

4. חשבונות החברה שהוגשו למחוז הנגב, עבור עבודות בניהול פרויקט הבנייה בנתיבות, אושרו בידי עובד במחוז (להלן - העובד) שהוא חבר העמותה. אדריכל המחוז והעובד הם שחתמו, בשם העמותה, על ההסכם עם החברה.



דוח זה מתייחס לפעולות הקשורות לעמותה שהוקמה בידי עובדי מערכת השיכון במחוז הנגב, במטרה לשפר את תנאי המגורים של חבריה. דרך הטיפול בעמותה, של המשרד ושל מינהל מקרקעי ישראל, מצביעה על חריגות חמורות מסדרי מינהל תקין.

הנהלת המשרד לא קבעה כללים לטיפול המשרד בעניינה של העמותה, כדי למנוע ניגוד עניינים, בין תפקידיהם של חברי העמותה במשרד לבין חברותם באותה עמותה, וניצול מעמדם לשם קידום עניינה.

נמצא, שעובדים בכירים במשרד, שהם חברי עמותה, טיפלו, במסגרת תפקידיהם במשרד, בעניינים הנוגעים לעמותה: מנכ"ל המשרד, שהיה קודם לכן מנהל מחוז הנגב, השתתף בישיבת ועדת ההקצאות בה הוחלט להקצות קרקע לבנייה לעמותה, שהוא חבר בה, ואף חתם - לבקשת מנהל המינהל - על ההמלצה לממ"י; המלצה זו ניתנה אף מבלי שהעמותה עמדה בתנאים שקבעה אותה ועדה. אדריכל המחוז, מתוקף תפקידו במשרד, היה מעורב בהנחיה וליווי תכנון השטח שהוקצה לעמותה - במשרד; בתוקף תפקידו היה מעורב האדריכל באישור המשך העסקתה בידי המשרד של חברה אשר נתנה לעמותה שירותי ניהול ופיקוח, במחיר נמוך במידה ניכרת ממחיר השוק. האדריכל אף חתם על החוזה עם החברה מטעם העמותה. האדריכל, שכיהן באותה עת גם כאדריכל של העמותה, הכין והגיש בקשה מטעם המשרד לוועדה לבנייה למגורים לשינוי התכנית המפורטת החלה על שטח העמותה, כך שתאפשר, בין היתר, בניית עליית גג. שומה לציין, כי מרבית חברי העמותה בנו עליות גג בטרם אושר השינוי בתכנית המפורטת. פעילותו של אדריכל המחוז בכל הנוגע לטיפול בעמותה, מעלה חשש לפגיעה בטוהר המידות. הפעולה בקשר להכנת השומה למחיר הקרקע נשארה ללא הסבר; גם הדרך בה אושרה העסקה בידי ממ"י, נעשתה שלא בהליך תקין.

מן הראוי הוא שהאחראים במשרד יסיקו את המסקנות הראויות, בין היתר כדי למנוע את הישנותם.

העסקת מנהלי פרויקטים באתרי בנייה

ריכוז ממצאים

בשנים 1990 - 1991, עם התגברות העלייה והגידול בהיקף הבנייה הציבורית בארץ, שכר משרד הבינוי והשיכון את שירותיהם של מנהלי פרויקטים רבים לניהול ופיקוח באתרי הבנייה.

מנהלי פרויקטים לא נבחרו בהליך של מיון מועמדים לפי סדר עדיפויות, כדי להבטיח בחירתו של המועמד המתאים ביותר. במרבית המקרים לא הוצעו מועמדים אחרים לתפקיד, מלבד המועמד הנבחר.

בידי המשרד לא היה תחשיב עדכני לפיו נקבעה עלות העסקתם של מנהלי פרויקטים וצוות עובדיהם.

הפרוטוקולים של הוועדה, שבחרה במנהלי הפרויקטים, לא כללו בדרך כלל נימוקים להחלטות הוועדה. נעדרו מהם פרטים חשובים, ובהם מועדי העסקה, פירוט השירותים שהוזמנו, ואף חתימות המשתתפים בדיון ותאריכי ההחלטות. תיקונים באחד הפרוטוקולים לא נחתמו בידי חברי הוועדה.

על פי הנוהל אין להעסיק מנהלי פרויקטים לבנייה בהיקף הנמוך מ-1,000 דירות לאתר. במקרים שבהם הועסקו מנהלי פרויקטים באתרים של פחות מ-1,000 דירות, לא נמצאה הנמקה להעסקתם כפי שמחייב הנוהל.

בחוזים שנחתמו עם מנהל פרויקט באשקלון לא נכללו מועדי העסקתו. במסגרת החוזה שולמו 200,000 ש"ח ויותר מעל לסכום שאושר בוועדה; סכום של 65,000 ש"ח שילם המשרד למנהל הפרויקט בטעות. בעקבות הערת הביקורת, ביקש המשרד וקיבל החזר התשלום.

לחשבוניות שהגישו מנהלי פרויקטים למשרד לא צורפו, בדרך כלל, דוחות פעילות חודשית, כנדרש בנהלי המשרד.

בעודו משמש בתפקידו במשרד מונה מנהל מחוז ירושלים למנהל פרויקט בתחום אותו המחוז.



בשנים 1990 - 1991, עם התגברות העלייה והגידול בהיקף הבנייה הציבורית בארץ, שכר משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) את שירותיהם של מנהלי פרויקטים רבים לניהול ופיקוח באתרי הבנייה¹.

משרד מבקר המדינה בדק בשנים 1991 - 1992, לסירוגין, את סדרי העסקתם של שישה מנהלי פרויקטים בתשעה אתרי בנייה שונים בארץ.

ההוצאה בגין העסקת מנהלי פרויקטים

המשרד לא ריכז נתונים לגבי ההוצאה הכרוכה בהעסקתם של מנהלי הפרויקטים. על סדרי תקצוב המשרד, לרבות תקצוב פרויקטים, ראה דוח שנתי 42, עמ' 163, בפרק "התקציב כתכנית וככלי דיווח ובקרה על פעולות המשרד". על פי נתונים שריכזה הביקורת נמצא, כי לשנת 1991 הסתכמה התחייבות המשרד בגין החוזים שנחתמו להעסקת 52 מנהלי פרויקטים בכ-26 מיליון ש"ח; ולמחצית הראשונה של שנת התקציב 1992, שבה נמשכה העסקת 48 מנהלי הפרויקטים, הסתכמה התחייבות המשרד בכ-12 מיליון ש"ח.

עלות העסקה

1. עלות ההעסקה של מנהלי הפרויקטים (כולל הוצאות נלוות, כגון חופשות ומחלות) וצוות עובדיהם נקבעה בידי המשרד בשנות השבעים, והיא מתעדכנת מדי שלושה חודשים, בהתאם למדד תעריפי שכר המועסקים בענף הבנייה למגורים. בידי המשרד לא היה התחשיב לפיו נקבעה עלות ההעסקה ופירוט מרכיביה. רק בסוף מאי 1992, לאחר שמרבית מנהלי הפרויקטים היו מועסקים כבר למעלה משנה, כלל המשרד בנהליו כללים חדשים לקביעת תעריף העסקתם של מנהלי פרויקטים ועובדיהם. על פי הכללים החדשים, צומצם ערכה הריאלי של עלות העסקתם בכ-12.5% החל ב-1.4.92.

¹ בנושא זה, ראה גם הפרק "העסקת נותני שירותים" בדוח שנתי 42, עמ' 250 - 256.

2. עלות העסקה של מנהל הפרויקט גבוהה מעלות העסקתם של עובדים הממלאים תפקידים דומים במשרד. במאוס 1992 הסתכמה עלות העסקת מנהל פרויקט ב-16,500 ש"ח לחודש; של סגן מנהל פרויקט ב-14,300 ש"ח, של מהנדס (מפקח) ב-12,000 ש"ח; עבור שירותי משרד קיבל מנהל פרויקט 7,800 ש"ח. מנהל פרויקט זכאי גם להחזר הוצאות עבור שכירת משרד באתר הפרויקט. על פי החוזה רשאי מנהל הפרויקט להעסיק באישור המשרד צוות מפקחים. עלות העסקת הצוות משולמת ישירות למנהל הפרויקט, על פי תעריף קבוע שנקבע במשרד לעובד צוות פיקוח. המשרד לא בדק את גובה השכר ששילמו מנהלי פרויקטים לצוות עובדיהם.

3. בחוזים שנחתמו עם מנהלי הפרויקטים החל מאפריל 1992 צוין, שכל היעדרות מעבודה של נותני שירותים בצוות מנהל הפרויקט עקב מחלה, מילואים או חופשה - תגרום לניכוי בהתאם. אולם בסוף יולי אותה שנה החליט המשרד על תוספת של 5% לעלות העסקה של מנהלי פרויקטים, בתחולה למפרע מ-1.4.92, בנימוק שבעת קביעת התעריפים החדשים לא הובאו בחשבון, לצרכי התחשיב, מרכיבי חופשה ומחלה.

ניגוד עניינים

על פי התקשי"ר, בהעסקת גורם חוץ על המעסיק לוודא שאין ניגוד עניינים בין העסקתו מטעם המשרד לבין עיסוקיו האחרים. מנהלי הפרויקטים התחייבו, על פי החוזה שנחתם עמם, להודיע למשרד בכתב על כל התקשרות עם גורמים מחוץ למשרד, וזאת כדי להבטיח שלא יהיה ניגוד עניינים עם פעולותיהם עבור המשרד. נמצא, שהמשרד לא הקפיד לדרוש מידע כאמור; בתיקים של מנהלי הפרויקט, שנבדקו, לא היו הצהרות על עיסוקיהם האחרים. רק לאחר סיום הביקורת הגישו מנהלי הפרויקטים, שתיקיהם נבדקו, נתונים על עיסוקיהם האחרים.

סדרי בחירה ומינוי

1. סדרי הבחירה והמינוי של מנהלי הפרויקטים צריכים לתת סיכוי שווה למעוניינים בעלי כישורים מוכחים ולהבטיח שהמתאימים ביותר ייבחרו לתפקיד. בנוהל המשרד מאפריל 1990, שעודכן באוגוסט אותה שנה (להלן - הנוהל), נקבעו כללים בעניין זה. הביקורת העלתה, כי אופן מינויים של מנהלי הפרויקטים לא תאם את נהליו: המשרד לא הכין רשימה של מנהלי פרויקטים מאושרים, שמהם היה ניתן לבחור את המועמדים המתאימים; ועדת המשנה לוועדה המוסמכת למנות מנהלי פרויקטים לא קיימה הליך של מיון מועמדים לפי סדר עדיפויות, כפי שדרוש.

