

החברה לפיתוח אזור לוד ורמלה בע"מ

תקציר

החברה לפיתוח אזור לוד ורמלה בע"מ (להלן - לור"ם) נוסדה בשנת 1964. בעלי המניות בחברה הם: מדינת ישראל - 95%, ועיריית לוד - 5%. החברה עוסקת בייזום פרויקטים של בנייה למגורים, עבודות תכנון ופיתוח ופינויים - בעיקר באזורי הערים לוד ורמלה.

רכישת קרקע ממושב במרכז הארץ

בנובמבר 1995 נתן מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) ללור"ם הרשאה לתכנון ולפיתוח של משבצת הקרקע של אחד המושבים. ב-31.12.98 רכשה לור"ם את זכויות המושב במשבצת הקרקע. רכישת זכויות המושב יצרה אצל לור"ם מצב של ניגוד עניינים: מצד אחד הפכה לור"ם לבעלת עניין בחלק ממשבצת הקרקע, ומצד אחר היה עליה לשמש זרוע של ממ"י בתכנון ובפיתוח של משבצת הקרקע. עקב כך ביטל ממ"י את ההרשאה ללור"ם.

מנכ"ל לור"ם נשא ונתן עם ועד המושב והציע מחיר של 8.5 מיליון דולר, בלי שערך קודם לכן בדיקה שמאית ובדיקה עסקית-כלכלית. בדיקה שכזאת הייתה מעלה, שמלבד תשלום של 8.5 מיליון דולר יהיה על לור"ם לשאת בעוד 2.6 מיליון דולר הוצאות מימון, כפי שחישב בדיעבד חשב לור"ם.

רק בדיעבד, בסמוך לסוף דצמבר 1998, ביקש המנכ"ל בדיקה עסקית ראשונית. הדוח שקיבל המנכ"ל כלל פגמים מהותיים. אם מתקנים פגמים אלה ומפחיתים גם את הוצאות המימון, הרי ששווי זכויות המושב שרכשה לור"ם מסתכם בכשישה מיליון דולר.

בעסקאות של רכישת קרקע, בייחוד בעלות היקף כספי ניכר, ראוי שיהיו שתי חוות דעת שמאיות עוד לפני ההתקשרות לרכישה. עוד בשנת 1991 הציעה רשות החברות הממשלתיות לכל החברות הממשלתיות להחליט על הצורך בקבלת חוות דעת משני שמאים בלתי תלויים. בעסקה כה מהותית עבור לור"ם לא הייתה אף לא חוות דעת אחת, טרם שנוהל המשא והמתן עם המושב.

מנכ"ל לור"ם בחר שמאי מקרקעין אחד ללא הליך של בחינת הצעות חלופיות, וללא אישור ועדת היועצים של הדירקטוריון, כמתחייב מנוהלי החברה. עוד התברר, כי ברקע ההתקשרות של החברה עם השמאי הייתה הכרות מוקדמת בינו ובין מנכ"ל לור"ם, כחברים בסניף של אותה מפלגה. כחצי שנה לפני מינויו של המנכ"ל כמנכ"ל לור"ם חתם השמאי, עם חברי מפלגה נוספים, על מכתב תמיכה במנכ"ל לור"ם לתפקיד יו"ר הסניף. עוד התברר, כי במועד שבו לור"ם העסיקה את השמאי על בסיס תשלום חודשי, הזמין המנכ"ל מהשמאי (בתשלום) הערכת שווי של דירה פרטית בבעלותו לצורך מכירתה.

על פי ההסכם בין לור"ם לבין המושב, היה על לור"ם לשלם תשלום ראשון בסך 2 מיליון דולר, בתוך 60 יום מיום חתימת החוזה, כנגד ביטחונות מהמושב. לור"ם שילמה למושב את הסכום האמור, בלי לקבל מהמושב ביטחונות להבטחת הסכום.

מנכ"ל לור"ם לא הביא לידיעת הדירקטוריון את העסקה המתגבשת, אף שעסקת רכישה של הקרקע מהמושב הייתה מהותית, מיוחדת ושונה מרוב העסקאות של לור"ם נוהגת לעשות, הן בהיקף הכספי שלה והן בסוג הקרקע - קרקע חקלאית.

לא זו בלבד, אלא שבישיבת דירקטוריון שנערכה ב-31.12.98, ביום בו נחתמה העסקה, הובא לאישור תקציב החברה לשנת 1999. בישיבה סקר המנכ"ל פרויקטים עתידיים של החברה, וביקש תקציב נפרד לרכישת קרקעות. אולם המנכ"ל ויו"ר הדירקטוריון לא דיווחו לחברי הדירקטוריון על העסקה שנרקמה עם המושב, וממילא לא ביקשו לה אישור, אף על פי שהחתימה על החוזה נעשתה באותו ערב.

שלושה ימים בטרם חתם המנכ"ל יחד עם יו"ר הדירקטוריון על ההסכם עם המושב לרכישת זכויות המושב, הוא רכש, מאדם פרטי, בית במושב, ולצורך כך היה עליו לקבל את אישור ועדת הקבלה של המושב. עצם העובדה שהתכנסה ועדה בהרכב של שלושה חברים אשר מייצגים את המושב, שיש לו אינטרס ב"פירות" העסקה עם לור"ם, והמועמד - המנכ"ל - היה צריך למלא שאלון ולעמוד בקריטריונים שנקבעו, יש בה טעם לפגם. המנכ"ל גם לא דיווח על כך לדירקטוריון.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה שהמנכ"ל ידווח לדירקטוריון באופן רשמי ומראש על רכישה ביתו הפרטי. אילו הביא המנכ"ל את העניין לפני הדירקטוריון, כאמור, היה בידי הדירקטוריון לקבוע מהו הפתרון הראוי, בנסיבות העניין, למצב שנוצר.

רכישת קרקע פרטית

בתחילת שנות התשעים נתן ממ"י ללור"ם הרשאה לתכנון ולפיתוח של מתחם סמוך ללוד - שכונת "גני יער". המתחם כולל קרקעות של ממ"י וקרקעות בבעלות פרטית. תכנית השכונה כוללת בניית דירות שחלקן על קרקעות פרטיות.

במארכ 1999 רכשה לור"ם מאחד מבעלי הקרקע בשכונת גני יער (להלן - בעל הקרקע) קרקע לבניית 50 יחידות דיור. לור"ם ביצעה את הרכישה באמצעות חברה ששימשה כנאמן עבורה. לור"ם התחייבה לשלם לנאמן "דמי ייזום" בסך 530,000 דולר, שהם 59% משווי הקרקע על פי אומדנים שמאיים, שהוא לכאורה שיעור בלתי סביר.

לדברי לור"ם, סכום זה נועד, בין היתר, להבטיח שהנאמן ישלם, במקום בעל הקרקע, מס שבח. אולם, הדבר אינו עולה בקנה אחד עם תנאי ההסכם, לפיו מס שבח יחול על בעל הקרקע - המוכר. תשלום מס שבח במקום המוכר פירושו ששווי העסקה עבור המוכר גבוה יותר, ולצורכי שלטונות המס יש בכך כדי להגדיל את מס הרכישה ואת מס השבח על העסקה. נמצא, כי לא דווח לשלטונות המס, כי הנאמן הוא שישלם את מס השבח במקום בעל הקרקע.

לור"ם שילמה לנאמן למעלה מ-60% מ"דמי הייזום" בטרם שולם מס השבח. ביתרת סכום "דמי הייזום" שנותר בידי לור"ם אין כדי להבטיח את התשלומים למס השבח ותשלומים אחרים, שבלעדיהם לא יהיה ניתן לרשום את הקרקע על שם לור"ם.

שבוע לאחר שנחתם ההסכם, הובאה העסקה לאישור ועדת פיתוח ובנייה של הדירקטוריון. באותה ישיבה הציג המנכ"ל את העסקה. מעיון בפרוטוקול הישיבה עולה, שהמנכ"ל הציג לחברי הוועדה שומה של שמאי מקרקעין, אך לא דיווח להם, כי העסקה כבר נחתמה שבוע קודם לכן. המנכ"ל גם לא דיווח על הסכום הכולל של העסקה, ובפרט על גובה "דמי הייזום" שעל לור"ם לשלם לנאמן. גם יו"ר הדירקטוריון, שידע פרטים אלה, לא דיווח עליהם.

לפי חישוב שערך משרד מבקר המדינה, עלות הקרקע ללור"ם (כולל "דמי הייזום") מסתכמת ב-2.2 מיליון דולר, ואילו על פי שומה שערך משרד שמאים עבור ממ"י בינואר 1999, לצורך קביעת דמי איזון, שווי המגרש הנ"ל הוא כ-900,000 דולר.

עבודות פיתוח בפרויקט "גני יער"

עבודות פיתוח במקום היטל השבחה: בשנת 1998 הגיעו לור"ם ובעלי הקרקעות הפרטיות להסכמה, לפיה לור"ם תבצע את עבודות הפיתוח גם במגרשים הפרטיים, ובעלי הקרקעות ישלמו את מלוא עלויות הפיתוח, כפי שממ"י יקבע אותן.

במאי 1998 קבע ממ"י את סכום הוצאות הפיתוח ליחידת דיור שעל לור"ם לגבות מבעלי הקרקע הפרטית. יצוין, כי נוסף על כך אמורים בעלי המגרשים מכוח חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, לשלם לעיריית לוד היטל השבחה, שהעירייה קבעה את סכומו.

בנפרד מהאמור לעיל, הגיעה לור"ם להסכם עם עיריית לוד, ולפיו מסמיכה העירייה את לור"ם לגבות מבעלי הקרקע הפרטית דמי פיתוח והיטלי השבחה, ולור"ם תבצע עבור העירייה עבודות פיתוח נוספות על אלה המבוצעות במגרשים עצמם, כנגד היטלי השבחה שתגבה מבעלי הקרקע הפרטית.

הסכום של לור"ם תגבה מכסה רק את הוצאות הפיתוח של לור"ם אמורה לבצע במגרשים עצמם. יוצא אפוא, של לור"ם התחייבה לבצע עבודות פיתוח נוספות עבור העירייה על חשבונה, בלי שתגבה כנגדן תשלום מבעלי הקרקע.

על פי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, היטל השבחה יש לגבות בכסף. כל הסדר, לפיו מקבלת הרשות המקומית תמורה שלא בכסף - אינו מתיישב עם הוראות החוק.

עלויות פיתוח: מחישובים שערך משרד מבקר המדינה עולה, שצפוי גירעון של כ-17 מיליון ש"ח בעבודות הפיתוח בכל פרויקט גני יער. על אף שהיה ידוע ללור"ם על גירעון צפוי, היא לא פעלה לצמצם אותו, אלא התחייבה כלפי עיריית לוד לבצע עבודות שאינן כלולות בעבודות שאישר ממ"י, דבר שהביא לגירעון הצפוי.

התקשרויות עם חברת בנייה

לפי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, והתקנות שלפיו, חברה ממשלתית לא תתקשר עם קבלנים לבנייה, אלא באמצעות מכרז. זאת, פרט למקרים מסוימים, בהם יש פטור ממכרז, לפי תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.

