

משרד השיכון

פעולות ביקורת

נערכה ביקורת במשרד הראשי, באגף לפרוגרמות, באגף לתכנון והנדסה, באגף לבנייה כפרית ובמשרדים המחוזיים בירושלים ובמרכז. נבדקו סדרי בנייה במושבים צעירים ופעולות המשרד להזמנת הקמת מיבני יבוא. עוד נסקרו פעולות המשרד לתכנון ולבנייה של בריכת שחייה בעיירת פיתוח.

נמשכה ביקורת בחברת עמידה, החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ וכן נערכה ביקורת במרכז הבנייה הישראלי.

בנייה במושבים צעירים

בשנים הראשונות לקום המדינה הוקמו מושבים רבים ברחבי הארץ, שבהם נקלטו בעיקר עולים (להלן מושבים צעירים). המשאבים המוגבלים, שעמדו לרשות המדינה לא איפשרו אלא הקמת יחידות דיור למשתכנים בשטח קטן ובסטנדרד נמוך. במרבית המושבים הצעירים אף לא נעשו עבודות פיתוח בהיקף הדרוש, וחסרו מבני ציבור ברמה נאותה, הנחוצים לניהול חיי קהילה מסודרים.

בשנת 1965 הוחל, בעקבות החלטת הממשלה, בכיוצת תכנית מקיפה לשיקום יחידות הדיור במושבים הצעירים, ובמסגרת אותה תכנית בעבודות הפיתוח הדרושות ובהקמת מבני ציבור. עד ראשית 1973 הורחבו ושופצו כ-12,500 יחידות דיור, שהן כ-50% מכלל יחידות הדיור במושבים הצעירים ולמעלה מ-70% מכלל יחידות הדיור, שהיו טעונות שיקום לפי אותה תכנית. כמו כן בוצעו עבודות פיתוח בהיקף נרחב והוקמו מבני ציבור רבים. עד אותו מועד הסתכמה ההשקעה מתקציב המדינה בלמעלה מ-300 מליון ל"י.

בשנים האחרונות הוגבר קצב הבנייה במושבים הצעירים במגמה לסיים את שיקום יחידות הדיור עד סוף שנת הכספים 1973 ולהשלים עד אותו מועד חלק ניכר מעבודות הפיתוח. בשנת הכספים 1971 בוצעה בנייה במושבים הצעירים מתקציב המדינה בהיקף של 96 מליון ל"י ובשנת הכספים 1972 — בהיקף של כ-118 מליון ל"י.

בשנים הראשונות לביצוע תכנית הבנייה במושבים הצעירים עסקה הסוכנות היהודית בביצוע הבנייה והפיתוח, ומשרד השיכון היה אחראי בעיקר להכנת הפרוגרמה ולתקציבים. בראשית 1968 הועברה לידי המשרד גם האחריות לביצוע הבנייה במסגרת העברת הבנייה בהתיישבות כולה מידי הסוכנות למשרד השיכון.

בחודשים אפריל עד אוגוסט 1973 נערכה ביקורת באגף לבניית כפרית, האחראי על הפעלת הבנייה במושבים, על סדרי הטיפול בהרחבה ושיפוץ של יחידות דיור במושבים צעירים. הביקורת נערכה בהנהלת האגף ובמשרדים המחוזיים בירושלים והמרכז, והתייחסה לשנות הכספים 1971 ו-1972.

• בדבר ביקורת קודמת ראה ד"ח שנתי 19, עמ' 468.

קריטריונים ותנאי המימון

במסגרת התכנית לשיפור הדיור במושבים הצעירים זכאי המתיישב, שדירתו תשוקם ותשופץ ושיותקנו בה ביוב, ריצוף ושירותים, בהתאם לצורך. כן זכאי הוא להרחבת דירתו בהתחשב בגודל משפחתו ובשטח הקיים של דירתו. משפחה, שמספר ילדיה אינו עולה על 4 והמתגוררת בשטח שאינו עולה על 57 מ² זכאית לתוספת של חדר אחד. משפחות שמספר ילדיהן גדול יותר זכאיות לתוספת מירבית של עד שלושה חדרים עד שמספר החדרים הכולל לאחר ההרחבה יגיע לחמישה ושטח הדירה ל-96 מ². מתיישבים המבקשים להרחיב את דירותיהם מעבר לגודל, שנקבע להם בהתאם למצבם המשפחתי, או המעוניינים לבנות בסטנדרד גבוה, רשאים לעשות כן, והשתתפות המשרד בהוצאות הבנייה תהיה עד לסכומים מירביים, שנקבעו מדי פעם בפעם (ראה טבלה).

