

משרד הבינוי והשיכון

פעולות ביקורת

במשרד הראשי — בעיקר באגף הפרוגרמות ובאגף לתכנון ולהנדסה — ובמשרד המחוזי. בירר שלים נערכה ביקורת על סדרי הקמת מבנים למוסדות ציבור. בדיקות חלקיות נערכו גם במחוזות חיפה והמרכז. באגף לתכנון ולהנדסה נערכת ביקורת על מחירי הבנייה למגורים בשנים 1978-1979.

באותו אגף וכן בנזכרות ובאמרכלות המשרד הראשי נבדקו: נהלי מסירת עבודות למתכננים וסדרי קביעת תעריפים ותנאי התקשרות עמם; במשרד הראשי נבדקו דרכי ההתקשרות וקבלת החלטות בדבר הקמת מפעלים לבנייה טרומית עם שתי חברות ומתן התחייבות רכישה של דירות מחברות אלה. באגף איכלוס וכן בחברות עמידר ושיכון ופיתוח לישראל נבדק הפיקוח על הקמת דירות בשיטת בנייה חדשה. במחוז חיפה וכן בעמידר מחוז חדרה נבדק אכלוסן מחדש ושיפוצן של דירות טרומיות, שנבנו בבית אליעזר בשנת 1972.

במשרד הראשי נערכה ביקורת בנושא הבנייה להשכרה. ביקורת על פעולות היחידה לטיפול בתלונות הציבור והיחידה לפניות הציבור. נערכה גם בדיקת מעקב על פעולות הביקורת הפנימית והטיפול במימצאיה.

נבחנה ההשתתפות והפעילות של המשרד במערכת הוועדות, שהוקמה לצורך תיאום ותכנון הפריסה, התשתית והבינוי האזרחי והצבאי בנגב. כן נבחנה ההערכות במשרד הראשי במחוז הדרום לקידום משימות תכנון הבינוי בנגב, הקשורות בתחום סמכותו.

נערכה ביקורת במרכז הבנייה הישראלי, ובאפריד חברה לשיכון ופיתוח אשקלון בע"מ, ונמשכת הביקורת בחלמשי — חברה ממשלתית עירונית לשיכון הדיור בתל-אביב-יפו ובת. ל. ד. חברה ממשלתית עירונית לשיכון ודיור פתח תקוה בע"מ. בחברת "עמידר" החברה הלאומית לשיכון בישראל, נבדק תיאום החשבונות בין החברה לבין האוצר.

מבנים למוסדות ציבור

במסגרת מדיניות הממשלה לעודד מעבר של תושבים ממרכז הארץ אל יישובי הפיתוח ולאזורים אחרים, כמו למשל השכונות החדשות בירושלים, מופנים זה כמה שנים מאמצים ומשאבים רבים לשיפור תנאי הדיור ואיכות החיים בהם. אחד התחומים, שבהם משתלב משרד הבינוי והשיכון (להלן המשרד) בביצוע מדיניות זו, הוא בנייה או סיוע כספי לבנייה של מוסדות ציבור, ובראש וראשונה בתי ספר וגני ילדים, וכן בתי כנסת, מעונות לילדים, מרכזים קהילתיים, חנויות, מרפאות ותחנות לאם ולילד. ביישובי הפיתוח, בערי עולים ובשכונות החדשות שבירושלים מופקד המשרד על בניית דירות, ולפיכך הוא הגוף, שצריך לתאם בין פעולות האיכלוס לבין הקמת המוסדות הדרושים לאוכלוסייה, נוסף על תפקידו בבניית המוסדות או בסיוע להקמתם.

המשרד מכין בכל שנה פרוגרמה לבניית מוסדות ציבור, שהיא תכנית שנתית הכוללת את הפרוייקטים, שהם בעלי עדיפות גבוהה, ביניהם בתי ספר, גני ילדים, בתי כנסת ומוסדות ספורט. בשל מגבלות התקציב אין הפרוגרמה כוללת את כל המוסדות שדרוש לבנות. הכנת הפרוגרמה להקמת מוסדות ציבור, והתיאום שבין המשרד לבין משרדים וגורמים אחרים הקשורים בהקמת המוסדות הם מתפקדיה של היחידה למוסדות ציבור שבאגף הפרוגרמות שבמשרד ושל המחוזות. בשנת הכספים 1977 השקיע המשרד בהקמת מוסדות ציבור כ-465 מיליון ל"י, ובשנת הכספים 1978 — כ-494 מיליון ל"י.

