

"עמידר" החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ

עמידר - החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ (להלן - עמידר) - הינה חברה ממשלתית כמשמעותה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. היא עוסקת בעיקר בניהול דירות, השכרתן ומכירתן לעולים ולזכאים אחרים.

החברה מנהלת את הרכוש המפורט להלן: דירות ויחידות מסחריות שהחברה מחזיקה בה כחוכרת לדורות (נכסי החברה); דירות שהממשלה בנתה או רכשה, המושכרות או המיועדות להשכרה (רכוש מינהלי); נכסים של רשות הפיתוח - ברובם בתים ישנים שחוק נכסי נפקדים התשי"ב-1950 חל עליהם - המנוהלים על ידי מינהל מקרקעי ישראל, באמצעותה (נכסי ממ"י).

להלן טבלה המציגה את מלאי הדירות לסוגיו השונים ממארכ 1989 ועד מארכ 1991:

1989	1990	1991	
54,955	50,984	46,747	דירות נכסי חברה
31,078	29,272	*58,045	דירות רכוש מנהלי
22,727	21,889	29,091	דירות נכסי ממ"י
-----	-----	-----	
108,760	102,145	95,883	סה"כ
=====	=====	=====	

* מלאי זה כולל 590 קראוונים.

בשנת 1990 מכרה עמידר 5,476 דירות לדיירים שגרו בהן בשכירות כמו כן מכרה 222 יחידות דיור פנויות. נגרעו מהמצבה בשנה זאת כ-817 דירות, מהן על ידי איחוד שתי דירות לדירה אחת, שהוקצתה למשפחה גדולה ומהן בעקבות הריסה. בשנת 1991 מכרה עמידר כ-6,260 דירות, ונגרעו מהמלאי 1,090 דירות, אך בד בבד נוספו 1,093 דירות.

ב-2.8.90 החליטה הממשלה להטיל על חברת עמידר את הטיפול במיצוי מלאי הדיור הקיים, כדי לפתור, ככל האפשר, את המחסור בדיור. כמו כן החליטה הממשלה, ב-7.10.90, להעביר לעמידר את ניהול של 5,000 קרוואנים. כפועל יוצא מהחלטה זו עמידר קיבלה לידיה גם את ניהולם של כ-22,000 מגורונים כשהם מוכנים לאכלוס, שנרכשו על ידי משרד הבינוי והשיכון. עד תחילת דצמבר 1991, קיבלה עמידר לניהולה 5,000 קרוואנים ו-5,500 מגורונים. עד אז מצאה עמידר עוד כ-13,000 פתרונות דיור זמניים בקיבוצים ובמושבים, בתי מלון, דירות בשוק החופשי ובמחנות צה"ל.

לצורך מציאת פתרונות דיור זמניים, הרחיבה עמידר במידה ניכרת את התקשרויותיה עם גורמי חוץ, שהגיעו בין אוקטובר 1990 ואוקטובר 1991 להיקף כספי כולל של 6.3 ש"ח וזאת לביצוע עבודות שאינן הנדסיות.

הוצאות עמידר לתכנון, הקמה וניהול של הדיור הזמני לעולים ממומנות על ידי משרדי הממשלה השונים. בתקציב עמידר לשנת 1991 תוקצבו 219 מיליון ש"ח עבור פעולות בגין מציאת פתרונות דיור לעולים. סכום זה ימומן כלהלן: כ-43 מיליון ש"ח השתתפות משרד הקליטה, כ-40 מיליון ש"ח השתתפות משרד הבינוי והשיכון; והיתר - הכנסות משכר הדירה של הדיור הזמני. תמורת טיפול בדיור הזמני, מקבלת עמידר ממשרד הקליטה, שמימן את שכירת בתי המלון, עמלה בשיעור של 9.5% מגובה דמי השכירות שמקבל המלון, וממשרד הבינוי והשיכון עמלה בשיעור של 4.1% מעלות שאר פתרונות הדיור הזמניים.

לעמידר, כמו למספר מצומצם של חברות ממשלתיות גדולות אחרות, יו"ר דירקטוריון המוגדר "יו"ר פעיל בשכר". ביולי 1990 נבחר יו"ר חדש לדירקטוריון החברה.

עמידר עומדת לביקורת המדינה, לפי סעיף 9 (5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח - 1958 (נוסח משולב), כגוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו. בשנת 1991 בדק משרד מבקר המדינה שני עניינים עיקריים בפעילות החברה בתחום הדיור הזמני לעולים: א. פתרונות דיור זמניים. ב. התקשרות עם גורמי חוץ. כמו כן נבדק נושא של "סדרי מינהל ובקרה" על פעולות כספיות של יו"ר הדירקטוריון ולשכתו, וזאת, בשל תלונות שנתקבלו במשרד מבקר המדינה.

פתרונות דיור זמניים

ריכוז ממצאים

ב-15.7.90 החליטה הממשלה להפעיל באופן מיידי תכנית חירום לשיכון ארעי לעולים. על ביצוע התכנית הופקדה עמידר. באוגוסט 1990 הכינה עמידר תכנית לגיוס כ-42,000 פתרונות דיור זמניים עד מארס 1992. במארס 1991, לקראת שנת הכספים 1991 (1.4.91 - 31.12.91) הכינה עמידר תכנית נוספת. על פי תכנית ב' תספק עמידר כ-50,000 פתרונות דיור זמניים.

בתכנית ב' הציגה עמידר תרחיש אחד בלבד. לא הוצגו תרחישים נוספים שיביאו בחשבון נתונים שכבר היו ידועים, כגון: ירידה במספר העולים; פתרונות דיור שגויסו במסגרת תכנית א' ולא אוכלסו; משך זמן הבנייה למגורים שהתקצר ועשוי להגדיל את היצע הדיור; החלטות נוספות של הממשלה לבניית חירום שאמורות היו לספק פתרונות דיור חדשים.

מבין 9,500 יחידות דיור זמני שגייסה עמידר עד 31.3.91, אוכלסו 1,400 בלבד. על אף זאת המשיכה עמידר לגייס את כל סוגי פתרונות הדיור בעת ובעונה אחת. עד תחילת דצמבר 1991 גייסה עמידר כ-23,000 יחידות דיור, מהן אוכלסו כ-15,000.

על פי אומדני הביקורת נגרם למדינה הפסד כספי של 54.2 מיליון ש"ח במשך שנת 1991 מאי אכלוסן של הדירות הזמינות לאכלוס שגייסה עמידר.

ועדת מחירים של עמידר שכרה שמאים לצורך קביעת מחירי שכירות שעל עמידר לשלם לבתי המלון. ב-28 בתי מלון היא קבעה מחירים הגבוהים בכ-30% - 96% ממחירי השכירות שקבעו השמאים של עמידר. לפערים אלה לא נמצאו הסברים מספקים בפרוטוקול ועדת מחירים.

ועדת משנה בראשות שר הקליטה קבעה, כי על העולה המתגורר במלון לשלם 700 ש"ח דמי שכירות. נמצאו מקרים, ששכר הדירה שעמידר שילמה למלון היה נמוך מ-700 ש"ח עד כדי 67%; בהפרש מזוכה משרד הקליטה.

על פי החוזה הסטנדרטי עם בתי המלון דרשה עמידר מכל בית מלון ערבות בנקאית בסכום המקדמה שקיבל. נמצא, כי בכמה בתי מלון הסתפקה עמידר בערבות אישית של אחד ממנהלי המלון, ובמקרים אחרים שלימה עמידר למלון את המקדמה ואף תשלומים נוספים, מבלי שהמלון נתן ערבות כל שהיא.

נמצא, כי עמידר, באישור משרד הקליטה התקשרה בנובמבר 1990 עם מלון בשומרון שהיה בשלבי בנייה. עמידר שילמה כ-50,000 ש"ח מקדמה למלון עבור 21 חדרים, בלי שערכה בדיקה לוודא שהחדרים מוכנים לאכלוס. בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה בבית המלון, בספטמבר ואוקטובר 1991, נמצא, שרוב חדרי המלון היו עדיין בבנייה, ואינם מוכנים לאכלוס. עד ספטמבר 1991 שילמה עמידר לבית המלון סכום של 200,000 ש"ח.

בשלושה בתי מלון נמצא, כי עמידר התקשרה עם אותו יזם. בשלבי המשא ומתן עמו הוא אמנם לא היה בעל עניין בבתי המלון נשוא ההתקשרות. אולם לאחר שסוכם המשא ומתן, או נחתם הסכם מחייב, הוא רכש את בית המלון.

באחד מבתי המלון הנ"ל נקבע ליזם מחיר הגבוה מהמחיר שהוצע לבעלים הקודמים, ובמקרה אחד אף שולמו לו כספים ללא קבלת ערבות בנקאית.

במלון אחר של היזם נקבע בהסכם עמו שיעמיד לרשות עמידר 70 חדרים, שעה שבפועל היה המלון מסוגל להעמיד 57 חדרים בלבד.

★

ב-15.7.90 החליטה הממשלה להפעיל לאלתר תכנית חירום לשיכון ארעי לעולים, כפי שהוצגה על ידי השר לקליטת עלייה. התכנית התבססה על פתרונות דיור זמניים בבתי הארחה למיניהם, מתקני הארחה של צה"ל, בתי הבראה, אכסניות נוער ובתי ספר שדה. כמו כן החליטה הממשלה לערוך ניסיון מוגבל, החל ב-1.8.90, לשיכון ארעי של עולים בבתי מלון של 3 - 4 כוכבים, ולהקים ועדה בראשות שר הקליטה אשר תעסוק בפתרונות דיור נוספים לעולים.

שומה לציין, שבאותה תקופה עלו לארץ כ-20,000 עולים לחודש, ותחזיות צפו שהעלייה תלך ותגבר, ואילו ענף הבנייה עדיין לא התארגן לממדי בנייה בהיקפים נרחבים. על כן היו דרושים פתרונות ביניים לטווח הקצר, עד שענף הבנייה יתארגן לבניית הקבע, שיהיה בה כדי לספק את הצרכים של דירות לעולים.

ב-2.8.90 החליטה הממשלה להטיל על חברת עמידר את הטיפול במיצוי מלאי הדיור הקיים, כדי לפתור ככל האפשר את המחסור בדיור. לשם כך נדרשה עמידר להגיש עד 1.9.90 לוועדת שרים לענייני עלייה (להלן - ועדת השרים), תכנית פעולה מפורטת למציאת מירב פתרונות הדיור הזמניים עבור העולים. וזאת בשכירת יחידות דיור בבתי הארחה ובבתי מלון, בשכירת משנה של דירות קיימות, באיתור דירות ציבוריות שניתן לשפץ, באיתור דירות ריקות, ובאמצעים נוספים. כמו כן החליטה הממשלה להטיל על צה"ל לאתר בו זמנית מספר רב ככל האפשר של פתרונות דיור זמניים במגזר הצבאי: במחנות נופש, בתי חייל, בתי ספר צבאיים ומחנות קבע.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים מאי - ספטמבר 1991 את התארגנות עמידר למציאת פתרונות הדיור הזמניים, עלותם וניצולם. נבדק בעיקר נושא התקשרות לשכירת בתי מלון. הביקורת נערכה במשרד הראשי של עמידר באגפיו השונים.

היערכות עמידר

בתכנית הפעולה שהכינה עמידר באוגוסט 1990 (להלן - תכנית א') נקבע, כי "פתרונות דיור זמניים" הם כל פתרונות הדיור האפשריים על עוד הם ניתנים על בסיס של שכירות ישירה או השתתפות בשכר דירה. פתרונות דיור אלה יכללו דירות פנויות בשוק הפרטי אשר יושכרו ישירות לזכאים; דירות שתשכור עמידר ותשכיר בשכירות משנה לזכאים; דירות של עמידר וחברות משכנות אחרות שלא יימכרו; מחנות צה"ל, מוסדות ציבור שניתן להסב למגורים, דירות בקיבוצים ובמושבים; בתי מלון כולל אכסניות נוער, בתי הבראה ומחנות נופש; וכן פתרונות דיור ממשלתיים; קרוואנים, בתים מיבוא שהזמינה הממשלה, דירות שתרכוש במסגרת התחייבות רכישה ולא ימכרו לזכאים.

על פי תכנית א' תרכז עמידר את פרויקט הפתרונות הזמניים, ובין השאר - תשכור דיור בשוק החופשי, תשכור בתי מלון בהתקשרות ארוכת טווח, תנהל ותאכלס דיור במתקני צה"ל ובמתקנים אחרים שיעמיד צה"ל לצורך כך, וכן תקדם התקשרויות ארוכות טווח עם מוסדות ומתקנים, כולל הסבתם לדיור.

על פי אותה תכנית, תהיה מערכת הדיור הזמני על כל שלוחותיה - איתור דירות, שיפוצן, שכירתן, השכרתן, אכלוסן, גביית שכר דירה והפעלת לשכות מידע - באחריות עמידר. על פי התכנית המתייחסת לשנות הכספים 1990 - 1991 תספק עמידר עד 31.3.91 כ-34,600 פתרונות דיור זמניים; ועד 31.3.92 כ-7,200 פתרונות דיור זמניים נוספים. תכנית א' אושרה בוועדת השרים ב-7.10.90, ועמידר החלה לפעול על פיה.

לקראת שנת הכספים 1991 הכינה עמידר, במארכ 1991, תכנית חדשה (להלן - תכנית ב') לגיוס דיור זמני. בתכנית זו, המהווה עדכון של תכנית א' לגבי שנת הכספים 1991, נקבע, כי עד דצמבר אותה שנה תספק עמידר כ-50,000 פתרונות דיור זמניים (נוסף על אלה שכבר סופקו עד אותו מועד).

להלן טבלה המציגה את סוגי פתרונות הדיור (ללא דירות שבניהול עמידר) שגייסה עמידר ורמת ניצולם במועדים שונים.

סוג הפתרון	גיוס מ-9/90 עד 31.3.91	אכלוס ביום 31.3.91	גיוס מ-9/90 עד 1.8.91	גיוס מ-9/90 עד 11.12.91	אכלוס ב- 11.12.91
דירות קיבוצים ומושבים	852	86	2,993	3,580	1,829
(1) מקבצי דירות	949	27	996	(1) 613	371
קרוואנים מגורונים	1,357 12	311 -	3,928 1,317	5,055 5,541	4,311 3,705
מחנות צבא	553	-	531	531	200
(2) שכירת דירות מהשוק הפרטי	227	54	367	369	244
שכירת חדרי בתי מלון	5,500	952	7,370	(3) 6,745	4,405
ס"ה	9,450	1,430	17,502	22,434	15,065

-
- (1) עמידר הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי הקטינה את מלאי מקבצי הדירות על ידי הפסקת השכירות באותן דירות.
- (2) כולל דירות משרתי קבע שהועמדו לרשות עמידר על ידי צה"ל.
- (3) עמידר הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי החל מספטמבר 1991 צמצמה את מלאי חדרי בתי המלון שברשותה.

1. דירות קיבוצים ומושבים - לשם מיצוי פתרונות הדיור במגזר הקיבוצי, החליטה ועדת השרים ב-7.10.90, כי ינתנו לקיבוצים הלוואות עומדות. בהתאם להחלטה זו, ניתנה הלוואה עומדת בשיעור 6,000 ש"ח לכל יחידת דיור שתושכר למשך שלוש שנים ובשיעור של 4,500 ש"ח ליחידה שתושכר למשך שנתיים. מחצית הסכום ישולם בעת חתימת ההסכם ומחציתו עם אכלוס הדירה. ניתנו גם הלוואות עומדות לצורך שיפוצים בשיעור 12,000 ש"ח ליחידה שתושכר למשך ארבע שנים. הלוואות אלה יהפכו בתום תקופת השכירות למענק, וזאת נוסף לשכר הדירה שישלם העולה לקיבוץ. אם נחתם הסכם ומשרד הקליטה לא אכלס את הדירה - הופכת מחצית הלוואה למענק.

באוקטובר 1990 החליטה מינהלת הקליטה בעמידר על מיצוי מלאי הדיור הזמני במושבים. במגזר זה ניתנו הלוואות עומדות בשיעור 6,000 ש"ח לדירה או 3,000 ש"ח לחדר, שיושכרו לתקופה של שלוש שנים. בסוף התקופה תהפוך ההלוואה למענק, וזאת נוסף לשכר הדירה אשר ישלם העולה למתיישב.

אומדן ההלוואות העומדות שניתנו בגין פתרונות הדיור במגזר הקיבוצים והמושבים מסתכם ב- 19.8 מיליון ש"ח.

2. מקבצי דירות - מוגדרים כקבוצה של 11 דירות ויותר המושכרות על ידי בעל נכס אחד. המקבצים כוללים מוסדות ציבור, בתי אבות, מבני תעשייה ומסחר שהוסבו למגורים על פי רישיון. עמידר התקשרה עם בעלי הנכסים לשכירת מקבצי דירות, והשכירה אותם לעולים ששילמו שכר דירה של כ-500 ש"ח בממוצע לדירה. ככלל דרשה עמידר לקבל לידיה את הנכס כשהוא משופץ ומוסב לאכלוס; רק כאשר בעל הנכס לא היה יכול לעמוד בכך, שיפצה עמידר את הנכס. עלות השיפוץ הופחתה מדמי השכירות שעמידר שילמה לבעל הנכס. תקופת ההשכרה של המקבצים לעמידר היא שלוש שנים, עם אופציה של עמידר להארכה. עלות פתרון זה לעמידר - הכולל שכר הדירה ששילמה עמידר לבעלי הנכסים, עלות שיפוץ חלק מהמבנים ואחזקה שוטפת - הסתכמה, לפי חישובי משרד מבקר המדינה, ב-13.5 מיליון ש"ח.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה עמידר, כי היא פועלת בדרכים שונות להפסקת השכירות של מקבצי דירות, ככל שהדבר ניתן מבחינה משפטית, וכמו כן היא פועלת להורדת שכר הדירה לעולים במקבצים - שהוא היום 500 ש"ח בממוצע, במתן סבסוד מסוים, כפי שניתן בשאר פתרונות הדיור.

3. קרוואנים ומגורונים - ועדת השרים החליטה ב-7.10.90, כי עמידר תקבל לניהולה, לאחר הכנסתם לאכלוס בידי משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד), 5,000 קרוואנים. כפועל יוצא מהחלטה זו עמידר קבלה גם לידיה את נהולם של כ-22,000 מגורונים, שעל רכישתם הוחלט במועד מאוחר יותר. את העלות של רכישת קרוואן והצבתו (כולל עלות תשתיות), במימון המשרד, העריך משרד מבקר המדינה ב-92,000 ש"ח (בעניין זה ראה גם דוח שנתי 42 של מבקר הדמינה בנושא "הבטחת דיור זמני בתקופת הביניים - קרוואנים ומגורונים"). על פי נתון זה, עלות הצבתם של 5,055 קרוואנים ו-5,541 מגורונים מוערכת בכ-720 מיליון ש"ח. עלות האחזקה של קרוואנים ומגורונים מגיעה, על פי נתוני עמידר וחישובי משרד מבקר המדינה, לכדי כ-62.3 מיליון ש"ח לקראוונים וכ-41.6 מיליון ש"ח למגורונים, במשך חמש שנים.

