

בנייה למגורים - סדרי התקשרות

מאז סוף שנות השבעים מקצה מינהל מקרקעי ישראל לבנייה על פי המלצת משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) לצורך הפעלת בנייה ציבורית באמצעות חברות משכנות שאושרו לכך. בשיטה זו מעניק המשרד לחברות הבונות במסגרת הפרוגרמה של המשרד יתרונות והטבות ובהם: הקצאת קרקעות מדינה לצורך הבנייה בלא מכרז, במחיר שקבע השמאי הממשלתי; מתן הלוואות מסובסדות למימון ביניים של הבנייה; הנחות בהחזר הוצאות פיתוח; התחייבות מצד המשרד לרכוש מהחברות חלק מהדירות, אם הן לא יצליחו למוכרן בשוק; תשלום מענקים לזירוז הבנייה; מתן הלוואות מוגדלות לזכאי המשרד כתמריץ לרכישת הדירות.

תמורת יתרונות והטבות אלה נותנות החברות המשכנות למשרד אפשרות להפעיל בנייה בהיקף הרצוי לו ובמקומות שבהם לדעתו דרושה בנייה. נוסף לכך מתחייבות החברות לתת זכות קדימה לזכאי המשרד לרכוש את הדירות במחירים שייקבעו על דעתו, של המשרד וכן לבנות את הדירות בגודל ובסטנדרד המקובלים עליו ולאפשר לו לקיים פיקוח הנדסי על בנייתן.

עוד בדצמבר 1981 הכין המשרד יחד עם החשב הכללי במשרד האוצר, נוהל למסירת עבודות לחברות משכנות. נוהל זה חייב מכרז במקרים, שבהם יימסרו עבודות במימון מלא של המשרד או שבהם תינתן התחייבות לרכישת כל הדירות שבפרויקט. כן חייב הנוהל עריכת מכרז לגבי אתרים שבהם הביקוש לדירות בשוק או רמת המחירים אינם ידועים, ויש לבחון דברים אלה. עם זאת נקבע, כי באישור מנכ"ל המשרד רשאי המשרד למסור לחברות משכנות, בדרך של משא ומתן, עבודות עם התחייבות רכישה ובלבד שיוקפד כי חלק ניכר מן העבודות יימסר במכרז (בעניין הפעלת בנייה באמצעות חברות משכנות וממצאי הביקורת על כך ראה דוח שנתי 35, עמ' 135, ודוח שנתי 37, עמ' 272).

על הצורך בקיום מכרז למסירת עבודות בנייה באמצעות חברות משכנות עמד משרד מבקר המדינה בדוח שנתי 40, עמ' 128 בנושא הקמת הישוב ביתר. הביקורת העירה על החלטת המשרד להתקשר עם חברה משכנת להקמת הישוב בלא לקיים מכרז, המאפשר תחרות בתנאים שווים עם חברות נוספות. בכך נמנע סיכוי של ממש לבחון הצעות נוספות ולהשיג תנאים טובים יותר משהושגו.

במחצית הראשונה של 1990 קיבלה הממשלה החלטות אחדות שנועדו להבטיח פתרונות דיור למספר ההולך וגדל של עולים ומחוסרי דיור.

ב-14.5.90 החליטה הממשלה לאמץ תכנית לקליטת העלייה, שכללה הפעלת בנייה של 45,000 דירות להרחבת היצע הדיור. בתכנית נקבע, בין היתר, כי המכשיר המרכזי להפעלת הבנייה יהיה המכרז, המתחייב בגלל ההיקף התקציבי חסר התקדים של התחייבויות הממשלה והוצאותיה. על פי התכנית, יוציא המשרד מכרזים פתוחים, על אתרי בנייה בהיקפים של 100 - 500 דירות לאתר, ליזמים שיעמדו בדרישותיו, כולל יזמים מחוץ לארץ. חשיפת הענף ליזמים מחוץ לארץ אמורה, לפי ההחלטה, לגרום להגברת התחרות ולקיצור משך הבנייה.

החלטת הממשלה קבעה שימונה צוות בינמשרדי, שיגיש הצעה להקצאת קרקעות ולתמריצי הבנייה הקיימים, בשיטת המכרז. המכרזים יהיו פתוחים לקבלנים מהארץ ומחו"ל בהתאם לקריטריונים שייקבעו על ידי הצוות. על הצוות הוטל להכין כדגם שלושה מכרזים לקרקעות, שיקצה המשרד לצורך זה. כל מכרז יכלול 200 דירות לפחות. לאחר הפעלת שלושת המכרזים יופקו הלקחים על ידי המשרדים, ובהתאם להם יוחלט אם ישמש מכרז הבינוי כאמצעי מרכזי להקצאת קרקעות לבנייה על ידי המשרד. על הצוות היה להגיש את הצעותיו עד סוף חודש מאי.

ב-27.6.90 החליטה הממשלה, שלתקופת מעבר של כמה חודשים, ולגבי נושאים בתהליך של עבודה - לא יהיו מכרזים להקצאת קרקעות. שר הבינוי והשיכון התבקש להביא לוועדת השרים לענייני עלייה, הערכה לפרק הזמן הדרוש לתקופת המעבר, ולהציע מכניזם לביצוע. מעבר לכך, על פי ההחלטה, הקצאות קרקע תעשינה בדרך של מכרזים.

ב-2.8.90 קיבלה הממשלה החלטה נוספת, לפיה החל ב-1.9.90 יקצה המשרד קרקעות לבנייה אך ורק באמצעות מכרזים. המכרזים יהיו פתוחים ליזמים מהארץ ומחוץ לארץ, שיתחרו ביניהם על מחיר הדירה לשיווק בשוק החופשי. על המשרד הוטל לסיים עד 1.10.90 את שיווק פרוגרמת הבנייה לשנת התקציב 1990 בהיקף של 45,000 דירות.

ב-4.11.90 החליטה הממשלה לתקן את החלטתה מ-2.8.90 וקבעה, כי התחרות במכרזים תהיה על מחיר הדירה שישלם המשרד במסגרת מימוש התחייבותו לרכישת הדירות. כן נקבע בהחלטה, שהקצאת קרקעות לבנייה תהיה באמצעות מכרזים סגורים, וכי במקרים מיוחדים, באישור המנהל הכללי של המשרד ובהתאם לנהלים שיקבע המשרד, רשאי יהיה המשרד להתקשר בחוזים עם חברות משכנות ו/או קבלנים בדרך משא ומתן ללא מכרז.

עד סוף ינואר 1991 סיכם המשרד עם חברות משכנות על הקצאת קרקע לבנייה של 41,500 דירות, מהן 25,500 בדרך של משא ומתן וכ-16,000 בדרך של מכרזים. בנוסף לכך פירסם המשרד מכרז בינלאומי להקמת עד 20,000 דירות במקומות שונים בארץ. המשרד גם מסר עבודות בנייה של דירות באתרי חירום במימון מלא של תקציב המדינה. כדי להאיץ בחברות משכנות להפעיל בנייה בקצב מזוהז, הורחבו במידה ניכרת ההטבות והתמריצים שהוצעו לחברות, לרבות מתן התחייבות לרכישת דירות שלא יצליחו למכור בשיעור של 50% במרכז הארץ ו-100% בפריפריה ובאזורי פיתוח. מן הנתונים של המשרד לשנת 1990 (ינואר - דצמבר 1990), עולה, כי סך התחלות הבנייה בכל התכניות, כולל פרוגרמות משנים קודמות ואתרי חירום, הגיע באותה תקופה לכ-19,000 דירות.

כדי לפתור את בעיית המחסור בדיוור בתקופת הביניים, עד להשלמת פרוגרמת הבנייה אותה אישרה הממשלה כאמור לעיל, קיבלה הממשלה החלטה נוספת על רכישת 9,000 מבנים מוכנים מייצור מקומי ומחול ועוד 5,000 קרוואנים.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים ספטמבר - נובמבר 1990, לסירוגין, את הליכי הטיפול בהצעת חברה קבלנית לבניית עד 20,000 דירות ואת הצעדים שנקט המשרד לקבלת החלטה על מסירת עבודה זו, שהיקפה המשוער הוא כשני מיליארד ש"ח ויותר. כמו כן בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול במכרזים לרכישת בתים מוכנים וקרוואנים, ומכרז לבנייה במימון מלא של 310 דירות צמודות קרקע בשדרות; ממצאי ביקורת מפורטים להלן:

מכרז בין-לאומי לבניית 20,000 דירות

ריכוז ממצאים

המשרד ניהל משא ומתן עם חברה קבלנית, במטרה לחתום עמה על חוזה לבנייה של 20,000 יחידות דוור (יח"ד) - כמות המהווה 44% מהפרוגרמה המאושרת של המשרד לשנת 1990 - בלא שנזקק להליך של מכרז כנדרש.

לאחר שהתברר שהחשב הכללי שלל את האפשרות להתקשר עם החברה על סמך מו"מ גרידא, ניסח המשרד "הזמנה לקבלת הצעות". הזמנה זו לא תאמה בתנאיה את הדרישות של מכרז פתוח ובכך עמדה בניגוד להחלטה מפורשת של הממשלה אשר קבעה, כי הקצאת קרקעות לבנייה תיעשה רק באמצעות מכרזים פתוחים ליזמים מהארץ ומחוץ לארץ, שיתחרו ביניהם על מחיר הדירה לשיווק בשוק החופשי.

גם לאחר תיקון נוסח ההזמנה, בעקבות הערות והסתייגויות של מבקר המדינה והחשב הכללי, פורסמה הזמנה שאינה בגדר הליך של מכרז פתוח.

על פי תנאי ההזמנה, ישלם המשרד לזוכה את רוב המענקים וההטבות לעידוד הבנייה, כמפורט בחוזה פרוגרמה לשנת 1990. לפיכך, חברה העומדת בלוח הזמנים לבניית 20,000 יח"ד עשויה לזכות בסך 500 מיליון ש"ח לפחות, כמענקים והטבות.

המכרז העמיד בפני המשתתפים בו, או המעוניינים להשתתף, דרישות קשות במיוחד שהיה בהן כדי לפסול על הסף את מרבית הקבלנים הישראלים וכדי לצמצם במידה ניכרת גם את מספר הקבלנים מחו"ל המסוגלים ומוכנים להתמודד עם פרויקט כזה וליטול על עצמם את הסיכונים הכרוכים בו. בפועל נגשו למכרז עשר חברות בלבד, מבין 155 החברות שקיבלו את מסמכי המכרז; רק שלוש מבין העשר עמדו בכל תנאיו.

בסופו של דבר זנח למעשה המשרד את תהליך המכרז, ובסיומו של משא ומתן החליט על מסירת כל העבודה - עד 20,000 יח"ד - לאותה חברה קבלנית עמה ניהל את המו"מ כמבואר.



