

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).

בשנים 1989-1992 נבנו במדינה כ-100,000 דירות חדשות לצורכי הדיור של כלל האוכלוסייה, לרבות העלייה החדשה. באותן שנים לא נבנו מוסדות ציבור כמתחייב מהיקף בנייה זה, ונוצר מחסור של מוסדות ציבור בהיקף כספי של מאות מיליוני ש"ח.

ביוני 1994 החליטה הממשלה להקים "ועדת מנכ"לים לנושא הקמת מוסדות ציבור עבור בנייה חדשה" (להלן - ועדת ברודט). בדצמבר 1994 הגישה ועדת ברודט את המלצותיה, ובפברואר 1995 אימצה ועדת שרים להאצת הבנייה למגורים את ההמלצות. המלצות ועדת ברודט חלות על התחלות הבנייה הציבורית והבנייה הפרטית החל משנת 1995.

מוסדות הציבור שוועדת ברודט קבעה כחיוניים הם: מעון יום, כיתות לימוד עבור גן טרום חובה עד תיכון, בית כנסת, מקווה, אולם ספורט קהילתי, מתנ"ס, ספרייה, מגרש ספורט ותחנות לאם ולילד.

ועדת ברודט המליצה, כי התקציב לבניית מרבית סוגי המוסדות לפי התקן לבנייה באתרי בנייה חדשים, יועמד לרשות המשרד, וכי התקציב לבניית כיתות לימוד חובה וגני טרום חובה יועמד לרשות משרד החינוך והתרבות. המשרדים יקצו תקציבים אלה לרשויות המקומיות, והן יהיו אחראיות לביצוע.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים מאי-ספטמבר 1999 את סדרי הקמתם של מוסדות ציבור בשנים 1996-1999 - עבור דירות שנבנו לפני שנת 1995, עבור הבנייה החדשה במגזר העירוני, וכן עבור הבנייה במגזר הכפרי. כן נבדקו סדרי הקמתם של מוסדות ציבור במגזר הערבי. הבדיקה נערכה במשרד, ובדיקות השלמה נערכו במשרד האוצר, במשרד העבודה והרווחה, במשרד הדתות, במפעל הפיס ובחטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית.¹

מוסדות ציבור - תכנית המשכית

התקציבים שהועמדו לרשות המשרד בשנים 1995-1999 לבניית מוסדות ציבור עבור בנייה שנעשתה עד סוף 1994 (להלן - התכנית ההמשכית), הסתכמו בכ-115 מיליון ש"ח; ואילו מחוזות המשרד הציגו בתחילת שנת 1995 צרכים בהיקף של כ-333 מיליון ש"ח.²

נוהל מוסדות ציבור

המשרד מממן הקמת מוסדות ציבור בשכונות ותיקות שבמגזר העירוני וכן במגזר הכפרי, על פי נוהל משנת 1995 (להלן - הנוהל). מטרת הנוהל היא לקבוע את צורכי התכנון והבנייה ואת היקף השתתפותו של המשרד במימון הקמתם של מוסדות ציבור. הנוהל מגדיר את סוגי מוסדות הציבור שהמשרד אמור להשתתף בהקמתם, מסדיר הליך להכנת פרוגרמה שנתית, והליך לאישור מימנם של המוסדות שנכללו בפרוגרמה.

הנוהל אינו קובע באופן מפורט את הקריטריונים המזכים יישוב בהשתתפות של כל אחד מהמוסדות האמורים, ולא את סדרי העדיפות בהקצאת התקציבים. אין הוא מפרט את שטחו של המוסד הציבורי, את עלות הבנייה המרבית, ואת שיעור ההשתתפות של המשרד בהקמתו.

¹ ביקורת קודמת בנושא ראו בדוח שנתי 44 בפרק "הקצאת תקציבים להשלמות פיתוח בשכונות ותיקות והקמת מוסדות ציבור" (עמ' 142), ודוח שנתי 40 בפרק "הקצבות לבניית מוסדות ציבור"

² ללא יישובי קו עימות, להם נועד סעיף תקציבי נפרד.

בהעדר קריטריונים מפורטים במשרד, יתכן מצב שבו הזכאות למוסד ציבורי, סוגו, גודלו, והיקף המימון שיינתן לו, ייקבעו באופן שרירותי.

לעומת זאת, ועדת ברודט קבעה את מספר התחלות הבנייה כאמת מידה לזכאות למוסד ציבורי בכל יישוב, ואת סוגי מוסדות הציבור שהיישוב זכאי להם. היא קבעה גם את שטחו של כל אחד ממוסדות הציבור ואת עלות ההקמה שאותה יממן המשרד. יש לציין, כי בשעה שהשכונות הנבנות משנת 1995 זכאיות, לפי ועדת ברודט, למספר מוגדר של מוסדות ציבור, הנבנים במימון מלא של המשרד, הרי שלגבי השכונות שנבנו עד 1994 לא הוגדרה זכאות למספר מוסדות הציבור, והמימון בו משתתף המשרד בהקמתם הוא חלקי.

יוצא אפוא, שהקריטריונים לפיהם משתתף המשרד במימון הקמתם של מוסדות ציבור בתכנית ההמשכית, שונים באופן ניכר מאלה הנהוגים לגבי הבנייה החדשה, ומפלים לרעה את השכונות שנבנו עד 1994.

לדעת משרד מבקר המדינה, משקבעה ועדת ברודט את הקריטריונים לבניית מוסדות ציבור לבנייה החדשה, ראוי היה שהמשרד יפעל ליישום אותם כללים גם לגבי הבנייה בשנים 1989-1994. קביעת מספר התחלות הבנייה כאמת מידה לזכאות למוסדות ציבור, היתה מאפשרת לאמוד באופן מדויק יותר את מספר המוסדות החסרים ולהכין פרוגרמה רב-שנתית להשלמת מוסדות אלה.

