

המשרד לקליטת העלייה

פעולות הביקורת

נבדקו ההתקשרויות החוזיות בין המשרד לקליטת העלייה לבין יזמים לצורך שכירת מקבצי דיור לאכלוס עולים קשישים ומרכזי קליטה, לרבות התשלומים בגינם והתפוסה בהם, וכן תשלומי מס הבולים ששילמו היזמים עבור חוזים אלה. הבדיקה נעשתה באגף הדיור במשרד הקליטה, בעמידר ובהנהלת אגף המכס ומע"מ. בדיקות משלימות נעשו בלשכות המחוזיות של המשרד לקליטת העלייה, במשרד האוצר, במשרד הבינוי והשיכון וכן באגף שומת מקרקעין במשרד המשפטים.

הדיור לעולים - מקבצי דיור ומרכזי קליטה

תקציר

המשרד לקליטת עלייה (להלן - משרד הקליטה) מטפל, בין היתר, במתן פתרונות דיור לעולים, בעיקר במקבצי דיור¹ ובמרכזי קליטה. את מקבצי הדיור מאכלסים בעיקר עולים קשישים, ואילו את מרכזי הקליטה מאכלסים עולים יוצאי אתיופיה. ההוצאות על מקבצי דיור ומרכזי קליטה לשנת 2008 הסתכמו בכ-371 מיליון ש"ח, ששיעורם כ-30% מתקציב משרד הקליטה לאותה שנה.

משנת 1996 שוכר משרד הקליטה מקבצי דיור מיזמים פרטיים. ההתקשרות עם בעלי המקבצים (להלן - היזמים) נעשית באמצעות "עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ" (להלן - עמידר) המשמשת כשלוחתו של משרד הקליטה, והיא החתומה על "חוזה מקבצי דירות (מתן שרותי דיור)" (להלן - החוזה).

נושא הדיור לעולים מטופל במשרד הקליטה באגף בכיר לדיור (להלן - אגף הדיור), שאותו מנהל מר חביב קצב (להלן - מנהל אגף הדיור), בתיאום עם משרד האוצר ועם משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון).

1 על פי ההגדרה של משרד הקליטה, 'מקבץ דיור' הוא מבנה ובו יחידות דיור, שבהן לפחות חדר אחד, מטבחון ושירותים. בשנות התשעים של המאה העשרים נקבע כי בכל מקבץ ייבנו לפחות 20 יחידות דיור, ובשנת 2000 נקבע כי בכל מקבץ ייבנו לפחות 80 יחידות דיור של חדר או שניים.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-ספטמבר 2008 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את ההתקשרויות החוזיות שהיו למשרד הקליטה עם יזמים לצורך שכירת מקבצי דיור ומרכזי קליטה, לרבות התשלומים בגינם והתפוסה בהם, וכן את תשלומי מס הבולים ששילמו היזמים עבור חוזים אלה. הבדיקה נעשתה באגף הדיור במשרד הקליטה, בעמידור ובהנהלת אגף המכס והמע"מ. בדיקות משלימות נעשו בלשכות המחוזיות של משרד הקליטה, במשרד האוצר, במשרד השיכון וכן באגף שומת מקרקעין במשרד המשפטים. דוח קודם של מבקר המדינה בנושא זה פורסם בשנת 1999 במסגרת דוח על עמידור - "סדרי שכירה של מקבצי דירות"².

עיקרי הממצאים

משרד מבקר המדינה מצא ליקויים בתהליך ההתקשרות עם היזמים בשלב החתימה על החוזים ובשלב מימוש החוזים, שבעטיים הפסידו משרד הקליטה ואוצר המדינה עשרות מיליוני שקלים, כמפורט להלן:

1. חוזים לתקופה בלתי מסוימת וחווה לשכירת מלון בירושלים: נמצאו שלושה חוזים לשכירת בתי מלון באזור המרכז, שנחתמו בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים ותוקפם הוארך בשנת 1995 ל"תקופה בלתי מסוימת". במועד הביקורת, יותר מ-13 שנים לאחר מועד הארכת תוקף ההסכמים, החוזים עדיין בתוקף אף שלא נבחנה כדאיותם הכלכלית; אף שדמי השכירות של מקבץ דיור בירושלים היו גבוהים בהרבה מהעלות של יחידת דיור במקבצים אחרים ששוכר משרד הקליטה בירושלים, לא פעלו משרד הקליטה ומשרד האוצר בשנים 2002-2008 למציאת חלופה למקבץ זה.

2. מקבצי דיור המופעלים בלא חווה תקף: חוזי ההתקשרות עם היזמים כוללים אופציה להארכת תקופת השכירות באותם תנאים. נמצא כי 22 מבין 51 החוזים שנבדקו חודשו באיחור של עד 17 חודשים ולמפרע, וכי תקופות השכירות שנקבעו בהם הוארכו למעשה ללא חווה וללא אישור מראש מוועדת המכרזים של משרד הקליטה.

3. תביעת פיצוי בגין איחור במסירת המושכר: במרבית החוזים לשכירת מקבצי דיור נקבע כי היזם נדרש לשלם פיצוי אם המקבץ יימסר לאכלוס באיחור. הביקורת העלתה כי לפחות 20 מבין 45 מקבצים שהתקבלו לאכלוס על ידי משרד הקליטה בשנים 2002-2007 נמסרו מאוחר מכפי שנקבע בחוזים, וכי מדובר באיחור של חודשיים עד ארבע שנים. משרד מבקר המדינה בדק שבעה מבין המקבצים שהתקבלו באיחור והעלה כי אף שבכל שבעת החוזים נכלל סעיף פיצוי מוסכם, בשלושה מקרים לא דרש משרד הקליטה מהיזמים לשלם לו פיצוי כלשהו, וכי בגין האיחור במסירתם של יתר המקבצים הוא דרש פיצוי בסכום קטן בהרבה מהסכום המוסכם על פי תנאי החווה. מהבדיקה עולה שהליך קבלת החלטות

2 מבקר המדינה, דוח שנתי 49 (1999), עמ' 109.

במשרד הקליטה בכל הנוגע לתשלום הפיצויים לא תועד, ולפיכך לא ניתן לבדוק את אופן קבלת ההחלטות בעניין סכומי הפיצויים.

4. תשלום מס בולים בגין חוזים לשכירת מקבצי דיור: חוק מס הבולים על מסמכים, התשכ"א-1961, חל, בין השאר, על החוזים שחתמה עמידר עם היזמים. משנת 1990 עד סוף שנת 2005³ חתמה עמידר עם יזמים על חוזים לשכירת מקבצי דיור בסכום כולל של כארבעה מיליארד ש"ח (סכום נומינלי לא כולל מע"מ), וחובת הביול על פי ההסכמים הוטלה על היזמים. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, הפסדה של קופת המדינה בשל מחדלי אגף המכס והמע"מ ומאחר שעמידר לא נתנה דעתה לעניין זה הסתכם ב-9.5 מיליון ש"ח לפחות.

5. יחידות דיור לא מאוכלסות: משרד הקליטה לא תכנן כראוי את אופן האכלוס של מקבצי הדיור באזורים השונים באופן שהיצע פתרונות הדיור יתאים לביקוש. ביוני 2008 היו 657 יחידות דיור פנויות במקבצי דיור בכל רחבי הארץ, ו-449 מהן היו פנויות בין חצי שנה ל-18 שנים. העלות המצטברת של 449 היחידות הפנויות מיום שהתפנו ועד יוני 2008 היא כ-46 מיליון ש"ח. התברר כי משרד הקליטה שכר מקבצי דיור במקומות שבהם היצע פתרונות הדיור גדול מהביקוש בקרב העולים הזכאים לדיור ציבורי, בייחוד בפריפריה - בצפון הארץ ובדרומה; ולעומת זאת, 123 מבין הדירות הפנויות נמצאות באזור המרכז אף שיש באזור זה עודף ביקוש לדירות בקרב העולים הזכאים. למשל, הועלה שמשרד הקליטה שילם תשלום מלא בעד 134 חדרי מלון בתל אביב, אף שביוני 2008 נמצא כי 46 מהחדרים לא היו מאוכלסים מעל שמונה שנים ברציפות.

6. מרכזי קליטה: על פי תנאי החוזים לשכירת מרכזי קליטה אמורים היזמים להקצות למשרד הקליטה שטחי ציבור להפעלת אולמות, משרדים, כיתות וכו', בהתאם לשטח מרכזי הקליטה ולהיקף האוכלוסייה המתגוררת בהם. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי במרכז קליטה אחד ויתר משרד הקליטה על שטחים ציבוריים שהיזמים היו אמורים להקצות לו ושילם תוספות תשלום בסכום ניכר למימון חלופות לאותם שטחים ציבוריים. עוד נמצא כי מאחר שהמשרד ויתר על השטחים הציבוריים כאמור, הוא נאלץ להסב יחידות דיור לשטחים ציבוריים.

במועד הביקורת התגוררו במרכזי קליטה ברחבי הארץ כ-750 עולים יחידים; כ-100 מהם מתגוררים באחד ממרכזי הקליטה מעל לשנתיים שלא לפי נוהלי משרד הקליטה. מאחר שעולים יחידים שנקלטו במרכזי הקליטה אינם זכאים למענקי דיור, אין להם תמריץ לחפש פתרונות דיור מחוץ למרכזי הקליטה. השלמה עם המצב הקיים עלולה לגרום לכך שעם הזמן ישמשו מרכזי הקליטה לדיור קבע ולא יוכלו למלא עוד את הייעוד שלשמו הוקמו - טיפול בקליטה הראשונית של העולים.

3 על פי צו מס הבולים על מסמכים (ביטול תוספת א' לחוק) (תיקון), התשס"ו-2005, בוטלה החובה לבייל מסמכים שנחתמו מ-1.1.06 ואילך. מס הבולים ממשיך לחול על מסמכים שנחתמו לפני תאריך זה.

סיכום והמלצות

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח הצמצום בהיקף העלייה בתחילת המאה העשרים ואחת ובהתחשב בשיקולים של היצע לעומת ביקוש, ראוי שמשרד הקליטה יבצע הליך של בחינה והערכה מחדש לעניין התקשוריותו לשכירת מקבצי דיור, שבמסגרתו ייבדקו עלויותיהם של מקבצי הדיור ומידת נחיצותם. הדברים אמורים בייחוד בחוזה שנחתמו בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים לתקופה בלתי מסוימת ובחובה לשכירת המלון בירושלים שתוקפו הוארך כמה פעמים.

מאחר שנמצא כי במקרים רבים חודשו החוזים באיחור, על משרד הקליטה בשיתוף משרד האוצר להיערך מראש פרק זמן סביר לפני תום תקופת השכירות של מקבצי הדיור לבחינת החלופות העומדות בפניהם ולפעול באמצעות פרסום מכרז או באמצעות הגשת בקשה לפטור ממכרז בהתאם לתקנות חובת המכרזים ובכפוף לנסיבות המשתנות.

מן הראוי שמשרד הקליטה ומשרד האוצר ישקלו פתרונות חלופיים למקבצים שדמי השכירות שלהם גבוהים, לרבות באמצעות הגדלת התמריץ לעולים שימצאו פתרון דיור ארוך טווח, שלא במסגרת מקבצי דיור, על מנת לקצר את תור הממתנים.

האיחורים הניכרים במסירת מקבצי הדיור לאכלוס אפשר שגרמו לכך שעולים קשישים הזכאים לדיור ציבורי נאלצו להמתין זמן רב יותר לקבלת פתרון דיור באותם מקבצים. משרד מבקר המדינה העיר למשרד הקליטה כי אמנם הפעלת הסנקציה של פיצוי מוסכם מושפעת מגורמים והיבטים משפטיים שונים, אולם מאחר שיש סעיף כאמור בחוזה, שומה על משרד הקליטה, כמי שמופקד על כספי ציבור, לשקול בכל מקרה לגופו אם יש מקום לעמוד על כך שיקבל את הפיצוי המוסכם, ובמקרים הראויים אף לדרוש תשלום זה. מן הראוי כי הליך זה של המשרד יתבצע באופן סדור ויתועד כנדרש, באופן שאפשר יהיה לבצע את הבקורות הדרושות על הליכים אלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הקליטה, בהתייעצות עם משרד האוצר, לבחון הצעת תמריצים שיעודדו את העולים היחידים למצוא דיור קבע מחוץ למרכזי הקליטה ובכך לפנות את הדירות במרכזי הקליטה לקליטת עולים שזה מקרוב הגיעו.



מבוא

המשרד לקליטת עלייה (להלן - משרד הקליטה) מטפל, בין היתר, בכל ההיבטים של מתן פתרונות דיור לעולים. הפתרונות העיקריים שמשרד הקליטה מציע לעולים זכאים חסרי דיור הם דיור ציבורי במרכזי קליטה⁴ ובמקבצי דיור⁵. את מקבצי הדיור מאכלסים בעיקר עולים קשישים ואילו את מרכזי הקליטה מאכלסים עולים יוצאי אתיופיה. כמו כן מציע משרד הקליטה פתרונות הממומנים על ידי

4 במרכזי קליטה ניתנים כיום מגורים זמניים לעולים מאתיופיה הנקלטים בהם עם הגעתם לארץ.
5 על פי ההגדרה של משרד הקליטה, 'מקבץ דיור' הוא מבנה ובו יחידות דיור. בשנות התשעים של המאה העשרים נקבע כי בכל מקבץ ייבנו לפחות 20 יחידות דיור, ובשנת 2000 נקבע כי בכל מקבץ ייבנו לפחות 80 יחידות דיור של חדר או שניים.

משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון) ביניהם דיור ציבורי בהוסטלים⁶, מענקי דיור לעולים מאתיופיה וסיוע בשכר דירה לזכאים לכך. הנושא מטופל במשרד הקליטה באגף בכיר לדיור (להלן - אגף הדיור), שבניהולו של מר חביב קצב (להלן - מנהל אגף הדיור), בתיאום עם משרד האוצר ומשרד השיכון.