בחדשים יולי - אוגוסט 1990, ניהל המשרד משא ומתן מוקדם עם חברת בנייה (להלן - החברה) על הפעלת בנייה של 20,000 יח"ד בתנאי חברות משכנות. המדובר בחברה משכנת בסיווג בלתי מוגבל שנרכשה ביוני 1990 על ידי יזם שפעל עד אז בחו"ל; באותו חודש הוסב שם החברה לשם שבו הגישה את הצעתה הנ"ל. מהתיעוד עולה שעד לרכישתה על ידי היזם, לא בוצעה על ידי החברה כמעט כל בנייה ומחזור פעילותה היה מועט. את מעמדה כחברה משכנת היא קיבלה בזכות בעליה, שהיו גם בעליה של חברה משכנת אחרת, דבר שאיפשר לה על פי כללי המשרד לקבל את מעמדה זה. היזם שרכש את החברה והגיש בשמה את הצעתו כלל פרטים על נסיונו הקודם בבנייה בחוץ לארץ וגם הביע נכונותו להמציא ערבות להבטחת עמידתו בביצוע.

בתחילת אוגוסט 1990, בהמשך לפגישות קודמות שנערכו במשרד ביזמתה של החברה, עליהן לא נמצא תיעוד, ובהמשך למכתב קודם ששלחה עוד בחודש יולי, הודיעה החברה בכתב, לשר הבינוי והשיכון, שהיא מביעה את "הסכמתה" להתקשרות חוזית עם המשרד לבניית 20,000 דירות. להלן עיקרי התנאים שהוצעו על ידי החברה:

1. הבנייה תחולק לארבע התקשרויות בקבוצות של 5,000 יח"ד כל אחת, כאשר התחלות הבנייה פרושות על תקופה של שנתיים. 70% מיחידות הדיור ייבנו בעיירות פיתוח ושכונות מועדפות כגון: בבאר שבע, קרית גת וכרמיאל; 30% הנותרים ייבנו במרכז הארץ. פרק הזמן להקמת הבניינים נקבע ל-9 עד 12 חודשים, בהתאם למספר הקומות.

2. במידה שהמשרד יבטל את שתי ההתקשרויות האחרונות, הוא יתחייב לשלם פיצוי קבוע מראש של 7,750 דולר בעבור כל יח"ד במסגרת הקבוצה השלישית, ו-5,250 דולר ליח"ד מהקבוצה הרביעית.

3. החברה התחייבה לתת ערבות לביצוע עד לסך 300 מיליון דולר.

4. אם משך הבנייה יחרוג ביותר משנתיים או שלושה חודשים, בהתאם לגובה הבניינים, מכפי שנקבע בהתחייבות החברה, מוותרת החברה על כל המענקים וההטבות שהייתה זכאית להם, על כל התחייבות הרכישה מצד המשרד במרכז הארץ ועל מחצית מהתחייבות הרכישה באזורי הארץ האחרים.

5. החברה תהיה מוכנה להעמיד לרשות המדינה את מלוא המימון הנדרש (לסבסוד השקעות בפיתוח, מימון ביניים, מענקים, משכנתאות ומימוש התחייבות הרכישה), לתקופה של 7 - 10 שנים תמורת ערבות המדינה להחזרתו, בתנאים שיסוכמו בין הצדדים.

6. החברה תהיה זכאית לקבל עבור כל יח"ד את המענקים וההטבות המקובלים במסגרת פרוגרמת הבנייה של המשרד לשנת 1990 וכל ההטבות הנוספות שיוענקו לקבלנים אחרים, לאחר חתימת הסכם ההתקשרות.

7. המשרד יתחייב לרכוש על פי תנאי הפרוגרמה (דהיינו במחיר המחירון של המשרד), 70% מהדירות שייבנו בעיירות פיתוח ולא יימכרו על ידי החברה ו-40% מאלה שבמרכז הארץ. מועד מימוש התחייבות הרכישה נקבע לשנתיים מיום תחילת הבנייה בפועל, בכל אתר ואתר.

בדרך כלל מתנהל מו"מ להקצאת קרקע לבנייה לחברות משכנות על ידי אגף נכסים ודירור. במקרה הנדון, נוהל המו"מ על ידי האגף לתכנון ובינוי ערים ובמעורבות ישירה של לשכת השר והמנכ"ל.

הזמנת הצעות להתקשרות

1. בעקבות ההסכמה האמורה פנה מנכ"ל המשרד לחשב הכללי במשרד האוצר וביקש לקבל פטור מחובת מכרז לצורך ההתקשרות עם החברה.

החשב הכללי, הודיע למשרד, כי התקשרות מעין זו בהיקף של 20,000 דירות גבוהה מדי ביחס להיקף הפרוגרמה, ומן הראוי היה לערוך מכרז בינלאומי להתקשרות בהיקף של 5,000 - 10,000 דירות, שיתמקד במחיר הדירות.

2. בסוף אוגוסט 1990 העביר המשרד אל החשב הכללי נוסח של "הזמנה להצעה להתקשרות חוזית לבנייה עד 20,000 יח"ד", בה נכללו למעשה רוב התנאים שבהצעת החברה. לפי ההזמנה, נתבקשו המשתתפים להודיע למשרד, אם הם מוכנים להתקשר בחוזה עמו על פי התנאים שפורטו בה וצויין, כי אם יתקבלו מספר הודעות, ינוהל משא ומתן עם כל מוסרי ההודעות במטרה לבחור אחד מהם.

על תוכן ההזמנה, כפי שהוצעה על ידי המשרד, העלה החשב הכללי, הערות והסתייגויות.

גם מבקר המדינה הסתייגה מתוכן ההזמנה, שלא כללה שום נושא מהותי הנתון לתחרות, ובפנייתה לשר הבינוי והשיכון העלתה הערות עקרוניות באשר להתאמתה לדרישות של מכרז פתוח, המבטיח תחרות של ממש. כמו כן הצביעה מבקר המדינה על כך שההזמנה גם עמדה בניגוד לקביעת הממשלה מ-2.8.90, כי היזמים יתחרו על מחיר הדירה לשיווק בשוק החופשי. נוכח האמור לעיל, עמדת מבקר המדינה היתה, שיש לערוך מכרז כהלכתו, בהתאם להחלטת הממשלה, או להביא את העניין לדיון מחדש בממשלה.

היועץ המשפטי לממשלה, שהעניין הועבר לידיעתו, ציין במכתבו למבקר המדינה, מסוף ספטמבר 1990, כי מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון הודיע לו, שהמשרד יעשה להתאמת מתכונת המכרז להחלטת הממשלה ברוח הערותיה של מבקר המדינה ויערוך מכרז כהלכתו, וכי המנכ"ל שוקל לבקש תיקון להחלטת הממשלה, כדי לאפשר מכרזים סגורים.

פרסום המכרז ותנאיו

בתחילת אוקטובר 1990 פרסם המשרד בעתונות המקומית את תמצית התנאים למכרז תחת הכותרת: "הזמנה להגשת הצעה לבניית 10,000 יחידות דיור". כשבוע לאחר מכן פורסם המכרז גם בכמה עתונים בחוץ לארץ.

1. בהזמנה זו הכניס המשרד מספר שינויים בעקבות הערות והסתייגויות החשב הכללי ומבקר המדינה ובין היתר: שינוי בהיקף ההזמנה לבניית 10,000 יח"ד עם אופציה מצד המשרד להגדיל את הכמות ל-20,000; תחרות על מחיר התחייבות הרכישה של המשרד; וביטול הסעיף בדבר פיצוי קבוע מראש, אם המשרד יחליט על ביטול חלק מהכמות המוזמנת. יחד עם זאת נקבע בהזמנה, כי המשרד שומר לעצמו את הזכות לנהל משא ומתן עם אחת או יותר מהחברות המציעות, שייבחרו על ידו לפי אמות מידה שהוא יקבע כדי להגיע להצעה הראויה או להצעות הראויות ביותר. גם צויין, כי כתוצאה מהמשא ומתן האמור רשאי המשרד לשנות את הוראות חוזה הפרוגרמה או נספחיו כדי להתאימם לעסקה.

לדעת מבקר המדינה לא היו בשינויים שהוכנסו בהזמנה כדי לענות על ההערות וההסתייגויות שהועלו:

(א) הזמנת הצעות לגבי 10,000 יח"ד, עם אופציה למשרד להוסיף עוד 10,000 יח"ד, פירושה פנייה למציעים המסוגלים לעמוד בבנייה בהיקף של 20,000 יח"ד - היקף ללא תקדים בענף הבנייה בארץ.

על הבעיות הכרוכות בשילוב יזמים מחו"ל בפרוגרמת הבנייה של המשרד ועל היקפי הבנייה האופטימליים, עמד האגף לתכנון ובינוי ערים במשרד עוד בפברואר 1990. על פי מסמך שהכין האגף, העריך כי רק מספר מצומצם של יזמים מחו"ל יהיו מוכנים במסגרת מכרז בינלאומי לבנות, לפחות בשלב הראשון, במנות של 1,000 - 3,000 יח"ד; אולם ייתכן שיהיו יזמים המוכנים לבנות בהיקפים יותר קטנים של 250 - 300 יח"ד.

המשרד הסביר למשרד מבקר המדינה במכתבו מינואר 1991, כי המסמך שהכין האגף לתכנון ובינוי ערים, אינו רלוונטי למכרז הנדון עקב שינויים רבים שחלו במשך חצי שנה מאז נכתב, כמו הגדלת אחוז התחייבות הרכישה ל-100% באזורי פיתוח, תמריצי הבנייה המזורזת, הורדה במחירי הקרקע והגדלת ההנחות להוצאות בפיתוח הכללי.

ברם, גם אם השינויים בתנאי הפרוגרמה איפשרו הוצאת מכרזים בהיקפים גדולים יותר מאלה שעליהם הצביע האגף לתכנון ערים, היה זה בלתי מוצדק ואף משולל זהירות עסקית לעבור למכרז אחד, שבפועל עדיין היה על 20,000 יח"ד ושמנע למעשה השתתפות יזמים רבים שהיו יכולים ליטול חלק בבנייה בהיקפים של כמה אלפי יחידות דיור.

(ב) לא היה בשינויים כדי להפוך את ההליך בו נקט המשרד, להליך ממשי של מכרז פתוח, שיבטיח למשרד עצמו קבלת מיטב ההצעות ויאפשר לחברות המעונינות ומסוגלות ליטול חלק בבנייה, תחרות פתוחה ושוויונית - זאת מאחר שנכלל בו שלב של משא ומתן לפי אמות מידה בלתי מוגדרות.