בתשובתו מדצמבר 1999 למשרד מבקר המדינה ציין המשרד, כי קביעת קריטריונים אחידים, כפי שנקבעו בוועדת ברודט, לגבי השכונות שנבנו בשנים 1989-1994, מחייבת תוספת תקציב בהתאם. בהעדר תקצוב נאות אי אפשר לגבש תכנית רב-שנתית ליישוב בהתחשב בצרכיו.

לדעת משרד מבקר המדינה, חוסר תקציב אינו מצדיק מימון הקמתם של מוסדות ציבור שבתכנית ההמשכית על פי קריטריונים שונים מאלה הנהוגים לגבי הבנייה החדשה, שמשמעותו - חלוקה בלתי שוויונית של התקציבים. יישום הכללים שקבעה ועדת ברודט היה מבטיח חלוקה של תקציב מוסדות ציבור על פי קריטריונים אחידים ושוויוניים. מן הראוי לקבוע את הזכאות למוסדות ציבור שבתכנית ההמשכית לפי הקריטריונים של ועדת ברודט, ולפרוס את ביצוע הבנייה למשך כמה שנים, בהתאם לסדרי עדיפויות.

אשר ליישובים במגזר הכפרי, שבהם מספר התחלות הבנייה הוא קטן ואינו יכול לשמש מדד לזכאות למוסד ציבורי, מן הראוי לקבוע תקן של מוסדות ציבור לכל יישוב על פי גודלו, ובהתאם לכך להשלים את החסר.

סדרי הכנת הפרוגרמה וביצועה

לשם הקצאת כספים באופן נאות, עורך המשרד כל שנה פרוגרמה. על פי הנוהל, מנחה הממונה על מוסדות ציבור במשרד את המחוזות להכין מיופי מעודכן של הצרכים, ולהגיש הצעת פרוגרמה לקראת שנת התקציב הקרובה. ההנחיות כוללות סדרי עדיפויות של המשרד לאותה השנה, כפי שאישרה הנהלת המשרד, בהתחשב במגבלות התקציב. לגבי כל מוסד ציבורי שהמחוז מציע את השתתפות המשרד במימונו, עליו לפרט, בין היתר, את היקף האוכלוסייה שתקבל

שירותים מאותו מוסד. על הנהלת המשרד לאשר את הפרוגרמה השנתית עד 15 לדצמבר שלפני שנת התקציב.

1. בביקורת הועלה, שבפרוגרמות השנתיות לא פירט המשרד את היקף האוכלוסייה שהמוסדות היו אמורים לשרת.
2. את הפרוגרמות לשנים 1997 ו-1998 אישר מנכ"ל המשרד רק בסוף דצמבר של אותה שנה שלה היו מיועדות. אי-אישור פרוגרמה שנתית במועדה פוגע בסדרי עבודה תקינים, ואף עלול לשתק את הפעילות באותה שנה.
3. הועלה, שבמקרים רבים כלל המשרד בפרוגרמות השנתיות מוסדות, שלא היה אמור לממן.

הפרוגרמה לשנת 1997

בהנחיות להכנת הפרוגרמה השנתית קבע המשרד, שהתקציב מיועד למוסדות ציבור - אתרים שנבנו בעיקר בשנים 1989-1992; וכי יש לבחון את הפרויקטים שלא בוצעו מהפרוגרמה לשנת 1996, ומביניהם להמליץ על הזמינים והחיוניים ביותר.

בביקורת הועלה, כי בניגוד להנחיות אלה, פרויקטים להקמת מוסדות ציבור בהיקף של כ-5.5 מיליון ש"ח, שנכללו בפרוגרמה ב-1996, ולא בוצעו באותה שנה, לא נכללו בפרוגרמה לשנת 1997. לדוגמה: בראש העין הוחל בבניית 2,505 דירות, ובקריית גת - ב-4,308 דירות בשנים 1989-1992, והמשרד לא תקצב בשנת 1997 את הקמת המוסדות שלא נבנו ביישובים אלה ב-1996, או שתקצב אותם בסכום נמוך בהרבה מזה שנועד להם בשנת 1996. לעומת זאת, כלל המשרד בפרוגרמת 1997 פרויקטים חדשים בסכום של כ-5.4 מיליון ש"ח, ומהם במקומות שבהם היתה בשנים 1989-1992 בנייה מועטה או שלא היתה בהם בנייה כלל (כגון: עמנואל, קריית יערים, לפיד ורכסים).

הפרוגרמה לשנת 1998

בהנחיות להכנת הפרוגרמה השנתית קבע המשרד, שכיוון שהיקף הפרויקטים הדחופים שהמחוזות הציעו במהלך 1997 הסתכם בכ-20 מיליון ש"ח, אין להציע תכנית נוספת לשנת 1998, אלא אם חל שינוי מהותי בהצעה בעקבות קיומם של מקורות מימון נוספים לעבודות שנכללו בבקשתם.

1. נמצא, כי בניגוד להנחיה זו, למעלה ממחצית מההיקף הכספי של הפרוגרמה למחוז מרכז (בס"ה 4.1 מיליון ש"ח מתוך 7.9 מיליון ש"ח) כללה פרויקטים חדשים, שלא הוצעו בשנת 1997. פרויקטים אלה נועדו ליישובים או לשכונות שבהם לא היו התחלות בנייה בשנים 1989-1992 (כגון: עופרים, בני ברק, קרני שומרון, אורנית).

