

משרד הבינוי והשיכון

פעולות ביקורת

באגף האכלוס של המשרד, בעמידר ובבנקים למשכנתאות נבדקו סדרי הבקרה של המשרד על מתן מענק השתתפות בשכר דירה.

במשרד הראשי, במשרדי האוצר, הדתות, והעבודה והרווחה, במפעל הפיס ובחטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית נבדקו סדרי מימון הבנייה של מוסדות ציבור שאמורים לקום במגזר העירוני והכפרי.

במחוז המרכז של המשרד, בעמידר, במחלקה לשירותים חברתיים במועצה המקומית רמת השרון ובאחד הבנקים למשכנתאות נבדק מקרה של מתן סיוע בדיוור למשפחה באורח לא תקין, שהתמשך על פני שנים.

במשרד הראשי ובמחוז המרכז, במשרד העבודה והרווחה ובעמידר נעשה מעקב על פעולות המשרד להקמת מעונות לזקנים. אשר להיבטים נוספים בטיפול בזקנים בביתם ובקהילה, ראו עמ' 000.

מענק השתתפות בשכר דירה

משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) מאשר למשפחות נזקקות, שאין ביכולתן לממן את שכר הדירה, מענק השתתפות בשכר דירה. מספר המקבלים את מענק ההשתתפות בשכר דירה, בדצמבר 1998, הגיע לכ- 162,000, מהם כ- 127,000 עולים חדשים.

מענק השתתפות בשכר דירה ניתן על פי הוראות המעוגנות בנוהל המשרד "השתתפות בתשלום שכר דירה" מספטמבר 1997 (להלן - הנוהל). הנוהל מפרט את תנאי הזכאות לקבלת השתתפות בתשלום שכר דירה, את היקף הסיוע ומשכו ואת אופן ביצועו.

זכאים המתגוררים בדירות בניהול של חברות מאכלסות, כמו עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ (להלן - עמידר) מקבלים את המענק ישירות מהחברה המאכלסת על ידי הפחתה מתשלום שכר הדירה.

בשנת 1998 שילם המשרד בגין מענקי השתתפות בשכר דירה כ- 1.1 מיליארד ש"ח. התקציב בנושא זה לשנת 1999 הגיע לסכום דומה. הטיפול בזכאים למענק השתתפות בשכר דירה נעשה באמצעות הבנקים למשכנתאות. על פי ההסכמים בין הממשלה לבין בנקים אלה, מוטל עליהם לבדוק ולאמת את זכאותם של מבקשי הסיוע לקבל את המענק ולשלם להם את המגיע להם; תמורת פעולות אלה משלם המשרד עמלות

לבנקים. בשנת 1998 שולמו לבנקים עמלות בסכום של כ-42.5 מיליון ש"ח, ובשנת 1999 נקבע תקציב של כ-38 מיליון ש"ח למטרה זו.

בחודשים יוני-ספטמבר 1999 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי הבקרה של המשרד על מתן מענק ההשתתפות בשכר דירה. הבדיקה נערכה באגף האכלוס של המשרד ובעמידר. בדיקה משלימה נערכה בשלושה בנקים למשכנתאות.

חקירה לאימות מגורים

על פי הנוהל, על מקבל הסיוע להתגורר דרך קבע וברציפות במשך כל תקופת הסיוע בדירה שעבורה נועדו דמי השכירות. הדירה תשמש למטרת מגורים בלבד, ומקבל הסיוע מתחייב להשתמש בכספי הסיוע אך ורק לצורך תשלום שכר דירה, ולא למטרה אחרת. למעט עולים קשישים, לא יינתן סיוע למתגורר בדירה בבעלות בן זוג או בת זוג לשעבר, או למתגורר בדירה בבעלות קרוב משפחה שהוא: הורה, ילד, חתן או כלה.

כדי להבטיח שכספי הסיוע של מענקי ההשתתפות בשכר דירה ישמשו למטרה לה נועדו, על הבנקים למשכנתאות לבצע חקירות לאימות מגורים, על פי רשימות מדגמיות שינפיק אגף האכלוס של המשרד, אחת לחודש. הבנק אמור לדווח למשרד על תוצאות החקירות באופן שוטף. החקירות נועדו לאמת בייחוד את נכונות זהותם של בעלי הדירה ואת פרטי המתגוררים, וכן שהדירה נועדה למגורים.