נמצא, כי לביצוע בנייה בפרויקט באריאל התקשרה לור"ם עם חברת בנייה בלי לערוך מכרז, ואף בלי לסווג את העסקה כפטורה ממכרז. מבדיקת מחיר הבנייה שסוכם עם חברת הבנייה (70% מההכנסות הצפויות) עולה, שהמחיר

גבוה ממחיר בנייה שנקבע בתחשיב כלכלי שערכה לור"ם קודם להתקשרות עם חברת הבנייה, ואף גבוה מהמחיר שהציעה חברת הבנייה במכרז לפרויקט אחר שבו היא משמשת קבלן מבצע עבור לור"ם.

בהתקשרות עם חברת הבנייה נקבע, כי לור"ם תעכב 5% מכל סכום שיגיע לחברת הבנייה, וזה ישמש חלופה לערבות ביצוע. לדעת משרד מבקר המדינה, הסדר זה אינו בבחינת חלופה נאותה לערבות ביצוע. מכל מקום, הוא מנוגד לנוהל החברה, הקובע כי סכום ערבות הנדרשת מקבלן המגיש הצעה במכרז יהיה בשיעור של 5% מסכום ההצעה.

לור"ם התקשרה עם אותה חברה גם בפרויקטים אחרים של בנייה (חלקם לא יצאו לפועל). לא נמצא תיעוד לכך שלור"ם בחנה התקשרות עם חברות בנייה אחרות.

לור"ם ביטלה מכרז לתכנון ובנייה של 267 דירות בפרויקט בלוד, ופרסמה מכרז שני. במכרז זכתה חברת הבנייה. לור"ם לא דרשה מחברת הבנייה להגדיל את סכום הערבות שנתנה, על פי זכותה במכרז.



החברה לפיתוח אזור לוד ורמלה בע"מ (להלן - לור"ם) נוסדה בשנת 1964. בעלי המניות בחברה הם: מדינת ישראל - 95%, ועיריית לוד - 5%. החברה עוסקת בייזום פרויקטים של בנייה למגורים, עבודות תכנון ופיתוח ופינויים - בעיקר באזורי הערים לוד ורמלה.

בחודשים אוגוסט 1999-ספטמבר 2000 ערך משרד מבקר המדינה לסירווגין ביקורת בלור"ם. נבדקו בעיקר העניינים האלה: סדרי רכישת קרקע ממושב במרכז הארץ; רכישת קרקע מבעלים פרטיים בשכונת "גני יער" בלוד; וסדרי התקשרויות עם חברת בנייה לביצוע עבודות בנייה.

רכישת קרקע ממושב במרכז הארץ

ניגוד עניינים בעסקה

1. באמצע שנת 1995 קיבלה מועצת מקרקעי ישראל החלטה (מס' 727) שעל פיה, קרקע חקלאית שהוחלט לשנות את ייעודה למטרות פיתוח למגורים ותעסוקה, תוחזר

למינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) לצורך תכנון ופיתוח, ובתמורה יקבל החוכר החקלאי פיצויים בשיעור של 27% משווי הזכויות החדשות.

על סמך החלטה זאת קיבל ממ"י בשנת 1995 ממושב במרכז הארץ (להלן - המושב) משבצת קרקע חקלאית בשטח של 351 דונם לצורך תכנון ופיתוח (להלן - משבצת הקרקע). בתום התכנון והפיתוח היה אמור המושב לקבל בה זכויות בשיעור של 27% מזכויות הבנייה בקרקע (להלן - זכויות המושב).

2. ממ"י נוהג למסור את עבודות התכנון והפיתוח לחברות מפתחות או לחברות מנהלות¹ שהוא מעסיק. בנובמבר 1995 נתן ממ"י ללור"ם, כחברה מפתחת, הרשאה לתכנון ולפיתוח של משבצת הקרקע. על פי הסכם ההרשאה, על לור"ם לתכנן את משבצת הקרקע למגורים, לבצע עבודות פיתוח ולגבות את הוצאות הפיתוח מהיזמים או מהקבלנים שהקרקע תשווק להם. החזר הוצאות הפיתוח שממ"י מאשר, כולל עמלה ללור"ם בשיעור של 3.75% מכלל הוצאות הפיתוח. אומדן הוצאות הפיתוח במשבצת הקרקע הסתכם ב-25-30 מיליון דולר, והעמלה בגינם הייתה עשויה להיות בהיקף של מיליוני ש"ח ללור"ם.

ב-31.12.98 נחתם הסכם בין המושב לבין לור"ם, לפיו לור"ם רוכשת מן המושב את זכויותיו במשבצת הקרקע תמורת 8.5 מיליון דולר. עם רכישת הזכויות, נוצר בלור"ם מצב של ניגוד עניינים: מצד אחד הפכה לור"ם לבעלת עניין במשבצת הקרקע, ומצד אחר היה עליה לשמש זרוע של ממ"י בתכנון ובפיתוח של משבצת הקרקע. מנכ"ל לור"ם ויו"ר הדירקטוריון, שחתמו מטעם לור"ם על העסקה עם המושב, לא בחנו היבטים משפטיים וכלכליים של השפעת העסקה על ההרשאה מממ"י. הם גם לא התייעצו עם ממ"י קודם לביצוע העסקה, על אף שבהסכם בין לור"ם למושב נקבע כי רכישת זכויות המושב מותנית באישור ממ"י.

ב-4.5.99, כשנודע לממ"י על העסקה בין לור"ם למושב, הודיע ממ"י ללור"ם על ביטול ההרשאה לתכנון ולפיתוח. משמעות ביטול ההרשאה ללור"ם היא הפסד ביצוע עבודות הפיתוח במשבצת הקרקע בהיקף ניכר.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1999 הסבירה לור"ם, כי ממ"י נהג להקצות לה זכויות במקרקעין שהיא עסקה בפינויים ובפיתוחם; לכן היא לא צפתה שממ"י יסבור שהמצב הנוכחי מעלה חשש לניגוד עניינים אצלה. עוד הסבירה לור"ם, כי הסכם ההרשאה בין לור"ם לממ"י ניתן לה כחברה מפתחת, והוא אינו כולל הוראה או תנאי האוסרים על

1 חברות מפתחות היו: חברות ממשלתיות, חברות עירוניות-ממשלתיות וחברות כלכליות שהוקמו בידי רשויות מקומיות. חברות אלה ניהלו בעבר עבור ממ"י את פיתוח המקרקעין ולעתים גם את תכנון. בסוף שנת 1994 בחר ממ"י במכרז חברות מנהלות פרטיות, כדי שינהלו עבורו את תחום הפיתוח והתכנון.

לור"ם לרכוש זכויות במקרקעין בהם לור"ם משמשת כחברה מפתחת מטעם המינהל. הוראה כזאת כלולה רק בחוזים שבין ממ"י לבין חברות מנהלות.

משרד מבקר המדינה העיר, כי אכן ראוי היה שממ"י יכלול סעיף מפורש בעניין האיסור על ניגוד עניינים, כפי שעשה עם חברות מנהלות מאז 1995. אולם העיקרון, לפיו אין להימצא במצב של ניגוד עניינים, היה צריך להיות בידיעתה של לור"ם גם בהיעדר אמירה מפורשת בהסכם האוסרת זאת.

על ביטול ההרשאה של ממ"י היה צריך לדווח לדירקטוריון. משרד מבקר המדינה העלה, כי המנכ"ל לא דיווח לדירקטוריון על ביטול ההרשאה ועל משמעויותיו.

העסקת יועצים להערכת שווי העסקה

על פי תקנות חובת מכרזים, התשנ"ג-1993, העסקת יועצים אינה מחייבת מכרז, אולם היא צריכה להיעשות לאחר בדיקת הצעות אחדות מתאימות. כמו כן, על פי נוהלי לור"ם, ועדה של הדירקטוריון צריכה לאשר העסקת יועצים. משרד מבקר המדינה בדק את סדרי העסקתם של יועצים אחדים, והעלה כלהלן:

העסקת יועצים עסקיים

1. המנכ"ל בחר משרד רואי חשבון לצורך הערכת שווי העסקה עם המושב ללא בדיקה של הצעות חלופיות לבחירת רואה החשבון, וגם ללא דיווח לוועדת היועצים של הדירקטוריון ואישורה. לור"ם חתמה על חוזה עם משרד רואי החשבון רק לאחר סיום העסקתו, בבואה לשלם את שכרו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה לור"ם, כי משרד רואה החשבון נבחר כיוון שהיה בקי בפרויקט בשל היותו היועץ הכלכלי להכנת תכנית המתאר לכל הפרויקט. לדעת משרד מבקר המדינה, בנסיבות כאלה היה על לור"ם לקבל את אישור ועדת היועצים של הדירקטוריון להחלטה כזו.

2. ב-10.10.98 נחתם הסכם בין לור"ם לבין חברה, לפיו ישמש מנהלה כיועץ ללור"ם. על פי ההסכם, התחייב היועץ לתת למנכ"ל לור"ם שירותי ייעוץ עסקי, הכוללים, בין היתר: איתור, ייזום, פיתוח עסקי וניתוח כדאיות כלכלית של פרויקטים.

בתמורה לניתוחי הכדאיות התחייבה לור"ם לשלם לחברה 20,000 ש"ח מדי חודש, צמודים למדד; ותמורת איתור וייזום עסקאות חדשות ישולם סכום שיסוכם בין הצדדים.

לור"ם לא השתמשה בשירותיו של היועץ בעסקת רכישת הקרקע עם המושב, אלא בחרה במשרד רואי החשבון, כאמור, לביצוע ההערכה.

ב-29.7.99 הודיע היועץ למנכ"ל לור"ם, כי הוא ייעדר מהארץ לתקופה ארוכה, וכי הוא לא יהיה נוכח בלור"ם החל ב-16.8.99. על אף שהיועץ הפסיק את עבודתו בתאריך האמור ושהה בחו"ל, שילמה לור"ם לחברה את מלוא שכר הטרחה בסך כ-42,000 ש"ח, עבור המחצית השנייה של אוגוסט ועבור ספטמבר, שבהם לא עבד היועץ בלור"ם.

מבדיקה של משרד מבקר המדינה עולה, שמנכ"ל לור"ם בחר את היועץ ללא הליך של בחינת הצעות חלופיות. הוא גם לא הביא לאישור ועדת היועצים של הדירקטוריון את המינוי, כמתחייב מנוהלי החברה.

בחירת שמאי וסדרי העסקתו

1. ב-29.11.98 הודיע מנכ"ל לור"ם לעובדים הבכירים בחברה, כי החל מאוגוסט 1998 מועסק בחברה שמאי מקרקעין כיועץ חיצוני בשכר קבוע. כמו כן הודיע המנכ"ל, כי חל איסור התקשרות עם שמאי מקרקעין אחרים לכל מטר, ללא אישור מוקדם שלו. על פי ההסכם עם השמאי, תשלם לו לור"ם בכל חודש סכום בש"ח השווה ל-2,100 דולר בתוספת מע"מ. תקופת ההסכם המקורי הייתה לשנה, וההסכם הוארך בשנה נוספת.

2. מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה עולה, כי המנכ"ל בחר את השמאי ללא הליך של בחינת הצעות חלופיות, וללא אישור ועדת היועצים של הדירקטוריון, כמתחייב מנוהלי החברה. כמו כן התברר, כי ברקע ההתקשרות של החברה עם השמאי הייתה הכרות מוקדמת בינו ובין מנכ"ל לור"ם. נמצא, כי כחצי שנה לפני מינויו כמנכ"ל לור"ם, שלחו חברי סניף מפלגה, שבה חברים המנכ"ל והשמאי, מכתב למפלגה, בו תמכו חברי הסניף במנכ"ל לור"ם לתפקיד יו"ר הסניף. השמאי היה בין החתומים על המכתב.

3. עוד הועלה בבדיקה, כי באוקטובר 1998, במועד בו לור"ם העסיקה את השמאי על בסיס חודשי (ריטיינר), היו בינו לבין המנכ"ל קשרי עבודה אישיים: כאשר הציע מנכ"ל לור"ם למכור דירה פרטית שבבעלותו, הוא הזמין מהשמאי הערכת שווי עבור הדירה, ולאחר מכן שלח המנכ"ל אל שלטונות המס חוות דעת של השמאי בקשר לדירה הפרטית. גם בהתחשב בכך שהמנכ"ל שילם עבור השירות מכיסו, מצב זה אינו תקין ואינו ראוי.

הערכת שווי הקרקע וכדאיות העסקה

1. לור"ם עוסקת בנדל"ן ורוכשת קרקעות גם בשוק הפרטי. בעסקאות של רכישת קרקע, בייחוד בעלות היקף כספי ניכר, ראוי שיהיו שתי חוות דעת שמאיות עוד לפני ההתקשרות לרכישה. עוד בשנת 1991 הציעה רשות החברות הממשלתיות לכל החברות הממשלתיות להחליט על הצורך בקבלת חוות דעת משני שמאים בלתי תלויים.

בעסקה כה מהותית עבור לור"ם שנעשתה עם המושב, לא הייתה אף לא חוות דעת שמאית אחת, טרם שנשאה ונתנה עם המושב. בספטמבר 1998, עוד בטרם הוכנה חוות דעת שמאית כלשהי, הציע מנכ"ל לור"ם להנהלת המושב את עקרונות ההתקשרות בין לור"ם לבין המושב, לרבות הצעת תשלום של 8.5 מיליון דולר (לא כולל מע"מ) עבור זכויות המושב במשבצת הקרקע.

2. מנכ"ל לור"ם גם לא ערך תכנית עסקית ובדיקה כלכלית, לרבות ניתוח העלויות ללור"ם וכדאיות העסקה. ניתוח כזה היה מעלה, שבנוסף לתשלום שהמנכ"ל הציע עבור הקרקע בסך 8.5 מיליון דולר יהיה על לור"ם לשאת בהוצאות מימון בסך 2.6 מיליון דולר, כפי שחושבו בדיעבד בידי חשב החברה.

בתגובתו מסר מנכ"ל לור"ם מסמך שהכין רואה חשבון משרד רואי החשבון הנזכר, ובו ניתוח חלופות לבנייה. לדברי המנכ"ל, המסמך הוגש לו בחודש אוגוסט 1998, והוא התבסס עליו בהצעת המחיר שנתן למושב. משרד מבקר המדינה מעיר, שבמסמך זה אין התייחסות לשווי הקרקע של המושב וחסרים בו נתונים המאפשרים לקבוע את השווי, ובהם חישוב הוצאות המימון וגורמים נוספים כגון גורם אי-הוודאות והתייחסות לכך שהקרקע היא חקלאית ולא זמינה לבנייה (ראו להלן).

3. ב-27.12.98 - ארבעה ימים לפני חתימת החוזה - הגיש רואה חשבון משרד רואי החשבון הנזכר, למנכ"ל לור"ם, דוח בדיקה עסקית ראשונית על כדאיות העסקה. הדוח נסמך על נתונים שמאיים שהכין ב-23.12.98 השמאי שלור"ם העסיקה.

על פי הדוח של רואה החשבון, שווי הקרקע הכלולה בזכויות המושב, לו הייתה זמינה לבנייה, נאמד ב-12.5-13 מיליון דולר (לא כולל מע"מ). כיוון שמדובר בקרקע חקלאית, היה על רואה החשבון להפחית 10%-15% מהסכום בגין אי זמינות הקרקע לבנייה ובגין השפעת גורם אי הוודאות (כגון: משך אישור התב"ע, מספר הדירות שיאושרו ודרישות שונות של מוסדות התכנון). כמו כן היה עליו גם להפחית מהסכום האמור את הוצאות המימון ומס רכישה. אולם הדוח לא הפחית אותם מהשווי שהוא קבע.

משרד מבקר המדינה בחן גם את הנתונים השמאיים הכלולים בדוח של רואה החשבון. כאמור, הנתונים השמאיים בדוח רואה החשבון הוכנו בידי שמאי של לור"ם, והם מבוססים על המחירים של יחידת דיור שנתקבלו בפרויקט "גני יער" (ראו להלן), שנבנה בידי לור"ם, ואשר צמוד לשטח המושב. מהבדיקה עלה, כי חלק מהנתונים השמאיים לא הוצגו

כראוי, הם לא תאמו את המחירים של פרויקט גני יער, וחלק מהנתונים היו שגויים. על פי חישובים שערך משרד מבקר המדינה, הנתונים השמאיים, כפי שנכללו בדוח של רואה החשבון, היטו כלפי מעלה את שווי הזכויות של לור"ם בכ-3.2 מיליון דולר. להלן פרטים:

(א) הפרויקט היה אמור לכלול יחידות דיור שונות - דירות במבנה מגורים רגיל (בנייה רוויה), דירות במבנה מגורים מדורג, וכן 310-400 קוטג'ים בשטח קרקע של 240-260 מ"ר. רואה החשבון קבע, כי שווי הקרקע ליחידת דיור בבנייה רוויה הוא 15,000 דולר. ממ"י נוהג בטבלאותיו לקבוע את ערך הקרקע לקוטג' דו-משפחתי על פי מקדם של 1.8 לעומת דירה בבנייה רוויה. מכאן, ששווי הקרקע לקוטג', לפי טבלאות ממ"י, היה צריך להיות 27,000 דולר. יצוין, כי ממ"י הציע למכירה מגרשים לקוטג'ים בשטח קרקע דומה בפרויקט גני יער, במחיר של כ-29,000 דולר למגרש במחירי דצמבר 1998. רואה החשבון קבע, לעומת זאת, כי שווי קרקע לקוטג' הוא 55,000 דולר.

הפער בין שווי הקרקע של הקוטג'ים כפי שקבע רואה החשבון (55,000 דולר) לבין שווי הקרקע המחושב לפי טבלאות ממ"י (27,000 דולר) מביא להטיה של שווי הזכויות של לור"ם בכ-2.5 מיליון דולר.

(ב) לצורך הערכת ערך הקרקע נטו - ללא הוצאות פיתוח, מקובל לאמוד את מחיר הקרקע כולל הוצאות פיתוח, ומסכום זה להפחית את אומדן הוצאות הפיתוח. מטרת הדוח של רואה החשבון הייתה להעריך את ערך הקרקע נטו - ללא הוצאות פיתוח. ואכן נמצא, כי את הקרקע למגורים העריך רואה החשבון כמקובל; ואולם את ערך הקרקע למסחר ולספורט הוא העריך ללא הפחתת הוצאות פיתוח, כנדרש. דבר זה הביא להטיה של שווי הזכויות של לור"ם בכ-700,000 דולר.

4. הדוח של רואה החשבון כלל חישוב של הוצאות מימון רק עבור תשלום מראש של כרבע מהסכום - שני מיליון הדולר הראשונים, שהיה על לור"ם לשלם סמוך לחתימת העסקה, ולא חושבו הוצאות המימון על יתרת הסכום שהיה על לור"ם לשלם מהתקופה שממועד אישור התב"ע ועד שיווק הדירות. מן הראוי לציין, כי בדוח נאמר שלעלויות אלו עלולה להיות השפעה מהותית על כדאיות העסקה והרווח הגלום בה. כאמור, עלויות מימון על כל הסכום כפי שחושבו בדיעבד בידי חשב לור"ם ושעל לור"ם יהיה לשאת בהן, מסתכמות בכ-2.6 מיליון דולר.

מחישובים שעשה משרד מבקר המדינה, אם מתקנים את נתוני הדוח בהתאם לאמור לעיל, מביאים בחשבון הפחתה בגין גורם אי הוודאות, וכן מפחיתים גם את הוצאות המימון בסך 2.6 מיליון דולר, כי אז שווי זכויות המושב עבור לור"ם מסתכם בכשישה מיליון דולר. מזה יש עוד להפחית 5% מס רכישה, כמצוין בדוח רואה החשבון.

5. כדאיות העסקה עלולה להיפגע מסיבה נוספת - כאמור, על פי החלטה 727 של מועצת מקרקעי ישראל זכויות המושב במשבצת הקרקע הן 27% מזכויות הבנייה בה.

אולם בהסכם בין המושב לבין לור"ם כלול סעיף שמשמעותו שהמושב מתחייב למכור ללור"ם זכויות בנייה של לפחות 24% מכלל הזכויות. המנכ"ל לא דיווח על סעיף זה לדירקטוריון, אלא הציג את התחשיב לעסקה רק לפי זכויות של 27%.

התחייבות המושב פירושה, שלור"ם תשלם למושב על פי שווי זכויות של 27%, אך עלולה לקבל זכויות מופחתות - בין 24% לבין 27%; ההפרש במונחי קרקע בין שתי האפשרויות הוא 10.5 דונם, ובמונחי דירות מדובר ב-66 דירות, שערכי הקרקע שלהן, על פי המחיר ששילמה לור"ם, הוא כ-900,000 דולר.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1999 הסבירה לור"ם, כי "במהלך המשא ומתן היו ידיעות" שדנים בממ"י על שינוי שיעור הפיצויים שיינתן לחוכר בעקבות שינוי ייעוד קרקע חקלאית, כך שהמושבים יהיו זכאים לפיצוי בזכויות הבנייה בקרקע בייעוד החדש בשיעור של 24% בלבד. לפיכך דרש המושב להבטיח שאם יקבל פחות מ-27%, גם אז יהיה זכאי לתמורה מלור"ם.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בנסיבות אלה היה מקום להכין תחשיב כדאיות גם על פי זכויות של 24%, אולם התחשיב שהוכן היה רק על פי 27%.