2. כן נמצא, שהמשרד לא אישר בפרוגרמה לשנת 1997 ולשנת 1998 שישה פרויקטים שהציע מחוז חיפה כבר בהצעת הפרוגרמה לשנת 1997, ושהמימון המבוקש עבורם הסתכם בכ-1.6 מיליון ש"ח; בשניים מהם (יוקנעם ואור עקיבא) נבנו בשנים 1989-1992 כ-1,000 וכ-1,450 דירות, בהתאמה. גם במחוז ירושלים, בבית שמש ובאשקלון, שבהם החלה בניית כ-2,000 וכ-5,400 דירות, בהתאמה, שני פרויקטים, שהמליץ המחוז בהיקף של 2 מיליון ש"ח, לא נכללו בפרוגרמה שאישר המשרד ב-1997, וגם לא בזו שאושרה ב-1998.

תקצוב מוסדות ביוזמת ההנהלה

על פי הנוהל, הגורמים המקצועיים במשרד, שעליהם מוטל להכין הצעת פרוגרמה שנתית למוסדות ציבור, הם הממונים המחוזיים על מוסדות ציבור. ממונים מחוזיים נמצאים בקשר שוטף עם הרשויות המקומיות, עורכים סיורים בשטח, ובידם המידע על צורכי היישובים במוסדות ציבור. על הנהלת המשרד לאשר את הפרוגרמה השנתית.

1. בביקורת הועלו מקרים בהם הנהלת המשרד כללה בפרוגרמה, בלי לנמק, מוסדות אשר לא נכללו בהצעות הפרוגרמה של הממונים המחוזיים. רוב המוסדות לא תאמו את סדרי העדיפויות שנקבעו.

כך, לדוגמה, בשנת 1999 הגיש מחוז המרכז הצעת פרוגרמה על סך 8.7 מיליון ש"ח, ממנה אישרה ההנהלה 1.5 מיליון ש"ח. עוד אישרה ההנהלה 2.1 מיליון ש"ח נוספים למימון מוסדות, שלא הוצעו בידי המחוז (כגון: בבני ברק - ספריית "קידוש השם", בקריית ספר - ספרייה, ביישוב מתן - מועדון, באשדוד ברובעים ג' וז' - מועדונים). לא נמצאו נימוקים לכלילתם של מוסדות אלה בפרוגרמה, מה עוד שבכמה מיישובים או שכונות אלה לא נבנו דירות חדשות בשנים 1989-1992.

משרד מבקר המדינה העיר, כי אם הנהלת המשרד יוזמת הקמת מוסדות שלא בהתאם לסדרי העדיפויות המעוגנים בנוהל, עליה לנמק את החלטותיה. על כך עמד משרד מבקר המדינה כבר בעבר²

2. בשנים 1997 ו-1999 אישרה הנהלת המשרד 1.2 מיליון ש"ח להקמת מתנ"ס בשכונת נחלת אבות של חסידי גור בבית שמש. הקמת מתנ"ס היא בתחום סמכותו של המשרד, אולם מהתכניות שהיו בידי המשרד בעת אישור ההקצבה התברר, כי מדובר במבנה משולב בו מתוכננים בית כנסת, גן ילדים וכולל אברכים. על אישור המימון להקמת בתי כנסת מופקדת, כאמור, הוועדה הבין-משרדית, והיא אכן אישרה תמיכה של 60,000 ש"ח למבנה זה; ואילו כולל אברכים אינו נמנה עם המוסדות שהמשרד אמור להשתתף במימון הקמתם. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד, כי לאחר שהמנכ"ל החליט לתקצב את המתנ"ס "דאג המחוז להסדרת פרוגרמה, תוך התייעצות עם החברה למתנ"סים, וכן לנושאי תכנונו והפעלתו של המוסד".

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה מתן אישור למימון הקמת המבנה, בשעה שהיה ידוע למשרד, על פי תכניות הבנייה, שהמבנה לא נועד לשמש למטרה שאושרה.

סדרי תקצוב של מבנים רב-תכליתיים

מבנה רב-תכליתי משמש לכמה צרכים בו בזמן. משרד מבקר המדינה העלה כמה מקרים של תקצוב מוסדות, כגון: מועדוני נוער, מתנ"סים, מרכזים קהילתיים, הנמצאים במבנים רב-תכליתיים, אך משמשים כשיבות, כבתי כנסת, ולעתים כמגורי אברכים וכמקוואות.

² ראו דוח 44 של מבקר המדינה "הקצאת תקציבים להשלמות פיתוח בשכונות ותיקות ולהקמת מוסדות ציבור" (עמ' 142).

מוסדות אלה הוקמו או תוכננו במקומות בהם לא היתה בנייה בשנים 1989-1992. התמיכה של המשרד לא שירתה, לפיכך, במקרים אלה את המטרה שלשמה נועדה.

להלן פרטים:

מועדון ברמת החייל בתל אביב: בינואר 1999 הוציא המשרד התחייבות תקציבית לעיריית תל אביב-יפו בסכום 500,000 ש"ח בגין הקמת מועדון ברמת החייל בתל אביב. התברר, כי מדובר בשיפוץ אולם בבניין ישיבה (של חסידי גור). את הישיבה מנהלת עמותה שמטרותיה, כפי שהוגדרו בתעודת הרישום שלה, הן: "להחזיק ולנהל ישיבה בתל אביב".