1. התקציב השוטף של משרד הקליטה לשנת 2008 הסתכם בכ-1.3 מיליארד ש"ח, וההרשאה להתחייב הסתכמה בכ-596 מיליון ש"ח. התקציב לדיור לשנת 2008 עבור מקבצי דיור ומרכזי קליטה היה כ-30% מהתקציב השוטף של משרד הקליטה וכ-70% מסכום ההרשאה להתחייב לשנת 2008.

בטבלה שלהלן נתונים על ההוצאות ועל ההרשאות להתחייב למימון הדיור לעולים (במיליוני ש"ח). הנתונים מובאים מתקציב משרד הקליטה לתחילת שנת 2008:

ההרשאה להתחייב	ההוצאה	
123	293	מקבצי דיור לעולים קשישים
193	78	מרכזי קליטה לעולים מאתיופיה
-	18	השתתפות משרד הקליטה במימון התכנית לשכירות ארוכת טווח המופעלת בשיתוף משרד השיכון
-	4	זרבה למימון התכנית לשכירות ארוכת טווח
111	-	זרבה למימון מקבצי דיור לקשישים
427	393	סה"כ

מהטבלה עולה כי היקף ההוצאה על מקבצי דיור ומרכזי קליטה הוא כ-371 מיליון ש"ח, וכי שיעורו 94% מהתקציב לדיור.

2. בגל העלייה הגדול בשנים 1989-2000 עלו לארץ כמיליון עולים. לסיוע בדיור ללא הגבלת זמן זכאים ככלל עולים שעלו לארץ לאחר 31.8.89 המוגדרים "עולים קשישים"⁷, אשר מתקיימים מקצבת זקנה ומהשלמת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי או מקצבת נכות ממשרד האוצר. בשל כך גדל בכל שנה מספר העולים הקשישים הזכאים לפתרונות דיור ציבורי, ללא קשר למספר העולים הקשישים המגיעים לארץ בכל שנה. על פי נוהלי משרד הקליטה, הזכות לדיור ציבורי⁸, ובכלל זה מגורים במקבצי דיור, מוקנית לעולים עד יום פטירתם או עד יום עזיבתם את מקבצי הדיור מרצונם או עד מועד העברתם למוסד סיעודי על חשבון המדינה. בשנת 2007 ניתן סיוע בשכר דירה לכ-60,000 יחידות משפחתיות.

3. משנת 1996 שוכר משרד הקליטה מקבצי דיור. ההתקשרות עם בעלי המקבצים (להלן - היוזמים) מתבצעת באמצעות "עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ" (להלן - עמידר),

6 "הוסטל" הוא מבנה ובו יחידות דיור לקשישים חסרי דיור, המוקם במימון משרד השיכון. רוב דיירי ההוסטלים הם עולים חדשים.

7 "עולה קשיש" - עולה העומד באחת מאמות המידה שלפיהן המוסד לביטוח לאומי מגדיר 'קשיש': גבר שגילו מעל 65 שנים; אישה שגילה מעל 60 שנים; בני זוג נשואים שלפחות אחד מהם עומד באמות המידה שלפיהן מוגדר 'קשיש' וגילו של בן הזוג השני הוא מעל 55 לאישה ומעל 60 לגבר ובלבד שהוא מקבל קצבת זקנה ושניהם כזוג מקבלים השלמת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי (על פי חוק הבטחת הכנסה) וברשותם תעודת זכאות כזוג קשישים.

8 דיור בסכסוד המדינה או על חשבונה.

המשמשת כשלושה וזרוע ארוכה של משרד הקליטה, והיא החתומה בשם משרד הקליטה על "חוזה מקבצי דירות (מתן שרותי דירור)" (להלן - החוזה).

בשנת 2008 הפעיל משרד הקליטה באמצעות עמידר 74 מקבצי דירור ובהם כ-11,000 יחידות דירור. כמו כן הפעיל המשרד 22 מרכזי קליטה, ארבעה מהם באמצעות עמידר והיתר באמצעות "הסוכנות היהודית לארץ ישראל" (להלן - הסוכנות). משרד הקליטה משלם דמי שכירות עבור 12 מרכזי קליטה.

בחודשים פברואר-ספטמבר 2008 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את ההתקשרויות החוזיות שהיו למשרד הקליטה עם יזמים לצורך שכירת מקבצי דירור ומרכזי קליטה, את התפוסה בהם וכן את נושא תשלומי מס הבולים ששילמו היזמים עבור חוזים אלה. הבדיקה נעשתה באגף הדירור במשרד הקליטה, בעמידר ובהנהלת אגף המכס והמע"מ (להלן - אגף המכס). בבדיקות משלימות נעשו בלשכות המחוזיות של משרד הקליטה, במקבצי דירור ובמרכזי קליטה, במשרד האוצר, במשרד השיכון וכן באגף שומת מקרקעין במשרד המשפטים (להלן - השמאי הממשלתי). דוח קודם של מבקר המדינה בנושא זה פורסם בשנת 1999 במסגרת דוח על עמידר - "סדרי שכירה של מקבצי דירות"⁹.

התקשרויות לשכירת מקבצי דירור

1. בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים התקשר משרד הקליטה עם עמידר כדי שהיא תאחר עבורו מקבצי דירות, תתקשר עם היזמים ותפקח על ההפעלה. משנת 1998 ואילך מפרסם משרד הקליטה מכרזים פומביים לאיתור מקבצי דירור, ועמידר ממשיכה לבצע את ההתקשרות עם היזמים ואת הפיקוח על הפעלת המקבצים. על פי החוזה, היום מתחייב לספק שירותי ניהול ותחזוקה ונושא בהוצאות על ניקיון, חשמל ומים בשטחים הציבוריים.

עד שנת 2000 היו ההתקשרויות עם יזמים לחמש שנים, עם אופציה להאריך את תקופת החוזה בחמש שנים, למעט שלושה חוזים לשכירת בתי מלון שנחתמו בשנת 1995 לתקופה "בלתי מסוימת" אשר משמשים עד היום כמקבצי דירור (ראו להלן). משנת 2000 נחתמו חוזים לתקופת שכירות של עשר שנים, ונקבע בהם בין היתר כי משרד הקליטה רשאי להאריך את תקופת השכירות בחמש שנים באותם תנאים.

2. בינואר 2000 מינתה השרה לקליטת עלייה דאז, פרופ' יולי תמיר, את "הוועדה לפתרונות דירור ציבורי לזכאי משרד הקליטה" (להלן - "הוועדה לפתרונות דירור") לשם בחינה מחדש של שיטת פתרונות הדירור הציבורי המוצעים לעולים הזכאים לדירור. הוועדה הגישה את המלצותיה לשרה ביולי 2000. להלן עיקרי המלצותיה: (א) תמוין מחדש רשימת הזכאים לדירור ציבורי בעיקר כדי לגרוע מהרשימה עולים שנמצא עבורם פתרון דירור סביר; (ב) יבוצע שינוי במכרזי הממשלה לשכירת מקבצי דירור, והשינוי העיקרי יהיה הארכת תקופת השכירות לעשר שנים; (ג) יוגמשו פתרונות הדירור לעולים הזכאים על ידי יצירת שכר דירה דיפרנציאלי על בסיס עלות משתנה לפי סוג הפתרונות המוצעים ומקומם הגיאוגרפי, כדי ליצור מנגנון מחירים שיאפשר לבצע ויסות בין הביקוש וההיצע לדירות במרכז הארץ ובין הביקוש וההיצע בפריפריה; (ד) יינתן לעולים עידוד לשכור דירות בשוק הפרטי לפרק זמן ארוך ככל האפשר; (ה) יקודמו פתרונות דירור בשיטת BOT (Build, Operate, Transfer) ובשיטת PFI (Private Financial Initiative)¹⁰. יש לציין כי

9 מבקר המדינה, דוח שנתי 49 (1999), עמ' 109.

10 מדובר בשיטות שיתוף הפעולה העיקריות בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי, שבמסגרתן הסקטור הפרטי מתכנן, מממן, בונה ומפעיל נכס ציבורי למשך תקופת זיכיון ובסופה הנכס חוזר לידי המדינה. ההבדל בין השניים הוא שבפרויקט BOT נגבים דמי השימוש מהצרכן הסופי, ואילו בפרויקט PFI המגזר הציבורי הוא שמשלם על השירותים המסופקים, בהתאם להיקפם.

הוועדה הביעה את הערכתה לאופן שבו טיפלה הממשלה בבעיית הדיור של העולים, וכי לא היו בקרב העולים חסרי בית.

בעקבות המלצת הוועדה לפתרונות דיור מפעילים משנת 2001 משרד הקליטה ומשרד השיכון בתיאום עם משרד האוצר תכנית ל"שכירות ארוכת טווח". מטרת התכנית היא יצירת מסלול סיוע נוסף לעולים קשישים הזקוקים לפתרון דיור, ואת הדירות שוכרים העולים בשוק הפרטי בעצמם וללא מעורבות המדינה. על פי תנאי התכנית עולים השוכרים דירה לפרק זמן של חמש שנים לפחות באחד היישובים שקבע משרד הקליטה זכאים לתוספת סיוע בסכום של 150-400 ש"ח, לפי היישוב שבו שוכנת הדירה. תוספת הסיוע ניתנת נוסף על הסיוע הבסיסי בשכר דירה. במועד הביקורת סכום הסיוע החדשי בשכר דירה למקבלי קצבת זקנה הזכאים להשלמת הכנסה היה בין 661 ש"ח לקשיש יחיד המתגורר עם משפחה ל-1,004 ש"ח לזוג קשישים. עולים הבוחרים במסלול סיוע זה נגרעים מתור הממתינים למקבצי דיור.

בתשובתו של משרד הקליטה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 נאמר כי התכנית לשכירות ארוכת טווח כללה בראשית דרכה, בשנת 2001, תוספת חודשית ניכרת בסיוע בשכר דירה לעולים הקשישים, ובשל תוספת זו הצטרפו לתכנית עד שנת 2003 כ-3,200 עולים קשישים. בשנת 2006 הוקטנה התוספת באופן ניכר, ובעקבות זאת נחלה התכנית כישלון - באותה שנה הצטרפו לתכנית כ-450 קשישים בלבד.

הוועדה המליצה, בין היתר, לעודד שכירת דיור הולם בשוק הפרטי על מנת לצמצם את רשימת העולים הזכאים הממתינים לדיור הציבורי. מתשובת משרד הקליטה עולה שהיקפו הקטן של הסיוע הכספי שניתן לעולים, ביחס לעלויות השכירות בפועל, והמחסור בשוק הדירות להשכרה אינם מאפשרים לעולים לשכור דירה. לכן אין בהפעלת התכנית כיום כדי לספק פתרון דיור רחב-היקף לממתינים לדיור ציבורי ובכללם הממתינים למקבצי דיור, ובשל כך, בין היתר, תור הממתינים למקבצי הדיור אינו מצטמצם עם השנים.

חוזים לתקופה בלתי מסוימת

בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים, עם הגעת גלי העלייה הגדולים, שכר משרד הקליטה כמאה בתי מלון ברחבי הארץ, על מנת לספק לעולים "שירותי דיור זמני" ולהקל את התארגנותם בימיהם הראשונים בארץ. ברבות השנים ולנוכח הקטנת היקף העלייה הפסיק משרד הקליטה עד שנת 1995 את ההתקשרות עם רוב בתי המלון, פרט לארבעה - בתל אביב, בבני ברק, בנתניה ובירושלים. את בתי המלון בבני ברק, בנתניה ובירושלים הסב משרד הקליטה למקבצי דיור לקשישים, ואילו המלון בתל אביב משמש בחלקו כמקבץ דיור ובחלקו כמלון המעניק שירותי דיור זמני לעולים¹¹ בימים הראשונים לשהותם בארץ.

חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), קובע כי "המדינה, כל תאגיד ממשלתי, תאגיד מקומי, מועצה דתית, קופת חולים ומוסד להשכלה גבוהה לא יתקשרו בחוזה לביצוע עיסקה בטובין או במקרקעין... אלא על-פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו". החובה לקיום מכרזים חלה על פי החוק מ-16.5.93. כמו כן נקבעו בחוק הוראות מעבר ולפיהן החוק לא יחול על התקשרויות שבוצעו לפני מועד תחילת החלתו של החוק או על

11 יש לציין כי המלון אמור לשמש עולים מכל המדינות, פרט לעולים מאתיופיה שכאמור מופנים עם הגעתם לארץ ישירות למרכזי הקליטה (ראו להלן).

התקשרויות שבוצעו בעקבות מימוש זכות בורה שנקבעה בחוזה אשר נחתם לפני מועד תחילת החלתו של החוק.

מנגנון המכרז הציבורי נועד להבטיח שהרשות הציבורית תתקשר בעסקה הכדאית ביותר, תוך הענקת הזדמנות שווה לכל מציע בכוח להתמודד על התקשרות בעסקה עם הרשות הציבורית ותוך שמירה על טוהר המידות ומניעת התקשרות מתוך שיקולים זרים כגון משוא פנים או ניגוד אינטרסים.¹²

במשרד הקליטה פועלת ועדת מכרזים אשר מטפלת, בין היתר, במכרזים להתקשרות עם יזמים לצורך שכירת מקבצי דיור. הוועדה דנה בהצעות המתמודדים שהתקבלו ובוחרת אם ההצעות כדאיות מבחינת המשרד, ממנה שמאים כדי שיעריכו את הנכס ויבחנו אם הוא מתאים לשמש מקבץ דיור ובוחרת את ההצעה המיטבית. הוועדה דנה גם במימוש האופציות להארכת תקופת השכירות הכלולות בחוזים לשכירת מקבצי הדיור. במסגרת אותם דיונים הוועדה בוחנת מחדש את הצורך במקבצי הדיור ואת עלותם, מקבלת חוות דעת עדכניות משמאים לגבי דמי השכירות הראויים ואף מקיימת משא ומתן עם היזמים כפי שנקבע בתנאי המכרז.

1. בשנים 1990 ו-1991 חתמה עמידר על חוזים לשכירת שלושה בתי מלון באזור המרכז לפרק זמן של שנה, ובכל שנה הוארכה מחדש תקופת השכירות. בשנת 1995 נוסף נספח להסכמים ובו נאמר כי "תקופת ההסכם הוארכת בזאת לתקופה בלתי מסוימת, והוא יעמוד בתוקפו כל עוד לא תתקבל הודעה בכתב".