(ג) קביעת התחרות על מחיר הדירה לרכישה על ידי המשרד במסגרת מימוש התחייבות רכישה נגדה את החלטת הממשלה מ-2.8.90 שקבעה, כאמור, כי התחרות תהיה על מחיר הדירה לשיווק בשוק החופשי.

בתשובת המשרד לממצאי הביקורת מינואר 1991 נאמר, כי התחרות על מחיר התחייבות הרכישה הוכנס למכרז בהתאם לסיכום בין שרי השיכון והאוצר. סיכום זה, כאמור לעיל, לא עלה בקנה אחד עם החלטת הממשלה לאותו מועד.

2. במסגרת התחרות על מחיר הדירה נדרש היזם לנקוב בהצעתו את שיעור התוספת או ההפחתה שהוא מבקש ביחס למחירו המשרד, שלפיו נרכשות בדרך כלל הדירות מחברות משכנות, בעת מימוש התחייבות הרכישה על ידו.

מדובר בחוזה לתקופה של כשנתיים ויותר, לפיו החברה מוגנת מפני שינויים בלתי צפויים בתנאי שוק הבניה כולל כאלה, אשר אינם מוצאים ביטוי במדד תשומות הבנייה, אך עשויים להשתקף בשינויים במחירו. יחד עם זאת מובטח לחברה, כי יחולו עליה, לכל תקופת החוזה, התמריצים וההטבות אשר הוצעו לקבלנים בשנת 1990 כשהמשרד ראה צורך להאיץ את התחלות הבנייה וזאת אף אם בעתיד לא יהיה עוד צורך באותם תמריצים והטבות.

3. כאמור המשרד הנהיג בשנת 1990 מתן הטבות מוגדלות לחברות המשכנות עבור השתתפות בפרוגרמת הבנייה הציבורית, כולל הטבות ישירות לעידוד התחלת הבנייה וסיומה בזמן מקוצר.

רוב ההטבות שהובטחו בתנאי ההזמנה בקשר ל-20,000 יח"ד זהות לאלה שהובטחו לכלל החברות המשכנות שבנו במסגרת הפרוגרמה לשנת 1990. לפי זה, חברה שתעמוד בלוח הזמנים לביצוע הפרוייקט תזכה למענק של 25,000 ש"ח לכל יח"ד; ואם תעמוד בלוח זמנים

קצר יותר תזכה במענק של עד 32,000 ש"ח ליח"ד. בחישוב כולל ל-20,000 יח"ד יכול סכום המענק להגיע ל-500 עד 640 מיליון ש"ח. גובה המענק מהווה למעלה מ-20% מעלות ממוצעת של דירת שלושה חדרים על פי מחירון המשרד, הכולל רווח קבלני, תוספת הוצאות חברה ורביית מימון.

הטיפול במכרז

1. שבועיים לאחר פרסום המכרז נועדו נציגי משרד הבינוי והשיכון לפגישת הבהרה עם כ-70 נציגי חברות, כולל חברות מחו"ל, מביין כ-155 חברות שקיבלו את מסמכי המכרז והוזמנו לפגישה.

נציגי המשרד הודיעו למשתתפים, כי בעקבות החלטות הממשלה¹, חלו כמה שינויים בתנאי המכרז ושינויים אחרים צפויים בעקבות ישיבות הממשלה וועדת השרים לענייני עליה בשבוע הקרוב. כן נאמר, שמסיבות משפטיות אין המדובר במכרז במובן משפטי, אלא בהזמנה להצעות וכי השינוי מקנה גמישות יתר לשני הצדדים. בעקבות ההצעות שיוגשו ינוהל משא ומתן עם החברות הנבחרות. התנאי של מתן אשראי כפי שפורסם לא יהיה הכרחי להשתתפות במכרז.

במהלך הפגישה עם נציגי החברות הועלו כמה שאלות והערות מצד המשתתפים, שהיה בהן כדאי להצביע על ספקות לגבי מספר הקבלנים המסוגלים לבנות כמות של 10,000 יח"ד תוך פרק הזמן שנדרש במכרז, כאשר על הקבלן גם לממן את הבנייה, הקרקע, הפיתוח ועלויות הערבות - דרישות הנראות בלתי סבירות במציאות הישראלית.

בהבהרות שנתן המשרד לאלה שהתעניינו במכרז וקיבלו את מסמכיו הוא למעשה הוסיף שינויים בתנאים עד לבלי הכר והגביר את הספקות ואי הודאיות.

לדעת מבקר המדינה משנקבעה כאמור על ידי הממשלה חובת המכרז, שומה היה על המשרד לקיים את החובה כהלכתה. במעשים כפי שתוארו לעיל אין כמובן עמידה בחובה זו.

2. בפתיחת תיבת ההצעות, שהתקיימה ב-11.11.90, התברר, כי רק 9 חברות מביין 155 שקיבלו את מסמכי המכרז הגישו הצעות, ושלוש מהן לא צירפו ערבות בנקאית כנדרש. חברה נוספת הוספה לאחר מכן לרשימת המציעים בהסכמת ועדת המכרזים.

התברר, כי המחיר הנמוך ביותר שהוצע למימוש התחייבות רכישה מצד המשרד תאם את מחיר המחירון של המשרד, אך ההצעה לא עמדה בכמות הנדרשת של יח"ד; ההצעה הגבוהה ביותר היתה בגובה 15% מעל למחירון. הצעת החברה עמה נוהל מו"מ קודם למכרז היתה במסגרת המכרז גבוהה ב-7.5% בממוצע מעל למחירון והזולה ביותר מביין שלוש ההצעות שעמדו בתנאי המכרז. ועדת המכרזים המרכזית של המשרד מסרה את ההצעות לבדיקתה של ועדה מקצועית.

3. בסיכום ישיבה מיום 22.11.90 החליטה הנהלת המשרד יחד עם המשנה לחשב הכללי להחזיר את הערבויות לחברות ובכך למעשה לבטל את המכרז. כמו כן נקבע, כי לגבי 3 מתוך 10 ההצעות שהוגשו ינוהל עם החברות המציעות, על פי בקשתן, מו"מ על מסירת בנייה של 1,000 - 2,000 יח"ד. עם שש חברות הוחלט לקיים מו"מ על בסיס המחירון. החברה הנותרת, על פי התייעוד, חזרה בה מהשתתפותה.

4. בהחלטה שהתקבלה בלשכת שר הבינוי והשיכון ב-2.12.90, סוכם, בנוכחות נציגי החברה, איתה התקיים המשא ומתן עוד לפני המכרז, כי המשרד יקבל את הצעתה - זאת לאחר שהודיעה על נכונותה להוריד את מחירה למחירי המחירון.

¹ מדובר, ככל הנראה, בהחלטה של ועדת השרים לענייני עליה מ-7.10.90 בנוגע להגדלת שיעורי התחייבות הרכישה באזורים שונים של הארץ וקביעה שהתחרות במכרזים תהיה על מחיר מימוש התחייבות הרכישה. החלטה זו קיבלה תוקף רק ב-8.11.90.

שבוע לאחר קבלת ההחלטה בלשכת שר הבינוי והשיכון הודיע מנכ"ל המשרד לחברה, כי המשרד יהיה מוכן להתקשר עמה בהסכם לעניין 20,000 יח"ד. במכתב נוסף של מנכ"ל המשרד, שנשלח לחברה למחרת, כלולה הוראת הפעלה לגבי 5,000 היחידות הראשונות. לפי האמור במכתב הוא נועד לאפשר לחברה לעשות את הצעדים הדרושים להסדרת נושאי מימון, חומרי בנייה, מפעלים, ציוד ואמצעים אחרים להתחלת העבודה בפברואר 1991 - זאת בתנאי שעד אותו מועד כבר ייחתם החוזה עם החברה. יש לציין שעד אמצע חודש מארס 1991 לא נחתם החוזה ולא הוחל בעבודה.

הנה כי כן, פעולת המשרד למסירת עבודות בנייה בהיקף גדול של 20,000 יח"ד, שהתחילה בהצעה שסוכמה עם החברה, הסתיימה - לאחר תהליך של מכרז משולב עם משא ומתן - בהסכמה להתקשר עמה על הזמנה של עד 20,000 יח"ד. בנוסף לכך סוכם על הזמנת 1,000 - 2,000 יח"ד מעוד שלוש חברות שהשתתפו באותו מכרז.

נמצא גם, כי עם אחת החברות שנגשו למכרז, נוהל משא ומתן עוד לפני מועד פתיחת ההצעות על הקצאת קרקע ל-3,000 יח"ד לפחות, על בסיס מחירון המשרד.

בתשובתו של המשרד לממצאי הביקורת מינואר 1991, טען המשרד, כי עקב המור"מ חלק מהחברות שהגישו הצעות, ובכללן החברה, הורידו את המחיר לעומת ההצעה המקורית שלהן, דבר שלדעתו מצביע על כך שתהליך של משא ומתן בשלב השני של המכרז אכן נשא פרי וגרם להקטנת העלויות הצפויות למשרד.

לדעת הביקורת, הישג זה איננו תוצאה של המשא ומתן, שכן החברה הסכימה, כאמור, עוד לפני פירסום המכרז למחירי מחירון.

בין המועד להגשת ההצעות למשרד לבין מועד פתיחת המשא ומתן, החליט שר הבינוי והשיכון לאשר לכל החברות המשכנות הגדלת מחיר המכירה של דירות לציבור עד ל-10% מעל למחיר התחייבות הרכישה שנקבע בהסכם הפרוגרמה עם חברות משכנות, הגדלה זו מהווה תוספת למחירי הדירות למשתכנים בשיעור של עד כ-4.5% מעל למחירי המכירה שהיו בתוקף קודם להחלטת השר, מימוש תוספת זו על ידי החברה יהיה אפשרי באתרי בנייה מבוקשים שיקצה לה המשרד. כשלושה שבועות לאחר מסירת העבודה לחברה העלה המשרד את מחירי המחירון במסגרת פרוגרמת המשרד ב-5% - מעבר לעדכון תקופתי לפי מדד תשומות בנייה - שמשמעותם העלאת מחיר המימוש להתחייבות רכישה בשיעור זה וכפועל יוצא מכך, עלייה באותו שיעור של תקרת מחירי המכירה של הדירות לציבור.

העלאות במהלך המכרז וסמוך למועד מסירת העבודה, יש בהן שינוי מהותי באחד המרכיבים החשובים של המכרז. לפי חישובי הביקורת, ההיקף הכספי של הגדלות אלה ל-20,000 יח"ד מגיע לכדי 70 מיליון ש"ח במקרה של מימוש התחייבות רכישה, ועד 140 מיליון ש"ח במקרה של מכירה לציבור. ההעלאות היו אמנם כלליות, אולם ברור שיש בהן משמעות מיוחדת לגבי החברה שזכתה בהליך אחד בקרוב למחצית מפרוגרמת הבנייה של המשרד ל-1990.