מבדיקת תהליך התקצוב של פרויקט זה עולה, כדלקמן:

1. שיפוץ והרחבה של אולם שנמצא בישיבה אינו עומד בקריטריון של מוסד ציבורי שהמשרד אמור לתקצב.
2. על פי הנוהל, הרשויות המקומיות הן שבונות את מוסדות הציבור, והמשרד מעביר להן את סכום השתתפותו. במקרה זה שילם המשרד את סכום ההקצבה לעיריית תל אביב-יפו, אך הסתבר שהעירייה לא היתה היזם של הבנייה - החוזה נערך בין העמותה המנהלת את הישיבה לבין קבלן שיפוצים. מכאן, שעיריית תל אביב-יפו שימשה אך ורק "צינור" להעברת הכספים מהמשרד לעמותה.
3. החשבוניות שצורפו לדרישת התשלום שהעבירה העירייה למשרד אינן על שם קבלן השיפוצים שעמו חתמה העמותה חוזה.
4. כאשר פנתה העמותה למשרד היא פירטה מקורות כספיים נוספים - כ-300,000 ש"ח, למימון בניית ה"מועדון"; אולם על פי החשבוניות שהוגשו למשרד הסתכמה עלות השיפוץ - עד מועד הביקורת - בכ-331,000 ש"ח. המשרד מימן את מלוא העלות.

מועדון נוער בבני ברק: בדצמבר 1998 אישר המשרד 800,000 ש"ח כסיוע להקמת "מועדון נוער", במסגרת "מרכז תרבות קהילתי" בשכונת קריית הרצוג בבני ברק. על פי אישור של העירייה להקצאת קרקע למבנה האמור, נועד המגרש להקמת ישיבת חסידי גור.

באוקטובר 1999 ערכו נציגי משרד מבקר המדינה סיור בבניין הישיבה. מההסברים שהתקבלו מנציגי הישיבה התברר, כי האולם שהוגדר כ"מועדון נוער" משמש - מחציתו כבית מדרש, ומחציתו כחדר אוכל לתלמידיו. נמצא, כי גם במקרה זה שילם המשרד את סכום ההקצבה לעירייה (עיריית בני ברק), אף שהיא אינה צד לחוזה הבנייה של הישיבה.

מרכז קהילתי בנתניה: בדיון שנערך באפריל 1997 בהשתתפותם של יו"ר הנהלת הסוכנות היהודית, סגן שר הבינוי והשיכון, ראש עיריית נתניה, מנכ"ל משרד הדתות ושני נציגי קריית צאנו הוחלט, כי המשרד יממן בכ-5 מיליון ש"ח, בפריסה רב-שנתית, את הקמתו של מרכז קהילתי שעלותו כ-21 מיליון ש"ח. המרכז יוקם בקריית צאנו בנתניה, שכוונה בת 700 משפחות.

בסוף 1997 הוציא המשרד התחייבות תקציבית בסכום 800,000 ש"ח למתנ"ס קריית צאנו, ובתחילת 1999, לפני שמומשה ההתחייבות האמורה, התחייב המשרד בסכום נוסף של מיליון ש"ח ל"מרכז יום לקשיש" שתוכנן בתחום המרכז הקהילתי. במועד סיום הביקורת טרם החלה בניית המוסדות שלעיל.

בהליכי האישור הועלו ליקויים אלה:

1. המשרד הוציא התחייבות למימון הפרויקט עוד לפני שהוגש לו חוזה בנייה, או אומדן עלות, כפי שדורש הנוהל.

2. לתיק הפרויקט צורפה תכנית לאישור הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה (ללא ציון התאריך), ולפיה מתוכננים להקמה במסגרת המרכז הקהילתי: מקוואות, מועדונים לקשישים, אכסניה ומחסן מכירות לנזקקים. אבל לא נכלל בה מתנ"ס שאת הקמתו התחייב המשרד לתקצב ב-800,000 ש"ח, כאמור.

3. סכום ההקצבה - 1.8 מיליון ש"ח - למרכז קהילתי זה, שאמור לשרת 700 משפחות בלבד, הוא חריג ביחס להקצבות שנתן המשרד למוסדות אחרים.

מיום הוצאת ההתחייבות השנייה עברה למעלה משנה ומיום הוצאת ההתחייבות הראשונה למעלה משנתיים; על אף שלא הוחל בבניית המרכז הקהילתי, לא ביטל המשרד את ההתחייבות למוסד זה. ניצול יעיל של התקציב היה מחייב הסבת תקציבים אלה להקמת מוסדות ציבור אחרים.

מרכז קהילתי משולב בנווה שרת: בסוף דצמבר 1997 הוציא המשרד התחייבות תקציבית בסך 490,000 ש"ח לעיריית תל אביב-יפו, עבור מתנ"ס המוקם בשכונת נווה שרת בתל אביב בידי עמותה. המתנ"ס ישרת את אוכלוסיית הקריה החרדית המונה 240 משפחות. על פי המסמכים שבמשרד, המבנה המשולב יכלול בית כנסת, ספרייה וחדרי חוגים.

העירייה לא הגישה אומדן כספי ופירוט תרומות של גופים נוספים למימון הפרויקט כנדרש, ולכן לא ברור על סמך מה אישר המשרד את המימון למתנ"ס, שאמור לשרת 240 משפחות בלבד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2000 הודיע המשרד, שאגף הפרוגרמות מבצע בדיקה מקיפה בכל מוסדות הציבור נשוא הדוח, אשר לגביהם הבנייה בשטח אינה תואמת את המטרות והיעדים שהוגדרו בתכנית העבודה. אם יתגלו חריגות ינקוט המשרד את הצעדים המתבקשים, ובהם עיכוב תשלומים.



בדוגמאות שפורטו לעיל, העדיף המשרד לממן מתקציבו בניית מוסדות שאינם זכאים לתמיכתו, על פני מוסדות ציבור בשכונות שבהן בוצעה בנייה מואצת רחבה, ושאותם היה על המשרד להקדים ולתקצב.

