

אגף החשב הכללי

פעולות ביקורת

במינהל הדיור הממשלתי שבאגף החשב הכללי נבדקה הפעילות בתחומים שונים של שכירת דיור ממשלתי.

שכירת דיור למשרדי ממשלה

תקציר

מינהל נכסי הדיור הממשלתי (להלן - המינהל) אחראי בין היתר להקצאת דיור למשרדי ממשלה בהליך של שכירות, רכישה או בנייה. בשנת 2001 שילמו משרדי ממשלה, באמצעות החשב הכללי (להלן - החשב"ל), ליזמים ולגורמים אחרים המשכירים דיור למשרדי ממשלה דמי שכירות בסכום כולל של כ-285 מיליון ש"ח. משרדי ממשלה הממוקמים במבנים שבבעלות הממשלה העבירו באותה שנה לחשב"ל דמי שימוש בסכום כולל של כ-173 מיליון ש"ח.

תהליך הקצאת דיור למשרדי ממשלה במסגרת עסקת שכירות הוא ארוך, ותחילתו בקביעת צורכי הדיור של היחידה הממשלתית שעבורה נדרש הדיור. לפי הוראות תקנון כספים ומשק (התכ"ם), לבקשה להקצאת דיור יש לצרף פרוגרמה מפורטת. נמצאו מקרים שהמינהל שכר דיור בלא שהוכנה פרוגרמה. שני הפרמטרים העיקריים להכנת פרוגרמה הם: מספר העובדים ביחידות השונות והשטח לעובד. נמצא, כי המינהל לא קבע הנחיות כיצד ייקבע הנתון בדבר מספר העובדים. עוד נמצא, כי המסמך המפרט תקנים ומפתחות להקצאת שטח לעובד בהתאם לתפקידו, טרם אושר בידי החשב"ל ולא הופץ באופן רשמי.

בבדיקה של עשר פרוגרמות נמצא, כי הן לא הוכנו במתכונת אחידה, וכי גם במקרים שבהם נדרשה תוספת גדולה של שטח, לא הובאו בהן הסברים ונימוקים לתוספת זו. יתר על כן, לעתים השטח שהוקצה בפועל ליחידה ממשלתית פלונית היה גדול יותר מהשטח שנדרש בפרוגרמה; בידי המינהל אין נתונים על השטחים שהוקצו בפועל ליחידות הממשלתיות השונות בדיור החדש.

המינהל שכר משרדים בעבור לשכות של נשיאים לשעבר ושל ראשי ממשלה לשעבר, בלי שהכין לפני כן פרוגרמה כנדרש. בתחילת 2002 היו שתי לשכות שנשכרו בעבור נשיאים לשעבר - האחת בשטח של 113 מ"ר והאחרת בשטח של 235 מ"ר - וארבע לשכות שנשכרו בעבור ראשי ממשלה לשעבר, ששטחן נע בין 170 מ"ר ל-250 מ"ר. בכללים שהכינו משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה במהלך 2001 ו-2002 נקבע, בין

היתר, כי נשיאים לשעבר וראשי ממשלה לשעבר זכאים ללשכה בשטח כולל של עד 150 מ"ר.

במאי 1999 אישרה ועדת הפטור באגף החשכ"ל להאריך את תקופת השכירות של בניין שבו שוכן משרד החינוך, בפטור ממכרז. על אף ההיקף הכספי הגדול של ההתקשרות - כ-98 מיליון ש"ח בערך מהוון - לא הוכנה פרוגרמה ליחידות המשרד ששוכנות בבניין ולא נעשתה שומה עדכנית לדמי השכירות הראויים. יתר על כן, כשנה וחצי לפני האישור סוכם בין המשכיר לבין המינהל על הארכת ההתקשרות, בכפוף לאישור ועדת המכרזים וועדת הפטור, והמשכיר אף ביצע שיפוצים בבניין על חשבונו בעלות של כמיליון ש"ח.

בהתקשרות נוספת לשכירת מבנה בפטור ממכרז נמצא, כי לאחר שהמינהל פרסם מכרז לאיתור דיור בירושלים, פנה קבלן שלא הגיש הצעה למכרז, בדרישה למינהל לממש אופציה שנקבעה בחוזה קודם שנחתם עמו לרכישת מבנה סמוך. אף כי לא הייתה חובה משפטית על משרד האוצר לממש את האופציה, אישר החשכ"ל דאז לנהל מו"מ עם הקבלן, ובסופו נחתם עמו חוזה לשכירת הבניין. בעקבות התקשרות זו לא ניהל המינהל מו"מ עם מציעים שהגישו הצעות למכרז ושהצעותיהם עמדו בתנאי הסף במכרז.

בתקציב הרגיל של משרדי הממשלה נכללת רק הרשאה להוצאה השוטפת בגין דמי השכירות שמשלמים המשרדים בשנה פלונית. משרד האוצר אינו כולל בסעיפי ההוצאה של המשרדים הרשאה להתחייב בסכום הכולל של ההתקשרות בגין עסקות שכירות, על אף שמדובר בהתקשרויות לטווח ארוך, ואף כי הדבר נדרש לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.



משרדי הממשלה, ברחבי הארץ, שוכנים במבנים שהמדינה מחזיקה בהם בשכירות (חופשית או מוגנת), בבעלות או בזכויות משפטיות אחרות, ששטחם הכולל הוא כ-1.6 מיליון מ"ר. אגף החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) אחראי לניהול נכסי הדיור באמצעות שני גופים¹: מינהלת הקמת קריות ממשלה ובתי משפט², שבמסגרתה נבנו בעשר השנים האחרונות בניינים בשטח כולל של כ-450,000 מ"ר; ומינהל נכסי הדיור הממשלתי (להלן - המינהל), המנהל את מצאי הנכסים שבבעלות המדינה או אלה שהיא שוכרת ואחראי בין היתר להקצאת דיור למשרדי ממשלה. הסכום הכולל של דמי השכירות ששילמו משרדי הממשלה, באמצעות החשכ"ל, ליזמים ולגורמים אחרים בשנת 2001 היה כ-285 מיליון ש"ח. משרדי ממשלה הממוקמים בבניין בבעלות המדינה משלמים לאוצר המדינה דמי שימוש בהתאם לתעריפים שקובע אגף החשכ"ל; לפי נתוני המינהל, בשנת 2001 הסתכמו דמי השימוש שבהם חויבו המשרדים בכ-173 מיליון ש"ח. לדברי המינהל, החיוב בדמי שימוש לא הוחל על יחידות ממשלתיות שונות המחזיקות בנכסים שבבעלות המדינה, כגון היכלי משפט ובתי חולים.

1 בשנת 2001 החל תהליך הדרגתי של איחוד הפעילויות של שני הגופים שפועלים בתחום הדיור הממשלתי; התהליך אמור להסתיים בסוף 2003.
2 בעניין זה ראו דוח שנתי 253 של מבקר המדינה, עמ' 343.