ההתקשרויות האמורות בוצעו לפני חקיקת חוק חובת המכרזים, מאחר שנקבע כי תקופת השכירות היא "תקופה בלתי מסוימת", לא התקיימו מעולם מכרזים לביצוע התקשרויות אלה, ובמועד הביקורת, כ-18 שנה לאחר שנחתמו ההסכמים ולמעלה מ-13 שנים לאחר שהוארך תוקפם, הם עדיין בתוקף.

הביקורת העלתה כי מאחר שלחוזים אלה אין תאריך תפוגה הם גם לא הובאו משנת 1995¹³ לדיון כלשהו בפורום רשמי של משרד הקליטה, ולפחות משנת 2000 לא דרש המשרד הערכת שמאי עדכנית לגבי דמי השכירות המשולמים לבתי המלון וממילא גם לא נבחנה כדאיותם הכלכלית. הועלה כי 88 מבין 134 חדרים במלון בתל אביב לא היו מאוכלסים ביוני 2008, וכי 46 מהם לא היו מאוכלסים יותר משמונה שנים ברציפות, אולם משרד הקליטה שילם גם בעבורם תשלום מלא. במשך השנים לא כחן משרד הקליטה מפעם לפעם אם ההתקשרות אכן נחוצה ואם יש בה כדי למלא את צורכי המשרד (ראו להלן, בפרק על יחידות דיור לא מאוכלסות).

2. בשלושת החוזים לשכירת בתי המלון נכלל סעיף המאפשר למשרד הקליטה לסיים את תקופת השכירות בכל עת, בהתראה של 60 יום בלבד, אולם בפועל המשרד שוכר אותם למשך מעל ל-18 שנים. סביר להניח שהעובדה שהמשרד רשאי לסיים את ההתקשרות עם היזמים בכל עת ובהתראה קצרה בלבד הייתה אחת הסיבות לכך שהיזמים דרשו דמי שכירות גבוהים, שכן הם גילמו את אי-הוודאות לעניין תקופת השכירות בסכומם של דמי השכירות. הביקורת העלתה שלפחות אחד מבעלי בתי המלון ביקש ממשרד הקליטה לחתום על חוזה מקבצי דיור רגיל שמועד תפוגתו נקבע מראש, אך המשרד סירב לעשות כן.

12 עומר דקל, מכרזים, כרך ראשון, עמ' 92-93.

13 כאמור, השנה בה נוסף נספח לחוזים המאריך את תקופת החוזים לתקופה בלתי מסוימת.

הוועדה לפתרונות דיור כתבה בהמלצותיה כי גורם מרכזי לייקור דמי השכירות הוא משכה הקצר של תקופת השכירות. הן משרד הקליטה והן משרד האוצר הסבירו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה כי בעקבות המלצת הוועדה לפתרונות דיור האריך משרד הקליטה את תקופת ההתקשרות עם היזמים של רוב מקבצי הדיור מחמש שנים לעשר שנים ובכך הצליח להפחית את עלויות השכירות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הקליטה לשקול לקצוב את תקופת חוזי השכירות עם בתי המלון. אם יחליט המשרד להאריך את תקופת השכירות, סביר להניח שבמסגרת המשא ומתן הוא יצליח להפחית את עלויות השכירות.

משרד הקליטה הסביר בתשובתו כי הוא חתם על החוזים עם שלושת בתי המלון מתוך כוונה לסיים את ההתקשרות עם היזמים במועד מאוחר יותר, כשם שנהג כאשר ליתר בתי המלון ששכר, כאמור לעיל. אולם לנוכח השגשוג הכלכלי שהיה באותה עת ומאחר שבתי המלון האמורים קלטו עולים מבתי מלון אחרים שפינה המשרד, חשש המשרד להישאר ללא חלופות אם יסרכו בעלי מלונות אלה לחדש את החוזים. כמו כן בתי מלון אלה שוכנים באזורים יקרים שיש בהם ביקוש רב יותר לדירות ומחיר השכירות המשולם להם כולל גם הוצאות שוטפות. אשר למלון בתל אביב הסביר המשרד כי ההתקשרות עמו נחוצה הואיל והוא מיועד לרזרבה ולמקרי חירום (ראו להלן, בפרק על יחידות דיור לא מאוכלסות), ואילו ההתקשרויות עם בתי המלון בכני ברק ובנתניה הן נחוצות, מאחר שמדובר בבתי מלון שהוסבו למקבצי דיור ואשר התפוסה בהם כמעט מלאה.

מתשובתו של משרד הקליטה עולה כי כאשר הוא האריך את תוקף החוזים עם בתי המלון בשנת 1995 לתקופה בלתי מסוימת הוא התכוון לסיים את תקופת החוזה במועד "מאוחר יותר". לדעת משרד מבקר המדינה העובדה ש-13 שנים לאחר הארכת תוקפם החוזים עדיין בתוקף אינה סבירה ואינה מתיישבת עם החובה ליתן הזדמנות שווה גם למציעים פוטנציאליים אחרים ופוגעת באפשרות לקבל הצעה מיטבית יותר שיכולה להתקבל בעקבות הליך תחרותי. ראוי היה שלושת החוזים שנחתמו לפני כמעט 20 שנה יעברו הליך של בחינה מחדש, ובכלל זה תיבחן נחיצותה של ההתקשרות עם אותם בתי מלון ותיבחן האפשרות לביצוע מכרז וכן יוערכו מחדש דמי השכירות הראויים באמצעות שמאים.

משרד האוצר הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2009 כי עמדתו היא שעל משרד הקליטה לבחון מיד את כלל החוזים שנחתמו "לתקופה בלתי מסוימת", בהתאם לחוק חובת המכרזים.

שכירת מלון בירושלים

בינואר 1991 התקשר משרד הקליטה, באמצעות עמידר, עם יזם לשכירת מלון בירושלים, ובמשך השנים האריך משרד הקליטה כמה פעמים את תקופת ההתקשרות עם היזם. בשנים הראשונות שימש המלון מרכז קליטה, ובמועד סיום הביקורת הוא משמש מקבץ דיור לעולים קשישים. במלון 500 חדרים, ובאפריל 2008 התגוררו במקום 515 איש.

במאי 2002 הוארך תוקף החוזה בשבע שנים נוספות (עד יוני 2009) לאחר שוועדת הפטור ממכרו באגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - ועדת הפטור) המליצה לתת פטור ממכרו להמשך ההתקשרות לשכירת מלון זה¹⁴, בנימוק שמשרד הקליטה קיים שלוש פעמים מכרו פומבי להשכרת מקבצי דיור - בין ספטמבר 1999 לאוקטובר 2001 ולאחר מכן במרס 2002 הוא פרסם בעיתונים היומיים הודעה להגשת הצעות לשכירת בתי מלון בירושלים אך ניסיונות אלה לא הניבו תוצאות. עוד נאמר כי הצעת היזם לשכירת המלון האמור היא הזולה ביותר.

בפברואר 2008, לקראת סיום תקופת ההתקשרות הנוכחית החל ביוני 2009, פנה משרד הקליטה לסגן בכיר לחשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) וציין כי מאחר שתקופת החוזה לשכירת מלון זה עומדת להסתיים, בכוונתו לפנות לוועדת הפטור על מנת לאשר את הארכת תקופת החוזה בשבע שנים נוספות - עד יוני 2016. הנימוקים העיקריים שהעלה הם: היעדר חלופות באזור ירושלים; המשרד הצליח לשכנע את היזם להווייל את דמי השכירות החודשית בכ-3%; היזם חתם על הסכם למכירת הנכס לצד ג', ואם יאריך משרד הקליטה את תוקף החוזה עם היזם יסכים צד ג' לדחות את מועד קבלת הנכס לשנת 2016. משרד הקליטה ציין בפנייתו למשרד האוצר כי הסיבה לכך שלא פרסם בעיתונים בקשה להגשת הצעות מחיר סמוך למועד חידוש ההתקשרות בשנת 2008 הייתה רצונו למנוע מהיזם להקשיח את עמדותיו ולהעלות את דמי השכירות.

בתשובתו של משרד הקליטה למשרד מבקר המדינה נאמר כי במהלך השנים שעברו מאז בוצעה ההארכה הקודמת של תוקף החוזה הוא פנה כמה פעמים לאגף התקציבים במשרד האוצר למציאת חלופה מתאימה, בין היתר באמצעות פרויקט BOT, אך נענה בשלילה (ראו להלן).

במרס 2008 התכנסה ועדת הפטור והמליצה לחשכ"ל לתת פטור להארכת ההתקשרות לשכירת המלון בשבע שנים נוספות. במסגרת נימוקי הוועדה להחלטתה צוינו, בין השאר, הנימוקים האמורים שהועלו במכתב לחשכ"ל. כמו כן ציינה הוועדה כי ביצוע פרויקט בשיטת PFI במועד המתאים עשוי להניב פתרונות הולמים הזולים מהמשך ההתקשרות עם היזם הקיים. החשכ"ל אישר את המשך ההתקשרות באפריל 2008, ונחתם הסכם עם בעל המלון להארכת תקופת ההתקשרות עד יוני 2016.

יצוין כי התעריף שמשלם משרד הקליטה עבור המלון הוא גבוה במידה ניכרת מהתעריף של מקבצים אחרים שהוא שוכר בירושלים.

בתשובתו של משרד הקליטה למשרד מבקר המדינה נאמר כי המחיר שמשלם המשרד עבור מקבץ זה גבוה מזה של שאר המקבצים כיוון שמדובר במקבץ המכיל 500 יחידות דיור, שבחלק מהם מתגוררים קשישים עם בעיות בריאות מיוחדות, וכיוון שהוא בנוי על מגרש גדול השוכן באחת השכונות היקרות בירושלים.

בתשובת משרד האוצר למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2008 נאמר כי להארכת תקופת ההתקשרות עם המלון "קדמה בחינה מעמיקה של שווי השוק, בחינת החלופות לרבות ישימות פינוי הדיירים הקיימים ומו"מ במסגרתו הופחת המחיר המבוקש, וזאת בשיתוף החשב הכללי ובדיקת ועדת הפטור, אשר מצאו כי על אף עלותו הגבוהה יחסית הארכת ההתקשרות הינה החלופה המועדפת תחת האילוצים".

כאמור, הוועדה לפתרונות דיור המליצה ביולי 2000, בהתבסס על נתונים, תחזיות, ניתוחים כלכליים ושמאיים מגורמים שונים במשק, בין היתר, כי הממשלה תפרסם מכרז בשיטת BOT לבניית מקבצי

14 הפטור ניתן לפי סעיף 3(4) בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, הקובע כי התקשרות נוספת שהיא המשך להתקשרות הראשונה אשר תנאיה דומים או מיטיבים ואשר בוצעה בתוך שלוש שנים ממועד ההתקשרות הראשונה פטורה ממכרז.

דיור על בסיס היוון מראש של דמי חכירת הקרקע לתקופה של 10-20 שנה. לדעת הוועדה הארכת תקופת השכירות ל-20 שנה במסגרת פרויקט BOT יוזיל את השכירות ב-35% לעומת שכירות לחמש שנים. כאמור גם ועדת הפטור ציינה בישיבתה ממרס 2008 כי גם ביצוע פרויקט בשיטת PFI עשוי להניב פתרונות הולמים הזולים מהמשך ההתקשרות עם בעל המלון.

בעקבות המלצות אלה ובעקבות פניות קודמות באותו עניין, הגיש משרד הקליטה ביוני 2008 לחשכ"ל הצעה מפורטת שכללה, בין היתר, תכנית לביצוע פרויקטים בשיטת BOT.

בתשובת משרד האוצר למשרד מבקר המדינה בנושא זה באוגוסט 2008 נאמר כי "בבחינת מתן פתרונות הדיור באמצעות התקשרויות בשיטת BOT יש לתת את הדעת לשריון התקציבי ארוך הטווח הנדרש במסגרתן אשר מייעד מראש תקציבים עתידיים ומגביל את הגמישות בניהול המדיניות התקציבית והיכולת להתאים את הקצאת המשאבים לנסיבות השונות. לאור האמור, מבין המלצות הוועדה בחרו משרדי הקליטה והאוצר בפתרון של הארכת תקופת ההתקשרות עם מקבצי הדיור מ-5 שנים ל-10 שנים".

לדעת משרד מבקר המדינה, אף שמשרד הקליטה ומשרד האוצר היו ערים כבר בשנת 2002 לעלות הגבוהה של מלון זה ולאפשרות שיצטרפו לפנות אותו, הם לא פעלו בשנים 2002-2008 למציאת תחליף למלון. על אף יתרונותיו של המלון ראוי היה לדעת משרד מבקר המדינה לחפש תחליף זול יותר למלון בהתחשב בעובדה ששכירתו ממומנת מכספי ציבור.

בתשובתו של משרד האוצר למשרד מבקר המדינה מינואר 2009 הוא הודיע כי "במסגרת העבודה המשותפת למשרדי האוצר והקליטה... ועל מנת להביא להקצאה מיטבית של המשאבים המופנים לפתרונות דיור, בכוונתנו למפות את ההתקשרויות לשכירת מקבצי דיור לפי מועד סיומן ולבחון חלופות להארכת/חידוש ההתקשרויות; זאת, במועד שיאפשר היערכות מספקת לביצוע הפעולות הדרושות לסיום ההתקשרויות ומעבר לפתרונות החלופיים שייבחרו".

מקבצי דיור המופעלים בלא חוזה תקף

כאמור, כל חוזה ההתקשרות בין עמידר ליזמים לשכירת מקבצי דיור כוללים אופציה להארכת תקופת השכירות בחמש שנים באותם תנאים. מנהל אגף הדיור הוא שפועל לקבלת ההחלטה בדבר מימוש האופציה, ולשם כך הוא מעלה את ההצעה לדיון בוועדת המכרזים. ועדת המכרזים מאשרת את מימוש האופציות בכפוף לאישור תקציבי על ידי אגף התקציבים ולאישור ועדת הפטור, במקרים שבהם יש צורך בכך.