בקביעת פרוגרמה, אמור המשרד להתחשב בהיקף הבנייה שבכל יישוב. בביקורת הועלה, שבכמה יישובים שבהם היתה בנייה מואצת בשנים 1989-1992 לא אישר המשרד בפרוגרמות לשנים 1996-1999 תקציבים להקמת מוסדות ציבור או שההקצבות שאושרו היו נמוכות בהרבה מאלה שהמשרד אישר ליישובים בהם לא היתה בנייה בהיקף מתאים. כך: לבאר שבע, שבה החלה בניית 9,629 דירות בשנים 1989-1992, לא ניתנו בשנים שנבדקו הקצבות כלל; לאשקלון, שבה החלה באותה תקופה בניית 5,372 דירות, הוקצבו 450,000 ש"ח בלבד; בחצור הגלילית, שבה החלה בניית 200 דירות, אושרו הקצבות של כ-1.6 מיליון ש"ח - סכום זהה לזה שהוקצב לקריית גת, שבה החלה בנייה של יותר מ-4,000 דירות.

הקמת מוסדות ציבור במגזר הכפרי

המשרד מתקצב הקמתם של מוסדות ציבור גם במגזר הכפרי באמצעות יחידת סמך שלו - המינהל לבנייה כפרית (להלן - המינהל). המינהל מטפל ביישובים בעלי אופי כפרי (כפרים, מושבים וקיבוצים), ביישובים אחדים בעלי אופי עירוני, וכן ביישובים ברמת הגולן, ביהודה, בשומרון ובחבל עזה. התקציב של המינהל לבניית מוסדות ציבור בשנים 1997-1999 היה כ- 95 מיליון ש"ח, בכלל זה סעיפי תקציב ייעודיים למוסדות ציבור ברמת הגולן, בבקעת הירדן ובמעלה אפרים.

קביעת הפרוגרמה

הנוהל קובע, כי מחוזות המשרד יערכו מיפוי של הצרכים השנתיים בתחום מחוזם לאחר תיאום מוקדם עם הרשויות המקומיות והגופים הנוגעים בדבר. רשימות הצרכים המחוזיות יפרטו, לגבי כל פרויקט מוצע, מרכיבים שונים, ובהם: האתר בו ייבנה המוסד, נתונים על השכונה, סוג וגודל המבנה, אופן מימון הבנייה, הערכה תקציבית, מצב התכנון של הפרויקט, הגוף המבצע את הבנייה והמלצה לקביעת עדיפויות לביצוע. רשימת צרכים זו תוגש למנהל המינהל אשר יתאם את הפרוגרמה עם המשרדים הנוגעים בדבר והנהלת המשרד תאשר את הפרוגרמה.

מבדיקת תהליך הכנת הפרוגרמות בשלוש השנים האחרונות עולה, שבעת גיבוש פרוגרמות השנתיות, לא נעשתה עבודת מטה מקיפה לבדיקת הצרכים ביישובים, ומחוזות המשרד כללו בהצעות שהעבירו להנהלת המשרד את דרישות ראשי המועצות האזוריות והמקומיות, ללא הפירוט הנדרש בנוהל המשרד, ובלי לציין סדרי עדיפויות לביצוע (פרט למחוז ירושלים).

מימון מוסדות שאין המשרד אמור לממן

בביקורת הועלה, כי בשלוש השנים האחרונות השתתף המינהל במימון בנייתם של מבנים המשמשים ישיבות, בתי מדרש ובתי כנסת, שהמשרד על פי תפקידו אינו אמור להשתתף בהקמתם. בה בעת, בפרוגרמת המינהל נרשם ייעודו של המבנה, בשונה מכפי שהוא משתקף מהתיעוד ומהבנייה בשטח. במקום "ישיבות" ו"בתי מדרש", נרשם: "מועדון", "מועדון משולב", "מבנה רב-תכליתי". במקרים אחדים תקצב המשרד מוסדות אלה, על אף שמהתיעוד שהוגש לו היה ברור לכאורה שלא מדובר במוסדות ציבור שהוא אמור לתקצב. להלן דוגמאות:

המינהל השתתף ב-1.7 מיליון ש"ח בבניית מבנה ביישוב יצהר, אשר הוגדר בפרוגרמה "מבנה רב-תכליתי". נמצא, כי מדובר בקמפוס לישיבה, הכולל מבנה ישיבה ומבני מגורים ללומדים בה.

בספטמבר 1999 דיווחה מנהלת המינהל (בפועל), למנכ"ל המשרד, שבפרוגרמת 1999 כלולות עבודות בנייה ותשתיות של 15 מוסדות ציבור נוספים שימשו ישיבות, מדרשות ובתי כנסת, אך בפרוגרמה הם רשומים כ"מועדון", "חדרי חוגים" ו"מבנה רב תכליתי". היקף ההקצבות שיועדו למבנים אלה הסתכם בכ-5.3 מיליון ש"ח.

בשנים 1997-1999 נכללו בתקציבי המינהל תקציבים ייעודיים בסכום של כ-30 מיליון ₪ לבניית מוסדות ציבור בבקעת הירדן, במעלה אפרים, בצומת ים המלח וברמת הגולן. ב-1.8 מיליון ש"ח מתקציבים אלה נעשה שימוש לתשתיות ולבנייה של שתי ישיבות – ביישובים שדמות מחולה ומעלה אפרים, שכאמור אינם כלולים בין מוסדות הציבור שהמשרד אמור לממן מתקציבו.