1. ההיקף הגדול של בנייה, שהמשרד נדרש להפעיל, ועם זה הזמן הקצר שעמד לרשותו כדי להציע פתרונות דיור בעוד מועד לעולים המגיעים במספרים גדלים והולכים לישראל, הציבו בפני המשרד בעיות לא קלות בתחום הארגון והביצוע. עם זאת, מדובר בהוצאת כספים בממדים חסרי תקדים ביחס לפעילות במשק ולכך דרושה זהירות מירבית כדי להבטיח, שהפעולות ייעשו במסגרת סדרי מינהל תקין ומבוקר.

2. הממשלה קיבלה החלטה, בה נקבעו עקרון המכרז הפתוח, שלפיו ישתתפו קבלנים מהארץ ומחו"ל, ועקרון התחרות על המחיר, שבה תוצע הדירה למכירה בשוק. בהחלטה זו נכללו יסודות חשובים מאוד לקיום סדרי מינהל ציבורי תקין ואפשרויות לבלימת העלייה במחירי הדירות.

3. שומה היה על המשרד בשלב זה לגרום להפעלת מלוא הפוטנציאל של ענף הבנייה הישראלי, כדי להבטיח תעסוקה לשוק המקומי מחד ולשתף קבלנים מחו"ל, באמצעות מכרזים בינלאומיים פתוחים, שיהא בהם כדי לתרום להגברת התחרות ולמיתון עליית המחירים מאידך.

4. לדעת הביקורת, המשרד טיפל בעיסקה הנדונה תוך התעלמות מחובת המכרז, עובדה שלצד אי התקינות המינהלית הכרוכה בה, מנעה גם תחרות חופשית על כל המשתמע מכך.

5. "המכרז", כפי שפורסם, דרש יכולת לבנות עד 20,000 יח"ד בלוח זמנים מקוצר באתרים שונים בארץ, שעדיין לא נקבעו, על בסיס מחירון הנתון לשינוי והמציעים נדרשו לספק ערבות גדולה מאוד ואשראי לתקופה ממושכת. היקף כה גדול של בנייה בתנאים אלה, היה בו כשלעצמו, כדי להוציא למעשה על הסף את מרבית הקבלנים הישראלים ואף להרתיע במידה ניכרת גם את מספר הקבלנים מחו"ל המסוגלים להתמודד עם פרויקט בהיקף כזה ולקחת על עצמם את הסיכונים הכרוכים בכך. ואכן התברר, כי בפועל רק 10 חברות מבין 155 החברות שקיבלו את מסמכי המכרז הגישו הצעות ורק חמש מביניהן ענו, על פי התיעוד, להיקף הכמותי שנדרש

6. בסופו של דבר ביטל למעשה המשרד את המכרז, ובסיומו של משא ומתן עם משתתפי המכרז, מסר את בניית 20,000 הדירות, בשווי כספי המוערך לפחות בשני מיליארד ש"ח, לאותה חברה, עמה סיכם עוד לפני המכרז באוגוסט 1990, את פרטי העסקה. התהליך, שנמשך כחמישה חודשים, התאפיין במעברים תכופים מדפוסי משא ומתן לדפוסי מכרז וחוזר חלילה.

7. לדעת הביקורת, גם בנסיבות המחייבות פעולה מזורזת ובלתי שגרתית להבטיח קורת גג לעולים, לא היה מקום לנהל משא ומתן עם חברה אחת - לא כל שכן על בנייה בהיקף של 20,000 דירות - כל עוד עמדה בתוקף החלטת ממשלה שחייבה, כאמור, מכרזים פתוחים. זה היה המצב גם בתחילת אוקטובר 1990 כשפורסם המכרז ובו שולב הליך של מו"מ. יתר על כן, גם לאחר שהממשלה התירה ב-4.11.90 מסירת עבודות במשא ומתן, היא סייגה זאת למקרים מיוחדים ובהתאם לנהלים שייקבעו לכך. לא נמצא כי נקבעו נהלים כאלה ומכל מקום, הקצאת קרקע בהיקף של קרוב למחצית הפרוגרמה השנתית איננה יכולה להיות מטופלת, באופן סביר, במסגרת של "מקרים מיוחדים".

8. יתרה מזו, הזמנת בנייה בהיקף כאמור, כאשר לגבי 75% ממנו האתרים לבנייה טרם נקבעו, היה בה כדי ליצור אי ודאות בקרב משתתפים בכוח, שאינם בקיאים בתנאי שוק המקרקעין והבנייה בישראל; היא גם פותחת פתח לשיקולים לא ענייניים בקביעת האתרים, שבסופו של דבר עשויים להשפיע על סיכויי החברה למכור את הדירות בשוק וממילא - גם על רווחיה.

רכישה של בתים מוכנים וקרוואנים

ריכוז ממצאים

בעקבות החלטות הממשלה מיוני ואוגוסט 1990 על רכישת בתים מוכנים וקרוואנים מייצור מקומי ומחברות בחוץ לארץ, ערך משרד הבינוי והשיכון מספר מכרזים לקבלת הצעות לרכישתם.

למרות העובדה שהשוק הבינלאומי היה בלתי מוכר למקבלי ההחלטות, לפחות בחלקו, למקבלי ההחלטות, ערך המשרד מכרזים מצומצמים בלבד.

באחד המכרזים שנערך ליצרנים מקומיים של בתים מוכנים, קבע המשרד, כי הצעות אינן עומדות בדרישותיו, אך חלקן מתאים למתן פתרון דיר זמני (קרוואנים). מטעמי דחיפות, הוחלט לבטל את המכרז ולנהל מו"מ עם ארבעה מציעים לאספקת קרוואנים עד סוף 1990 -

זאת בזמן שהמשרד ערך מכרז בינלאומי לכמות גדולה של קרוואנים לאספקה עד לאותו מועד.

המנהל הכללי של המשרד החליט לרכוש בתים מוכנים של חברה ישראלית ללא מכרז. הצעת אותה חברה נדחתה, במסגרת מכרז שפורסם זמן קצר קודם לכן, על ידי ועדה מקצועית של המשרד כלא מתאימה ויקרה. לא נמצאו נימוקים להעדפת חברה זו על פני אחרות העוסקות באותו תחום ולניהול מו"מ עמה בלבד.

המשרד ערך מכרז מצומצם ליבוא בתים מוכנים, תוך קביעת תנאי, לפיו שומר המשרד לעצמו את הזכות לנהל משא ומתן עם אחת או יותר מהחברות המציעות שייבחרו על ידו, לפי אמות מידה שהוא יקבע, כדי להגיע להצעות הראויות בעיניו ביותר. תנאי זה אינו תואם את מתכונת המכרז כמותוה בתכ"ם. בפועל, ניהל המשרד משא ומתן עם חלק מהמציעים ושינה את מפרט המכרז תוך כדי המשא ומתן. כתוצאה מכך הועלו מחיריהן של חלק מהחברות שעמן נוהל משא ומתן.

חברה שהצעתה נפסלה על הסף, מאחר שלא עמדה בדרישות המכרז, נכללה במשא ומתן ואף זכתה בהזמנה לספק בתים, תוך העלאת המחיר עבור בית של 60 מ"ר בכ-53%, לעומת הצעתה עובר למכרז עבור בית בגודל של 80 מ"ר.

באותו מכרז הוגשה הצעתה של חברה ישראלית שיצגה חברה יוגוסלבית וכן הצעתה הנפרדת של החברה היוגוסלבית עצמה, שהייתה זולה ב-6.6% - 13% מהצעת הנציגה שלה. למרות זאת, זכתה במכרז הצעתה של הנציגה הישראלית.

יזם ישראלי זכה על פי המכרז האמור בהזמנה ליבוא בתים מוכנים על אף העובדה שהחברה שייצג לא עמדה בתנאי הסף של המכרז ועל אף שברשימת 24 המציעים, שנבדקו על ידי ועדה מקצועית, הוא דורג במקום ה-23 מבחינת איכות המוצר. בעקבות המשא ומתן שניהל עמו המשרד, שינה היזם את הצעתו המקורית (בית בשטח 53 מ"ר) והגיש הצעה חדשה עבור בתים בשטח 45 מ"ר ו-60 מ"ר, כפי שנדרש במכרז. לאחר שהוחלט על זכייתו והמחיר שישולם, הסכים המשרד להעלאת המחיר, דבר שהביא להוצאה נוספת של כ-200,000 דולר.

ההכנסה החזויה מהשכרת הקרוואנים תהיה נמוכה מהעלויות לרכישתם והצבתם בכדי 86 מיליון ש"ח, הוצאה שתחול על המדינה.

בסכום הכולל של 312 מיליון ש"ח, הדרוש לפי אומדני המשרד לרכישתם והצבתם של 5,000 קרוואנים שאושרו על ידי הממשלה, ניתן היה להקים באותו פרק זמן כ-4,000 בתים מוכנים מיבוא, בגודל זהה, האמורים להיות בשימוש כ-50 שנה, לעומת 10 השנים של קרוואנים.

המשרד התעלם מהחלטת הממשלה ומהוראות החשב הכללי, המחייבות את משרדי הממשלה, הרוכשים טובין מחו"ל בערך של 50,000 דולר ומעלה, להבטיח רכש גומלין. עמידה בדרישה זו הייתה עשויה לתרום להגדלת היצוא הישראלי.



בפברואר 1990, החליט משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) על הכנת תכנית חרום ליבוא מבנים מוכנים מחוץ לארץ בהיקף של 30,000 יח"ד. החלטה זו של המשרד נבעה מהתגברות העלייה ומן הבעיות שערכו הפעלת בנייה רגילה על ידו בהיקף ובזמן הדרוש כדי לספק פתרונות דיור לאוכלוסייה החדשה. כמבנה מוכן, ניתן להגדיר כל סוגי הבתים המיוצרים במפעלים, מאלמנטים מתועשים עשויים חומרים שונים, המיועדים להרכבה באתר הבנייה, תוך זמן קצר.

כבר מאותו חודש החלו להתקבל במשרד הצעות של יזמים מחו"ל בענין אספקת בתים מוכנים, הן מיוזמתם והן בעקבות החומר שהופץ על ידי המשרד בדרכים שונות. המשרד הטיל על מינהל התכנון

וההנדסה שלו (להלן - המינהל) לרכז את הטיפול בהצעות, ולהגיש טבלאות עם ניתוח מדויק שלהן לגבי מועד האספקה, המחיר, והגדרת טיב המוצר.

ב-14.5.90 הטילה הממשלה על שר הבינוי והשיכון ושר האוצר לסכם בתוך שבועים תכנית, שתכלול חלופת ייצור מקומי וחלופת יבוא של בתי קבע לפתרון בעיות הדיור בשלב הביניים, לשלושת החודשים הקרובים.