1. הועלה כי 22 מבין 51 החוזים שנבדקו חודשו למפרע בשנים 2001-2008 באיחור של 3-17 חודשים. בכך למעשה הוארכה תקופת השכירות ללא חוזה וללא אישור מראש מוועדת המכרזים. הועלה גם שהדיון בוועדת הפטור לאישור מימוש האופציה מתקיים חודשים רבים לאחר שהסתיימה תקופת החוזה ולאחר שהשכירות כאמור הוארכה למעשה. כך לדוגמא, תוקפו של אחד החוזים לשכירת מקבץ דיור פג בדצמבר 2005, אולם החוזה המחודש נחתם רק במאי 2008. התברר כי היזם הגיש תביעה נגד משרד הקליטה ועמידר בגין הנזקים שנגרמו לו משום שלא נחתם עמו חוזה במשך שנתיים וחצי.

2. בשנת 2007 עשתה יחידת הביקורת שבאגף החשכ"ל ביקורת על מקבצי דיור שמפעיל משרד הקליטה, וביוני 2007 הגישה היחידה את ממצאיה והמלצותיה. בדוח יחידת הביקורת נבדק, בין היתר, נושא הארכת תוקפן של התקשרויות ומימושי האופציות שבחוזי השכירות על ידי משרד הקליטה וצוין בו, בין היתר, כי לגבי שלושה מקבצי דיור התקיים משא ומתן סמוך למועד פקיעת תוקפו של החוזה, ולכן לא ניתן היה לקיימו ביעילות תוך בחינת חלופות, וכי "לאגף אין אלטרנטיבה והוא נאלץ להאריך את ההתקשרויות הקיימות". עוד נאמר כי "הארכה וחיידוש התקשרות בפועל בלא חתימה מוקדמת על חוזה הארכה חושפת את המשרד לתביעות מצד המארח בעל המקבץ". בדוח הומלץ כי על משרד הקליטה להיערך מבעוד מועד לסיום תקופת התקשרות עם מקבצי דיור.

בתשובתו של מנהל אגף הדיור לחשכ"ל הוא הסביר כי חוזים נחתמו למפרע משום שאגף התקציבים במשרד האוצר אישר באיחור את התקציב ומשום שתהליך האישור על ידי ועדת הפטור התמשך יתר על המידה. עקב כך נגרמו עיכובים בסיכום המשא ומתן של ועדת המכרזים עם בעלי המקבצים ובחתימת החוזים בפועל. לדבריו, "על מנת לא להיחשף לתביעות, המשרד החתים את הבעלים על התנאים שסוכמו למימוש האופציה ופנה לוועדת הפטור לקבלת אישור ולאגף התקציבים לקבלת תקציב". עוד נאמר בתשובתו כי ועדת המכרזים תיאמה באופן שוטף את ביצוע מימוש האופציות עם ועדת הפטור.

לדעת משרד מבקר המדינה מהמקרים הרבים של חתימה על חוזים למימוש אופציות למפרע אפשר ללמוד שהמשרד לא הקפיד על כללי מינהל תקין, ובמצב זה אישור ההתקשרויות בוועדת הפטור הוא למעשה בבחינת "חותמת גומי". על משרד הקליטה ומשרד האוצר להיערך יחד מבעוד מועד, לפני תום תקופת השכירות של מקבצי הדיור, לבחינת החלופות העומדות בפניהם כדי שיוכלו לפעול באמצעות פרסום מכרז ולחלופין באמצעות פטור ממכרז, הכול בהתאם לתקנות חובת המכרזים ובכפוף לנסיבות המשתנות, הן כדי לממש את האופציה על פי התנאים שהובטחו להם בהסכם המקורי והן כדי להימנע מחשיפה לתביעות משפטיות בשל התמשכות הטיפול בנושא.

משרד האוצר הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי במהלך הביקורת גובש נוהל עבודה ולפיו המשרד נערך מראש לבחינת ההתקשרות, וכי כל אימת שמתקבלת החלטה בדבר חיידוש החוזה השמאי הממשלתי הראשי מכין שומה עדכנית. נוהל העבודה יוצר אחידות בקביעת דמי השכירות הראויים, מצמצם את המחלוקות ומאפשר להיערך לחיידוש החוזה מבעוד מועד.

תביעת פיצוי בגין איחור במסירת המושכר

רוב החוזים לשכירת מקבצי דיור כוללים סעיף ולפיו איחור היזם במסירת הנכס לעמידר לשם אכלוסו יהיה הפרה יסודית של החוזה ויאפשר לעמידר (כשלוחתו של המשרד) לנקוט נגד היזם את אחד משני הצעדים שלהלן: אם תחליט עמידר לבטל את החוזה, ישלם היזם לעמידר פיצוי מוסכם בשיעור תשלום שכירות של שני רבעונים; אם תסכים עמידר לקבל את המקבץ באיחור, ישלם היזם לעמידר בגין כל יום איחור פיצוי מוסכם שווה ערך לתשלום עבור דיור חלופי זמני, לרבות בית מלון (להלן - פיצוי מוסכם). בדרך כלל הפעלת הסנקציות בשל הפרת חוזה תלויה בגורמים שונים, בין היתר בהתנהלותם של הצדדים להסכם, בסיכויי התביעה ובשיקולי נזק לעומת תועלת באשר לעצם ניהול ההליכים המשפטיים.

לפחות 20 מבין 45 המקבצים שהתקבלו בשנים 2002-2007 נמסרו לאכלוס מאוחר מכפי שנקבע בחוזים עם עמידר, כאשר משך האיחור היה בין חודשיים לארבע שנים. משרד מבקר המדינה בדק שבעה מבין המקבצים שהתקבלו באיחור והעלה כי אמנם ועדת המכרזים אשרה לדחות את קבלתם, אולם הם לא התקבלו במועד החדש. עוד הועלה שאף שבכל החוזים נכלל סעיף פיצוי מוסכם, בשלושה מקרים לא דרש משרד הקליטה מהיזמים לשלם לו פיצוי כלשהו, ומהיזמים המשכירים את יתר המקבצים הוא דרש לשלם לו פיצוי בסכום קטן בהרבה מהסכום המוסכם על פי תנאי החוזה, אם באמצעות דמי שכירות מופחתים או באמצעות תשלום פיצוי בעין. מהמסמכים לא ניתן ללמוד כיצד התקבלו ההחלטות בדבר הסכומים ששולמו כפיצוי. מהבדיקה עולה שלא תועד הליך קבלת ההחלטות במשרד הקליטה בכל הנוגע לתשלום הפיצויים, ולפיכך לא ניתן לבדוק את אופן קבלת ההחלטות בדבר סכומי הפיצויים.

בינואר 2004 אישר משרד הקליטה עיכוב בלוחות הזמנים שנקבעו בחוזים של חלק מהמקבצים שהתקבלו באיחור בשנים 2002-2007 ושנמצאו בהליכי בנייה בלא לדרוש עבורם פיצוי, בשל גל שביתות במגזר הציבורי ומחסור בכוח אדם ובשל המצב הביטחוני הקשה ששרר במהלך הבנייה. אולם כמה מהמקבצים נמסרו לאחר המועד שאושר על ידי המשרד.

להלן דוגמאות למקבצים שנמסרו באיחור של יותר משנה ולאופן הטיפול של המשרד בפיצוי המוסכם:

1. מקבץ א': המקבץ הממוקם בצפון הארץ נמסר שנתיים וחצי לאחר המועד שנקבע בחוזה. משרד הקליטה דרש מהיזם פיצוי בסך כ-7.5 מיליון ש"ח בגין האיחור במסירת הנכס. היזם סירב לשלם את הפיצוי ולאחר משא ומתן בין הצדדים הם הגיעו באוקטובר 2008 לידי פשרה ולפיה היזם ישלם למשרד הקליטה פיצוי של כ-750,000 ש"ח, בכפוף לקבלת אישור מהחשב"ל.

מתשובת משרד הקליטה עולה כי עד דצמבר 2008 החשב"ל לא נתן את הסכמתו לפשרה שהושגה, וכי הוא פעל לדרוש מהיזם פיצוי בסכום גדול יותר. משרד הקליטה הוסיף כי הוא פעל באופן חד-צדדי והקפיא את ההצמדה למדד מיום חתימת החוזה ועד ליום כניסתו לתוקף, וכי בכך הוא הוזיל את דמי השכירות לכל יחידת דיור.

בתשובתו של היזם למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 נמסר כי האיחור במסירת המקבץ נגרם, בין היתר, בגלל עיכובים בלתי צפויים - עיכוב העירייה במתן היתר בנייה ומלחמת לבנון השנייה, וכי לדעתו הפשרה שהושגה בין הצדדים היא פשרה סבירה שיש בה איוון בין האינטרסים של שני הצדדים ואף מאפשרת להימנע מנקיטת הליכים משפטיים שאין לדעת אם הם יוכרעו לטובת המשרד.

2. מקבצים ב', ג' ו-ד': המקבצים נמסרו באיחור של שנה וחצי (בחודש אפריל 2007), 20 חודשים (בחודש יוני 2006) ושלוש שנים (בחודש אוקטובר 2007) בהתאמה לאחר המועדים שנקבעו בחוזים. נמצא כי במועד סיום הביקורת בספטמבר 2008 משרד הקליטה עדיין לא דרש כל פיצוי מהיזמים בגין האיחור במסירת המקבצים.

משרד הקליטה הודיע בתשובתו כי הוא ממתין לסיכום בדבר סכום הפיצוי עם היזם בעל מקבץ א' על מנת להגיע לאותה נוסחת פשרה עם היזמים בעלי המקבצים ב', ג', ו-ד'. כמו כן פעל המשרד באופן חד-צדדי והקפיא את ההצמדה למדד לגבי שלושת המקבצים מיום חתימת החוזים ועד יום כניסתם לתוקף ובכך הקטין את העלות החודשית של כל יחידת דיור בהם.

בתשובתם של היזמים בעלי מקבץ ד' למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 נאמר כי בשל הקפאת ההצמדה למדד מיוני 2002 ועד אוגוסט 2007 נגרע סך של 2.5 מיליון ש"ח מדמי השכירות ובכך, לטענתם, שולם הפיצוי למשרד במלואו. היזמים בעלי מקבץ ג' טענו בתשובתם למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008, כאמור לעיל, כי העיכובים נגרמו הן בגלל עיכוב של העירייה במתן האישורים לבנייה והן בגלל מלחמת לבנון השנייה, שפגעה בהתקדמות הבנייה של המקבץ הממוקם בצפון הארץ. הם הוסיפו כי משרד הקליטה קיבל את המקבץ והחל לשלם שכירות רק כחודשיים לאחר שהמקבץ, לטענתם, היה מוכן לאכלוס מכיוון שעמידר ביקשה לדחות את מועד קבלת המקבץ גם לאחר שהוא כבר היה מוכן למסירה. לפיכך חסך המשרד כ-800,000 ש"ח, ובכך, לטענתם, שולם הפיצוי במלואו. גם היזמים בעלי מקבץ ב' הסבירו בתשובתם מינואר 2009 כי הם נתקלו בקשיים ובעיכובים מצד העירייה. לדבריהם לא הייתה מחלוקת בינם לבין עמידר וכי בנסיבות העניין לא היה מקום שמשרד הקליטה ידרוש מהם פיצוי.

3. מ ר כ ז ק ל י ט ה ה' : החוזה בין היזם ובין הסוכנות (כשלוחתו של משרד הקליטה) לשכירת מרכז הקליטה בוטל ביולי 2001 לאחר שהיזם הפר את התחייבותו להעביר את החזקה במושכר במאי 2001, ולפיכך נאלץ משרד הקליטה לשכר את העולים בבתי מלון בעלות גבוהה. נוסף על כך נגרמו לסוכנות הוצאות על דמי ביטוח, רכישת ציוד ושכר שמירה שהסתכמו ב-50,000 ש"ח. על פי החוזה משרד הקליטה היה רשאי לחייב את היזם בהוצאות שנגרמו לו.

בתחילת אוגוסט 2001 ולאחר שהיזם סיים את הליכי האישורים מהעירייה הוא ביקש לחדש את החוזה. לאחר משא ומתן בינו ובין משרד הקליטה הוסכם שבגין העיכוב במסירת מרכז הקליטה לאכלוס יקוזו מדמי השכירות סכום של 100,000 ש"ח (עלות של חודש שכירות), כקנס כספי. ההסכם אף אושר בוועדת המכרזים של משרד הקליטה, ובספטמבר 2001 חתמה הסוכנות על חוזה מתוקן.

מתחשבי משרד מבקר המדינה עולה כי אומדן הפיצוי שמשרד הקליטה היה זכאי לדרוש מהיזם על פי החוזה בשל הפיגור בקבלת מרכז הקליטה לאכלוס הוא כ-1.7 מיליון ש"ח. מהמסמכים שעמדו לרשות הביקורת לא ניתן ללמוד אם סכום הפיצוי שעליו סוכם בחוזה והנזק שנגרם משיכון העולים בבתי מלון הובא לידיעת ועדת המכרזים.

משרד הקליטה הסביר בתשובתו שהוא היה חייב להתפשר בעניין דרישת הפיצוי משום שבפרק הזמן האמור כל עיכוב באכלוס גרם למשרד הפסד כספי ניכר בעקבות אכלוס העולים בבתי מלון.



האיחורים הניכרים במסירת מקבצי הדיור לאכלוס אפשר שגרמו לכך שעולים קשישים הזכאים לדיור ציבורי נאלצו להמתין זמן רב יותר לקבלת פתרון דיור באותם מקבצים. משרד מבקר המדינה מעיר כי אמנם הפעלת הסנקציה של פיצוי מוסכם תלויה בגורמים ובהיבטים משפטיים שונים כאמור לעיל ומושפעת מהם, אולם עולה כי המשרד בחר פעמים רבות שלא להפעילה או הסתפק בפיצוי קטן בהרבה מזה שהיה זכאי לו. מאחר שנכלל סעיף כאמור בחוזה, שומה על משרד הקליטה, כמי שמופקד על כספי ציבור, לשקול בכל מקרה ומקרה אם יש מקום לעמוד על כך שיקבל את תשלום הפיצוי המוסכם, ובמקרים הראויים אף לדרוש תשלום זה. מן הראוי כי דרך פעולה זו תינקט באופן סדור ומתועד, באופן שיאפשר לבצע את הבקורות הדרושות על הליכים אלה.