משרד השיכון משתתף במימון השיפוץ של הדירות ובהרחבתן בדרך של מתן הלוואה למשתכן. נעשית הרחבה של יותר מחדר אחד או שיש צורך להקים יחידת דיור חדשה, ניתנת למתיישב הלוואה נוספת שבפרעונה יוחל רק עם צאתו של המושב להתבססות. חלקן של המשרד גדול יותר במימון הרחבת יחידות דיור של משפחות ברוכות ילדים. השתתפותו העצמית של המשתכן נקבעה בתחילה ל-2,000 ל"י, אולם החל משנת הכספים 1970 נדרש המשתכן להשתתף בסכום של 1,500 ל"י לכל היותר. למעשה אין ההשתתפות העצמית עולה בשנים האחרונות על 1,000 ל"י, ולגבי משפחות ברוכות ילדים היא מסתכמת בכ-200 עד 400 ל"י.

סכומי ההלוואה הניתנת על ידי משרד השיכון (להוציא ההלוואה הנוספת) הוגדלו במשך השנים מ-8,000 ל"י בשנת הכספים 1965 עד ליותר מ-20,000 ל"י בשנת 1973 (ראה טבלה). גובה ההלוואה משתנה לפי מיקומו של המושב – גבוה באיזור ההר ונמוך באיזור השפלה. שיעור ההלוואה גדל, משום שגדלה עלות הבנייה ומשום שהמשרד החליט להגדיל את שיעורי השתתפותו בשיפור תנאי הדיור. ההלוואות ניתנות בריבית של 3.5%. סכום הפרעון החודשי, שהמתיישב נדרש לשלם, אינו עולה על 33 ל"י; הסדר זה נקבע עוד בשנת הכספים 1969. לאחרונה יש מגמה לקבוע, לאחר תקופת החזרה של 10 שנים, לוח סילוקין חדש של סכומי פרעון גבוהים יותר לגבי מתיישבים המסוגלים לשאת בהם, כך שתקופת הפרעון של ההלוואה כולה לא תעלה על 35 שנה.

גובה ההלוואה לשיפור תנאי דיור (סכומים מירביים בל"י)

שנת כספים	אזור ההר	אזור הנגב	אזור השפלה
1968–1965	8,000	8,000	8,000
1969	10,500	9,000	9,000
1970	12,500	11,000	11,000
1971	14,250	12,500	12,500
1972	17,000	15,500	14,500
1973	20,500	19,000	17,500

בשנים אלה חל גם גידול בסכומי ההלוואה הנוספת, שאושרה לצורך הרחבת דיור בשני חדרים ויותר ולצורך בנייה חדשה.

יוצא, שבמשך השנים גדל והלך הסיוע של המשרד במימון השיפור של תנאי הדיור במושבים בד בבד עם העלייה בהוצאות הבנייה, בעוד שסכום ההשתתפות העצמית של המשתכן לא

הוגדל, אלא אף הוקטן, עד כדי הפיכתו להשתתפות כמעט סמלית. גם השיעורים החודשיים שהמתיישבים נדרשים לפרוע על חשבון ההלוואה נשארו ללא שינוי. המתיישבים, שקיבלו הלוואה נוספת, עדיין לא נדרשו להתחיל בפרעונה כלל.

משרד השיכון הסביר, שבהיות אוכלוסית המושבים הצעירים מורכבת ברובה ממשפחות ברוכות ילדים, שהכנסתן נמוכה, לא היה בתנאי המימון, כפי שנקבעו בתחילת הפעולה, כדי לענות על הדרוש, ולא היה בהם תמריץ מספיק למתיישבים להשתתף בתכנית. בהתחשב במצב הדיור במושבים ראה המשרד לנכון, לעודד את המתיישבים, שישפרו את בתיהם, על ידי מתן תנאי מימון יותר נוחים, ואמנם הביא הדבר לקידום התכנית.

הביקורת העלתה מקרים, שהמשרד סייע בהרחבתן של דירות לשטח של למעלה מ-150 מ² למשפחות, שלפי הקריטריונים שקבע היו זכאיות בהרחבת דירתם עד ל-58 מ² בלבד. באחדים ממקרים אלה הסתכמה השתתפותו של המשרד בהרחבת הדיור בכ-30,000 ל"י ויותר; סכום זה כיסה כ-50% מהעלות הכוללת של ההרחבה.

בהתחשב במטרה, שהציב לעצמו משרד השיכון, חשוב היה, לדעת הביקורת שהמשרד יבטיח במהלך ביצוע הפעולה, כי תנאי המימון הנוחים במיוחד יינתנו לאותם מתיישבים, שבלא סיוע כזה לא היה עולה בידם לעשות לשיפור רמת דיוורם. מצבם הכלכלי של חלק לא קטן מתושבי המושבים הצעירים הוא מבוסס, במיוחד בשנים האחרונות. בעת קביעת הזכאות לסיוע והיקפו לא התחשב המשרד די הצורך בנתונים על מצבה הכלכלי של המשפחה ולא כרך את תנאי הסיוע גם בשיקול זה ובסטנדרד המתוכנן של יחידת הדיור; ואמנם בשנים האחרונות גדל והלך מספר המתיישבים, שקיבלו סיוע מהמשרד לשיפורן ולהרחבתן של בתיהם בסטנדרד הגבוה מזה שנקבע על ידי המשרד. לפי הערכת המשרד מגיע שיעורם של מתיישבים אלה לכ-30% עד 40% מכלל המתיישבים הכלולים במסגרת התכנית לשיקום ודיור.