על פי הנוהל הוועדה למסירת תכנון חוץ שהיא הוועדה המוסמכת למנות מנהלי פרויקטים (להלן - הוועדה) אישרה בדרך כלל, את מינויים, בלי שניהלה פרוטוקולים מדינוניים, שמהם היה ניתן ללמוד אם היו מועמדים אחרים ומה היו הנימוקים לבחירה. בפרוטוקולי הוועדה לא תמיד נרשמו פרטי ההחלטה, כמו מועד התחלת העבודה וסיום העבודה של מנהל הפרויקט, או פירוט השירותים שהוזמנו. בפרוטוקולים היו מחיקות וכן תיקונים בכתב יד, שלא ברור אם אושרו בידי הוועדה. לעתים התקבלו החלטות הוועדה על הארכת תקופת העסקה או שינוי תנאי העסקה, בדיעבד. ליקויים אלה בהליכי מינויים של מנהלי הפרויקטים אינם מבטיחים, לכאורה, בחירה של בעלי המקצוע המתאימים ביותר. להלן דוגמאות:

(א) בפרוטוקול מדיון הוועדה ביוני 1990, שבו אישרה הוועדה את העסקתו של מנהל פרויקט א' באשקלון, לא צוינה תקופת תוקף המינוי. גם בשני פרוטוקולים נוספים, מאוגוסט ואוקטובר של אותה שנה, שבהם שוב נדונה העסקה של מנהל פרויקט א', לא צוינו מועדי ההעסקה.

(ב) בפרוטוקול מדיון שהתקיים באפריל 1990, בו אושרה העסקתו של מנהל פרויקט א' גם באתר רמות אלון בירושלים, ושל מנהל פרויקט אחר באתר בגילה בירושלים, לא נרשמה תקופת ההעסקה.

יצוין, כי לקביעת תקופת ההעסקה בידי הוועדה נודעת חשיבות רבה. נתון זה משמש בסיס לקביעת ההיקף הכספי של החוזים הנחתמים עם מנהלי הפרויקטים. בהעדר פרטים אלה בפרוטוקולים כאמור, לא ניתן לדעת אם תקופת ההעסקה, ההיקף הכספי ושאר הפרטים הרשומים בחוזים תואמים את מה שהוחלט במהלך הדיון, שבו נערך הפרוטוקול.

(ג) על פי פרוטוקול מאפריל 1991 מונה מנהל הפרויקט לאתר אדם (גבע בנימין). פרטי האישור, ובהם תקופת ההעסקה, צוות עובדים והיקף שירותים, לא נרשמו בפרוטוקול.

(ד) תוקף האישור להעסיק מנהלי פרויקטים בחמישה אתרים במחוז ירושלים הוארך עד סוף 1991, על פי תיקון שנעשה בפרוטוקול מאפריל 1991. גם התאריך המקורי של הפרוטוקול תוקן לתאריך מאוחר יותר. התיקונים בפרוטוקול לא נחתמו, לא ניתן לדעת מי עשה אותם ואם אושרו בוועדה.

(ה) העסקתם של מנהל פרויקט אבני חפץ וצוותו - אדריכל ומהנדס ב-50% משרה - אושרה החל ב-15.8.91. בפרוטוקול שבו אושרה ההעסקה לא צוינו שמות המשתתפים בדיון, והאישור נחתם בידי חבר ועדה אחד. על פי הנוהל החלטות הוועדה תקפות כאשר הן חתומות בידי שלושה מחבריה לפחות ובהם היושב ראש של הוועדה.

(ו) במקרה אחר, הכינה ועדת המשנה למינוי מנהלי פרויקטים רשימה של חמישה מועמדים לניהול פרויקט מודיעין. ועדת המשנה המליצה בפני מנכ"ל המשרד על מועמד מסוים בנימוק שהמועמדים האחרים עמוסים בעבודה. לדעת מבקר המדינה, גם אם לדעת הוועדה יש להתחשב בנימוק של עומס בעבודה, יש לתמוה על כך שהיא זו אשר כללה מועמדים עמוסי עבודה אלה ברשימה שהכינה, כמתואר.

2. בנוהל המשרד נקבע, כי מנהל פרויקט ימונה לאחר שבו מתוכננות לבנייה לא פחות מ-1,000 דירות, וכי במקרים חריגים, שינומקו בידי המשרד, ניתן לקבוע אחרת. הנוהל קבע גם מכסות של דירות המצדיקות העסקת צוות למנהל הפרויקט - 500 דירות למפקח (מהנדס) בפיקוח עליון, ו-200 דירות למפקח בפיקוח צמוד.

הביקורת העלתה, כי כללי הנוהל לא נשמרו: היו אתרים שתוכנן, על פי פרוגרמת הבנייה של המשרד לשנות התקציב 1991 ו-1992, להקים בהם פחות מ-1,000 דירות, וחרף זאת אישרה להם הוועדה מינוי מנהלי פרויקטים, בתוספת צוות עובדים ושירותי משרד, בלי שציננה בהחלטותיה את נימוקיה המיוחדים:

(א) באתרים גילה ורמות אלון תוכננה ב-1990 בניית 780 ו-415 דירות, בהתאמה. מהן החלה עד יוני 1992 בנייתן של 283 ו-55 דירות, בהתאמה. באתרים אלה מונו מנהלי פרויקטים עוד באפריל 1990. בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מנובמבר 1992, הודיע המשרד, כי באתר גילה מתבצעות עבודות תכנון, בנייה ואכלוס זה שנים רבות. לדברי המשרד, מדובר בפרויקט המוגדר כפרויקט המשכי, ונדרשת בו עבודה הכרוכה בפיקוח על הליכי בנייה בפועל, וכן טיפול בנושאים כגון מרכזים מסחריים, תיאום עם חברת החשמל לישראל בע"מ והעיריה וקשר הדוק עם הדיירים; בשיקוליו להעסיק מנהל פרויקט - הובאו בחשבון עבודות אלה.

המשרד צירף לתשובתו רשימה ארוכה של עבודות שביצע מנהל הפרויקט בשכונת גילה, נוסף על ניהול ופיקוח על הקמת 283 דירות, ובה: תיאום, תכנון ופיקוח על ביצוע כבישים; תיקונים של מבנים ועבודות תשתית ופיתוח; טיפול בתלונות דיירים ובבעיותיהם המשפטיות; טיפול בבנייני עמידר, וביישוב ערבי, בית צפפה, הגובל בגילה. כמו כן צירף המשרד רשימת עבודות לביצוע שערך מנהל הפרויקט באתר רמות אלון במועד תחילת העסקתו, אוגוסט 1990, נוסף על ניהול ופיקוח בניית 55 דירות. הרשימה כללה עבודות על פי חוזים מהשנים 1985 - 1989.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה לא נמצאו מסמכים המעידים שהעבודות שבוצעו בשני האתרים הובאו לאישור הוועדה, או גורם אחר במשרד. גם לא נמצא שהמשרד הטיל ביצוע עבודות אלה על

מנהלי הפרוייקטים. לדברי המשרד, מסירת העבודות נעשתה במהלך ישיבות עבודה שוטפות שקיים המשרד עם מנהלי הפרוייקטים, אך הדבר לא תועד בכתובים. פירוט העבודות הנ"ל לא מצא ביטוי גם בחוזים עם מנהלי הפרוייקטים.

על פי הנוהל, כאמור, ניתן להעסיק מנהלי פרויקטים באתרים של פחות מ-1,000 דירות רק במקרים חריגים שינומקו בידי מנהל מינהל ההנדסה. מאחר שלא נמצאה הנמקה להעסקת מנהלי הפרוייקטים באתרים שבהם פחות מ-1,000 דירות, כמתחייב מהנוהל, אין לדעת אם היתה הצדקה להעסקתם.

(ב) באתר נתיבות הועסקו מאוקטובר 1990 מנהל פרויקט וצוות של חמישה מהנדסים לבניית 614 דירות בלבד. כעבור כמה חודשים הוגדל הצוות לשמונה אנשים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מדצמבר 1992, הסביר המשרד, שמדובר באתר דירות חד-קומתיות שבנייתן מורכבת יותר מדירות בבנייני קומות. המשרד צירף לתשובתו גם הצעת נוהל ממאוס 1992, ובה אופן חישוב לשם השוואה בין שני סוגי הבנייה. אולם גם לפי החישוב שעשה משרד מבקר המדינה על פי הצעת הנוהל, היקף העבודה לא הצדיק העסקתם של מנהל פרויקט וצוות מפקחים. יתר על כן, הצעת הנוהל נושאת תאריך שנה ויותר לאחר מינויו של מנהל הפרוייקט, והיא גם לא נכללה בנוהל שקבע המשרד במאי 1992, כאמור (לגבי חשש לניגוד עניינים במינוי אותו מנהל גם כמתכנן וגם כמפקח על בניית השלד של בתי עמותת עובדי משרד הבינוי והשיכון בנגב, ראה בדוח זה, עמ' 144).

(ג) ביישוב אדם תוכננה, לפי תכנית מתאר שעדיין לא אושרה, הקמתן של 2,200 דירות. באפריל 1991 מונו באתר זה מנהל פרויקט ב-60% משרה וצוות של שלושה מפקחים. עד מועד סיום הביקורת, יוני 1992, החלה באתר בנייתן של 245 דירות בלבד.

(ד) בבית שמש היו בשנת 1990 כהליכי תכנון, על פי נתוני המשרד, 5,700 דירות, אך עד מועד סיום הביקורת החלה בנייתן של 473 דירות בלבד. מאוקטובר 1990 עד מועד סיום הביקורת, ביוני 1992, העסיק המשרד מנהל פרויקט וצוות של סגן ועוד שלושה מהנדסים במשרה מלאה ומהנדס נוסף בחצי משרה, בעיקר לעבודות תכנון, תיאום, טיפול בסקרים ודיונים עם גורמים שונים. אולם עבודות אלה לא אושרו בידי הוועדה, לא מצאו ביטוי בחוזה עם מנהל הפרוייקט, ולא ברור מי הטיל עליו את ביצוען.

על פי הנוהל רשאי המשרד למנות מנהל פרויקט בשלבי תכנון מוקדמים למשרה חלקית ובלא צוות. בנוהל לא צוין באיזה שלב אפשר להרחיב את שירותיו של מנהל הפרוייקט. רק במסגרת הנוהל החדש שפורסם במאי 1992, כאמור, הגביל המשרד את העסקתם של מנהלי הפרוייקטים בשלב התכנון לשישה חודשים לכל היותר, וציין שבשלב זה לא יועסק צוות עובדים.