בחדשים מארס עד דצמבר 1979 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת על פעולות המשרד בתחום הכנת הפרוגרמה: התקצוב, הבנייה והמעקב אחר מימוש התכניות. הביקורת נערכה בעיקר במחוז ירושלים, שהיקף פעולתו, בעיקר משנת 1976 ואילך, היה גדול יחסית. בדיקות השלמה נעשו ביחידה למוסדות ציבור ובאגף לתכנון והנדסה שבמשרד הראשי, ובמשרדים המחוזיים חיפה והמרכז.

הפרוגרמה והתקציב לשנת 1978

הבנייה המבוצעת על ידי המשרד ממומנת מתקציב הבנייה שלו, וההוצאה נוקפת כהלוואה לרשות המקומית המקבלת את המבנה, ואילו בנייה, הנעשית באמצעות רשויות מקומיות וגופים שונים, ממומנת מלכתחילה בהלוואות תקציביות או בנקאיות. ההלוואות הניתנות לרשויות מקומיות בגין בנייה של המשרד הן לתקופה של 20 שנה עד 35 שנים ובריבית שנתית של 16% עד 21%, בעוד שההלוואות לבנייה המבוצעת שלא על ידי המשרד ניתנות לתקופה של 5 עד 10 שנים ובריבית שנתית של 2% עד 26%. לכל ההלוואות ניתן ביטוח הצמדה על ידי האוצר. בתחילת 1978 הכין המשרד פרוגרמה לבנייה ולמתן הלוואות בהיקף כולל של 739 מיליון ל"י. לאחר דיונים עם משרד האוצר היא צומצמה לכדי 550 מיליון ל"י. התחייבויות המשרד בפועל היו כ-494 מיליון ל"י. להלן נתונים על ההרשאה להתחייב וניצולה (במיליוני ל"י):

התחייבויות בפועל	הרשאה להתחייב	
183.7	213.0	תקציב בנייה
1.9	2.0	מוסדות חינוך
13.8	14.0	מוסדות תרבות נוער וספורט
1.3	3.0	מוסדות דת
16.2	16.0	מוסדות תרבות וספורט — תכנית מיוחדת
—	25.0	מוסדות ציבור שונים
—	—	מוסדות ספורט בעיירות פיתוח — תכנית מיוחדת
216.9	273.0	סה
80.0	80.0	הלוואות תקציביות
6.0	6.0	מוסדות חינוך
26.0	26.0	מוסדות תרבות וספורט
5.0	5.0	מוסדות ספורט בעיירות פיתוח
117.0	117.0	מוסדות ציבור שונים
160.0	160.0	סה
493.9	550.0	הלוואות מכספי בנק
		סה

מהנתונים דלעיל עולה, שהמשרד התחייב על מלוא ההיקף הכספי של תכנית הלוואות, בעוד שניצול תקציב הבנייה היה בשיעור של 80% בלבד.

הקמת מבנים ומוסדות ציבור במחוז ירושלים

מחוז ירושלים מופקד על בניית מוסדות ציבור בשכונות החדשות בירושלים וביישובים סמוכים לה — בית שמש, מברשת ירושלים, מעלה אדומים, מצפה יריחו וקרית ארבע; וכן בשלושה יישובים בשפלת החוף הדרומית: אשקלון, קרית גת וקרית מלאכי.

בשנים 1970—1975 לא בנה המשרד מוסדות ציבור בשכונות החדשות שבירושלים, לאחר שבעקבות יוזמה של העירייה הועברה אליה ב-1970 האחריות לבנייה זו. בשנת 1976 נענה

המשרד לפניית העירייה ונטל על עצמו מחדש את הטיפול בנושא, חוץ מאותם מוסדות, שהעירייה כבר החלה לטפל בבניהם.