במסגרת דיונים על ממצאי ביקורת שנכללו בדוח שנתי 46 של מבקר המדינה, בנושא הטיפול של המינהל בשכירת בניין משרדים ובמכירת נכס, החליטה הכנסת³ בשנת 1996, כי: "על משרד האוצר לפעול לאלתר להקמתו של מערך נתונים ממוחשב המאפשר קבלת תמונת מצב עדכנית ביחס לכלל נכסי המקרקעין שבבעלות המדינה, לרבות בתי חולים, בתי סוהר, מבנים של משרדי ממשלה ועוד". בעקבות ההחלטה, התקשר המינהל באותה שנה עם חברת ניהול פרטית (להלן - חברת הסקר) והטיל עליה למפות את כל נכסי המדינה והמושכרים שבהם מחזיקה המדינה, לרבות עדכון וזיהוי של זכויות המדינה בנכסיה, ריכוז של בעיות משפטיות בעסקות שכירות שונות, בעיות תכנון ובנייה, אומדן מדויק יותר של שטחים ועוד. בדצמבר 1999 הגיש המינהל לחשכ"ל דוח ביניים, שכלל ממצאים בתחומים שונים, ובין היתר הצביע על שימוש שאינו כלכלי ואינו מיטבי בנכסי המדינה, פגיעה משפטית בזכויות הקנייניות של המדינה, ושימושים לא חוקיים ולא מוסדרים. בסוף 2002 טרם הגישה חברת הסקר דוח סופי וטרם הושלמה הכנת מאגר הנתונים בדבר כלל נכסי הנדל"ן של המדינה.

בחודשים אפריל-אוגוסט 2002 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את פעילות המינהל בתחומים שונים של שכירת דיור ממשלתי. הבריקה נעשתה ביחידת המטה של המינהל ובמחוז ירושלים. מספר עסקות שכירות בירושלים נבדקו באופן נרחב יותר, החל מהגדרת צורכי הדיור של המשרדים, איתור פתרונות דיור למשרדים - באמצעות מכרז או בפטור ממכרז - וכלה בחתימת החוזה עם המשכירים.

קביעת צורכי הדיור של משרדי ממשלה - פרוגרמות

1. לפי הוראות תקנון כספים ומשק (להלן - התכ"ם), "המוסמך לדיור בכל משרד... יפנה בשם המשרד המבקש הקצאת דיור, לממונה על יחידת הדיור המחוזית... המוסמך לדיור של המשרד הפונה יצרף לטופס הבקשה הנ"ל פרוגרמה מפורטת לתוספת הדיור הנדרשת... וכן מצבת הדיור הקיים של היחידה...". בנספח להוראות התכ"ם הובאו הפרמטרים שלפיהם יש להכין הצעת פרוגרמה לדיור המבוקש - סוג הדיור (חדר, אולם, מחסן וכד'), השטח המבוקש (במ"ר), מספר עובדים בחדר, תואר התפקיד, האם התפקיד מאויש, ותיאור הציוד בחדר. כמו כן יש לפרט בטור ההערות צרכים מיוחדים של בעלי התפקידים, כמו: קבלת קהל, אפשרות עבודה באולם ועוד. בנספח נוסף הובאו הפרטים שיש לציין על מצבת הדיור הקיים - ובעיקר שטח, מספר חדרים ומספר עובדים.

הפרוגרמה אמורה לפרט את צורכי הדיור של היחידות השונות שעבורן נדרש הדיור. יש אפוא חשיבות רבה בקיומה של פרוגרמה לצורך בחירה מיטבית של פתרון הדיור. למרות הוראות התכ"ם, נמצאו מספר מקרים שבהם שכר המינהל דיור בלא שהוכנה פרוגרמה, וביניהם עסקות של שכירת משרדים עבור לשכות של נשיאים וראשי ממשלה לשעבר (פירוט ראו בהמשך).

את הפרוגרמות מכינים בדרך כלל יועצים חיצוניים המתמחים באפיון צורכי דיור. שני פרמטרים עיקריים להכנת פרוגרמה הם: מספר העובדים ביחידות השונות והשטח הדרוש לעובד. השטח נקבע, בין היתר, בהתאם למאפייני עבודתם של המשרדים (כגון יחידות העוסקות בקבלת קהל).

3 החלטה של ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה, שאושרה במליאת הכנסת.

נמצא, כי המינהל לא קבע הנחיות כתובות בדבר הנתון הקובע של מספר העובדים שלפיו תוכן הפרוגרמה: אם הנתון הקובע הוא התקן המאושר של העובדים ביחידה, אם נכללים בו גם עובדים ארעיים ועובדים שמועסקים באמצעות חברות כוח אדם, ואם יש להתחשב בהסברים של מנהלי היחידות לגבי גידול צפוי במספר העובדים.

אגף התקציבים במשרד האוצר הסביר בתשובתו מינואר 2003 למשרד מבקר המדינה, כי נתוני כוח האדם שמהווים בסיס לקביעת הפרוגרמה, "מתייחסים להיקף כ"א המוקצה ליחידה בפועל ואינם כוללים גידול עתידי בכ"א, למעט גידול אשר אושר בפועל ע"י אגף התקציבים ובהתאם ניתן לו ביטוי במסגרת חוק התקציב".

מנהל המינהל הסביר בתשובתו מדצמבר 2002 למשרד מבקר המדינה, כי הפרוגרמה נערכת על בסיס נתוני כוח אדם שמגישים נציגי המשרדים, וכי בהתאם לצורך מתקיימים דיונים בפורומים שונים, ובין היתר עם נציגי אגף התקציבים, כדי לבסס את הנתונים; עם זאת אין עדיין ודאות שהנתונים המוגשים אכן מבוססים. עוד צוין בתשובה: "בכוונתנו לבחון שילובם של גורמים מטעם נציבות שירות המדינה כמקור נוסף לאימות הנתונים והמבנה הארגוני".

ראוי לציין, כי בעקבות ההערות של משרד מבקר המדינה בדבר היעדר הנחיות להכנת פרוגרמה, צירף מנהל המינהל לתשובתו קובץ נהלים פנימי בעניין זה, שהוגדר כ"טייטה לאישור", בטייטה לא צוין התאריך שבו היא הוכנה. לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח חשיבות הפרוגרמה והמשמעות הכספית שלה, מן הראוי לעגן הנחיות אלה במסמך מאושר אותו יש להעביר לגורם המקצועי שמכין את הפרוגרמה.

2. בתחילת 2002 גיבש המינהל טיוטה של תכנית עבודה לדיוור הממשלתי לשנים 2002-2008, ובה נכללו, בין היתר, מפתחות להקצאת שטח לעובד בהתאם לתפקידו, כך שתובטח רמה סבירה של אחידות בין משרדי הממשלה השונים. במסמך צוין, כי אחת ממטרותיו היא לספק כלי עזר ומפתחות לעורך הפרוגרמה. אולם נמצא, כי עד למועד סיום הביקורת - אוגוסט 2002 - המסמך טרם אושר בידי החשכ"ל וממילא לא הופץ למשרדי הממשלה.

מנהל המינהל הסביר בתשובתו, כי על אף שהמסמך טרם אושר, התקנים והמפתחות שנכללו בו, שנקבעו כבר בעבר, שימשו בסיס להכנת פרוגרמה למשרדים. עוד צוין, כי לאי-הפצת המפתחות נלוו שיקולים שונים, ובהם הצורך להימנע מלחצים של משרדים לספק פתרונות על פי מפתחות חדשים, אך הוסיף: "מכל מקום, בעת אישור החשב הכללי למסמך תידון הסוגיה הנוגעת להפצתו, תוך בחינת ההשלכות והמשמעויות הנלוות לכך".