4. מחנות צה"ל - ב-3.1.91 הוצגה בפני ועדת השרים תכנית חירום לקליטת 20,000 עולים במבנים ובמתקנים של צה"ל ומשרד הביטחון. לאחר משא ומתן ובדיקת עלויות השיפוצים ותשלום דמי פינוי לצה"ל, החליטה עמידר לקבל לרשותה את מחנה חצור, מחנה חפץ חיים ואת מתקן משטרת גדרה. עלויות השיפוצים והאחזקה בפתרון זה הוערכו ב-14 מיליון ש"ח, לתקופה של חמש שנים עבור 531 יחידות דיור; דהיינו עלות ממוצעת של 440 ש"ח ליחידת דיור לחודש.

5. שכירת דירות מהשוק הפרטי - ב-23.8.90 החליטה עמידר לשכור בשוק החופשי דירות, שבעליהן לא מעוניינים להשכירן ישירות לעולים. עמידר שכרה את הדירות לתקופה של שלוש שנים. שכר הדירה

שעמידר שילמה למשכירים עבור שכירת 259 דירות לתקופת השכירות מסתכם ב-4.9 מיליון ש"ח. בנוסף קיבלה עמידר מצה"ל, ללא תמורה, 110 דירות אשר יועדו למשרתי הקבע.

6. שכירת חדרים בבתי מלון - סמוך לאחר החלטת הממשלה מ-15.7.90, החל המשרד לקליטת עלייה בהתקשרות עם בתי מלון וב-17.9.90 סוכם בינו לבין עמידר, כי עמידר תטפל בנושא, במימונו ובתוספת עמלה בשיעור שנקבע. על פי תכנית א', התקשרה עמידר עד 31.3.91 עם בתי מלון שונים בארץ לשכירת כ-5,500 חדרי בתי מלון ומתחילת אפריל 1991 ועד תחילת אוגוסט 1991 התקשרה לשכירת עוד כ-2,000 חדרי מלון. תוקף ההסכמים הוא לשנתיים מיום חתימת כל הסכם. יש לציין, כי מתחילת ספטמבר 1991 החלה עמידר בביטול התקשרויות לכ-600 חדרי מלון. להלן טבלה המציגה את מספר החדרים שגויסו ואכלוסם במשך שנת הכספים 1991:

חודש	מספר חדרים שגויסו	חדרים המוכנים לאכלוס (1)	חדרים שאוכלסו (2)
3/91	5,500	4,088	952
4/91	6,493	4,921	1,366
5/91	6,600	5,417	1,492
6/91	7,558	6,013	4,988 (3)
7/91	7,460	6,156	4,727
8/91	7,370	6,408	4,310
9/91	7,318	6,419	4,451
10/91	6,921	6,510	4,367
11/91	6,874	6,601	4,254
12/91	6,745	6,601	4,405

- (1) מתוך סה"כ החדרים שגויסו.
 (2) מתוך סה"כ החדרים המוכנים לאכלוס.
 (3) האכלוס לאחר מבצע שלמה.

אומדן שכר הדירה שישולם עבור שכירת בתי מלון בתקופה של שנתיים הוא 143.4 מיליון ש"ח.

כלל העלויות (ללא הוצאות תקורה) בגין גיוס הדיור הזמני, ללא קרואנים ומגורונים, מוערך ב-195.6 מיליון ש"ח. אומדן עלויות הרכישה, ההצבה והאחזקה של 5,055 קרואנים ו-5,541 מגורונים שנמסרו לניהול עמידר, מסתכם בכ-823 מיליון ש"ח.

אומדן הצרכים והספקת פתרונות הדיור

תכנית א' של עמידר התבססה על אומדן עלייה של 20,000 עולים לחודש כפי שמסר לה משרד האוצר. לפיכך הניחה התכנית כי בין אוגוסט 1990 למארס 1992 ידרשו 184,000 פתרונות דיור לקליטת עלייה. עמידר הניחה, כי בתקופה זאת תסתיים בנייתן של 47,000 דירות חדשות במגזר הציבורי והפרטי, ומכאן שעד מארס 1992 ייווצר מחסור של כ-137,000 פתרונות דיור.

בתכנית א' נקבע, שעמידר תספק עד 31.3.91 27,900 פתרונות דיור זמניים; וכן תשפץ באותה תקופה כ-6,700 דירות שברשותה. אשר לתקופה שמ-1.4.91 ועד 31.3.92 קבעה התכנית, כי עמידר תספק

כ-4,100 פתרונות דיור נוספים, ותשפץ עוד 3,100 דירות שברשותה. העלות הכוללת להשגת 34,600 פתרונות דיור עד 31.3.91 הוערכה בתכנית ב-149 מיליון ש"ח. תכנית זו הוגשה לוועדת השרים לענייני קליטה ב-2.9.90 ואושרה ב-7.10.90.

בפועל גייסה עמידר כ-9,500 מבין כ-27,900 דירות שהיה עליה לגייס כאמור, ומהן אוכלסו כ-1,400 בלבד. אולם, באותה תקופה עלו לארץ כ-160,000 עולים, דהיינו כ-20,000 עולים לחודש. מכאן, שהיקף העלייה אמנם תאם את האומדן ששימש בסיס לתכנית, אך הדרישה בפועל היתה רק ל-5% ממספר הדירות שעמידר גייסה. זאת משום, שבשוק היו דירות פנויות אשר אותן לא הביאה התכנית בחשבון, וכן משום שהעולים הצטופפו כמה משפחות ביחידת דיור.

לקראת שנת הכספים 1991 הכינה עמידר במאסר אותה שנה, את תכנית ב' לתקופה 1.4.91 - 31.12.91. תכנית ב' הניחה שיידרשו כ-94,500 פתרונות דיור ל-265,000 עולים, שהיו צפויים בתקופה זו, לפי אומדן שנמסר לעמידר ממשרד האוצר. התכנית התבססה על כך, שעד מארס 1991 יספק השוק החופשי עוד כ-2,500 פתרונות דיור; וכי במסגרת הבנייה הציבורית והפרטית תסתיים, עד מארס 1991, בנייתן של כ-34,000 יחידות דיור, שמהן 19,500 דירות מהבנייה הפרטית יענו על הביקושים של האוכלוסייה הוותיקה. לפי התכנית תספק עמידר בתקופה זו כ-50,000 פתרונות דיור - כך שיהיה מחסור של כ-27,500 פתרונות דיור לקליטת העלייה.

תכנית ב' הציגה כאמור תרחיש יחיד בלבד. היא לא הציגה תרחישים אחדים אף על פי שעובדות מסוימות כבר שינו את אומדן המחסור בדיור. למשל: התמריצים לקיצור משך זמן הבנייה שהוענקו לחברות המשכנות, החלו להשפיע, ובינואר - מארס 1991 הוערך משך זמן הבנייה בארבעה עשר חודש בממוצע לעומת עשרים ושישה חודש עד דצמבר 1990; באוקטובר 1990 החליטה הממשלה, כי התחייבות הרכישה בפריפריה תהיה ל-100% הדירות שלא יימכרו - החלטה שזרזה את הקבלנים להאיץ את הבנייה; בסוף נובמבר 1990 החליטה הממשלה על בנייה תקציבית בהיקף של 8,000 דירות הנמשכת בין שישה לעשרה חודשים. תכנית ב' גם לא הביאה בחשבון כ-8,000 דירות שעמידר סיפקה במסגרת תכנית א' ושלא אוכלסו עד 31.12.91. היקף העלייה בינואר - מארס 1991 היה 38,000 עולים, לעומת 85,000 עולים ברבעון קודם, אוקטובר - דצמבר 1990. אמנם ניתן להסביר את הירידה במספר העולים ב"מלחמת המפרץ", אולם שומה היה לעקוב אחר התפתחות העלייה גם בתקופת תכנית ב', ולעדכן בתכנית את המלאי הנחוץ.

עד תחילת דצמבר 1991 סיפקה עמידר כ-23,000 יחידות דיור זמניות, מהן אוכלסו, עד אותו מועד, כ-15,000. במסגרת תכנית ב' פעלה עמידר להשגת כל פתרונות הדיור הזמניים בעת ובעונה אחת, ולא קבעה סדר עדיפויות, שידרג אותם על פי עלותם וכדאיות הספקתם. הדיור הזמני נועד לתת פתרונות לטווח הקצר עד ליצירת פתרונות קבע מספיקים. תכניות להשגת פתרונות כאלה מבוססות, מטבע הדברים, על תחזיות באשר להיקף העלייה מחד, ובאשר לקצב מציאת פתרונות הקבע מאידך. לפיכך ראוי היה, שגיוס הדיור הזמני, שעלותו למשק המדינה גדולה, ייעשה בהדרגה, תוך בדיקה מתמדת של התחזיות ועדכון התכנית בהתאם.

בפועל סיפקה עמידר את כל פתרונות הדיור הזמני בד בבד. לדוגמה, בסוף מארס 1991 אוכלסו רק 952 חדרי מלון מבין 5,500 חדרים שנשכרו; באותו מועד היו 1,000 קרוואנים ו-770 דירות בקיבוצים

ובמושבים בלתי מאוכלסים. אולם בין 1.4.91 (תחילת תכנית ב') לבין תחילת אוגוסט 1991 גייסה עמידר עוד כ-2,000 חדרים בבתי מלון, ו-2,500 יחידות דיור בקיבוצים ובמושבים.

ראוי היה שבמסגרת תכנית ב', לאחר שתמונת העלייה ובעיות הדיור התבהרו, תספק עמידר תחילה את פתרונות הדיור שכבר קיימים במלאי, ואשר עליהם התחייבה הממשלה בהתחייבות שלא היה ניתן לסגת ממנה (בבחינת הוצאה טבועה - (SUNK COST), כמו קרוואנים ומגורונים, שאינם מחייבים השקעה נוספת. רק לאחר מיצויים של פתרונות אלה, ראוי היה שעמידר תפעיל עוד פתרונות, שהם יקרים יותר - המשך שכירת בתי מלון, דירות בשוק החופשי, ומקבצי דירות. אולם בתקופת תכנית ב' שכרה עמידר גם דירות בשוק הפרטי, ומקבצי דירות, תוך התחייבות לשלם עבורן שכר דירה חודשי במשך שנתיים עד שלוש שנים, גם אם דירות אלה לא יושכרו. התקשרות לטווח ארוך מראש משמעותה, בין היתר, אי התחשבות בהיקף בניית הקבע, ובקיצור משך זמן הבנייה, שהיו עשויים לענות על ביקושים ללא היזקקות לדיור הזמני. נוצר אפוא מצב, שמצד אחד עמידר משלמת שכר דירה עבור דירות העומדות ריקות, ומצד אחר ברשותה דירות במלאי שברשותה - קרוואנים ומגורונים שקיבלה לניהולה - שאינם מאוכלסות וגורמות לאובדן הכנסה משכר דירה. העדר תכנון נאות בגיוס הדיור הזמני, וגיוס כל פתרונות הדיור הקיימים במשק בד בבד, ולא בהדרגה על פי הצורך, הביאו להוצאת כספים בהיקף ניכר שלא לצורך וללא הצדקה.

אמנם דרוש מלאי דיור בלתי מנוצל כדי לקדם שינוי בלתי צפוי בהיקף העלייה וקצבה, אולם צריך לבדוק מה ההיקף הדרוש - דהיינו, מה מספר הדירות שראוי לשמור במלאי, ובעלות המזערית האפשרית; מלאי זה יש לעדכן נוכח ההתפתחויות בקצב העלייה ובקצב הפתרונות שנמצאו לדיור הקבע. דבר זה לא נעשה.

משרד מבקר המדינה אמד את ההפסד הכספי לשנת 1991 שנגרם מאי איכלוסם של פתרונות דיור זמניים. האומדן מבוסס על עלות פתרון הדיור ליחידה לשנה כפול מספר יחידות הדיור הלא מאוכלסות, בממוצע במשך שנת 1991. להלן אומדן ההפסד הכספי בשנת 1991 כתוצאה מתשלומים עבור דיור שלא אוכלס:

א. קיבוצים ומושבים - בגין מחצית ההלוואות העומדות, שניתנו לכ-300 דירות שלא אוכלסו בקיבוצים, וכ-1,100 דירות שלא אוכלסו במושבים - כ-3.1 מיליון ש"ח.

ב. מקבצי דירות - בגין 200 דירות בממוצע שלא אוכלסו - כ-1 מיליון ש"ח.

ג. שכירת דירות מהשוק הפרטי - בגין 148 דירות בממוצע שלא אוכלסו - כ-1.2 מיליון ש"ח.

ד. קרוואנים ומגורונים - בגין 1,533 קרוואנים ו-742 מגורונים בממוצע שנתי, שלא אוכלסו, כ-22.8 מיליון ש"ח.

ה. חדרים בבתי מלון - בגין כ-2,400 חדרים בבתי מלון, שלא אוכלסו - כ-26.1 מיליון ש"ח.

עמידר הסבירה, כי "דחיית אכלוס הקרוואנים והמגורונים דוחה את ההכנסה, כי תוחלת חיי הקרוואן והמגורון מחושבת לפי חמש שנים מיום האכלוס". בעניין זה ציין משרד מבקר המדינה, כי על פי תקנות התכנון והבנייה (מפרטים כלליים להקמת מבנה יביל-ארעי) (הוראת שעה), התשנ"א-1991, בדבר ארעיות המבנה נקבע, כי לא

יותר שימוש במבנה יביל-ארעי מעל חמש נשים מאז הקמתו. יצוין, כי בתכנית מיתאר ארצית לאתרים לדיור מיידית וזמנית (ת.מ.א 33), תוקף יעוד הקרקע לשימוש לדיור זמני הוא לחמש שנים ממועד אישור התכנית (יוני 1991), ובתום תקופת תוקף ההיתר רואים את המבנה האמור כאילו הוקם שלא כדין. דהיינו, תוחלת חיי הקרוואן והמגורן מוגבלת לחמש שנים מיום הקמתו ולא מיום אכלוסו.

ההפסד הכספי בגין אי השכרת חלק מיחידות הדיור הזמני במשך שנת 1991 מסתכם ב-54.2 מיליון ש"ח.

טיפול עמידר בהתקשרות עם בתי מלון

קביעת דמי השכירות

במסגרת המאמצים ליצור מלאי חירות לדיור, החליטה הממשלה ב-15.7.90, כאמור, על הפעלת תכנית חירות לדיור זמני. כמו כן החליטה הממשלה על עריכת ניסוי, שבמסגרתו ישכור המשרד לקליטת עלייה (להלן משרד הקליטה) כמה בתי מלון כשיכון ארעי לעולים.

משרד הקליטה התקשר בהסכם עם עמידר ב-17.9.90. על פי ההסכם תטפל עמידר בשם משרד הקליטה בשכירת בתי מלון ומוסדות הארחה (להלן - בתי מלון), לצורך מתן פתרונות דיור זמניים לעולים. משרד הקליטה ישא בכל ההוצאות הישירות שעמידר תתחייב לגביהן על פי הסכם זה, וכן ישלם לעמידר עמלה בשיעור 9.5% מההוצאות, בתוספת מע"מ. משרד הקליטה היה אמור להפנות את העולים לבתי מלון על פי מידע שוטף מעמידר על חדרים פנויים. על בתי המלון נאסר לספק שירותי דיור ולהשתמש בדרך אחרת בחדרים אשר לגביהם התקשרו עם עמידר.

ב-14.10.90 קיבלה עמידר הזמנה ממשרד הקליטה לשכור 10,000 חדרי מלון עד ינואר 1991. בהזמנה נוספת של משרד הקליטה מיום 24.10.90, נקבע, כי שיעור שכר הדירה שעמידר רשאית לשלם למשכיר - בעל בית המלון, הוא עד 416 דולר לחדר לחודש; מעל לסכום זה יש לקבל אישור מנציג משרד הקליטה. כן נקבע, שתקופת השכירות תהיה עד שנתיים, עם אופציה להארכה.

עד סוף נובמבר 1990 חתמה עמידר חוזים עם 24 בתי מלון, בהיקף כספי של כ-53 מיליון ש"ח. הועלה, שעמידר שכרה עד אותו מועד את חדרי המלון, ללא הערכות של שמאי מקצועי בדבר שיעור דמי השכירות. בפועל העסיקה עמידר עובד חוץ בעל ניסיון במלונאות, אשר קבע מחירי תקן, וכן חברת יעוץ כלכלי אשר נשאה ונתנה בשם עמידר עם בעלי המלונות וסיכמה מחירים בהתאם להחלטות ועדה ניהולית בעמידר (להלן - ועדת מחירים). בסוף נובמבר 1990 גיבשה עמידר כללים להתקשרות עם בתי מלון, ונשכרו שמאים מקצועיים.

משרד מקר המדינה, בדק את דמי השכירות לגבי 28 בתי המלון שנשכרו לאחר נובמבר 1990. מהבדיקה עולה, כי לכל אחד מהם קבעה ועדת מחירים שכר דירה העולה על זה שקבע השמאי. במקרים מסוימים הגיע הפער בין המחירים שקבעה הוועדה לבין השומה ל-30% - 96%. בפרוטוקול שניהלה הוועדה לא פורטו השיקולים שעליהם התבססה בקביעת מחירים אלה. להלן דוגמאות:

(א) ועדת מחירים קבעה ב-2.1.91 למלון במכמורת שכר דירה חודשי של 335 דולר לחדר. שומה שנערכה לאחר מכן, ב-9.2.91, קבעה שכר דירה של 192 דולר לחדר לחודש, דהיינו - פער של 74%.

(ב) הערכת השמאי מיום 4.2.91 קבעה למלון בצפת שכר דירה חודשי של 204 דולר לחדר. החלטת ועדת מחירים מ-20.2.91 קבעה שכר דירה של 400 דולר - הפרש של 96%. במסמך מיום 9.4.91 שכותרו "נספח להחלטות ועדת מחירים מתאריכים 28.11.90 - 20.2.91" והכולל הסברים לפערים שבין מחירים בהחלטות הוועדה למחירים המומלצים של השמאי, נאמר ביחס למלון זה: "בדומה לבתי מלון אחרים בצפת, הצעת השמאי אינה ריאלית". לא פורטו הנימוקים לקביעה זו. ב-18.12.90 נחתם הסכם עם מלון אחר בצפת בשכר דירה של 200 דולר לחדר לחודש, שכר דירה הקרוב להערכת השמאי לאותו מלון - 184 דולר לחודש.

