. בסוף יוני אותה שנה אישרה הממשלה רכישת 3,000 בתים מוכנים, ובראשית אוגוסט - רכישת עוד 6,000 בתים אלה מיוצרים מרכיבים קלים ומוקמים בשיטות בנייה מתועשות. מרבית הבתים שהזמין המשרד, מספקים בישראל וגם מחו"ל, הוקמו בנגב. את מכירת הדירות הטיל המשרד על חברת שיכון ופיתוח בע"מ (שו"פ), שהיא חברת שיכון ממשלתית.

כיוון שבנייה בשיטות ובהיקפים כאלה אינה מוכרת לציבור הרחב בארץ, החליט המשרד לצאת במסע פרסום כדי לקדם את מכירת הדירות.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים יולי - ספטמבר 1991 את ההתקשרות למסירת עבודת הפרסום לחברת פרסום (להלן - החברה), שהדובר והממונה על יחסי ציבור במשרד (להלן - הדובר) נמנה עם עובדיה. הבדיקה נערכה במשרד הראשי בירושלים ובשו"פ.

מינוי הדובר

דובר המשרד הועסק על פי חוזה מיוחד מ-22.4.91 ועד 31.12.91. אולם הבדיקה העלתה, כי הוא החל במילוי תפקידו, בלא שכר, עוד קודם לכן, ב-25.3.91, כממלא מקום של הדובר דאז, עם יציאתו של זה לחופשה ועד חזרתו לעבודה ב-10.4.91. העסקתו כממלא מקום הייתה בלא הסכם המסדיר את תנאי עבודתו ומגדיר את תפקידיו ואחריותו, כמתחייב מהוראות תקש"ר. הדובר דאז סיים את עבודתו במשרד ב-21.4.91 ולמחרת היום החל הדובר למלא תפקיד זה.

לקראת העסקתו מילא הדובר שאלון שכל מועמד לשירות המדינה נדרש למלאו, ובו פרטים, כגון: השכלתו, כישוריו המקצועיים ומקומות עבודה קודמים. מן השאלון עולה, בין היתר, כי הדובר הועסק בחברת הפרסום מ-1.6.89 עד 20.4.91, בתפקיד מנהל החברה ויועץ לתקשורת, וכי אשתו עודנה מועסקת באותה חברה.

מסע לפרסום הבנייה המתקדמת

ב-21.3.91, כארבעה ימים לפני שמונה לממלא מקום הדובר דאז, פנה הדובר, בשם החברה, במכתב אל שר הבינוי והשיכון שעניינו "הגדרת הבנייה הקלה לקראת מסע הסברה נרחב". במכתב פורטו האמצעים לפרסום שיטת הבנייה המתקדמת (להלן - המסע) באמצעות תשדירי שירות בטלויזיה, מודעות בעיתונים וכו'.
ב-11.4.91 הגישה החברה למנכ"ל המשרד תכנית מפורטת למסע, בצירוף נספח תקציבי על סך 1.3 מיליון ש"ח.

ב-16.4.91, שישה ימים בלבד לפני שנתקבל לעבודה במשרד, כתב הדובר בשם החברה מכתב למשנה למנכ"ל שו"פ שעניינו "המשך פרסום לשו"פ - הבנייה המתקדמת".

ב-21.4.91 - יום לפני שנחתם עמו חוזה העסקתו כדובר המשרד - התקיימה ישיבה בהשתתפות מנכ"ל המשרד, נציגי המשרד ונציגי החברה. סוכם בה, כי הפרסום ייעשה בשלבים. בפרוטוקול הישיבה לא פורטו שמותיהם של נציגי החברה.

ב-30.4.91 קיים מנכ"ל המשרד ישיבה עם נציגי החברה ובאותו היום שלחה החברה למשנה למנכ"ל שו"פ סיכום דברים מהישיבה. בסיכום פורטו הפעולות שתעשה החברה במסע, בצירוף נספח תקציבי חדש בסך 1.5 מיליון ש"ח. באותו סיכום ציינה החברה, כי כבר החלה בעבודות הפקה של התשדירים והמודעות.