הביצוע של שיפוצ הדיור והרחבתו

בשנת 1971 השלים האגף לבנייה כפרית הכנת סקרים על תנאי המגורים במושבים, שנקבעו כזכאים להיכלל בתכנית הדיור, ועל מצבם ההנדסי של הבתים. נתונים אלה נועדו לשמש בסיס לקראת תכנון מפורט של פעולות ההרחבה והשיפוצ. עם ריכוז נתונים אלה בשנת 1972 התברר, שמספר יחידות הדיור המאוכלסות במושבים הצעירים גדול יותר בכ-3,000 מהמספר שהומצא לאגף לבנייה כפרית בשנת 1968 על ידי הסוכנות היהודית ושעליהם התבסס בתכנון עבודתו.

האגף לבנייה כפרית פעל לשיפור תנאי הדיור במושבים הצעירים במסגרת תכניות שנתיות. מדי שנה בשנה הוכנה תכנית עבודה, שנקבעה בתיאום עם נציגי המחלקה להתיישבות שבסוכנות היהודית ועם נציגי תנועות ההתיישבות. כל יחידות הדיור הכלולות בתכנית השנתית נבדקו על ידי מהנדס מחוזי של האגף, כדי לקבוע את מהות השיפוצ או ההרחבה, שדרוש לעשות בהם. על יסוד נתונים אלה פעל האגף למסירת תכנון העבודות ולהתקשרות עם קבלנים לשם ביצוען.

חסירת עבודות תכנון. תכנון הרחבת יחידות דיור נמסר למתכנני חוץ, בדרך כלל לאותם מתכננים, שערכו את הסקרים הראשוניים על מצב הבתים והמשפחות באותו מושב. באותם מקרים, שהוקמו בתים חדשים במקום בתים הטעונים הריסה, הסתייע האגף בתכניות סטנדרדיות, שרכש לשם כך ממתכננים.

באחד המושבים במחוז ירושלים הזמין האגף מאדריכל באפריל 1970 תכנית להרחבה ולשיפוץ של 24 יחידות דיור. התכנון הסתיים במאי 1971, ושולם לאדריכל שכר טרחה. עם השלמת התכנון החליט המשרד על סמך בדיקות הנדסיות נוספות שערך, שרוב יחידות דיור אלה טעונות הריסה ושיש לבנות תחתן דירות חדשות. אמנם חשוב שסמוך להפעלת הבנייה תיערך בדיקה חוזרת של מצב המבנים, גם אם הדבר כרוך בשינוי החלטות, שנת-קבלו, אולם העובדה, שתוך פרק זמן קצר יחסית ראה המשרד צורך להחליט על הריסת מבנים, שנמצאו קודם לכן ראויים להרחבה, מעידה שהנתונים המקוריים, ששימשו את המשרד, לא היו מבוססים די הצורך.

באוקטובר 1971 נמסר לאותו אדריכל תכנון של 55 הבתים החדשים, כאותו מושב, אם כי לפי הוראות המשרד יש להשתמש לשם כך בתכניות הסטנדרדיות הנמצאות ברשותו. תכניות סטנדרדיות אלה נועדו לייעל את ביצוע הבנייה ולהקטין את ההוצאות הכרוכות בה. לדעת הביקורת מן הראוי, לכן, שהמשרד יעשה שימוש בתכניות אלה, אלא אם כן יש נימוקים מיוחדים שלא לעשות כן, וההחלטה על כך מתקבלת בפורום מתאים.

עבודות תכנון של 43 מבין 55 יחידות דיור במושב הנזכר ושל עוד 22 יחידות דיור במושב אחר, במחוז ירושלים, נמסרו בלא אישור של הוועדה למסירת תכנון חוץ של האגף. אף לא נערך חוזה עם האדריכל לגבי יחידות דיור אלה בעת המסירה: המשרד הודיע כינאר 1974, שאמנם סדר הוצאת ההזמנות לא היה לפי הנוהל התקין ושנקטו אמצעים למניעת הישנות מקרים כאלה.

לפי נוהלי המשרד יש למסור לקבלנים עבודות בנייה לביצוע עם השלמת תכנון יחידות הדיור ואישורן. עבודות הבנייה נמסרות בדרך כלל על פי מכרזים או במסגרת הגדלת חוזים קיימים; לפעמים נמסרת עבודה על פי משא ומתן עם הקבלן.