כפר חב"ד

המינהל השתתף בשנת 1998 בבניית מרפאת שיניים ומבנה רב-תכליתי ביישוב זה בעלות של מיליון ש"ח, כלהלן:

מרפאת שיניים: בשנת 1998 השתתף המשרד ב-300,000 ש"ח במימון בנייתה של מרפאת שיניים ביישוב. מהתיעוד ומסור שערך צוות הביקורת במקום עולה, כי מדובר במרפאת שיניים שנבנתה כשנתיים קודם לכן, המשמשת תוספת למרפאה קיימת. במחוז המרכז לא נמצאו תכניות בנייה של המרפאה ולא כל מידע אחר, המפרט את מקורות המימון של בניית מרפאת השיניים, אם היו כאלה.

מבנה רב-תכליתי: בדצמבר 1998 הוציא המשרד התחייבות תקציבית בסכום של 700,000 ₪ עבור השתתפות בבניית "מבנה רב-תכליתי" ביישוב, ואת מרבית הסכום שילם בפברואר 1999. מבדיקת משרד מבקר המדינה התברר, כי מדובר בבניית מקווה גברים ולא במבנה רב-תכליתי, כפי שהוגדר בהתחייבות התקציבית.

מצפה יריחו

מבנה רב-תכליתי: ביוני 1999 הוציא המשרד התחייבות תקציבית למועצה האזורית מטה בנימין בסכום של 500,000 ש"ח עבור השתתפות בבניית "מבנה רב-תכליתי". עלות בנייתו, לפי מכרז של המועצה האזורית ממאי 1999, היתה כ-3.7 מיליון ש"ח. מעיון בתכניות המבנה מאוגוסט 1999, שהישוב הגיש למשרד, עולה, כי זהו מבנה מסחרי שמקימה המועצה האזורית ביישוב, ובו מינימרקט, חנויות ומשרדים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד, כי המבנה יועד בראשיתו לשמש מרכז מסחרי, אך בעקבות התערבותו והתערבות המועצה האזורית התחייב היישוב ליעד כ-150 מ"ר מהמבנה לטובת חדרי חוגים. חלק זה ייבנה בשלב הראשון, וכשימצאו מקורות המימון, יושלם החלק המסחרי של המבנה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי בתכניות הבנייה שהגיש היישוב למשרד לאחר שהתחייב לבנות חדרי חוגים, לא כלולים חדרי חוגים כלל. כמו כן, החלטת המשרד להשתתף במימון בנייתו של המבנה לפני שוידא את ייעודו על פי תכניות הבנייה, היא חריגה מכללי מינהל תקין.

מהמקרים שפורטו לעיל ומתיעוד נוסף במשרד עולה, כי בשנים 1997-1999 הקצה המינהל סכום מצטבר של כ-13 מיליון ש"ח לעבודות בנייה ותשתיות של מוסדות שאינם כלולים במניין מוסדות הציבור על פי הגדרתם בנוהל המשרד, וכי הסכום שימש בעיקר לתמיכה במוסדות דת וישיבות תחת הגדרה של "מבנים רב-תכליתיים".

בניית מוסדות ציבור במימון גופים נוספים

המגזר הכפרי

מלבד המינהל, משתתפים עוד גופים ממלכתיים במימון בנייתם של מוסדות ציבור, ובהם: 1. משרד העבודה והרווחה (להלן - משרד העו"ר), שתקציבו הכולל לבניית מעונות יום עומד על כחמישה מיליון ש"ח בשנה; 2. החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית (להלן - החטיבה),

אשר פועלת לקידום ההתיישבות הכפרית ומטרות אחרות ביש"ע ובגולן ומתקצבת מתקציב המדינה.³ החטיבה פועלת לבניית מוסדות ציבור באמצעות קרן שתקציבה עמד על 14 מיליון ש"ח בשנת 1997, 15.5 מיליון ש"ח בשנת 1998, ו-36 מיליון ש"ח בשנת 1999; 3. מפעל הפיס 4. משרד הביטחון.

יוצא, שגופים רבים מממנים את בנייתם של מוסדות ציבור. לדוגמה: מעון יום ממומן בידי המינהל וגם משרד העו"ר והחטיבה; מועדון נוער - בידי המינהל, וכן מפעל הפיס והחטיבה; גם מועדון קשישים, בריכת שחייה ומבנים רב-תכליתיים ממומנים בידי גופים אחדים.

משרד מבקר המדינה מצא, כי לא קיים הסדר מחייב לשיתוף פעולה בין הגופים המממנים את מוסדות הציבור. הגופים המממנים תלויים בדיווח של הרשויות המקומיות על מקורות המימון שלהן, דיווחים העשויים להגיע באיחור, והתוצאה היא שגורם מממן אחד אינו יודע על מימון שנתן גורם אחר.

להלן כמה דוגמאות:

(א) בשנים 1996-1999 השתתף המינהל בכמיליון ש"ח במימון בנייתו של מועדון בכפר דרום. מדובר במבנה דו-מפלסי, שקומה אחת בו בנויה כמועדון וקומה אחרת כבית כנסת. עלות הבנייה, על פי התיעוד, הסתכמה בכ-1.58 מיליון ש"ח. גם החטיבה השתתפה, בשנת 1997, ב-200,000 ש"ח במימון הבנייה, אולם בתיעוד, שנמצא במחוז הדרום של המינהל, לא הוזכר דבר הסיוע מהחטיבה.

(ב) מפעל הפיס השתתף בשנים 1997-1998 במימון בנייתו של מועדון נוער בכפר גדעון בסכום של כ-877,000 ש"ח. על פי התיעוד במפעל הפיס, היתה עלות הבנייה כ-910,000 ש"ח. באותן שנים השתתף גם המינהל ב-200,000 ש"ח במימון הבנייה. במפעל הפיס לא נמצא תיעוד על השתתפות המינהל בבניית המועדון, וכך קיבלה המועצה האזורית מימון יתר בסכום של כ-167,000 ש"ח.