ב-20.5.91 הודיע מנכ"ל המשרד למשנה למנכ"ל שו"פ, כי המשרד יממן מודעות פרסום חוצות וכן תשדירי שירות, ואילו את יתרת תקציב המסע תממן שו"פ.

בישיבת ועדת הפרסום של שו"פ, מיום 27.6.91, אושרו המסע עצמו ותקציב בסך 1.5 מיליון ש"ח; בפרוטוקול הישיבה נאמר: "משרד הבינוי והשיכון יישא בכל ההוצאות הכרוכות בהכנת הסרטון לטלויזיה והוצאות הקרנה ושו"פ תישא ביתר ההוצאות. לאור האמור לעיל חלקו של משרד הבינוי והשיכון 600,000 ש"ח; חלקה של שו"פ 900,000 ש"ח; מסע הפרסום מתבצע על ידי חברת הפרסום, ההכנות למסע זה התחילו בראשית אפריל 1991".

על פי הוראות תכ"ם, טובין או שירותים המסופקים בידי גופים ממשלתיים, לרבות שירותי פרסום, יש לרכוש מלשכת הפרסומים הממשלתיים, וממנה יש להזמין מודעות וכל פרסומת אחרת בעיתונים, ברדיו, בטלויזיה, בבתי קולנוע ופרסומת חוצות, ובכלל זה כל עבודות ההכנה הקשורות בפרסום.

מהשתלשלות העניינים עולה, כי המשרד היה מעורב בגיבוש תוכנו של המסע. ההתקשרות עם החברה אומנם נעשתה על ידי שו"פ - שעליה כחברה ממשלתית לא חלות הוראות תכ"ם - אך על פי הנחיותיו והוראותיו של המשרד ובמימונו החלקי. בנסיבות אלו היה על המשרד לפעול על פי הכללים המחייבים משרד ממשלתי, דהיינו לרכוש את השירותים מלשכת הפרסומים הממשלתיים. אולם המשרד לא כך נהג, אלא עקף את כללי תכ"ם, כשהוא מסתייע בשו"פ כדי להכשיר את ההתקשרות עם החברה.

הביקורת העלתה, כי לא נחתם הסכם בין החברה לבין שו"פ. ועדת הפרסום של שו"פ החליטה על מסירת עבודת הפרסום לחברה רק ב-27.6.91, לאחר שהמסע כבר גובש בשיתוף החברה. יתר על כן, לא נמצא, כי המסע, שהיקפו ניכר, הוצע גם לחברות אחרות בענף, אשר להן ניסיון דומה לניסיונה של החברה ואולי אף יותר, שכן זו עסקה עד אז בעיקר בפרסום מודעות בעיתונים.

חמורה עוד יותר היא העובדה שהדובר שימש נציגה של החברה, גיבש בשמה את מסע הפרסום שהוצע למשרד ולשו"פ וניהל בשמה מגעים עם נציגי שו"פ בנוגע לאותו מסע, בסמוך למינויו לממלא מקום דובר המשרד ואף בימים הספורים שבין תום תפקידו כממלא מקום לבין מינויו לדובר. לאחר מינויו הוא ייצג את המשרד כלפי החברה בכל הקשור לקידום פרסום הבנייה המתקדמת.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ-2.12.91 הסביר המשרד, כי בתחילת 1991, קודם שמונה הדובר הנוכחי, פנה המשנה למנכ"ל שו"פ אל החברה וביקש שתמצא לו רעיונות על פרסום הבנייה המתקדמת. כאשר נכנס הדובר לתפקידו במשרד כבר הייתה תכנית הפרסום מגובשת ומוכנה כמעט סופית, ונותר רק להשלים פרטים סופיים שוליים. עוד הסביר המשרד, כי במהלך כל התקופה שבה שימש הדובר בתפקידו הוא לא ייצג את החברה, וכי את המכתב האמור מ-16.4.91, שעניינו "המשך פרסום לשו"פ - הבנייה המתקדמת", כתב הדובר לאחר שסיים את מילוי תפקידו כממלא מקום וחזר לחברה, עד שמונה לתפקיד הדובר.