3. באתרי הבנייה באשקלון, במודיעין, בבית שמש ובגילה מונו סגנים למנהלי הפרוייקטים. תפקידו של סגן מנהל פרויקט לא נכלל בנהלי המשרד, כפי שהיו במועד הביקורת ואין לדעת מה היו צורכי המשרד שהצדיקו אותם המינויים. יוצא, שההיקף הכולל של המשרה "ניהול פרויקט" הגיע ל-200% ויותר. בנוהל החדש נכלל אמנם תפקיד של סגן מנהל פרויקט אולם הוא מסייג העסקתו לאתר שבו לפחות 2,000 דירות בשלבי בנייה. באתרים מודיעין, בית שמש וגילה לא היתה בנייה בהיקף כזה.

העסקה בפועל

1. בחוזים שנחתמו עם מנהל הפרוייקט א' באשקלון וברמות אלון לא נרשם המועד לתחילת ההעסקה. פרט זה לא נרשם גם כשהוגדל היקף החוזה באשקלון בנובמבר 1990 ביותר מ-300,000 ש"ח, עקב הארכת תוקף החוזה בשישה חודשים והוספת שירותים.

2. חוזה שנחתם עם מנהל פרויקט א' במאי 1990 לגבי האתר רמות אלון הוארך, בספטמבר אותה שנה, בדיעבד, בתוקף למפרע מאוגוסט אותה שנה, וזאת בלא אישור הוועדה.

3. היקפם של החוזים שנחתמו עם מנהלי פרויקטים הוגדלו לעתים מעבר למה שאושר בוועדה, ובכך הוטלה בפועל התחייבות על המשרד. לדוגמה:

חוזה בלא תאריך שנחתם עם מנהל פרויקט באשקלון, הוגדל בהיקפו באפריל 1991 לכדי 861,251 ש"ח; על פי חישוב שערכה הביקורת, בהתבסס על החלטות הוועדה, אמור היה היקפו המרבי להגיע לכ-381,000 ש"ח. בפועל שולמו, על פי נתוני המשרד, 589,000 ש"ח. תשלום יתר בסך של 65,000 ש"ח הוחזר למשרד בעקבות הביקורת, באוגוסט 1991.

4. נהלי המשרד מחייבים את מנהלי הפרויקטים להציג למשרד אישורים על השכלתם ועל ההשכלה של צוות עובדיהם, שיועסקו בניהול הפרויקט. בתיקים של מנהלי פרויקטים לא נמצאו מסמכים, המאפשרים לקבוע שהשכלתם וכישוריהם המקצועיים של כל מנהלי הפרויקטים ושל עובדיהם התאימו לדרישות הנוהל.

5. לחשבוניות שהגישו מנהלי פרויקטים למשרד לא צורפו, בדרך כלל, דוחות פעילות חודשית על פעילותם ועל פעילות צוות עובדיהם, כנדרש בנוהל. במקרים שהוגשו דוחות, לא תמיד פורטו העבודות די הצורך: חסרו פרטים על שעות העבודה, ואף חתימות של מגישי הדוח ושל הממונים.

העסקת עובדי משרד לשעבר כמנהלי פרויקטים

שלושה ממנהלי הפרויקטים שפרטי העסקתם הובאו לעיל וכן שלושה מנהלי פרויקטים אחרים, שמונו במהלך הביקורת, היו בעבר עובדים בכירים של המשרד, ומונו לתפקידם כמנהלי פרויקטים סמוך למועד פרישתם (חוץ מאחד). אחד מהם, שהועסק בניהול הפרויקטים אדם ושועפת, היה בפברואר 1991, מועד מינויו, מנהל מחוז ירושלים של המשרד.



משרד מבקר המדינה העלה אי סדרים בהליך מינוים של מנהלי פרויקטים באתרי בנייה: בחירתם לא נעשתה בהליך מיון מסודר ועל פי קריטריונים; נמצאו ליקויים חמורים בניהול הפרוטוקולים מדיוני הוועדה שאישרה את העסקתם.

הכנת מחירונים ועדכונם

ריכוז ממצאים

משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) מסר לחברות בנייה, לעתים בלא מכרז, ביצוע עבודות לפיתוח קרקע. לצורך תשלום לחברות המבצעות השתמש המשרד ב"מחירון לעבודות פיתוח". ב-1991 מסר המשרד 95 עבודות בלא מכרז בהיקף כספי של כ-193 מיליון ש"ח. המשרד נהג, במסגרת הפרוגרמה שלו, לפתח קרקע לבנייה ולחייב חברות משכנות, שהוקצתה להן קרקע זו, בהחזר הוצאות הפיתוח; ההחזר חושב לפי מחירון "טבלה להחזרי פיתוח כללי".

להכנת המחירון לעבודות פיתוח השתמש המשרד בממוצעים של הצעות מחירים לפרטים שונים של עבודות פיתוח, שהתקבלו במכרזים שפרסם. פריטי מחירון רבים לא נכללו במכרזים, או שנכללו פעמים ספורות בלבד, כך שלא שימשו מדגם מייצג למחירי הפריטים;

היו הבדלים ניכרים בין המחירים בהצעות השונות לאותו פריט עצמו, הבדלים שהיו עלולים להביא לתוצאות מוטעות בחישוב הממוצע. המשרד לא קבע שיעור מירבי להבדלים האמורים, שמעליו אין לכלול את הנתונים בחישוב, מחמת חוסר סבירות. בהכנת המחירון לא נעזר המשרד בתוצאות של מכרזים שפרסמו גורמים אחרים, ובהם רשויות מקומיות וחברות ממשלתיות.

בתשלומים לחברות הבנייה הוסיף המשרד על מחירי המחירון תוספות, בגין ריחוקם של אתרי הבנייה והפיתוח ממקומות יישוב אחרים. המשרד לא ערך תחשיבים שוטפים, בעת שעדכן את המחירון, כדי לבחון אם לא השתנו הנסיבות ואם עדיין מוצדק להעניק את התוספות במקומות ובשיעורים הנקובים במחירון.

המשרד פרסם מחירון כל שנה. אולם בדרך כלל, משהוכן מחירון הוא לא נבדק מפעם לפעם, עד להכנתו של המחירון הבא. בדיקה כזאת היתה דרושה, כדי לוודא שהמחירים הנקובים במחירון עדיין משקפים את מחירי השוק. מסירת עבודות סמוך לסוף 1991 לפי המחירון לשנה זו (שהתבסס על תוצאות ממכרזים מ-1990) גרמה לתוספת הוצאה בלתי מוצדקת מתקציב המדינה, בהביאה לחברות הבנייה רווחים גבוהים מהמקובל, בשל הירידה שחלה במחירי העבודות.

כ-88% מפרטי המחירון ל-1992 וכל הפריטים שבטבלה להחזר הוצאות פיתוח צמודים למדד התשומות בבנייה למגורים; מדד זה מודד רק חלק מהשינויים שחלו בעלות פיתוח הקרקע. לפיכך השימוש בו עלול להביא לתוצאות מוטעות.

הטבלה להחזר הוצאות פיתוח לא הוכנה על בסיס הנחות שנבדקו ונמצאו שיש להן יסוד ושורש במציאות. גם לא נקבע הליך להכנתה ולעדכונה. ההנחות, האומדנים והמקדמים שביסוד הטבלה נותרו בלא שינוי משנה לשנה, ולא נבדקו דרך קבע.

בדרך כלל לא נהג המשרד לבדוק האם חיוב החברות המשכנות בהחזר הוצאות הפיתוח אכן שיקף וכיסה את ההוצאות בפועל שהיו למשרד בביצוע הפיתוח הכללי.



משרד הבינוי והשיכון (המשרד) מטיל על חברות בנייה וקבלנים לבצע עבורו עבודות לפיתוח קרקע, לעתים בלא מכרז: ב-1991 מסר המשרד 299 עבודות לפיתוח קרקע בהיקף כספי של כ-508 מיליון ש"ח; מהן נמסרו בלא מכרז 95 עבודות (כ-32%) בסכום כולל של כ-193 מיליון ש"ח (כ-38% מההיקף הכספי). ב-1990 מסר המשרד 243 עבודות בהיקף כספי של 254.6 מיליון ש"ח, מהן נמסרו בלא מכרז 19 עבודות בסכום כולל של 26.4 מיליון ש"ח (כ-10.4% מההיקף הכספי) (על מסירת עבודות בדרך של משא ומתן, ראה דוח שנתי 36, עמ' 191). לצורך ההתחשבות עם החברות המבצעות השתמש המשרד ב"מחירון לעבודות פיתוח". מינהל התכנון וההנדסה שבמשרד (להלן - המינהל) מופקד על הכנת המחירון ועל הפצתו בצירוף הוראות למחוזות המשרד ולחברות הבנייה.

במסגרת פרוגרמת הבנייה השנתית של המשרד מוקצים לחברות הבנייה ("חברות משכנות") שטחי קרקע שהמשרד ביצע בהם עבודות פיתוח. המשרד נוהג לחייב חברות אלה בהחזר ההוצאות בגין הפיתוח; ההחזר מחושב לפי "טבלה להחזרי פיתוח כללי". אגף הפרוגרמות שבמשרד אחראי להכנת הטבלה ולהפצתה למחוזות המשרד.

בחודשים מאי - יולי 1992 בדק משרד מבקר המדינה את דרך הכנתם של המחירון והטבלה, עדכונם והתאמתם למחירי השוק. הבדיקה נערכה במינהל ובאגף הפרוגרמות שבמשרד הראשי.

מחירון לעבודות פיתוח

המחירון לעבודות פיתוח (להלן - המחירון) הוא כלי עזר לעבודת המשרד, ועל פיו מחושב התשלום לחברות המבצעות עבודות פיתוח בלא מכרז. כמו כן הוא משמש להכנת אומדנים ראשוניים לעלויות פיתוח בשטחים, המיועדים לבנייה למגורים במסגרת הפרוגרמה של המשרד ולהכנתה של הטבלה להחזר הוצאות פיתוח. המחירון מפרט סוגים שונים של עבודות פיתוח (להלן - פריטים) שהמשרד נוהג לבצע (כגון: עבודות מים, ביוב, חשמל ותאורה, ועבודות עפר ואספלט) ואת עלותה הכספית של כל עבודה. המשרד הנהיג את המחירון ב-1980 ועדכן אותו מדי שנה. במועד הביקורת היה העדכון שנעשה בינואר 1992. בין עדכון אחד למשנהו הוצמדו המחירים למדדי מחירים שונים.