על פי הנוהל, עם קבלת ממצאי החקירה לאימות מגורים, המעידים שמקבל הסיוע לא היה זכאי לו, יעביר הבנק למשרד טופס רישום ובו "הערת אזהרה"; אגף האכלוס ירשום בקובץ הנתונים של המשרד (להלן - קובץ המשרד), "הערת אזהרה" שתמנע ממנו מתן סיוע בעתיד, עד להחזר התשלומים שקיבל שלא כדין; החזיר מקבל הסיוע את חובו לבנק, יפעל המשרד להסרת "הערת האזהרה".

הביקורת העלתה, כי מרבית העולים מקבלי הסיוע (שמספרם בדצמבר 1998 היה כ-94,000), לא נבדקו ולו בדיקה מדגמית לאימות הנתונים שמסרו, ובייחוד מקום המגורים, לשם קבלת הסיוע. לפי חישובי הביקורת, גובה הסיוע של המשרד, שלגביו לא נבדק אם אכן שימש למטרה שלה נועד, הגיע בשנת 1998 לכ-600 מיליון ש"ח.

לפי נתוני המשרד, הועברו לבנקים בתקופה ינואר-1997 10,153 מקבלי מענק ההשתתפות בשכר דירה, כדי שהבנקים יעשו חקירות לאימות מגוריהם של מקבלי הסיוע. על פי נתונים מיוני 1999, שנמסרו לביקורת, לא דיווחו הבנקים למשרד על תוצאות החקירות של 1,891 מקבלי סיוע (כ-19%); לגבי 1,020 מהם, החקירה היתה צריכה להיעשות 5-17 חודשים קודם לכן. אף על פי כן, לא נקט המשרד את כל הצעדים כדי לגרום לכך שהחקירות יבוצעו במועד.

הבנקים דיווחו למשרד, שלגבי 713 (כ-7%) מבין 10,153 המקרים האמורים, מהם 382 בשנת 1998, היו התוצאות "לא תקינות". משרד מבקר המדינה העלה, כי הדיווח על תוצאות "לא תקינות" בחקירות בשנת 1998, היה בחלקו שגוי, דבר המעמיד בספק את אמינות הדיווח של הבנקים למערכת הממוחשבת של המשרד (ראו להלן). בעקבות הביקורת חישב המשרד את היקף הסיוע שניתן שלא כדין, לכלל האוכלוסייה שלגביה התייחסו הבדיקות – כ-50,000 מקבלי מענק - ולפי חישוביו הגיע סיוע זה בשנת 1998 לכ-7.7 מיליון ש"ח.

1. משרד מבקר המדינה בדק אקראית 52 מקרב 382 מקבלי סיוע בשנת 1998, שהבנקים דיווחו לגביהם על תוצאות "לא תקינות". הבדיקה העלתה, כדלקמן: 37 מקבלי סיוע (כ-70%) לא התגוררו בדירות בהתאם לתנאי הסיוע; לגבי חמישה מקבלי סיוע (כ-10%) לא עשה אחד הבנקים חקירה לאימות מגורים; חמישה (כ-10%) - התגוררו בדירות בהתאם לתנאי הסיוע; ויתר החמישה (כ-10%) התגוררו בדירות בהתאם לתנאי הסיוע, אולם שינו את מענם ולא הודיעו על כך לבנק, כנדרש.

בתשובתו מינואר 2000 הודיע אחד הבנקים למשרד מבקר המדינה, כי לגבי חמישה מקבלי סיוע לא נמצאו בתיקי הבנק תוצאות החקירות, ואולם הן נערכו והוא דיווח לגביהן למשרד על תוצאות "לא תקינות".

לפיכך, מספר מקבלי הסיוע שלא התגוררו בדירות בהתאם לתנאי הסיוע, מבין 52 מקבלי הסיוע שנבדקו הגיע ל-42 (כ-80%).

2. בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה לגבי 37 מקבלי הסיוע שלא התגוררו בדירות בהתאם לתנאי הסיוע, הועלה כדלקמן:

(א) תביעות להחזר כספים – ב-26 מבין 37 מקבלי הסיוע האמורים דרשו הבנקים ממקבלי הסיוע להחזיר את הכספים שקיבלו, בסכום כולל של כ-170,000 ש"ח; ממועד הדרישה להחזר ועד מועד עריכת הביקורת, עבר פרק זמן שבין כחודשיים ועד 17 חודש, אך מקבלי הסיוע לא סילקו את חובם; לשלושה מקבלי סיוע נוספים לא שלחו הבנקים דרישה להחזר; ארבעה מקבלי סיוע החזירו את המענקים, וארבעה מקבלי הסיוע הנותרים קיבלו פטור מהחזר הכספים בוועדות ערעורים של המשרד.