לדעת מבקר המדינה, בתקופת הביניים, היה על הדובר להימנע מלייצג את חברת הפרסום במשא ומתן עם שו"פ.

תשובת המשרד, בנוגע למועד תחילת הטיפול בתכנית הפרסום, אינה עולה בקנה אחד עם המסמכים שבידי משרד מבקר המדינה ועם תשובת שו"פ למשרד מבקר המדינה מ-11.11.91. על פי תשובתה קיימה שו"פ פגישות עם החברה בחודשים מארס - יוני אותה שנה כדי לגבש ולתכנן את המסע לפי ההנחיות והמסקנות שהתקבלו בפגישות עם מנכ"ל המשרד. על פי לוח זמנים שצירפה שו"פ לתשובתה, הליכי ההתקשרות עם החברה, בעניין הבנייה המתקדמת, התחילו ב-21.3.91 - כלומר ארבעה ימים לפני שהועסק כממלא מקום במשרד - בפנייה של הדובר אל המשרד בשם החברה, ולא בתחילת 1991 כפי שכתב המשרד.

תקציב ותשלומים

המשרד אישר למסע הפרסום סכום של 1.5 מיליון ש"ח. אולם ממכתב מיום 16.6.91 של מרכזת "תקציב רגיל" במשרד למנכ"ל המשרד עולה, שבתקציב הפרסום של המשרד כבר היה אז גירעון של כ-800,000 ש"ח. מכאן שבזמן שהמשרד תכנן את המסע, לא היה ברשותו תקציב לצורך זה. בכך אפשר להסביר את העובדה שחלק נכבד מהמימון, בסך 900,000 ש"ח, הוטל על שו"פ.

ב-13.6.91 העביר המשרד לשו"פ 100,000 ש"ח והיא שילמה סכום זה לחברה, באותו החודש, עבור הפקת תשדיר שירות לטלוויזיה; אולם עד מועד סיום הביקורת, סוף דצמבר 1991, לא שודר התשדיר. ב-2.8.91 פרסם המשרד, באמצעות החברה, מודעות לפרסום הבנייה המתקדמת בשלושה עיתונים. עלות פרסום זה הסתכמה ב-154,876 ש"ח. את החשבון שילמה שו"פ מתקציבה, על אף ששמה לא צוין במודעות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה, ציינה שו"פ, כי המודעות פורסמו בעקבות הוראה של מנכ"ל המשרד, שאף קבע את מועד הפרסום.

במהלך חודש אוגוסט פרסמה החברה את הבנייה המתקדמת באמצעות מודעות נוספות בעיתונים מקומיים וברדיו, בעלות כוללת של 248,000 ש"ח. סכום זה שולם במלואו על ידי שו"פ.

הביקורת העלתה, כי עקב מחסור בתקציב החליט המשרד שלא להשתמש בתשדירים בטלוויזיה ולהמשיך בפרסום מודעות בעיתונים, שאותן תממן שו"פ. במהלך הביקורת החליטה שו"פ, לפי המלצת המשרד, להעביר את עבודות הפרסום וקידום מסע הפרסום ללשכת הפרסומים הממשלתיים.

תנאי העסקה - רכב

ב-11.6.91 פנה מנכ"ל המשרד לחשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) וביקש לאשר לדובר רכב ממשלתי; כבר ב-1.7.91, בטרם נתקבלה תשובת החשכ"ל, הועמד לרשות הדובר רכב ממשלתי ממאגר הרכב של המשרד, על פי הוראות ממנכ"ל המשרד. ב-4.8.91 הודיע החשכ"ל למנכ"ל, כי הוועדה להצמדת רכב ממשלתי לא מצאה אפשרות להיענות לבקשתו. בעקבות זאת, פנה חשב המשרד ב-25.8.91 אל המנכ"ל וביקש את הנחיותיו. ב-1.9.91 השיב המנכ"ל לחשב המשרד, כי העניין מטופל בדרך של ערעור ועל כן יש להמשיך ולהעמיד את הרכב לרשות הדובר.