הכנת המחירון

ההליך להכנתו של מחירון הוא כלהלן: נתוני המציעים במכרזים לעבודות לפיתוח קרקע, שפרסם המשרד, משמשים גם לקביעת המחירים במחירון. לגבי כל סוג עבודה (פריט) מחושב הממוצע של שלוש ההצעות הזולות (בדרך כלל ההצעה הזוכה ושתיים אחרות), ולאחר שהממוצעים מכל המכרזים מובאים לבסיס מחירים אחיד, מחושב ממוצע כללי - "ממוצע הממוצעים". הממוצעים למחירון 1992, שהיה בתוקף במועד הביקורת, חושבו בדצמבר 1991 על סמך 83 מכרזים שהיו במחצית השנייה של 1991, בהיקף כספי של כ-152 מיליון ש"ח.

1. הביקורת העלתה, כי השימוש בנתונים המתקבלים מהמכרזים לצורך קביעת המחירים הממוצעים למחירון עלול להביא לתוצאות מוטעות. זאת מן הסיבות האלה:

(א) **מיעוט נתונים:** כדי שאומדן המחיר יבטא את העלות הסבירה של עבודה, עליו להסתמך על מדגם בגודל נאות. הביקורת העלתה, כי המחירים הממוצעים של פריטים רבים התבססו על תוצאות של מכרזים ספורים (אחד או שניים), וספק אם היה בהם כדי לשקף את מחירי השוק. לדוגמה, במחירון לשנת 1992 היו 353 פריטים; הממוצעים לגבי 221 מהם (62.6%) חושבו לפי נתונים של שלושה מכרזים או פחות.

לכך יש להוסיף, שפריטים רבים במחירון – כ-26.6% – לא נכללו במכרזי המשרד הרלבנטיים, ולכן לא היו לגביהם ממוצעים. בקביעת המחיר של פריטי המחירון הביא המשרד בחשבון גם את המחיר הנקוב במחירון של גורם פרטי, שנועד לשימוש בבנייה פרטית. בבדיקה נמצא, כי לגבי כמחצית מהפריטים הכלולים במחירון המשרד לא היו כלל במחירון הפרטי מחירים רלבנטיים, וכי לגבי כשליש מהם גם לא היו ממוצעים ממכרזים שפרסם המשרד. בהעדר ממוצעים ממכרזים, השתית המשרד את מחירי הפריטים האמורים על שיקול דעת, אומדנים והערכות ועל הכרותו את מחירי החומרים הכלולים במחירון.

(ב) המשרד נעזר בחברה פרטית לריכוז החומר הדרוש להכנתו של המחירון ל-1992. במסמך שהגישה למשרד הצביעה החברה הפרטית על הקושי לייחס את תוצאות המכרזים ל-24 מפריטי המחירון בתחומי תאורה וניקוז, עקב הגדרות מקוצרות במכרזים, לעומת הגדרות מפורטות במחירון, או להיפך. המשרד לא פתר את הבעיה שהעלתה החברה, וקבע את מחירי הפריטים האמורים בלי להביא בחשבון את כל התוצאות של המכרזים שהיה אפשר להיעזר בהן.

המשרד לא בדק את המסמך שהגישה החברה, כדי לוודא שהוא נערך כיאות ובהתאם להוראותיו. בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה נמצא, כי במסמך היו כמה אי דיוקים וטעויות, שהשפיעו על המחירים שנכללו במחירון.

(ג) **הצעות חריגות במכרזים:** כאשר קיים שוני רב בין הצעות מחירים, ומספר ההצעות המשמש לחישוב הוא מצומצם, אין להתייחס לממוצע כמשקף אומדן אמין של העלות. הפער הגדול מצביע לכאורה, שלפחות אחת ההצעות (הנמוכה או הגבוהה) היא מוגזמת במידה שאין מקום להסתמך עליה, אפילו כנתון לקביעת הממוצע. הביקורת העלתה,

כי במקרים רבים הגיע השוני באותו מכרז, או בין ממוצעי מחירים שהתקבלו במכרזים שונים לאותו פריט, לעשרות ואף למאות אחוזים, ולמרות זאת כלל אותם המשרד בחישוב הממוצע. לדוגמה: בחישוב "ממוצע הממוצעים" למחיר הפריט "הידוק מילוי מבוקר בשטחים ובכבישים" השתמש המשרד בתוצאות של 11 מכרזים; הממוצע הגבוה ביותר, שהתקבל באחד המכרזים, היה 7.78 ש"ח למ"ר, הבא אחריו - 4.26 ש"ח והנמוך ביותר - 2.39 ש"ח; הממוצע הראשון גבוה מהבאים אחריו ב-82% עד 225%.

המשרד לא קבע שיעור מרבי להבדלים האמורים, שמעליו שוב אין להסתמך על הנתונים לקביעת המחיר הממוצע.

(ד) **הצעות שלא זכו במכרז:** השימוש בשלוש הצעות מחירים ממכרז אחד לחישוב הממוצע משמעו, שהמשרד השתמש גם בהצעות שלא זכו במכרז, דהיינו שהממוצעים התבססו על נתונים שלא ייצגו עסקאות שנעשו בפועל. בדרך כלל נמוכות הצעות המחירים שזכו במכרז, בעיקר לגבי הפריטים המרכזיים של העבודות, מאלה שלא זכו (גם אם ייתכן שלגבי פריטים אחדים, לא מרכזיים, עשוי המצב להיות הפוך). לפיכך שימוש בהצעות, שלא זכו במכרז, עלול להטות את הממוצע הכללי כלפי מעלה, ולהביא לקביעת מחיר גבוה מדי במחירון, דבר שיתבטא בהוצאות נוספות מתקציב המדינה ובייקור הבנייה.

2. נתונים נוספים רבים עשויים לשמש בהכנת המחירון, ובהם תוצאות של מכרזים לעבודות פיתוח, שפרסמו רשויות מקומיות והחברות הממשלתיות והממשלתיות-העירוניות שבאחריות המשרד (כגון "שיכון ופיתוח", "חלמיש", "פרזות" ו"ערים"). נתונים אלה לא היו לנגד עיני המשרד בעת שהכין את המחירונים, וממילא הוא לא השתמש בהם.

בעניין זה נזכיר את האמור בדוח שנתי 42 כלהלן:

(א) בפרק הדן בהקצאת קרקעות לחברות ממשלתיות לצורך תכנון ופיתוח (עמ' 273): "מדברי מנכ"ל 'ערים' בישיבת דירקטוריון החברה שהתקיימה בנובמבר 1991 עולה, כי לפחות בשבע השנים האחרונות, מחירי העבודות, שמסרה 'ערים' לחברות ולקבלנים, היו נמוכים ממחירון משרד הבינוי והשיכון. עוד עולה, כי גם במועד דיווחו לדירקטוריון, מחירי העבודות שמסרה החברה לגורמים האמורים, היו זולים בשיעור של 5% - 15% ממחירי מחירון משרד הבינוי והשיכון".

(ב) בפרק הדן בבנייה למגורים באילת דווח (בעמ' 224), כי במכרזים לעבודות עפר באילת התקבלו מחירים שהיו נמוכים ביותר מ-30% ממחירי המחירון.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד, כי אין הוא רואה לנכון להתבסס בהכנת המחירון על תוצאות מכרזים שפרסמו גורמים אחרים, היות שהמחירים שם הם, בין היתר, תוצאה של אמינות מזמין העבודה ושל סדרי התשלום שלו, השונים מאלה של המשרד.

לדעת מבקר המדינה, אמנם מבטא המחירון את תנאי המימון של המשרד ואת אמינותו, אולם ניתן להשתמש גם בתוצאות שמקבלים במכרזים גורמים אחרים, בהתחשב בתנאים השונים. שימוש כזה עשוי להרחיב את הבסיס לקביעת הממוצע, האמור לשקף את מחירי השוק, וזה חשוב בעיקר כאשר בלעדי כן מספר הנתונים להשוואה הוא קטן.

שקלול המחירון לפי היקף העבודה

ב-1991 מסר המשרד עבודות בהיקף כספי שנע בין 101,000 ש"ח לבין 14 מיליון ש"ח לעבודה אחת, כולן לפי תעריף זהה. משרד מבקר המדינה העיר למשרד, שעלויותיהן של עבודות בהיקף גדול הן מעצם טיבן נמוכות יותר, ומן הראוי היה להכין לעבודות אלה מחירון בהתאם, כביטוי לחיסכון הטמון ביתרון לגודל; לחלופין, מן הראוי היה להכין לוח להפחתת מחירי המחירון הקיים. דבר זה לא נעשה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד, כי בעקבות הביקורת יוכן לוח להפחתה כאמור, שייכלל במחירון שיפורסם בינואר 1993.

תוספות למחירי המחירון

תוספות מקום: המחירון קובע, כי אם העבודות מבוצעות ביישובים מסוימים שפורטו ברשימה, תשולם לקבלן תוספת. הסיבות לתוספת: תנאי קרקע קשים, שנדרש בהם מאמץ מיוחד, או ריחוק היישוב מיישובים אחרים, דבר המגדיל את עלות הבנייה. החל ב-1990 חלה התוספת על 18 יישובים, ושיעוריה הם בין 2% ל-20% (באילת).

הביקורת העלתה, כי לא נערכו תחשיבים שוטפים, כדי לבחון אם עדיין מוצדק להעניק את התוספת במקומות ובשיעורים הנקובים במחירונים. מתן תוספת בשיעור קבוע לכל פריטי העבודה המבוצעת בשטח, כאשר הקריטריון היחיד לכך הוא מקום היישוב, משמעותו לעתים תשלומי יתר בלתי נחוצים ובלתי מוצדקים. לדוגמה, כאשר עיקר ההוצאה הכרוכה בעבודה נובע מעלות פריטים יקרים ומיעוטה - מהובלה ומהתקנה. אין הצדקה למתן תוספת כאמור, שכן יוקר הפריטים אינו משתנה עקב מיקומו של היישוב.

משרד מבקר המדינה ערך השוואה בין מחירים, שנדרשו במכרזים לביצוע עבודות ביישובים שנכללו ברשימה האמורה, לבין מחירים שנדרשו בעד פריטים זהים במכרזים שנערכו באותו זמן ביישובים שלא שולמה בהם התוספת. הבדיקה העלתה, כי במסגרת כמה מכרזים ביישובים, שאינם ברשימה, היו הצעות המחירים גבוהות מאלה שהתייחסו ליישובים הכלולים בה. כן נמצא, שבמקרים מסוימים אמנם היו המחירים ביישובים שברשימה גבוהים מהנקוב במחירון, אך בשיעור שונה מהמפורט ברשימת התוספות.

בתשובתו מאוקטובר 1992 למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד, כי בהכנת המחירון ל-1993 תישקל התוספת ותיבדק מחדש לאור הערות הביקורת.