(ג) בית הארחה בקיבוץ - הערכת השמאי ליום 4.2.91 הייתה 259 - 276 דולר לחדר לחודש. החלטת ועדת המחירים מיום 20.2.91 ושכר הדירה לפי החוזה נקבעו ל-430 דולר, הפרש של 66% - 56%.

(ד) הערכת השמאי ב-2.12.90 למלון באילת הייתה 362 דולר לחדר לחודש. ועדת המחירים החליטה על 400 דולר. ב-2.1.91, בעקבות סיור הוועדה באילת, שינתה הוועדה את החלטתה ל-500 דולר, דהיינו הפרש של 38%. במלון אחר באילת החליטה הוועדה ב-2.1.91 על שכר דירה חודשי של 550 דולר, לעומת הערכת שמאי של 300 דולר, דהיינו כ-83% מעל להערכת השמאי.

בתשובתה מיום 25.11.91 למשרד מבקר המדינה הסבירה עמידר, כי הפערים בין מחירי השמאי לבין המחירים הסופיים שקבעה ועדת מחירים נובעים מכך, שהשמאים בשומותיהם לא הביאו בחשבון הוצאות נלוות כמו ביטוח, העסקת צוות במלון למתן שירותי אירוח, פחת גבוה מאכלוס חוזר וגם לא את העלייה בביקושים, שהעלתה את המחירים עם כניסת עמידר לשוק זה.

הסברים אלה אינם תואמים את העובדות, שכן בדיון אצל המשנה למנכ"ל מיום 27.11.90 נקבעו הפרמטרים לצורך עבודת השמאים, ובכללם שירותי בית המלון, ולפיהם נערכו השומות. הפרמטרים שנקבעו לשמאים התבססו על התקשרויות של עמידר עם בתי מלון עוד מאוקטובר 1990. הפערים בין מחירי הערכות השמאים למחירי ועדת מחירים, שעליהם מצביעה הביקורת, נעשו לאחר המועד שבו נקבעו הפרמטרים לצורך עבודת השמאים. כמו כן נמצאו פערים של עד 30% בין מחירי הוועדה למחירי השמאים גם לאחר ב-19.3.91, מועד שבו עודכנו הפרמטרים לשמאים, עקב הפערים בין חוות דעת השמאים לבין המחירים שלהם הסכימה עמידר במשא ומתן.

כאמור, עולה מממצאי הביקורת, כי במקרים רבים קבעה הוועדה מחירי שכר דירה הגבוהים בעשרות אחוזים מהערכות השמאים. במצב כזה לא ניתן להבטיח שקביעת המחירים התבססה על קריטריונים ברורים ונאותים. יתירה מזאת, החריגות של הוועדה מהערכות השמאים בחודשים הראשונים גררו למעשה עליית מחירים בשוק.

חיוב העולה בשכר דירה

במסגרת ההתקשרות עם בתי מלון התקשרה עמידר עם גם אכסניות נוער בכל רחבי הארץ. אכסניות הנוער מצויות בדרך כלל במקומות המרוחקים ממרכז הארץ ורמת הדיוור בהן נמוכה מאשר בבתי המלון. בהסכמים שנחתמו בין עמידר לאכסניות נוער אלה נקבע שכר דירה חודשי הנמוך מ-700 ש"ח. אולם, על פי החלטת ועדת משנה לדיוור מ-7.8.90, בראשות שר הקליטה, על העולה המתארח בחדר בבית מלון או בבית הארחה, ובכלל זה אכסניות נוער, לשלם שכר דירה חודשי של 700 ש"ח. ההפרש בין שכר הדירה שעמידר התחייבה לשלם לבין ה-700 ש"ח שאותם ישלם העולה יזקף לטובת משרד הקליטה.

בשש אכסניות נוער ברחבי הארץ נמצאו הפרשים שבין 27% עד 67%, בין שכר הדירה החודשי, שאותו התחייבה עמידר לשלם לאכסניית הנוער, לבין 700 הש"ח אשר העולה משלם כשכר דירה. על פי נתוני עמידר לתחילת דצמבר 1991, כ-37% מחדרי האכסניות הנ"ל מאוכלסים בעולים. נוצר אפוא מצב שהעולה משלם אותו סכום שכירות בין שהוא גר במלון ארבעה כוכבים במרכז הארץ ובין שהוא גר באכסניית נוער במקום מרוחק.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה עמידר, כי ועדת המשנה החליטה על מחיר גבוה של 700 ש"ח בכל בתי המלון, כדי ליצור בלם לאכלוס חדרי בתי מלון ושמירת מאגר זה לחירום בלבד.

לדעת משרד מבקר המדינה, לצד שיקול זה, מן הראוי היה להביא בחשבון את המשמעות הציבורית והמוסרית של ההחלטה, שבעקבותיה מושכרים לעולים חדרים במחיר הגבוה ממחיר העלות. יתירה מזו, ניתן גם ניתן ליצור בלם לאכלוס חדרי בתי מלון, כולל בבתי הארחה ואכסניות נוער, גם אם שכר הדירה הוא בשתי רמות - האחת לבתי מלון והשנייה לבתי הארחה ואכסניות נוער, שהיא נמוכה יותר, אך עדיין גבוהה לכללית.

קבלת ערבות

עד דצמבר 1990 התקשרה עמידר עם בתי מלון ללא כל דרישת בטחונות למקדמות אשר שולמו לבתי המלון. בעקבות דוח הביקורת של רואה החשבון של החברה מ-22.12.90, כללה עמידר בחוזה הסטנדרטי שלה עם בתי המלון, דרישה להמצאת ערבות בנקאית בשיעור המקדמה, שהיא בשיעור שכר הדירה עבור רבעון אחד, כתנאי מוקדם לביצוע כל תשלום של עמידר. כדי לוותר על תנאי מוקדם זה, או לשנותו, נקבע, שיש לקבל את אישורה של ועדת המחירים של עמידר.

הועלה, כי במקרים רבים לא עמדה עמידר על קבלת הערבות כנדרש בהסכם. להלן הפרטים:

(א) נמצאו מקרים, שבמקום הערבות הבנקאית הסתפקה עמידר בערבות אישית של המנהלים או בעלי המניות. לדוגמה, במלון במכמורת אישר גורם מטעם עמידר, אשר ניהל את המשא ומתן עם המלון, קבלת ערבות אישית של שני בעלי מניות, ללא אישור ועדת מחירים של עמידר שמתפקידה לאשר חריגים כגון זה. במלון בירושלים אישרה ועדת המחירים ב-9.1.91 ערבות אישית של הבעלים במקום ערבות בנקאית; לא נמצא כל הסבר להחלטתה של ועדת המחירים. למלון בטבריה אושרה ערבות אישית במקום ערבות בנקאית; ההחלטה נתקבלה על ידי המשנה למנכ"ל ב-21.1.91, ללא אישור ועדת המחירים.

(ב) לשני מלונות אחרים שילמה עמידר את המקדמה ותשלומים נוספים, בלא שנתנו לה את הערבות הנדרשת. להלן הפרטים:

מלון בערד -ב-13.2.91 נחתם הסכם עם בעלי המלון. נקבע בו, כי על המלון להגיש ערבות בנקאית בשיעור המקדמה כתנאי לתשלום. בפועל שולמה המקדמה ב-25.3.91 ללא קבלת כל ערבות. על אף דחיות במועד הגשתה, לא הוציאו בעלי המלון ערבות בנקאית, או כל ערבות אחרת. בבדיקת מעקב של משרד מבקר המדינה בדצמבר 1991 נמצא, שעמידר הודיעה לבעלי המלון על ביטול ההסכם, עקב אי המצאת הערבות.

מלון בטבריה - נמצא, כי בעלי המלון לא הגישו ערבות בנקאית כנדרש על פי ההסכם. למרות זאת שולמה להם ב-16.1.91 מקדמה בסך 424,361 ש"ח.

ב-10.4.91, כשלושה חודשים לאחר תשלום המקדמה, אישרה ועדת מחירים לבעלי בית המלון, על פי בקשתם, מתן ערבות אישית למשך שלושה חודשים, שלאחריהם יתנו לעמידר ערבות בנקאית. בבדיקה שעשתה הביקורת, באוגוסט 1991, טרם נמצאה הערבות הבנקאית בתיק בית המלון, כמתחייב מהחלטת ועדת המחירים. נוסף על המקדמה, שולמו למלון ב-17.4.91 דמי שכירות בסך 75,287 ש"ח. על פי המסמכים הנמצאים בעמידר, בפברואר 1991, ניתן, לבקשת עיריית טבריה, כנגד בעלי המלון בפברואר 1991 צו עיקול בשיעור של 235,872 ש"ח.

עובדות אלה, יש בהן כדי להמחיש את הצורך בקבלת ערבות בנקאית, ובעיכוב התשלומים עד להמצאתה, כבטוחה לכספים ששולמו.

הפסקת התקשרויות עם בתי מלון

במכתב מ-11 לאפריל 1991 אל מנהל מחלקת דיור ארצי במשרד הקליטה ביקש אגף התקציבים שבמשרד האוצר "לעצור את ההתקשרויות עם חברות חדשות או עם חברות עמן נמצאת עמידר במשא ומתן לצורך יצירת התקשרות חוזית", וזאת נוכח מיצוי התקציב להתקשרויות עם בתי מלון.

ב-12.4.91 שלח מנהל מחלקת דיור במשרד הקליטה מזכר אל המשנה למנכ"ל עמידר והודיע לו, שאין להתקשר להתקשרויות חדשות עם בעלי בתי מלון, אולם הבהיר, כי "יש להמשיך עד לחתימת חוזה עם כל בית מלון ... בשמאות, בבדיקת מסמכים וכו'". הודעה זו של משרד הקליטה, על פיה יש להתקשר עם בתי המלון שעמם מתנהל משא ומתן, אינה עולה בקנה אחד עם הנחייתו של אגף התקציבים.

הביקורת העלתה, כי ממאי 1991 ועד אמצע אוגוסט 1991, נחמו חוזים עם עוד שישה בעלי מלוונות בעלות של 8.1 מליון ש"ח, לתקופה של שנתיים.

עוד הועלה, כי רק מספטמבר 1991 פעלה עמידר לביטול התקשרויות עם בעלי בתי מלון ולצמצום מספר החדרים. עד מועד סיום הביקורת צמצמה עמידר את מצבת חדרי המלון בכ- 600 חדרים, עקב ביטול התקשרויות עם בעלי בתי מלון.

בתשובתו מיום 17.10.91 למשרד מבקר המדינה ציין משרד האוצר, כי הנחיות משרד הקליטה להמשיך ולהתקשר עם מלון שעמם החלה עמידר במשא ומתן הן בניגוד להנחיית אגף התקציבים, ולא תואמו עמו. בעניין זה שומה לציין, כי מפרוטוקול ישיבת מינהלת הקליטה מ-2.5.91, שבה השתתפו נציגי אגף התקציבים, לא עולה כי נציגי האגף הביעו התנגדותם להחלטה על המשך התקשרויות עם בעלי בתי מלון, איתם החלה עמידר במשא ומתן.

סדרי התקשרות עם ארבעה בתי מלון

הביקורת בדקה באופן פרטני את ההתקשרות של עמידר עם ארבעה בתי מלון. להלן הפרטים:

(א) מלון בשומרון - ב-24.6.90 פנתה קבוצת יזמים, אשר הקימה מלון בשומרון, אל שר הבינוי השיכון בבקשת סיוע לפרויקט של השלמת בניית המלון. לדברי היזמים נקלע הפרויקט מלקשיים בגלל "האינתיפדה". היזמים הציעו פתרון: להקים מרכז קליטה וחינוך לצעירים וצעירות מאתיופיה. בספטמבר 1990 פנתה קבוצת היזמים לעמידר וביקשה להשתלב במסגרת בתי המלון אשר יגויסו לקליטת העלייה; לבקשה צורף מכתבה מיום 24.6.90 אל שר הבינוי והשיכון. בנובמבר 1990 אישר מנהל מחלקת דיור ארצי שבמשרד הקליטה את ניהול המשא ומתן עם בעלי בית המלון.

ב-21.11.90 סוכמו דמי השכירות ונחתם חוזה לשכירת 63 חדרי המלון, בשכר דירה חודשי של 350 דולר לחדר. בפרוטוקול הישיבה של ועדת מחירים מאותה תקופה לא נמצא שהיה דיון ונתקבלה החלטה באשר לשכירת המלון. בתשובתה מ-25.11.91 למשרד מבקר המדינה, המציאה עמידר מסמך מיום 8.11.91 בחתימת שלושה מחברי ועדת המחירים, המאשר שבישיבתה מיום 15.11.90 - שנה לפני כן - אישרה הוועדה את שכירתו של בית המלון בשכר דירה חודשי של 350 דולר לחדר. באותו מסמך נאמר, שאישור הוועדה וחתימות חבריה נערכו על נייר נפרד, שלא נמצא, ועל כן חברי הוועדה מצהירים בזאת, כי ההתקשרויות עם בעלי בית המלון נעשתה בידיעת כל חברי הוועדה ובידיעת כל הפרטים. על פרוטוקול זה חתומים שלושה מחברי הוועדה. תשובה זו איננה מסבירה כיצד אישרה הוועדה התקשרות עם המלון ב-15.11.90, אם תנאי ההתקשרות, ובכלל זה המחיר סוכמו רק ב-21.11.90.

על פי נהלי עמידר נערכות בכל בית מלון שתי ביקורות: הראשונה מטרתה לקבוע את תנאי האכלוס והאחרת מטרתה לוודא שחדרי בית המלון עומדים בסטנדרטים שנקבעו בהסכם וראויים לאכלוס מיידי. עמידה בתנאים אלה היא תנאי לתשלום המקדמה. הוברר, כי על סמך הודעת בית המלון מדצמבר 1990 על מוכנות לביקורת השנייה, אישרה עמידר תשלום מקדמה בסך 50,000 ש"ח עבור 21 חדרים בקומה ראשונה, מבלי שנערכה במלון ביקורת שנייה. אולם בביקורים שערך משרד מבקר

המדינה ב-20.9.91 וב-15.10.91 בבית המלון התברר, כי בנייתם של בקומה הראשונה אמנם הסתיימה, אך ספק אם הם ניתנים לאכלוס, עקב עבודות הבנייה בקומה השנייה והשלישית; וודאי שלא היה ניתן לאכלס אותם תשעה חודשים קודם לכן, בדצמבר 1990.

הועלה, שבית מלון זה לא נכלל ברשימת מלאי בתי המלון אשר ברשות עמידר, ואף לא ברשימות של משרד הקליטה המתבססות על רשימות עמידר ואשר על פי הן מופנים עולים לבתי המלון. עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 1991, לא אוכלס בית מלון זה. עמידר שילמה לבעליו של בית המלון כ-200 אלף ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, השתלשלות העניינים בשכירתו של בית המלון ובעיקר תשלום שכר דירה בסכומים ניכרים, אף שלפי בדיקות משרד מבקר המדינה ספק אם היה ניתן לאכלוס, מעלה חשש כבד שהשיקולים לשכירתו לא היו ענייניים.

ב-28.1.92 הודיעה עמידר למשרד מבקר המדינה, כי ההסכם עם המלון בוטל ב-18.1.92, וזאת בשל תקלות חוזרות ונשנות אשר מצא צוות הפיקוח של עמידר ובשל אי יכולת בעלי המלון להגיע להסכמה עם הסוכנות היהודית בדבר אכלוס המלון בעולי "מבצע שלמה", בהתאם לסיכום עמם.

לדעת משרד מבקר המדינה, בביטול החוזה לא סגי, ויש לבחון נקיטת צעדים להחזרת הכספים ששולמו על ידי עמידר, לכאורה שלא כדין.

(ב) משרד מבקר המדינה בדק את ההתקשרות של עמידר עם יזם אחד (להלן - היזם) בנוגע לשלושה בתי מלון.

מלון בקרית שמונה - במהלך אוקטובר 1990 נשאה ונתנה עמידר עם הבעלים של בית מלון בקרית שמונה. ב-1.11.90 אישרה ועדת המחירים שכר דירה חודשי של 400 דולר לחדר עבור 40 חדרים במלון. משא ומתן זה לא הגיע לכדי התקשרות מחייבת. ב-26.12.90 אישרה ועדת המחירים שכר דירה של 450 דולר לחדר עבור 40 חדרים באותו בית מלון.

בפגישה מיום 13.3.91 בין עמידר לבין היזם סוכם, כי עמידר תשכור 105 חדרים באותו בית מלון בשכר דירה חודשי של 450 דולר. על פי סיכום הדברים יהיה מועד ההתחלה המשוער של השכירות 15.6.91; על היזם לפעול לחתימת הסכם עם עמידר בתוך 30 יום.

ב-10.7.91 הודיעה עמידר ליזם, כי לא תוכל להתקשר עמו עקב הוראת האוצר מ-11.4.91 על הפסקת התקשרויות עם בעלי בתי מלון. כן הודיעה לו, כי סיכום הדברים מ-13.3.91 מבוטל, עקב אי מילוי ההתחייבויות המפורטות בו.

ב-11.8.91 הודיע בא כוחו של היזם לעמידר, כי הבעלות על בית המלון הועברה לחברה שבבעלות שולחו, היזם. יומיים לאחר הודעה זו, ב-13.8.91, חרף הודעת עמידר ליזם מה-10.7.91, נחתם הסכם בין הצדדים. יצוין, שבמועד הפגישה ב-13.3.91 שבמהלכה סוכם על שכירת 105 חדרים (ראה לעיל), עדיין לא היה היזם בעל זכויות בבית מלון זה.

על פי ההסכם תשכור עמידר 90 חדרים בבית המלון בשכר דירה חודשי של 450 דולר. כאמור, אישור ועדת המחירים מדצמבר 1990 התייחס ל-40 חדרים בלבד. ההסכם הובא לאישור ועדת המחירים רק לאחר חתימתו, ב-15.8.91, ואושר.

בתשובה למבקר המדינה הסבירה עמידר, כי מכתב ביטול התקשרות נכתב בטעות, בלי להביא בחשבון את כל ההיבטים של צרכי הקליטה בקרית שמונה. לאחר דיון של מנכ"ל עמידר עם נציג משרד הקליטה, שבו הועלו הצרכים נוכח אכלוס כל מלונות העיר קרית שמונה בעולי "מבצע שלמה", הוחלט לחדש את ההתקשרות ולחתום על הסכם עם בית המלון.

טענה זו אינה תואמת את העובדות, שכן כבר באוגוסט 1991 הצביעו הנתונים על הקטנת היקף העלייה, וכ-40% מחדרי המלון ששכרה עמידר באותה התקופה לא היו מאוכלסים. לפיכך ההחלטה לשכור באותו מועד מלון נוסף בקרית שמונה מעוררת תמיהות. ואכן, על פי נתוני עמידר, עד תחילת דצמבר 1991 לא אוכלס אף חדר אחד במלון זה. ב-1.10.91 שולמה למלון מקדמה בסך 350,000 ש"ח.