במחצית השנייה של חודש יוני 1990, דן המשרד בסידורים שיש לנקוט לצורך הקמתם ואכלוסם של בתים מיצור מקומי ומיבוא כפרק זמן שלא יעלה על ארבעה חודשים. נקבע, כי עד סוף אותה החודש ימוינו כל ההצעות שקיבל המשרד עד לאותו מועד וייבחרו מהן ההצעות שעל פניהן תואמות את המפרט שהוכן לשם כך.

בסוף חודש יוני נתנה הממשלה את אישורה לרכוש 3,000 בתים מוכנים למטרה זו, בהתאם לכללים הקיימים. בראשית חודש אוגוסט, אישרה הממשלה רכישה והקמה של עוד 6,000 בתים מוכנים ו-5,000 קרוואנים.

בדיון מתחילת חודש יולי 1990 קבע המשרד את הקריטריונים לפיהם ימוינו ההצעות שהגיעו אליו כדלקמן: המחיר שבהצעה למ"ר לא יעלה על 550 דולר; המציע הגיש מפרט טכני של המבנה המוצע; ביכולתו של המציע המקומי לספק לפחות 50 דירות ושל המציע מחו"ל לפחות 200 דירות, עד אמצע דצמבר 1990.

בחודשים יולי - אוגוסט 1990 הזמין המשרד הצעות לרכישת בתים מוכנים וקרוואנים, מייצור מקומי ומחו"ל בשלושה מכרזים סגורים בהיקף כולל של כ-800 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים יוני - נובמבר 1990, את הטיפול בהמכרזים ההאמורים ואת ההליכים שנקט המשרד בקבלת החלטות בהם.

מכרז לרכישת בתים מתועשים תוצרת הארץ

ב-20.7.90 שלח המשרד הזמנות, במכרז סגור, ל-28 ספקים ישראלים עבור תכנון, ייצור והקמה של בתים למגורים בשיטות בניה מתועשות מאלמנטים קלים שיוקמו בקרית גת ובבאר שבע.

על פי תנאי המכרז נדרשו המשתתפים להגיש תוך שבועיים הצעת מחיר עבור תכנון ואספקת בתים בגודל שני חדרים בשטח של 45 מ"ר ושלושה חדרים בשטח של 60 מ"ר, עם אפשרות להרחבתן בעתיד עד לשטח כולל של 120 מ"ר ו-130 מ"ר. מגישי ההצעות גם נדרשו להתחייב על כמות יחידות הדיור שיוכלו להקים עד 31.12.90, אך לא פחות מ-50 יח"ד.

במועד פתיחת תיבת ההצעות, קיבלה ועדת המכרזים 18 הצעות אשר הועברו לוועדה מקצועית לבדיקת המחירים והתכנון המוצע. בבדיקה זו נפסלו 13 הצעות שלא עמדו בדרישות הסף שקבע המשרד ואילו חמש ההצעות הנותרות הועברו לשלב נוסף של בדיקות, על פי קריטריונים נוספים שנקבעו מראש, ושוקללו מבחינת עמידה בדרישות איכות - תועלת ועלות.

בסיכום בדיקותיה של הוועדה המקצועית היא הגיעה למסקנה, כי המבנים המוצעים אינם עומדים בדרישות המשרד, שהבתים יהיו גרעין לשכונת קבע צמודת קרקע, שיגדל ויורחב בעתיד. לעומת זאת ראתה הוועדה בהצעות אלה פתרון לבנייה זמנית (קרוואנים).

בתחילת אוגוסט 1990, אישר מנכ"ל המשרד את מסקנות הוועדה המקצועית, וקבע שיש לזמן ארבע מן החברות, שהצעותיהן ענו לדרישות הסף וזכו בניקוד המשוקלל הגבוה ביותר, למשא ומתן לאספקת קרוואנים. ועדת המכרזים העליונה של המשרד, בראשות המנכ"ל, אישרה בדיעבד קביעה זו והחליטה להמליץ על ביטול המכרז בנושא רכישת בתים מוכנים.

ועדת המכרזים העליונה לא אישרה את מחירי הרכישה שסוכמו במשא ומתן עם ארבע החברות כמתחייב מנהלי המשרד. גם לא נמצא, כנדרש, פרוטוקול על ניהול משא ומתן עם החברות חתום בידי אלה שניהלו אותו, ולא צורף כזה לתיקי החוזים.

בעקבות המו"מ הזמין המשרד מארבע חברות כמות כוללת של 800 קרוואנים - 450 מחברה אחת במחיר של 33,000 ש"ח בקירוב ליחידה והיתר מ-3 החברות האחרות במחיר של 35,000 ש"ח בקירוב ליחידה. המחירים אינם כוללים התחברות לתשתיות. עד סוף דצמבר 1990 הוצבו במקומם 675 מהקרוואנים שבהזמנות אלה.

מכל האמור לעיל עולה, שרכישת בתים מוכנים שהייתה מטרת המכרז המצומצם בוטלה בשל חוסר הצעות מתאימות. במקום זאת נתקבלה החלטה על קיום משא ומתן לרכישת קרוואנים ללא מכרז, מחברות שהשתתפו במכרז לבתים מוכנים.

אמנם בהתחשב בדחיפות בה נדרש המשרד להבטיח פתרונות דיור זמניים, ניתן להבין את רצונו לקדם את התהליך אף בדרך של מו"מ. יחד עם זאת, אין להתעלם מכך כי באותה תקופה בה נוהל מו"מ זה והוזמנו קרוואנים בעקבותיו, נערך כבר מכרז לאספקת כמות גדולה של קרוואנים ועל פי התחזית יסופקו גם אלה עד לאותו מועד של סוף דצמבר 1990. נראה כי לעובדה זאת יש משמעות לגבי סבירות ההחלטה לנהל מו"מ עם יצרני בתים מוכנים לאספקת קרוואנים.

רכישת מבנים טרומיים

במהלך הדיון, שהתקיים בתחילת אוגוסט בראשות המנכ"ל, במכרז לבתים מוכנים דלעיל, הורה המנכ"ל לבחון גם הצעת חברה קבלנית שלא השתתפה באותו מכרז, כדי להקים בקרית גת מבנים טרומיים מבטון, שהחברה מייצרת, בתנאי שתשפר את תכנון המבנה ותעמוד במחיר דומה לזה שהוצע למבנים מוכנים.

הבדיקה העלתה, כי הצעתה זו של החברה נדחתה כמה ימים קודם לכן על ידי ועדה מקצועית במכרז אחר, עקב מיזות פנים קטנות מן המבקובל לרוחב חדר דיור ובשל שטחים פנימיים קטנים מדרישות המשרד; הצעתה באותו מכרז היתה היקרה ביותר.

הצעת החברה הובאה בדיעבד לדיון בוועדת המכרזים העליונה של המשרד וקיבלה את אישורה, אף שהיא לא תאמה את דרישות המשרד במלואן.

בעקבות המשא ומתן שניהל המשרד עם החברה, סוכם מחיר של 65,000 ש"ח למבנה, לעומת 57,000 ש"ח, שנקבע קודם על ידי המשרד כמחיר מירבי להתקשרות עם החברה. המשרד נימק את הגידול במחיר בתנאי הביסוס המיוחדים בקרית גת.

מסיכום הדיון עם המנכ"ל לא ניתן ללמוד מה היו הנימוקים לבחירתה דווקא של חברה זו ללא מכרז, תוך העדפתה הבולטת על פני חברות אחרות, העוסקות בתחום זה ואף בלי לשתף במו"מ חברות אחרות ולבחור את המתאימה מביניהן.

מכרז לרכישת בתים מוכנים מיבוא

המשרד מיין 300 הצעות לאספקת בתים מוכנים מחוץ לארץ שנתקבלו אצלו בתקופה פברואר - יוני 1990 ובחר ב-54 להשתתף במכרז מצומצם, שנערך בסוף יולי 1990.

בפועל הסכים המשרד למסור את חומר המכרז ל-63 מבעלי ההצעות. נמצא, כי כ-40% לא עמדו בקריטריונים שהמשרד קבע בעצמו למיון המוזמנים למכרז.

1. מבדיקת רשימת המוזמנים להשתתף במכרז התברר, כי כולם היו ישראלים שכבר ייצגו חברות זרות ולא היתה אף פניה ישירה ליצרנים בחו"ל. אף שמדובר ברכישה בשוק הבינלאומי, שהיה באותו מועד בלתי מוכר, לפחות בחלקו, למקבלי החלטות במשרד, לא ראה המשרד לנכון לפרסם מכרז בינלאומי פומבי בציון דרישותיו המיוחדות. במכרז כזה יכול היה המשרד לעמוד על ההיצע הקיים בשוק ולהבטיח קבלת הצעות, בתנאים הטובים ביותר שניתן להשיג עבור המשרד, הן מבחינת המחיר ותנאי התשלום והן מבחינת איכות הבתים, יכולת הייצור ומועדי האספקה.

בתשובת המשרד מינואר 1991 הוסבר, כי מבירור שנערך בעת סיור בארה"ב התברר, כי יצרני חו"ל אינם מוכנים להרכיב בתים באתרים, אלא רק לספק אותם בשער המפעל או לכל היותר בנמל בארץ המוצא ומכאן הצורך בנציגות של ספק בארץ. מול תשובה זו עומדות העובדות הבאות: בפועל היו פניות ישירות למשרד של ספקים בחו"ל אשר התעניינו בקבלת הזמנות; וכבר כעבור חודש, בתחילת ספטמבר 1990, פרסם המשרד, מרכז בינלאומי להזמנת כמות נוספת של בתים מוכנים, שהיה פתוח גם ישירות לספקים בחו"ל ועל ידי כך הורחב מעגל המציעים בכוח.

2. בהזמנות המכרז המצומצם שנשלחו לנציגי החברות, הם נתבקשו להגיש הצעות מחיר עבור תכנון, יצור, אספקה והקמה של כ-200 עד 300 דירות מתועשות מאלמנטים קלים כל אחד, בנות 2 או 3 חדרים ובגודל 45 מ"ר ו 60-מ"ר בהתאמה, עם אפשרות להרחבה בעתיד עד לגודל של 130 מ"ר.

כשבוע לאחר מכן נשלחה למציעים שהוזמנו להשתתף הודעה בה נאמר, כי המשרד שומר לעצמו את הזכות לנהל משא ומתן עם אחת או יותר מהחברות המציעות, שתיבחר על ידו לפי אמות מידה שהוא יקבע, על מנת להגיע להצעה הראויה או להצעות הראויות ביותר.