משרד מבקר המדינה בדק עשר פרוגרמות שהוכנו עבור יחידות ממשלתיות שונות בשנים 1994-2001. נמצא, כי בהיעדר מפתחות מאושרים, כללו כמה חברות בפרוגרמה שהגישו מפתחות שקבעו הן עצמן להקצאת שטחים לבעלי התפקידים השונים, ואילו בפרוגרמות שהגישו חברות אחרות לא נכללו מפתחות. עוד נמצא, כי בפרוגרמות שבהן נדרשה תוספת גדולה של שטח בהשוואה לשטח הקיים, לא נכללו הסברים לצורך בתוספת זו.

לדעת משרד מבקר המדינה, ההנחיות והמפתחות לקביעת הפרמטר של מספר העובדים והשטח לעובד צריכים להיות ברורים וידועים, הן לעורכי הפרוגרמה והן למשרדי הממשלה שבעבורם נערכת הפרוגרמה. העובדות העולות מתשובת מנהל המינהל, ולפיהן קשה לאמת את הנתונים הכמותיים שמכינים המשרדים לצורך הפרוגרמה, מחזקות עוד יותר את הצורך בקביעת אמות מידה אובייקטיביות, שוויוניות ואחידות, שיועברו לידיעת כל הנוגעים בדבר.

3. עם קבלת אישור האחראי לפרוגרמות במינהל, מועברת הפרוגרמה לאגף התקציבים כדי לקבל את אישורו בכפוף לאילוצי מסגרת התקציב. לפי הוראות התכ"ס, אם לאגף התקציבים יש הערות, עליו להעבירן למינהל בתוך שבועיים מיום קבלת הבקשה. לדברי המינהל, מאחר שלא תמיד מתקבלות הערות אגף התקציבים במועד, החל משנת 2002 נוהגים נציגי המנהל לדון עם נציגי אגף התקציבים מעת לעת על הערותיהם למקבץ של פרוגרמות שהועברו לעיונם. אגף התקציבים הסביר בתשובתו מינואר 2003, כי "מעורבות אגף התקציבים בתהליך הקצאת דיור למשרדי הממשלה השונים, נובעת מההשלכות שיש לפעילות זו על 'גמישות' תקציבי המשרדים. מאחר ומרבית עסקאות השכירות הינן עסקאות ארוכות טווח (5 שנים או יותר), הרי שהגדלת היקף השטחים המוקצים ליחידה ממשלתית מסוימת, מביאה בהכרח להגדלת היקף ההוצאות 'הקשיחות' בתקציבי אותה יחידה וכפועל יוצא מכך, לפגיעה ביכולת הממשלה לקבל החלטות המבטאות שינויים בסדרי העדיפויות".

לאחר שהפרוגרמה מאושרת, מתחיל המינהל לטפל באיתור דיור חלופי, באמצעות פרסום מכרז פומבי או בפטור ממכרז. בפועל, לא יכול המבנה לתאום במדויק לשטח הנדרש לפי הפרוגרמה; במיוחד במקרים שבהם שוכר המינהל בניין שלם. בדיקת התאמת התכונות של הדיור שנבחר לפרוגרמה המאושרת וסיכום המיפרט הטכני נעשים בידי אחראי הפרוגרמות במינהל, נציג המשרד ומלווה הפרויקט.

בכמה פרוגרמות שנבדקו נמצאו הבדלים בין השטח הנדרש בפרוגרמה לבין השטח שהוקצה בפועל לכל יחידה. המינהל אינו מקיים מעקב אם קיימות סטיות לא סבירות בין השניים. המינהל הסביר בתשובתו, כי ההליך של אישור הפרוגרמה, איתור הדיור, וביצוע ההתאמות במבנה, מתמשך על פני חודשים רבים ואף שנים, כך שבהכרח קורים שינויים ביחידה המתאכלסת, שהדיור החדש צריך לתת לה מענה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח הסכרי המינהל בדבר השינויים שנוצרים במהלך הטיפול בהקצאת פתרונות דיור, מן הראוי שהמינהל יקבע הנחיות לדיווח על השטחים שהוקצו בפועל ליחידות הממשלתיות. בהיעדר נתונים אלו, לא ניתן לעמוד על הסיבות להפרשים שנוצרו, ואם אין בשטחים שהוקצו בפועל לכל יחידה הטיה של ממש כלפי מעלה מהשטח המאושר לה.

אפיון לשכות של נשיאים וראשי ממשלה לשעבר

לשכות של נשיאים לשעבר

חוק גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, התשכ"ט-1969, מסמיך את הכנסת, והיא רשאית להסמיך לכך ועדה מוועדותיה, להחליט על תשלומים נוספים שישולמו מאוצר המדינה לנושאי המשרה המנויים בתוספת לחוק. בסעיף 8 להחלטת גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון (נשיא המדינה ושארירי), התשמ"א-1981 (להלן - החלטת הגמלאות), שקיבלה ועדת הכספים של הכנסת, נקבע, כי "נשיא לשעבר זכאי למזכיר פרטי, ללשכה וכן לשירותי מזכירות".

לפי נתוני המינהל, בתחילת 2001 היו שתי לשכות שנשכרו בעבור נשיאים לשעבר - לשכה אחת בירושלים בשטח של 113 מ"ר והאחרת בתל-אביב בשטח של 235 מ"ר. המינהל לא ערך פרוגרמה ולא קבע מפתחות ללשכות של נשיאים לשעבר. מדוח ביצוע התקציב לשנת 2001 עולה, כי בגין

הלשכה בירושלים שולמו דמי שכירות בסך 142,366 ש"ח, ובגין הלשכה בתל-אביב - 370,190 ש"ח.

בפברואר 2001 שלח החשכ"ל ליו"ר ועדת הכספים של הכנסת כללים, שגיבש בתיאום עם לשכת נשיא המדינה ועל דעת היועץ המשפטי לממשלה, שהתייחסו, בין היתר, ליישום סעיפים שונים בהחלטת הגמלאות. החשכ"ל ביקש מיו"ר הוועדה להביא את הכללים בעניין זה לידיעת חברי הוועדה. בכללים אלה נקבע, כי נשיא לשעבר זכאי ללשכה בשטח כולל של עד 150 מ"ר במבנה ממשלתי או שכור, "והכל בהתאם לכללי יחידת הדיור הממשלתי בחשב הכללי".