תוספת תקורה: המחירון קובע, כי אם נמסר ביצועה של עבודת הפיתוח לחברה משכנת או לקבלן שעיקר עיסוקו בבנייה, תשולם תוספת תקורה בשיעור 5%. משרד מבקר המדינה העיר, כי העיקרון של מתן תוספת תקורה עבר ממחירון למחירון, בלא שהמשרד ערך בדיקות לביסוסה. חשוב לבדוק מדי פעם בפעם את נחיצותה של התוספת כמו גם את שיעורה.

עדכון המחירון

המחירון שיקף את מחירי השוק בתקופה שקדמה למועדי פרסומו, ולא דווקא את המחירים העדכניים למועד זה. תנאי השוק המשתנים מחייבים, שסבירות המחיר הבסיסי במחירון תיבדק גם לנוכח השינויים במצב בענף הבנייה ובשוק עבודות התשתית. הצמדת מחירי הבסיס של המחירון למדד, המשקף תשומות, אמנם מעניקה לקבלן אוטומטית את מלוא הפיצוי על עליות במדד, אך אינה משקפת גורמים אחרים הפועלים במשק העשויים לחולל שינויים בעצם הבסיס של מחירי הפיתוח, לאו דווקא בהתאמה לשינויים במדד התשומות.

1. בידי המשרד היו כלים לבדוק תקופתית את המחירון. בדיקה כזאת יכולה להיעשות על דרך השוואה שוטפת של המחירים במחירון עם הצעות המחירים המתקבלות במכרזים שהוא מפרסם; וכן השוואתם למחירים הנקובים במחירונים שמפיקים גורמים פרטיים.

הבדיקה העלתה, כי בדרך כלל, משפורסם מחירון, הוא לא נבדק מדי פעם, כדי לוודא שהמחירים הנקובים בו עדיין משקפים את המחירים השוררים בשוק. בדיקה כזאת נעשית רק בעת הכנתו של מחירון חדש, ובחודשים שעד הכנתו עשויים לחול שינויים ניכרים בענף הבנייה ובפיתוח הקרקע. לדוגמה, ברבע האחרון של 1991 חלה ירידה במחירי העבודות.

לפי תחשיב של המינהל, היתה העלות הממוצעת לפיתוח דונם קרקע ב-1992 נמוכה בכ-6% מהעלות ב-1991. לכן מסירת עבודות לחברות בנייה סמוך לסוף 1991 לפי המחירון לאותה שנה, ולא לפי מחירון המשקף את ירידת המחירים לפיתוח, העניקה לחברות הבנייה רווחים גבוהים מתנאי השוק. בתקופה זו מסר המשרד עבודות פיתוח בהיקף של כ-66.5 מיליון ש"ח, כך שרווחי היתר על פי החוזים נאמדו בכ-4 מיליון ש"ח. מצב דומה היה בשנים 1989 ו-1990: גם אז חלו שינויי מחירים בענף הבנייה, שלא הובאו לידי ביטוי במחירון שהיה בתוקף באותה עת.

בתשובתו מאוקטובר 1992 למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד, כי הגיע למסקנה שיש לבדוק את המחירון כל כמה חודשים, כדי לתקן עיוותים.

2. לפי ההנחיות של המינהל, מוצמדים המחירים של כ-88% מהפריטים (286 מבין 353) למדד התשומות בבנייה למגורים (להלן – מדד הבנייה), והיתר – למדד הסלילה (51 פריטים) ולמדד עבודות עפר (16 פריטים).

מדד הבנייה אינו משקף בהכרח את מלוא שינויי המחירים של התשומות בפיתוח קרקע לבנייה: הוא מודד שינויים בעלויות חומרים ועבודה המשמשים לבניית דירות, אך אין בין מרכיביו התייחסות לעבודות פיתוח. השימוש במדד הבנייה יש בו, אפוא, כדי לגרום לכך שחוזים לביצוע עבודות פיתוח בלא מכרז אינם משקפים כבר בעת החתימה עליהם את המחירים לאמיתם. לדעת מבקר המדינה, מן הראוי לקבוע מדד נפרד לעבודות פיתוח, בתיאום עם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, או לחלופין – לבדוק אם קיימים רכיבים של מדד הבנייה (כגון שכר עבודה, מלט, שכירת ציוד, הובלה) המשקפים טוב יותר את שינויי המחירים של התשומות בפיתוח הקרקע ולהשתמש בהם.

עוד העלתה הביקורת, שבמחירון אמנם נקבע, כי 25 הפריטים בפרק "עבודות בטון בניקוז ומעברי מים" צמודים למדד הסלילה; אולם בפועל – על פי החוזה הסטנדרטי להתקשרות עם קבלנים וחברות בנייה לביצוע עבודות פיתוח בלא מכרז – קבע המשרד, כי פריטים אלה צמודים למדד הבנייה.

תחולת המחירון

הוראות התכ"ם מגדירות את התנאים למסירת עבודות בלא מכרז וקובעות, כי המחירים – ועצם מסירת העבודה – יהיו בדרך של משא ומתן. הוראות התכ"ם אינן מתייחסות כלל למחירון כבסיס לקביעת המחירים. נוהל המשרד קובע, כי מחיריהן של עבודות פיתוח, הנמסרות לחברה משכנת בלא מכרז באתר שבו היא בונה, יהיו בהתאם למחירון המשרד. הביקורת העלתה:

נוהל המשרד קבע, כי המחירים יהיו בהתאם למחירון שבתוקף בעת הפעלת הבנייה או למחירון שבתוקף בעת מסירת העבודה, אולם לא קבע מי יחליט (החברה המשכנת או המשרד) איזה מחירון ישמש להתקשרות. הוראת המינהל, הכלולה במחירון ל-1992, קבעה, כי החוזה ייערך בהתאם למחירון התקף בעת מסירת העבודה. קביעה זו צמצמה את אפשרויותיו של המשרד לבחור את המחירון המתאים, בעת המשא ומתן למסירת העבודות.

בעניין זה יש לציין, כי לפי סדרי העבודה של המשרד, הזכות לקבל את עבודת הפיתוח בלא מכרז היא אופציה של החברה המשכנת, אם היא הבונה בשטח, אך קביעת התנאים להתקשרות, לרבות המחירון לפיו ישולם לחברה, היא בידי המשרד; אם אין החברה מעוניינת לבצעה בהתאם לתנאים אלה – ראוי למסור את העבודה לפי תנאי השוק.

הנוהל החיל את המחירון רק על עבודות פיתוח הנמסרות לחברות משכנות; הוראות המינהל החילוהו גם על עבודות פיתוח הנמסרות לחברות הבונות מבני ציבור ולחברות הבונות במימון מלא של המשרד.

נוהל המשרד אינו מורה למינהל כיצד לקבוע את מחיריהן של עבודות שאינן כלולות במחירון, והמינהל קובע אותם לפי שיקול דעתו בכל מקרה בנפרד. משרד מבקר המדינה בדק כתבי כמויות ממדגם של 20 עבודות בסכום כולל של 65.4 מיליון ש"ח, שנמסרו ב-1991 וב-1992 בלא מכרז ושכללו 1581 פריטים לביצוע. 638 מהם, כ-40%, בסכום של 14.4 מיליון ש"ח (22% מהסכום הכולל), לא נכללו במחירון המשרד. הבדיקה העלתה, כי אחדים מפריטים אלה לא היו נדירים ונכללו בכמה כתבי כמויות, ולפיכך היה מקום לקבוע להם מחירים במחירון בדרך שנוהג המשרד לגבי פריטי המחירון, כפי שפורט לעיל. מהאמור עולה, שבמקרים רבים השתמש המשרד בדרכים חלופיות למחירון כדי לקבוע מחירים, כגון שימוש במחירון של גורם פרטי, שנועד לשימוש בבנייה פרטית.

טבלה להחזר הוצאות פיתוח

מינהל מקרקעי ישראל מוסר לחברות משכנות קרקע לבנייה במסגרת פרוגרמת הבנייה של המשרד. המשרד מבצע את עבודות הפיתוח של הקרקע ומחייב את החברות להחזיר לו את ההוצאות. החיוב נעשה לפי טבלת "החזרי פיתוח כללי" (להלן - טבלת ההחזר) ולא על פי ההוצאות בפועל בכל פרויקט. טבלת ההחזר הונהגה ב-1976. בתקופה שבין פרסומן של שתי טבלאות מתואמים הסכומים לפי מדד הבנייה.

המינהל מכין מדי שנה בשנה "טבלת כמויות ועלויות מובילות לדונם של פיתוח כללי" (טבלת הכמויות), ובה מפורטות העבודות השונות של המשרד במסגרת הפיתוח הכללי, עלויותיהן והעלות הממוצעת לפיתוח דונם קרקע. טבלת ההחזר מתבססת החל מ-1990 על טבלת הכמויות, וכוללת חיובים בעד פיתוח למגורים ולמוסדות ציבור עבור כבישים, מים, ביוב, חניות, עבודות עפר ושטחי ציבור ובעד ניהול ותכנון. החיוב נעשה בהתאם לשיפועי הקרקע של היישוב, המוגדרים בטבלת הכמויות; ככל שהשיפוע גבוה יותר העלות גבוהה יותר.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה הועלה:

1. חיוב באמצעות טבלה, ולא בעלויות הממשיות שהיו למשרד, נובע מהקושי לסכם את החשבונות של כל עבודות הפיתוח קודם שנמסרת הקרקע לחברה המשכנת. כוונתם של מכיני טבלת ההחזר היא, שהחיוב ישקף בממוצע, בכל יישוב, את העלויות שהיו למשרד בפועל. בדרך כלל לא נהג המשרד לבדוק אם החיוב בהחזר הוצאות הפיתוח אכן שיקף, ולו בקירוב, את ההוצאות שהיו למשרד בביצוע הפיתוח הכללי. יש לציין, כי לעתים פוטר המשרד את החברות מתשלום של החזר הוצאות הפיתוח, כולן או חלקן. דהיינו גם אם תחשיב ההחזר במקרים אלה משקף את הוצאות הפיתוח, בפועל אין המשרד גובה אותן.

2. לא נקבע הליך להכנתה של טבלת ההחזר ולעדכונה. הטבלה כוללת פריטים רבים ומתבססת על מספר רב של הנחות ומקדמים. מחירים ופריטים רבים בה נקבעו בהסתמך על אומדנים (למשל, מידת השוני במחירי פיתוח לדירות בגדלים שונים; תוספות למחירי פיתוח בבנייה מאבן, בתים גדולים וקוטג'ים). ההנחות, האומדנים והמקדמים שביסוד הטבלה נותרו בלא שינוי משנה לשנה, ולא נבדקו דרך קבע. במשרד לא נמצאו הסבר או תחשיב לביסוס ההנחות, האומדנים והמקדמים שבטבלה.