1. האגף נוהג לפרסם מכרזים לביצוע עבודות בראשית השנה, בטרם הושלם תכנון יחידות הדיור, שבהן מדובר. גם הזמנות עבודה לא נמסרו תמיד רק לאחר השלמת התכנון וסימון המגרשים, ולפיכך לא היו בידי המשרד נתונים מלאים בדבר סוגי העבודות והיקפן. כיוון שכך, לא פעם היה שוני ניכר בין מה שנכלל בחוזה בדבר אופיה והיקפה הכספי של עבודה לבין מה שפורט בהזמנת העבודה. לדעת הביקורת, בהעדר הגדרה, המבוססת על נתונים מלאים, בדבר סוגי העבודות והיקפן, אין אפשרות להבטיח, שאמנם יושגו תמיד בעת ההתקשרות התנאים הטובים ביותר.

2. מסירת עבודות לקבלנים, בלא שיושלם התכנון או בלא שייקבעו סופית סימוני המגרשים גרמה לא אחת עיכובים ניכרים בביצוע הבנייה. משרד מבקר המדינה בדק התקשרויות לביצוע עבודות במושבים במחוז ירושלים ועמד על עיכובים, שנגרמו עקב דחיות בהשלמת תכנון או בסימוני שטחים: הם הגיעו לעתים עד כדי קרוב לשנה ממועד הוצאת ההזמנה לקבלן. במקרים אלה נגרמו למשרד הוצאות כספיות נוספות, משום שנאלץ לפצות את הקבלנים עבור התייקרות, שחלה בהתחלת העבודה ועבור התייקרויות, שחלו במהלך ביצוע הבנייה, הכול מחמת הפיגורים.

משרד השיכון ציין בתשובתו מינאר 1974, שחלק מעיכובים אלה באים מחמת שינויים של הרגע האחרון, ואלו באים מחמת תכנון היישוב כולו מחדש או מחמת חוסר שיתוף פעולה מצד המתיישבים. המשרד ראה, לדבריו חשיבות בכך, שהקבלן יחל בביצוע העבודות, גם אם עדיין לא הושלמו כל עבודות התכנון או סימוני המגרשים.

לדעת הביקורת מחייבים סדרי מינהל תקינים, שההתקשרות עם קבלנים לביצוע עבודות תיעשה לאחר השלמת התכנון ושאר עבודות ההכנה. כשהמשרד מקדים את מסירת העבודות, במגמה לקדם את ביצוען, עלול שכרו של הדבר לצאת בהפסדו בגלל עיכובים הנגרמים

בשל כך במהלך הביצוע. נוסף על ההוצאות הכספיות היתרות הכרוכות בכך, יש לעתים בעיכובים אלה משום גרימת סבל למתיישבים, שבמשך הבנייה נאלצים להתגורר תקופה ממושכת בתנאים ארעיים וקשים. ואמנם על רקע זה הביעו מתיישבים לא אחת את התמרמרותם, לאחרונה גם בתלונות, שהופנו לנציבות תלונות הציבור.

3. חלק מההתקשרויות עם קבלנים נעשו בדרך של "הזמנת עבודה", שנועדה לאפשר להתחיל מיד בביצוע עבודות שלא רצוי לעכבן. בהיותה צורת התקשרות ארעית נקבע בהוראות המשרד, שיש להמיר הזמנת עבודה בחוזה חתום תוך שלושה חודשים מיום הוצאתה.

מתברר, שבמקרים רבים הוצאו הזמנות עבודה, שנועדו כאמור לאפשר ביצוע מיידי של עבודות, אך לא הייתה אפשרות מעשית להתחיל בהן בהעדר תכניות מושלמות או סימוני מגרשים. עוד נמצא, שלא תמיד הקפיד המשרד להמיר הזמנות עבודה בחוזים תוך פרק הזמן, שנקבע בהוראות. הביקורת העלתה מקרים, שעברה תקופה של למעלה משנה עד לחתימת חוזה עם קבלנים, שהוצאו להם הזמנות עבודה.

4. במקרים אחדים הוחל בביצוע בנייה, בלא שנחתם חוזה עם הקבלן או אף בלא שהוצאה הזמנת עבודה, כנדרש. ממסמכי המשרד מתברר, שלעתים אף הגישו קבלנים תביעות על עבודות, שביצעו ושאושרו על ידי מפקחי המשרד, בלא שנחתמו חוזים או הוצאו הזמנות עבודה על אותן עבודות.