מנהל המינהל הסביר למשרד מבקר המדינה, כי "העמדת הלשכה והיקף שטחה הינו פועל יוצא של צרכים מוגדרים ע"י לשכת הנשיא ו/או הנשיא עצמו". לדוגמה הביא את ההתקשרות שנעשתה באמצע שנת 2000 לשכירת הלשכה בתל-אביב לנשיא לשעבר. מיקומה המדויק של הלשכה נקבע על פי דרישת המנכ"ל דאז של לשכת הנשיא; המשכיר לא הסכים להפחית ממחיר השכירות שדרש, ולא איפשר למינהל לבצע מדידה לבדיקת הנתון שהציג בדבר שטח הלשכה. מנהל הלשכה דאז לא הסכים להצעת דיור חלופי בבניין משרדים יוקרתי במחיר נמוך יותר. כתוצאה מכך, יכולתו של המינהל לקיים מו"מ עם המשכיר להפחתה במחיר הייתה מוגבלת ביותר. מאחר שעסקאות השכירות ללשכות של נשיאים לשעבר וראשי ממשלה לשעבר נעשו בפטור ממכרו (ראו להלן), גם לא נדרשה הערכת שמאי לעסקה.

מנהל לשכת הנשיא דאז כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2003, כי הוא זה שגיבש את הכללים האמורים, שאושרו בידי החשכ"ל והיועץ המשפטי לממשלה, וכי בעת שנשכרה לשכת הנשיא לשעבר בתל-אביב טרם היו כללים בנושא. עוד צוין בתשובה, כי מיקום הלשכה נקבע בבניין שבו היו ממוקמות לשכות של נשיא לשעבר וראשי ממשלה לשעבר; מיקום זה הועדף גם מסיבות של אבטחה. בתשובה זו לא היה הסבר לכך ששטח הלשכה האמורה גדול בשיעור ניכר משטח לשכתו של ראש ממשלה לשעבר שממוקמת באותו בניין.

לשכות של ראשי ממשלה לשעבר

1. בנוסח המקורי של סעיף 24 בהחלטת גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון (שרים ושאיניהם), התשמ"א-1981 (להלן - החלטת העיקרית), נקבע, כי "שר לשעבר הזכאי לפי החלטה זו לקצבה בשיעור של 70% מהמשכורת הקובעת, זכאי לשירותי מזכירות לכתיבת זיכרונותיו ולניהול התכתבות אישית בעלת אופי אישי וציבורי". בהחלטת העיקרית לא הובאה הגדרה של "שירותי מזכירות".

ביוני 1999 פרסמה הוועדה הציבורית לקביעת משכורת וגמלאות לראש הממשלה, לשרים, ולסגני שרים (להלן - הוועדה הציבורית), תיקון להחלטת העיקרית, ובמסגרתו נקבע, כי ראש הממשלה לשעבר, שכהן כראש הממשלה 18 חודשים לפחות, זכאי לשירותי מזכירות במשך תקופה של שלוש שנים, שתחל ביום שבו חדל לכהן כראש ממשלה. בתיקון הוספה הגדרה: "ראש הממשלה לשעבר" - מי שכהן כראש הממשלה וחדל לכהן בכ"ג בסיון התשנ"ט (7.6.99) או לאחר מכן.

ביוני 2000 תוקנה שוב החלטת העיקרית, על פי החלטת הוועדה הציבורית, ונקבע כי "ראש הממשלה לשעבר זכאי לשירותי משרד"; בתיקון נכללה הגדרה: שירותי משרד - לשכה ושירותי מזכירות. בתיקון גם בוטלו ההגבלות הקודמות לגבי תקופת הזכאות והמועד הקובע לסיום הכהונה כראש ממשלה (מיוני 1999 ואילך).

בינואר 2001 פרסמה הוועדה הציבורית תיקון נוסף להחלטת העיקרית, ולפיו שונתה ההגדרה של "שירותי משרד" ונקבע, כי הם יכללו: (1) משרד, לרבות ריהוט וציוד משרדי הולם, שיועמד על ידי המדינה; (2) כוח אדם מקרב עובדי המדינה בהקף שלא יעלה על שתי משרות מלאות. התיקון יחול על מי שנתמנה לראש הממשלה לאחר פרסום התיקון.

2. לפי נתוני המינהל, בתחילת שנת 2002 היו ארבע לשכות של ראשי ממשלה לשעבר, שבגינן התקשר המינהל בעסקות שכירות; שלוש בתל-אביב ואחת בירושלים. שטח הלשכות נע בין 170 מ"ר ל-250 מ"ר (הפרש של כ-47%). המינהל לא קבע פרוגרמה ללשכות של ראשי ממשלה לשעבר. מדוח ביצוע התקציב עולה, כי בשנת 2001 נעו ההוצאות לשכירת לשכה כאמור בין כ-222,000 ש"ח לכ-392,000 ש"ח.

מנהל המינהל הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי השונות בשטחי הלשכות "נובעת מהגדרת הצרכים ע"י נושאי המשרות השלטוניות ואיפיון דרישות ייחודיות (ספרייה, חדר המתנה, חדר ישיבות, לשכה ופונקציות שונות אחרות)". מנהל המינהל צירף לתשובתו נוהל מפורט, שגיבשה לשכת היועץ המשפטי של משרד ראש הממשלה, בשיתוף עם נציגי משרד המשפטים ומשרד האוצר, בעניין השתתפות המדינה בהוצאות ראש ממשלה מכהן וראש ממשלה לשעבר. לשכת היועץ המשפטי של משרד ראש הממשלה העבירה במאוס 2002 את הנוהל לעיונה של הוועדה הציבורית, וביקשה להפנות את תשומת לב הוועדה לפרק בנוהל המתייחס להוצאות ראש ממשלה לשעבר. בפרק זה נקבע, בין היתר, כי ראש ממשלה לשעבר זכאי למשרד של 3-4 חדרים בשטח כולל של עד 150 מ"ר במבנה ממשלתי או מושכר; דמי השכירות לא יעלו על מחיר שקבע השמאי הממשלתי.



מדי שנה בשנה משלם המינהל כ-1.8 מיליון ש"ח בגין שכירתן של לשכות לנשיאים לשעבר ולראשי ממשלה לשעבר. קיימים הבדלים ניכרים בשטח שהוקצה ללשכות השונות; לא נקבעה תקרה למחיר למ"ר בדיוור שנשכר עבור הלשכות; וקיימת שונות גדולה בדמי השכירות המשולמים בגין הלשכות. כאמור, החשכ"ל ומשרד ראש הממשלה, כל אחד בתחומו, גיבשו כללים בעניין זה. נוכח רגישות הנושא, יהיה זה ראוי שכללים אלה (או כללים אחרים שייקבעו) יקבלו עיגון בהחלטות של ועדת הכספים.

מכרזים לשכירת דיוור

1. סעיף 2 לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, קובע, כי "המדינה, כל תאגיד ממשלתי... לא יתקשרו בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין... אלא על פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו". שתי הוראות בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות), מתירות פטור ממכרז לעסקות שכירות: תקנה 3(א14) שעניינה התקשרות לרכישת זכויות במקרקעין, אם המקרקעין המסוימים דרושים לשימוש המשרד מפאת מיקומם המיוחד או בשל תכונה ייחודית אחרת; ותקנה 3(15) שעניינה התקשרות לשכירת מקרקעין לתקופה של פחות מחמש שנים, ובלבד ששטח המקרקעין אינו עולה על 500 מ"ר, ודמי השכירות אינם עולים על מה שקבע שמאי ממשלתי.