בהצעת הפרוגרמה הראשונית לשנת 1978 היה חלקו של מחוז ירושלים כ-159 מיליון ל"י, ועם צמצומה הוא הוקטן לכדי 113 מיליון ל"י. לפי הנתונים, שריכוז משרד מבקר המדינה, ההיקף הכספי של ביצוע הפרוגרמה היה 75 מיליון ל"י, כ-66% מהתכנית המצומצמת. בסעיפי הבנייה היה הניצול רק 57.5%, בעוד שסעיפי ההלוואות נוצלו במלואם ואף הוגדלו בשלושה מיליון ל"י בקירוב. המשרד לא הכין דו"חות, שישקפו את הביצוע לעומת הפרוגרמה, כדי שיוכל לעמוד על הסטיות מהתכנית ועל סיבותיהן ולהפיק לקחים מכך. להלן פרטי התקציב וניצולו (במיליוני ל"י):

התחייבות בפועל	פרוגרמה מאושרת	הצעת פרוגרמה	
52.1	85.0	121.2	בנייה על-ידי המשרד
1.8	3.8	6.7	מוסדות חינוך
—	0.5	0.5	מוסדות דת
—	3.0	3.0	מוסדות תרבות נוער וספורט
—	1.7	2.6	מוסדות ספורט — תכנית מיוחדת
1.6	2.5	5.5	הכשרת מגרשי משחקים
			מוסדות שונים
55.5	96.5	139.5	סה"כ בנייה
5.2	9.0	10.0	הלוואות תקציביות
14.3	7.6	9.1	הלוואות מכספי בנק
19.5	16.6	19.1	סה"כ הלוואות
75.0	113.1	158.6	סה"כ

באומדן התקציב נלקח בחשבון שיעור התייקרויות של כ-20% בעוד שבפועל היה השיעור כ-40%, לפיכך ניצול תקציב הבנייה היה אף קטן יותר.

בנייה על ידי המשרד ב-1978

משרד מבקר המדינה בדק את סדרי הבנייה של המבנים, שבמסגרת הפרוייקטים, שנכללו בפרוגרמה לשנת 1978 במחוז ירושלים, ובכלל זה פרוייקטים, שהועברו לפרוגרמת 1978 משנים קודמות, כיוון שאז לא הוחל בבנייתם. דגש מיוחד הושם על בדיקת הפרוייקטים, שלא הופעלו באותה שנה והסיבות לכך, ובעיקר מוסדות חינוך — בתי ספר וגני ילדים — שאי העמידה בלוח הזמנים לבנייתם גרמה לקשיים, ובכמה מקרים אף להוצאות כספיות ניכרות בגין הצורך במתן פתרונות זמניים חלופיים.

להלן השוואה בין מספר המוסדות, שהוחל בבנייתם על ידי המשרד לבין, מספר המוסדות, שנכללו בפרוגרמה:

המוסד	הפרוגרמה לשנת 1978	הפעלה בשנת התקציב 1978
בתי ספר	7 (84 כיתות)	4 (27 כיתות)
גני ילדים	17 (36 כיתות)	4 (8 כיתות)
בתי כנסת	4	2
תלמוד תורה	1	1
מגרשי משחקים	3	1
תנויות	6	—
יחידות טרומיות למוסדות ציבור שונים	14	7
מרכז תרבות נוער וספורט	1	—
בריכת שחייה	1	—