5. במחוז המרכז נמסרו לקבלן בראשית שנת 1972 עבודות בנייה בכמה מושבים בהיקף כולל של כ-2 מליון ל"י. העבודה נמסרה בדרך של משא ומתן עם הקבלן על בסיס מחירים, שסוכמו אתו בקשר למכרז, לביצוע עבודות כמושב אחר, שבו זכה באותה תקופה. ברבות מיחידות הדיור נתגלו ליקויים באיכות הבנייה, וקצב התקדמותה היה איטי. דבר זה הביא להתמרמרות המתיישבים, במיוחד באחד המושבים, וב-1972 הם אף פנו בעניין זה לנציבות תלונות הציבור. מסמכי המשרד מראים, שלקבלן זה נמסרו שנה קודם לכן עבודות בהיקף ניכר גם במושבים במחוז הנגב, ואף שם קבע המשרד, שטיב הביצוע היה ירוד, ועמד על פיגורים בהתקדמות הבנייה.

קבלן זה מועסק מזה שנים על ידי המשרד בבנייה במושבים, והמשרד עמד כמה פעמים על ליקויים בטיב עבודתו. כמו כן התברר, שהקבלן לא נכלל ברשימת הקבלנים המאושרים לביצוע עבודות עבור משרדי הממשלה.

המשרד הודיע בתשובתו מינואר 1974, שעבודתו של הקבלן בשניים מהמקומות, שבהם הועסק, הופסקה לאלתר, ושכונתו להסיק מסקנות לגבי המשך העסקתו בעתיד.

6. הפיקוח על ביצוע העבודות נעשה על ידי מפקחי בנייה של המשרד או על ידי משרדי פיקוח פרטיים. כדי להבטיח פיקוח יעיל על ביצוע העבודה נקבע בנוהלי המשרד, שיש לנהל יומני עבודה ולרשום בהם יום פרטים על התקדמות העבודה ועל נוכחות עובדים והוראות מנהלי עבודה ומפקחים. ביקורת על כמה עבודות בנייה במושבים במחוז ירושלים העלתה שעל חלק מהעבודות לא נוהלו יומני עבודה כדרוש.



משרד השיכון פעל רבות לשיפור תנאי הדיור של המתיישבים במושבים הצעירים, מרביתם עולים בעלי משפחות ברוכות ילדים. בפעולה זו היה כדי לתרום להשתרשותם של המת-יישבים במקום ולקידום הכלכלי והחברתי, דבר המוצא ביטוי במיוחד בשנים האחרונות. עם זאת נתגלו במהלך הביצוע ליקויים בעלי משמעות, ועל המשרד לפעול לתיקונם.

מבנים מיובאים

עודף הביקוש לדירות לעומת ההיצע, מחסור בכוח אדם בענף הבנייה וגידול בלתי צפוי בתחזיות העלייה הניעו את משרד השיכון לנסות ולמצוא פתרונות דיור בלתי שגרתיים, באמצעות מבנים מיובאים מארצות חוץ. בשנים 1972 ו-1973 ייבא המשרד מבני עץ מיוגוסלביה ומעונעים – קרונות למגורים – מאנגליה. בקיץ 1973 בדק משרד מבקר המדינה באגף לתכנון והנדסה במשרד השיכון את דרכי רכישתם והקמתם של המבנים המיובאים. ההיקף הכספי של הפעולות שנבדקו הסתכם בכ-30 מיליון ל"י.

מבני עץ מיוגוסלביה

1. בישיבה מ-26.12.1971 החליטה הממשלה, בהנחה שהעלייה ב-1972 תגדל בכ-20,000 מעל לתחזית המקורית, לאשר על פי הצעת שר השיכון יבואן של 2,000 יחידות דיור בחלקים. ב-5.1.1972 פרסם משרד השיכון מכרז בינלאומי בדבר יבואן והקמתן של 500 יחידות דיור טרומיות מבנייה קלה, בשטח של כ-60 מ"ר כל אחת. המשתתפים במכרז נתבקשו להגיש את הצעותיהם עד 20.2.1972, ולמשרד השיכון הגיעו 61 הצעות, רובן ככולן מחוץ לארץ.

2. לצורך בדיקתן של ההצעות למכרז מינה ב-15.2.1972 מנהל האגף לתכנון והנדסה במשרד השיכון ועדה פנימית, בת חמישה חברים, מעובדי האגף: סגן מנהל האגף, הממונה על המחלקה לתכנון מגורים, הממונה על הבנייה הקלה, הממונה על מעקב תמהירי ובדיקות כלכליות וראש צוות מעקב והנחייה. בוועדה המכרזים הרגילה, המחליטה בדבר מסירת עבודות הבנייה של המשרד לקבלנים בארץ, משתתפים גם עובדי מע"צ ומשרד האוצר. לדעת הביקורת, מן הראוי היה שבועדה, הדנה בהצעות למכרז, ישותפו חברים שלא מבין עובדי משרד השיכון, במיוחד לנוכח אפיו הבלתי שגרתי של המכרז ובשיטה, המתוארת להלן, שנקטה הוועדה לבחירת החברה הזוכה.