מלון בצפת - ב-12.3.91 החליטה ועדת המחירים להתקשר עם בעלי בית מלון בצפת לשכירת 40 חדרים. שכר הדירה המרבי לחדר נקבע ל-400 דולר לחודש, בכפוף לביקור שמאי ולתכנון השיפוץ שייקבעו.

ב-26.3.91 נערכה שומה לבית המלון, ולפיה צריך הנכס שיקום ושיפוץ. השמאי העריך את שכר הדירה החודשי שיש לשלם לבית המלון, עבור 40 חדרים קיימים בבניין המרכזי - לאחר שיפוץ בית המלון והבאתו לדרגה מקבילה ל-3 כוכבים - ב-300 דולר לחדר, וב-294 דולר לכל אחד מ-17 החדרים באגף החד קומתי, שיוסבו לאכסון. ועדת המחירים מיום 27.3.91 החליטה לאשר התקשרות עם בעלי המלון בסכום של 400 דולר לחודש לשכירת 65 חדרים. לא ניתן הסבר מדוע נקבע מחיר הגבוה ב-33% מהשומה.

ב-21.4.91 נערך הסכם לשכירת המלון בין עמידר לבין חברה בבעלות היזם. היזם חתם על ההסכם במועד עריכתו. כחודש לאחר מכן, ב-25.5.91, רכש היזם את המלון. ב-16.6.91 הודיע היזם לעמידר, כי זכויותיו על פי ההסכם מיום 21.4.91 הומחו לבנק, ככל הנראה כביטחון להלוואה שלקח לשם מימון רכישת המלון. עמידר חתמה על ההסכם ב-8.7.91.

על פי ההסכם עם היזם, תשכור עמידר, החל מ-20.9.91 ועד 19.9.93 70 חדרים במלון. כאמור, כלל הבניין המרכזי של המלון באותו מועד 40 חדרים בלבד. בדוח השומה ממארכ 1991, שנערך לקראת החתימה על ההסכם, ציין השמאי, כי בכוונת מציעי השכירות לשפץ את אגף השטחים הציבוריים ולהסב אותו ל-17 חדרי אכסון נוספים. לא נזכרה בדוח השומה - או במסמך אחר הנוגע למשא ומתן בין הצדדים - כוונה להרחבת המלון לכדי 70 חדרים, וספק אם בתקופה הקצרה ממועד עריכת ההסכם ועד המועד שבו היה אמור היזם להעמיד לרשות עמידר את כל 70 החדרים (כמחצית השנה), תיתכן בנייה בהיקף כזה. הועלה, כי בתחילת נובמבר 1991 נענתה עמידר לבקשת היזם לצמצם את היקף ההסכם ואת מספר החדרים, ל-40 בלבד. שווי ההסכם לפי 70 חדרים מגיע לכדי 672,000 דולר, ואילו שווי ההסכם לפי 40 חדרים הוא 384,000 דולר.

השתלשלות העניינים בהתקשרות זו מעלה חשש, שמלכתחילה לא הייתה כוונה לממש את ההתקשרות בנוגע לכל 70 החדרים, וכי ההסכם נערך כך, כדי לסייע לזים לגייס את המימון בסך 550,000 דולר שנדרשו לרכישת המלון.

ב-2.12.91, לאחר מועד סיום הביקורת, הודיעה עמידר לזים על ביטול ההסכם עמו, עקב הפרתו בידי הזים. ממכתב בא כוח עמידר אל הזים עולה, כי עד אותו מועד לא היה המלון מוכן לאכלוס, לא הוצגו האישורים והרישיונות הנדרשים, לרבות רישיון לניהול מלון, ואף לא הוצגה בפני עמידר תכנית שיפוצים מוסכמת, התחייבות שהייתה תנאי מוקדם ובסיסי להתקשרות בהסכם זה. נוכח העובדה, שהמלון לא היה מוכן לאכלוס עד מועד ביטול ההסכם, לא שילמה עמידר לזים, על פי ההסכם, תשלום כלשהו.

בתשובתה טענה עמידר, כי אין זה המקרה היחיד, שהמארח מתחייב להעמיד חדרים נוספים בעת עריכת שומה או חתימת הסכם, וכי בניית חדרים נוספים על חשבון שטחים ציבוריים ושיפוצם היסודי של אחרים היו חלק בלתי נפרד מהסכמים רבים עם בעלי בתי מלון. הסבר זה אינו מתיישב עם ניסוחו של ההסכם, שאינו מבחין בין חדרים קיימים לחדרים שייבנו בעתיד, וקובע מועד אחד לתחילת השכירות לגבי כל 70 החדרים. ההסבר אינו מתיישב גם עם העדר כל התייחסות לנושא זה במסמכים הנוגעים להתקשרות בין הצדדים ובעיקר בדוח השומה.

מלון בערד - ב-18.9.90 פנה מנכ"ל מלון בערד אל עמידר בהצעה להשכרת 104 חדרי המלון. ב-7.11.90 החליטה ועדת מחירים להציע לבעל בית המלון סכום של 430 דולר לחדר לחודש. משא ומתן זה לא הבשיל לכדי התקשרות.

ב-19.12.90 נחתם זיכרון דברים בין המשנה למנכ"ל, בשם עמידר, לבין הזים לשכירת 113 חדרים קיימים ו-69 חדרים בבנייה, במחיר של 445 דולר לחדר לחודש. קביעת מחיר זה, לעומת 430 דולר לבעלים הקודמים, משמעותה הטבה כספית של 37,440 דולר למשך תקופת ההתקשרות. באותו מועד לא היה הזים בעל עניין בבית המלון. ב-27.12.90 הודיע הזים לעמידר, כי זכויותיו על פי ההסכם הומחו לבנק, ככל הנראה כביטוחן להלוואה שלקח לשם מימון רכישת בית המלון. בתאריך 12.2.91 הועברה השליטה בית המלון לחברה, שהזים הוא אחד מבעלי מניותיה.

בתאריך 13.2.91, יום לאחר העברת הבעלות, נחתם חוזה בין עמידר לבין בית המלון בערד. על פי החוזה תשכור עמידר 104 חדרים בשכר דירה חודשי של 445 דולר. לבית מלון זה שולמה מקדמה ותשלומים נוספים, ללא ערבות בנקאית כנדרש בהסכם.

בעקבות ממצאי הביקורת, הודיעה עמידר לבית המלון ביום 19.11.91 על ביטול ההסכם עקב אי הגשת הערבות הבנקאית.

מממצאי הביקורת עולה, כי עמידר התקשרה עם אותו זים לשכירת שלושה בתי מלון. בכל המקרים לא היו לזים זכויות בבתי המלון בעת ניהול המשא ומתן, ובמקרה אחד אף לא בעת חתימת ההסכם; זאת, על אף שרואה החשבון של החברה העיר בדוח שלו מיום 22.11.90, שקודם לניהול מו"מ חייבים בעלי הנכס להגיש אישורים משפטיים המעידים על בעלותם על הנכס, או על הרשאה לניהול משא ומתן בשם בעלי הנכס. בשלוש ההתקשרויות הועלו ליקויים וחריגות מסדרי מינהל תקינים. נמצא, כי הזים הוא חבר מרכז הליכוד.



הממשלה הפקידה בידי עמידר את הטיפול בנושא הדיור הזמני, כולל הכנת תכניות וביצוען. התכנית השנייה שהכינה עמידר במארס 1991 לא תאמה את השינויים שחלו: מחד ירידה ניכרת במספר העולים המגיעים לארץ, ומאידך ישום החלטות שהביאו לזירוז ולהגברה של בניית הקבע. גם בתקופה זו הוסיפה עמידר לגייס פתרונות דיור זמניים שעלותם למדינה גדולה מאוד, ללא שיקולים של כדאיות וסדרי עדיפות. וכך, כאשר יחידות דיור, שהמדינה כבר התחייבה עליהן ורכשה אותן, עמדו ריקות, המשיכה עמידר לגייס יחידות דיור זמני לתקופות זמן ארוכות; שגם אלה עומדות ריקות, וספק אם בקצב בניית הקבע הנוכחית יאוכלסו בעתיד.

אמנם חלק מהממצאים המובאים בדוח זה בנושא התקשרויות לשכירת חדרים בבתי מלון מקורם ברצון ובחיפזון להשיג בזמן קצר את מירב פתרונות הדיור הזמניים. ואולם אין בכך כדי להפחית מחומרת הממצאים, המצביעים על חריגות מכללי המינהל הציבורי התקין ועל התקשרויות שאינן משרתות את המטרה שלשמה הן יועדו.

מסירת עבודות לגורמי חוץ

ריכוז ממצאים

עם התרחבות המטלות, שהוטלו על עמידר, בעקבות גלי העלייה, התקשרה עמידר, בין אוקטובר 1990 לאוקטובר 1991, באמצעות הוועדה לשירותי חוץ (להלן - ושי"ח), עם גורמי חוץ, לביצוע עבודות שאינן הנדסיות (סקרים, מחקרים, ייעוץ, חשבונאות וכספים, כוח - אדם ומינהל ומשק), בהיקף של כ-6.3 מיליון ש"ח.

בניגוד לנוהל, במרבית הבקשות להתקשרות עם גורמי חוץ שהוגשו לושי"ח היה שם של נותן שירותים אחד בלבד. בבקשות לא היו פרטים על כישוריו ועל ניסיונו של נותן השירותים.

לעתים היו יוזמי ההתקשרות מטעם החברה ומגישי הבקשות לוועדה חברים בושי"ח, וחרף זאת לא נמנעו מלהשתתף בקבלת ההחלטות בבקשות שהגישו הם עצמם.

ביקורת שערך רואה חשבון על עבודת הושי"ח, בהוראת שר הבינוי והשיכון מיום 20.5.91, התמקדה בעיקר בהתקשרויות שיזם האגף לתכנון ארגון ובקרה ובעומד בראשו.

רואה החשבון הגיש את טיוטת הדוח לשר הבינוי והשיכון, לרשות החברות הממשלתיות ולגורמים אחרים, בלי לקבל את תגובת המבוקרים. דוח רואה החשבון לא הושלם, ולא נתקבלו כל סיכומים על ממצאיו; בינתיים התפטר הסמנכ"ל לתכנון ארגון ובקרה מתפקידו.

מנכ"ל עמידר (בפועל) החליט להאריך שנית את תקופת העסקתו של צוות מינהלת הפרויקטים עוד בשישה חודשים. החלטה זו, בניגוד לקודמתה, לא הובאה לאישור בושי"ח ואף לא בדירקטוריון.

שלושה מנהלי אתרים הועסקו במינהלת הפרויקטים בלא אישור ושי"ח או הדירקטוריון, ולא נמצאו אסמכתאות שמהן אפשר ללמוד מי החליט על העסקתם.

על פי הוראת שר הבינוי והשיכון אישר הושי"ח את העסקתו של אליהו ישראלי כבקר ביצוע ומתאם עם משרד הבינוי והשיכון (להלן - הבקר), בהיקף של 230 שעות לחודש לפי תעריף של 47.4 ש"ח לשעה. ס"ה עלות העבודה למשך שישה חודשים היא 94,000 ש"ח, דהיינו - שכר, כולל החזר הוצאות, של 15,600 ש"ח לחודש. הבקר לא הגיש לעמידר דיווחים כלשהם על עבודתו במהלך כל תקופת העסקה.

עמידר לא פיקחה על עבודתו של הבקר. את דוחות שעות העבודה והאש"ל של הבקר אישר מנהל מינהלת פרויקטים, בלא שהיו ביניהם כל קשרי עבודה.

במקביל לעבודתו בעמידר, המשיך הבקר לעבוד באגד. מדיווחיו על שעות עבודתו בשני המקומות עולה, שרוב שעות העבודה שעל פי דיווחיו עבד בעמידר חופפות לשעות העבודה שעל פי דיווחיו עבד באגד. הבקר הוא חבר מרכז הליכוד.

העסקת יועץ מיוחד ליו"ר החברה, בין אוגוסט לאמצע ספטמבר 1990, הובאה לאישור וש"ח בדי הסמנכ"ל לכספים רק בפברואר 1991. וש"ח התבקשה "לאשר העסקת יועץ מיוחד". לא צוין בבקשה כי מדובר באישור בדיעבד. בכך היה, לכאורה, משום הטעיה של וש"ח.



עם התרחבות המשימות שהוטלו על עמידר, בעקבות גל העלייה מבריה"מ, התקשרה עמידר בין אוקטובר 1990 לאוקטובר 1991 עם גורמי חוץ לביצוע עבודות, שאינן הנדסיות, בהיקף של כ-6.3 מיליון ש"ח, באמצעות הוועדה למסירת עבודות חוץ (להלן - וש"ח).

גורמי חוץ, שאתם התקשרה עמידר, היו יועצים וחברות שעסקו בהנהלת חשבונות ובראיית חשבון; בתוכנה ומחשבים; בפיקוח על בתי מלון ובכל הנושאים של הדיוור הזמני שבניהול עמידר.

בחודשים יוני - אוקטובר 1991 בדק משרד מבקר המדינה את הנהלים למסירת עבודות לגורמי חוץ, ואת סדרי עבודתה של וש"ח, בבואה לאשר התקשרויות. הביקורת נעשתה במשרד הראשי של עמידר.

סדרי עבודת וש"ח

1. ב-14.5.90 מינה מנכ"ל עמידר את סמנכ"ל לבינוי ודיוור לעמוד בראשות הו"ש"ח וחברים בה: עוד שני סמנכ"לים של החברה, מנהל אגף כוח אדם ומנהל יחידת תפעול ובקרה - מרכז הוועדה.

על פי נוהל החברה "מסירת עבודות לגורמי חוץ" (להלן - הנוהל) מיום 30.6.89, שחלקים ממנו עודכנו ב-14.2.91, מי שיוזם התקשרות עם גורם חוץ לביצוע עבודות שאינן הנדסיות, צריך לפנות ולקבל כמה הצעות לביצוע העבודה. הצעות אלה יוגשו לו"ש"ח, שמוסמכת לדון ולהחליט בבקשות להזמנת עבודות לשירותי חוץ ולקבוע את תנאי ההתקשרות החוזית. עד 14.2.91 קבע הנוהל, כי על יוזם העבודה לקבל לשם כך אישור בכתב מהמנכ"ל. לאחר מועד זה שונה הנוהל ואישור המנכ"ל נדרש רק לבקשות, שהיקפן הכספי הוא יותר מ-25,000 ש"ח.

בניגוד לנוהל, שעל פיו נדרש, כאמור, להגיש לו"ש"ח כמה הצעות של נותני שירותים לביצוע העבודה, היו במרבית הבקשות שהוגשו לו"ש"ח פרטים על נותן שירותים אחד בלבד, שעמו ביקש יוזם העבודה להתקשר; לרוב לא נכללו בבקשה פרטים מלאים על השירות המבוקש ואף לא פרטים מלאים על כישוריו וניסיונו של המועמד המוצע. אף על פי כן אישרה הו"ש"ח את רוב רובן של הבקשות שהוגשו לה.

מבקר המדינה העירה, כי כאשר בפני ו"ח לא היו נתונים על השירות המבוקש, ובהיעדר כמה הצעות, שהיה אפשר להשוות ביניהן, לא מילאה הוועדה תפקיד של ממש בקבלת ההחלטה על גורמי החוץ שעמם התקשרה החברה, כמתחייב מסדרי מינהל תקינים. סייעה לכך אי בהירות כאשר לנהלי הגשת הבקשות. על פי הנוהל על המנכ"ל לאשר את הבקשות לו"ח, אך לא נאמר בו במפורש שחתימת המנכ"ל יש בה משום אישור רק להגשת הבקשה לו"ח ולא לנותן השירותים המוצע. רק במאי 1991 הבהיר המנכ"ל לו"ח, כי אישור המנכ"ל להגיש בקשה לו"ח אנו משחרר את הוועדה מבדיקת המועמד על פי הקריטריונים.

2. חברי הו"ח השתתפו בדיונים שערכה הוועדה על פרויקטים ועל הצעות להתקשרות עם גורמי חוץ שהגישו הם עצמם לוועדה, ומשום כך היו נתונים אותם חברי ו"ח במצב של ניגוד עניינים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1991 מציינת עמידר, שבעקבות בדיקות שהיא ערכה, שונו הנהלים בסוף אוקטובר 1991, ואין עוד אפשרות שיוזם עבודה ישתתף בקבלת החלטות על בקשות שהוא הגיש.

ביקורת מיוחדת באמצעות רואה החשבון של החברה

שר הבינוי והשיכון, בתור השר הממונה על חברת עמידר, מכוח סעיף 45 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה - 1975, נתן ב-16.5.91 הוראה בעל פה ליו"ר הדירקטוריון של עמידר (להלן - יו"ר החברה) לעשות ביקורת מיוחדת באגף ע"א ובו"ח. ב-20.5.91 חזר השר בכתב על הוראה זו. השר קבע, כי ממצאי הביקורת יוגשו לו לא יאוחר מיום 22.5.91. כן קבע השר, כי את הביקורת יעשה רואה החשבון של החברה (להלן - רואה"ח) הוראת השר ניתנה לבקשת יו"ר החברה ובעקבות טענות, שהועלו בהנהלת החברה, על אי סדרים בכל הנוגע לשכירת שירותיהם של גורמי חוץ שונים באמצעות ו"ח. תלויות בעניין זה הובאו גם לידיעת משרד מבקר המדינה והיו בין הנימוקים שהניעוהו לעשות את הביקורת.

משנודע ליו"ר החברה על אי סדרים בחברה, שחייבו לדעתו בדיקת יחידות אלה או אחרות, היה עליו לדווח לדירקטוריון ולא להסתפק בפנייה לשר.

רואה"ח של החברה, שהכין את הדוח, קיבל בשנת הכספים 1990, על פי הצעת סמנכ"ל כספים, כמה עבודות באמצעות ו"ח בסכום כולל של יותר מ-180,000 ש"ח, נוסף על העבודות שביצע מכוח מינויו כרואה"ח של החברה. לדעת מבקר המדינה, היותו של רואה"ח אחד מאלה שו"ח אישרה להם עבודות בסכום ניכר, על פי המלצת הסמנכ"ל לכספים, יצרה ניגוד עניינים בין הנדרש ממנו - לבדוק עבודות שמסרה ו"ח לגורמי חוץ - לבין עיסוקו בעבודות כאלה בעצמו.