קבלת החלטות על מימון הפרויקט

1. על פי ההסכם עם המושב, תשלום ראשון של שני מיליון דולר צריך להתבצע בתוך 60 יום מיום חתימת ההסכם. ברוח רואה החשבון הוא ציין, כי הבעיה בעסקה זאת, היא שעל לור"ם להשקיע מיד שני מיליון דולר במזומן, ללא אפשרות לקבל מימון בנקאי, וכי דרישה זאת תפגע קשה במקורותיה העצמיים של לור"ם. המנכ"ל אף דיווח לדירקטוריון בפברואר 1999, כי הוא נושא ונותן עם שלוש חברות על שותפות אתן שתכלול את מימון שני מיליון הדולר, כדי שלא יכבידו על פעילות החברה. לדבריו, עם אחת מהחברות אף ישנה טיוטת הסכם בדבר שותפות.

בפועל, לור"ם היא ששילמה את שני מיליון הדולר למושב ב-3.3.99. המימון נלקח באשראי בנקאי - פעולה שהכבידה על תזרים המזומנים של החברה.

לדעת משרד מבקר המדינה, משלא הצליח המנכ"ל להתקשר עם חברה שתממן את התשלום הראשון, היה עליו לחזור לדירקטוריון, לדווח על כך, להציע חלופות למימון הסכום, ולקבל את אישור הדירקטוריון. הדבר לא נעשה.

בסוף שנת 1999 חתמה לור"ם הסכם שותפות עם חברה ציבורית. על פי ההסכם תשלם החברה הציבורית ללור"ם על חשבון המקדמה מיליון דולר. עוד התברר, כי החברה קיבלה סכום זה כהלוואה, כנגד שיעבוד הזכויות החוזיות בפרויקט זה.

2. כאמור, על פי ההסכם, התשלום הראשון של לור"ם למושב היה שני מיליון דולר. כנגד תשלום זה התחייב המושב לרשום שיעבוד לטובת לור"ם על זכויות המושב בשטח. נמצא, כי עוד ב-5.11.98 פנה המושב לממ"י וביקש לאשר לו לשעבד עבור הרוכש

(לור"ם) את הזכויות בקרקע, כביטחון להחזר המקדמה - אם לא יהיה שינוי ייעוד, והעסקה לא תתבצע. אולם, ממ"י לא אישר בקשה זו. לור"ם שילמה למושב את שני מיליון הדולר במזומן בלי לדאוג לביטחונות חלופיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, תשלום של שני מיליון דולר למושב חייב את לור"ם לדאוג לביטחונות.

אישור העסקה - סדרי דיווח לדירקטוריון

1. עסקת רכישה של הקרקע מהמושב הייתה מהותית, מיוחדת ושונה מרוב העסקאות של לור"ם נוהגת לעשות, הן בהיקף הכספי שלה והן בסוג הקרקע - קרקע חקלאית. מן הראוי היה להביא את עיקריה לדיון מראש בדירקטוריון החברה. ואכן, בשתי עסקאות מהותיות דומות הביא המנכ"ל הקודם את הנושא לדיון מראש בדירקטוריון. נמצא, כי העסקה עם המושב לא הובאה לדיון מראש בדירקטוריון.

לא זו בלבד, אלא שבישיבת דירקטוריון שנערכה ב-31.12.98, ביום בו נחתמה העסקה עם המושב, הובא לאישור תקציב החברה לשנת 1999. בישיבה סקר המנכ"ל פרויקטים עתידיים של החברה, וביקש תקציב נפרד לרכישת קרקעות. אולם המנכ"ל יו"ר הדירקטוריון לא דיווחו לחברי הדירקטוריון על העסקה שנרקמה עם המושב, וממילא לא ביקשו לה אישור, אף על פי שהחתימה על החוזה נעשתה באותו ערב.

2. רק ב-15.2.99, חודש וחצי לאחר חתימת ההסכם, הובא הנושא לדיון בדירקטוריון. מן הראוי שכאשר מובאת עסקה כה מהותית לדיון בדירקטוריון, ימציא המנכ"ל לחברי הדירקטוריון, זמן סביר מראש, את המסמכים הקשורים לעסקה, ובהם ההסכם שכבר נחתם. התברר, כי רק בתחילת הישיבה נמסר לחברי הדירקטוריון התחשיב לכדאיות העסקה, אולם לא נמסר להם ההסכם החתום. גם יו"ר הדירקטוריון לא דאג שהמסמכים יועברו לשאר חברי הדירקטוריון מבעוד מועד.

רכישת בית במושב בידי המנכ"ל

ב-28.12.98, שלושה ימים בטרם חתם, יחד עם יו"ר הדירקטוריון, על ההסכם, רכש מנכ"ל לור"ם, מאדם פרטי, בית באותו מושב. לצורך הרכישה נדרש אישור של ועדת

קבלה של המושב - בדבר מועמדותו של הרוכש. ב-22.12.98 הופיע המנכ"ל לפני ועדת הקבלה של המושב, והיא אישרה את מועמדותו של המנכ"ל לרכוש את הבית. יובהר, כי רכישת הבית בידי המנכ"ל אינה מקנה לו חברות במושב, ולכן לא צפוי לו רווח כספי מהעסקה של לור"ם עם המושב.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1999 טען מנכ"ל לור"ם, כי תהליך האישור שלו כזכאי לרכישת בית במושב הוא פורמלי, והוא נעשה בידי ועדת הקבלה של המושב. כמו כן הסביר המנכ"ל, כי במועד האישור של ועדת הקבלה - 22.12.98 - לא היה משא ומתן בינו לבין ועד המושב. עוד הסביר המנכ"ל, כי הוא הודיע לחברי הדירקטוריון על רכישת הבית, וכי מרבית חברי הדירקטוריון ביקרו בביתו במושב וידעו על כך בפועל.

משרד מבקר המדינה העיר, כי עצם העובדה שהתכנסה ועדה בהרכב של שלושה חברי מושב, אשר מייצגים את המושב, שיש לו אינטרס ב"פירות" העסקה עם לור"ם, והמועמד - המנכ"ל - היה צריך למלא שאלון ולעמוד בקריטריונים שנקבעו, יש בה טעם לפגם. כמו כן לא נמצא, כי המנכ"ל דיווח על רכישת הבית לדירקטוריון באופן רשמי ולפני תחילת המשא ומתן עם המושב. כאמור, המנכ"ל גם לא דיווח לדירקטוריון על המשא ומתן שהוא מנהל עם ועד המושב על רכישת הקרקע.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה שהמנכ"ל ידווח לדירקטוריון באופן רשמי ומראש על רכישת ביתו הפרטי. אילו הביא המנכ"ל את העניין לפני הדירקטוריון, כאמור, היה בידי הדירקטוריון לקבוע מהו הפתרון הראוי, בנסיבות העניין, למצב שנוצר, כגון שהמנכ"ל לא ינהל לבדו את המשא ומתן עם המושב על רכישת הזכויות במשבצת הקרקע.

רכישת קרקע פרטית

בתחילת שנות התשעים נתן ממ"י ללור"ם הרשאה לתכנון ולפיתוח של מתחם סמוך ללוד - שכונת "גני יער". המתחם כולל קרקעות של ממ"י וקרקעות בבעלות פרטית.

תכנית השכונה גני יער כפי שהכינה לור"ם, כללה בניית 840 דירות על קרקעות ממ"י ו-115 קוטג'ים - חלקם על קרקעות ממ"י וחלקם על קרקעות פרטיות. בשלב א', שהסתיים בסוף שנת 1998, נבנו 840 דירות בבנייה רוויה על קרקעות ממ"י. בשלב ב' שונתה תכנית בניין עיר (להלן - תב"ע), ובמקום 115 קוטג'ים שתוכננו, מתוכננות להיבנות 602 דירות, מהן 372 דירות על קרקעות פרטיות.

משרד מבקר המדינה בחן את סדרי רכישת הקרקע מהבעלים הפרטיים, והעלה כדלקמן:

במרס 1999 נערכה עסקה במקרקעין בין לור"ם, באמצעות נאמן, לבין אחד מבעלי הקרקעות הפרטיות בגני יער (להלן - בעל הקרקע). כנאמן נבחרה חברה א'. לצורך כך נחתמו ב-18.3.99 שני הסכמים:

1. הסכם נאמנות בין חברה א' לבין לור"ם, לפיו משמשת חברה א' כנאמן עבור לור"ם בעסקה שחתמה חברה א' עם בעל הקרקע; ההסכם שבין חברה א' לבין בעל הקרקע צורף כנספח להסכם האמור. על פי הסכם הנאמנות תשלם לור"ם את כל העלויות החלות על חברה א' הנובעות מההסכם שלה עם בעל הקרקע. כמו כן נקבע, שאם יחול היטל השבחה על בעל הקרקע, תישא לור"ם בתשלומיו.

על פי הסכם הנאמנות על לור"ם לשלם לחברה א' גם "דמי ייזום" בסכום השווה בש"ח ל-530,000 דולר בתוספת מע"מ. תשלום זה ישולם ב-20 תשלומים חודשיים רצופים ושווים. תשלומים אלה מותנים בכך שחברה א' תמציא הוכחה ללור"ם על תשלום דמי איזון², מס שבח ותשלומים אחרים.

2. הסכם שני היה בין בעל הקרקע לבין חברה א'. על פי הסכם זה יחכיר בעל הקרקע לחברה א' קרקע שעליה ניתן לבנות על פי התב"ע 50 דירות. בתמורה תשלם חברה א' לבעל הקרקע 250,000 דולר במזומן בתוספת מע"מ, תבנה עבורו שמונה דירות בנות ארבעה חדרים, וכן תשלם את המע"מ על שירותי הבנייה לדירות אלה.

על פי אומדנים שמאיים, שווי הקרקע נשוא העסקה הוא כ-900,000 דולר. יוצא אפוא, שדמי הייזום שלור"ם התחייבה לשלם לחברה א' מגיעים לכ-59% משווי הקרקע, שהוא לכאורה שיעור בלתי סביר.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2000 הסבירה לור"ם, כי התשלום של 530,000 דולר שתשלם לור"ם לחברה א' נועד כדי להבטיח שחברה א' תשלם, במקום בעל הקרקע, דמי איזון בסך כ-120,000 דולר, את מס שבח מקרקעין שאמור לחול על המוכר, וכן את ההוצאות המשפטיות של בא כוח המוכר.

משרד מבקר המדינה העיר, כי על פי ההסכם בין חברה א' לבין בעל הקרקע נקבע במפורש, כי מס שבח ישולם בידי בעל הקרקע. מכל מקום, תשלום מס שבח במקום המוכר פירושו ששווי העסקה עבור המוכר גבוה יותר, ולצורכי שלטונות המס יש בכך כדי להגדיל את מס הרכישה ואת מס השבח על העסקה. מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה התברר, כי לא דווח לשלטונות המס, כי חברה א' היא שמשלמת את מס השבח במקום בעל הקרקע. לור"ם השיבה על כך באומרה, כי חובת הדיווח חלה על הנאמן.