במינהל פועלת ועדת מכרזים בראשות מנהל המינהל (להלן - ועדת המכרזים) ותפקידיה הם: לסווג ולהחליט אם לאשר התקשרויות ללא מכרז, או בדרך של מכרז סגור; לאשר יציאה למכרז; לקבוע את תנאי המכרז; לנהל מו"מ עם המציעים לאחר הגשת ההצעות, במקרים שבהם אושר מו"מ בהתאם לתקנות, ולהחליט על הזוכים במכרז.

מנהל המינהל ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי תקנה 3(א14) הוספה לתקנות לפי בקשת המינהל, שכן תקנה 3(15) לא ענתה למקרים רבים שבהם טיפל המינהל; מאז תיקון התקנות, ועדת המכרזים אינה נוהגת, בדרך כלל, לסווג עסקות בהתאם לתקנה 3(15), שדורשת בין היתר הערכת שמאי.

2. ההכנות לקראת פרסום מכרז אורכות מספר חודשים. הביקורת העלתה, כי מידע על כוונות והכנות ליציאה למכרז מגיע לעתים לידיעת יזמים שנמצאים במגע שוטף עם המינהל או עם משרדי ממשלה שונים. מנהל המינהל ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי לנוכח התמשכות התהליך "לא אחת, נוקטים נציגי המשרדים ברמות השונות, ביוזמות מקומיות לאיתור דיוורים ... באופן פומבי וגלוי, כחלק ממאמציהם לפתור את מצוקת הדיוור המורגשת במשרדים. פעילות יוזמה זו אינה ניתנת למניעה גם בשל היוזמות הננקטות על ידי יזמים ישירות מול המשרדים".

לאחר סיום ההכנות וריכוז דרישות דיוור באזור מסוים, מתכנסת ועדת המכרזים ומחליטה על יציאה למכרז. רוב המכרזים מיועדים לתת פתרונות דיוור למשרדים שהפרוגרמה שלהם אושרה. ביום שנקבע במכרז כמועד אחרון להגשת ההצעות, מתכנסת ועדת המכרזים, נפתחות כל המעטפות שהוגשו, ונבחנות ההצעות שעמדו בדרישות הסף; נציגי המינהל ונציגי המשרדים שלהם נועד המבנה, מסיירים באתרים המוצעים ומדרגים את ההצעות לפי מידת ההתאמה של כל מבנה לדרישותיהם השונות. לאחר מיון ההצעות כאמור, מקיים המינהל משא ומתן עם היזמים שהצעותיהם נמצאו מתאימות. בסיום התהליך נבחר היזם הזוכה שעימו חותם המינהל חוזה שכירות.

להלן דוגמה לתהליך בחירת נכס המיועד ליחידה ממשלתית.

שכירת משרדים למשטרת התנועה בירושלים

בפברואר 2001 הכין יועץ חיצוני דוח מסכם של סיור שערכו נציגי המינהל, לבחינה ראשונית של ההצעות שהוגשו למכרז שפרסם המינהל בדצמבר 2000 לשכירת מבנים; המכרז נועד הן לצרכים מיידיים של משרדים שנוקקו לפתרונות דיוור, והן לצרכים עתידיים של משרדים שונים באמצעות יצירת מאגר במינהל של נכסים פוטנציאליים. בדוח פורטו אפשרויות השיבוך של יחידות ממשלתיות במבנים שהוצעו - הן יחידות שלגביהן כבר אושרה הפרוגרמה והן כאלה שלגביהן לא היו עדיין אישורים. בקבוצה השנייה נכלל גם ענף משטרת התנועה - מחוז ירושלים. יצוין, כי הצורך לפנות את המבנה הקיים שבו שוכן ענף התנועה עקב סלילת כביש באזור, היה ידוע זמן רב לפני פרסום המכרז, והיה סיפק להכין פרוגרמה. לדברי המינהל, התמשכות ההליך לאישור הפרוגרמה נבע בין היתר מכך שהפרוגרמות שהכינה המשטרה לא אושרו בידי אגף התקציבים מאחר שחרגו מהשטח המאושר.

במארס 2001 מיינה ועדת המכרזים את ההצעות שהוגשו במסגרת המכרז למבנים שיוצעו למשרדים כפתרונות מיידיים ולמבנים שייכללו במאגר הנכסים הפוטנציאליים. בפרוטוקול נקבע, בין היתר, כי הצעתה של חברה א' תיכלל במבנים שבמאגר, מאחר שהמחיר שדרשה החברה היה גבוה בהשוואה למחיר שמשלם המינהל בשטחים אחרים באותו בניין. באפריל 2001 כתב נציג מינהל הבינוי במשטרה, כי בסיוור שנערך באתרים שנבחרו לא נמצא מבנה שעונה על הצרכים והדרישות של ענף התנועה, וכי "ידוע לי כי יזם [חברה א'] הגיש אף הוא את הצעתו למכרז. מבלי להתערב בשיקולים ובהחלטותיך, נראה לנו כי אתר זה מתאים ביותר לקריטריונים של ענף התנועה ...".

במאי 2001 פנה מרכז מכרזים במינהל לוועדת המכרזים, וביקש לאשר קיום סבב נוסף של מ"מ עם חברה א'. הנימוקים העיקריים לכך היו: העדפתה המובהקת של המשטרה למבנה; נכונות החברה לדון בשיפור תנאי השכירות; הזמינות המיידית של המבנה, מיקומו ואיכותו. עוד באותו חודש אישרה ועדת המכרזים את הבקשה. בתחילת יוני 2001 סיכמו נציגי היזם והמינהל את תנאי

השכירות העיקריים: מחיר של 47.9 ש"ח למ"ר (ללא מע"מ), שהיה קרוב מאוד להערכת השמאי, תקופת שכירות - עשר שנים, ובנוסף לכך חמש תקופות של אופציות להארכת תקופת השכירות, בנות שנה כל אחת. ביולי אותה שנה הגיש ענף התנועה פרוגרמה סופית למינהל; אגף התקציבים במשרד האוצר אישר את השטח שנקבע בפרוגרמה ואת התקציב המיועד למימון השכירות.

מנהל המינהל הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי במחיר האמור מגולמות הטבות, כגון עשרה מקומות חניה ללא תשלום, וכי המחיר שהושג לאחר המו"מ נמוך בכ-30% מהמחיר שדרשה חברה א' בהצעתה המקורית, ובגילום ההטבות המחיר אף נמוך מהערכת השמאי.

ועדת המכרזים אישרה את ההתקשרות עם חברה א' בנובמבר 2001. התברר, כי כבר בספטמבר 2001 החלו עבודות התאמה במבנה, והמינהל אף מינה מרכז לפרויקט, שפיקח על עבודות ההתאמה. בכך ניתן למעשה אישור להתחיל בעבודות לפני שההתקשרות אושרה בידי ועדת המכרזים. יתר על כן, במועד סיום הביקורת (אוגוסט 2002), נמשכו העבודות, אף שטרם נחתם חוזה עם החברה. בנובמבר 2002 אכלס ענף התנועה את המבנה.

משטרת ישראל הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2003, כי מחוז ירושלים בחר במבנה האמור ממניעים מקצועיים, כגון נגישות לאזרחים, מקומות חניה, חלוקה פנימית של המבנה ובעיות אבטחה.