3. טבלת הכמויות התבססה על ממוצעים של אומדני כמויות, שהכין המשרד לעבודות פיתוח כללי כהכנה למסירת העבודות במכרזים. הועלה, שהמשרד לא בדק ולא אימת את הממוצעים בהתייחס לביצוע בפועל (למשל, ניתוח של חשבונות סופיים שהתבססו על כמויות מדודות ומאושרות).

רוב הפריטים בטבלת הכמויות הם כלליים, ללא ספציפיקציות מדויקות, ועלויותיהם הן קירוב בלבד לעלויות בפועל.

טבלת הכמויות לא פירטה כמויות ועלויות בגין ביצוע של עבודות פיתוח באזור ירושלים. בטבלת ההחזר נכלל חיוב בעד עבודות שבוצעו באזור זה, אולם בהעדר נתונים בטבלת הכמויות נקבעו בה הסכומים לפי הערכה.

4. כאשר החיוב בהחזר הוצאות הפיתוח לא נעשה בחודש שבו הוצאה טבלת ההחזר, הוצמדו הסכומים שבה למדד הבנייה. כאמור, מדד זה אינו משקף בהכרח את מלוא השינויים שחלו בתשומות לפיתוח קרקע ולפיכך השימוש בו עלול להביא לתוצאות מוטעות. זאת בייחוד בשנים שהסכומים בטבלאות לא שונו, כמתבקש מהשינויים בעלויות, והוצמדו למחירים ישנים. למשל, בשנים 1987 - 1989 השתמש המשרד בטבלה שהכין ל-1986.



ה"מחירון לעבודות פיתוח" וטבלת "החזרי פיתוח כללי" הם שני כלי עזר למשרד בקשריו עם חברות וקבלנים: המחירון משמש להתחשבויות עם חברות בנייה, שהמשרד מוסר להן ביצוע עבודות פיתוח בלא מכרז, וכן כדי לאמוד את העלות הצפויה של פיתוח קרקע שמבצע המשרד. הטבלה משמשת לחיובן של חברות בנייה בעלויות שהמשרד נשא בהן לפיתוח הקרקע, שהוקצתה לחברות אלה לצורך הבנייה.

בקביעת המחירון לא הובא בחשבון שעבודות בהיקף גדול מקנות יתרון למבצע; לכן היה ראוי לקבוע בו מחירים מיוחדים לעבודות בהיקף גדול. המחירון משמש לפרק זמן קצוב, בדרך כלל שנה, ובו מצמידים את המחירים למדדים שונים, שהעיקרי שבהם - מדד התשומות בבנייה למגורים - מודד רק חלק מהשינויים שחלו בעלויות של עבודות הפיתוח. זאת ועוד, לא תמיד הצמדה למדדים מבטאת את המגמות שבשוק.

המחירון אינו משקף בהכרח אומדן מהימן של העלות הסבירה. במקרים רבים התבססו מחירי הפריטים הכלולים בו על נתונים בלתי מספיקים, ועדכונו נתון בלעדית לשיקול דעתם של עורכיו. שומה על המשרד להקפיד ולעדכן את המחירון ומוטב שימעיט להתקשר ולשלם על פיו. לדעת מבקר המדינה ראוי שהמשרד ימסור עבודות בדרך של מכרז וישלם בהתאם למחירים שיתקבלו בו.

אשר לטבלת "החזרי פיתוח כללי", ממצאי הביקורת מראים, כי בדרך כלל לא נהג המשרד לבדוק האם חייב את חברות הבנייה בהחזר מלוא הוצאות הפיתוח שהיו לו. בהכנתה של הטבלה התבסס המשרד על אומדנים, הנחות ומקדמים רבים, אשר ביסודם עברו בלא שינוי משנה לשנה ולא נבדקו דרך קבע. לדעת מבקר המדינה, יש לעשות מדי פעם בפעם את הבדיקות האמורות ולתקן את הטבלה בהתאם לתוצאות, כדי שחברות הבנייה יחויבו בהחזר הוצאות פיתוח מדויק יותר.

אישורים חריגים לפתרונות דיור

ריכוז ממצאים

משרד מבקר המדינה בדק את הרכבה וסדרי עבודתה של "הוועדה הציבורית" - ועדת ערעורים עליונה לחריגים בנושא אכלוס (להלן - הוועדה) במשרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) - ואופן הטיפול של המשרד בשני מבקשי סיוע בדיור.

בחודשים פברואר - יולי 1992, היו בוועדה 11 חברים. חמישה מבין שבעת נציגי הציבור בוועדה היו חברים במרכז הליכוד, מפלגה שהיה חבר בה שר הבינוי והשיכון דאז, ואחד היה פעיל במפלגת ש"ס.

במועד הביקורת, יולי 1992, היו בוועדה שנים עשר חברים. מבין שבעת נציגי הציבור שלושה היו חברי מרכז מפלגת העבודה, מפלגה ששר הבינוי והשיכון חבר בה ואחד פעיל במפלגת ש"ס, שסגן שר הבינוי והשיכון חבר בה.

אף שהוועדה פועלת זה 14 שנים, לא קבע המשרד בנוהל, עד למועד סיום הביקורת, את תפקידיה, סמכויותיה ואת סדרי עבודתה.

כללי המשרד לעניין הזכאות לסיוע בדיוור לא נקבעו בתיאום עם משרד האוצר, בהתאם לחוק הלוואות לדיוור, התשנ"א-1991.

הוועדה לא ניהלה פרוטוקולים מסודרים; אופן הרישום לא איפשר מעקב מסודר אחרי דיוניה, ולא ניתן לדעת מי מבין חבריה השתתף בהם.

הוועדה אישרה בדצמבר 1991 לסגן ראש רשות מקומית מטעם מפלגת הליכוד (להלן - המועמד) דירה בשכירות זמנית עד שימצא פתרון קבע.

החלטת הוועדה נתקבלה שלא בנוכחות רוב חבריה, ובלי שנדונה בוועדת האכלוס העליונה של המשרד, כמתחייב, לפני הבאתה לדיון בוועדה.

בסוף דצמבר 1991 קיבלה הוועדה החלטה נוספת לאשר לאותו מועמד דירה בת ארבעה חדרים, הגדולה מזו שזכאית לה משפחה בת שש נפשות כמשפחת המועמד. ב-7.1.92 אישרה הוועדה למועמד את רכישתה של דירה בת ארבעה חדרים; בו ביום פורסמה הדירה למכירה ביישוב, על לוח המודעות של עמידר - החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ (להלן - עמידר) בשיטת "כל הקודם זוכה", והמועמד זכה בה.

עמידר העבירה את החזקה בדירה למועמד, בלי שנחתם עמו חוזה רכישה ובלי שהושלמו ההליכים המתחייבים.

במארס 1992 החליטה הוועדה לאשר למועמד תוספת הלוואה בסך 85,000 ש"ח לרכישת הדירה, מעבר לסיוע המקובל.

המועמד לא סיים את הליכי רכישת הדירה עד אוגוסט 1992, חרף התראה מאפריל 1992.

היועץ המשפטי לממשלה ביקש מן המשרד, עוד בדצמבר 1991, הבהרות לגבי החלטת הוועדה אך נענה באיחור ניכר ובתשובות חלקיות בלבד.



משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) עוסק בין היתר במתן פתרונות דיור, לרבות סיוע בשכר דירה לאזרחים שהוכרו על ידו כזכאים לכך. במשרד פועלות ועדות אחדות, ובכללן "ועדת אכלוס עליונה". תפקידה לדון בערעורים של מבקשי סיוע שנדחו ולא קיבלו פתרון במסגרת תכניות הסיוע השונות, ואינם עומדים בקריטריונים הרגילים של המשרד לסיוע בדיוור. בראש הוועדה מכהן מנהל אגף האכלוס או סגנו, וחברים בה עובדי המשרד ונציגי חברות האכלוס - עמידר ועמיגור.

ה"ועדה הציבורית" (להלן - הוועדה) היא ועדת ערעורים הפועלת במשרד כערכאה עליונה. הוועדה מונתה בידי שר הבינוי והשיכון ב-1978. העומד בראשה וכמה מחבריה הם נציגי ציבור. בכתב המינוי של הוועדה קבע השר, שתפקידה לדון בערעורים של מבקשי סיוע בדיוור, שבקשותיהם אינן

עומדות בקריטריונים הרגילים ולפיכך נדחו בוועדות האחרות, וכן לפעול לפי מיטב שיקול דעתה, במסגרת כללי התכניות. במכתבו מינואר 1989 אל יושב ראש הוועדה, הסמיך השר את הוועדה לדון בבקשות חריגות ומיוחדות של משפחות במצוקה, שלא נמצא להן פתרון במסגרת כללי התכניות של המשרד. במכתב נקבע, כי החלטותיה של הוועדה תקפות אם נכחו בה רוב חבריה, וכאשר הדעות חלוקות - יש ליושב הראש קול נוסף.

בחודשים אפריל - יולי 1992 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את הרכבה וסדרי עבודתה של הוועדה. כמו כן נבדק במפורט אופן הטיפול בשני מקרים, שבהם נתן המשרד אישורים חריגים לפתרונות דיוור. הבדיקה נעשתה במשרד ובעמידה - החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ (להלן - עמידה).

הרכב הוועדה ונוהלי עבודתה

בתקופה נובמבר 1991 - נובמבר 1992 היו בוועדה 8 - 12 חברים. עד יולי 1992 היו שבעה מבין חבריה נציגים מקרב הציבור, שניים היו עובדי המשרד ועוד שני עובדי מדינה אחרים - אחד מהמשרד לקליטת העלייה והאחר מפקח ארצי לשומות בנציבות מס הכנסה.

נמצא, כי חמישה מבין שבעת נציגי הציבור היו חברים במרכז הליכוד, מפלגה שהיה חבר בה שר הבינוי והשיכון דאז, ואחד היה פעיל במפלגת ש"ס.

מיולי 1992 פועלת הוועדה בהרכב חדש. בוועדה שנים עשר חברים - חמישה עובדי מדינה ושבעה אנשי ציבור. אחד מחברי הוועדה מונה מחדש - איש ציבור שהיה פעיל במפלגת ש"ס, שבה חבר סגן שר הבינוי והשיכון. הועלה, כי שלושה מבין חברי הוועדה החדשים הם חברי מרכז מפלגת העבודה, מפלגה שחבר בה שר הבינוי והשיכון.