(ב) ביצוע חקירות – ב-15 מבין ה-37 נמצא, כי ממועד הדרישה של אגף האכלוס לאימות מגורים ועד ביצוע החקירה עברו 13-4 חודשים.

(ג) רישום "הערת אזהרה" – בשמונה מבין 37 מקבלי הסיוע האמורים, לא רשם אגף האכלוס בקובץ המשרד "הערת אזהרה". לארבעה מקבלי סיוע אחרים אמנם נרשמה "הערת אזהרה" בקובץ המשרד, אך פעולה זו לא נעשתה מיד עם קבלת תוצאות החקירה לאימות מגורים, אלא כעבור חודשים אחדים. בכך עלול להיות פתח להמשך קבלת סיוע שלא בהתאם לנוהל.

מעקב אחר החזר כספים

1. סכומי המענקים בגין השתתפות בשכר דירה, שניתנו שלא כדין, עלולים להסתכם בסכום ניכר. כך לדוגמה, בסניף של אחד הבנקים נמצאו נתונים על 136 מקבלי סיוע שהבנק שלח להם דרישה להחזר כספים בשנים 1996-1999, בסכום כולל של כ-1.33 מיליון ש"ח (כולל ריבית והצמדה). למשרד אין נתונים מרוכזים על מספר החייבים בהחזר כספי הסיוע ועל סכומי המענקים בגין השתתפות בשכר דירה, שניתנו שלא כדין; נתונים אלה חשובים כדי שישמשו את המשרד לצורכי בקרה ומעקב אחר גביית החובות.

2. בדיקה פרטנית של 13 מבין 136 מקבלי הסיוע האמורים העלתה, כי עד מועד הביקורת ביוני 1999, טרם הוחזרו הכספים ב-12 מקרים - בהיקף כולל של 240,000 ש"ח לפחות - במשך תקופה שנעה משנה וחמישה חודשים ועד שלוש שנים ושלושה חודשים ממועד הדרישה להחזר.

באחד מבין 12 המקרים הגישה מקבלת הסיוע ערעור על דרישת ההחזר, אולם ועדת ערעורים של המשרד דחתה את בקשתה בהסתמכה על חקירה נוספת לאימות מגורים, שנעשתה בסמוך למועד כינוס הוועדה. על אף החקירה החוזרת והדחייה בעקבותיה, הוסרה "הערת האזהרה" מקובץ המשרד.

משרד מבקר המדינה העלה, כי המשרד לא נקט אמצעים העומדים לרשותו, לרבות תביעות משפטיות, כדי להחזיר לקופת המדינה כספים שניתנו למקבלי הסיוע, שלא כדין; כמה ממבקשי הסיוע מסרו, לכאורה, מידע כוזב למשרד. במקרים אלה היה על המשרד להעביר את החומר למשטרה להמשך טיפול, דבר שלא נעשה.

בתשובתו מנובמבר 1999 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי יעביר לטיפול המשטרה את המקרים שעליהם העירה הביקורת, וכי בעתיד יעביר לטיפול המשטרה באופן שוטף מקרים דומים. המשרד הוסיף, כי במהלך שנת 2000 יופעלו מערכות בקרה ממוחשבות למעקב אחר קבלת ממצאי חקירות ולדיווחי הבנקים והחברות המאכלסות לגבי מתן סיוע בשכר דירה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה לעשות פעולות אלה כבר במועד מוקדם יותר.

3. על פי נוהל המשרד, כאשר תוצאת החקירה לאימות מגורים היא "לא תקינה", על הבנק לדרוש את כספי המענק ממקבל הסיוע בתוספת הצמדה וריבית בשיעור 3% לשנה. אולם, תנאי החזר אלה נמוכים מתנאי החזר של הלוואות בנקאיות רגילות ולעתים אף מהלוואות מסובסדות, ולפיכך מהווים לכאורה תמריץ לקבלת כספים שלא כדין. המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה, כי פנה לחשב הכללי שבמשרד האוצר, כדי שיקבע את תנאי החזר של כספים שניתנו שלא כדין. החשב הכללי הודיע למשרד, כי הריבית שיש לדרוש תעמוד על 5.5%.

4. מכתבי הדרישה להחזר כספי הסיוע נשלחים אל החייבים לפי מענם הרשום בתיקי הבנקים; לעתים כבר אין החייב מתגורר שם, ולכן סביר להניח שהדרישות אינן מגיעות אליו. על המשרד לבחון דרכים נוספות, כדי לאתר את החייבים.

תעודות זכאות כאמצעי בקרה

המשרד מנפיק תעודה למי שזכאי לסיוע בדיוור. תעודת הזכאות מוגבלת בזמן, והיא מעידה על מעמד מקבל הסיוע כחסר דירה. כספי הסיוע ניתנים על סמך תעודת זכאות תקפה.