2 על פי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, כאשר ישנה חלוקה חדשה של מגרשים, ולא ניתן לשמור על מלוא היחסיות בקשר למיקום המגרש ושוויו, יהיה מקבל ההקצאה, ששווי מגרשו החדש נמוך ביחס משווי של מגרשו הקודם, זכאי לקבל מהוועדה המקומית תשלום ההפרש, ומקבל ההקצאה ששווי מגרשו החדש גבוה ביחס משווי של מגרשו הקודם, חייב לשלם לוועדה המקומית את ההפרש.

תשלומים בפועל

1. עד ינואר 2001 שילמה לור"ם לחברה א' כ-345,000 דולר מתוך 530,000 דולר דמי הייזום. על פי התיעוד שהוגש למשרד מבקר המדינה, שילמה חברה א' בפועל כ-80,000 דולר הוצאות משפטיות לבא כוחו של בעל הקרקע וכ-20,000 דולר למס שבח מתוך סכום כולל של המס המגיע לכ-560,000 דולר. יוצא אפוא, שלור"ם שילמה לחברה א' סכומים העולים על הסכומים שהאחרונה שילמה בפועל.

ללור"ם נותרו אפוא לשלם עוד כ-185,000 דולר מתוך 530,000 דולר דמי הייזום. אין בסכום זה כדי להבטיח את יתר התשלומים למס שבח ותשלומים אחרים, שחברה א' התחייבה עליהם, שבלעדיהם לא יהיה ניתן לרשום את הקרקע על שם לור"ם.

2. אשר לדמי האיזון יצוין, כי לור"ם שילמה לחברה א' בתחילה שמונה תשלומים, והייתה אמורה לשלם לה חמישה תשלומים נוספים, עם הצגת הוכחה לתשלום דמי האיזון. לור"ם שילמה את התשלומים הנוספים, לאחר שהנאמן הגיש לה אישור מבעל קרקע פרטית אחר במתחם, שלכאורה זכאי לקבל את דמי האיזון, שלפיו בעל הקרקע שלור"ם רכשה ממנו את הקרקע באמצעות הנאמן, אינו חייב לו כסף בגין טבלת האיזון בפרייקט. לדעת משרד מבקר המדינה, אין די באישור זה, ונדרש היה כי הוועדה המקומית היא שתאשר את תשלום דמי האיזון.

אישור העסקה בדירקטוריון

ב-25.3.99, שבוע לאחר שנחתם ההסכם עם חברה א', הובאה העסקה לאישור ועדת פיתוח ובנייה של הדירקטוריון. באותה ישיבה הציג המנכ"ל את העסקה. מעיון בפרוטוקול הישיבה עולה, שהמנכ"ל הציג לחברי הוועדה שומה של שמאי מקרקעין, אך לא דיווח להם, כי העסקה כבר נחתמה ב-18.3.99. המנכ"ל גם לא דיווח על הסכום הכולל של העסקה, ובפרט על דמי הייזום בגובה 530,000 דולר שעל לור"ם לשלם לחברה א'. גם יו"ר הדירקטוריון, שידע פרטים אלה, לא דיווח עליהם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2000 טען יו"ר הדירקטוריון, כי היה ברור לחברי הוועדה שהחוזה חתום.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שכאשר המנכ"ל מדווח לחברי דירקטוריון על עסקה שכבר נחתמה, הוא יציג לפניהם מסמך המתאר את מבנה העסקה, לרבות תשלום דמי הייזום ומטרתם.

הערכת שווי העסקה

1. כאמור, על פי שני ההסכמים בעסקה זו, תשלם לור"ם לחברה א' 250,000 דולר במזומן בתוספת מע"מ, תבנה בעבור בעל הקרקע שמונה דירות בנות ארבעה חדרים, ותשלם, במקום בעל הקרקע, את המע"מ על שירותי הבנייה לדירות אלה. כן תשלם לור"ם 530,000 דולר בתוספת מע"מ, ועלויות נוספות שיחולו על חברה א'. לפי הסברים שמסרה לור"ם למשרד מבקר המדינה, הסתכמו רכיבי העלות הנ"ל בעבורה בכ-1.4 מיליון דולר. אולם, לפי חישוב שערך משרד מבקר המדינה, עלות הקרקע ללור"ם בעסקה בגני יער (כולל "דמי ייזום") מסתכמת בכ-2.2 מיליון דולר. הפער נובע מכך, שבתחשיביה לא הביאה לור"ם בחשבון את מלוא המסים שהיא אמורה לשאת בהם במקום המוכר, כמפורט בהסכם שבינה ובין חברה א', ואת שוויין המלא של שמונה הדירות. על פי חישוב שערך משרד מבקר המדינה, אלה מסתכמים בכ-800,000 דולר, ובכלל זה שווי עבודות פיתוח שלור"ם מבצעת על חשבונה כנגד היטל השבחה בסך של כ-498,000 דולר (ראו להלן).

2. זאת ועוד, גם עלות הקרקע ללור"ם לפי תחשיביה שלה, גבוהה בכחצי מיליון דולר משווי הקרקע, על פי שומה שערך משרד שמאים עבור ממ"י בינואר 1999 לצורך קביעת דמי איזון. ממ"י העביר העתק משומה זאת ללור"ם. מהשומה עולה, כי שווי המגרש הנ"ל הוא 900,000 דולר, דהיינו מחיר קרקע ליחידת דיור הוא כ-15,000 דולר. גם מהשמאות שערך השמאי של לור"ם לעסקה עם המושב, כאמור לעיל, שהתבססה על המחירים בגני יער, עולה שמחיר הקרקע ליחידת דיור הוא 15,000 דולר.

בתשובתה מאפריל 2004 למשרד מבקר המדינה, צירפה לור"ם בדיקה עסקית לפרויקט שנערכה ב-10.1.99 על ידי השמאי שלור"ם העסיקה כאמור. מטרת הבדיקה העסקית היתה להעריך את שווי הקרקע: לפי שווי מזומן או בחלופה של עסקת קומבינציה או בחלופה של עסקה משולבת של מזומן בתוספת דירות.

על פי הערכה זאת שווי הקרקע במזומן הוא כ-1.38 מיליון דולר ולפי חלופה משולבת: תשלום של 450,000 דולר במזומן ומסירת 10 דירות.

בדיקת משרד מבקר המדינה את פרטי הבדיקה העסקית העלתה:

(א) מחיר הקרקע למזומן התבסס על מחיר קרקע לדירה של 23,000 דולר. מחיר זה גבוה מהמחיר שקבע אותו שמאי בשומה שנערכה לעסקה עם המושב, כחודש קודם לכן, והתבססה על מחירי הקרקע של "גני יער", שבה נקבע מחיר של 15,000 דולר ליחידת דיור.

(ב) בדיקה זאת לא היתה רלוונטית לעסקה שנחתמה בפועל, שכן העסקה שנחתמה כללה תשלום במזומן של 250,000 דולר ומסירת שמונה דירות. העסקה שנחתמה הסתמכה על בדיקה אחרת שבצע השמאי ב-14.3.99 (כמפורט בהמשך).

(ג) כאמור, בידי לור"ם היתה שומה מאוחרת מ-23.1.99 שהעריכה את שווי המגרש ב-900,000 דולר.

3. ב-14.3.99 הגיש השמאי, שלור"ם העסיקה כאמור, למנכ"ל לור"ם שומה על הערכת שווי העסקה. על פי ההערכה, בהתחשב במחיר הקרקע, כפי שסיכמה לור"ם עם בעל הקרקע, הרווח ללור"ם מעסקה זאת מסתכם ב-720,000 דולר, שהוא רווח בשיעור של 13% מסכום ההשקעה.

הערכת שווי העסקה התבססה על העלויות בפרויקט גני יער שלור"ם בנתה. משרד מבקר המדינה בדק את הנתונים עליהם התבסס השמאי והעלה ליקויים, כמפורט להלן:

(א) בשומה נכתב, שבהערכת הנכס הובאו בחשבון מחירי דירות בנות ארבעה וחמישה חדרים בפרויקט גני יער של לור"ם. אולם מבדיקת מחירי המכירה ששימשו בסיס לשומה נמצא, כי מחירי המכירה עליהם התבססה השומה הוטו כלפי מעלה ועלויות הבנייה הכלולות בשומה הוטו כלפי מטה.

(ב) בשומה לא הובאה בחשבון העלות המלאה של הקרקע, כמפורט לעיל.

לפי החישוב שערך משרד מבקר המדינה, אם מתקנים את הנתונים שבהערכת שווי העסקה, הרי שהעסקה, לא זו בלבד שאינה צפויה להסתכם ברווח, אלא שהיא עלולה להסתיים בהפסד שיסתכם ב-1.4 מיליון דולר.

עבודות פיתוח בפרויקט "גני יער"

עבודות פיתוח במקום היטל השבחה

כאמור, בתחילת שנות התשעים נתן ממ"י ללור"ם הרשאה לתכנון ולפיתוח של שכונת גני יער. השכונה כוללת גם מתחם של קרקעות פרטיות.

בשנת 1998 הגיעו לור"ם ובעלי הקרקעות הפרטיות להסכמה, לפיה לור"ם תבצע את עבודות הפיתוח גם במגרשים שלהם, ובעליהם ישלמו לה את מלוא עלויות הפיתוח, כפי שממ"י יקבע אותן. במאי 1998 קבע ממ"י, כי העלות האמורה תעמוד על 13,500 דולר ליחידת דיור. יצוין, כי נוסף על כך אמורים בעלי המגרשים מכוח חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, לשלם לעיריית לוד היטל השבחה שנקבע בעיריית לוד בסכום של 8,300 דולר ליחידת דיור.

בנפרד מהאמור לעיל, הגיעה לור"ם להסכם עם עיריית לוד, שלפיו העירייה מסמיכה את לור"ם לגבות מבעלי הקרקעות הפרטיות 13,500 דולר - דמי פיתוח והיטלי השבחה, ולור"ם תבצע עבור עיריית לוד עבודות פיתוח נוספות על אלה המבוצעות במגרשים עצמם, בהיקף של כ-3.4 מיליון דולר, כנגד היטלי השבחה שתגבה מבעלי הקרקעות הפרטיות.

כאמור לעיל, הסכום בסך 13,500 דולר מכסה רק את עבודות הפיתוח שלור"ם אמורה לבצע במגרשים עצמם. יוצא אפוא, שלור"ם התחייבה לבצע עבודות פיתוח נוספות עבור העירייה על חשבונה, בלי שתגבה כנגדן תשלום מבעלי הקרקע. כדי לכסות את הוצאותיה בגין ההתחייבות הנ"ל, הייתה לור"ם צריכה לגבות מבעלי הקרקעות הפרטיות סכום נוסף של 8,300 דולר ליחידת דיור.

ב-31.12.98 מסר מנכ"ל לור"ם דיווח לדירקטוריון על העסקה. הוא מסר, כי לור"ם תקבל מבעלי הקרקעות הפרטיות את דמי הפיתוח שממ"י אישר, בסך 13,500 דולר ליחידת דיור, וכי העירייה תוותר על היטלי ההשבחה. בפועל לא ויתרה העירייה על היטל ההשבחה, אלא שבמקום תשלום ביצעה לור"ם כנגדם עבודות פיתוח.