מוסדות חינוך בירושלים

בית ספר זמני בגילה. בינואר 1978 נתבקש משרד הבינוי והשיכון על ידי משרד החינוך והתרבות ועיריית ירושלים לבנות בית ספר זמני בן ארבע כיתות. הצורך בכך התעורר, משום שלא הוחל בבנייה של בית ספר קבוע, שהעירייה תכננה עוד בשנת 1972, ומשום שהיה פיגור בבניית בית ספר אחר על ידי המשרד, שהוחל בה ב־1976 ושהייתה צריכה להסתיים בספטמבר 1978. בניית בית הספר הזמני הייתה אמורה להסתיים לקראת פתיחתה של שנת הלימודים תשל"ט, בספטמבר 1978. בגלל עיכובים שונים במשרד נחתם החוזה עם הקבלן רק במאי, ובאותו חודש ביקשה העירייה לשנות את מיקומו. עקב שינוי זה חלה דחייה נוספת בתכנית, והמשרד הודיע, שבית הספר יושלם רק במאי 1979. בפועל הסתיימה הבנייה בספטמבר אותה שנה, כשלושה חודשים לפני גמר בנייתו של בית הספר, שהפיגור בהקמתו הייתה הסיבה להקמת בית הספר הזמני; עלותו של זה-האחרון הגיעה ל־2.7 מיליון ל"י בקירוב.

בית ספר יסודי בן 18 כיתות ברמות. המשרד הזמין מאדריכל תכנית למבנה של מוסד זה עוד בשנת 1976, והיה צורך להתחיל בבנייה בשנת 1977, כיוון שהמבנה היה דרוש לקראת שנת הלימודים תש"מ שעמדה להיפתח בספטמבר 1979. למשרד גם היה ברור, שאם לא תסתיים הבנייה במועד, יהיה צורך להקים מבנה זמני. מחמת עיכובים, שנבעו משינויים בתכנון על פי דרישת העירייה, ובעקבות הערות של האגף לתכנון והנדסה שבמשרד, נדחו ההכנות לבנייה, ולאחר מכן נגרם דיתוי נוסף, כיוון שהמשרד הוציא מכרו, שבטעות לא נכללו בו עבודות הפיתוח, ודרוש היה להוציא מכרו נוסף. כשניתן היה לגשת לבנייה, בתחילת 1979 חלו עיצומי המהנדסים, שגרמו להשהיית התהליך של בדיקת הצעות הקבלנים וחתמת החוזה. כתוצאה מכל העיכובים הללו נדחתה התחלת הבנייה לשנת הכספים 1979, דבר שעורר צורך להקים בית ספר זמני. מטיפוס טרומי, שמחירו נאמד ב־15 מיליון ל"י, כולל התייקרות.

בגלל הפער הגדול בין הצורך במוסדות חינוך לבין מספר בתי ספר שנבנו, צפוי שלא ניתן יהיה לוותר על המבנים הזמניים לבתי הספר גם בעתיד, עד לסגירת הפער בדרך של הקמת מבני קבע בבוא היום.

שני גני ילדים (4 כיתות) בגילה. התכנון נעשה עוד בשנת 1976, והפרוייקטים נכללו בפרוגרמה לשנת 1977, אולם כיוון שעלות הבנייה המשווערת על פי התכניות הייתה גבוהה, הוחלט לוותר על התכנון ולבנות את המבנים בשיטה טרומית. בספטמבר 1979 הוחל בבניית גן אחד, ואילו בנייתו של הגן השני לא החלה עד למועד סיום הביקורת.

שתי כיתות גן ילדים ברמות. התכנון הוזמן עוד בשנת 1975. עקב האטה בביצוע תכניות האיכלוס בשכונה לא הוחל בבנייה. לאחר מכן הוחלט לבנות את הגן בשיטה טרומית. בשנת 1977 נמסרה העבודה לקבלן, אולם אז התברר, שעל המגרש שיועד לבנייה מצוי מיתקן לייצור בטון של קבלן אחר, שבנה באיזור סמוך, דבר שלא איפשר לגשת לבנייה. עד למועד סיום הביקורת לא הוחל בהקמת הגן.

שתי כיתות גן ילדים ברמות. הגן תוכנן עוד בשנת 1975. שכן התכנון לשתי כיתות אלה היה כ־81,000 ל"י. התכנון נפסל עקב יוקר הבנייה הצפוי על פיו. לחילופין נבדקה אפשרות של בנייה טרומית, אולם נמצא שאין הדבר בר ביצוע, ולפיכך הוחלט לעשות שימוש חוזר בתכנית קיימת, שלפיה נבנה גן ילדים בשכונה אחרת. עד למועד סיום הביקורת לא הוחל בבנייה.