לדעת הביקורת, תוספת זו, בה נקבע למעשה שבחירת הזוכה או הזוכים תיעשה בדרך של משא ומתן לפי אמות מידה בלתי מוגדרות מראש ולא על סמך תוצאות תחרות, שוב אינה מאפשרת לראות בהזמנה להצעות מחירים במקרה זה כמכרז, כפי שנדרש בהוראות התכ"ס. מה גם ועל פי דיני המכרזים אין להיכנס למו"מ עם אחד או חלק מהמציעים לפני שוועדת המכרזים קבעה את הזוכה, או החליטה לחלק את ההזמנה בין מספר מציעים, כאשר אפשרות כזאת צוינה בהזמנה למכרז.

3. בעת פתיחת תיבת ההצעות נמצאו 55 הצעות מחיר, מהן 26 היו ללא ערבות בנקאית כנדרש בתנאי המכרז; כל ההצעות הועברו באותו מועד לבדיקת ועדה מקצועית. לאחר מיון ההצעות בוועדה המקצועית נותרו 24 הצעות שעברו לשלב בדיקה נוסף.

לאחר מיון נוסף של 24 ההצעות נותרו 15, שאתם קבע מנכ"ל המשרד וצוות עובדיו לערוך בירורים מקצועיים, כדי לשפר את הצעתם מבחינה איכותית, מבלי שבשלב זה תהיה התייחסות למחיר. ביצוע ההחלטה הוטל על האדריכל הראשי, שנדרש גם להכין לצורך זה מפרט טכני חדש.

ההחלטות דלעיל נתקבלו ללא שיתופה של ועדת המכרזים שהיא האמורה, על פי הוראות התכ"ס, לבדוק ולמייין את ההצעות ולהחליט על הזוכים.

על פי הסברי המשרד 15 המציעים, שנקבעו להמשך ניהול המשא ומתן, נבחרו כתוצאה משקלול הצעותיהם, מבחינת איכות - תועלת ומחיר והם, לדבריו, היו הזוכים במכרז ובתור שכאלה מותר היה, לפי דיני המכרזים, לנהל עמם מו"מ.

ממצאי הביקורת מצביעים על כך, שלא נתקבלה כל החלטה הקובעת שאותם 15 אכן הם הזוכים ולמעשה לא נוהל מו"מ דווקא עם 15 הראשונים בדירוג ההצעות שקבעה הוועדה המקצועית. הבדיקה העלתה:

(א) רשימת 15 המציעים כללה גם שני מציעים שדורגו על ידי הוועדה המקצועית, מבחינת שקלול הצעותיהם, במקומות ה-17 וה-20, ואף על פי כן הם הועדפו על פני מציעים אחרים.

(ב) ברשימה שהועברה לבדיקת האדריכל הראשי נכללו 18 הצעות במקום ה-15 שנמצאו מתאימות למשא ומתן לאחר עריכת השקלול. אחת מתוך ה-15 נשמטו מהרשימה וארבע אחרות נוספו אליה. שלוש מתוך ה-4 אף לא נכללו ברשימת החברות שעברו את תנאי הסף במיון הראשון. לא נמצא כל תיעוד שנימק חריגות אלה.

4. בדיון נוסף החליט מנכ"ל המשרד יחד עם מינהל התכנון וההנדסה ש-14 חברות מתוך ה-18, יגישו הצעות חדשות על פי מפרט מתוקן שהוכן במשרד. כמו כן הוחלט שהמחיר המירבי שהמשרד מוכן לשלם עבור יחידה של 60 מ"ר יהיה 33,000 דולר.

לאחר שעברו כחודשיים מיום משלוח ההזמנות הראשונות למכרז, החליט מנכ"ל המשרד שיפעול לקידום ההתקשרויות עם 11 חברות, שבעקבות המשא ומתן עמן עמדו במחיר המירבי שנקבע. יום לאחר ההחלטה נתנה ועדת המכרזים גושפנקא למשא ומתן שנוהל עם המציעים ולהחלטות שנתקבלו בסיכומו על ידי איזכורם בטופס "פתיחת ההצעות במכרז" בלא כל הנמקה נוספת. ב-15.10.90 ניתן להם צו התחלת העבודה.

השתלשלות הדברים כמתואר מצביעה על כך, שלא נוהל משא ומתן, כטענת המשרד, רק עם אלה שסווגו כבעלי ההצעות הטובות ביותר ולאחר שהוחלט כבר על זכייתם בעבודה; בכך לא היה ההליך תקין - לא מבחינת דיני המכרזים ואף לא מבחינת הדפוסים המיוחדים שהמשרד פעל בהן בשינוי ממכרז רגיל. יתר על כן, ועדת המכרזים המרכזית, שטיפלה בפתיחת ההצעות ואמורה הייתה לקבל את ההחלטות על הזוכים ולאשר את המו"מ, הפכה למעשה לוועדה ריקה מתוכן ממשי ורק נותר לה לחתום פורמלית על סיכומים שנתקבלו על ידי המנכ"ל ואלה ששותפו על ידו.

כשבוע לאחר מועד צו התחלת העבודה הסכים מנכ"ל המשרד על שינוי בלוח הזמנים שנדרש מן החברות, שמשמעותו דחיית מועד סיום העבודות בשלושה חודשים, עד ל-15.3.91.

את הדחייה הסביר המשרד, במכתבו מינואר 1991 אל משרד מבקר המדינה, בצורך לדון בדרישות שהציג החשב הכללי ולנהל משא ומתן עם הספקים על תיקונים בנוסח החוזה הסטנדרטי שצורף למסמכי המכרז. נציגי הזוכים לא היו מוכנים לחתום על החוזה כפי שהוכן על ידי המשרד.

חוזה ההתקשרות, כחלק בלתי נפרד ממסמכי המכרז, אמור היה להיות חתום על ידי המציעים, כמו כל יתר מסמכי המכרז, כמסמך מחייב. גם אם כתוצאה מהמו"מ היה צורך בשינויים מסוימים בחוזה הסטנדרטי, לא היה מקום לפתיחת החוזה כולו, על כל סעיפיו, לדיון מפורט וממושך.

לדעת מבקר המדינה, תשובת המשרד מצביעה על אי הכנה ראויה של המכרז, על אף התקופה הממושכת שעמדה לרשותו, ממועד קבלת ההחלטה על הכנת התכנית לרכישת בתים מוכנים, בפברואר 1990, ועד מועד עריכת המכרז, ביולי של אותה שנה.

5. עוד לפני הוצאת ההזמנה להגשת הצעות מחירים במכרז, קיבל המשרד, כאמור, הצעות מחברות שונות, בהן של מציע מקומי הקשור ליצרן אמריקאי של בתים בגדלים שבין 54 מ"ר ל-80 מ"ר לדירה ובמחיר כולל שנע בין 19,300 דולר לבין 23,000 דולר. המציע הגיש הצעת מחיר במכרז כנציגו של היצרן.

הוועדת המקצועית פסלה על הסף את ההצעה ועל כן לא נכלל מציע זה ברשימת 24 המציעים שנבחרו על ידה. ברם, בתהליך של המשא ומתן שולב גם הוא, על ידי האדריכל הראשי, ברשימת המציעים שאתם הוחלט לנהל משא ומתן. בתום התהליך זכה גם מציע זה בהזמנה לבתים מוכנים, במחיר של 32,600 דולר לדירה בשטח 60 מ"ר.

הצעה זו גבוהה בכ-9,600 דולר מהמחיר לדירה בשטח 80 מ"ר בהצעתו עובר למיכרז. לא נמצא כל הסבר להבדל זה במחיר שנקבע לעומת הצעתו המקורית.

6. בין 24 ההצעות, שלפי קביעת הוועדה המקצועית עברו את מבחן תנאי הסף, היתה הצעתו של נציג ישראלי של חברה יוגוסלבית וכן הצעתה של אותה חברה עצמה, שהגישה גם הצעה משלה, במישרין. הצעת החברה הייתה זולה מההצעה של הנציג הישראלי שלה ב-6.6% עד 13%.

נמצא שבתהליך ניפוי ההצעות, לא עברה החברה היוגוסלבית לשלב הבא, על אף שעל פי הערכת עלות/תועלת היתה במקום שביעי ברשימה של 24 המציעים שנקבעו על ידי הוועדה המקצועית. החלטת המשרד שלא לכלול את החברה ברשימת החברות שעמן ינוהל משא ומתן, מחזקת את ההנחה שהמכרז היה מוגבל למעשה רק לאותן חברות שכבר היו להן נציגויות בארץ. לוא היה המשרד מתקשר במישרין עם החברה היה עשוי לחסוך סכום לא מבוטל, נוכח ההפרש בין שתי ההצעות.

7. מציע נוסף נמנה עם אלה שלכאורה לא עמדו בכל הקריטריונים לשם הזמנתם להשתתף במכרז, כמפורט להלן. למרות זאת הוא נכלל ברשימת המוזמנים להגיש הצעות במכרז.

בהתאם לתנאי המכרז, הצעה של יצרן אשר לא בנה בשלוש השנים האחרונות לפחות 300 יחידות דיור לשנה - לא תובא כלל לדיון. המציע לא הוכיח שהיצרן שייצג אכן ביצע את כמות הבתים הדרושה.

עוד התברר, כי המציע הגיש הצעת מחיר בסך 25,906 דולר עבור בית בשטח 53 מ"ר, לעומת דרישות המכרז לבתים של 45 מ"ר ו-60 מ"ר. נמצא כי תוך כדי המשא ומתן שינה המציע את הצעתו המקורית והגיש הצעות ותכניות אחרות לבתים של 45 מ"ר ו-60 מ"ר. המחירים לבתים אלו היו גבוהים באופן יחסי ואף בסכומים מוחלטים לעומת הצעת המחיר המקורית בסך 25,906 דולר עבור בית בשטח של 53 מ"ר - זאת, גם כשלווקחים בחשבון שהשינוי במחירים נבע לא רק מהתאמת הצעת המחיר המקורית לשינוי בגודל הדירות, אלא גם משינויים אחרים במפרט הדירות. לבית בשטח של 60 מ"ר הוצע מחיר של 30,666 דולר ואילו עבור בית בשטח של 45 מ"ר הוצע מחיר של 28,900 דולר.

לאחר שהוחלט על הזוכים במכרז (ביניהם המציע האמור) ועל המחירים שסוכמו עמם, התקיים משא ומתן נוסף עם מציע זה שבעקבותיו הועלה שוב מחיר ההצעה שלו לדירה בשטח של 60 מ"ר ל-31,616 דולר. לבסוף הזמין המשרד מהמציע 220 דירות בשטח של 60 מ"ר במחיר שעלה בסכום של כמאתיים אלף דולר לפחות מעל למחיר שנקבע בהחלטת המשרד על הזוכים במכרז. העלאה משמעותית זאת אינה עולה בקנה אחד עם המטרה המוצהרת של המשרד, לשמה החליט לנהל משא ומתן.