חוקיות ההסכמים בין עיריית לוד לבין לור"ם

1. חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 קובע, כאמור, כי ועדה מקומית תגבה היטל השבחה בשיעור, בתנאים ובדרכים שנקבעו בתוספת השלישית לחוק ועל פיה. כאמור, עיריית לוד הסמיכה את לור"ם לגבות מבעלי הקרקע הפרטית את היטל ההשבחה, וכנגד סכום זה קיבלה עיריית לוד תמורה בעין - עבודות פיתוח ומבני ציבור.

עמדת מבקר המדינה היא, כי יש לפסול לחלוטין שיטה של גביית היטל השבחה בשווה כסף, ואין להתירה אפילו במקרים חריגים. היטל השבחה יש לגבות, משמע בכסף; וכל הסדר אחר, לפיו מקבלת הרשות המקומית תמורה שלא בכסף - אינו מתיישב עם הוראות החוק.³

2. על פי ההסכם, הסמיכה עיריית לוד את לור"ם לגבות מבעלי הקרקע הפרטית 13,500 דולר. בהסכם נאמר, כי על סכום זה יתווסף מע"מ כחוק. תמורת תשלום זה יקבל הרוכש (בעל הקרקע הפרטית או היזם) מלור"ם קבלה שאינה חשבונית מס.

כיוון שההתחשבות עם מע"מ נעשית על פי חשבוניות מס, יוצא אפוא שסכום המע"מ שתגבה לור"ם מבעלי הקרקע הפרטית יישאר בקופתה. על פי חישובי משרד מבקר המדינה, מדובר בסכום של 3.5 מיליון ש"ח. יתרה מזאת, לור"ם תבצע את עבודות הפיתוח באמצעות קבלני משנה כנגד חשבוניות מס. את המע"מ מחשבוניות אלה יכולה לור"ם לנכות כנגד מע"מ מעסקאות אחרות, ובכך להקטין את חבותה למע"מ בסכום הכלול בחשבוניות.

3 ראו לעניין זה דוח מבקר המדינה על עיריית ירושלים, בנושא היטל השבחה בפרויקט ימק"א, פורסם בדוח על הביקורת בשלטון המקומי, התשס"א-2001 (עמ' 68); וכן בג"ץ 2758/01 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' עיריית ירושלים.

לדעת משרד מבקר המדינה, הסדר מסוג זה אינו מתיישב עם חובתה של לור"ם כעוסק לעניין חוק מע"מ, להוציא חשבונית מס, ולפי ההסדר שנקבע בין אגף המכס והמע"מ לבין התאחדות הקבלנים בנושא - החשבונית אמורה לצאת לעיריית לוד.

עלויות פיתוח

כאמור, על פי ההרשאה שנתן ממ"י ללור"ם והסכמה בינה לבין בעלי הקרקעות הפרטיות, עליה לתכנן את המתחם, לבצע את עבודות הפיתוח על פי עלויות שממ"י אישר לה, ולגבות את החזרי הפיתוח מבעלי הקרקעות הפרטיות ומהיזמים, שלהם ישווק ממ"י את הקרקע.

מחישובים שערך משרד מבקר המדינה עולה, שההכנסות של לור"ם מהחזרי הפיתוח מכל משבצת הקרקע, יסתכמו בכ-85 מיליון ש"ח (למדד דצמבר 1998), אולם הוצאותיה יסתכמו בכ-102 מיליון ש"ח (לאותו מדד). מכאן, שהגירעון הצפוי בפרויקט מסתכם בכ-17 מיליון ש"ח.

בידי לור"ם היו לכאורה כל הנתונים על גירעון צפוי בעבודות הפיתוח במתחם זה, כפי שמסר מנהל הפרויקט למנכ"ל לור"ם, עוד בטרם חתם על הסכם הפיתוח עם עיריית לוד בספטמבר 1999. במקום לנסות לצמצם את הגירעון הצפוי התחייבה לור"ם בחוזה עם עיריית לוד לבצע עבודות שאינן כלולות בעבודות שאישר ממ"י, כגון: בניית מוסדות ציבור, בניית מלתחות במגרש ספורט, ועבודות שיפוצים ותשתיות, אשר גרמו לגירעון בפרויקט.

התקשרויות עם חברת בנייה

משרד מבקר המדינה בדק את סדרי ההתקשרות בין לור"ם לבין חברת בנייה (להלן - קבלן א') בעיקר בשני פרויקטים: פרויקט באריאל ופרויקט נווה שלום בלוד.

פרויקט אריאל

משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) משווק זכויות בנייה למגורים באתרים שונים בארץ. קצת מהאתרים הוא מקצה לקבלנים בשיטה של "הרשמה והגרלה". בשיטה זו מזמין המשרד הצעות להשתתף ב"מכרז הרשמה והגרלה" לקבלת המלצה להקצאת קרקע. בתמורה לקרקע מתחייב הקבלן לבנות את הדירות שניתן לבנות במתחם לפי סטנדרד מוסכם ובפיקוח של המשרד. על פי שיטה זו, אם מספר הקבלנים הפונים גדול ממספר המתחמים, נערכת הגרלה לקביעת הזוכה מבין הקבלנים שנרשמו⁴.

ביום 10.5.99 זכתה לור"ם בהקצאה של מגרש לבניית 70 דירות באריאל בשיטת "הרשמה והגרלה" של המשרד, ובסוף אותו חודש חתמה החברה על חוזה עם המשרד.

התקשרות עם קבלן

התקשרות ללא מכרז: לפי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, והתקנות שלפיו, חברה ממשלתית לא תתקשר עם קבלנים לבנייה אלא באמצעות מכרז. זאת, פרט למקרים מסוימים, בהם ניתן פטור ממכרז, לפי תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות). על פי תקנות אלו החלטה בדבר פטור ממכרז צריכה להתקבל בידי ועדת המכרזים של החברה.

1. נמצא, כי לביצוע הבנייה באריאל התקשרה לור"ם במאי 1999 עם קבלן א' בלי לערוך מכרז. לדברי לור"ם, בתשובתה מדצמבר 2000, ההתקשרות נעשתה בהתאם לחוות דעת משפטית המאפשרת התקשרות מוקדמת עם קבלן בפטור ממכרז. מעיון בחוות הדעת מפברואר 1999 עולה, שהיא ניתנה בנסיבות אחרות, שבהן החברה מבקשת להתקשר בהתקשרות מוקדמת ומותנית עם קבלן לביצוע עבודות כדי שתוכל לתמחר הצעה שתגיש במכרז.

לעומת זאת, פרויקט הבנייה באריאל היה, כאמור, מסוג "הרשמה והגרלה". בהקצאה מסוג זה מחיר הקרקע ועלות הוצאות הפיתוח ידועים, אין תחרות על מחיר הבנייה, אלא מתקיימת הגרלה בין המעוניינים לבנות במקרקעין, וגם זאת רק אם מספר הקבלנים הפונים גדול ממספר המגרשים לבנייה.

מהאמור עולה, שלא היה ניתן להשתמש בחוות הדעת המשפטית האמורה לצורך פרויקט אריאל.

4 בנושא הקצאת קרקע לקבלנים באמצעות "הרשמה והגרלה" ראו בדוח שנתי 45 של מבקר המדינה, עמ' 105.

5 בעניין ההתקשרות של לור"ם עם קבלן א' לבניית פרויקט אחר - ראו בדוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי התשנ"ח-1998 (עמ' 519).

2. כאמור, החלטה בדבר פטור ממכרז היא בסמכות ועדת המכרזים של החברה. גם חוות הדעת המשפטית קבעה זאת. אמנם נמצא, כי ועדת המכרזים החליטה על התקשרות עם קבלן א' ללא מכרז, אולם החלטה זו התקבלה למעשה בדיעבד - בסוף יוני, לאחר מועד ההתקשרות עם קבלן א'. עוד יש להעיר, כי ההחלטה של ועדת המכרזים אינה מנומקת, ופרוטוקול הישיבה אינו כולל דיון בנושא, אלא רק החלטה.

מכאן, שהחברה פעלה בהליך ללא מכרז, מקום שלפי החוק יש חובת מכרז. העסקה גם לא הובאה בעוד מועד לדיון בוועדת המכרזים של החברה, לשם סיווגה כפטורה ממכרז לפי עילה מעילות הפטור שמוגדרות בתקנות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה לור"ם, בין היתר, כי בפרויקט אריאל היא ביקשה להיכנס לשותפות של מיזם עסקי עם קבלן אשר יקבל עליו את מרבית הסיכון. לפיכך קבעה מודל עקרונות עסקיים: חלוקה בין הצדדים באחוזים קבועים מראש של התקבולים מהמכירות בפועל; כל עוד לא מבוצעות מכירות של דירות, אין לור"ם משלמת עבור התכנון, הפיתוח והבנייה; חלוקת האחוזים מהתקבולים נעשית לאחר שלור"ם יודעת מהן הוצאותיה ומה הרווח הצפוי לה; נקבעו מחירי מכירה בפרויקט על פי תחזית סמנכ"ל השיווק, וניתנה ללור"ם פריבילגיה להפחית 5% ממחירי המכירה החוזיים ללא התייעצות עם הקבלן.

לדברי לור"ם, למקרה כזה של מיזם משותף עם חברה קבלנית כבר ניתנה לחברה באוגוסט 1998 חוות דעת משפטית שקבעה, כי פעולה יזמית בשותפות עם גוף נוסף לשם קבלת עבודה היא פעולה עסקית שאינה כלל בגדר ההתקשרויות שחוק חובת מכרזים חל עליהן. לפיכך, בקשר לפרויקט אריאל לא היה צורך לקבל חוות דעת משפטית נוספת, והחברה גם לא נזקקה לפטור מוקדם ממכרז. אולם, כיוון שאחד מחברי הדירקטוריון דרש לאחר מכן שוועדת המכרזים תעניק פטור ממכרז להתקשרות עם הקבלן, כדי למנוע לזות שפתיים ולמען הסר ספק, אישרה ועדת המכרזים את הפטור, שלא היה בו צורך ממשי.

משרד מבקר המדינה העיר, כי אין די בקביעת מנגנון תמחור חוזי בדמות תשלום אחוזים מהתקבולים בפועל כדי להפוך עסקה שכל כולה רכישת שירותי בנייה לשותפות עסקית, אף שהקבלן מקבל עליו סיכון מסוים. כאשר בוחנים את ההסכם המפורט בין לור"ם לבין קבלן א', עולה המסקנה, שמאפייניו של הסכם זה הם כשל עסקה רגילה לרכישת שירותי בנייה, אשר חייבת במכרז. כותרת ההסכם, כינויי הצדדים ("מזמין" ו"קבלן") ותוכן הוראותיו, מצביעים על יחסים של מזמין וקבלן, ולא על יחסי שותפות. אין מדובר בניהול משותף של פרויקט, ועל נשיאה משותפת בהוצאות ובהכנסות המחייבים יחסי אמן מוגברים באופן שמצדיק הימנעות מעריכת מכרז.