שני גני ילדים (4 כיתות) בנווה יעקב ובתלפיות מזרח. התכנון נמסר לאדריכל עוד בשנת 1975. היה צורך לבצע את הפרוייקטים עוד בשנת 1977, אולם בנייתם החלה רק בנובמבר 1978.

מוסדות אחרים

בית כנסת בגילה. תכנון בית הכנסת נמסר לאדריכל עוד בשנת 1977. התכנון אמור היה להסתיים על פי החוזה עם האדריכל ב־1.3.1978. בהגיע התכנון לשלב מתקדם מאד ולאחר שאושר על ידי העירייה, התברר, שאין התאמה בין גבולות המגרש שבתכניות האדריכל, לבין

אלה שבתכניות הפיתוח המאושרות, וההריגות שבתכניות האדריכל פוגעות בצורה חמורה בתכניות לפיתוח השטח והשירותים שבשכונה. עקב זאת הגיע המשרד למסקנה, שאין אפשרות לבנות את בית הכנסת על המגרש שיועד לו, כיוון שהוא קטן, צר ודחוק בין בנייני מגורים. מלבד זה דרשה המועצה הדתית, ששטחו של בית הכנסת יוגדל כתנאי לאישורו. הוחלט איפוא להעתיק את בית הכנסת למגרש אחר, דבר שדרש התאמת התכניות הקיימות למגרש החדש. עד למועד סיום הביקורת לא הוחל בהפעלת הבנייה, והפרויקט אף לא נכלל בפרוגרמה לשנת 1979.

בית כנסת ותלמוד תורה באחת מהשכונות החדשות שבירושלים. בשנת 1976 הוחל בבניית 140 דירות באיזור המיועד לקריה דתית. נציגי הקריה הודיעו למשרד, שיהיה צורך להקים גם גני ילדים, מעונות, תלמוד תורה, בית כנסת, מקוה וחנויות. לפי התכנית עמדו לבנות בית כנסת, תלמוד תורה, ושתי חנויות בקומת הקרקע של בתי המגורים. לגני הילדים תוכננו מבנים נפרדים, שהמשרד התחייב לשאת במימון בנייתם. אשר לשאר המוסדות הודיע המשרד, שאין הם נמנים עם אלה שהוא משתתף במימון בנייתם. בדיון בפברואר 1977 הוסכם, שנציגי הקריה ימציאו תוך חודש ימים התחייבות כספית בסך 900,000 ל"י לכיסוי הוצאות בנייתם. נציגי הקריה לא עמדו בהבטחתם, ועל אף זאת החליט המשרד, בנובמבר 1978, לגשת לבניית המוסדות באמצעות הקבלן, שבנה את הדירות בשכונה, כנגד הבטחה מצד נציגי הקריה להחזיר הוצאות הבנייה. הבנייה הסתיימה באוקטובר 1979 בעלות של כשבעה מיליון ל"י, ובכלל זה התייקרויות והוצאות נוספות בגין הגדלת שטח הבנייה מעבר למתוכנן בתחילה. עד תחילת ינואר 1980 לא המציאו נציגי הקריה את השתתפותם בפרויקט. כן התברר שההוצאות להקמת המוסדות נרשמו בסעיף התקציבי "בניית יחידות דיור במחוז ירושלים" ולא בסעיף "מוסדות ציבור", כנדרש. המשרד הודיע שהוא פועל לגביית החוב.

בניית מוסדות ציבור בשנים קודמות

במהלך הביקורת, שהתייחסה לפרוגרמת הבנייה לשנת 1978 במחוז ירושלים, הועלו ממצאים הנוגעים לפרוגרמה משנים קודמות, להלן פרטים:

בית ספר בקריית גת. בשנת 1972 תכנן המשרד, על פי בקשת משרד החינוך והתרבות, בית ספר לחינוך מיוחד בן שמונה כיתות. עלות התכנון הייתה כ-56,000 ל"י. ב-1974 לאחר שנסתיים שלב התכנון, ביקש משרד החינוך והתרבות להוסיף למבנה ארבע כיתות. ההוצאה הכספית, שהייתה כרוכה בשינוי התכנון, הגיעה ל-46,000 ל"י. ב-1975 הודיע משרד החינוך והתרבות, שאין לבנות את בית הספר, אולם ב-1976 הוחלט שיש לבנות בית ספר בן 14 כיתות, במקום זה של 12 כיתות שתוכנן קודם לכן.