מן הראוי לציין, כי המציע היה מקורב למשרד עקב התפקידים הרבים שמילא בחברות שבאחריות המשרד.

המשרד הסביר בתשובתו מינואר 1991, כי במסגרת סיור שערכו נציגי המשרד במפעל בארה"ב, סווג הבית שהוצע על ידי החברה כמעולה, גם במכתבו של האדריכל הראשי, שצורף להסבר המשרד, נאמר, כי בבדיקה מקצועית ראשונית שנערכה על ידו, הוא התרשם מאיכות ההצעה.

אולם הוועדה המקצועית דירגה את איכות המבנה במקום ה-23 מתוך 24 ההצעות שנבחנו. לדעת הביקורת, ההבדל המהותי בין הערכת איכות המבנה על ידי הוועדה לבין הקביעה שנתקבלה בעקבות הסיור במפעל, מעלה ספקות גדולים לגבי טיב אמות המידה לפיהן דורגו ההצעות.



במהלך הטיפול בהזמנה זו של כמות גדולה של בתים מוכנים בחו"ל - מפרסומו ועד לקביעת הזוכים - נתגלו סטיות, לעיתים חמורות, מכללי הניהול התקין. אם כי ההזמנה פורסמה כמכרז, הרי שהן לפי תוכנה - שילוב מלכתחילה של הליך של מו"מ לפי אמות מידה לא מוגדרות מראש - והן בדרך בה טופלו ההצעות בפועל, לא היה כאן למעשה מכרז התואם הוראות התכ"ם לגבי מכרזים ודרישות דיני המכרזים. לחלק מן המציעים הותר לשנות את הצעותיהם ואת התכניות שהגישו; המשא ומתן עם חלק מהם הביא להעלאת מחיריהם; ועדת המכרזים לא היתה צד למשא ומתן זה, ושותפה רק בדיעבד באישור הזוכים, שנבחרו על ידי אחרים במשרד; הליך מיון ההצעות וקביעת המועמדים למו"מ מעוררים שאלות וספקות לגבי החלטות שנתקבלו.

מכרז לאספקה והצבה של קרוואנים

באמצע חודש אוגוסט הוציא המשרד מכרז מצומצם לרכישת קרוואנים, בו הוזמנו ישראלים המייצגים יצרנים אמריקנים בחו"ל להגיש הצעות. פנייה בדרך זו מנעה שיתופם במכרז של יצרנים מחו"ל שאין להם נציג ישראלי, דבר שהיה בו כדי לצמצם באופן ניכר את מספר המשתתפים

הפוטנציילים במכרז. בנסיבות העניין, מן הראוי היה לדעת הביקורת לפרסם גם במקרה זה מכרז בינלאומי פתוח.

המציעים נתבקשו להגיש הצעות מחיר בעבור אספקה של 100 קרוואנים לפחות בשטח של 30 - 45 מ"ר, כולל הובלה ימית והצבתם באתר.

בתנאי ההזמנה נקבע, כי אורך החיים של הקרוואן יתוכנן ל-10 שנים וכי המציעים נדרשים לספק את ההזמנה תוך 45 יום ממועד חתימת ההסכם. כן נאמר, כי החברה המציעה תהיה חייבת לחתום עם המשרד על חוזה בנוסח המצורף למכרז, "שיותאם על ידי המשרד לשינויים המתחייבים ע"פ תנאי ההזמנה". עוד נקבע, שמפאת העדר אחידות של ההצעות הצפויות, שומר המשרד לעצמו את הזכות לנהל מו"מ עם אחת או יותר מהחברות המציעות שתיבחר על ידו לפי אמות מידה שהוא יקבע על מנת להגיע להצעה הראויה או ההצעות הראויות ביותר.

שילוב הקביעה כי בחירת הזוכה או הזוכים תיעשה בדרך של משא ומתן, לפי אמות מידה שלא נקבעו מראש ושלא הובהרו למשתתפים, במקום על סמך תוצאות של תחרות, אינו מאפשר לראות בהליך בו נקט המשרד מכרז העונה על הוראות התכ"ם בדבר מכרזים ודרישות דיני מכרזים. יצוין, עם זאת, כי נוסח ההזמנה הועבר לחשב הכללי - בידיו, לפי התכ"ם, הסמכות להתיר הסדר שונה מחובת המכרז - והוא לא הסתייג מהקביעה האמורה בהערותיו.

ב-23.8.90 התכנסה ועדת המכרזים המרכזית, אליה הגיעו 27 הצעות, אולם רק 16 מביניהן כללו ערבות בנקאית כנדרש. כל ההצעות עברו לבדיקתה של ועדה מקצועית. על דיוניה של ועדה זו לא נמצא תיעוד, אולם, מפרוטוקול של דיון, שהתקיים בלשכת המנכ"ל כמה ימים לאחר מכן, התברר, כי לוועדה המקצועית הגיעו 29 הצעות. מכאן שנוספו שתי הצעות שנתקבלו לכאורה שלא כדין לאחר פתיחת ההצעות על ידי ועדת המכרזים.

באותו דיון בלשכת המנכ"ל הוחלט להיכנס למשא ומתן מידי, עם שתי חברות; אלה הוגדרו כ"גורם ישראלי מוכר" והצעותיהן כללו קרוואנים בשטח עד 35 מ"ר שלדעת המשתתפים בדיון, מחיריהן נמוכים יחסית (כ-32,000 ש"ח ליחידה), ואיכותן סבירה. כן הוחלט לנהל משא ומתן עם חלק מהמציעים שהציעו קרוואנים בשטח 45 מ"ר.

הביקורת לא מצאה מה היו אמות המידה לפיהן נקבע ה"גורם הישראלי המוכר". נמצא, כי אחת משתי החברות שהוגדרו כגורם ישראלי מוכר ואשר עמה הוחלט לנהל משא ומתן על הצעתה לאספקת קרוואנים נוסדה שבועיים לאחר שהוזמנה להשתתף במכרז.

בדיון נוסף שהתקיים בסוף אוגוסט 1990 החליט מנכ"ל המשרד, לקבל את הצעתה של אותה חברה להזמין ממנה 100 קרוואנים. בהחלטה נקבע שאין צורך לדרוש בדיקת הקרוואנים במפעל בארץ המוצא, מאחר שהקרוואנים הוצגו בפני שר הבינוי והשיכון ומנהל מינהל התכנון וההנדסה בביקורם במפעל ונמצאו ראויים.

לדעת הביקורת, לא היה בטיעון זה כדי לשלול את הצורך בבדיקה עניינית, שכן שר הבינוי והשיכון ומנהל מינהל התכנון וההנדסה לא ערכו בחו"ל, על פי התיעוד, בדיקת מפרטים מלאה. מה גם שבדיעבד מבדיקה שערכה הביקורת התברר, כי הקרוואנים שהוצעו על ידי המציע לא עמדו בדרישות המכרז בנוגע לשטח הדרוש (25.5 מ"ר במקום מינימום 30 מ"ר); בנוגע לגובה התקרה הפנימי המינימלי (1.98 מ' במקום 2.40 מ'); ובנוגע לדרישה להתאים את מערכת החשמל לתקן הישראלי. ההערכה האיכותית של הוועדה המקצועית לגבי אותם הקרוואנים הייתה בין הנמוכות ולא כפי שהוצגה בדיון שנערך בלשכת המנכ"ל. המחיר למ"ר היה זהה למחיר מ"ר בבנייה קונבציונלית וזאת בלא להתחשב באורך החיים הקצר יותר של הקרוואנים. עוד הועלה כי המציע גם לא עמד בדרישת הסף של המכרז, לפיה היה עליו להוכיח שהספק מחו"ל ייצר בשלוש השנים האחרונות לפחות 1,000 קרוואנים בשנה. למרות זאת לא נפסל המציע על הסף על ידי הוועדה המקצועית.

בדיון שהתקיים בהנהלת המשרד, בשתוף המשנה לחשב הכללי, כשבועיים לאחר הוצאת ההזמנה, נאמר, כי המציע מאכזב בחוסר ידע וכשרון לקדם את המשא ומתן וכתוצאה מכך קיימים ספקות בקשר לרצינותו, לרמת המוצר ולרצינות הצעות המימון. נוכח זאת ניתנה הנחיה לבצע התקשרות בהיקף מצומצם. בדיעבד גם התברר, כי המציע אף לא עמד בלוח הזמנים שנקבע בחוזה עמו, דהיינו אספקת 100 קרוואנים עד 20.11.90. למעשה, עד סוף פברואר 1991 סופקו 19 יחידות בלבד, ואילו אספקתם של יתר הקרוואנים נדחתה ל-31.3.91.

בתשובתו לביקורת הסביר המשרד, שהמציע זכה במכרז על סמך הצעת המחיר הנמוכה ביותר לקרוואן מתוצרת אנגליה ואילו שלושה מציעים נוספים, כולם בלתי מוכרים, הגישו הצעות עבור אותו מוצר במחירים גבוהים ביותר מ-25%. לכן, לדעת המשרד, הייתה ההצעה הנדונה, בהיותה הנמוכה ביותר וברמה טובה, ראויה לזכייה במכרז; זאת למרות הגורם המקומי הלא מוכר למשרד, כאשר מנגד דאג המשרד לערכויות ובטחונות בהיקף נכון.

לדעת הביקורת, העובדה שנמצאו במקרה זה מספר מציעים בלתי מוכרים עבור אותו מוצר, שהבדלי המחיר ביניהם הגיעו ליותר מ-25%, אך מחזקת את הסברה שהיה מקום לפנות ישירות ליצרנים בחו"ל, שלא באמצעות נציגים מקומיים דווקא, וזאת גם בהתחשב בכך שמדובר באספקת מוצר מוכן שכרוך בפעולות מעטות באתר לשם הצבתו שם.

לאחר פתיחת ההצעות שנתקבלו בוועדת המכרזים ערך מנכ"ל המשרד סיור בחו"ל אצל ספקי הקרוואנים הגדולים (45 מ"ר). בעקבות הסיור הוחלט לשנות את המפרט הטכני של המכרז ולנהל משא ומתן עם שבעה מציעים שנבחרו כמתאימים כדי להגיש הצעות חדשות מחייבות, מבוססות על המפרט החדש.

בסיום המשא ומתן הודיע מנכ"ל המשרד לוועדת המכרזים, כי גובשו המלצות להתקשרות עם שבעה מציעים להספקת 420 קרוואנים על ידי כל אחד מהם, בשטח של 45 מ"ר ובעלות ממוצעת של 40,000 ש"ח.