ב-4.6.91 הוגשו ליו"ר החברה טיוטה של דוח שערך רואה"ח של החברה על ו"ח, וטיוטה של דוח על המיחשוב בעמידר שהכין מומחה בנושא, שנשכר מטעם רואה"ח של החברה. טיוטת דוחות אלה הועברה לשר בידי רואה"ח.

בהקדמה לדוח נאמר: "ביצענו בדיקה ראשונית וטרם קיבלו את תגובת הגוף המבוקר ועל כן מסמך זה הינו בגדר טיוטה בלבד". הדוח קובע, כי הוראות הנוהל, שעל פיהן יש לקבל כמה הצעות, אינן מתקיימות; כמו כן מתאר הדוח התקשרות עמידר עם ארבעה גורמי חוץ. הדוח על המיחשוב בעמידר הובא לדיון הדירקטוריון בעמידר למחרת הגשתו, וזה הנחה את רוח"ח להמשיך בבדיקות של המיחשוב ושל הוש"ח.

ב-23.6.91 הוגש עוד דוח ביניים, הפעם לשר הבינוי והשיכון, על המיחשוב ועל ושו"ח. בהקדמה לדוח זה שוב ציין רוח"ח, כי "בשל דחיפות הנושא ורגישותו לא הועבר החומר לגופים המבוקרים לצורך מתן תגובתם ומכאן אין זה דוח סופי. בשלב זה על פי בקשתך אנו מעבירים עותקים מהדוח למנהל רשות החברות הממשלתיות ולחברי הדירקטוריון של עמידר".

בדוח על הוש"ח התייחס הרוח"ח לנוהל החברה ולליקויים שבו ואף הצביע על החריגה של הוועדה מהנהלים המחייבים.

בנספח שצורף לדוח רוח"ח על ושו"ח פורטו שש התקשרויות עם גורמי חוץ. בחינת ההתקשרויות שבדק רוח"ח, מעלה, כי ארבע מהן נוגעות לעבודות שיזם הסמנכ"ל לתכנון ארגון ובקרה; אחת נגעה להעסקת מנהל מכר דירות רשות הפיתוח (ר"פ), שאישרה ועדת האירגון של הדירקטוריון ולא ושו"ח; המקרה השישי התייחס לאישור שנתנה ושו"ח להעסקת מינהלת פרויקטים. במקרה זה מציין רוח"ח בדוח, כי חוזי ההעסקה של כל אנשי צוות מינהלת הפרויקטים הסתיימו בסוף אפריל 1991 ובאמצע מאי אותה שנה ומאז הם המשיכו לעבוד בלא אישור הוש"ח ובלי התקשרות חוזית עם חברת עמידר, עד 2.6.91, המועד שבו אישר הדירקטוריון את המשך העסקתם. רוח"ח אינו מציין, כי מינהלת הפרויקטים המשיכה לעבוד בלא חוזים, כיוון, שהוראת מנכ"ל החברה מ-20.5.91 להפסיק את העסקתה לא מולאה בשל הוראה של יו"ר החברה להמשיך בהעסקתה. עובדה זו צוינה בדוח הראשון של רוח"ח מ-4.6.91, והושמטה מהדוח השני שלו מ-23.6.91.

עוד מציין רוח"ח בדוח, כי מתחילת חודש יוני 1991 הצטמצם היקף העסקת הצוות לארבעה אנשים בלבד ובמספר שעות מוקטן. דברים אלה אינם עולים בקנה אחד עם החלטת הדירקטוריון מ-2.6.91, שאישרה להמשיך להעסיק את תשעת עובדי המינהלת ובאותם התנאים שנקבעו בחוזים הקודמים עמם.

יצוין, שבתקופה שעליה מדובר בדוח, קיבלה ושו"ח עוד החלטות על שכירת שירותים של גורמי חוץ, שיוזמיהן היו אגפים אחרים, אשר לא נזכרו בדוח. משרד מבקר המדינה בדק ארבע בקשות כאלה, והתברר, שבאישורן הייתה חריג מהנהלים ואף הועלו ממצאים חמורים יותר, שיובאו בהמשך.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע רואה החשבון, כי הוא אכן מסכים, כי עיקר הביקורת הייתה כלפי האגף לתכנון ארגון ובקרה והעומד בראשו, אך זו הבדיקה שהתבקש לבצע, על פי האמור בהוראת השר. כן הודיע, כי בעת כתיבת דוח הביניים לא התעלם ממסקנות הנוגעות לושו"ח, כגוף הפועל בתוך חברת עמידר.

יצוין, כי דירקטוריון חברה החליט בתחילת יולי 1991 להטיל על המבקר הפנימי של החברה להרחיב את התמונה ולבדוק את כל ההחלטות שקיבלה ושי"ח בשנה האחרונה. בתחילת נובמבר דיווח המבקר הפנימי לדירקטוריון על הבדיקות שעשה ובסיום הדיווח אמר, כי כיוון שסמנכ"ל לתכנון ארגון ובקרה דאז התפטר מתפקידו, וכיוון שלמעשה כוונת מועצת המנהלים הייתה לבדוק את מה שהתרחש בתקופת כהונתו של הסמנכ"ל האמור, אין עוד מקום לבדיקה מיוחדת; ואמנם הדירקטוריון החליט להסתפק בבדיקות שנעשו.

לדעת מבקר המדינה, נוכח הליקויים החמורים שהתגלו בדרך פעולתה של הושי"ח כבר בבדיקה החלקית שערך רוה"ח, מן הראוי היה לערוך לאלתר בדיקה מקיפה של כל פעולות ושי"ח ושל פעולות הסמנכ"לים האחרים בחברה, שיזמו בקשות לשי"ח. במסגרת בדיקה כזו היה צריך להתייחס גם לאחריות המנכ"ל להחלטות ושי"ח - בין השאר, נוכח העובדה שהוא אישר את הגשת הבקשות לשי"ח - ולמעורבותם של הדירקטוריון ויו"ר החברה.

הקמת מינהלת פרויקטים

א. בישיבת דירקטוריון החברה שהתקיימה ב-30.1.91, דיווח יו"ר החברה, כי בעקבות מלחמת המפרץ, הטיל שר הבינוי והשיכון על חברת עמידר לרכז פעולות של שיפוצים ושל אכלוס משפחות, שבתיהן נפגעו מפגיעי טילים. כמו כן דיווח, כי כדי שלא לפגוע בפעילות השוטפת של החברה, הוחלט להקים בעמידר מטה ארצי. בראש המטה הועמד תת אלוף (מיל) (להלן - מנהל הפרויקט), והוצמדו אליו אנשי צוות חיצוניים, שמתפקידם לתאם בין הזרועות השונות הפועלות בשטח. הדירקטוריון אישר את דיווח יו"ר החברה. מהדיווח של היו"ר, כפי שפורט בפרוטוקול, אי אפשר ללמוד מי החליט על הקמת המטה, כמה אנשים יועסקו בו, מי יממן את שכרם, ומה השכר שראוי לשלם להם. גם הדירקטוריון לא דן בכך.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה עמידר, כי לנוכח מצב החירום קיבלו היו"ר והמנכ"ל החלטות המתחייבות מהמצב, על פי שיקול דעתם וסמכותם, ומסרו דיווח שוטף לדירקטוריון.

ב-3.2.91 אישרה ושי"ח את העסקת מנהל הפרויקט לתקופה של שלושה חודשים, מ-27.1.91, בחוזה שירותים קבלניים, בשכר חודשי של 20,300 ש"ח בעבור 250 שעות עבודה כולל אש"ל ואחזקת רכב. כמו כן אישרה ושי"ח באותו יום העסקת חמישה מנהלים של אזורי פיגוע וקצין מבצעים בשכר חודשי של 13,500 ש"ח בעבור 250 שעות עבודה כולל אש"ל ואחזקת רכב. במהלך פברואר ובתחילת מארס 1991 אישרה ושי"ח להעסיק עוד שני מנהלים של אזורי פיגוע למשך שלושה חודשים, בתנאים שבהם הועסקו מנהלי האזורים האחרים.

לפרויקט לשיקום אזורים שנפגעו מטיילים אושרו אפוא מנהל פרויקט, קצין מבצעים ושבעה מנהלים של אזורי פיגוע (להלן - מינהלת הפרויקטים). ארבעה מחברי המינהלת הועסקו באמצעות חברת כוח אדם. תקופת העסקתם של אנשי מינהלת הפרויקטים על פי החוזה נקבעה לשלושה חודשים ושכרם לתקופה זו הסתכם בכ-428,000 ש"ח.

ב-17.5.91 קיים מנכ"ל עמידר דיון, בהשתתפות חברי הנהלת החברה, בנושא המועסקים באמצעות ש"ח. מפרוטוקול הדיון עולה, בין היתר, כי בשל סיום המלחמה הועסקו מקצת אנשי מינהלת הפרויקטים בתפקידים שונים מאלה שלמענם נשכרו, כגון הכנת תכנית חירום לקליטת עולי אתיופיה ובדיקת אתרי קרוואנים גדולים. בסיכום הדיון הוחלט, כי מכיוון שחוזה ההעסקה עם מינהלת הפרויקטים הסתיים, ומרבית העבודה בפרויקט שיקום אתרים מפגיעות הטילים נסתיימה, יש להודיע מיידית לכל המועסקים על סיום עבודתם.

ב-20.5.91 הודיע מנכ"ל עמידר למנהל הפרויקט ולאנשי צוותו להפסיק מייד את מתן השירותים לעמידר. אף על פי כן המשיכו מנהל הפרויקט ואנשי צוותו בעבודתם, על פי הוראת יו"ר החברה.

יצוין, כי ב-22.5.91 החליט הדירקטוריון להעביר את מנכ"ל החברה מתפקידו בעקבות בקשת יו"ר החברה לפסיק את עבודתו של המנכ"ל, כיוון שלא היה לא אימון במנכ"ל. במועד זה הגיש המנכ"ל תלונה למשטרה על היו"ר, וב-29.5.91 הוציאה נציב תלונות הציבור צו זמני למניעת פיטוריו של המנכ"ל. ב-27.6.91 החליטה נציב תלונות הציבור על ביטול הצו הזמני.

בישיבה שהתקיימה ביום 2.6.91, אישר הדירקטוריון את המשך העסקתם של תשעת עובדי מינהלת הפרויקטים, בתנאים שנקבעו בחוזים הקודמים, לשם טיפול במגורונים ובקרוואנים.

ההחלטה להמשיך ולהעסיק את מינהלת הפרויקטים במטלות חדשות הייתה החלטה כבדת משקל, לא רק על רקע המחלוקת והיחסים העכורים שבין המנכ"ל ליו"ר החברה. היא נגעה גם לשאלות של יעילות וחיסכון, סדרי עבודה עם גורמי חוץ, או לחלופין, עם גורמי החברה, סוגיות של שכר ראוי וכדומה. לפיכך היה על הנהלת החברה להגיש לדירקטוריון ניירות עמדה מנומקים ומפורטים, שבהם ידובר בהשפעות שיש להמשך העסקת המינהלת על מבנה החברה, בניסיון שיש למינהלת בטיפול במגורונים ובקרוואנים ובתנאי השכר הראויים. דבר זה לא נעשה.

בסוף חודש יוני 1991 חתמה עמידר על חוזים עם עובדי מינהלת הפרויקטים בדבר המשך העסקתם בטיפול בדיוור ארעי באתרי קרוואנים ומגורונים. תוקף החוזים הוא ממועד סיום ההעסקה על פי החוזים הקודמים ועד 31.10.91. תנאי ההעסקה התבססו על התנאים שנקבעו בעת שנשכרו לראשונה לשם שיקום פיגועי טילים.

שכרם הכולל של אנשי מינהלת הפרויקטים, על פי החוזים עמם, לתקופה שבין ינואר 1991 לסוף אוקטובר 1991, מגיע לכ-1.3 מיליון ש"ח.

ב. לאחר פיטורי המנכ"ל מונה המשנה למנכ"ל בפועל. במהלך חודש אוקטובר 1991 פנה מנכ"ל החברה בפועל אל סמנכ"ל בינוי ודיוור וביקש ממנו לשנות את התנאים החוזים עם מנהל הפרויקט ועם עובדי המינהלת, למפרע מיום 1.8.91, כך ששכרו של מנהל הפרויקט יהיה כ-15,000 ש"ח לחודש, ושכרם של עובדי המינהלת, לפי שכרם של מנהלי פרויקטים כוללניים לשיקום שכונות במשרד הבינוי והשיכון, יהיה כ-8,500 ש"ח לחודש. ההסכמים עם מינהלת הפרויקטים יוארכו

עד 30.4.92. שינוי זה בתנאי ההעסקה והארכת החוזה עם המינהלת לא נדון ולא אושר בדירקטוריון או בוועדת הארגון שלו. הוא גם לא נדון, וממילא לא אושר, בוש"ח.

עד סוף שנת 1991 לא נחתמו הסכמים עם אנשי מינהלת הפרויקטים להארכת העסקתם. עובדי המינהלת ממשיכים לעבוד בחברה ומקבלים מפרעות על חשבון שכרם.

בהקשר זה ולצורך השוואה, יצוין, כי על פי נתוני עמידר (לפי משכורת אוקטובר 1991), כ-834 מעובדיה, מבין 1,006 מקבלי משכורת, מקבלים השלמת הכנסה לשכר מינימום; השכר הממוצע ברוטו של עובדי החברה הוא כ-1,913 ש"ח; השכר הממוצע, כולל רכב ושעות נוספות כ-3,236 ש"ח; השכר הממוצע של העובדים הבכירים, המועסקים בחוזים אישיים שמאשרת רשות החברות הממשלתיות - כ-8,000 ש"ח.

העלות הכוללת של העסקתם של אנשי מינהלת הפרויקטים מנובמבר 1991, מועד הארכת החוזה, עד סוף אפריל 1992, תגיע לכ-498,000 ש"ח, ומתחילת העסקתם (סוף ינואר 1991) עד סוף אפריל 1992 היא תגיע לכ-1.8 מיליון ש"ח, שמומנו מכספי עמידר.

כאמור, העסקתם של עובדים אלה, שהחלה לכאורה מסיבות מוצדקות, ולפרק זמן קצר יחסית, נמשכה בלי שהדירקטוריון קיבל דיווח מלא על כך ובלי שהנהלת החברה הגישה לדירקטוריון ניירות עמדה מנומקים ומפורטים על סוגיות כבדות משקל הכרוכות בהעסקתם, לרבות סוגיות השכר הנאות.

ג. הביקורת בדקה את אופן אישורם וסדרי העסקתם של כמה עובדים במינהלת הפרויקטים.

מנהל אתר א'

בסוף יוני 1991 פנה מנכ"ל חברת כוח האדם, שבאמצעותה הועסקו מקצת חברי מינהלת הפרויקטים, אל עמידר והודיע, כי עוד אדם החל לעבוד במסגרת המינהלת מ-1.5.91 (להלן - מנהל אתר א'). עמידר התבקשה להכין הסכם עבודה בינה לבין חברת כוח האדם לשם העסקת מנהל אתר א'. סמנכ"ל דיור ובינוי בעמידר, הממונה מטעם עמידר על מינהלת הפרויקטים, הודיע ב-2.7.91 למנהל הפרויקט, כי "איש לא פנה אלי ולא הורה לנו להעסיק את מנהל אתר א'". בסוף יולי 1991 פנה מנהל הפרויקט אל סמנכ"ל למינהל בבקשה לאשר תשלום מפרעה בסך 10,000 ש"ח למנהל האתר, אשר לפי דבריו החל לעבוד בעמידר ב-1.5.91, "בתאום עם יו"ר החברה".

ב-14.8.91 פנה מנהל הפרויקט למנכ"ל בפועל של עמידר וביקשו להגדיל את המפרעה ל-15,000 ש"ח, כמו כן הודיע לו כי תנאי העסקת מנהל האתר יסוכמו בהמשך, על פי החלטת הנהלת עמידר. עד סוף ספטמבר 1991 שילמה עמידר למנהל האתר כ-25,000 ש"ח כמפרעות על חשבון עבודתו מ-1.5.91. התברר, כי העסקתו של מנהל האתר לא אושרה בוש"ח, הוא גם לא נכלל ברשימת תשעת עובדי מינהלת הפרויקטים שהדירקטוריון אישר את המשך העסקתם. תמוהה העובדה שמנהל הפרויקט ביקש מפרעה עבור מנהל האתר רק ב-31.7.91, כאשר

לפי דבריו הוא החל את עבודתו ב-1.5.91. משרד מבקר המדינה לא מצא אסמכתאות שמהן אפשר ללמוד מיהו הגורם שהחליט להעסיק את מנהל האתר ומהם התפקידים שמילא בראשית מאי 1991. בסוף שנת 1991 המשיכה עמידר להעסיק את מנהל האתר.

מנהלי אתרים ב' וג'

ב-20.8.91 קיימה עמידר השתלמות של יום אחד למנהל אתרים. ברשימת המשתתפים בהשתלמות נמצאו, בין היתר, מנהל אתר ב' ומנהל אתר ג'.

במכתב המנכ"ל בפועל אל סמנכ"ל דיור ובינוי מ-15.10.91 בדבר הארכת החוזים עם מנהלי הפרויקטים, כאמור, נכללו גם מנהלי אתרים ב' וג', שעליהם נאמר, כי מועד התחלת העסקתם יהיה ב-20.8.91, דהיינו יום ההשתלמות.

ב-21.10.91 ביקש מנהל הפרויקט מהמנכ"ל בפועל לאשר לכל אחד ממנהלי האתרים, כולל שני מנהלי האתרים האמורים, מפרעה בסכום של 8,000 ש"ח.

יצוין, כי גם העסקתם של מנהלי האתרים האלה לא אושרה בוש"ח ובדירקטוריון. לא נמצאו אסמכתאות שמהן אפשר לדעת מי החליט על העסקתם. נמצא, כי אחד משני מנהלי האתרים האלה הוא חבר מרכז הליכוד.

מנהל אתר ד'

העסקת מנהל אתר ד' אושרה בפברואר 1991 בוש"ח כמנהל אזור פיגוע במסגרת מינהלת הפרויקטים. בדיון שתקיים ב-30.6.91 אצל המנכ"ל בפועל, על הקמת מערכת אבטחת מידע, בהשתתפות עוזר המנכ"ל, מנהל הפרויקט ומנהל אתר ד', נתקבלה החלטה למנות את מנהל אתר ד', מאותו יום, ל"ממונה ארצי לאבטחת מידע בעמידר". מנהל אתר ד' המשיך להיות מועסק על פי ההסכם שנחתם עמו בתפקידו במינהלת הפרויקטים. הנהלת עמידר לא הגדירה את תפקיד "הממונה על אבטחת מידע", ובכלל זה את האחריות המקצועית המוטלת עליו.