השתלשלות העניינים כמפורט לעיל מעלה תמיהות והרהורים מעבר לליקויים בתחום המינהל התקין.

אכלוס דירת קרקע ברעננה

ריכוז ממצאים

משרד מבקר המדינה בדק תלונה של זוגות צעירים אחדים מרעננה לפיה משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) אישר לאחיו של סגן ראש עיריית רעננה (להלן - הדייר) דירה צמודת קרקע (להלן - הנכס, הדירה) בתנאים מועדפים.

על פי נהלי המשרד דירה צמודת קרקע מיועדת כפתרון דיור לנכים זכאים. המשרד לא פעל לשיווק הנכס לאחד הנכים שהמתינו לפתרון דיור מסוג זה.

בספטמבר 1990 אישרה ועדה בין-מחוזית לאכלוס, את השכרת הדירה לדייר בתנאי שכירות סוציאלית, בניגוד להנחיות המשרד כי אין לאכלס בשכירות דירות קרקע, פרט לנכים זכאים.

תהליך קבלת ההחלטה על אכלוס הדירה נעשה תוך חריגה מהכללים שקבע המשרד ותוך מסירת פרטים מטעים לוועדה הבין-מחוזית לאכלוס, הן על ידי עובדי המשרד והן על ידי הדייר.



במשרד מבקר המדינה נתקבלה תלונה של זוגות צעירים אחדים מחוסרי דיור מרעננה, ובה נטען, כי משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) אישר למשפחת אחיו של סגן ראש עיריית רעננה דירה צמודת קרקע, בתנאי שכירות סוציאלית (שכר דירה מסובסד), תוך העדפה בלתי מוצדקת.

בעקבות התלונה בדק משרד מבקר המדינה באוקטובר - נובמבר 1991, לסירוגין, את השתלשלות העניינים ממועד פינוי הנכס בשנת 1987 ועד לאכלוסו על ידי הדייר. הביקורת נערכה במשרד ובעמידר - החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ (להלן - עמידר).

פרטי הנכס

בדצמבר 1987 חזרה דירה צמודת קרקע, בת חדר על מגרש, בשטח של 562.5 מ' ברעננה (להלן - הנכס, הדירה) לרשות עמידר, לאחר שדייריה הקודמים של הדירה נפטרו. מאז נכללה הדירה בדוח דירות פנויות של עמידר. באפריל 1989 הורה מנהל סניף ערי השרון של עמידר דאז (להלן - מנהל הסניף) לרשום את הדירה כאטומה - שאינה ראויה לאכלוס - פעולה שגרמה לגריעתה ממצבת הדירות הפנויות לאכלוס.

ייעוד הנכס לנכים

במארכ 1989 החליט המשרד שהנכס (דירה + קרקע) יימכר לנכה צה"ל. באוגוסט 1989 הורחבה ההחלטה גם לנכה הביטוח הלאומי.

לצורך שיווק הנכס קיבלה עמידר הערכת שמאי לפיה שווי הנכס היה 156,000 ש"ח (במחירי יולי 1991 - 210,000 ש"ח). שווי הנכס נקבע בין השאר, בהתחשב באחוזי הבנייה המותרים במגרש זה, המאפשרים להקים על המגרש קוטג' על רבע משטחו וכן מבנה עזר.

בינואר 1990 החליט המשרד שיש למכור את הנכס בדרך של רישום והגרלה כמקובל בנכס מסוג זה. הביקורת העלתה, כי המשרד לא פעל לביצוע המכירה.

באותו חודש פירסם המשרד כללים לאכלוס דירות מתפנות, לפיהם נקבע, כי לא יוצאו למכירה דירות מתפנות, למעט דירות צמודות קרקע שיוצאו למכירה לזכאים בלבד, ובעדיפות ראשונה לנכים. כמו כן נקבע, כי ניתן להשכיר לזכאים שהם נכים המרותקים לכיסא גלגלים.