חתימת זיכרון דברים: במאי 1999 חתמה לור"ם זיכרון דברים עם קבלן א', שלפיו תציע לור"ם למשרד הצעה לשני מתחמים: בראשון בניית 60 דירות ובשני 70

דירות. אם לור"ם תזכה במתחם כלשהו, יבצע עבודה קבלן א' את התכנון ואת הבנייה והפיתוח.

1. מעיון בזיכרון הדברים עולה, שמטעם לור"ם חתמו המנכ"ל וסמנכ"ל השיווק דאז. זאת, כשעל פי זכויות החתימה שאישר הדירקטוריון בפברואר 1999, לסמנכ"ל השיווק זכות חתימה על מסמך בהיקף של עד מיליון ש"ח, שעה שסכום ההתחייבות של לור"ם במסמך זה עולה על סכום זה.

2. עיקרי הדברים שנקבעו בזיכרון הדברים הם: קבלן א' יקבל 70% מסך המכירות בפרויקט ללא מע"מ; מכל תשלום שיגיע לקבלן תעכב לור"ם 5% אשר ישמשו חלופה לערבות ביצוע; בתום הפרויקט תשלם לור"ם את 5% שעוכבו כנגד קבלת ערבות טיב; לור"ם תהיה רשאית לתת הנחות לרוכשי הדירות עד 5% מהמחירון, לפי שיקול דעתה הבלעדי. הנחות נוספות על כך ייקבעו בהסכמת שתי החברות. זיכרון הדברים כולל את חישוב שטחי הבנייה ואומדן הכנסות ממכירת הדירות.

ערבויות בנקאיות מהקבלן: נוהל לור"ם "הכנת מכרזים ואישורים" קובע, כי סכום הערבות הנדרשת ממגיש הצעה במכרז יהיה בשיעור של 5% מסכום הצעתו (כולל מע"מ), או סכום כספי בשיעור של 5% - 8% מסכום אומדן המכרז (כולל מע"מ). החברה גם נוהגת לעתים לקזז 5% מכל חשבון המשולם לקבלן. סכום זה משמש ערבות לטיב הביצוע, והוא מוחזר לקבלן בתום תקופת הבדיקה.

נמצא, כי זיכרון הדברים לא קבע הסדר של מתן ערבויות. זיכרון הדברים קבע, כי לור"ם תעכב 5% מכל סכום שיגיע לקבלן א', וזה יהיה חלופה לערבות ביצוע. לדעת משרד מבקר המדינה, הסדר זה אינו בבחינת חלופה נאותה לערבות ביצוע. מכל מקום, הוא מנוגד לנוהל החברה.

יתר על כן, במועד ההתקשרות עם קבלן א' בפרויקט זה, היה בידי לור"ם מידע על הקבלן שהיה בו כדי לחייב זהירות מיוחדת:

1. בדוח של חשב לור"ם מ-31.12.98 שהופנה אל מנכ"ל לור"ם, ושהתבסס על הדוחות הכספיים של קבלן א' לשנים 1996 ו-1997, נאמר, כי קבלן א' נמצא במצב נזילות שאינו טוב, וכי הוא צפוי לקשיים.

2. בדוח של חברה למידע כלכלי מסוף דצמבר 1998, שהוגש בידי קבלן מתחרה במסגרת הליך משפטי, נאמר, כי דירוג קבלן א' מצביע על סיכון התקשרות גבוה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי לפי נוהלי החברה, ובייחוד נוכח המידע האמור, לא היה זה סביר מצד לור"ם לוותר על דרישת הערבות הבנקאית להבטחת מימוש העסקה.

יצוין, כי בשנת 1996 ערך המבקר הפנימי של לור"ם דוח ביקורת בנושא קבלת ערבויות בעבודות בנייה. הדוח עסק, בין היתר, בקבלת ערבות בנקאית מקבלנים ובביטחונות חלופיים לערבות בנקאית, כמו זכות הקיזוז מחשבוניתיהם. בדיון בוועדת הביקורת של הדירקטוריון מסר המבקר הפנימי, כי המנכ"ל (הקודם) והוא קיימו דיון וסוכם שיילקחו רק ערבויות בנקאיות ולא חלופות אחרות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2000 הסבירה לור"ם, כי לא היה מקום להקשות על קבלן א'. אין אף פעם מטרה למזמין לגרום לעלויות גבוהות של הקבלן. לדבריה, היו קיימות לה שתי הגנות בפרויקט זה: האחת - התשלומים מותנים בשלבי ביצוע העבודה, והאחרת - התליית התשלומים בתקבולי המכירות. מכאן, שהביטחון שנתן קבלן א' הוא טוב יותר ועדיף מערבות בנקאית בשיעור של 5%.

משרד מבקר המדינה העיר, כי אמנם זכות הקיזוז מותרת בידי לור"ם שיעור מסוים מהעבודות שבוצעו עד אותו מועד, אך כוחה דל יותר להבטיח השלמת התחייבויותיו של הקבלן מאשר ערבות הניתנת מראש בשיעור מסוים מכל היקף העבודות.

התמורה לקבלן: התחשיב הכלכלי שהכין חשב לור"ם, קודם להגשת ההצעה במכרז "הרשמה והגרלה" וקודם להתקשרות עם קבלן א', הראה רווח של 12%, והתבסס על מחיר בנייה של 545 דולר למ"ר. אולם על פי זיכרון הדברים מחיר הבנייה שקבלן א' היה צפוי לקבל מלור"ם (70% מההכנסות הצפויות) הוא כ-675 דולר למ"ר. מבדיקת תכניות הבנייה, כפי שהוגשו לוועדה המקומית - אריאל, וכן ממחירוני שני בתים שכבר משווקים, עולה, כי המחיר שיקבל קבלן א' הוא למעלה מ-615 דולר למ"ר.

יצוין, כי על פי מחירון "דקל", המשקף את מחיר הבנייה הארצי הממוצע, היה המחיר ביהודה ושומרון בתקופה האמורה כ-575 דולר למ"ר.

ניתן להניח, שאילו ערכה לור"ם מכרז פומבי לביצוע הבנייה באריאל, היא הייתה משלמת מחיר בנייה נמוך יותר, וזאת גם עקב השפל בענף הבנייה בשנים האחרונות. כך, לדוגמה, לור"ם עצמה שילמה בפרויקט גני יער לקבלן א', המשמש קבלן מבצע עבור לור"ם, לפי הצעתו במכרז שערכה, מחיר בנייה של 452 דולר למ"ר, במחירי מאי 1999 (או 490 דולר על פי שער הדולר במועדי חתימת החוזים), מחיר הנמוך מהמחיר במחירון "דקל" באותה תקופה.

מן הראוי לציין, כי התשלומים לקבלן א' מותנים בתקבולים ממכירת הדירות, ובכך מקבל עליו הקבלן סיכון מסוים, אולם על פי החוזה בין לור"ם לקבלן א', תורה לו לור"ם להתחיל בבניית בניין מסוים רק לאחר מכירת 40% מהדירות בבניין שהחל קודם בבנייתו, מה שמקטין את הסיכון.

אישור העסקה בדירקטוריון

1. ב-25.3.99 אישרה ועדת פיתוח ובנייה קריטריונים שהכין מנכ"ל לור"ם להתקשרויות החברה בפרויקטים חדשים. לפי קריטריונים אלה, תתחיל לור"ם פרויקט חדש, בין בעצמה ובין במיזם משותף עם אחרים, אך ורק לאחר קבלת חוות דעת משמאי מקרקעין מוסמך או מכלכלן בדבר ההיבטים השמאיים והכלכליים של הפרויקט, סיכווי וסיכונים, וכן חוות דעת משפטית אודות כל ההיבטים המשפטיים של הפרויקט. הדירקטוריון אישר את החלטת ועדת הפיתוח בסוף אפריל באותה שנה.

2. ביום 27.5.99, כשבועיים וחצי לאחר זכיית לור"ם בפרויקט ולאחר ההתקשרות עם קבלן א', אישרה ועדת פיתוח ובנייה של הדירקטוריון את דיווח המנכ"ל בדבר התחלת פרויקט ברובע ב' באריאל, ואישרה חתימת חוזה עם קבלן א' "ע"פ עקרונות זיכרון הדברים שנחתם עם החברה בטרם הזכייה במכרז."

לקראת הדיון, שלח מנכ"ל לור"ם ליו"ר הוועדה ולחבריה פירוט בכתב על הפרויקט האמור. בניגוד לקריטריונים שאישרה ועדת פיתוח ובנייה, כאמור, כלל הפירוט תחשיב רווחיות לפרויקט שהמנכ"ל חתם עליו, אך לא הוכן תחשיב בידי כלכלן או שמאי.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2000 הסבירה לור"ם, כי האדם ששימש באותה עת סמנכ"ל השיווק הוא כלכלן במקצועו ובנקאי בניסונו ועומד בדרישות לביצוע התחשיב. הוא שהכין עבור המנכ"ל את התחשיב, והמנכ"ל חתם על המכתב לחברי הוועדה על פי התחשיב הכלכלי שערך עבורו סמנכ"ל השיווק. לדבריו, המהות הנדרשת מכוח החלטת הדירקטוריון בוצעה כראוי.

לדעת משרד מבקר המדינה, בעובדה שמי שהכין את התחשיב כטיוטה עבור המנכ"ל הוא כלכלן במקצועו, אין כדי לייתר את הצורך, הקבוע בנוהלי החברה, שתהיה חוות דעת ערוכה וחתומה בידי כלכלן.

לור"ם הוסיפה בתשובתה, כי נוכח הערת משרד מבקר המדינה, לוקחת החברה לתשומת לבה שרצוי שהצדק גם יראה, וכי הדוח הכלכלי יופרד בעתיד מדוח המנכ"ל לוועדת פיתוח ובנייה.

אשר לבקרת הוועדה של הדירקטוריון - יוצא שחברי הוועדה, בניגוד להחלטתם הקודמת, לא ביקשו חוות דעת של כלכלן או של שמאי. בבואם לאשר את זיכרון הדברים החתום עם קבלן א' הם הסתפקו בדיווח המנכ"ל, שלדבריו, התקשרות מקדימה פטורה מחובת מכרז על פי חוות הדעת שקיבל מהיועצים המשפטיים של החברה. כאמור, חוות הדעת הייתה על עסקאות שונות מהעסקה עם הקבלן א'.

מהאמור לעיל עולה, כי חברי הוועדה של הדירקטוריון פעלו בדרך שאינה מתיישבת עם כללי הבקרה שהם עצמם קבעו קודם לכן.

התקשרויות קודמות עם קבלן א'

1. עד שנת 1998 נהגה לור"ם לערוך מכרז לבחירת קבלן מבצע לאחר שזכתה בקרקע לבנייה. את המכרז הייתה לור"ם עורכת לאחר שקיבלה הודעה על זכייתה. נמצא, כי באשר לקבלן א', התקשרה לור"ם עמו ללא מכרז, עוד לפני ההתקשרות עמו בפרויקט אריאל, בפרויקטים נוספים, שלגביהם הגישה לור"ם הצעה במכרז או התכוונה לעשות זאת.