מבדיקת הביקורת עולה, כי משרה של "ממונה על אבטחת מידע" היא משרה תקנית בעמידר בדירוג עובדי מח"ר ומחייבת עריכת מכרז. גם מעצם מהותו של התפקיד, מן הראוי שממלאו יימנה עם מנגנון הקבע של החברה, יהיה כפוף למרותה ויישא בכל החובות המוטלים על העובדים הקבועים. עמידר לא ערכה מכרז לתפקיד זה.

יודגש, כי מנהל אתר ד' אינו מתפקד כמנהל אתר, אלא מרכז את המידע והדיווח במנהלת הפרויקטים. יוצא, כי למעשה הוא מקבל שכר בעבור תפקיד שאינו ממלא כלל. מן הראוי, ששכרו ייקבע על פי התפקידים שהוא ממלא בפועל.

בקר ביצוע ומתאם עם משרד הבינוי והשיכון

א. ב-25.3.91 פנה מנהל אגף נכסים ודיור (בפועל) במשרד הבינוי והשיכון אל יו"ר חברת עמידר והודיע לו בכתב, שבהתאם להחלטת השר, על עמידר להפעיל מיידית אנשי שטח לאיתור תקלות ולזירוז פתרונות הדיור במסגרת המאמץ להרחיב את היצע הדיור. ב-23.4.91 הגיש הסמנכ"ל לשירותי בינוי ודיור בעמידר בקשה לוש"ח לאשר העסקת בקר ביצוע ומתאם עם משרד הבינוי והשיכון. התברר כי המינוי נעשה על דעת השר. בבקשה צוין, כי במסגרת הגברת שיתוף הפעולה בין משרד הבינוי והשיכון לבין עמידר הוחלט למנות לתפקיד את מר אליהו ישראלי (להלן - הבקר). ב-28.4.91 אישרה ושו"ח את העסקת הבקר למשך שישה חודשים.

בחווה שנחתם ב-16.5.91 בין עמידר לבין הבקר וחברת שירותי כוח אדם נקבע, כי תפקידי הבקר יהיו: ביצוע פיקוח ומעקב אחרי אתרי אכלוס מכל הסוגים; ריכוז דיווחים והערכתם ללשכת השר; איתור "צווארי בקבוק" בתהליך הבנייה והאכלוס; והמלצה על כיווני פתרון לזירוז התהליכים.

ב. בבקשה שהוגשה לוש"ח, לאישור העסקתו של הבקר לא פורטו עוד מועמדים לתפקיד. כמו כן לא הוגדרו דרישות התפקיד ולא פורטו כישורי הבקר והתאמתו לתפקיד, ובכלל זה - כישורים בתחום הבנייה והאכלוס. בבקשה צוין, כי הבקר היה חבר אגד כ-20 שנה ושימש רכז תחזוקה ארצי בחברה ואף עסק בפעילויות שונות של החברה בהיקפים ארציים.

הביקורת העלתה, כי הבקר שימש נהג אגד עד 13.10.88, וממועד זה הוא משמש מנהל משרד "אגף חוץ" בחברה. אולם לא ידוע על כישוריו בתחומי הבנייה והאכלוס, שבהם עוסקים המשרד ועמידר. יש לציין, כי את תפקידים, שהוטלו על הבקר על פי ההסכם, מבצעים גופים חיצוניים אחרים, שאתם התקשר משרד הבינוי והשיכון.

ג. הביקורת העלתה, כי במשך כל תקופת עבודתו לא הגיש הבקר לעמידר דוחות כלשהם, כמתבקש מהתפקידים שהוטלו עליו. דוחות כאלה אף לא נמצאו בלשכת מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון. לכן לא עלה בידי צוות הביקורת לברר איזו עבודה ביצע הבקר באותה תקופה, מה הם התפקידים שמילא ובעבור מה שולם לו שכר. מנהל הפרויקט במינהלת הפרויקטים אמנם אישר את דיווחי הבקר על שעות עבודתו ועל האש"ל, אך לא מנהל הפרויקט ולא כל גורם אחר בעמידר פיקחו על עבודתו. הבקר הוא חבר מרכז הליכוד.

בתשובתה מ-22.12.91 הסבירה עמידר, כי הבקר "הומלץ על ידי משרד הבינוי והשיכון לתפקיד שמונה". כן הסבירה החברה, כי "במערכת היחסים בין משרד הבינוי והשיכון לעמידר הוטל על עמידר, כפי שקורה גם בעניינים אחרים, להפעיל או להעסיק יועצים או נותני שירותים שונים על חשבון משרד הבינוי והשיכון, כשהפיקוח על עבודתם מבוצע על ידי משרד הבינוי והשיכון ועמידר משלמת חשבונות, אך אינה נותנת הוראות באשר לשירות עצמו".

בדוח 41 של מבקר המדינה בעניין מינויים פוליטיים הועלו כמה מקרים שבהם אנשים, שמילאו למעשה תפקידים בשירות המדינה, הועסקו בידי חברות ממשלתיות, על פי הוראת השר, שמופקד על ענייניהן של החברות האלה. מבקר המדינה קבעה באותו דוח, כי זהו שימוש פסול בחברה ממשלתית ובגדר עקיפה של חובת המכרז, כד לאפשר העסקת אדם המקורב לשר.

בירור נוסף העלה, כי לבקר יש קשר ישיר עם לשכת השר ומנכ"ל המשרד והוא ממלא, לכאורה, תפקידים שונים, דא עקא שהביקורת לא עלתה על עקבות, בדיווח כלשהו בכתב, מהן ניתן ללמוד אילו תפקידים ביצע הבקר. בהיעדר עקבות בדיווח בכתב מתבקשת לכאורה המסקנה, כי פעילותו של הבקר אינה קשורה לתפקידים שבעבורם משולם שכרו.

ד. בהחלטת וס"ח מ-28.4.91 נקבע, כי שכרו של הבקר יהיה לפי תעריף משרד הביטחון לאקדמאי לעבודות מתמשכות, בהיקף של 230 שעות לחודש ולמשך שישה חודשים. כמו כן נקבע, כי יקבל כל חודש החזר הוצאות נסיעה עד 4,000 ק"מ ואש"ל ל-22 ימים בחודש. ס"ה עלות העבודה למשך שישה חודשים היא כ-94,000 ש"ח, דהיינו - שכר כולל החזר הוצאות, של 15,600 ש"ח לחודש.

כאמור, שכרו של הבקר מבוסס על תעריף אקדמאי. מבירורים שעשתה הביקורת ומשיחה עם הבקר עולה, כי אין לו תואר אקדמאי שיצדיק תשלום לפי תעריף זה.

ב-15.10.91 הורה המנכ"ל בפועל של עמידר לסמנכ"ל בינוי ודיוור להאריך את העסקתו של הבקר עד 30.4.92, בשכר של מנהל פרויקטים במשרד הבינוי והשיכון, וזאת למפרע מ-1.8.91. על פי תעריף זה יגיע שכרו לכ-8,500 ש"ח לחודש, לעומת 15,600 ש"ח ששולמו לו על פי ההסכם הקודם. בעבור העסקת הבקר מ-8.4.91 עד סוף יולי 1991 שילמה עמידר לחברת כוח האדם כ-78,000 ש"ח, כולל מע"מ.

ה. בנספח א' להסכם, שנחתם בין עמידר לבין חברת כוח אדם והבקר, נקבע, כי העובד מתחייב להקדיש את מלוא זמנו ומרצו למילוי התפקיד ולא לעסוק בעבודה נוספת כלשהיא בלא לקבל רשות מעמידר בכתב ומראש.

הביקורת העלתה, כי בתקופה שבה הועסק הבקר בידי עמידר הוא עבד באגד כמנהל משרד אגף החוץ בשכר של כ-5,000 ש"ח ברוטו לחודש, וכי הוא המשיך לשמש בתפקיד זה גם במועד סיום הביקורת. יש לציין, כי לא נמצאו כל אישור או הודעה על עבודה נוספת, לא בעמידר ולא באגד.

מהשוואה שעשה משרד מבקר המדינה בין דיווחי הבקר על השעות שעבד באגד, לבין דיווחיו על שעות עבודתו בעמידר עולה, כי השעות שבהן עבד בעמידר חופפות, לפחות בחלקן הגדול, לשעות שבהן עבד באגד. גם ההנחה שעבד שתי עבודות במשך יממה, אינה עולה תמיד בקנה אחד עם מספר השעות ביממה. מחיבור מספר השעות שעבד בעמידר ובאגד עולה, שעבד בין 19 ל-27 שעות ביממה.

מכל האמור לעיל מתעורר חשש כבד, כי הדיווחים של הבקר על עבודתו בעמידר הם דיווחים "פיקטיביים".

בינואר 1992 הודיע מנכ"ל המשרד למשרד מבקר המדינה, כי נוכח ממצאי הביקורת "הנחיתי את חברת עמידר להסיק את כל המסקנות המתבקשות מהדוח. נדמה לי כי לאור פנייתי הופסקה עבודתו של (הבקר)".

לדעת מבקר המדינה, נוכח חומרת המעשים המתוארים, אין להסתפק בהפסקת עבודתו של הבקר.

במקרה זה לא זו בלבד שנעשה שימוש פסול בחברה ממשלתית כדי להעסיק אדם המקורב לשר, אלא אף שולם לאותו אדם שכר על עבודה שלכאורה לא ביצע. השתלשלות העניינים המתוארת לעיל מעוררת חשש כבד, אם לא למעלה מזה, לפגיעה בטוהר המידות הן מצד הבקר והן מצד הגורמים במשרד ובעמידר שידעו על מעשיו והסכימו להם.

יועץ מיוחד ליו"ר הדירקטוריון

בתאריך 10.2.91 הגיש הסמנכ"ל לכספים בקשה לוש"ח ובה נאמר: "בתאום עם יו"ר הדירקטוריון והמנהל הכללי אני פונה בבקשה לאשר העסקת . . . כיועץ מיוחד ליו"ר החברה, בנושאים כלכליים בתחום קליטת העליה ותוכנית החברה לדיור זמני. השכר המוצע 21 ש"ח לשעה, סה"כ 375 שעות, סה"כ העלות 8,000 ש"ח בתוספת מע"מ. ההוצאה תמומן מתקציב מינהלת הקליטה - תכנון והקמה". באותו יום אישרה ושו"ח את העסקתו של היועץ.

מדיווח השעות שהגיש היועץ עולה, כי למעשה בוצעה העבודה באוגוסט 1990, כחצי שנה לפני שהעסקתו אושרה בוש"ח. עובדה זו אינה משתמעת מהפנייה לוש"ח, שנוסחה בלשון הווה. לכאורה יש בבקשה זו משום הטעיה של ושו"ח, כדי להביא לאישור בדיעבד של העסקת היועץ, שנעשתה בניגוד לנהלים.

הביקורת לא מצאה כי נחתם הסכם עם היועץ. גם לא נמצאו ממצאים או מסמכים שמהם אפשר לדעת מה עשה היועץ במשך חודש וחצי שבגינם קיבל שכר.

במקרה זה שימש למעשה אישור הושי"ח רק כסות פורמלית לעסקה שכבר תמה ונשלמה ללא אישורה, ובדרך שאינה תואמת כללי מינהל תקין. בחומרה מיוחדת יש לראות את טיפול של הסמנכ"ל לכספים, שמסר לושי"ח מידע חלקי, ולא הביא לידיעתה, שההעסקה היא נחלת העבר. מחדל זה הוא במקרה הטוב בגדר אי הקפדה על כללי מינהל תקין בעניין הכרוך בהוצאה כספית של החברה.

מועסקים ביחידת בתי מלון

בתחילת נובמבר 1990 הוקמה בעמידר יחידה לגיוס חדרי בתי מלון. בין היתר הועסקו ביחידה מפקח ויועץ כלכלי.

ב-18.9.90 פנה אל חברת עמידר אדם שהציג עצמו כמומחה בנושא בתי מלון (להלן - המפקח) והציע את שירותיו כיועץ בענייני מלונאות. בפנייתו הציג המפקח רקע מגוון בניהול בתי מלון בדרגים שונים.

ב-31.10.90 אישרה ושי"ח העסקת המפקח, בעלות כוללת של 7,000 ש"ח לחודש.

בהסכם בין עמידר לבין חברה באמצעותה הועסק המפקח, מ-23.3.91, התחייב המפקח שלא יעשה דבר, שיש בו משום ניגוד אינטרסים עם פעולותיו לפי ההסכם ולא יימצא במצב, בו קיימת אפשרות ממשית לניגוד עניינים עם פעולותיו. הביקורת מצאה, כי במקרה אחד נמצא לכאורה ניגוד עניינים בין עבודתו של המפקח כנציג עמידר לבין עיסוקיו הקודמים. הוברר, כי היה קיים סכסוך כספי בין בעל מלון, עמו התקשרה עמידר, לבין המפקח שהועסק בעבר על ידי אותו בעל המלון. ממכתב ששלח בעל המלון למפקח, ונמצא על ידי הביקורת בתיק המלון בעמידר עולה, כי הוא מתחייב לשלם למפקח כ-60,000 דולר במועד אותו קבע, אולם התנה את ביצוע התשלום בקבלת מקדמה שמגיעה לו, לטענתו, מעמידר מכוח הסכם למתן שירותי דיור, בינו לבין עמידר. נמצא, כי ארבעה ימים לאחר משלוח מכתב בעל המלון, אישר המפקח - שכל החדרים במלון מוכנים לאכלוס, אישור שהוא תנאי עיקרי לתשלום מקדמה למלון. מכאן עולה לכאורה שהאישור שניתן על ידי המפקח נעשה תוך ניגוד עניינים ועמידר לא מנעה זאת ממנו.

יועץ כלכלי לבתי מלון

ב-23.10.90 פנה המשנה למנכ"ל עמידר לושי"ח בבקשה להעסיק יועץ כלכלי בכיר (להלן - יועץ כלכלי) לצורך ניהול מו"מ עם בתי מלון. תקופת ההעסקה הנדרשת, מאוקטובר עד דצמבר 1990. הושי"ח אישרה את בקשת המשנה למנכ"ל ב-15.12.90 לתקופה של שלושה חודשים, למפרע מתחילת אוקטובר 1990, בהיקף כספי של 45,300 ש"ח. הסכם עמו נחתם רק בינואר 1991.

על פי ההסכם, הוטל על היועץ לנהל עם בתי המלון משא ומתן לקביעת מחיר שכר הדירה שעל עמידר לשלם למלון ותנאי התשלום, להפעיל פיקוח ועוד. יצוין, שתפקידים אלה דומים ברובם לתפקידו של המפקח דלעיל. אולם בו בזמן שליועץ קבעה עמידר שכר חודשי של 15,000 ש"ח, הסתכמה עלות המפקח לעמידר בכ-7,000 ש"ח לחודש.

ההסכם עם היועץ הוארך מדי פעם על ידי וס"ח. עד יולי 1991 אושרו לו 2,400 שעות בעלות של 181,000 ש"ח. עמידר שכרה איפוא שירותים של יועץ כלכלי בכיר במחיר גבוה, כדי שימלא תפקידים הדומים ברובם לאלה אותם מילא המפקח בשכר נמוך הרבה יותר.

★

הוועדה לשירותי חוץ של עמידר (המכונה - וס"ח), אישרה העסקת נותני שירותים. בשנים קודמות, עד אוקטובר 1990, פעלה הוועדה בהיקפים קטנים מאוד. ממועד זה, בעקבות מטלות חדשות שהוטלו על עמידר למציאת פתרונות דיור לעולים, התרחבה פעילותה של הוועדה במשך שנה למימדים גדולים, בהיקף כספי של יותר משישה מיליון ש"ח.

במרבית הבקשות שהוגשו לוועדה לא צוינו כמה מועמדים לביצוע העבודה, כמתחייב מהנוהל, ואף לא הובא מלוא המידע על המועמד היחיד שהוצג לפני הוועדה. למרות זאת נהגה הוועדה לאשר את הבקשות שהוגשו לה בלא בדיקה ובלי לדרוש מידע חסר. בכך לא מילאה וס"ח את תפקידה כמתחייב מהנוהל של עמידר ולא שימשה גורם מפקח של ממש על התקשרויות החברה. לעתים הועסקו נותני שירותים בלא שהעניין הובא לדיון ולאישור בוס"ח, ואף בלא אסמכתאות שמהן אפשר לדעת מיהו הגורם שהחליט על העסקתם, מאילו טעמים ולאילו מטלות.

במיוחד חמור המקרה, שבו נוצלה הוועדה לשם מתן הכשר להעסקת נותן שירותים חיצוני, שמסתבר כי נעשה על דעת שר הבינוי והשיכון. אותו נותן שירותים קיבל מעמידר שכר גבוה במיוחד ואילו את התפקיד לא מילא כלל, וספק אם מלכתחילה הייתה כוונה שימלא אותו. בתקופת העסקתו בעמידר, ובמקרים רבים באותן שעות ממש, עבד נותן השירותים בחברה אחרת. במקרה זה מתעורר חשש כבד לפגיעה בטוהר המידות, הן מצד נותן השירותים והן מצד הגורמים במשרד ובעמידר, שידעו על מעשיו והסכימו להם.

עניין ההתקשרויות עם גורמי חוץ בחברת עמידר היה אפוא תחום פרוץ, שלא נעשו בו בקרה ופיקוח ממשיים מצד הגורמים המוסמכים בחברה. הנהלת עמידר לא דאגה לפיקוח נאות בעניין זה, הכרוך בהוצאות בהיקפים ניכרים, ובכמה מקרים אף פעלה בעצמה בניגוד להוראות מחייבות ולסדרי מינהל תקינים ומתעורר חשש שלעיתים אף נעשתה פגיעה בטוהר המידות. בנסיבות האמורות העסיקה עמידר גורמים חיצוניים, בשכר גבוה בלי לקבל כל תמורה או כשנחיצות ההעסקה לחברה הייתה מוטלת בפסק וטיבה והיקפה של העבודה לא הובררו.

פעולות כספיות של יו"ר הדירקטוריון ולשכתו - סדרי מינהל ובקרה

ריכוז ממצאים

בעמידר - נבדקו סדרי המינהל והבקרה על פעולות כספיות של מר אורי שני, יו"ר הדירקטוריון של החברה (להלן - יו"ר הדירקטוריון) ושל לשכתו.

נהלי החברה קובעים את סדרי התשלום לעובדים, כולל עובדים בכירים, בגין הוצאות אישיות, לרבות ארוחות ולינה (להלן - אש"ל). הסדרים מיוחדים ללינות בבתי מלון, אמורים להיקבע באמצעות אגף כוח אדם בחברה (להלן - האגף). יו"ר הדירקטוריון קבע עם בית מלון את הסדרי הלינה שלו לרבות מחירי הלינה, בלא ידיעה, אישור ובקרה של האגף.

חשבונות המלון על לינות יו"ר הדירקטוריון בתקופה של שנה, שהיו בסך כ-13,800 דולר בעבור 116 לינות, אושרו בלשכת יו"ר הדירקטוריון, ושולמו בלי שהאגף, או הגזברות, בדקו אותם.