מן הנתונים שריכזה הביקורת עולה, כי בשבעת החודשים מ-1.12.91 עד 21.6.92 דנה הוועדה ב-574 בקשות, מהן אושרו 359 (62%). בחודשים אוגוסט - נובמבר 1992 דנה הוועדה ב-564 בקשות, מהן אושרו 173 (31%). אף שהוועדה פועלת זה 14 שנים ודנה בערעורים רבים, לא קבע המשרד בנוהל, עד למועד סיום הביקורת, את תפקידיה, סמכויותיה ואת סדרי עבודתה. הנוהל דרוש כדי להבטיח שהוועדה תפעל על פי אמות מידה ברורות ושוות בבואה לאשר סיוע לדיוור למי שאינם זכאים לו על פי הקריטריונים שנקבעו בתכניות הסיוע של המשרד.

זאת ועוד, החלטותיה של הוועדה לאשר חריגה מתכניות הסיוע משמשות אסמכתא למשרד להנפקת תעודות זכאות, שלפיהן ניתן לקבל הלוואות בבנקים למשכנתאות. דא עקא, החלטות אלה מתקבלות בוועדה בלי השתתפות נציגי משרד האוצר. לדעת מבקר המדינה, מן הראוי שנציגי משרד האוצר ישתתפו בדיוני הוועדה ובהחלטותיה. בעניין דומה העירה מבקר המדינה בדוח שנתי 42, עמ' 185, בפרק "הקצאת קרקעות לבניית דירות, באמצעות משא ומתן". ועדת ההקצאות, שהוקמה לקביעת הקרקעות שיוקצו לבנייה בלא מכרז לחברות בנייה, הורכבה מאנשי המשרד, ולא השתתפו בה נציגים ממשרדי ממשלה אחרים או נציגי ציבור שיכולים להשתתף בדיונים ולתרום להחלטות, מזווית ראייה רחבה.

בפברואר 1993 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת יפנה למשרד האוצר בבקשה כי ימנה נציג מעובדיו לוועדה.

על פי חוק הלוואות לדיוור, התשנ"א-1991, כפי שתוקן בינואר 1992, יש לקבוע את הכללים לעניין הזכאות לסיוע בדיוור בתיאום עם משרד האוצר. המשרד לא עשה כן.

באשר לסדרי עבודתה של ועדות ערעורים, העיר מבקר המדינה עוד בדוח שנתי 32, עמ' 181, בפרק "פעולות אכלוס - טיפול בבקשות חריגות ובערעורים", כי בפרוטוקולים משיבות ועדת המשנה לוועדת האכלוס העליונה לא נהגו לרשום את שמות המשתתפים. גם בביקורת הנוכחות התברר, כי אין הוועדה מנהלת פרוטוקולים מסודרים מדיוניה, ואין מציינים את שמות משתתפי הוועדה.

בפברואר 1993 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת יוקפד על ניהול תקין של הפרוטוקולים.

להלן שני מקרים, שבהם ניתנו אישורים חריגים לפתרונות דיור בדרך החורגת מכללי מינהל ציבורי תקין.

מתן דיור לסגן ראש רשות מקומית

1. מועמד מסויים (המועמד), כיהן עד מארס 1992 כסגן ראש רשות מקומית, מטעם מפלגת הליכוד. ב-12.11.91 הוא הגיש בקשה לבנק לקבל באמצעותו סיוע בדיור. בקשתו נדחתה.

ב-17.11.91, לפני קבלת התשובה מהבנק, כתב מנהל מחוז הנגב בעמידר ללשכת יו"ר דירקטוריון עמידר, שלא ניתן לאתר עבור המועמד דירה פנויה ממלאי הדירות של עמידר המתאימה לאכלוס שש נפשות, כמשפחת המועמד, פרט לשתי דירות קוטג' המיועדות למכירה; לכן הוא ממליץ להשכיר למועמד לשנתיים את אחת משתי דירות הקוטג' (להלן - מכתב ההמלצה). לא נמצא, שבאותו מועד היתה פנויה של המועמד לעמידר, ולא ברור מדוע טיפלה עמידר בעניינו.

ב-8.12.91 פנה מרכז הוועדה אל מנהל מחלקת האכלוס במחוז הנגב שבמשרד וביקש להנחות את המועמד בעל פה ובכתב בדבר דרך הטיפול בבקשות חריגות, כדי שיעשה את הדרוש שבקשתו תובא לדיון. כן ביקש לצרף את מנהל אגף האכלוס ולשכת השר לרשימת המכותבים לגבי המשך הטיפול בו. באותו יום פנה המועמד למנהל מחלקת האכלוס במחוז הנגב שבמשרד, וביקש לאפשר לו לקבל דירה בשכירות ציבורית עד שימצא פתרון קבע. בבקשתו הסביר, כי הוא נאלץ למכור את דירתו עקב החזרי משכנתא גבוהים, וכי התחייב לפנות את דירתו בסוף דצמבר 1991. הוא ציין, שאין דירות פנויות להשכרה בשוק החופשי, ובתוקף תפקידו הציבורי עליו להתגורר ביישוב.

חודש לאחר מכתב ההמלצה דלעיל של מנהל מחוז הנגב בעמידר הובאה בקשת המועמד לפני הוועדה, וזו, בישיבתה מ-22.12.91, אישרה למועמד, בהתחשב "ברקע ובנסיבות", דירה "בשכר דירה חופשי" באופן זמני, עד שיימצא פתרון קבע. נמצא, כי בדיון השתתפו ארבעה חברים, כולם נציגי ציבור, ובהם שלושה חברי מרכז הליכוד. ההחלטה התקבלה, אף על פי שבחקירה שעשה המשרד, כמקובל, הועלה כי הכנסתו הממוצעת של המועמד היתה גבוהה במידה ניכרת מהשכר הממוצע במשק. לכך יש להוסיף, כי על פי כללי המשרד לא היה המועמד זכאי לסיוע בדיור.

2. החלטת הוועדה לא נתקבלה בנוכחות רוב חבריה, כמתחייב מכתב המינוי של הוועדה. יתירה מזו, כאמור, הוועדה היא ועדת ערעורים, ותחילה היתה צריכה הבקשה להידון בוועדת האכלוס העליונה. לא כך היה במקרה הנדון. אופן קבלת ההחלטה והנסיבות שבהן נתקבלה מעוררים ספק כבד אם הדיון בבקשת המועמד היה בלא משוא פנים.

3. למחרת אישור הבקשה בוועדה, פנה היועץ המשפטי לממשלה ליועצת המשפטית של המשרד בבקשה לקבל פריטים על בקשתו של המועמד, אשר "לפי המידע שנמסר לנו נדונה זה עתה בקשתו בוועדה שבנדון ועל אף שהיה לו דיור ואמצעים להשגתו, קיבלה ועדת הערעורים את בקשתו". 18א

תשובתה של היועצת המשפטית נשלחה רק כעבור שלושה חודשים, ב-15.3.92; בפרק זמן זה התקבלו החלטות נוספות בעניינו של המועמד, כלהלן:

(א) ב-31.12.91 החליטה הוועדה לאשר למועמד דירה בת ארבעה חדרים לפחות - גדולה מזו שזכאית לה, לפי נוהלי המשרד, משפחה בת שש נפשות. ההחלטה נתקבלה בוועדה בנוכחות ארבעה חברים בלבד.

(ב) ב-5.1.92 הורה המשרד לעמידר לפרסם למכירה - למשפחות זכאיות המתגוררות ביישוב זה, לפי העיקרון של "כל הקודם זוכה" - ארבע דירות, מהן שתי דירות קוטג' בנות ארבעה חדרים כל אחת. למחרת, ב-6.1.92, גם נערכה שומה של הדירות מטעם עמידר.

מנהל מחלקת האכלוס במחוז הנגב שבמשרד המליץ בפני הוועדה לכלול את המועמד ב"תכנית הסיוע" לבעלי דירה באזור פיתוח. למחרת היום, ב-7.1.92, החליטה הוועדה, כי "בהתחשב בכך שאושרה (על ידה) דירת ארבעה חדרים והדירה היחידה ביישוב מוצעת למכירה, מאושרת (למועמד) רכישה ישירה"¹. עוד באותו יום אישרה הוועדה לכלול את המועמד בתכנית הסיוע לבעלי דירה באזור פיתוח. על ההחלטה חתמו שלושה חברי ועדה בלבד.

באותו יום גם פרסם הסניף המקומי של עמידר הודעה על לוח המודעות של החברה ובה פרטים על ארבע דירות שיועמדו למכירה בשיטת "כל הקודם זוכה". ההודעה פורסמה על לוח המודעות של עמידר בבוקר, בשעה 7:00, ומייד עם הפרסום נרשמו ארבעה מועמדים, ובהם המועמד. המועמד הוא זוכה בדירת הקוטג', שנועדה לזכאים בלבד, מקרב המתגוררים ביישוב. התברר, כי הדירה שנמכרה למועמד יועדה קודם לכן להשכרה למורה מבאר שבע, שבאה לגור ולהורות ביישוב זה. למורה הושכרה דירה אחרת.

מינהלנית מכירות ונכסים בסניף המקומי של עמידר מסרה למשרד מבקר המדינה, כי בשעות הלילה של 6.1.92 היא קיבלה מהמשרד הוראה לפרסם את הדירות למכירה כבר למחרת היום.

לדעת מבקר המדינה, הפרסום היה בלתי נאות, משום שלא איפשר לכל הזכאים, המעוניינים לרכוש דירה, לקבל בעוד מועד את המידע הדרוש. יתר על כן, אופן פרסום המודעה ודרך קבלת ההחלטות על מכירת הדירות שפורסמו בה, מעלים חשש כבד שלא שיקולים ענייניים בלבד עמדו ביסודן.

(ג) בסיכום דיון מיום 9.1.92 בין סגן מנהל המחוז במשרד ומנהל המחוז בעמידר צוין, כי מנכ"ל המשרד ויו"ד דירקטוריון עמידר אישרו לביצוע סיכום לפיו יוכל המועמד לעשות שימוש בדירת הקוטג' לאחר תשלום מקדמה בסך כ-10,000 ש"ח, בתנאי שיתחייב בתצהיר נוטריוני להשלים את הליכי הרכישה בתוך 30 יום מקבלת המפתחות לדירה ויגיש שטר ביטחון על היתרה. הנימוקים לסיכום היו: "מפאת מצוקת הדיור שאליה נקלע (המועמד) ומאחר והבנקים למשכנתאות לא נותנים הלוואות להיום". המועמד חתם על תצהיר נוטריוני שבו התחייב להשלים את הליכי הרכישה בתוך 30 יום מקבלת המפתחות, שאם לא כן - יפנה את הדירה בלא ערעור. באותו תצהיר התחייב המועמד להפקיד שטר ביטחון של 100,000 ש"ח להבטיח את תשלום יתרת מחיר הדירה, לאחר ניכוי מקדמה של 10,000 ש"ח שעליו לשלם עוד לפני קבלת החזקה לידיו. בתשובתו מיולי 1992 למשרד מבקר המדינה ציין יושב ראש דירקטוריון עמידר, כי לא אישר את הסיכום המיוחס לו על פי המסמכים.