מנהל המינהל ציין בתשובתו, כי התכנון והעבודות החלו ביוזמת המשכיר ועל אחריותו, וכי הובהר לו, כי הסיכום כפוף לאישור ועדת המכרזים. עוד הסביר, כי לאחר שההתקשרות אושרה בוועדת המכרזים (נובמבר 2001), שלח המינהל את חוזה השכירות למשכיר לחתימתו; באפריל הוחזרו החוזים החתומים למינהל, והחתימה של משרד האוצר "התעכבה עד סוף קיץ 2002 מאחר ונדרשה הקצאה תקציבית מעודכנת שלא הועברה מהמשטרה למרות פניות חוזרות ונשנות של המינהל".

מהאמור לעיל עולה, כי בהתקשרות עם חברה א' לשכירת המשרדים נמצאו מספר ליקויים: המבנה המיועד לענף התנועה נבחר לפני שאושרה הפרוגרמה; את הפרוגרמה הכינה המשטרה שלא במתכונת המקובלת ובלי פירוט של נתונים הנדרשים בהוראות התכ"ם; ליום ניתן אישור למעשה להתחיל בעבודות ההתאמה עוד בטרם שוועדת המכרזים אישרה את ההתקשרות; העבודות נמשכו למעלה משנה בלא שנחתם חוזה עם היוזם. דבר זה אינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין, גם אם הובהר ליוזם כי הסיכום עמו כפוף לאישור ועדת המכרזים וכי העבודות נעשות על אחריותו בלבד.

פטור ממכרז

בהתקשרויות ששוויין עד 2.6 מיליון ש"ח⁴ נתונה לוועדת המכרזים הסמכות לאשר פטור ממכרז אם התקיים אחד מסעיפי הפטור, ואילו בהתקשרויות ששוויין מעל סכום זה ועדת המכרזים דנה בבקשת המינהל לפטור ממכרז, ואם החליטה על מתן הפטור, מעביר המינהל את החלטתה לוועדת הפטור שפועלת במשרד האוצר, שלה הסמכות לאשר את החלטת ועדת המכרזים.

1. מבדיקת הדיווח השנתי על החלטות ועדת הפטור ממכרז עולה, כי בשנים 1999-2001 הגיש המינהל לוועדת הפטור 39 בקשות לפטור ממכרז התקשרויות לשכירת דיור בהיקף כספי כולל של

4 הסכום הנקוב בתקנות הוא 1.5 מיליון ש"ח; הסכום המעודכן לשנת 2002 הוא 2.6 מיליון ש"ח.

318 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים כולל מע"מ); הוועדה אישרה את כל הבקשות. יצוין, כי רוב הבקשות לקבלת פטור ממכרז סווגו על ידי ועדת המכרזים בהתאם לתקנה 3(א14) לתקנות.

מנהל המינהל הסביר בתשובתו, כי בקשות המגיעות לוועדת הפטור "עוברות בדיקה בוועדת המכרזים ואין ועדת המכרזים מאשרת כל בקשה ... כמו שהיא רשומה. לכן, סביר להניח שלוועדת הפטור מגיעות רק בקשות ראויות לאישור ובצורה מתאימה". הביקורת העלתה, כי בשתי בקשות שהוגשו לוועדת הפטור (ראו להלן) לא הוצגו בפניה כל הנתונים החיוניים לצורך קבלת החלטה.

באישור פטור ממכרז יש משום הטבה ליזם, שלא נדרש להתמודד מול מציעים אחרים. גם ניהול מו"מ בין היזם לבין המינהל אינו מבטיח שבסיומו תנאי העסקה יושגו התנאים המיטביים למדינה, כפי שניתן היה להשיג באמצעות מכרז. יש מקום לשקול, כי המינהל יקבל חוות דעת של אגף התקציבים לפני שהוא מגיש לוועדת הפטור בקשה לפטור ממכרז, עקב ההשלכות הכספיות שיש לעתים לבקשות של פטור ממכרז, שבהן לא מתקיימת תחרות.

מנהל המינהל מסר בתשובתו: "מעורבות אגף התקציבים נדרשת בשלבים מוקדמים ביותר ואלו נעשים עפ"י הנסיבות המחייבות זאת. לאור מהות ההתקשרויות על מאפייניהם הייחודיים מובאים בחשבון ההשלכות הכספיות הנובעות מהן".

לדעת משרד המדינה, מעורבות אגף התקציבים נדרשת הן בשלבים המוקדמים - אישור הפרוגרמה - והן בשלב שבו נבדקת הכדאיות הכלכלית של ההצעה, מסוכמים תנאי ההתקשרות ומתבקש אישור לפטור ממכרז. יצוין, כי אגף התקציבים מעורב בבחינתן ובאישורן של התקשרויות לביצוע פרויקטים במשרדים אחרים (כגון פרויקטים תחבורתיים). מעורבות זו נדרשת בעיקר בשל ההיקף הכספי של העסקות.

2. הביקורת העלתה, כי אגף התקציבים אינו מתקצב בסעיפי ההוצאה של המשרדים הרשאה להתחייב בסכום הכולל של ההתקשרות בגין עסקות שכירות, על אף שמדובר בהתקשרות לטווח ארוך, ואף כי הדבר נדרש לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. בתקציב הרגיל של המשרדים נכללת רק הרשאה להוצאה השנתית השוטפת בגין דמי השכירות. לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום לכלול בתקציב הרשאה להתחייב בגין כל עסקת שכירות לטווח הבינוני ולטווח הארוך, שכן מדובר בשיעבוד תקציבי השנים הבאות.

מנהל המינהל הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי עמדת החשכ"ל, כפי שהובהרה גם לאגף התקציבים, היא כי יש לאשר הרשאה להתחייב בגין התקשרויות לשכירת דיור לטווח ארוך, וכי ניתן להניח שבמהלך שנת 2003, עם שילובה של מערכת המידע הממוחשבת החדשה ("מרכבה"), יבוא הנושא על פתרונו.

אגף התקציבים הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי מאחר שהרשאה להתחייב מאפשרת מעקב אחר התחייבות רב-שנתית, בוחן אגף התקציבים בשיתוף עם אגף החשכ"ל "את האפשרות לעשות שימוש בהרשאה להתחייב בסעיפים הרלוונטיים בתקציבי מינהל הדיור הממשלתי".

להלן פירוט ההליכים שהתקיימו בשתי התקשרויות של המינהל לעסקות שכירות בפטור ממכרז.

משרד החינוך בירושלים

1. במאס ובדצמבר 1989 חתמה המדינה, באמצעות המינהל, עם חברה ב' על שני חוזי שכירות לשכירת משרדים בשטח כולל של כ-12,400 מ"ר לתקופה של כעשר שנים (עד מאי 2000). בחוזים נקבע, כי דמי השכירות החודשיים יהיו שווים ערך בש"ח ל-13.5 דולר למ"ר (צמוד למדד אוקטובר 1988). באפריל 1995 חתמו הצדדים על תוספת לחוזה השכירות המקורי, ולפיה המדינה שברה גם מחסנים בשטח של כ-1,100 מ"ר תמורת 5.74 דולר למ"ר לחודש.