בפברואר 1999 ניתנה ללור"ם חוות דעת משפטית המאפשרת התקשרות מוקדמת עם קבלן ללא מכרז. הנימוק לחוות הדעת היה שאם החברה לא תתקשר באופן מקדים ומותנה עם קבלן, אשר יבצע את העבודות נשוא המכרז שלור"ם התכוונה לגשת אליו, לא תוכל החברה לתמחר את הצעתה באופן עסקי כלכלי נאות. מצב זה יפגע ביכולת החברה להתחרות באחרים ויכול לגרום לה להחמיץ הזדמנות עסקית אשר עלולה לפגוע ברווחיותה. כן צוין בחוות הדעת, שאין סיפק בידי החברה לפרסם מכרז פומבי לבחירת קבלן מבצע בשל לוח הזמנים. בחוות הדעת נאמר שנתקיימו נסיבות המאפשרות התקשרות ללא מכרז.

אלא שתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, קובעות שהחלטה בדבר פטור ממכרז צריכה להתקבל בידי ועדת המכרזים של החברה, וגם חוות הדעת המשפטית מציינת זאת. מהבדיקה עולה, שההתקשרויות עם קבלן א' נעשו ללא מכרז אף על פי שוועדת המכרזים של לור"ם לא סיווגה כל אחת מהן כפטורה ממכרז. גם לא נמצא תיעוד לכך, שלור"ם בדקה הצעות של קבלנים אחרים לפני ההתקשרות עם קבלן א'. להלן פרטים:

א ש ד ו ד ו ג ד ר ה : לור"ם סיכמה עם קבלן א' בפברואר 1999, שאם לור"ם תזכה במכרזי קרקע לבנייה של מ"מ"י והמשרד ביישובים אלה, הוא יבנה כ-600 דירות בשני מתחמים. מחיר הבנייה שנקבע היה מחיר קבוע למ"ר בנייה. יצוין, כי לור"ם ניגשה למכרז באשדוד, אך לא זכתה. לגבי גדרה - לור"ם לא הגישה הצעת השתתפות במכרז. לא נמצא תיעוד לכך שלור"ם בחנה התקשרות עם חברות בנייה אחרות.

ב י ת ר ע י ל י ת : לור"ם סיכמה עם קבלן א' בפברואר 1999 שהוא יבנה כ-650 דירות בפרויקט "מחיר למשתכן". על פי זיכרון דברים בין הצדדים, קבלן א' ישמש כקבלן מבצע תמורת 2,448 ש"ח למ"ר (612 דולר). לור"ם אכן הגישה הצעה, אך לא זכתה.

גם במקרה זה לא נמצא תיעוד לכך שלור"ם בחנה התקשרות עם חברות בנייה אחרות, ולא ברור על סמך מה נקבע המחיר של 612 דולר.

2. **מ י ז מ מ ש ו ת ף ב ר מ ת ה ש ר ו ן :** במהלך ספטמבר-אוקטובר 1998 סיכמה לור"ם עם קבלן א' על מיזם משותף להקמת מתחם של 190 דירות בתכנית "מחיר למשתכן" של המשרד ברמת השרון. על פי ההסכם בינה לבין קבלן א', המיזם המשותף יתבסס על שותפות, בה יתחלקו הצדדים בחלקים שווים ביניהם בהוצאות ובהכנסות הקשורות להקמת הפרויקט. לור"ם תיתן את שירותי הניהול לפרויקט, וקבלן א' ייתן את

שירותי הבנייה תמורת 2,628 ש"ח למ"ר (מחיר משוקלל של 600 דולר), ללא תלות בקצב המכירות. יצוין, כי לור"ם לא זכתה במכרז.

אופן התקשרות זה עם קבלן א' קובע מחיר בנייה גבוה יחסית ומותיר ללור"ם 50% מהרווח (או מההפסד) שיווצר בפרויקט. מן הראוי לציין, כי על פי מחירון "דקל" מחיר בנייה ממוצע למ"ר היה כ-550 דולר. יצוין, כי מחיר הבנייה ששולם לקבלן א' בפרויקט גני יער במחירי אוגוסט 1998 היה כ-490 דולר למ"ר. כאמור, בפרויקט ברמת השרון סוכם על מחיר של 600 דולר למ"ר, דהיינו הפרש של 50 דולר למ"ר.

3. יצוין, כי גם בדוח הקודם על לור"ם⁶ העיר משרד מבקר המדינה על ליקויים בבחירת קבלן א' במכרז לפרויקט גני יער. צוין שם, כי במכרז שהוציאה לור"ם לבניית 200 דירות ושבו זכה הקבלן בסוף שנת 1995, ביטלה לור"ם ארבעה תנאי סף למכרז, לאחר שכבר פורסמו. מבדיקת מבקר המדינה עלה אז, כי הקבלן לא היה יכול לעמוד בתנאי הסף שנקבעו מלכתחילה אילו נותרו בעינם. עוד צוין, שהקבלן זכה גם במכרז נוסף לבניית 160 דירות ובהתקשרות לבניית 184 דירות במתחם נוסף, אשר לא נערך מכרז לבנייתו.

בתשובתה ממרס 2004 למשרד מבקר המדינה כתבה לור"ם, כי ניהלה משא ומתן עם מספר קבלנים בטרם התקשרה עם קבלן א', אך לא המציאה כל תיעוד שממנו אפשר ללמוד על ההצעות שהתקבלו.

פרויקט "נווה שלום"

פרויקט "נווה שלום" נועד לפנות אוכלוסיית מצוקה בלוד ממגוריה הנוכחיים, ולהעבירה לשכונת מגורים חדשה שנבנית עבורה באותה עיר. מדובר בפינוי "שכונת הרכבת", שבה 204 משפחות, ואחר-כך פינוי שכונה נוספת, שבה 63 משפחות. חברת לור"ם משמשת בפרויקט זה זרוע של המשרד עוד מתחילת שנות התשעים. המשרד החליט, כי הפרויקט ינוהל בשיטת "בנה דירתך"⁷.

בינואר 1996 פרסמה לור"ם מכרז לבניית 267 דירות בפרויקט. במכרז זכתה חברת בנייה מסוימת, אך עד אמצע שנת 1998 לא אישר המשרד להתחיל בבנייה. ביוני 1998 ביטלה ועדת המכרזים של לור"ם את המכרז. בספטמבר אותה שנה פרסמה לור"ם מכרז שני לתכנון ולבנייה של הדירות. בסוף נובמבר נפתחו הצעות הקבלנים, ובתחילת דצמבר קבעה ועדת המכרזים, כי הזוכה במכרז הוא קבלן א'.

6 פרטים ראו בדוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי, התשנ"ח - שנת 1998 (עמ' 522).

7 ביקורת על פרויקט "בנה דירתך" ראו בדוח שנתי 46 של מבקר המדינה (עמ' 118).

במכרו נדרשו הקבלנים להגיש ערבות של מיליון ש"ח, בתוספת מע"מ. אולם על פי המסמך של הזמנת ההצעות, סכום הערבות לביצוע יעודכן, וגובהה יעלה מפעם לפעם, עם הגדלת היקף עבודות הבנייה שעל הקבלן לבצע, עד לשיעור של 5% מהיקף העבודות.

על אף שהיקף העבודות גדל מ-50 דירות בשלב ראשון ועד 100 דירות, לא דרשה לור"ם מהקבלן במועד סיום הביקורת (ספטמבר 2000), להגדיל את סכום הערבות הבנקאית.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2000 הסבירה לור"ם, כי באוקטובר 1999 שימש בתפקיד סמנכ"ל כספים - סמנכ"ל חדש שלא היה ער להתניה של הרחבת הערבות על פי התרחבות היקף הבנייה. כשסמנכ"ל הכספים גילה טעות זו, בעקבות הערת הביקורת, היא תוקנה.



בעסקאות המתוארות בדוח זה לא נהגה לור"ם על פי כללים המתחייבים מפעילותה כגוף עסקי, ומהיותה חברה ממשלתית המחויבת בכללי מינהל תקין. התקשוריות מהותיות לרכישת קרקעות נעשו ללא דיווח לדירקטוריון ואישורו קודם להתקשרות, ונתונים שגויים הביאו לכך שלור"ם שילמה מחירים הגבוהים משווי הקרקע.

ברכישת קרקע מהמושב שילמה לור"ם למושב מקדמה של שני מיליון דולר, בלי לקבל מהמושב ערבויות של ממש כנגד סכום זה. הרכישה של זכויות המושב יצרה אצל לור"ם מצב של ניגוד עניינים; כתוצאה מכך ביטל ממ"י את ההרשאה שנתן קודם לכן ללור"ם לתכנון ולפיתוח של כל משבצת קרקע המושב. נמצא, כי במועד בו ניהל מנכ"ל לור"ם משא ומתן לרכישת זכויות המושב הוא גם רכש בית במושב, בלי שדיווח על כך לדירקטוריון.

ברכישת קרקע מבעל קרקע פרטית ב"גני יער" שילמה לור"ם לנאמן דמי ייזום בסך 530,000 דולר, סכום בלתי סביר לכאורה לעסקה ששוויה על פי הערכת שמאי 900,000 דולר. הסבר לור"ם, כי סכום זה נועד להבטיח שהנאמן ישלם במקום בעל הקרקע את מס השבח, אינו עולה בקנה אחד עם תנאי ההסכם, לפיו מס שבח יחול על בעל הקרקע - המוכר. כמו כן, נמצא, כי לשלטונות המס לא דווח כי הנאמן הוא שישלם את מס השבח במקום בעל הקרקע. עלות הקרקע ללור"ם בעסקה זאת תסתכם בכ-2.2 מיליון דולר, שעה שהערכת שווי של שמאי, שהייתה בידי לור"ם, קבעה, כי שווי המגרש הנ"ל הוא כ-900,000 דולר.

בעבודות הפיתוח בפרויקט "גני יער" פעלה לור"ם בניגוד לאינטרסים כלכליים של החברה. מתוך הסכום שאמור לכסות את עבודות הפיתוח שמבצעת לור"ם במגרשים של בעלי הקרקע הפרטית, התחייבה לור"ם לשלם לעיריית לוד את היטל ההשבחה החל על בעלי המגרשים הפרטיים. סכום זה תקבל עיריית לוד בתמורה בעין - עבודות פיתוח ומבני ציבור. ביצוע עבודות הפיתוח ומבני הציבור כנגד תשלום היטל השבחה בידי לור"ם, במקום בעלי הקרקע הפרטית, צפוי להביא לגירעון של כ-17 מיליון ש"ח בפרויקט הפיתוח של גני יער.

לור"ם התקשרה עם חברת בנייה לביצוע עבודות בנייה בכמה פרויקטים (חלקם לא יצא לפועל) ללא מכרז, ולא נמצא תיעוד על הצעות של קבלנים נוספים. כמו כן הקלה לור"ם על חברת הבנייה בכיטחונות שדרשה ממנה.