תשלום מס בולים בגין חוזים לשכירת מקבצי דיור

חוק מס הבולים על מסמכים, התשכ"א-1961 (להלן - חוק מס הבולים), חל על מסמך "שנחתם בישראל, או שנחתם מחוץ לישראל, והוא מתייחס לנכס או דבר אחר שבישראל". החוק קבע כי מסמך כזה חייב במס בולים בשיעור ובסכום שנקבעו בתוספת א' לחוק, וכי מסמך החייב במס שלא בויל כדין לא יתקבל לשום צורך על ידי עובד ציבור או משרד ציבורי¹⁵. החוק חל על מסמכים שנחתמו לפני 1.1.06¹⁶.

על חוזה החייב במס חל מס בולים בשיעור 0.4% מהסכום הנקוב בו. תקנות מס בולים (סכום מרבי של אגרה שניתן לשלמה בבולים), התשמ"ד-1984, קובעות כי מסמכים שסכום המס עליהם גדול מ-500 ש"ח יש לבייל במשרדי אגף המכס. המכס מאשר בחותמת ובחתימה על גבי המסמך כי המסמך חויב במס בולים. פקיד המכס גם אמור לציין על החותמת את סכום מס הבולים ששולם עבור המסמך.

החייב בתשלום מס בולים על פי חוק מס בולים הוא, בין היתר, "צד למסמך שהתחייב באותו המסמך לשלם את מס הבולים"¹⁷.

בכל חוזה השכירות שחתמה עמידר עם היזמים נקבע כי האחריות לביול החוזה מוטלת על היזם. כיוון שהסכום הנקוב בכל אחד מהחוזהים מסתכם בעשרות עד מאות מיליוני ש"ח, סכום מס הבולים שיש לשלם בגין כל אחד מהחוזהים גדול מ-500 ש"ח ולכן היזמים חייבים לביילם במשרדי המכס.

משרד מבקר המדינה בדק את סכומי מס הבולים ששולמו עבור 79 חוזים לשכירת מקבצי דיור ומרכזי קליטה שנחתמו בין עמידר ובין היזמים מסוף שנת 1990 עד סוף שנת 2005 (57 מבין 79 החוזים)¹⁸ שנבדקו הוחתמו בחותמת של אגף המכס והעלה את הממצאים שלהלן:

1. סכום מס הבולים ששילמו היזמים בגין 45 מבין 57 החוזים שהוחתמו על ידי אגף המכס היה קטן ב-50,000-570,000 ש"ח מהסכום שהם נדרשו לשלם על פי החוק. להלן דוגמאות:

(א) חוזה לשכירת מקבץ דיור לפרק זמן של עשר שנים נחתם באפריל 2003, וסכומם של דמי השכירות שנקבעו בחוזה היה כ-48 מיליון ש"ח לכל תקופת החוזה. הביקורת העלתה שאגף המכס גבה מהיזם מס בולים בסכום של כ-26 אלף ש"ח בלבד, אף שלפי החוק הוא היה צריך לגבות ממנו מס בולים בשיעור של 0.4% מדמי השכירות, דהיינו כ-223,000 ש"ח. ההפרש בין הסכום ששולם ובין הסכום שצריך היה לשלם הוא כ-197,000 ש"ח.

(ב) חוזה שכירות למקבץ דיור לפרק זמן של חמש שנים עם אופציה להארכת תקופת השכירות בחמש שנים נחתם בפברואר 1999. באוגוסט 2004, עם סיום תקופת השכירות הראשונה, נחתם חוזה המאריך את תקופת השכירות בעשר שנים עם אופציה להארכה בחמש שנים נוספות. סכום דמי השכירות שנקבע במסגרת החוזה משנת 1999 והחוזה משנת 2004 היה כ-143 מיליון ש"ח (כולל מע"מ). אגף המכס היה צריך לגבות מהיזם מס בולים בסך כ-572,000 ש"ח, אולם הוא גבה ממנו

15 סעיף 10 לחוק מס הבולים.

16 על פי צו מס הבולים על מסמכים (ביטול תוספת א' לחוק) (תיקון), התשס"ו-2005, בוטלה החובה לבייל מסמכים שנחתמו מ-1.1.06. מס הבולים ממשיך לחול על מסמכים שנחתמו לפני תאריך זה.

17 סעיף 5(א) לחוק מס הבולים.

18 אשר ליתר החוזים: שמונה מהם נחתמו בשנת 2005 ושלושה מהם הם חוזים "לתקופה לא מסוימת" (ראו להלן); בחוזה אחד הגישה רשות המסים תביעה משפטית נגד היזם וניתן פסק דין; בגין עשרה מהחוזהים שולם מס סמלי באמצעות בולי הכנסה או שלא היה ניתן לזהות את סכום המס ששולם.

2,524 ש"ח בלבד, דהיינו ההפרש בין הסכום ששולם ובין הסכום שצריך היה לשלם הוא כ-570,000 ש"ח.

על פי חישובי משרד מבקר המדינה הפסידה קופת המדינה מס בולים בסך כשמונה מיליון ש"ח עבור 45 חוזים אלה.

כאמור, לפי ההסכמים חובת הביול הוטלה על היזמים. עמידר יכולה הייתה לתת את דעתה לאינטרס הציבורי ולאוצר המדינה ולבחון בעצמה אם הדבר נעשה כנדרש, או להביא את הדבר לידיעתן של רשויות המס, אולם היא לא עשתה כן. בתשובתו של מנכ"ל עמידר למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 הוא כותב כי עמידר דרשה מכל יזם שהתקשרה אתו שימציא לה אישור מאגף המכס ולפיו הוכנה שומת מס בולים לחוזה השכירות ושולם מס על פי שומה זו. לדבריו אין זה מתפקידה של עמידר ואין לה כלים לפעול כסמכות מבקרת או מאשרת לגבי פעילות פקידי המס.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי במשרדים המחוזיים של אגף המכס החתימו בחותמת של האגף רק את העמוד הראשון של החוזה. מאחר שבמשרדי אגף המכס לא נוהגים לשמור העתק של החוזים שהוחתמו בחותמת המכס, לא ניתן לבדוק ולו בדיעבד אילו נתונים כספיים הנוגעים לחוזים הוצגו לפקיד המס ושימשו בסיס לחישוב התשלומים ששולמו. מכאן שגם לא ניתן לדעת מה מקור ההפרשים בין הסכומים שהיה על היזמים לשלם ובין הסכומים ששילמו.

בתשובתו של מר זאב פורת, סמנכ"ל בכיר לאכיפת הגבייה ברשות המסים, מנובמבר 2008 נאמר כי "לאור העובדה שמספר המסמכים אשר היו צריכים להיות מבוטלים ע"פ הוראות חוק מס הבולים... היה רב ביותר וכלל כמות אדירה של ניירת, אשר מטבע הדברים ומשיקולים פרקטיים לא ניתן היה לשמור אותם בארכיב, הנוהג היה שאין לשמור העתקים מהמסמכים שהוצגו לביול בפני הפקיד במשרדי המס".

בנסיבות אלה פעלה המערכת לגביית מס בולים ללא בקורות מספיקות ועקב כך נגרם לאוצר המדינה הפסד גדול, ואף ייתכן, אם אכן כך פעלה השיטה, שמדובר בסכומים גדולים בהרבה מאלה שהעלתה הביקורת בדוח זה. לדעת משרד מבקר המדינה על אגף המכס להפיק לקחים מהממצאים שהועלו בדוח זה. עמידר, שחתומה על החוזים והייתה אחראית לנושא מטעם משרד הקליטה, יכולה להבחין בהפרשים הגדולים בין המס ששילמו היזמים ובין סכום המס שהיה עליהם לשלם ולהסב את תשומת לבם של משרד הקליטה ושל אגף המכס להפרשים אלה, אולם היא לא עשתה כן.

2. כאמור, בשנים 1990 ו-1991 חתמה עמידר על חוזים לשכירת שלושה בתי מלון (כמתואר לעיל, בפרק על חוזים לתקופה בלתי מסוימת), ובמועד סיום הביקורת הם עדיין משמשים מקבצי דיור. בתחילה נחתמו החוזים עם היזמים לשנה והוארכו מחדש בכל שנה. בשנת 1995 הוארכו החוזים "לתקופה לא מסוימת" ומאז החוזים בתוקף.

בתוספת א' לחוק מס בולים נקבע כי סכום דמי הביול בגין מסמך שלא נקוב בו סכום מסוים יהיה בשלב הראשון חמישה ש"ח בלבד ולאחר מכן, כאשר ניתן יהיה לקבוע את שווי החוזה, הוא יכול במלוא המס בניכוי חמישה ש"ח שכבר שולמו. משרד מבקר המדינה העלה כי עמידר לא דרשה מהיזמים של בתי מלון אלה לבייל את יתרת הסכום של מס הבולים בשלב שבו ניתן היה לקבוע את שוויים.

לפי חישובי משרד מבקר המדינה, סכום מס הבולים שהיה צריך לשלם עבור שלושת החוזים האלה מתחילת תקופת השכירות בשנת 1991 ועד סוף שנת 2005 מסתכם בכ-335,000 ש"ח. משרד מבקר המדינה העלה כי היזמים שילמו חלק ממס הבולים עבור החוזים שנחתמו אתם בשנים 1991-1995, שהסתכם בכ-35,000 ש"ח, ובעקבות כך נוצר לקופת המדינה הפסד מס בסך כ-300,000 ש"ח בגין חוזים אלה.

בתשובתה של עמידר למשרד מבקר המדינה נאמר כי לדעת היועץ המשפטי שלה אין צורך לשלם מס בולים על חוזה שלא נקוב בו סכום מסוים אף לאחר שניתן לקבוע את שווי החוזה. משרד מבקר המדינה מעיר כי במקרה זה היה על עמידר לפעול כפי שפעלה רק לאחר שווידיאה שעמדתה המשפטית בנושא מקובלת על הגורם המקצועי המוסמך לנושא ברשות המסים.

3. הביקורת העלתה כי חוזים שנחתמו מ-1.1.05 לא בוילו. מתברר כי עמידר קיבלה באפריל 2005 חוות דעת בנושא חבות במס בולים מטעם עורך דינו של אחד היזמים. בחוות הדעת נאמר כי לנוכח תיקון חוק מס הבולים וקביעת הוראות מעבר לשנים 2005-2007 ולפיהן הסכם שכירות של דירת מגורים שנחתם מ-1.1.05 אינו חייב במס בולים, חוזה ההשכרה של מקבצי הדיוור הוא הסכם לשכירת דירת מגורים, ולכן חוזים שנחתמו לאחר 1.1.05 פטורים מתשלום מס בולים. יצוין שעורך הדין שכתב את חוות הדעת הוסיף הסתייגות ולפיה "מאחר שעמדה זו עוסקת בנושאים שטרם נתלבנו במלואם בבתי המשפט או על ידי רשויות המס, אין בה ערובה כי תתקבל על ידי שלטונות המס או על ידי בתי המשפט, מה גם שהמדובר בפרשנות דבר חקיקה חדש ביותר". היועץ המשפטי של עמידר קבע כי לדעתו חוות הדעת "נכונה וקולעת", וכי זה מעמדם המשפטי של חוזי מקבצי הדיוור בהיותם חוזים לשכירת דירת מגורים.

מאחר שעמידר אימצה את חוות הדעת היא נמנעה כאמור מלדרוש מיזמים שחתמו על חוזה מ-1.1.05 לשלם מס בולים, אף שהם לא קיבלו משלטונות המס פטור מתשלום זה.

בתשובתו של סמנכ"ל בכיר לאכיפת הגבייה ברשות המסים למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008 נאמר כי "עמדת אגף המכס ומע"מ הייתה כי ההקלה של ביטול החבות במס בולים בקשר עם דירות מגורים לא תחול על הסכמי שכירות של דירות מגורים שהושכרו לעוסקים מורשים לצורך עסקיהם, ובכלל זה לחברת עמידר... עמידר החליטה על בסיס חוות הדעת המשפטית... אשר עניינה הוא הסכם המחאת זכויות על פי הסכם מקבץ דיוור, שאין צורך לבייל הסכמי מקבצי דיוור שנחתמו בשנת 2005. חוות דעת זו, כלל לא הועברה לעיונו של אגף המכס ומע"מ ולא הובאה לידיעתו. חברת עמידר לא התייעצה עם אגף המכס ומע"מ בקשר עם חוות הדעת המשפטית דנן ולא יידעה את אגף המכס ומע"מ כי בכוונתה שלא לדרוש לבייל הסכמי מקבצי דיוור שנחתמו ביום 1.1.05 ואילך".

משרד מבקר המדינה העלה כי סכום מס הבולים שהפסידה קופת המדינה בגין חוזים שנחתמו משנת 2005, ואשר לא שולם בעקבות חוות הדעת, מסתכם בכ-1.4 מיליון ש"ח.

מנכ"ל עמידר הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי עמידר הסתמכה על ייעוץ משפטי שקיבלה הן במקרים שבהם שולם מס בולים על חוזים שנחתמו בשנת 2005 והן במקרים שבהם נחתמו חוזים "לתקופה בלתי מסוימת".

מהאמור לעיל עולה כי הבדלי הגישות בין רשות המסים לעמידר באשר לחוזים שנחתמו בשנת 2005 ולחוזים לתקופה בלתי מסוימת גרמו לכך שעמידר לא עמדה על כך שהיזמים ישלמו את מס הבולים, וממילא המידע על כך לא נמסר לאגף המכס. לפיכך יש חשש שנגרם לאוצר המדינה הפסד כספי ניכר במסגרת עסקאות שבוצעו עם המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה מאחר שעמידר היא גוף ציבורי ושלוחה של משרד הקליטה והיא אמורה להיות אחראית לשמירת האינטרס הציבורי, היה עליה להיוועץ באגף המכס לפני שפטרה את היזמים מתשלום מס בולים. סביר להניח שהיזמים אף הביאו בחשבון את עלויות מס הבולים כאשר הגישו הצעת מחיר למדינה, ולפיכך הפסידה המדינה פעמיים - בכך ששילמה סכום גדול יותר ובכך שלא גבתה את המס.