באוקטובר 1998 חתמו מנהל המינהל ועורך דין מטעם המשכיר על סיכום דברים, ולפיו תקופת השכירות תוארך בעשר שנים (החל ממאי 2000); דמי השכירות היסודיים למשרדים יהיו 14.25 דולר למ"ר לחודש ולמחסנים - כ-3.4 דולר לחודש. בסיכום הדברים צוין, כי הארכת ההתקשרות כפופה לאישור ועדת המכרזים של המינהל וועדת הפטור במשרד האוצר. עוד צוין, כי בניגוד לאמור בחוזי השכירות המקוריים, השוכר רשאי לעשות במושכר שינויים בהתאם לצרכיו, ללא הסכמת המשכיר. ראוי לציין, כי נציג לשכת הייעוץ המשפטי של משרד האוצר לא שותף בניסוח סיכום הדברים האמור, אף על פי שראוי היה לנסחו בליווי יועץ משפטי מטעם משרד האוצר.

בנובמבר 1998 פנה ממונה מחוז ירושלים במינהל למזכיר ועדת המכרזים של המינהל, בבקשה לפטור ממכרז את הארכת תקופת השכירות לתשע שנים וחצי נוספות. לבקשה צורף סיכום הדברים שנחתם עם המשכיר, וצוין בה, כי בעקבות מו"מ שקיים מנהל המינהל עם נציג המשכיר, הופחת מחיר השכירות מ-17 דולר למ"ר (כתוצאה מהצמדת המחיר המקורי למדד עלה מחיר השכירות במונחים דולריים בכ-26%) ל-14.25 דולר למ"ר. לבקשה לא צורפה הערכה עדכנית של שמאי ממשלתי לדמי השכירות הראויים בנכס.

מנהל המינהל הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי המחיר שנקבע בסיכום האמור היה נמוך בכ-10% מקביעת השמאי הממשלתי שניתנה בשנת 1995, וכי הערכת שמאי עדכנית הייתה עלולה לגרום להטיית המחיר כלפי מעלה, "דבר שהיה פוגע מהותית במו"מ מול המשכיר".

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שמדובר בהארכת חוזה שכירות בהיקף כספי גדול, שנעשית בפטור ממכרז, ראוי היה להגיש לוועדת המכרזים הערכת שמאי עדכנית שתציג את דמי השכירות הראויים באותה עת. אין לקבל כמובן מאליו את השערתו של מנהל המינהל ולפיה הערכת שמאי עדכנית הייתה פוגעת במו"מ עם המשכיר, שכן בשנים האחרונות קיימת ירידה מתמשכת במחירי השכירות של שטחי משרדים, והמחירים באזורים השונים מושפעים מפרמטרים מגוונים.

2. בינואר 1999 החליטה ועדת המכרזים לסווג את הבקשה כמתאימה לפטור (בכפוף לאישור ועדת הפטור), ונימקה זאת בכך שהמשכיר ביצע שיפוצים במושכר על חשבוננו, וכי מעבר למבנה חלופי אינו מוצדק מבחינה כלכלית. משרד החינוך ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2002, כי בשנים 1997 ו-1998 החליף המשכיר את המעליות בעלות של כמיליון ש"ח.

במאי 1999 פנה מנהל המינהל לוועדת הפטור בבקשה לאשר את הפטור ממכרז להתקשרות זו, מהנימוקים שצוינו בהחלטת ועדת המכרזים, אך הוסיף נימוק של "צרכים פרוגרמטיים תכנוניים", וזאת על אף שלא נערכה פרוגרמה לצורכי הדיור של היחידות ששוכנות בבניין; הכנת פרוגרמה הייתה דרושה גם לנוכח העובדה, כי כמה יחידות ששכנו בבניין האמור עברו לבניין אחר. באותו חודש אישרה ועדת הפטור להאריך את תקופת השכירות של המבנה בפטור ממכרז כמבוקש, וביוני אותה שנה חתמו המשכיר ונציגי החשכ"ל על הסכם הארכת שכירות עד מאי 2010. בהחלטת הוועדה צוין, כי ההיקף הכספי הכולל של ההתקשרות יגיע לכ-98 מיליון ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח השטח הגדול הנדרש לפתרון הדיור של משרד החינוך והעלות הגבוהה של דמי השכירות, היה מקום להכין פרוגרמה מפורטת ליחידות השוכנות בבניין האמור ושומה עדכנית לדמי השכירות הראויים, ולהגישן לוועדת הפטור. כל זאת כדי שהוועדה תוכל לדון ביסודיות בצורכי הדיור של המשרד ובפתרונות הראויים לטווח הבינוני והארוך.

בניין משרדים בגבעת שאול, ירושלים

1. במאי 1995 חתמו המדינה וחברה ג' (שבבעלות קבלן א'), על חוזה לרכישת אגף אחד בבניין שבגבעת שאול, בשטח של כ-11,000 מ"ר. בחוזה ניתנה אופציה למדינה לשכור שטח נוסף עד ל-9,000 מ"ר באגף אחר של הבניין, החל מינואר 1999. עוד נקבע בחוזה, כי אם תהיה המדינה מעוניינת לממש את האופציה, יהיה עליה להודיע על כך לחברה ג' במועדים שנקבעו בחוזה. בחוזה לא נאמר, כי על המדינה להודיע על אי-רצונה לממש את האופציה.

בפברואר 1996 פרסם המינהל מכרז לקבלת הצעות לשכירת דיור בירושלים בעבור משרדי ממשלה; חברה ג' לא השתתפה במכרז. באוגוסט אותה שנה כתב קבלן א' לשר האוצר דאז (דן מרידור) כי למעשה הוא לא שיווק את האגף השני של הבניין בעקבות האופציה שנכללה בחוזה הרכישה האמור, ושיחות שקיים "במהלך החתימה על החוזה ולאחריו". בדצמבר 1996 פנה בא כוחו של קבלן א' לחשכ"ל דאז, וביקש את מעורבותו האישית לקיום ההסכמים. החשכ"ל השיב באותו חודש, כי האופציה שנכללה בחוזה היא "מתן אפשרות למדינה, לפי שיקול דעתה, לשכור את השטחים הנוספים ... אין ולא הייתה כל התחייבות ... לשכור שטחים במבנה הנ"ל בלבד". עם זאת הוסיף, כי: "לפנים משורת הדין הובהר למרשתך, כי אף תינתן קדימות להצעתו בכל הנוגע לשטחים עליהם חלה עדיין האופציה, ובלבד שזמינות החלופות השונות שיוגשו במכרז על ידי המציעים האחרים תהיינה חופפות ללוח הזמנים המתוכנן למבנה שבבעלותו, ובכפוף להסכמתו לתנאי המכרז, לרבות המנגנון לקביעת גובה דמי השכירות".

המינהל ניהל מ"מ עם הקבלן לשם מימוש האופציה, שלא במסגרת מכרז, אף כי כאמור לא הייתה לו מחויבות משפטית לממש את האופציה. יתר על כן, המינהל לא קיים מ"מ עם יזמים אחרים שהגישו הצעות במסגרת המכרז והצעותיהם עברו את הנאי הסף, דורגו כמתאימות על ידי ועדת המכרזים, והיו זמינות יותר מהצעתו של הקבלן.