3. במשרד נערכה טבלת מחירים למ"ר של בניין מורכב בארץ, בלא יסודות, לפי ההצעות השונות. הוועדה החליטה לבדוק במפורט את ההצעות, בהן מחיר מ"ר של בניין לא עלה על 620 ל"י. במסגרת זו נכללו הצעותיהם של 12 מציעים, מרביתם מארצות אירופה.

הוועדה העריכה הצעות אלה מבחינת טיבם הטכני של מרכיבי הבניין: קירות חוץ, מחיצות, גג, תקרה, גמר קירות ותקרה, ריצוף ואביזרי נגרות ושרברכות. הערכות הוועדה נעשו על פי שיטת ניקוד, שהוועדה קבעה למרכיבי הבניין השונים, בהתאם לחשיבותם (נקודות איכות). בתיקי המשרד לא היו רישומים בדבר הערכות מפורטות אלה, ולפיכך לא ניתן לברר, מה היתה עמדת הוועדה לגבי איכות מרכיבי הבניין בהצעות שנבדקו, וכיצד הגיעה לסיכום הכולל של הערכותיה.

4. הוועדה המליצה לזכות במכרז חברה יוגוסלבית (הצעה י"ב), אם כי שש הצעות אחרות היו זולות משלה, כיוון שמבין 12 ההצעות, שנבדקו במפורט, זכתה במספר נקודות האיכות הגבוה ביותר. בין נימוקי הוועדה להמלצתה הודגש, כי החברה מציעה להביא ארצה את הפועלים הדרושים לעבודות ההרכבה והגמר, ובכך יימנע לחץ נוסף על שוק הבנייה בארץ. דרישה לכך לא נכללה בתנאי המכרז. משרד השיכון הסביר, כי הדבר נמסר בעל פה למציעים בארץ ובנציגויות ישראל בחוץ לארץ והגורמים המוסמכים בהנהלת המשרד אישרו את המלצת הוועדה.

* בדבר ביקורת על רכישה והקמה של מבנים מתפרקים וניידים על ידי משרד הבטחון, ראה ד"ר שני 21, עמ' 666.

הסיכום הכולל של הערכות הוועדה להצעות השונות היה כלהלן:

הצעה	נקודות איכות	המחיר בל"י/מ ²
א	189	393
ב	240	470
ג	260	555
ד	279	470
ה	282	542
ו	288	531
ז	297	570
ח	299	570
ט	300	610
י	301	620
י"א	302	546
י"ב	358	550

5. ב-10.7.1972 נחתם חוזה בסכום של כ-2.25 מיליון דולר בין משרד השיכון לבין החברה היוגוסלבית על יבואן והרכבתן של 300 יחידות דיור בשטח של כ-66 מ"ר כל אחת, בעפולה ובחדרה. את הטיפול בעבודות הפיתוח והקמת היסודות נטל על עצמו משרד השיכון, והחברה התחייבה לסיים את עבודות הקמת המבנים לא יאוחר מ-28.12.1972. גמר העבודות נתאחר גם לאחר ארכה, שנתן משרד השיכון לחברה. הקמת המבנים בעפולה נסתיימה בין 13.2.1973 ל-25.3.1973 ובחדרה בין 24.4.1973 ל-25.5.1973.

בחוזה נקבע, שבעד כל יום של פיגור שבאחריות החברה, תהיה החברה חייבת בתשלום פיצויים בשיעור של 7 דולר לכל יחידת דיור. לפי חישוב זה היו הפיצויים עשויים להגיע ל-120,000 דולר, אולם החברה הסתמכה על כך, שחלק מהפיגור בא מחמת התמשכות עבודות ההכנה, שהמשרד היה אחראי להן, והדבר גרם לה קשיים בביצוע עבודותיה. המשרד החליט, לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, לוותר על התביעה לפיצויי הפיגור, אך סוכם שסך של 10,000 דולר ינוכה מהסכום הכולל המגיע לחברה.

6. לפי נתוני המשרד, ההוצאות הכוללות על יחידת דיור, לרבות ההוצאות על הקמת היסודות והתשתית באתר, הסתכמו בממוצע בכ-50,000 ל"י. בסוף אפריל 1973 נמסרו למשרד הקליטה 150 דירות, שהוקמו בעפולה, וביוני 1973 נמסרו לו 150 דירות, שהוקמו בחדרה. עד סוף נובמבר 1973 אוכלסו כל הדירות בחדרה ורוב הדירות בעפולה.