אכלוס הדירה מחדש

1. בפברואר 1990 פנה אחיו של סגן ראש עיריית רעננה (להלן - הדייר) למשרד בבקשה לקבל את הדירה בשכירות מסובסדת מעמידר, ואף ציין את כתובתה. בעקבות פניית הדייר, מולא טופס בקשה על ידי עובדת המשרד, המשמשת רכזת הישוב רעננה.

מאחר שאחיו של הדייר הוא סגן ראש עיריית רעננה ומשמש כנציג העירייה בוועדת אכלוס מקומית של המשרד, הוגשה הבקשה לוועדה לעובדי מערכת השיכון, באפריל 1990. על פי נהלי המשרד יש לטפל בבקשה כזו בוועדה בהרכב מיוחד, שנועד למנוע משוא פנים כלפי מקורבים.

הגשת הבקשה לוועדה במקרה זה הייתה בניגוד להחלטות של המשרד לגבי דירות צמודות קרקע.

בתשובתה לממצאי הביקורת ציינה רכזת הישוב רעננה, שטיפלה במילוי טופס הבקשה ובהגשתה לוועדה לעובדי מערכת השיכון, כי היא קיבלה הנחיות מהממונה עליה לפעול כך.

הוועדה לעובדי מערכת השיכון, בישיבתה ממאי 1990, דחתה את הבקשה בנימוק כי לא נמצאה סיבה המצדיקה חריגה מהכללים - לדייר הכנסה גבוהה, והוא נשוי רק ארבע שנים ולא שש, כנדרש בנוהל "הקצאת דירות בשכירות מסובסדת" של המשרד.

2. באוגוסט 1990 הגיש הדייר לוועדה ציבורית של המשרד, ערעור על החלטת הוועדה לעובדי מערכת השיכון. הוועדה הציבורית דנה בערעורים על בקשות שנדחו בוועדת אכלוס עליונה או בוועדת עובדי מערכת השיכון, המקבילה לה. בין היתר, ציין הדייר בערעורו, כי הוא מפרנס יחיד ואשתו עקרת בית.

מאחר שנימוקים אלו מהווים שינוי בנסיבות, הוכן במחוז המרכז של המשרד, באוגוסט 1990, טופס ערעור שהוגש לוועדה לעובדי מערכת השיכון הדנה בערעורים עקב שינוי בנסיבות. בטופס צוין, שהאשה הפסיקה לעבוד ויצאה לחופשת לידה, ולדברי בני הזוג היא לא תשוב בעתיד הקרוב לעבודה. מנהלת המרכז, שהיא גם יושבת ראש ועדת אכלוס מקומית, אף המליצה לאשר למשפחה דירה בשכירות מסובסדת עקב שינוי בהכנסות המשפחה. בהמלצה נכללו גם פרטי הדירה הנדונה, בלי שניתן להבחין בכירור, שמדובר בדירה צמודת קרקע ובלי שצורף מידע על ייעודה של הדירה לנכים, על פי הוראות המשרד מינואר 1990. כמו כן ציינה מנהלת המרכז, כי ועדה מקומית ממליצה לאשר את הדירה הנ"ל לדייר.

הביקורת העלתה, כי ועדת האכלוס המקומית לא דנה בבקשת הדייר. כמו כן נמצא, שהערעור לא הוגש לוועדה הציבורית וגם לא נדון שנית בוועדה לעובדי מערכת השיכון, שדחתה בעבר את הבקשה. במקום זאת נדון הערעור בפני הוועדה הבין-מחוזית לאכלוס, המורכבת משתי מנהלות אזור. ב-15.9.90 אישרה הוועדה את הדירה לדייר בתנאי שכירות סוציאלית. במועד האישור עדיין הייתה הדירה רשומה כאטומה. באוקטובר 1990 שבה ונכללה הדירה

דירות

ברוך

פנויות.

בתשובתה לממצאי הביקורת, מדצמבר 1991, הסבירה מנהלת האזור, כי הגישה את הערעור לדיון בוועדה הבין-מחוזית לאכלוס ולא לדיון חוזר בוועדה לעובדי מערכת השיכון, כיוון שנמסר לה על ידי מנהלת המרחב, כי אחיו של הדייר (סגן ראש העירייה) אינו משמש עוד כחבר בוועדת אכלוס מקומית, ולכן אין עוד צורך לדון בעניין בוועדה לעובדי מערכת השיכון.