מנהל המינהל הסביר בתשובתו, כי ההסכם עם קבלן א' למימוש האופציה "לא בא ע"ח יזמים אחרים שהגישו הצעותיהם במסגרת המכרז ... זכותם של המציעים במכרז נשמרה עפ"י כל אמת מידה נדרשת ... לא נשמעה כל טענה ולא הוגשה כל תביעה מצד כל גורם על כך שהמינהל פעל בדרך לא ראויה".

2. בפברואר 1998 אישרה ועדת הפטור את החלטת ועדת המכרזים לפטור ממכרז את התקשרות לשכירת 11,600 מ"ר בבניין, לתקופה של תשע שנים ו-11 חודשים, בהיקף כספי משוער של כ-86.5 מיליון ש"ח; באישור צוין, כי הוא כפוף להערכת שמאי ממשלתי. הערכת השמאי לנכס, שניתנה כשבוע לאחר אישור הפטור, התייחסה לשטח של 11,297 מ"ר וקבעה, כי דמי השכירות הראויים לנכס מסתכמים ב-\$160,000 לחודש (ללא מע"מ). בשומה לא צוין המחיר למ"ר אלא דמי שכירות גלובליים. ממדידה מפורטת שנעשתה לאחר סיום הביקורת עלה, כי בשטח זה כלולות גם מרפסות ששטחן הכולל כ-900 מ"ר.

אף כי החלטת החשכ"ל לתת קדימות להצעתו של קבלן א', הותנתה בכך שדמי השכירות ייקבעו בהתאם למחיר למ"ר כפי שנקבע בתנאי המכרז, לא הובא בפני ועדת הפטור המחיר למ"ר בעסקה זו, ולא ניתן לוודא שתנאי זה קיים.

במאוס 1998 חתמו המינהל והחברה על חוזה לשכירת רוב שטחי האגף הנוסף, ותקופת השכירות נקבעה לעשר שנים עם אופציה לחמש תקופות הארכה נוספות בנות שנה כל אחת. היות שהצדדים לא הגיעו להסכמה בדבר ההיקף המדויק של השטחים המיועדים לשכירות, נקבעו בחוזה דמי שכירות חודשיים גלובליים כאמור.

3. בעקבות דרישות של יחידות ממשלתיות אחרות ששוכנות בבניין לתוספת שטח, חתם המינהל בינואר 2000 על תוספת לחוזה השכירות עם חברה ג' לגבי שכירת 510 מ"ר של שטחי מסחר, במחיר של כ-17.5 דולר למ"ר, זאת מאחר שלא נותרו שטחי משרדים פנויים בבניין. מדובר בסטייה ממדיניות המינהל, המתנגד לשכירת שטחי מסחר יקרים לצורך שימוש משרדי. חיוב היחידות המאכלסות את הבניין מחושב לפי מחיר משוקלל למ"ר של שני החוזים, ומכאן שגם אגף מס הכנסה השוכן בבניין ולא הוקצה לו שטח מסחרי, נושא בעלות דמי השכירות הגבוהים של שטחי המסחר.

בתהליך ההתקשרות עם חברה ג' לשכירת הבניין בגבעת שאול עולים כמה ליקויים: לקבלן ניתנה קדימות, לפנים משורת הדין, להציע בלא מכרז שטחים בבניין, אף כי המדינה לא הייתה מחויבת לממש את אופציית השכירות שניתנה לה בחוזה קודם עם חברה ג'. בחוזה ההתקשרות השני לא צוין המחיר למ"ר, ונקבעו בו דמי שכירות חודשיים כוללים, מאחר שהצדדים לא הגיעו להסכמה לגבי השטח המדויק שהושכר בבניין. כתוצאה מכך, לא הובא בפני ועדת הפטור המחיר למ"ר שמשלם המינהל, כדי שתוכל להשוותו להצעות האחרות שהוגשו במכרז שפרסם המינהל. יתר על כן, המינהל ניהל מו"מ עם קבלן א', שלא הגיש הצעה למכרז, ואילו עם יזמים שהגישו הצעות למכרז לא נוהל מו"מ.



עסקות מקרקעין הן תחום מורכב שדורש התמחות מקצועית במגוון של נושאים - תכנוניים, משפטיים וכלכליים. לפיכך הטיפול בהקצאת דיור ליחידות ממשלתיות מרוכז בידי יחידת מטה באגף החשכ"ל - מינהל נכסי הדיור הממשלתי. ריכוז הטיפול נועד בין היתר למצות את היתרונות לגודל בהתקשרויות עם יזמים, לקבוע סדרי עדיפות לצורכי הדיור של משרדי ממשלה, ולקבוע תקני דיור אחידים ככל האפשר, ועם זאת לספק את הצרכים המיוחדים של כל יחידה. צרכים אלה והפתרונות המוצעים אמורים להיכלל בפרוגרמה מאושרת.

תפקידו האמור של מינהל הדיור הממשלתי חושף אותו לדרישות ולחצים הן מצד יחידות ממשלתיות המבקשות פתרונות דיור הולמים והן מצד יזמים המציעים מבנים להשכרה או למכירה. יתר על כן, לתהליך הקצאת הדיור יש השלכות כספיות לטווח ארוך על תקציב המדינה, והן מגדילות את החלק הקשיח של התקציב. לפיכך, יש חשיבות רבה לקביעת הנחיות ונהלים ברורים ומפורטים לעבודת המינהל ולהכנת פרוגרמות. רק לאחר מועד סיום הביקורת המציא המינהל למשרד מבקך המדינה טיוטה של הנחיות ונהלים בתחומים אלה; המפתחות והתקנים שקבע המינהל לצורך הכנת פרוגרמות להקצאת שטחים נכללו במסמך שטרם אושר בידי החשכ"ל. עוד נמצא, כי עסקות לשכירת לשכות לנשיאים ולראשי ממשלה לשעבר נעשו בלא שהוכנה פרוגרמה; בהיעדר פרוגרמה קיימים הבדלים גדולים בין השטחים של לשכות אלה.

לנוכח ההיקף הכספי הגדול של דמי השכירות השנתיים שמשלם המינהל - כ-285 מיליון ש"ח בשנת 2001 - פועל המינהל לצמצום העלויות אם בדרך של הגבלת השטח המאושר ליחידה ממשלתית כפי שנקבע בפרוגרמה, ואם בדרך של ניהול משא ומתן עם יזמים כדי להשיג מחיר טוב יותר למדינה. אגף התקציבים, שנדרש לאשר את הפרוגרמה, בוחן בין היתר אם אומדן העלות של הקצאת הדיור עומד באילוצי התקציב, אך לאחר אישור הפרוגרמה, אין האגף מעורב בבחינת ההצעות לפתרונות דיור ותנאי ההתקשרות. עסקות שכירות רבות נעשו בפטור ממכרז לפי תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993. נוכח העובדה שבהתקשרויות כאלה אין למעשה הליך של תחרות, ולנוכח ההיקף הכספי הגדול של עסקות שכירות לטווח ארוך, מן הראוי לערב את אגף התקציבים בשלב של בדיקת הכדאיות של התקשרויות לשכירת דיור בפטור ממכרז.