בתשובתו של סמנכ"ל בכיר לאכיפת הגבייה ברשות המסים למשרד מבקר המדינה הוא מציין "כי ככלל תקופת ההתיישנות בנוגע לגביית מס בולים שלא שולם קבועה בחוק מיסים עקיפים (מס ששולם ביתר או בחסר) התשכ"ח - 1968, והיא עומדת על 3 שנים ממועד הביול. מטבע הדברים עובדה זו מקשה על גביית המס החסר כיום, בחלוף למעלה מ-3 שנים מאז המועד בו ההסכמים היו צריכים להיות מבוילים. זאת ועוד, לאחר ביטולו המוחלט של החיוב במס בולים ביום 1.1.06 נתקבלה החלטה מערכתית פנימית, לפיה מטעמים פרקטיים של שיקולי עלות תועלת ובעיקר מגבלות כח אדם, ככלל לא תערכנה ביקורות יזומות כי אם עיקר המאמץ ירוכז בגביית חובות פתוחים".



משנת 1990 עד סוף שנת 2005 חתמה עמידר, כשלוחתו של המשרד, עם יזמים על חוזים לשכירת מקבצי דיור בסכום כולל של כארבעה מיליארד ש"ח (סכום נומינלי לא כולל מע"מ). על פי תחשיבי משרד מבקר המדינה, סכום מס הבולים שהיזמים היו צריכים לשלם עבור חוזים אלה מסתכם בכ-18 מיליון ש"ח (כולל מע"מ). לפי חישובי משרד מבקר המדינה, הפסדה של קופת המדינה בשל מחדלי אגף המכס ומאחר שעמידר לא נתנה דעתה לעניין זה הסתכם ב-9.5 מיליון ש"ח לפחות.

יחידות דיור לא מאוכלסות

מתלונות שהתקבלו בנציבות תלונות הציבור שבמשרד מבקר המדינה ומהסבריהם של מנהלי המחוזות במשרד הקליטה לנציגי משרד מבקר המדינה עולה כי מספר העולים הקשישים הזקוקים לדירות גדול בהרבה ממספר הדירות במקבצים ובפתרונות הדיור האחרים, לכן היה צפוי שהתפוסה במרבית המקבצים תהיה מלאה. למרות זאת העלתה הביקורת כי בינוי 2008 היו 657 יחידות דיור פנויות במקבצי דיור. 208 מהדירות היו פנויות זמן קצר, והדבר נגרם בשל תחלופת דיירים ומאחר שהמשרד קיבל מקבץ דיור חדש במאי 2008, ו-449 דירות אחרות פנויות בין חצי שנה ל-18 שנים. לדוגמה, 14 דירות במלון בתל אביב פנויות מהשנים 1991-1992, תשע דירות במקבץ באזור חיפה פנויות משנת 2004, 14 דירות במקבץ בצפון פנויות מהשנים 2003-2006. הדירות הפנויות במשך זמן רב שיעורן כ-4% מכלל יחידות הדיור במקבצי הדיור שהמשרד שוכר, ועלותן המצטברת מיום שהתפנו ועד יוני 2008 מסתכמת בכ-46 מיליון ש"ח.

התברר כי הסיבה לאי-אכלוסן של יחידות דיור בחלק מהמקבצים היא שמשרד הקליטה שכר מקבצי דיור במקומות שבהם יש עודף היצע של פתרונות דיור, בייחוד בפריפריה בצפון ובדרום. להלן כמה דוגמאות בולטות:

1. מקבץ ו' בעכו: בדצמבר 2001 פרסם משרד הקליטה מכרז לבניית מקבצי דיור וקבלת שירותי דיור בכמה אזורים ברחבי הארץ. במאי 2002 חתם המשרד עם היזמים על חוזה לשכירת 200 יחידות דיור - 128 יחידות של חדר אחד ו-72 יחידות של שני חדרים. על פי החוזה התחייב היזם למסור למשרד את המקבץ עד אפריל 2004. נקבע כי תקופת ההתקשרות היא עשר שנים מיום קבלת המקבץ, וכי למשרד יש אופציה להארכת תקופת ההתקשרות בחמש שנים.

(א) הביקורת העלתה כי המקבץ נמסר למשרד הקליטה בפברואר 2005 ואכלוסו החל רק בינואר 2008, כשלוש שנים לאחר שנמסר. יוצא אפוא שמשרד הקליטה שילם ליזם מפברואר 2005 ועד יוני 2008 כ-14.9 מיליון ש"ח עבור דירות שאינן מאוכלסות, כ-14.6 מיליון ש"ח מהם עבור פרק הזמן שבין פברואר 2005 לדצמבר 2007, שבמהלכו היה המקבץ ריק מדיירים. נוסף על כך שילם המשרד לעמידת תמורת פרק הזמן האמור כ-300,000 ש"ח עבור ניהול ופיקוח ובסך הכול שילם משרד הקליטה עבור המקבץ הריק כ-15.2 מיליון ש"ח.

כאמור, משרד השיכון מקים הוסטלים עבור קשישים חסרי דיור. מנהל אגף הדיור הסביר למשרד מבקר המדינה כי כחצי שנה לפני שמשרד הקליטה קיבל את המקבץ לחזקתו סיים משרד השיכון את בנייתו של הוסטל בעכו, וההוסטל אוכלס על ידי עולים קשישים שאמורים היו להשתכן במקבץ. עקב כך לא אוכלסו הדירות במקבץ. מנהל אגף הדיור הוסיף בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בפרק הזמן שבין מועד היציאה למכרז בדצמבר 2001 ובין מועד קבלת המקבץ מהיזם בפברואר 2005 חלו שינויים דמוגרפיים בעיר שגרמו לעולים רבים לעזוב אותה ולעולים אחרים שאינם מתגוררים בעיר להתנגד לעבור אליה. בתשובתו של משרד השיכון למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 הוא הודיע כי בניית המבנה התמשכה זמן רב היות ששני קבלנים אשר זכו במכרז לבנייתו פשטו את הרגל.

בשנת 2005 בדק משרד הקליטה אפשרות להסב את המקבץ למרכז קליטה וכן קיים משא ומתן עם מכללה שחשבה לשכור את אחד המבנים למעונות לסטודנטים, אולם הדברים לא יצאו אל הפועל. ביולי 2007 הוקצו יחידות דיור במקבץ לאכלוס על ידי המשרד לענייני גמלאים.

מתשובתו של משרד הקליטה עולה כי במהלך הביקורת אוכלסו דירות נוספות, וכי בדצמבר 2008 כבר אוכלסו 149 דירות במקבץ.

(ב) בד בבד עם שכירת המקבץ היה משרד הקליטה קשור בחוזה מ-1998 לשכירת מקבץ דיור נוסף בעכו. ביולי 2003 האריך המשרד את תקופת החוזה בחמש שנים נוספות מינואר 2003 עד סוף דצמבר 2007. בדצמבר 2007 האריך המשרד את תקופת החוזה בשלושה חודשים נוספים עד סוף מרס 2008. עד מועד זה כבר פינה משרד הקליטה את כל דיירי המקבץ שנותרו בו, וכ-80 מהם הועברו למקבץ ו'.

מנהל מחלקת הדיור במחוז חיפה הסביר למשרד מבקר המדינה במאי 2008 כי משרד הקליטה העביר את מקבץ ו' לאכלוס על ידי המחוז רק בדצמבר 2007, וכי מאז אוכלסו 105 יחידות הדיור במקבץ (לרבות 20 יחידות הדיור שאכלס המשרד לענייני גמלאים), ברובן על ידי דיירים שפונו מהמקבץ הנוסף בעכו, אולם בשל עודף פתרונות הדיור בצפון הוא לא מצא זכאי דיור ציבורי שיסכימו לעבור למקבץ בעכו. לדבריו, אם לא יימצאו בכל מרחב הצפון זכאים שיסכימו להתגורר במקבץ הוא ינסה להציע את המקבץ לזכאים מאזורים אחרים בארץ.

לדעת משרד מבקר המדינה ייתכן שתואם בין משרד השיכון למשרד הקליטה והתאמת ההיצע לביקוש, דהיינו התאמת מספר יחידות הדיור שמשרד הקליטה העמיד לרשות הזכאים לצפי של מספר הזכאים, היה מונע מצב שבו במשך שלוש שנים מקבץ ו' עמד ריק.

2. מקבץ דיור בשדרות: באוקטובר 2002 חתם המשרד על חוזה לשכירת 169 יחידות דיור במקבץ בשדרות לפרק זמן של עשר שנים וקיבל לרשותו את המקבץ ביוני 2004. לדברי מנהל אגף הדיור, הדיירות נועדו לשמש את אוכלוסיית הזכאים לדיור ציבורי בשדרות, בנתיבות ובאופקים.

התברר כי בין יוני 2004 ליוני 2008 אכלס המשרד רק 47 יחידות - פחות משליש מיחידות הדיור במקבץ, ולפיכך נותרו במקבץ 122 יחידות ריקות. לדברי מנהל אגף הדיור לא ניתן לאכלס את המקבץ בגלל חששם של דיירים פוטנציאליים מהמצב הביטחוני ששרר בעיר בעקבות נפילת רקטות קסאם. במהלך השנים אפשר המשרד לגורמים ממלכתיים שונים כמו משרד הביטחון, נציבות מס הכנסה, מינהלת סל"ע, משרד הבריאות, משרד החוץ ועיריית שדרות להשתמש בחלק מהדיירות תמורת תשלום הוצאות תחזוקה שוטפות בלבד, אך רוב הדיירות נשארו פנויות ולא שימשו למטרה שלשמה נועדו. במהלך הביקורת, ביוני 2008, קיבלה ועדת השרים לענייני הנגב והגליל את הצעת משרד הקליטה ולפיה דירות במקבץ יוקצו לסטודנטים הלומדים במכללה הסמוכה לעיר שדרות או במוסדות להשכלה גבוהה באזור.

על פי חישובי משרד מבקר המדינה שילם המשרד עבור 122 יחידות הדיור הריקות במקבץ במשך ארבע שנים סכום כולל של כ-11 מיליון ש"ח.

3. הביקורת העלתה כי משרד הקליטה מחזיק בדירות ריקות גם באזור המרכז, אף שיש באזור זה עודף ביקוש לדירות. ביוני 2008 עמדו לרשות המשרד שישה מקבצים באזור המרכז ובהם היו 123 יחידות דיור פנויות במשך חצי שנה ויותר. להלן דוגמאות:

(א) המלון בתל אביב: (ראו לעיל, בפרק על חוזים ל"תקופה בלתי מסוימת") במלון 67 יחידות דיור של שני חדרים, דהיינו 134 חדרים בסך הכול, ומשרד הקליטה משלם עבור כל חדרים.

יצוין כי כל היחידות במלון בנויות באופן המאפשר לשכן בהן שני דיירים, מאחר שהן כוללות שני חדרים, מטבח ושירותים משותפים. בביקור של נציגי משרד מבקר המדינה במלון במאי 2008 התברר כי במרבית היחידות המאוכלסות מתגורר קשיש אחד בלבד והחדר השני ביחידת הדיור נותר ללא שימוש. ההסבר שניתן לכך הוא שבמרבית היחידות אין הפרדה בין שני החדרים והכניסה אליהם היא משותפת. יוצא אפוא שמשרד הקליטה משלם ליחידת דיור המשמשת רק קשיש אחד סכום כפול. על פי חישובי משרד מבקר המדינה העלות למגורים לקשיש במלון זה גבוהה בכ-120% מדמי השכירות הממוצעים של יחידת דיור במקבצים האחרים ברחבי הארץ.

במועד הביקורת התגוררו במלון 26 קשישים על בסיס קבוע. כמו כן התגוררו במלון 20 עולים שהם מקרי סעד, והכוונה הייתה לשכנם לזמן קצר, אולם הם נשארו להתגורר במלון משום שלא נמצא להם פתרון דיור אחר.

משרד הקליטה הסביר בתשובתו כי בשנת 2002 שקל המשרד להפסיק את ההתקשרות עם המלון, אולם לא מצא חלופות דיור הולמות. לטענתו, מאחר שהמלון שוכן באזור המרכז הוא משמש "רזרבה" לשעת הצורך בעבור המשרד, הן לצורך קליטת עולים המגיעים מנמל התעופה וזקוקים לכמה ימים לצורך התארגנות והן לצורך קליטת עולים ממקבצים אחרים שהמשרד היה חייב לפנותם. לדברי המשרד לא תמיד אפשר למצוא מקום לעולים בבתי מלון רגילים ובייחוד לא בשעות הלילה. מאחר שמדיניות המשרד היא לשמור על כ-100 מיטות פנויות באופן שוטף לצורך מצבי חירום, לא התקבלה במשרד החלטה לאכלס את המלון בקשישים על בסיס קבוע (כלומר, להסב

אותו למקבץ דיור). המשרד ניסה לבחון חלופות לשכירות בתל אביב אולם ללא הצלחה, אך עם זאת הוא בודק אפשרויות להורדת העלויות.

בעל המלון הסביר בתשובתו מדצמבר 2008 למשרד מבקר המדינה כי דמי השכירות במלון גבוהים מאחר שהם כוללים תשלום עבור שירותים נוספים שהמלון מספק לעולים ואת ההוצאות הקבועות והשוטפות של המלון. מאחר שחלק מאוכלוסיית המלון היא מבוגרת וחולה, מתעורר לעתים צורך לספק לכל דייר יחידה נפרדת וממילא החדר השני ביחידה נשאר ריק. לדבריו, במשך השנים מילא המלון צרכים אחרים של משרד הקליטה, ובייחוד אכלוס מידי של עולים בעתות חירום, ולכן יש תמיד חדרים מרוהטים ונקיים שערוכים לקליטה פתאומית של עולים, ועל פי דוחות עדכניים התפוסה בדצמבר 2008 הייתה 50% מהיחידות במלון. בעל המלון הוסיף בתשובתו כי התפוסה במלון משתנה בהתאם לגלי העלייה, וכי בתקופות של גלי עלייה גדולים תפוסת המלון הייתה כמעט מלאה.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי ביוני 2008 לא היו מאוכלסים 88 מבין 134 חדרי המלון, וכי 46 מהם לא היו מאוכלסים יותר משמונה שנים ברציפות, אולם משרד הקליטה משלם גם בעבורם תשלום מלא. עוד נמצא כי בשנים 2007-2008 התפוסה הממוצעת ב-88 מחדרי המלון המשמשים ללינת לילה הייתה כ-5% בלבד. על פי אומדן שעשה משרד מבקר המדינה, בגלל התפוסה הנמוכה ומאחר שהמשרד משלם עבור כל החדרים ללא קשר לתפוסה, עלות ממוצעת ללינת יחיד בחדרים אלה הייתה כ-2,070 ש"ח ללילה.