מפרוטוקולים שבדק משרד מבקר המדינה עולה, שאחיו של הדייר המשיך להשתתף בישיבות ועדת אכלוס מקומית, במועדים שקדמו לדיון בבקשת אחיו ולאחריו, ועד למועד סיום הביקורת. בכל הישיבות האלה שימשה מנהלת המרחב כיו"ר הוועדה.

בבירור שקיים משרד מבקר המדינה עם מנהל אגף האכלוס במשרד, הבהיר הנ"ל, כי הוועדה הבין-מחוזית לאכלוס לא הייתה מוסמכת לקבל החלטות העומדות בסתירה לכללים שהוא פרסם בינואר 1990. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1991 הוא הודיע, כי יפעל לשינון הנהלים על ידי העובדים העוסקים בכך במחוזות המשרד ובחברות המאכלסות. כמו כן הוא פירט את הצעדים שיש בדעתו לנקוט כדי למנוע מקרים דומים בעתיד, לבד מבדיקה אם יש מקום לנקוט בצעדים משמעותיים נגד העובדים שטיפלו בתיק.

המידע בטופס הערעור, שעליו הסתמכה המלצת מנהלת המרחב לאשר את הבקשה, שכביכול חל שינוי בהכנסות המשפחה עקב הפסקת עבודתה של האשה, התבסס על אישור שהגישה אשת הדייר על היותה בחופשת לידה. אישור זה אינו מעיד בהכרח על הפסקת עבודתה. בדיקה שעשה משרד מבקר המדינה במקום עבודתה בעיריית רעננה העלתה, כי אשת הדייר יצאה לחופשת לידה ב-20.4.90 וחזרה לעבודתה בעירייה ב-22.8.90, קודם שנדון הערעור, ומאז היא מקבלת שכר חודשי קבוע.

3. בטופס הערעור תוארה הדירה כדירה בת שני חדרים, אף על פי שברישומי עמידר צוין כי הדירה היא בת חדר אחד. הקצאת דירת חדר למשפחה בת ארבע נפשות, הייתה מביאה לכך שבהמשך שוב היה עליה לבקש הטבה בתנאי הדיור. הצגת נתונים מטעים על גודל הדירה מעלה חשש שהייתה כוונה למסור דירה צמודת קרקע, לא מפני שהיה בה פתרון הולם למשפחה, אלא משום מתן טובת הנאה לדייר. טובת ההנאה לדייר, כמשתכן בתנאי שכירות סוציאלית, מתבטאת בתנאים הנוחים שבהם יוכל לרכוש את הזכויות בקרקע, והם, בין היתר, הנחה של עד כדי 50% ממחירו המלא של הנכס, היינו עד כ-100,000 ש"ח, במחירי יולי 1991.

בתשובתן לביקורת נימקו שתי מנהלות האזורים את ההחלטה שקיבלו בוועדה הבין-מחוזית, במידע לא נכון שנמסר להן, ואחת מהן אף טענה, שהמידע הלא נכון נמסר מתוך כוונה להטעות את הוועדה.

לדעת מבקר המדינה, כחברות בוועדת האכלוס הבין-מחוזית היה עליהן לבחון את הבקשה על פי כל המסמכים בתיקו האישי של הדייר. לו כך פעלו היו יודעות, כי הדירה המבוקשת היא דירת קרקע, כפי שנרשם בבקשה הראשונה, שהוגשה לוועדה לעובדי מערכת השיכון, ונדחתה. בתוקף תפקידיהן ואחריותן היה עליהן לוודא את נכונות הפרטים הרשומים בטופס הבקשה, כולל פרטי הנכס המבוקש לעומת דוח דירות פנויות. בשים לב לכך, שדירה צמודת קרקע אינה ניתנת להשכרה אלא לנכח על כיסא גלגלים, היו צריכות מנהלות האזורים לדעת על כך.