(ג) בשנים 1998-1999 השתתף המינהל ב-650,000 ש"ח במימון בנייתו של מבנה רב-תכליתי ביישוב נצרים שבתחום המועצה האזורית חוף עזה. בשנת 1998 השתתפו במימון הבנייה של אותו מבנה גם החטיבה - ב-200,000 ש"ח, וגם משרד הביטחון - ב-200,000 ש"ח. המועצה האזורית - חוף עזה, פנתה בבקשה לסיוע בבניית המבנה לחטיבה ולמינהל; לחטיבה היא העבירה מסמכים ונתונים על בניית קומה אחת בתוך המבנה, ולמינהל - על בניית כל המבנה. המינהל העביר את כספי ההשתתפות למועצה האזורית, ואילו החטיבה העבירה את השתתפותה ליישוב. המינהל והחטיבה השתתפו במימון הבנייה, בלי שידעו על השתתפותו של הגוף האחר במימון.

מוסדות במימון מפעל הפיס במגזר העירוני

מפעל הפיס משתתף במימון מרכזים קהילתיים שתפקידם דומה לזה של חלק מהמוסדות שבמימון משרד הביטחון.

³ ראו דוח על הביקורת בעניין הסיוע הממשלתי לפיתוח ההתיישבות החדשה באזורי יש"ע והגולן, אשר פורסם במאי 1999.

בביקורת הועלו מקרים, בהם נבנה באותו יישוב, ואף באותה שכונה, מרכז קהילתי במימון מפעל הפיס, ובה בעת גם מתנ"ס, אולם ספורט או אולם מופעים במימון של המשרד. בהעדר תיאום מלא בין המשרד למפעל הפיס עלול להיווצר מצב שביישוב אחד יוקמו מוסדות ציבור אחדים בידי גופים שונים, ובמקומות אחרים לא יוקמו מוסדות דומים בשל העדר תקציב.

להלן דוגמאות:

1. בנובמבר 1997 הסתיימה בשכונת פסגת זאב בירושלים בנייתו של מרכז קהילתי, שהוקם במימון של מפעל הפיס. בה בעת, השתתף המשרד, בשנים 1997-1999, בתקציב של 3.9 מיליון ש"ח בהקמת אולם ספורט ומתנ"ס מרכזי בשכונה.
2. בבאר יעקב מימן מפעל הפיס מועדון נוער שבנייתו הסתיימה בשנת 1996. ב-1998 הקציב המשרד 600,000 ש"ח להקמת מועדון נוער ביישוב.
3. במעלה אדומים הסתיימה ב-1998 בנייתו של מרכז קהילתי במימון של מפעל הפיס; באותו יישוב מימן המשרד בשנים 1997 ו-1998 אולם מופעים בסכום 1.4 מיליון ש"ח.



לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שוועדה משותפת המורכבת מנציגים של משרדי הממשלה ושל הגופים הציבוריים הנוגעים בדבר - תקבע פרוגרמה כוללת למימון הקמתם של מוסדות ציבור. פרוגרמה כזאת עשויה להביא לחלוקה שוויונית יותר של התקציבים, ולמניעת מימון של אותו מוסד ציבור מכמה גופים, וכן מימון יתר.

הקמת מוסדות ציבור עבור בנייה חדשה

ניצול תקציבי הרשאה להתחייב

כאמור, הקמת מוסדות ציבור עבור הבנייה משנת 1995 ואילך נעשית על פי תקנים והמלצות שקבעה ועדת ברודט, אותם אישרה הממשלה. בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, תוקצבה החל משנת 1995 הרשאה להתחייב עבור מוסדות ציבור אלה בסכומים של מעל 100 מיליון נ"ח מדי שנה. ההרשאה חושבה לפי כלל מוסדות הציבור שיש לבנות, המתאימים להיקף של 50,000 התחלות בנייה בשנה. התקצוב היה ביתר, כיוון שבפועל מספר התחלות הבנייה בשנים האחרונות היה קטן מ-50,000 דירות מדי שנה, וכיוון שבנייתם של מוסדות ציבור – הכרוכה באיתור השטח, תכנון ובנייה - היא תהליך שיכול להימשך כשנתיים שלוש. בשנים 1995-1997 הועברו מסעיף תקציבי זה לסעיפי תקציב אחרים כ-92 מיליון ש"ח, שהם כ-23% מהתקציב המצטבר באותן שנים.

המשרד אינו נוהג לרשום בספר התקציב התחייבות למימון מוסד ציבור, כאשר נוצרת הזכאות לכך על פי היקף התחלות הבנייה. הסכום נרשם בספרי התקציב כהתחייבות, רק עם הוצאת הזמנה לבניית המבנה. שלב זה יכול להתרחש כשנתיים לאחר מועד הזכאות לבניית אותו מוסד ציבור.

מבדיקת הפרוגרמה של מוסדות הציבור לפי תקן ועדת ברודט לשנת 1999 עולה, כי יתרת הזכאויות למוסדות ציבור שטרם נרשמה בגינם התחייבות כספית מסתכמת בכ-248 מיליון ש"ח, ואילו ההרשאה להתחייב בשנת 1999 עומדת על כ-96 מיליון ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לתת גילוי נאות בדברי ההסבר להצעת התקציב לסכום הזכאות למוסדות ציבור, בהתאם להיקפי התחלות הבנייה ובהתאם לקריטריונים של ועדת ברודט.

מימון מוסדות ציבור במגזר הערבי

גם במגזר הערבי המונה כ-840,000 נפש חסרים מוסדות ציבור.

1. במגזר זה לא ערך המשרד סקר צרכים בתחום מוסדות ציבור, לכן אין באפשרותו להעריך את התקציבים הדרושים לנושא.