מעונעים

1. בדיון, שקיימו ב-26.10.1972 שר האוצר, שר השיכון והשר לקליטת העלייה, הוחלט לרכוש בחוץ לארץ 600 מעונעים, כיוון שאינם מיוצרים בארץ. המעונעים נועדו לשמש דיור ארעי לעולים חדשים במרכזי קליטה. בסוף נובמבר 1972 יצאו מנהל מחוז הנגב במשרד השיכון והממונה הארצי על בנייה קלה לסיור בן שבועיים ימים בשש מדינות אירופה כדי לברר ולבדוק מקרוב את האפשרויות לרכישת מעונעים. לאחר מכן ביקר באירופה למטרה זו מנכ"ל משרד השיכון.

כדור"ח של נציגי המשרד על הסיוע באמצעות האמורות, שבמהלכו ביררו את האפשרויות לרכישת מעונות מעשר חברות, נמסר, כי שתי חברות בלבד היו מוכנות לבצע שינויים במעונות, לפי דרישות המשרד, וכן לייצרם ולספקם במועד הרצוי. משרד השיכון החליט לרכוש מעונות משתי חברות אלה, שהן אנגליות.

2. ב-13.1.1973 חתם המשרד על חוזה עם שתי החברות בדבר רכישת 600 מעונות. שטח המעונה הוא כ-25 מ"ר והם מרוהטים ומצוידים במקררים. מחברה א' נרכשו 400 מעונות ומחברה ב' 200. מחיר המעונות כלל את מסירתם לרציף הנמל באנגליה, וההוצאה הכללית הימית נמסרה לחברת צ"ס. נערכו גם דיונים על הזמנת 200 מעונות נוספים גדולים יותר מחברה א'.

3. עד אמצע יולי 1973 הגיעו ארצה כל המעונות שנרכשו. הכרעיים המיועדות לייצוב המעונות באתר, ניוזוקו בכ-30% מהמעונות, בעיקר בעת ההובלה מהנמל בארץ, והיה צורך לתקן. עוד נתברר, שסגר התריסים אינו פועל כשורה והרצפה מתרוממת במקומות מסוימים. בחלק מן המעונות, שצבעם כהה, היו מעלות החום גבוהות יותר מאשר במעונות, שצבעם בהיר. נסיון, שנעשה לצבוע בלבן מעונה אחד, לא עלה יפה, והמשרד שוקל אפשרויות שונות לצינון במעונות. זמן קצר לאחר שהוצבו באתר המעונות, שנרכשו מחברה א', נתגלתה דפורמציה בלוחות האלומיניום החיצוניים, מחמת שינויים טרמיים. מומחי החברה הוזמנו ובאו ארצה לבדוק את האפשרויות לתיקון פגם זה, אולם בשל חילוקי דעות מקצועיים לא קיבל המשרד את הצעתם לתיקון. המשרד חזר בו מכוונתו להזמין מהחברה 200 מעונות נוספים.

4. משך קיומם של המעונות, לפי הערכת המשרד, הוא בין חמש לעשר שנים. לפי נתוני המשרד, ההוצאות הכוללות על מעונה, לרבות ההוצאות על הקמת התשתית באתר, הסתכמו בממוצע בכ-26,000 ל"י, וב-15.6 מליון ל"י למעונות כולם. הוצאות אלה אינן כוללות הוצאות צפויות נוספות למטרות כגון קירור ותיקונים, שסיכומן עדיין אינו ידוע.

5. המעונות שנרכשו אינם מיועדים לגרירה ממקום למקום, ומשרד השיכון הציבם דרך קבע באתרים, שנקבעו לכך. באתרים אלה מן הצורך היה לבצע עבודות פיתוח, כגון סלילת כבישי גישה ושבילים פנימיים והתקנת רשת מים, ביוב וחשמל וכן להקים מבנים למוסדות ציבור, שישרתו את המתגוררים במעונות.

המעונות (פרט לשלושה שניזוקו בעת ההובלה) מוקמו ביישובים הבאים:

המקום	מספר המעונות
פרדס חנה	128
אור עקיבא	100
כפר יונה	99
כפר גבירול	88
אשקלון	50
אפקים	132

עד התחלת ספטמבר 1973, נסתיימו עבודות הפיתוח והוקמו מבנים למוסדות ציבור באתר אחד בלבד (אפקים). במרבית האתרים האחרים הייתה הקמת מוסדות הציבור בשלב הנחת היסודות, ובחלקם לא נסתיימו כל עבודות הפיתוח. בעת הבדיקה היו חלק מהמעונות באפקים מאוכלסים כמרכז קליטה. עד סוף נובמבר 1973 אוכלסו כל המעונות באפקים ובכפר יונה; בפרדס חנה נמסרו המעונות למגורי קשישים, ומהם אוכלסו שלושים. למעלה ממחצית המעונות לא נוצלו עד סוף נובמבר 1973.

בניית בריכה בעיירת פיתוח

בחודשים ינואר ויוני 1973 נבדק טיפולו של המשרד בבניית בריכת שחייה בעיירת פיתוח בשנים 1969 עד 1972. הבריכה נבנתה במסגרת תכניות המשרד להקמת מוסדות ציבור בעיירות פיתוח.