במכתבי סיכום שהגיש המלון, צוינו תאריכים שונים מאלה שפורטו בחשבוניות הממוחשבות שצורפו אליהם. חלק מאי ההתאמות נגעו לתאריכים בחשבוניות הממוחשבות בהם חלים חגים.

לנהג של יו"ר הדירקטוריון, שהועסק באמצעות חברת כוח אדם, שולם בעד 100 - 218 שעות נוספות לחודש, בלי אישור של מנכ"ל עמידר כנדרש; בעבור העסקת הנהג שולמו חשבונות שכללו הוצאות אש"ל והחזר הוצאות נסיעה בסכום כולל של 600 - 1,500 ש"ח לחודש, בלי שהוגש פירוט על מה הוצאו הוצאות אלה. שכרו של הנהג הועלה במאסר 1991 ב-50% לפי הוראת יו"ר הדירקטוריון.

מקופה קטנה של לשכת יו"ר הדירקטוריון הוצא סכום של 83 ש"ח כנגד חשבונית על שם אשת היו"ר, וסכום אחר של 121 ש"ח בגין הוצאה פרטית שלה. סכום אחרון זה החזיר היו"ר לאחר זמן, עם פרסום הפרטים באמצעי התקשורת. כן נמצאו חשבוניות אחדות שמהרשום על גביהן עולה שהתמורה בגין שולמה ע"י אשת היו"ר והוחזרה לה מהקופה הקטנה.

נמצאו חשבוניות של בתי עסק שונים, לרבות מסעדות, שהגיש יו"ר הדירקטוריון, שלא כללו פרטים שמהם אפשר לדעת על מה הוצאה ההוצאה, מה שמות האורחים במסעדות והאם ההוצאה קשורה למילוי תפקיד.

עמידר הנפיקה ליו"ר הדירקטוריון כרטיס אשראי עסקי. יו"ר הדירקטוריון השתמש בכרטיס האשראי לשם תשלום למסעדות (בחודש פברואר 1991 בסך 190 ש"ח ובחודש מארס 1991 בסך כ-2,000 ש"ח), בלי שהגיש לגזברות חשבוניות או קבלות, שמהן אפשר לדעת על מה הוצאו הסכומים.

אשתו של יו"ר הדירקטוריון השתתפה, מטעם חברה ללימודי הכשרה וניהול (להלן - חברה א') בדיון שקיימה חברה א' עם עמידר לקראת התקשרות לצורך השתלמות עובדים בכירים של עמידר.

עמידר עוסקת בעיקר בסיוע לדיור לאוכלוסיות חלשות. מועצת המנהלים של עמידר קיימה ישיבת דירקטוריון בסוף שבוע באילת, בהשתתפות חברי הדירקטוריון ועובדים בכירים בעמידר ובני משפחותיהם, בהוצאה כוללת של כ-30,000 דולר, מהם 10,000 דולר על בילוי וכיבודים. בכך נהגה החברה בראויותנות.



משרד מבקר המדינה בדק בחודשים יוני - אוקטובר 1991 את סדרי המינהל והבקרה בעמידר על פעולותיו הכספיות של יו"ר הדירקטוריון ולשכתו.

הוצאות לינה של יו"ר הדירקטוריון

לעמידר, כמו למספר מצומצם של חברות ממשלתיות גדולות אחרות, יש יו"ר דירקטוריון המוגדר יו"ר פעיל בשכר. ביולי 1990 נבחר מר אורי שני ליו"ר דירקטוריון עמידר. יו"ר הדירקטוריון עוסק - נוסף על תפקידיו כיו"ר - בביצוע משימות דחופות שהוטלו על החברה בנושא גיוס דיור זמני לעולים. לצורך ביצוע פעולותיו ופעולות לשכתו, זכאי יו"ר הדירקטוריון גם לכיסוי הוצאות מסוימות (להלן - אש"ל). תשלומי האש"ל אמורים להתבצע בהתאם להחלטות הדירקטוריון נהלי החברה, אגב פיקוח ובקרה נאותים.

1. ב-17.9.90 נחתם הסכם עבודה אישי, בין עמידר לבין יו"ר הדירקטוריון, ותנאיו אושרו בידי הדירקטוריון. בהסכם נקבע, כי יו"ר הדירקטוריון יהיה זכאי להוצאות אש"ל בהתאם לנהלי החברה ובהתאם לשיעורים ולסכומים שיחולו בעמידר מפעם לפעם.

מקום מושבה של הנהלת עמידר הינו בתל אביב. נוהל של עמידר מיום 26.6.90, שאושר בדירקטוריון, קובע, כי עובד השוהה בתפקיד מחוץ למקום עבודתו הרגיל זכאי לקצובת כלכלה ולקצובת לינה (אם היו לו הוצאות לינה). בעניין שני עובדי חברה בכירים, הגרים בערים רחוקות ממקום עבודתם, עשתה עמידר הסכם מיוחד עם מלון מסויים בתל אביב, ועל פיו הם רשאים ללון בו תמורת 58 - 65 דולר ללינה, כולל ארוחת בוקר. את ההסדר עם בית המלון, הזמנות הלינה ואישור החשבונות לתשלום עשתה עמידר באמצעות אגף כוח האדם שלה (להלן - האגף).

הביקורת העלתה, כי יו"ר הדירקטוריון לן במלון בת"א, (להלן - המלון) במחיר של 90 דולר ללילה, לא כולל ארוחת בוקר. נמצא, כי ההסדר עם המלון, לרבות מחיר הלינה, נקבע בידי יו"ר הדירקטוריון, בלי מעורבות האגף ואף בלי ידיעתו. חשבונות המלון הועברו בידי לשכת יו"ר הדירקטוריון במישרין לגזברות החברה, לצורך תשלום, בלי שהאגף נדרש לבדוק את החשבונות ולאשרם. זאת ועוד, התברר, כי הגזברות לא בדקה בקפידה את החשבונות שקיבלה מהמלון. נמצאו חשבונות משני בתי מלון שהגישו חשבון על לינה של יו"ר הדירקטוריון באותו תאריך. שני החשבונות שולמו על ידי עמידר.

לבקשת משרד מבקר המדינה לקבל את פרטי ההסדר עם המלון, המציא לו יו"ר הדירקטוריון מכתב ממנהל המלון אליו מראשית יוני 1991 המפרט את מחיר הלינה ואת פרטי ההסדר.

בעקבות הערת משרד מבקר המדינה, שהמכתב אינו דן במלוא התקופה שבה הוא לן במלון, הגיש יו"ר הדירקטוריון, בנובמבר 1991, מכתב נוסף ממנהל המלון, הזהה בתוכנו למכתב הקודם, אך נושא תאריך של סוף אוקטובר 1990.

הביקורת העלתה, שאף אחד משני המכתבים האמורים לא נמצא בגזברות או באגף.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה שההתקשרות עם המלון תיעשה, כמו בלינות שני עובדי החברה הבכירים, באמצעות מי שמופקד על כך בחברה. ההתקשרות בלי מעורבות המופקדים על כך, ואישור חשבונות המלון בידי לשכת יו"ר הדירקטוריון בלי בדיקה ובקרה של האגף וגזברות החברה, נוגדים סדרי מינהל ובקרה תקינים ויש בהם סטייה מכללי ההתנהגות הנאותים בחברה ממשלתית.

2. בדיקה מפורטת של חשבונות הלינה, שהוגשו לתשלום עבור לינות יו"ר הדירקטוריון, העלתה:

א. על פי מחירון המלון מחיר לינה תלוי, בעונת התיירות, במספר האנשים הלנים ביחידה אחת ובמספר הלינות. מחיר לינת לילה ליחיד הוא בין 106 ל-127 דולר והמחיר לזוג נע בין 120 ל-160 דולר. על פי ההסדר שקבע יו"ר הדירקטוריון עם המלון, חויבה עמידר בכל עונות השנה, בתשלום אחד של 90 דולר ללינה ביחידה בלי קשר למספר האורחים אשר לנו ביחידה (עד חמישה אורחים).

ב. החשבונות שהוגשו לעמידר מבתי מלון בעבור לינת יו"ר הדירקטוריון במהלך כשנה, מ-26.7.90 ועד 4.7.91, כללו 116 לינות. עלותן לעמידר הייתה כ-13,800 דולר, בממוצע 119 דולר ללינה, כולל הוצאות אחרות.

ג. הבדיקה העלתה, כי שש חשבוניות ממוחשבות, שהגיש המלון היו גם על אירוח אשתו של יו"ר הדירקטוריון.

יו"ר הדירקטוריון הסביר, כי עקב העומס שהיה מוטל על עמידר ועליו, בנושאי קליטת העלייה ושיקום נזקי המלחמה הוא נאלץ לישון יותר מ-100 לילות מחוץ לבית במהלך תקופה קצרה יחסית, ולכן מותר היה לו להביא מפעם לפעם את רעייתו ללון עמו.

ד. במכתב סיכום ששלח המלון ללשכת יו"ר הדירקטוריון ב-16.1.91 פורטו 24 לינות של היו"ר בחודשים אוקטובר - דצמבר 1990, שבעבורן דרש מהחברה 2,270 דולר (לא כולל מע"מ). בינואר 1991 הותקנה במלון מערכת ממוחשבת להנהלת חשבונות. בחשבונית הממוחשבת מיום 8.1.91 שהוצאה כנגד אותו סכום, שוייכו בסכום כולל אחד 2,000 דולר כיתרת פתיחה, ויתרת הסכום 270 דולר, יוחסה לשלוש לינות בינואר 1991.

ה. במכתב של המלון ליו"ר הדירקטוריון מיום 11.4.91 פורטו 22 לינות של היו"ר. למכתב צורפה חשבונית ממוחשבת של המלון מיום 1.4.91 שכללה אותו מספר לינות. הועלה, שבחשבונית זו נכללו לינות ב-29.3.91 וב-30.3.91, שבהם חל ליל הסדר וחג הפסח.

תאריכים אלה לא צוינו במכתב הסיכום ובמקומם צוינו תאריכים אחרים. מכאן שאי התיאום בין החשבונית למכתב הסיכום התבטא לא במספר הלינות אלא בכמה מהתאריכים של אותן לינות.

ו. במכתב סיכום של המלון מיום 15.5.91 פורטו 25 לינות של יו"ר הדירקטוריון. בחשבוניות הממוחשבות מיום 12.4.91 על שם יו"ר הדירקטוריון ואשתו, שצורפו למכתב, נכללו לינות ב-4-6.4.91, בהם חלו שביעי של פסח ושבת. במכתב הסיכום לא נכללו לינות בתאריכים אלה ובמקומם צוינו לינות בתאריכים אחרים.

ז. במכתב סיכום נוסף מחודש מאי 1991 פורטו עשר לינות. בחשבונית הממוחשבת שצורפה למכתב נכללה לינה בתאריך 19.5.91, שהוא מוצאי חג השבועות. במכתב הסיכום לא נכללה לינה בתאריך זה ובמקומה צוינה לינה תאריך אחר.

מהמקובץ עולה, כי בעניין שבעה תאריכים אין התאמה בין מכתבי הסיכום לבין החשבוניות הממוחשבות. ארבעה מהם חלו בחגים, ובמכתבי הסיכום הופיעו במקומם לינות בתאריכים אחרים.

יו"ר הדירקטוריון הסביר, כי חלו טעויות בכמה חיובים שעשה המלון ויש שאף אושרו חשבוניות שגויים של המלון.

במכתב שנשלח על-ידי מנהל המלון ליו"ר הדירקטוריון ב-13.4.92 והוצג בפני משרד מבקר המדינה, נאמר כי אי ההתאמה מקורה בעיקר בשיבושים שארעו בפעולת המחשב, שהיה בשלבי הרצה במלון. כן נאמר כי כל עוד לא נעשתה פעולה או עדכון של עזיבה (check-out), החיוב נמשך באופן אוטומטי על ידי המחשב גם עבור לילות בהם לא שהה היו"ר במלון. עקב זאת תאריכי הלינות המדויקים והמחייבים הם אלה המופיעים במכתבי הסיכום. כן נאמר באותו מכתב, כי בליל הסדר והחג השני של פסח לא שהה יו"ר הדירקטוריון במלון למרות שהחשבוניות הממוחשבות מראות כי שהה שם באותם תאריכים.

עוד הוסבר למשרד מבקר המדינה כי בהעדר רישומים מדויקים במלון, התאריכים שנקבו במכתבי הסיכום סוכמו עם עוזר היו"ר. ברם, על-פי הסברי היו"ר לא התנהלו בלשכתו רישומים על תאריכי הלינות שלו, עליהם ניתן לבסס סיכומים כאלה. לטענת היו"ר הסיכומים בין העוזר לבין המלון התבססו על רישומים שניהלה רעייתו. תשובה זו תמוהה כשהיא לעצמה ומכל מקום אין בה כדי להסביר מדוע מספר הלינות המופיע בחשבוניות הממוחשבות, אשר, לפי ההסבר, איננו משקף את המציאות, זהה למספר הלינות המופיע במכתבי הסיכום.

בסוף יולי 1991, לאחר תחילת הביקורת, שלח עוזר היו"ר מכתב להנהלת החשבוניות בעמידר ובו הצביע על טעויות שנפלו במכתבי הסיכום של המלון לגבי לינות בחודשים יוני ויולי אותה שנה. על פי מכתב העוזר נכללו במכתבי הסיכום 11 לינות בתאריכים בהם לא לן היו"ר במלון ולא נכללו בהם שני תאריכים בהם שהה היו"ר במלון.

מממצאי הביקורת עולה, כי החשבונות שהגיש המלון אושרו לתשלום בלא שנבדקו כראוי על ידי גורם כלשהו בעמידר. השתלשלות העניינים בכל נוגע להתקשרות עם המלון והדרך בה נערכו החשבונות בגין לינות היו"ר, ואושרו לתשלום, מצביעות על פגיעה חמורה בסדרי מינהל תקין, עד כדי זלזול בכספי ציבור, אם לא למעלה מזה.

העסקת נהג ליו"ר הדירקטוריון

מתוקף תפקידו של יו"ר הדירקטוריון ביו"ר פעיל, העמידה עמידר לרשותו רכב ונהג. הנהג הועסק מספטמבר 1990 באמצעות חברה להספקת כוח אדם, שהגישה לעמידר בכל חודש חשבונות על המגיע לה לכיסוי שכרו של הנהג. השכר חושב לפי שעות עבודה, בתוספת תשלומים נלווים בעבור שעות נוספות, אש"ל והחזר הוצאות נסיעה. החשבונות התבססו על דוחות שהגיש הנהג על שעות העבודה, דוחות שאושרו בדרך כלל בידי עוזר יו"ר הדירקטוריון או מנהלת לשכתו.

מפירוט החשבונות של חברת כוח אדם עולה, כי שכרו של הנהג, כולל החזר הוצאות אש"ל, שעות נוספות והחזרי הוצאות נסיעה, הסתכם בין 3,560 ש"ח ל-7,650 ש"ח לחודש.

ליו"ר הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת הגיעה תלונה בעניין העסקת הנהג באמצעות חברת כוח אדם. בתגובה על התלונה טען יו"ר הדירקטוריון, שכל נהגי החברה מועסקים, ולכן איש מהם אינו יכול לעמוד בדרישות שמציב מילוי תפקידו. הוא הוסיף והסביר, כי הוא מתגורר בדרום הארץ וכי בסוף יום העבודה, בדרך כלל סמוך לחצות, על הנהגים לשוב צפונה ולשוב להתייצב בדרום בשעה 06.00 בבוקר. לכן דרוש לו נהג שיהיה מוכן לעמוד במשימות האלה ולגור קרוב אליו. נהג כזה לא נמצא בעמידר.

משרד מבקר המדינה בדק את החשבונות שאושרו לתשלום בעד העסקתו של הנהג ואת סדרי המינהל והבקרה שנקטה עמידר בבואה לבדוק אם החשבונות נכונים.

א. מבדיקת החשבונות התברר, כי בתקופה מ-17.10.90 עד 2.5.91 לן הנהג 44 לינות בבתי מלון, ובגין שילמה עמידר סכום שווה ערך לכ-2,400 דולר. רק 31 ממועדי הלינות ל הנהג היו זהים למועדי הלינות של יו"ר הדירקטוריון במלונות. נמצא, כי לעמידר הוגשו שני חשבונות על לינת הנהג בליל 3.1.91 במלון אחד. החשבונות שולמו על ידי הגזברות בלי כל בדיקה נוספת. יו"ר הדירקטוריון טען בפני הביקורת כי היעדר החפיפה בין לינות הנהג בבית מלון לבין לינותיו שלו מוסבר בכך שבחלק מהלילות ששהה בתל אבי התארח אצל בני משפחה.

ב. ב-1.10.91 הורה סמנכ"ל כוח אדם בעמידר למנהלת הלשכה של יו"ר הדירקטוריון לאשר לנהג דוחות על שעות עבודה שיצוינו בהם לא יותר מ-65 שעות נוספות בחודש. דוחות הכוללים שעות נוספות רבות יותר טעונים חתימה של המנכ"ל. בפועל אישר עוזרו של יו"ר הדירקטוריון את דוחות הנהג ואת החשבונות של חברת דוח האדם, בלי להחתים את המנכ"ל, אף שהנהג דיווח על 105 - 218 שעות נוספות בחודש.

החשבוניות של חברת כוח האדם בגין העסקת הנהג כללו הוצאות אש"ל בסכומים של 247 ש"ח - 930 ש"ח בחודש; כמו כן הם כללו תביעה להחזר הוצאות נסיעה בסך 381 ש"ח - 607 ש"ח בחודש. הדוחות אושרו בידי עוזרו של יו"ר הדירקטוריון, אף שבדוחות הנהג לא פורט על מה הוצאו ההוצאות האלה.

עד פברואר 1991 שולם לחברת כוח אדם עבור העסקת הנהג שכר יסוד של 10.6 ש"ח לשעה, ובמאוס אותה שנה הועלה התעריף ל-15.96 ש"ח - תוספת של כ-50%, בלי שנמצאה אסמכתא לכך באגף. התברר, כי התעריף הועלה על פי סיכום בין יו"ר הדירקטוריון לבין מנהל חברת כוח האדם. רק לאחר פרסומים בעניין זה באמצעי התקשורת, פנה מנהל האגף אל חברת כוח האדם וביקש לתקן את החשבון לחודשים מארס ואפריל, ולהחזיר את תעריף שער העבודה ל-10.6 ש"ח. החשבוניות תוקנו בהתאם לכך.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר יו"ר הדירקטוריון, כי הוא סבר שיש מקום להעלות שכרו של הנהג, כיוון שהכנסתו נטו ירד בתום התקופה שבה היה פטור ממס הכנסה בהיותו חייל משוחרר.