לדעת משרד מבקר המדינה לנוכח הצמצום בהיקף העלייה על משרד הקליטה לשקול את מדיניותו באשר לשמירת חדרים פנויים במלון בתל אביב ולהביא בחשבון שיקולים של עלות לעומת תועלת. יצוין שלמשרד יש חדרים פנויים בפריפריה בעלות נמוכה יותר (ראו לעיל), שאותם הוא אינו מצליח לאכלס, והם יכולים לשמש לו פתרון חלופי לאותן מטרות. על המשרד לבחון דרכים יעילות יותר למילוי הצורך בחדרים זמינים, לרבות ניצול של חדרים בפריפריה שממילא עומדים ריקים בלא שימוש. לחלופין על המשרד לשקול להפעיל את המלון כמקבץ פעיל ולשכן בו זוגות של עולים קשישים ובכך לנצל את החדרים הזוגיים במלון.

(ב) המלון בבני ברק: (ראו לעיל, בפרק על חוזים ל"תקופה בלתי מסוימת") בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בתקופת הביקורת היו במקבץ זה שבע יחידות דיור פנויות, כמפורט: אחת משנת 2000, שתיים משנת 2006, שלוש משנת 2007 ואחת ממרס 2008. סגנית מנהלת מחוז תל אביב והמרכז והממונה על הדיור במחוז הסבירה לנציגי משרד מבקר המדינה במאי 2008 כי המלון אינו מופיע ברישומי המחשב ולכן אין באפשרותה לקבל עדכונים על מספר הדירות הפנויות במקבץ זה. הביקורת העלתה כי העלות המצטברת של שכירת הדירות הריקות עד יוני 2008 הסתכמה בכ-630 אלף ש"ח.

בתשובתו של משרד הקליטה למשרד מבקר המדינה הוא הודיע כי בדצמבר 2008 נותרו במלון שלוש דירות פנויות בלבד, וכי הממונה על הדיור במחוז מטפלת באופן שוטף בעולים המתגוררים במקבץ וכבר יודעת כמה מהדירות בו פנויות.

מהאמור לעיל עולה שלמרות הביקוש הרב לפתרונות דיור בקרב עולים באזור המרכז ולמרות דמי השכירות הגבוהים שמשלם משרד הקליטה, התפוסה במלון בתל אביב נמוכה מאוד ובמלון בבני ברק הוחזקו שבעה חדרים פנויים במשך שנים. העלות המצטברת של שכירת החדרים הפנויים בשני בתי המלון עד יוני 2008 הסתכמה בכ-21 מיליון ש"ח.

(ג) מקבץ ז' בתל אביב: משרד הקליטה שכר את המקבץ באוגוסט 2003 לפרק זמן של חמש שנים. המקבץ כולל 120 יחידות דיור - 86 מהן הושכרו למשרד הקליטה, ו-34 הדירות הנותרות, שהמשרד לא הסכים לקבל בגלל מצבן, הושכרו לשוכרים בשוק הפרטי ובהם קשישים וסטודנטים. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בבניין יש שתי יחידות דיור שהמשרד שוכר ומשלם בעבורן אך אינו מאכלס אותן - דירה אחת התפנתה ביוני 2006, והדירה השנייה התפנתה בינואר 2007. סגנית מנהלת מחוז תל אביב והמרכז והממונה על הדיור במחוז הסבירה לנציגי משרד מבקר המדינה במאי 2008 כי היא לא מפנה לדירות אלה קשישים הזכאים לדיור ציבורי כיוון שהן שוכנות בקומת פרטר (מתחת לקומת קרקע), וכי מצבן גרוע עד כדי כך שאינן ראויות למגורי אדם.

על פי חישובי משרד מבקר המדינה שילם משרד הקליטה כ-110 אלף ש"ח עבור שתי היחידות הריקות מיום פינוין (יוני 2006 וינואר 2007) ועד יוני 2008.

בביקור של נציגי משרד מבקר המדינה במקבץ במאי 2008 הם התרשמו שמצבן של הדירות המושכרות לשוכרים פרטיים דומה למצבן של שתי הדירות שהמשרד לא מאכלס ואף גרוע יותר. כמו כן התברר לנציגי משרד מבקר המדינה כי הדירות הפנויות, שעבורן משלם המשרד שכר דירה מלא, משמשות מחסנים זמניים לציוד של עובדי המקבץ.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הקליטה כי עליו לפעול לכך שהיום ישירות את הדירות למגורים ולחלופין עליו להפסיק את ההתקשרות לשכירת דירות אלה.

בתשובתו של משרד הקליטה למשרד מבקר המדינה הוא הודיע כי בעקבות הערות הביקורת שונו תנאי השכירות בחוזה להארכת תקופת ההתקשרות בחמש שנים נוספות, שנחתם בספטמבר 2008. בחוזה זה נקבע כי המשרד ישלם רק עבור 84 מבין 120 יחידות הדיור, וכי היום רשאי לאכלס בעצמו את יתר 36 היחידות.

משרד האוצר הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בכוונתו לבחון בשיתוף משרד הקליטה ומשרד השיכון צעדים לטיפול בבעיית החדרים הפנויים.

מקבצים שתקופת ההתקשרות לשכירתם עומדת להסתיים: אם משרד הקליטה אינו מעוניין לחדש את החוזים לשכירת מקבצים שתקופת ההתקשרות בעניינם עומדת להסתיים, הוא אינו מאכלס יחידות שמתפנות, ולכן נשארות בהם דירות ריקות במשך חודשים ואף שנים. על פי החוזים שחתם המשרד עם היוזמים הוא התחייב לשלם את אותו המחיר עבור דירה מאוכלסת ועבור דירה פנויה.

לדוגמה, מועד סיום החוזה עם מקבץ ח' שבמרכז הארץ, הכולל 97 יחידות דיור, הוא אוגוסט 2009. משרד הקליטה החליט שלא להאריך את תקופת ההתקשרות עם היוזם ולפיכך הפסיק כבר במאי 2005 לאכלס דירות שהתפנו. מנהל אגף הדיור הסביר שהמשרד החליט להעביר חלק מהקשישים למקבץ חדש שבו 168 יחידות דיור ומועד קבלתו נקבע למאי 2008. עקב כך בין מאי 2005 למאי 2008 נאלץ המשרד לשלם דמי שכירות בעד עשרות דירות לא מאוכלסות במשך חודשים רבים, ולעתים אף שנים. נמצא כי בתקופת הביקורת היו במקבץ שבע יחידות פנויות - שלוש דירות ממאי 2005, מינואר 2007 ומדצמבר 2007; וארבע דירות אחרות מתחילת שנת 2008. מכיוון שקיים פער של יותר משנה בין סיום החוזה במקבץ ח' ובין מועד קבלת המקבץ החדש, ייוותרו עשרות דירות ריקות בפרק הזמן האמור והמשרד ישלם עבורן מחיר מלא.

לפי חישובי משרד מבקר המדינה, עבור פרק הזמן שמיום קבלת המקבץ החדש במאי 2008 ועד מועד סיום החוזה במקבץ ח' באוגוסט 2009 ישלם משרד הקליטה כארבעה מיליון ש"ח עבור דירות שלא נעשה בהן כל שימוש. יש לציין כי תופעה זו התרחשה גם במקבצים אחרים שאותם פינה המשרד בעבר, וכי בשנים הבאות תישנה תופעה זו כאשר ירצה המשרד לצמצם את מספר מקבצי הדיור.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהמשרד יצמצם את התקופות החופפות ויכלול בחוזה סעיפים המאפשרים לו פינוי בהדרגה של המקבץ תוך צמצום עלויותיו. ראוי שהמשרד ישקול השגת פתרון דומה לפתרון שהושג במקבץ ז' (ראו לעיל), דהיינו תשלום בהתאם לתפוסה בפועל של חלק מהיחידות, בייחוד במקרים שבהם ידוע לו מראש שבכוונתו לפנות את המקבצים בתום תקופת ההתקשרות.



לדעת משרד מבקר המדינה יש לבחון מחדש את האפשרות לצמצם את מספר מקבצי הדיוור בשל עלויותיהם הגבוהות ובשל הצמצום הטבעי בהיקף אוכלוסיית העולים הזקוקים לפתרונות דיוור.

מרכזי קליטה לעולים

משרד הקליטה מפעיל 22 מרכזי קליטה, שניים מהם באמצעות עמידר והיתר באמצעות הסוכנות, והוא משלם שכירות בעבור 12 מרכזי קליטה. בתקציב המשרד לשנת 2008 הוקצו לשם כך 78 מיליון ש"ח.

מרכזי הקליטה מטפלים כאמור בקליטה ראשונית של עולי אתיופיה, וביוני 2008 התגוררו בהם כ-9,000 עולים. על פי נוהלי משרד הקליטה, העולים אמורים להתגורר במרכזי הקליטה בין שנה לשנתיים ולאחר מכן הם זכאים למענקי דיוור למציאת פתרון דיוור קבוע. העולים משתתפים בעלות שכר הדירה בסך של כ-250 ש"ח לחודש בממוצע, ובמרבית מרכזי הקליטה הם גם משתתפים בתשלום ההוצאות השוטפות של הדירה, כמו הוצאות על חשמל ומים.

משרד מבקר המדינה בדק את חווי ההתקשרות עם מרכזי הקליטה, ולהלן ממצאי בדיקתו:

1. מרכזי קליטה ט': משרד הקליטה מפעיל באמצעות הסוכנות את מרכזי הקליטה לעולים יוצאי אתיופיה באזור ירושלים. אכלוס מרכזי הקליטה החל ביוני 1999, ובמועד הביקורת התגוררו בו כ-1,300 עולים, מהם כ-800 ילדים.

באפריל 1999 התקשרה עמידר עם היזם לפרק זמן של חמש שנים מיוני 1999 לשכירת 440 יחידות דיוור של שניים ושלושה חדרים לצורך הפעלת מרכזי קליטה. בחוזה ניתנה אופציה להארכת תוקף ההתקשרות ב-60 חודשים, בתנאי שהמשרד יודיע על כך בכתב ליזם בתום 48 חודשים מיום כניסת החוזה לתוקף ולכל המאוחר עשרה חודשים לפני תום תקופת החוזה.

בפברואר 2003 פרסם משרד הקליטה מכרז פומבי לקבלת הצעות לשכירת אתרי קליטה ומתן שירותי דיוור לעולים מאתיופיה, אולם לא הצליח למצוא במסגרת המכרז מקום חלופי למרכזי הקליטה. בדצמבר 2004 נחתם חוזה הארכה בין עמידר ליזם המקורי למשך 63 חודשים נוספים, והוא הוארך רטרואקטיבית מיוני 2004 עד ספטמבר 2009. סכום דמי השכירות שנקבע הוא זה שבחוזה המקורי, בתוספת הצמדה למדד מיוני 1999 עד יוני 2004.

מתברר שמשרד הקליטה פנה אל ועדת הפטור ממכרז בבקשה לפטור ממכרז את ההתקשרות עם היזם רק בספטמבר 2004, שלושה חודשים לאחר תום תקופת החוזה המקורי ועשרה חודשים לאחר

המועד שהיה עליו להודיע ליוזם על רצונו לממש את האופציה. ועדת הפטור המליצה לחשכ"ל בישיבתה ממאי 2005 לאשר את הבקשה בנימוק ש"המשרד ניהל מו"מ והצליח לסכם על מימוש האופציה לתקופה של חמש שנים מבלי להעלות את המחיר, על אף דרישותיו לשיעור שטחי ציבור, מבנה ציבור ועוד". הוועדה אף הנחתה את משרד הקליטה לקיים משא ומתן עם היוזם בהשתתפות נציגי החשכ"ל לצורך הפחתת מחיר השכירות. לנוכח המלצת הוועדה אישר החשכ"ל את הפטור לפרק הזמן שבין יוני 2004 לספטמבר 2009.

התברר כי היוזם חתם למעשה על החוזה המחודש בדצמבר 2004, כחצי שנה לאחר הסתיים החוזה המקורי, ומועד תחילת החלתו נקבע רטרואקטיבית ליוני 2004. יוצא אפוא שוועדת הפטור אישרה את הפטור ממכרז שנה לאחר שהחוזה נכנס לתוקף בפועל ולפיכך מתן הפטור נועד לאשרר מעשה שכבר נעשה ולכן הנחיית הוועדה למשא ומתן להורדת המחיר כבר לא הייתה בת ביצוע.

2. מרכז קליטה ה': הסוכנות התקשרה מטעם משרד הקליטה עם יזם במרס 2001 לצורך שכירת 31 יחידות דיור, מהן שתי יחידות של חמישה חדרים, לשם הפעלת מרכז קליטה באזור הדרום לפרק זמן של חמש שנים ממאי 2001. בחוזה נקבעה אופציה להאריך את תקופת החוזה בחמש שנים נוספות. אכלוס מרכז קליטה החל בסוף שנת 2001, ובמועד הביקורת התגוררו במרכז הקליטה כ-190 עולים.

נמצא כי משרד הקליטה משלם בדרך כלל רק עבור חדרי המגורים שבמרכזי הקליטה, וכי את החדרים או האולמות שבמרכזי הקליטה, המשמשים מבני ציבור, מממן היוזם. גם המכרז הפומבי שפורסם בפברואר 2003 כלל תנאי זה וצוין בו כי שטחי הציבור צריכים להיות תואמים למספר יחידות הדיור¹⁹.