1. ביולי 1969 הוציא המשרד מכרז לבניית הבריכה. במכרז זכה קבלן, שהצעתו הייתה היחידה שהוגשה. לפי הוראות כספים ומשק של החשב הכללי יש להכין לפני פרסום מכרז הערכה משוערת של העבודה על כל פרטיה, הערכה שצריכה לשמש בסיס לבדיקת ההצעות ע"י ועדת המכרזים. עוד נקבע בהוראות שוועדת המכרזים רשאית למסור עבודה למציע יחיד רק כשיש לה נימוקים מספיקים לא להכריז על העבודה שנית, ונימוקים אלה יש לרשום בדו"ח פתיחת ההצעות.

מתברר שהמשרד לא הכין הערכה של עלות הבנייה, כנדרש, וקיבל את הצעתו של הקבלן שהסתכמה ב"880,000 ל". בהחלטת הוועדה גם לא נמצאה הנמקה למסירת העבודה למציע היחיד, כפי שנדרש בהוראות.

2. מסיבות תקציביות, חילק המשרד את העבודה לשני שלבים: לביצוע השלב הראשון, שהיקפו היה כשלשת רבעים מכלל ההצעה, נחתם חוזה עם הקבלן באוגוסט 1969, לפיו התחייב הקבלן לבצע את השלב הראשון תוך תשעה חודשים. לגבי השלב השני נקבע כי המשרד יהיה רשאי למסור לקבלן את ביצועו במסגרת התנאים שנקבעו בחוזה, תוך חודשיים ממועד חתימתו. המשרד לא תבע מהקבלן, כי יגיש לוח זמנים לביצוע העבודה, כפי שהיה עליו לעשות בהתאם לחוזה, ואף לא הכין לוח זמנים משלו, שיאפשר לו לקבוע את סבירות מועדי הביצוע של כל אחד משלבי העבודה. ביצוע השלב השני נמסר לקבלן יותר משנה לאחר חתימת ההסכם המקורי, וביצוע העבודה כולה נמשך למעלה משנתיים וחצי, עד מאי 1972. לפי תנאי המכרז, העבודה כולה, על שני שלביה, הייתה צריכה להיעשות תוך 9 חודשים ממועד התחלת העבודה, כלומר עד מאי 1970.

3. התמשכות ביצוע העבודה נגרמה בחלקה ע"י המשרד עקב השהיות במסירת תכניות עבודה לקבלן ומסירת תכניות בלתי מושלמות וכן בגלל האיחור במסירת עבודות השלב השני והוצאת הוראות לשינויים ולתוספות במהלך העבודה. בנסיבות אלה הוחלט לאשר לקבלן תקופת ביצוע של 24 חודש, המזכה אותו בתשלום עבור התיקרויות שחלו במהלך הביצוע.

הקבלן הגיש חשבון סופי בסך 1.4 מליון ל", והטיפול באישורו הסופי לא הסתיים עד מועד סיום הביקורת. שולם לו על חשבון העבודה סך של 1,025,000 ל", הכולל 74,000 ל" על חשבון התיקרות שחלה במהלך הביצוע. בנוסף על כך הסכים המשרד לשלם לקבלן תוספת תשלום בסך 80,000 ל", עבור התיקרויות, שנבעו מדחיה בהתחלת ביצוען של עבודות ובתוכן עבודות השלב השני. עוד הוסכם לשלם לקבלן סך 90,000 ל", שהוגדרו כ"תוספת מוסכמת" בנימוק של האחור הממושך במסירת העבודות.

לביקורת לא הומצאו מסמכים, המבהירים את השיקולים לאישור "התוספת המוסכמת" ואף לא ניתן לקבוע, מי החליט לאשר תוספת זו.

בתשובה להערות הביקורת בדבר העוכים שחלו בביצוע הבנייה וההתיקרויות שנבעו מכך, הודיע המשרד בדצמבר 1973 כי היה מעוניין בהארכת משך הביצוע, בגלל העדר מימון לבניית הבריכה כולה, במועד תחילת העבודה. לדעת הביקורת לא היה המשרד צריך להתחיל

בביצוע העבודה, כל עוד לא יכול היה להבטיח את האמצעים הדרושים לביצועה היעיל, ובכלל זה המימון הדרוש.

4. הביקורת דנה עם המשרד בדבר ליקויים בטיב הפיקוח על ביצוע העבודות. הביקורת גם העירה, כי המשרד לא דאג לכך, שהקבלן ידריך את מפעילי הבריכה עם מסירתה להם, כפי שהיה עליו לעשות לפי הוראות החוזה, וכחוצאה מכך נגרמו תקלות בתפעולה.