סדרי מינהל תקינים מחייבים בדיקת דוחות העבודה שמגיש הנהג במחלקת כוח אדם, כמקובל לגבי עובדים אחרים בעמידר. העסקת הנהג באמצעות חברת כוח האדם נעשתה בלי שנעשה הסכם בכתב בינה לבין עמידר להסדרת תנאי העסקה. בנסיבות אלו אין האגפים הנוגעים בדבר יכולים לבדוק את חשבוניות הנהג בהשוואה לתנאי העסקתו, ולא נותר להם אלא להסתמך על אישור לשכת היו"ר, כפי שנעשה.

הוצאות כיבוד ואירוח

לחברה נוהל הדן בניהול וביצוע תשלומים מ"קופה קטנה". על פי הנוהל, מותר להשתמש בה לתשלומים חד פעמיים לספק או לנותן שירותים לא קבוע, עד לסך של 150 ש"ח. הנוהל גם מפרט את סוגי ההוצאות שמותר לשלם מכספי הקופה הקטנה במשרד הראשי: נסיעות בתפקיד, בולי דואר, מברקים, דמי משלוח חבילות, הובלות, והוצאות מינהל אחרות.

נמצאו חשבוניות אחדות, מכמה בתי עסק, שמהרשום על גביהן עולה שהתמורה בגין שולמה על-ידי אשת היו"ר והוחזרה לה מהקופה הקטנה של לשכת היו"ר. כמו כן נמצאו חשבוניות על שם יו"ר הדירקטוריון ממסעדות ומבתי עסק לפרחים שאושרו לתשלום על ידי לשכת יו"ר הדירקטוריון. סדרי תשלום נאותים מחייבים קבלת פירוט על מהות ההוצאה; אולם מבדיקת החשבוניות אין לדעת על מה הייתה ההוצאה, והאם הייתה במסגרת מילוי תפקיד. לחשבוניות שהוגשו ממסעדות שונות, מקצתן בסכומים גדולים, לא צורף פירוט של שמות האורחים ומהות האירוע. להלן מספר דוגמאות:

א. מתלונה של מזכירה שעבדה בשעתו בלשכת יו"ר הדירקטוריון למשרד מבקר המדינה עולה, כי אשתו של יו"ר הדירקטוריון הזמינה בסוף מארס 1991 סלסלת שי מבית עסק. מאחר שלא נותר כסף בקופה הקטנה, שילמה המזכירה מכספה סך של 121 ש"ח בעבור ההזמנה; עוזרו של יו"ר הדירקטוריון הודיע להנהלת החשבוניות, כי החשבונית היא על אירוח של שבעה אנשים במשרדו של יו"ר הדירקטוריון; ובעקבות הודעה זו הוא קיבל מעמידר את הסכום בשיק לפקודת המזכירה. הביקורת העלתה, כי בעקבות פרסום עניין זה ברבים, החזיר יו"ר

הדירקטוריון, ביוני אותה שנה, את הסכום הזה בשיק לעמידר. יו"ר הדירקטוריון טען בפני הביקורת, כי המזכירה המתלוננת, שפוטרה לאחר מכן מעבודתה, היא שהטעתה במכוון את עוזרו וטענה באוזניו שהמדובר בהוצאה של החברה ולא בהוצאה פרטית.

סכום של 137 ש"ח שילמה החברה מהקופה הקטנה ב-31.3.91, לפי חשבונית שהגיש בית עסק לסידורי פרחים, בעקבות הזמנה מלשכת היו"ר. הלשכה לא פירטה את מטרת הקנייה. ביוני 1991 החזיר יו"ר הדירקטוריון את הסכום האמור.

ב. נמצאה חשבונית מיום 7.8.90 על שם אשת יו"ר הדירקטוריון, בסך 83 ש"ח, מבית עסק העוסק בעיקר במתן שירותי מזון ממסעדות לבית הלקוח או למשרדו. התברר, כי החשבונית שולמה מכספי הקופה הקטנה של החברה, לפי סעיף "כיבוד". לא נמצא פירוט של המצרכים שהוזמנו ולא ניתן הסבר מדוע זו הוצאה החלה על עמידר.

ג. נמצאה חשבונית של עסק לשיווק ולסידור פרחים מיום 19.3.91 על סך 584 ש"ח, בחתימת יו"ר הדירקטוריון, ששולמה ישירות בידי גזברות עמידר. לתשלום לא צורף כל הסבר מטעם לשכת יו"ר הדירקטוריון בדבר טיב ההוצאה וייעודה.

ד. ב-1.10.90 הוציא בית עסק המתמחה בהספקת מזון לבית הלקוח, חשבונית לעמידר על סך 1,113 ש"ח. לפי המפורט בחשבון כלל הסכום, בין היתר, תשלומים בעד שירותי מסעדות והזמנת פרחים ועציצים. את החשבון אישרה מזכירת יו"ר הדירקטוריון בשמו, בלי שצוינו פרטים שמהם אפשר לדעת מי השתתף בארוחות, ואם ההוצאה היא לצורכי התפקיד.

בתשובתו מיום 18.11.91 הסביר יו"ר הדירקטוריון כי: סכום החשבונית - 137 ש"ח, שלא עלה בידו לדעת על מה הוצאה, הוחזרה על ידו מחמת הספק; הפרחים בסך 584 ש"ח נשלחו על ידי החברה לאנשים הקשורים עמה בקשרי עבודה; ההוצאה בסך 1,113 ש"ח הייתה על ארוחות למשרד בשעות הלילה, וכן על פרחים ועציצים לאנשים שעמם קשורה עמידר בקשרי עבודה.

לדעת מבקר המדינה, חשבוניות על הוצאות מסוג זה המשולמות על ידי עמידר, ובכלל זה חשבוניות על הוצאות של יו"ר הדירקטוריון, צריכות להיות מלוות בפירוט המהות של ההוצאה ומטרתה, כדי לאפשר בקרה, כמתחייב מסדרי מינהל תקין, וכדי למנוע טעויות בדומה לאלה שנתגלו בביקורת, וכדי לוודא שההוצאה אכן נעשתה במסגרת מילוי התפקיד בחברה. במקרים שפורטו לעיל נמנים גם כאלה החורגים מאי התקינות של העדר פירוט גרידא.

הוצאת כרטיס אשראי עסקי

ב-15.1.91 הגיש יו"ר הדירקטוריון בקשה להעניק לו כרטיס אשראי עסקי. הכרטיס הונפק בידי הבנק ונמסר למבקש ב-4.2.91.

הנפקת כרטיס אשראי מהווה הרשאת חתימה בסכום בלתי מוגדר מראש וטעונה לכן החלטה מתאימה של מועצת המנהלים. החלטה כזו לא נתקבלה.

הביקורת העלתה, כי יו"ר הדירקטוריון השתמש בכרטיס האשראי, בחודש פברואר 1991 בסכום כולל של כ-192 ש"ח; ובחודש מארס בסכום כולל של כ-2,000 ש"ח. מדובר בתשלום למסעדות. יו"ר הדירקטוריון לא נתבקש להגיש, וגם לא הגיש בפועל, לגזברות החברה חשבוניות על תשלומים אלה וגם לא פירוט על מהות ההוצאות שבוצעו.

רק בעקבות פרסומים שהיו בעניין זה החזיר יו"ר הדירקטוריון את כרטיס האשראי והוא בוטל.

בתשובתו מיום 18.11.91 הודיע יו"ר הדירקטוריון למשרד מבקר המדינה, כי מייד כשנדע לו על החריגה מהנהלים, הוא הפסיק את השימוש בכרטיס האשראי והחזיר אותו לחברה. כן הודיע יו"ר הדירקטוריון, כי הביא את הנושא לדיון הדירקטוריון וזה אישר לו שימוש בכרטיס אשראי, בלי לחייבו לציין את שמות האורחים ובלי להגביל את סכום השימוש בכרטיס.

לדעת מבקר המדינה, החלטה של הדירקטוריון שאינה מגבילה בסכום את השימוש בכרטיס אשראי ואינה מחייבת את המשתמש בו לפרט את מהות ההוצאה אינה מתיישבת עם סדרי מינהל תקין ואף חורגת מהנהל שהדירקטוריון עצמו אישר בעניין "כיבודים במשרד הראשי", המטיל חובה לפרט את שמות האורחים. מדובר בכספי ציבור, ואין להעלות על הדעת התרת שימוש בכרטיס אשראי בלא הגבלת סכום ההוצאה ובלא חובת מתן פירוט על מהות ההוצאה.

השתלמות עובדים בכירים בעמידר

במארס 1991 שלחה חברה ללימודי הכשרה לניהול, שליד מוסד אוניברסיטאי (להלן - חברה א'), מכתב אל יו"ר הדירקטוריון. צויין בו כי לבקשת היו"ר מוגשת בזה הצעה לעריכת השתלמות לעובדים בכירים של עמידר. במכתב גם הוצע כי העוזרת האקדמית תהיה רעייתו של יו"ר הדירקטוריון, אשר הסכימה לעשות תפקיד זה בהתנדבות.

כשבועיים לאחר מכן הגישה חברה א' לסמנכ"ל לתכנון ארגון ובקרה בעמידר הצעת מחיר, ולפיה עלות יום עיון לקבוצה של 35 איש תסתכם ב-4,680 דולר.

ב-16.4.91 התקיימה בעמידר פגישה בנושא הדרכות לעובדים בכירים. מסיכום הפגישה עולה, כי השתתפו בה מצד חברה א' היועץ האקדמי וגם אשת יו"ר הדירקטוריון, ומצד עמידר - רכזת הדרכה והסמנכ"ל לתכנון ארגון ובקרה. הסמנכ"ל ציין, כי המחיר שהציעה חברה א' בכל הנוגע לשירותים הוא מחיר גבוה מאוד בהשוואה להצעות אחרות. בסיכום הפגישה נאמר, כי לבקשת היועץ האקדמי של חברה א' ואשת יו"ר הדירקטוריון, "הועברה להם רשימת מועמדים שישתתפו בהשתלמות, לראיון על-ידם לצורך קביעת צורכי עמידר ותכנית ההדרכה".

בסוף אפריל 1991 פנתה עמידר אל שני גופים נוספים לשם קבלת הצעת מחיר להשתלמות. ב-8 למאי 1991 כתב סמנכ"ל לתכנון ארגון ובקרה מכתב ליו"ר הדירקטוריון ולמנכ"ל, ובו הציע טבלת השוואה בין שלוש החברות שהגישו הצעות מחיר להדרכה המבוקשת. מהטבלה עולה, כי הצעת חברה א', שלאחר הנחה הסתכמה ב-3,000 - 3,600 דולר ליום עיון, הייתה יקרה פי שתיים ואף פי שלוש מההצעות האחרות.

ב-9.5.91 התקבלה בעמידר הצעה מגוף נוסף (להלן - המוסד האוניברסיטאי). הצעת חברה א' יקרה פי שלוש גם מהצעה זו. עד מועד סיום הביקורת לא התקיימה ההשתלמות ולא נחתם הסכם קיומה עם חברת אחרת.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 1991 הסביר יו"ר הדירקטוריון כי "מעורבותה של רעייתי בענין, עד כמה שהדבר קשור בי, מתחילה ומסתיימת בכך שכששמעה מפי כי אני מעוניין לערוך השתלמות כזו הציעה כי אפנה בענין זה (לחברה א') אותה מכירה מלימודיה."

עוד הסביר היו"ר, כי כוונתו מלכתחילה הייתה לבחון רק מוסדות אקדמיים וכך הנחה את הסמנכ"ל. משנוכח שההשוואה שהוכנה על-ידי הסמנכ"ל הייתה בין מוסד אקדמי (חברה א') לבין שני מוסדות שאינם כאלה פנה הוא בעצמו למוסד אקדמי נוסף לקבלת הצעה לשם השוואה ומשנוכח שהיא זולה יותר מהצעת חברה א' הוראה לשאת ולתת עם חברה א' לשם הורדת המחירים. כן הסביר היו"ר כי רעייתו נכחה בפגישה ב-16.4.91 לפי בקשת היועץ האקדמי של חברה א', אשר רצה שתהיה המזכירה האקדמית של הפרויקט בלי תשלום, הצעה שלא יצאה לפועל.

על פי נהלי עמידר, קיימת בעמידר ועדה לשירותי חוץ והיא מחליטה, על פי הצעות שמגיש לה יוזם העבודה, עם מי להתקשר. נותני השירותים שהחברה פונה אליהם בבקשה לקבל הצעות, צריכים להיבחר על-ידי גורמי הביצוע של החברה ובהם המנכ"ל והעובדים הבכירים. במקרה זה השתתף יו"ר הדירקטוריון השתתפות פעילה בהליך הבחירה. הפנייה לחברה א' נעשתה על-פי הוראתו. גם לאחר קבלת הצעה מהמוסד האוניברסיטאי, לפי דרישתו, הורה היו"ר לנהל משא ומתן עם חברה א' בלבד. מעורבותו של יו"ר הדירקטוריון אינה עולה בקנה אחד עם חלוקת התפקידים הראויה בחברה ממשלתית. מעורבותה של אשת היו"ר מטעם חברה א', במגעים עם עמידר, פסולה היא, וחומרתה בולטת, בייחוד על רקע התפקיד שמילא, כאמור, בעלה, יו"ר הדירקטוריון, בעניין זה.

ישיבת מועצת המנהלים - באילת

בישיבת הדירקטוריון מינואר 1991 הוחלט, כי ב-24.1.91 - 26.1.91 יתקיים כינוס של חברי הדירקטוריון בים המלח, וכי אלה רשאים להזמין בן/בת זוג תמורת 100 ש"ח.

בשל "מלחמת המפרץ" נקבע מועד חדש לכינוס - בסוף אפריל, למשך שלושה ימים בסוף השבוע. על פ הצעת יו"ר הדירקטוריון לדירקטוריון נקבע הכינוס במלון באילת.

1. הוצאות הכינוס, על פי טיוטת חשבון של החברה המארגנת, הי בסך של כ-30,000 דולר. על פי הדיווח שקיבל משרד מבקר המדינה מיו"ר הדירקטוריון, היו ההוצאות בסך של כ-25,000 דולר, זאת (לדבריו) כתוצאה מהסתייגויות לחשבון ואי התאמות שטרם סוכמו. יצוין, כי עד ינואר 1992, תשעה חודשים לאחר הכינוס, טרם סוכם החשבון בין החברה המארגנת לבין עמידר.

החשבון כולל תשלום בעבור 32 חדרים בסך של 14,000 דולר ; הוצאות טיסה בסך 6,300 דולר ; והוצאות נוספות (שיט, מועדוני לילה ותוספות בארוחות) בסך כ-10,000 דולר.

2. מסדר היום שנמסר למשתתפים, ומטיוטת סדר היום שהיו בידי משרד מבקר המדינה, עולה, כי מרבית הזמן יוחד לבילויים ולמנוחה, פרט לכמה שעות ביום ו' שיוחדו לסיור באתרי בנייה באילת ולישיבת הדירקטוריון. בכינוס השתתפו חברי הדירקטוריון, ועובדים בכירים של החברה ובני משפחותיהם. הצטרפו אליהם אורחים אחדים ועיתונאי. יו"ר הדירקטוריון הסביר למשרד מבקר המדינה, כי העיתונאי שהוזמן לסקר את הכינוס נשא בעצמו במלוא הוצאותיו.

3. לפי חשבון שהגישה החברה המארגנת, נשכרו 32 חדרים במלון. עמידר לא הבהירה למשרד מבקר המדינה לגבי שלושה חדרים, למי הם נועדו.

לדעת מבקר המדינה, קיום כינוס הדירקטוריון באילת, גם אם הוא תרם לגיבוש היחסים בחברה ולדיון בנושאים באוירה רגועה חרג מהנורמות המקובלות בשירות הציבורי. ראוי שחברה ממשלית, העוסקת באוכלוסייה שהמצוקה היא ממאפייניה הבולטים, תקפיד במיוחד שלא לנהוג בראויות.



על עמידר - החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ, הוטלה אחריות נכבדה לאכלוס ולתחזוקה של דירות המיועדות למשפחות המצוקה ולעולים. חברה ממשלתית העוסקת באוכלוסייה שהמצוקה היא ממאפייניה המובהקים חייבת במיוחד להקפיד בהוצאותיה ובראשונה בהוצאות האישיות של נושאי המשרה הבכירים, ולהימנע מלנהוג בראויות ובבזבזנות. דירקטוריון עמידר לא רק שלא פעל למניעת פעולות כאלה בחברה, אלא שאף היה שותף להן.

הביקורת העלתה ממצאים חמורים בכל הנוגע לפעולות הכספיות של יו"ר הדירקטוריון ולשכתו.

נמצאו אי התאמות בין תאריכי הלינות המופיעים בחשבוניות הממוחשבות ששלח המלון לעמידר לבין התאריכים מופיעים במכתבי הסיכום שצורפו לאותן חשבוניות. בחלק מהמקרים מתיחסות אי ההתאמות לחגים.

הוצאות של היו"ר ולשכתו לא תמיד לוו בפירוטים ובהסברים על מהותן. יו"ר הדירקטוריון ביקש וקיבל כרטיס אשראי של החברה בלי אישור מראש של הדירקטוריון. יו"ר הדירקטוריון השתמש בכרטיס האשראי בלי לספק חשבוניות והסברים על מהות ההוצאות שהוציא, ובלי שאפשר לוודא שכל ההוצאות אכן נוגעות למילוי תפקידו. משהובא הדבר לדירקטוריון לא רק שלא עשה להפסקת התנהגות זו של היו"ר, אלא שאף אישר ליו"ר לעשות שימוש בכרטיס האשראי ללא הגבלה ופטר אותו מהחובה למסור דיווח מפורט על השימוש בכרטיס. אישור כזה חורג מכל נורמה מקובלת על פי כללי מינהל תקין.

במקרה אחד השתתפה אשת יו"ר הדירקטוריון בפגישה עם עמידר מטעם חברה שקיימה משא ומתן עם עמידר; מעורבות, שחומרתה בולטת בייחוד על רקע התפקיד הפעיל שמילא בעלה, היו"ר, בהליכים לקראת ההתקשרות עם אותה חברה.

באלה חרג יו"ר הדירקטוריון חריגה חמורה מסדרי מינהל ובקרה תקינים, לעתים עד כדי פגישה בטוהר המידות.

לדעת מבקר המדינה יש לתמוה כיצד ממשיך יו"ר הדירקטוריון של החברה בתפקידו, תפקיד החולש על משאבים רבי היקף המיועדים לעולים ולאוכלוסיות מצוקה, נוכח מעורבותו בפעולות החריגות בעמידר ובעיקר נוכח הפגיעה בטוהר המידות שמעלות פעולותיו הכספיות.