לאחר השלמת השינויים בתכנון, ערך המשרד ב-6.3.1977 מכרז בין קבלנים, וב-18 באותו חודש נפתחו הצעות המחיר והוחל בבדיקתן. ב-25 בחודש נסתיימה הבדיקה, וועדת המכרזים החליטה למסור את העבודה לקבלן, שהצעתו הייתה הווללה ביותר. בעוד המשרד בודק את ההצעות, הודיע משרד החינוך והתרבות טלפונית ב-18.3.1977, שהוא מבקש שלא לגשת לבנייה, לאחר שבבדיקה חוזרת שערך התברר לו, שניתן יהיה לשכן את התלמידים בבית הספר היסודי החדש הנבנה והולך ביישוב. ב-20 בחודש שלח משרד החינוך והתרבות למשרד מכתב, שבו אושר תוכן ההודעה הטלפונית. על אף זאת מסר המשרד את ביצוע העבודה לקבלן על פי חוזה מ-27.3.1977, שהיקפו הכספי היה כ-7.4 מיליון ל"י. במועד סיום הביקורת הייתה הבנייה בשלבי סיום.

בית ספר בבית שמש. בשנת 1972 ביקש משרד החינוך והתרבות מהמשרד לבנות את בית הספר. הבנייה החלה ב-1973 ונסתיימה רק במאסר 1979, כיוון שהקבלן פשט רגל, והמשך הביצוע נמסר ב-1976 לקבלן אחר. עלות בניית בית הספר הייתה כ-9.4 מיליון ל"י, כולל התייקרויות ולמעט הסכומים, ששולמו לקבלן הראשון.

בית הספר נמסר למועצה המקומית במאסר 1979, אולם המועצה הודיעה למשרד, שאין די תלמידים, שיצדיקו פתיחתו. עד לסיום הביקורת לא נעשה כל שימוש במבנה. מהתיעוד עולה, שבמשך התקופה הארוכה יחסית, שחלפה מאז הפסקת הבנייה על ידי הקבלן הראשון ועד

לחידושה באמצעות קבלן אחר, לא נערכו בירורים עם רשויות החינוך כדי לעמוד על תוצאות המצב שנוצר ועל המשך הטיפול בעניין. אילו קיים המשרד בירורים כאלה, היה סיכוי למנוע הקמת מבנה בהשקעה כספית ניכרת, שבעתיד הנראה לעין לא יהיה לו שימוש.

בית כנסת ברמות. לקראת הזמנת תכנון בית הכנסת התעורר ויכוח בין המשרד למועצה הדתית והעירייה על גודל שטחו. בסוף 1977 עמד המשרד על דעתו, שאין להגדיל את השטח מעבר לסטנדרדים המקובלים, והציע למועצה הדתית הסדר, שלפיו המשרד יממן את הבנייה בהתאם לסטנדרד והמועצה תטפל בבנייה. המועצה לא נענתה להצעה. התברר, שהמשרד חתם על חוזה עם קבלן ב־31.3.1978, ולאחר מכן גם המועצה הוזמנה תכנון וחתמה חוזה עם קבלן אחר לבניית בית כנסת באותו מגרש. בנובמבר 1978, כאשר הקבלן מטעם המועצה עמד להתחיל בבנייה, התברר לו שהקבלן של המשרד כבר עובד באתר. לאחר דיונים בין המועצה, העירייה והמשרד הוסכם, שהמשרד יגדיל את שטח בית הכנסת שהוא בונה, ושימצא אתר אחר לבית כנסת של המועצה. כתוצאה מכך הופסקה העבודה למשך חודשיים. שטח בית הכנסת הוגדל ב־27², והמועד, שנקבע לסיום העבודה, נדחה בכחודשיים וחצי. מסיבות אלו הוארך משך הבנייה בארבעה וחצי חודשים, דבר שחייב מתן פיצוי מוגדל לקבלן בשל ההתייקרויות. הבניין נמסר למועצה ביולי 1979.