2. עד שנת 1995 לא היתה קיימת תקנה נפרדת לתקצוב הקמתם של מוסדות ציבור ביישובים ערביים. התקציבים שאישר המשרד למגזר הערבי, בשנים 1995-1999, נעו בין 7.5 ל-9.5 מיליון ש"ח לשנה. תקציבים אלה לא הביאו בחשבון כי עד שנת 1995 כמעט לא הוקמו מוסדות ציבור במימון המדינה במגזר הערבי.

3. הנחיות הנהלת המשרד למחוזות לקראת הכנת הפרוגרמות השנתיות ליישובי המגזר הערבי בשנים 1996-1999 קבעו, בין היתר, שיש להמשיך לתקצב מוסדות שהוחל בתכנונם ובבנייתם במהלך שנים קודמות, עד להשלמת אגף או חלק הראוי לשמש את הציבור; לתת עדיפות ליישובים גדולים (מעל 5,000 תושבים); ולכלול בפרוגרמה בעיקר מתנ"סים וספריות.

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ישנם במדינה כ-35 יישובים ערביים שבהם יותר מ-5,000 תושבים. בשנים 1996-1999 כלל המשרד בפרוגרמות שלו 45 יישובים, אך לא ריכז את מאמציו דווקא ביישובים שבהם יותר מ-5,000 תושבים. בפועל, עקב ריבוי היישובים שניתנו להם הקצבות, והתקציבים הדלים, הסכומים שאושרו נעו בין 150,000 לבין 500,000 נ"ח ליישוב לשנה. המשרד לא הקפיד על ההנחיה לרכז את המאמצים בסיום הפרויקטים שבנייתם כבר החלה, וכלל בפרוגרמה מוסדות חדשים, גם כאשר בניית הפרויקטים הישנים עדיין לא הסתיימה.

4. שיטה זו של הקצבה הכתיבה קצב בנייה איטי מעל לסביר: בניית מתנ"ס או אולם ספורט נמשכה 6-8 שנים. כאשר האתרים ננטשים עקב הפסקת הבנייה, עומדים המבנים שם כאבן שאין לה הופכין. נוסף על כך, השלמתם של מבנים אלה כעבור זמן כה רב, יקרה יותר, עקב בלאי והעדר תחזוקה.

בתשובתו מדצמבר 1999 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי מונתה ועדת שרים וועדת מנכ"לים לטפל בנושאים השונים במגזר הערבי; במסגרתה ייעשה מאמץ לקידום תקציבים לצמצום פערים למגזר הערבי ובכלל זה מוסדות ציבור.



המדינה קיבלה עליה התחייבות לממן את בנייתם של מוסדות ציבור. הממשלה אישרה קריטריונים ברורים להקמת מוסדות ציבור עבור בנייה משנת 1995 ואילך. להקמת מוסדות ציבור עבור הבנייה עד שנת 1994 (התכנית ההמשכית) קיימים קריטריונים השונים באופן ניכר מהנהוגים לגבי הבנייה משנת 1995. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי ליישם את הקריטריונים שאישרה הממשלה לבנייה משנת 1995 ואילך גם לגבי התכנית ההמשכית, דבר שיביא לחלוקת תקציב מוסדות ציבור באופן אחיד ושוויוני.

המשרד לא ערך סקר לבדיקת צורכי היישובים במגזר הערבי, בתחום מוסדות ציבור. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לערוך סקר ולהכין פרוגרמה רב-שנתית להשלמת הצרכים ולצמצום הפערים בינו לבין מגזרים אחרים באוכלוסייה.

התמיכה של המשרד לא שירתה במקרים רבים את המטרה שלשמה נועדה. במקצת המקרים מימן המשרד מוסדות, על אף שמהתיעוד עלה שלא מדובר במוסדות ציבור שהוא אמור לממן. יש לראות בחומרה הקצאת תקציבים להקמת מוסדות, שאינם נמנים עם המוסדות שהמשרד אמור לממן את בנייתם, על חשבון מבני ציבור שבתחום אחריותו, שלא הוקמו בשל העדר תקציב.

גופים ממשלתיים וציבוריים אחדים מעורבים במימון הקמתם של מוסדות ציבור ללא תיאום ביניהם. מן הראוי, שתקום ועדה משותפת לכל הגופים האלה, שתקבע פרוגרמה אחידה.

מתן סיוע בדיוור למשפחה באורח לא תקין

הדוח שלהלן הוא על מקרה אחד, שאף הוא היה מיותר.

משרד מבקר המדינה קיבל מידע, שלפיו קיבלה משפחה המתגוררת ברמת השרון הטבות דיוור חריגות במשך כמה שנים, ובטיפול בעניינה לא נשמרו סדרי מינהל תקין. המידע נסב על דירה צמודת קרקע שרכשה המשפחה מחברת עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ (להלן - עמידר). משרד מבקר המדינה בדק את הדבר. הבדיקה נעשתה במחלקת האכלוס במחוז המרכז במשרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד), בעמידר, במחלקה לשירותים חברתיים במועצה המקומית רמת השרון ובאחד הבנקים למשכנתאות (להלן - הבנק).

הליכי ההקצאה של הדירה צמודת הקרקע

1. בסוף 1989 הקצה המשרד למשפחה דירה בשכירות. הדירה היא צמודת קרקע, בת חדר וחצי, ששטחה כ-28 מ"ר. בתעודת הזכאות שהנפיק המשרד למשפחה צוין כי הקצאת הדירה מותנית בפינוי דירת שלושה חדרים של עמידר, ששטחה 63 מ"ר (להלן - הדירה הראשונה), שבה התגוררה המשפחה עד אז בשכירות מסובסדת.