הקצאת הדירה, אשר נעשתה בחוסר סמכות, התאפשרה על ידי מתן מידע בלתי נכון ומטעה. השתלשלות העניינים מעוררת חשש כבד, שפעולות אלה נעשו משיקולים לא ענייניים, הגובלים בפגיעה בטוהר המידות.

שינוי תנאי השכירות

ב-27.9.90, לאחר אישור הוועדה הבין-מחוזית, חתם הדייר על חוזה שכירות סוציאלית, שהוכן בחברת עמידר.

ב-30.10.90 הודיעה מנהלת האזור של המשרד למנהל מחוז עמידר, כי על פי מידע שהתקבל במשרד מדובר בדירה צמודת קרקע בת חדר אחד בלבד. לפיכך על עמידר להקפיא את חתימת החוזה עד לבירור הבעיה.

מתרשמת שהכין סגן מנהל המחוז דאז עולה, כי ב-1.11.90 הוא שוחח בטלפון עם סגן ראש עיריית רעננה. בשיחה הבהיר סגן מנהל המחוז, כי דרוש שהתיק ייבדק בוועדה לעובדי מערכת השיכון, מהנימוקים האלה: הדייר הוא אחיו של סגן ראש העירייה, שבתוקף תפקידו פעיל בנושא האכלוס; הרגישות שבהקצאת דירות צמודות קרקע; הפרטים הרשומים בטופס, שעל פיהם קיבלה הוועדה הבין-מחוזית לאכלוס את החלטתה להקצות דירה לאחיו של סגן ראש העירייה, "לא תאמו ב-100% את המציאות".

בהתייעצויות בין מנהל אגף האכלוס, סגן מנהל המחוז דאז ומנהלת האזור במשרד סוכם, כי בנסיבות שנוצרו יהיה צורך לחתום על חוזה דל"ל (שכר דירה שאינו סוציאלי) עם משפחת הדייר, ולשם כך יש להעביר את התיק לדיון בוועדה לעובדי מערכת השיכון.

משיחה שקיימה הביקורת עם סגן ראש העירייה עולה, כי לאחר קבלת ההחלטה לשנות את תנאי השכירות, הוא פנה לעובדי המשרד וביקש למנוע את השינוי.

הביקורת העלתה, כי אף על פי שהתיק לא הובא לדיון בוועדה לעובדי מערכת השיכון, סוכם עם הדייר למסור לו את הדירה בתנאי שכירות דל"ל.

ב-29.1.91 נחתם חוזה שכירות בתנאי דל"ל בין עמידר לדייר.

לדעת מבקר המדינה, בנסיבות שהועלו לא היה מקום, מלכתחילה, להקצות את הדירה לדייר, ולפיכך שינוי תנאי השכירות אין בו כדי לרפא את הפגם.



סדרה של פעולות לא תקינות שנעשו במחוז המרכז של המשרד ובעמידר הביאה להקצאת דירה צמודת קרקע ברעננה, שנועדה לתת פתרון דיור לנכים, לדייר שלא היה זכאי לכך. העובדה, שהדייר שלו הושכרה הדירה הוא אחיו של סגן ראש העירייה, המשמש כנציג בוועדת אכלוס מקומית, חייבה משנה זהירות והקפדה מצד עובדי המשרד, שלא תינתן לו עדיפות בלתי מוצדקת על פני אחרים.

אופן הטיפול בבקשה ומתן מידע לא נכון על ידי עובדי המחוז, מהווים חריגה מסדרי מינהל תקין, ואף מעלים חשש לפגיעה בטוהר המידות.

מחלקת עבודות ציבוריות

פעולות ביקורת

נבדקה ההיערכות לפיתוח רשת הכבישים, כנדרש בשל צורכי קליטת העלייה בכלל זה התכניות הרב שנתיות שהוכנו, המשאבים שהועמדו למטרה זו ואפשרויות הביצוע של מע"ץ (ראה בפרק "היערכות לפיתוח תשתיות לקליטת העלייה").