גן ציבורי בגילה. במאי 1978 החל המשרד בהקמתו של הגן הציבורי. לאחר שהוחל בביצועו התברר למשרד, שהמועצה הדתית חתמה חוזה עם קבלן להקמת בית כנסת באותו מגרש. המשרד לא ראה לנכון להפסיק את העבודות להכשרת הגן עד להסדר עם המועצה הדתית. הקמת הגן הושלמה ביולי 1979. התברר, שלצורך ההכנות לבניית בית הכנסת הרס הקבלן מטעם המועצה הדתית כמחצית מהגן.

הקמת חנויות. הביקורת במחוז ירושלים העלתה, שתנויות, שנבנו על ידי המשרד או בסיועו, נותרו בלא שימוש במשך פרק זמן ארוכים: בשנת 1970 בנתה חברת שיכון ציבורית 14 חנויות בירושלים. בשנת 1974 רכש המשרד את החנויות, לאחר שלא עלה בידי החברה למכור, ומאז לא נעשה בהן כל שימוש. בתלפיות מוזרז נבנו שני מרכזונים, ובהם כמה חנויות. בסיר, שערכו עובדי משרד מבקר המדינה התברר, שהחנויות אינן בשימוש מאז הקמתן זה כשנתיים. בעקבות הביקורת הודיע המשרד בינואר 1980, שהוא עומד להציע את החנויות למכירה באמצעות חברת שיכון ופיתוח לישראל בע"מ.

*

מן האמור לעיל עולה, שרבים מן הפרוייקטים שבפרוגרמה לשנת 1978 לא היו זמינים לביצוע מחמת אי השלמת התכנון, או עקב חריגות מהתכנון הסטנדרטי, חילוקי דעות לגבי שיטת הבנייה הרצויה, או אי התאמת המגרשים למבנים, ובמספר מקרים — עקב כמה מהסיבות כאחד. נראה איפוא, שהפרוגרמה במתכונתה זו לא הייתה מלכתחילה תכנית מעשית לבניית המוסדות, בנסיבות אלה קודמו פרוייקטים לא דווקא בשל שיקולים ענייניים, אלא לפי קצב התקדמות ההכנות לבנייה, וכך שובש סדר העדיפויות, ומוסדות בעלי דרגת עדיפות גבוהה לא נבנו במועד המתוכנן. כדי להתגבר על המחסור במוסדות אלו היה הכרח להסתפק בפתרונות חילופיים, וביניהם הקמת מבנים זמניים לבתי ספר בהשקעה כספית ניכרת, והקצאת דירות רבות לצורכי ציבור, כפי שיפורט להלן.

מתן הלוואות לבניית מוסדות ציבור

מלבד מוסדות שהמשרד בנה הוא השתתף, כאמור, גם במימון של הקמת מוסדות ציבור על ידי רשויות מקומיות וגופים ציבוריים שונים. שיעור השתתפותו לא התבסס על קריטריונים שאישרה הנהלת המשרד, ובהסכמה של הגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר אלא הוא ניתן

על פי כללים, שנתגבשו במשך השנים באגף הפרוגרמות. כללים אלה לא הועלו על הכתב בצורה מסודרת ולא היו ברורים ומוגדרים די צורכם*.

הכללים, שעל פיהם פעל אגף הפרוגרמות, בשנת 1978, היו:

— לבניית מוסדות חינוך, תרבות נוער וספורט ובית כנסת ראשון בכל שכונה ניתנה הלוואה לכיסוי מלוא הוצאות הבנייה.

— למעון לתינוקות היה שיעור ההשתתפות עד 25% מעלות הבנייה — לפי השתתפות כספית של ארגונים ומוסדות אחרים.

— לתחנה לאם וילד הושלם המימון ממפעל הפיס, שהוא 70% מהיקף החוזה הקבלני.

— למועדון גדנ"ע ניתנה השתתפות בשיעור 50%, והיתרה ממשרד הבטחון בשיתוף עם מפעל הפיס.