בחוזה לשכירת מרכז קליטה ה' ממרס 2001 נכללה התחייבות היוזם להתקנת ארבע כיתות, שלושה חדרי משרדים וחדר כביסה בקומת המחסנים שבבניין שישמשו את הדיירים. בחוזה הודגש כי דמי השכירות הם תמורה מלאה לשימוש במושכר, לרבות בשטחים הציבוריים. יצוין כי שמאי שהעריך בדצמבר 2000 את דמי השכירות הראויים במרכז קליטה קבע כי מחיר השכירות שהוצע הוא סביר רק אם היוזם יתקין בנכס על חשבוננו כיתות ומשרדים.

(א) היוזם התקשה בקבלת טופס אכלוס מהרשות המקומית בשל בעיות הנוגעות לקומת המרתף, ולכן הוא לא סיפק את השטחים הציבוריים שהתחייב לספק על פי החוזה. משרד הקליטה נאלץ לשכור ארבע כיתות בבית ספר סמוך בעלות ממוצעת של 5,000 ש"ח לחודש ולהסב את אחת מבין 31 הדירות למשרדים; לאחר מכן הסבה הסוכנות דירה נוספת של חמישה חדרים לכיתות לימוד כתחליף לשכירת כיתות מבית הספר.

ויתור משרד הקליטה על זכויותיו לקבל מהיוזם שטחים ציבוריים על פי ההסכם בשל דרישות העירייה מהיוזם חייב אותו להמשיך לשלם שכר דירה גם עבור שתי דירות שהוסבו בהסכמתו לכיתות ולמשרדים.

(ב) בספטמבר 2006 קיים משרד הקליטה משא ומתן עם יזמים חדשים, שהיו מעוניינים ברכישת מרכז קליטה, ובמסגרתו סוכם כי היוזמים החדשים יפעלו להכשיר את קומת המרתף שבמרכז קליטה לפתיחת שישה משרדים ומועדון וכן ישכרו על חשבונם ארבע כיתות לימוד בבית ספר

19 למשל, לכל 50 יחידות דיור של שני חדרים נדרש היוזם לספק חמש כיתות לימוד וחדר מורים, והתמורה עבור יחידות הדיור תכלול גם את התמורה עבור שטחי ציבור.

הסמוך למרכז. עוד סוכם כי המשרד ישתמש באחת הדירות במרכז הקליטה להפעלת משרדים. בפועל הסיכומים במסגרת המשא ומתן לא בוצעו, ובמקום זה נחתם חוזה חדש בין הסוכנות ליזמים החדשים מינואר 2007 עד דצמבר 2011, בו סוכם כי משרד הקליטה ימשיך להפעיל כיתות ומשרדים בשתי דירות ואף ימשיך לשלם בעבורן, אולם לא ישלם עבור תשלומי הצריכה השוטפים בגינן. כמו כן סוכם כי היזמים ישכרו מיד ועל חשבונם שתי כיתות מבית הספר הסמוך לשימושם של הסוכנות ומשרד הקליטה. היזמים הודיעו למנהל אגף הדיור רק כעבור שנה, בדצמבר 2007, כי נשכרו כיתות לימוד מבית הכנסת הסמוך במקום מבית הספר.

התפשרותו של משרד הקליטה בעניין דרישתו להכשרת קומת המרתף בעת חתימת החוזה עם היזמים החדשים חייבה אותו להמשיך ולהפעיל שתי דירות בתור כיתות לימוד ומשרדים. ההפסד של המשרד בגין תשלום דמי השכירות עבור דירות אלה הסתכם בכ- 397,000 ש"ח לכל תקופת החוזה המחדש.

משרד הקליטה הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה לגבי מרכז קליטה ה' כי על אף כל הקשיים שהערים היזם ובגלל מחסור במקומות חלופיים, נאלץ המשרד להתפשר אתו הן בעניין דרישת הפיצוי המוסכם והן בנוגע לשימוש השוכרת בשטחים הציבוריים. המשרד הוסיף כי מדובר במרכז קליטה שבו דירות גדולות שהמשרד יכול לשכן בהן משפחות ברוכות ילדים, שלא כרוכם המכריע של מרכזי הקליטה שבהם "מפצלים" את המשפחות הגדולות בין שתי דירות.

מרכז קליטה ה' הוא מרכז קטן שעלויות הפעלתו גדולות יחסית למספר המשתכנים בו, בייחוד עקב סגירת יחידות דיור לטובת שטחים ציבוריים ובשל בעיות תחזוקה. לדעת משרד מבקר המדינה על המשרד לבחון מחדש את כדאיות עלות ההפעלה לקראת תום תקופת החוזה וקודם שיחדשו שוב ולבחון חלופות אחרות במהלך התקופה.

שהות עולים במרכזי הקליטה

כאמור, על פי נוהלי משרד הקליטה העולים אמורים להתגורר במרכזי הקליטה בין שנה לשנתיים ובמהלך פרק הזמן הזה הם אמורים למצוא פתרון דיור קבוע, שעל מנת לממנו הם מקבלים מענקי דיור כסיוע. יצוין כי מענקי הדיור ניתנים רק למשפחות עולים מאתיופיה (ולא ליחידים) לפי סיווגם ב"קבוצות זכאות" שנקבעו בהתאם ליישוב, למספר הנפשות במשפחה ולשנת העלייה.

1. נמצא כי בשניים מבין מרכזי הקליטה מתגוררות גם כ-60 משפחות מעל לשנתיים בשל בעיות גיור או בעיות משפחתיות, 40 מהן במרכז הקליטה ט' שבאזור ירושלים ו-20 במרכז קליטה בחיפה.
2. במועד הביקורת התגוררו במרכזי קליטה ברחבי הארץ כ-750 עולים יחידים; כ-100 מהם מתגוררים יותר משנתיים במרכז קליטה ט' שבאזור ירושלים. עולים אלה נשארו במרכזי הקליטה כיוון שהם לא מצאו פתרון דיור חלופי.

מאחר שהעולים היחידים לא זכאים למענקי דיור אין להם תמריץ לצאת ממרכזי הקליטה. השלמה עם המצב הקיים עלולה לגרום לכך שעם הזמן ישמשו מרכזי הקליטה לדיור קבע ולא יוכלו למלא עוד את ייעודם המקורי. לדעת משרד מבקר המדינה על משרד הקליטה, בהתייעצות עם משרד האוצר, לבחון הצעת תמריצים שיעודדו את העולים היחידים לחפש דיור קבע מחוץ למרכז הקליטה ובכך לפנות את הדירות במרכזי הקליטה לקליטת עולים שזה מקרוב הגיעו.

משרד האוצר הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי עולים יחידים יוצאי אתיופיה הגרים במרכזי קליטה זכאים להלוואות תקציביות לרכישת דירה בריבית מסובסדת. בכוונת משרד האוצר לבחון בשיתוף משרד הקליטה את היקף התופעה של שהות ארוכה מהממוצע של אוכלוסיה זו במרכזי הקליטה ואת הסיבות לניצול הנמוך של ההלוואות שהם זכאים לקבל.

משרד הקליטה הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא מסכים עם עמדת הביקורת שיש להעניק תמריצים לעולים יחידים מאתיופיה המתגוררים במרכזי הקליטה.

איחוד הטיפול בעולים בתחום הדיור והשיכון

כאמור, משרד השיכון עוסק, בין השאר, במתן סיוע לחסרי דיור על ידי מתן הלוואות ומענקים לרכישת דירה, השתתפות בשכר דירה, הפעלת תכנית ניסיונית של שכירות ארוכת טווח, ומתן פתרונות דיור בשיכון ציבורי ובכלל זה הוסטלים לקשישים. על פי נתוני משרד השיכון רוב חסרי הדיור הם עולים חדשים. יוצא אפוא שהטיפול בעולים נעשה על ידי שני המשרדים.

במאי 2007 הגיש משרד האוצר הצעה להחלטת ממשלה "להעביר את כלל משימות הסיוע לעולים חדשים בתחום הדיור והשיכון אשר מספק כיום המשרד לקליטת עליה למשרד השיכון". בדברי ההסבר להחלטה נכתב כי "פיצול הטיפול בעולים חדשים בין שני המשרדים מביא לכך שמשרד הקליטה אינו מסוגל לראות את תמונת הסיוע הכוללת, כפי שרואה משרד השיכון אשר מסייע במגוון רחב של פתרונות דיור. הדבר יוצר בזבוז משאבים רב אשר נובע הן מהפיצול האמור והן מכפילות המערכות המטפלות בעולים חדשים".

במכתב של מנהל אגף הדיור למנכ"ל משרד הקליטה מיולי 2007 הוא המליץ שמשרד הקליטה יתנגד להצעה, ובין השאר הוא נימק זאת בכך ש"הוצאת תחום הדיור מסמכות המשרד תגרום להוצאת שאר התחומים בהדרגה וכך המשרד יאבד את הסיבה לקיומו והחמור מכך הטיפול המיוחד בעולים ייפסק על פני הזמן, גם בדיור וגם בשאר התחומים... במשרד הקליטה קיים צוות מקצועי, רובו דובר שפת העולים, מקצועי ומיומן שאכן רואה [את] כל התמונה של פתרונות הדיור לעולים ומתייחס לתחום הדיור כמרכיב חיוני בתהליך קליטת העולה בארץ".

בתשובותיו למשרד מבקר המדינה הסביר משרד האוצר כי הצעת ההחלטה לא הועלתה כלל לדיון בממשלה בשל התנגדותו של שר הקליטה למהלך. עמדת משרד האוצר היא כי איחוד הטיפול בדיור לעולים אכן יאפשר לייעל את ניצול המשאבים ואת פעילותו של המערך לטיפול בפתרונות דיור לעולים. עם זאת, יש לציין כי ועדת ההיגוי הבין-משרדית לבניית דיור מוגן, שחבריה הם נציגים ממשרד השיכון, ממשרד הקליטה וממשרד האוצר, קבעה קריטריונים לאישור פרויקטים לבניית דיור מוגן, בהתבסס על רשימת הממתנים ובהתחשב במספר פתרונות הדיור הקיימים באותו יישוב.

משרד הקליטה בתשובתו למשרד מבקר המדינה חזר על עמדתו וציין כי הם מתנגדים להצעה להפסיק את הטיפול הייחודי שהמשרד מעניק לעולים ולהעביר את הטיפול למשרד השיכון במקום להתמודד עם בעיות הדיור לעולים. עוד ציין המשרד שלדעתו משרד השיכון אינו יכול לתת לעולים טיפול שונה מזה הניתן לוותיקים והוסיף כי שני המשרדים פועלים בתיאום באופן שוטף לקליטת העולים.

לדעת משרד מבקר המדינה ובלי לקבוע עמדה לגופו של עניין, על המשרדים לפעול לייעול המערכת הן מבחינת העלויות והן מבחינת התיאומים הנדרשים ובלי לפגוע בטיפול הניתן לעולים.

סיכום

המשרד לקליטת העלייה מטפל, בין היתר, במתן פתרונות דיור לעולים, בעיקר באמצעות שיכון העולים במקבצי דיור ובמרכזי קליטה. בשנים האחרונות משמשים מרכזי הקליטה את העולים מאתיופיה, ואילו את מקבצי הדיור מאכלסים בעיקר עולים קשישים. במשך השנים התקשר המשרד עם יזמים לצורך שכירת המקבצים ומרכזי הקליטה. משרד מבקר המדינה מצא ליקויים בתהליך ההתקשרות עם היזמים בשלב החתימה על החוזים ובשלב מימוש החוזים, שבעטיים הפסידו משרד הקליטה ואוצר המדינה עשרות מיליוני שקלים.

משרד הקליטה ומשרד השיכון בתיאום עם משרד האוצר מפעילים תכנית ל"שכירות ארוכת טווח", אולם היקפו הקטן של הסיוע הכספי שניתן לעולים פוגע ביכולתם של העולים לשכור דירה. לפיכך ראוי שמשרד הקליטה ומשרד האוצר ישקלו להגדיל את התמריץ לעולים שימצאו פתרון דיור ארוך טווח שלא במסגרת מקבצי הדיור. כמו כן יש לגבש פתרונות שמטרתן לעודד את העולים היחידים למצוא דיור קבע מחוץ למרכזי הקליטה כדי לפנות דירות במרכזי הקליטה לקליטת עולים שזה מקרוב הגיעו.

על משרד הקליטה בשיתוף משרד האוצר להיערך פרק זמן סביר לפני תום תקופת השכירות של מקבצי הדיור לבחינת החלופות העומדות בפניהם ולפעול באמצעות פרסום מכרז או באמצעות הגשת בקשה לפטור ממכרז בהתאם לתקנות חובת המכרזים ובכפוף לנסיבות המשתנות.

חלק ממקבצי הדיור נמסרו למשרד הקליטה לאכלוס באיחור. משרד מבקר המדינה העיר למשרד הקליטה כי מאחר שנכלל בחוזה סעיף כאמור בדבר תשלום פיצוי בגין איחור, שומה עליו, כמי שמופקד על כספי ציבור, לשקול בכל מקרה לגופו בהתחשב בגורמים ובהיבטים משפטיים שונים אם יש מקום לעמוד על כך שישולם לו סכום הפיצוי המוסכם, ובמקרים הראויים אף לדרוש תשלום זה. מן הראוי כי הליך זה יבוצע באופן סדור ומובנה, וכי הוא יתועד כנדרש.

הועלה כי משרד הקליטה שכר מקבצי דיור לפרקי זמן ארוכים גם באזורים שלהם ביקוש נמוך, ועקב כך אוכלסו המקבצים באותם אזורים באופן חלקי בלבד, וכי הוא שילם ליזמים בכל שנה מיליוני שקלים גם עבור הדירות שלא אוכלסו. בהתחשב בשיקולים של היצע לעומת ביקוש, ראוי שמשרד הקליטה יבחן בשיתוף משרד האוצר את האפשרות לצמצם את מספר יחידות הדיור וממילא גם את העלויות של יחידות דיור שאינן בשימוש זה זמן רב.