נמצא, שעל פי אישורו של מנהל מחוז הנגב בעמידר נמסרה למועמד החזקה בדירה אף לפני שהושלם תשלום המקדמה כאמור. עוד נמצא, כי הליכי הרכישה לא הסתיימו בתוך 30 יום, כפי שהתחייב המועמד, כמובא להלן:

ב-6.3.92, כחודשיים לאחר ההרשמה לרכישת דירת הקוטג', הגיש המועמד בקשה לתוספת סיוע לרכישת הדירה, בנוסף לסיוע הרגיל של 15,000 ש"ח שזכאי לו בעל דירה, על פי נוהלי המשרד. למחרת, ב-7.3.92, החליטה הוועדה "לאור הנסיבות המיוחדות ובמיוחד מצבו הכלכלי הקשה שאינו מאפשר קבלת הלוואה בנקאית, לאשר הלוואה בסך 100,000 ש"ח ב-4% ריבית הצמדה מלאה ל-28 שנים להשלמת הרכישה".

על ההחלטה חתמו חמישה מבין 11 חברי הוועדה, מהם ארבעה חברי מרכז הליכוד. אף אחד משני עובדי המשרד - מנהל אגף האכלוס והיועצת המשפטית של המשרד - לא השתתף, על פי התיעוד, בקבלת החלטה זו, כמו גם בהחלטות קודמות של הוועדה בעניינו של המועמד.

4. כאמור, ב-15.3.92 לאחר שכבר נתקבלו ההחלטות ונעשו פעולות בעניין בקשת המועמד, השיבה היועצת המשפטית של המשרד ליועץ המשפטי לממשלה. במכתבה ציינה, כי החלטת הוועדה

¹ רכישה ישירה פטורה כלל ממכרז, ומיועדת למי שהוא בבחינת זכאי.

הציבורית מיום 22.12.91 להשכיר למועמד דירה באופן זמני בשכר דירה חופשי - לא מומשה. כן ציינה, שעמידת פרסמה למכירה ארבע דירות למשפחות זכאיות, לפי הכלל של "כל הקודם זוכה", וכי משפחת המועמד זכתה באחת הדירות. במכתב לא פירטה היועצת המשפטית את ההחלטות האחרות שנתקבלו בוועדה, ואשר איפשרו למועמד לרכוש את הדירה הנדונה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה היועצת המשפטית של המשרד, כי החומר האחרון שהובא לידיעתה היה מכתבו של מנהל מחלקת אכלוס במחוז הנגב במשרד מ-3.3.92, שקדם להחלטת הוועדה מ-6.3.92. ואולם, יש לציין, כי גם החלטת הוועדה מ-7.1.92 לא נזכרה במכתבה כאמור ליועץ המשפטי לממשלה.

ב-5.4.92 פנה היועץ המשפטי לממשלה אל מנכ"ל המשרד והדגיש את הצורך בקביעת נהלים לעבודת הוועדה. הוא גם ביקש לדעת מדוע לא מומשה החלטת הוועדה מיום 22.12.91, בדבר אישור דירה בשכר דירה; מה היו שיקולי הוועדה לאישור הבקשה; מה פשר הכלל של "כל הקודם זוכה", ומה היה אופן פרסום מכירת הדירות לפיו. כן הוסיף היועץ המשפטי, כי חזרו וקבלו בפניו, ששיקוליה של ועדת הערעורים העליונה לגבי חלק מהבקשות המובאות לפניה, אינם ענייניים ולוקים במשוא פנים, בשיקולים מפלגתיים ואחרים. עם זאת הדגיש שהמדובר במידע גרידא, בלי שיש בידו לאמתו או להכחישו.

בתשובתו מסוף מאי 1992 הסביר מנכ"ל המשרד ליועץ המשפטי לממשלה, כי לאחר שמצא, כי "החלטת הוועדה לא תאמה באופן קיצוני את הנהלים והכללים במשרד", הורה על אי ביצוע ההחלטה ועל הבאת העניין לדיון חוזר. הוא לא פירט את ההחלטות הנוספות שקיבלה הוועדה בעניין המועמד, ולא התייחס להליכי המכירה בשיטה של "כל הקודם זוכה".

5. באפריל 1992 שלחה עמידר למועמד מכתב בחתימתו של סגן מנהל מחוז הנגב, ובו נתבקש המועמד לסיים את הליכי הרכישה בתוך שבועה ימים, שאם לא כן תיאלץ החברה לדרוש את החזרת הדירה ולחייבו בדמי שכירות ראויים עד להחזרתה בפועל.

נמצא, שהליכי הרכישה הסתיימו רק באוגוסט 1992, בלי שעמידר ניצלה את זכותה לפנות את המשתכן על הפרת התחייבויותיו.

אישור דירה בשכירות למנהל מחלקה במועצה מקומית

מנהל מחלקת המשק ברשות מקומית אחרת (להלן - מועמד א'), פנה לראשונה למשרד ב-1982 בבקשה לקבל דירה בשכירות, עקב גירושיו. בקשותיו וכן ערעוריו נדחו.

בנובמבר 1987 החליטה הוועדה לדחות את בקשתו לדירה בשכירות או לרכישה ישירה, אך אישרה לו הלוואה כבודד חסר דירה. הפונה לא מימש את זכאותו זו, המשיך בפניותיו למשרד לקבלת אישור רכישה ישירה של דירה מעמידר, או דירה בשכירות, אך נדחה. ב-17.11.91 הודיע מנהל אגף האכלוס במשרד למנהלת האכלוס האזורית במחוז המרכז במשרד, שעל פי הוראת השר מיום 14.11.91 יש להקצות למועמד א' דירה בתנאי שד"ח (שכר דירה חופשי) מתוך מלאי הדירות ביישוב שבו מתגורר מועמד א'.

בתשובתה מ-16.12.91 למנהל אגף הודיעה מנהלת האכלוס האזורית במחוז המרכז, כי אין דירה פנויה ביישוב ומאחר שכבר אושרו שלושה מועמדים נוספים לקבלת דירה בשכירות, על מועמד א' להמתין בתורו. באותו יום נערכה גם חקירה בעניינו של מועמד א' ונמצא, כי משכורתו החודשית הממוצעת לסוף שנת 1991 הגיעה ל-5,700 ש"ח (ברוטו).

ב-7.1.92 כתב לה מנהל אגף האכלוס במשרד: "בהמשך למכתבי בנדון מ-17.11.91 אבקשך להקצות (למועמד א') דירת שד"ח (ביישוב סמוך) מתוך המלאי ביישוב זה". כחודשיים לאחר מכן הוצעה למועמד א' דירה ביישוב הסמוך למקום מגוריו, אך הוא סירב לקבלה. בראשית יוני הוצעה לו דירה אחרת ביישוב זה. במועד הביקורת טיפל סניף ערי השרון בעמידר בהקצאת הדירה למועמד א'.

מתשובות המשרד ועמידר למשרד מבקר המדינה מתברר, כי מועמד א' סירב לקבל גם את הדירה השנייה שהוצעה לו בתנאי שד"ח.

במשרד אין נוהל להקצאת דירה בשכר דירה חופשי. בהנחיות בעניין זה שנתנו מנהל אגף נכסים ודיור ומנהל אגף האכלוס במשרד ביולי 1991, נאמר, שדירות בשכר דירה חופשי יושכרו רק למשפחות חסרות דיור מבין תושבות היישוב. כן נקבע, כי הודעה על דירות פנויות יש לפרסם במשך שבוע ימים על לוח המודעות של משרדי החברה המאכלסת ביישוב. דירות, שלא הוקצו בשלב הראשון, על החברה המאכלסת לפרסם לזכאים ותיקים מכל רחבי הארץ.

במשרד ובחברה לא נמצאו מסמכים המעידים שהדירות, שנועדו להקצאה למועמד א', פורסמו על לוח המודעות במשרדי עמידר כדירות שנועדו למשפחות תושבות היישוב בלבד, כמתחייב על פי הנחיות המשרד. מאחר שמועמד א' לא היה תושב העיר שבה הוצעו לו שתי הדירות, היה על החברה המאכלסת לפרסם את הדירות שיועדו לו להקצאה לזכאים ותיקים מכל רחבי הארץ.

מן המתואר לעיל עולה חשש, כי ההחלטה על הקצאת הדירה למועמד א' התקבלה שלא על פי שיקולים ענייניים בלבד, מה גם שבקשתו נדחתה בוועדה, עוד בנובמבר 1987, ומאז לא הובאה לדיון נוסף.



ועדת הערעורים העליונה של המשרד דנה בערעורים של מבקשי סיוע לדיור בלי שפעולתה עוגנה בנוהל המשרד, ובלא תיאום עם משרד האוצר, המתחייב מחוק הלוואות לדיור, התשנ"א-1991. בתקופת הביקורת היו כמה מחברי הוועדה חברים במרכזי המפלגות של השרים הממנים.

הטיפול של המשרד ושל עמידר במתן הסיוע לדיור לסגן ראש רשות מקומית ושרשרת ההחלטות של הוועדה בעניין מעלים חשש, שהשיקולים שהנחו את מקבלי ההחלטות לא היו ענייניים בלבד.

תשובותיה של היועצת המשפטית במשרד ליועץ המשפטי לממשלה לא היו מלאות. הן ניתנו באיחור של כשלושה חודשים, לאחר שנתקבלו החלטות, שאיפשרו למועמד לרכוש את הדירה בתנאים, שלא היה זכאי להם. בתשובתו למשרד מבקר המדינה לא הסביר המנכ"ל את הרכב הוועדה ואת דרך קבלת ההחלטות בהרכב חסר. הוא גם לא הסביר את מתן האישור לחרוג מן הנהלים, ולהעביר את החזקה בדירה למועמד לפני שהושלמו ההליכים המתחייבים.

מכל האמור לעיל עולה, שהמשרד נתן סיוע בדיור והטבות למועמד, שהוא נבחר ציבור, בהעדפת המועמד ובהליכים הנוגדים סדרי מינהל תקין.