בדיקת תיקיהם של 36 מקבלי סיוע בשכר דירה באמצעות עמידר, שהתגוררו, על פי קובץ המשרד, בדיוור ציבורי בשכירות מסובסדת, או קיבלו בו בזמן סיוע ממשלתי לרכישת דירה, העלתה, כי ב- 20 מקרים ניתנו כספי הסיוע על סמך תעודות זכאות, שלא היו תקפות למועד מתן הכספים.

המערכת הממוחשבת במשרד

1. קובץ המשרד כולל, בין היתר, נתונים על מגישי בקשות לסיוע בדיוור, ונתונים על מקבלי מענק ההשתתפות בשכר דירה. קובץ זה אמור להיות מלא ומעודכן. ביולי 1999 קיבל משרד מבקר המדינה חלק מקובץ המשרד, ובו נתונים על כ- 90,000 מקבלי המענק (לא כולל כ- 72,000 עולים), אך נתונים אלה היו מעודכנים רק לנובמבר 1998. המשרד לא היה יכול להעמיד לרשות משרד מבקר המדינה קובץ נתונים מעודכן למועד עריכת הביקורת – יוני 1999.

2. עיבוד נתונים בקובץ שנתקבל מהמשרד הראה, שבמקרים רבים חסרו נתונים על מקבלי הסיוע בשכר דירה. לדוגמה: מידע בדבר בעלות על דירות בעבר (85,731 מקרים), מידע על שירות צבאי של מקבלי הסיוע (64,827), ודרגת שכר הדירה (17,241).

3. עיבוד הנתונים העלה גם רישום שגוי, כאילו ניתן כפל סיוע שלא כדין. מדובר בכ-900 מקרים שבהם הנוהל מאפשר כפל סיוע.



מענק השתתפות בשכר דירה הוא אחד ממסלולי הסיוע ממנו נהנות בעיקר קבוצות האוכלוסייה הפחות מבוססות מבין הזכאים לסיוע בדיור. בדצמבר 1998 קיבלו סיוע באמצעות מסלול זה כ-162,000 זכאים. בשנה זו שילם משרד הבינוי והשיכון בגין הסיוע כ-1.1 מיליארד ש"ח.

המשרד ערך בדיקות מדגמיות לאימות מגורים של חלק מאוכלוסיית מקבלי הסיוע, באמצעות הבנקים למשכנתאות. על פי חישוב שעשה משרד הבינוי והשיכון בעקבות הביקורת, היקף הסיוע שניתן שלא כדין, לכלל האוכלוסייה שאליה התייחסו הבדיקות – כ-50,000 מקבלי מענק – הגיע בשנת 1998 לכ-7.7 מיליון ש"ח.

המשרד לא נקט את כל האמצעים העומדים לרשותו, ובכלל זה אמצעים משפטיים, כדי להחזיר לקופת המדינה כספים שניתנו למקבלי הסיוע, שלא כדין. במקרים שבהם מבקשי הסיוע מסרו מידע כוזב למשרד, היה על המשרד להעביר את העניין לטיפול המשטרה, דבר שלא נעשה.

מנתוני המשרד עולה, כי מרבית העולים שקיבלו סיוע לא נבדקו ולו בדיקה מדגמית לאימות הנתונים שמסרו לשם קבלת הסיוע. על המשרד להנהיג סדרי בקרה נאותים על אוכלוסייה זו המקבלת סיוע בהיקף של כ-600 מיליון ש"ח לשנה.

מימון הבנייה של מוסדות ציבור

משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) מממן הקמת מוסדות ציבור באתרי בנייה חדשה עבור דירות שנבנו החל מ-1995, ומשתתף במימון מוסדות ציבור, עבור דירות שנבנו עד 1994 בשכונות ותיקות במגזר העירוני, במגזר הכפרי ובמגזר המיעוטים.

המשרד משתתף במימון בנייתם של מוסדות ציבור: מוסדות תרבות וחברה (מתנ"סים, אולמות מופעים, ספריות ומועדוני נוער); מוסדות ספורט (אולמות ספורט, בריכות שחייה ומגרשי ספורט); מוסדות רווחה (מעונות יום, תחנות לאם ולילד, מרפאות ומועדוני קשישים); את התקציב לבניית מוסדות דת עבור הבנייה עד שנת 1994 מנהלת ומפעילה ועדה בין-משרדית בהשתתפות נציגים של משרד הדתות, המשרד ומשרד הפנים (להלן - הוועדה הבין-משרדית).