ב-30.9.90 רשמה ועדת המכרזים בטופס "פתיחת הצעות במכרז" את שמות הזוכים על פי הודעת המנכ"ל, לרבות המציע שממנו הוזמנו כבר 100 הקרוואנים הקטנים יותר.

נמצא, איפוא, כי גם במקרה זה - כפי שהביקורת הצביעה לגבי המכרזים הקודמים - ההחלטות בנוגע למכרז ולניהול משא ומתן עם הספקים התקבלו על ידי מנכ"ל המשרד או מנהל מינהל התכנון וההנדסה ואילו ועדת המכרזים שוב שימשה למעשה חותמת ריקה מתוכן להחלטות שכבר התקבלו מחוץ לוועדה.

השוני במרכיבי המחיר

מבדיקת מרכיבי המחיר של שבעת המציעים עמם חתם המשרד חוזים לאספקה והצבה של הקרוואנים הגדולים יותר, מתברר, כי בהצעת המחיר של אחד מהם, מחיר הקרוואן בנמל בארץ המוצא היה שווה למחיריהם של יתר המציעים; אולם, מרכיב ההובלה הימית עד לארץ יוצר הפרש מחירים גבוה ב-37% מן המחיר הממוצע של יתר המציעים וגבוה ב-47% מהצעתו המקורית של המציע עצמו במכרז, קודם לשינוי המפרט. מרכיב נוסף - מכס, היטלי יבוא ואגרות - היה גבוה יותר ב-100% מן הממוצע למרכיב זה של יתר הזוכים במכרז. עובדות אלה לא הובאו בחשבון בעת ניהול המשא ומתן עמו.

לדעת מבקר המדינה הבדלים כה גדולים במרכיבי ההובלה הימית ותשלומי החובה מעידים על חוסר בדיקה מצד המשרד לגביהם, ובסופו של דבר יוצרים תוספת עלות שבו ישא המשרד.

מועדי האספקה

מועד הצבת הקרוואנים היה שיקול חשוב של משרד הבינוי והשיכון ברצותו לתת פתרון דיור מהיר. אולם, בחוזים שנערכו עם הספקים השונים לקרוואנים הגדולים יותר, נקבע המועד אחרון להצבתם ל-12.3.91. על פי דוח מעקב של המשרד ל-22.2.91 הוצבו כ-950 מתוך 3040 הקרוואנים שהוזמנו מחו"ל, ומתוכם אוכלסו 123 בלבד.

מכאן שהתכנית ליבא קרוואנים שהוצעה על ידי המשרד כדי לתת תשובה מיידית לבעיות הדיור עד לסיום בנייתו של דיור הקבע, לא השיגה את מטרתה, עד למועד סיום הביקורת. פרק הזמן ממועד החלטת הממשלה בתחילת אוגוסט 1990 עד המועד האחרון עליו התחייבו הספקים להציב את רוב הקרוואנים באתרים, הוא למעלה משבעה חודשים. למעשה החל המשרד לטפל בנושא עוד בפברואר 1990, ועד להחלטת הממשלה עברה כחצי שנה. מהביקורת עולה, שהמשרד לא הכין את עצמו לכך כראוי באשר למפרטים הטכניים, הסכמים והגדרת דרישותיו. רק אחרי קבלת הצעות המחיר במכרז, נערך סיור במפעלי היצרנים השונים בחו"ל שכתוצאה ממנו הוחלט לשנות את המפרט במכרז. תהליך שינוי המפרט, המשא ומתן עם חלק מהמציעים והגשת הצעות חדשות נמשך כחמישה שבועות, לעומת שבוע בלבד שניתן למשתתפים במכרז להגשת הצעותיהם. החוזים הראשונים נחתמו באמצע נובמבר 1990.

עלות הקרוואנים

ועדת הכספים של הכנסת אישרה באוגוסט 1990 תקציב הרשאה להתחייב בסך 200 מיליון ש"ח לרכישת 5,000 קרוואנים. בסוף אוקטובר 1990 הגיש מנכ"ל המשרד בקשה למשרד האוצר לתוספת תקציבית של 112 מיליון ש"ח לרכישת הקרוואנים. הקרוואנים נועדו למגורים זמניים שיהיו מוצבים על קרקע, שמלכתחילה לא נועדה למגורים ונמסרה על ידי הרשויות המקומיות לשימוש חריג, לפחות במיגזר העירוני, כאשר המשרד התחייב לפנות את השטחים עליהם יוצבו הקרוואנים תוך תקופה שלא תעלה על חמש שנים. אם הקרוואנים יועברו לאחר מכן לאתר זמני אחר, גם שם יהיה צורך להכין תשתית שתתאים לקליטתם.

לגבי המגזר הכפרי נקבע שהקרוואנים יוקמו במגרשים שיועדו לבניית בתי קבע עד לבניית הדיור הסופי; לכן גם התשתית תוקם שלא על בסיס ארעי.

בהתבסס על הנתונים מבקשתו של מנכ"ל המשרד לתוספת תקציבית, מסתבר, לפי חישובי הביקורת, שההוצאה לרכישה והצבה של קרוואן, כולל עבודות פיתוח תגיע, במגזר העירוני, ל-74,000 ש"ח ובמגזר הכפרי ל-47,600 ש"ח.

קביעת שכר דירה לקרוואנים

בישיבת הנהלת המשרד מ-24.10.90 נקבע שכר הדירה החודשי עבור הקרוואנים הנרכשים על ידי המדינה, ב-500 ש"ח במגזר העירוני וב-366 ש"ח במגזר הכפרי.

משרד מבקר המדינה חישב את ההפרש בין הוצאות המדינה לרכישת 5,000 קרוואנים והקמתם, לפי אומדן העלות המחושבת בבקשת מנכ"ל המשרד, לבין ההכנסה הצפויה מהשכרתם. את ההכנסה חישב המשרד על יסוד ההנחה כי במגזר העירוני הקרוואנים יהיו בשימוש עשר שנים בשני שאתרים שונים, כלומר יהיה צורך בהקמת תשתית נוספת, ואילו במגזר הכפרי הקרוואנים יהיו באותו מקום במשך עשר שנים. ההכנסה משכר דירה ועלות התשתית הנוספת הונו לפי שיעור ריבית של 4.5%. מן החישוב עולה, כי העלות גדולה מן ההכנסות הצפויות וגודל ההפרש יגיע ל-86 מיליון ש"ח. המדינה היא שתשא בהפרש.

השוואת חלופות להגדלת היצע הדיור

1. בסכום הכולל של 312 מיליון ש"ח, הדרוש לפי אומדני המשרד לרכישתם והצבתם של 5,000 קרוואנים שאושרו עד כה על ידי הממשלה, לפי הצעות שהוגשו למשרד במסגרת מכרז ליבוא בתים מוכנים ואושרו על ידו, ניתן היה להקים באותו פרק זמן של 7 חודשים כ-4,000 בתים מוכנים. אורך החיים המשוער של אותם בתים הוא כ-50 שנה.
2. מן התייעוד שעמד בפני הביקורת לא עולה שהמשרד בדק חלופות אפשריות וקיבל החלטות על בסיס השוואה ביניהן לפי גודל העלות ומשך הזמן הדרוש לביצוע.

תנאי רכישה של טובין בחו"ל

בהתאם להחלטת הממשלה מ-19.2.84 ולהוראות התכ"מ, כדי לעודד רכישת תוצרת הארץ על פני יבוא, וכן לחסוך בהוצאות המדינה במטבע חוץ, כל משרד ממשלתי או חברה ממשלתית הרוכשים טובין מחו"ל בערך של 50,000 דולר ומעלה, חייב להבטיח הכללת סעיף של רכש גומלין בהסכם הרכישה.

עוד בתחילת יוני 1990 פנה מנכ"ל הרשות לשיתוף פעולה תעשייתי, שליד משרד התעשייה והמסחר, אל מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון והביא לתשומת לבו את חובת המשרד לפעול בהתאם להחלטת הממשלה בעת יבוא בתים וקרוואנים. המשרד נתבקש להפנות אל הרשות את היזמים בעוד מועד, כדי להבטיח שהחברות הזרות יחתמו על התחייבויות לפני קבלת ההזמנה.

למוזמנים למכרז לאספקת בתים מוכנים, נמסרה הודעה בכתב, כי יחד עם הצעתם יש למסור נתונים לגבי הפריטים והשירותים שבדעתם לרכוש בישראל, אשר בעת חתימת החוזה יחייבו אותם.

במכרז לאספקת קרוואנים לא הוזכר כלל הנושא. בחוזים שחתם המשרד עם המציעים, לא נכלל נושא רכישת הגומלין, בניגוד להוראות התכ"מ ולהחלטת הממשלה. אשר לרכישת הבתים המוכנים - לא עמד המשרד על מילוי תנאי המכרז שקבע בעצמו בעניין זה.

לדעת הביקורת, אילו עמד המשרד על דרישה זו של חיוב הספקים בחו"ל ברכישות גומלין, ניתן היה לתרום להגדלת הייצוא הישראלי.



במקביל להקצאת קרקעות לבנייה, טיפל המשרד ברכישת בתים מוכנים לדיור קבע וקרוואנים לדיור זמני מספקים בארץ ובחו"ל, רכישה שחלות עליה הוראות מפורשות בתכ"מ בדבר חובת המכרז ונהלים מפורטים.

מבדיקה מפורטת של מספר מכרזים לרכישת בתים מיובאים וקרוואנים והצבתם, עולה, כי באף אחד מן המכרזים לא נשמרו הוראות התכ"מ וכללי מינהל תקין. מכרז לאספקת בתים מוכנים תוצרת הארץ בוטל; לחלק מן המשתתפים נמסרה בעקבות מו"מ הזמנה לאספקת קרוואנים, שלא היו כלולים במכרז, ובו זמנית גם פורסם מכרז לרכישת קרוואנים. לעומת זאת, נמסרה הזמנה לאספקת בתים מוכנים לחברה אשר כלל לא השתתפה במכרז האמור, והצעתה במכרז אחר נדחתה ימים ספורים קודם לכן כיקרה ולא מתאימה. בשני מכרזים נוספים לרכישת בתים מוכנים מיובאים וקרוואנים שילב המשרד מלכתחילה בתנאיו הליך של מו"מ לבחירת הזוכים, דבר שאינו תואם את שיטת המכרז כמותווה בתכ"מ ומוציא החלטות בעלות משמעות כספית גדולה מהמסגרת של תחרות לפי אמות מידה מוגדרות. בעקבות המשא ומתן חלק מן המציעים העלו את מחיריהם. באף אחד מן המכרזים לא היתה פנייה ישירה ליצרנים בחו"ל שלא באמצעות נציגים מקומיים, דבר שמנע מיצרנים בחו"ל, שלא היו להם נציגים בארץ במועד הוצאת המכרזים להשתתף.