— ללשכה לשירותי משפחה וקהילה שברשויות המקומיות ניתנה השתתפות עד שליש מהעלות, כהשלמה למימון של משרד העבודה והרווחה ומשרד הפנים.

— לעתים השתתף המשרד במימון בניית משרדים של רשות מקומית.

מתן הלוואות במחוז ירושלים

בפרוגרמת הלוואות לשנת 1978 נכללו 22 פרויקטים בהיקף כספי של 16.6 מיליון ל"י. בפועל אושרו הלוואות ל-11 מבין 22 הפרויקטים בסכום של 12.1 מיליון ל"י, בעוד שהיתרה בסך 4.5 מיליון ל"י, בתוספת של כשלושה מיליון ל"י, נוצלה למתן הלוואות לביצוע ארבעה פרויקטים, שלא נכללו בתכנית ואשר לפי הכללים אין המשרד משתתף במימונם. במשרד אין מסמכים, שעל פיהם ניתן לקבוע, מדוע לא הוחל בבנייה של כמה מהפרויקטים שתוכננו, ואם מלכתחילה הייתה הצדקה לכלול אותם בפרוגרמה. להלן פרטים על הלוואות ועל תהליך אישורן.

אישור הלוואות לפרויקטים שנכללו בפרוגרמה המקורית

מבדיקת הפרויקטים, שבוצעו בשנת 1978 בסיוע הלוואות של המשרד עולה, שסכומי הלוואות שאושרו לא תאמו, במקרים רבים, את הסכומים, שצוינו בפרוגרמה, ולא דווקא בגבולות ההתייקרות. כך, למשל, לארבעה פרויקטים לבניית מוסדות חינוך אישר המשרד הלוואות בסכומים קטנים מאלה שבתכנית, בלא שניתן לעמוד על הסיבה העניינית לכך. כיוון שעל המשרד יהיה לשאת בסופו של דבר במלוא מימון, כמקובל לגבי מוסדות כאלה, הרי יתרת ההשקעה תיקוף לשנים הבאות. המשרד פעל כך גם בשנים קודמות, וכתוצאה מכך שועבר חלק ניכר מהמקורות הכספיים השוטפים להשלמת בנייה משנים קודמות, על חשבון ביצוע התכניות השוטפות. בפרוגרמה לשנת 1978 נכללו שישה פרויקטים מתכניות של שנים עברו גם לשניים מבין ארבעת הפרויקטים שנתווספו לתכנית, נזקפו סכומי הלוואות קטנים בהרבה מאלה שהבטיח להם המשרד. ממצאים מסוג זה העלה מבקר המדינה בעבר בדו"ח השנתי 28 (עמ' 275) ובדו"ח השנתי 27 (עמ' 523), שבו נאמר כי "ההרשאה להתחייב מתייחסת לשנה מוגדרת — היא שנת התכנית — ולא שנה בלבד. ללא עיקרון השנתיות מאבדת התכנית את משמעותה כאמצעי לקביעת תקרה להיקף ההתחייבות, שעליו מורשה המשרד להתחייב במשטר של תקציב שנתי".

לעתים נדרש המשרד להשתתף במימון פרויקטים, בדרך של מתן הלוואות, על סמך הבטחות, שניתנו בעבר על ידי יחידותיו, אף שמבחינה עניינית לא היה לדעת המשרד מקום לכך. כך, למשל, נרשמה בפרוגרמה לשנת 1978 השתתפות בסך מיליון ל"י להקמת בית כנסת בירושלים, לאחר שבאוקטובר 1976 התברר למשרד, שעוד ביולי 1974 הבטיח המחוז השתתפות בשיעור של 33% בהקמת בית הכנסת, על פי הכללים שהיו תקפים אז. ביצוע העבודה נדחה בשל בעיות תכנון. המשרד סירב תחילה לאשר את המימון בנימוק שההבטחה ניתנה בלא תיאום עם אגף

* התיקרת הצביעה עוד בעבר ובאחרונה בדו"ח השנתי 29 של מבקר המדינה (עמ' 122) על כך שעוד לא נקבעו קריטריונים והסדרי מימון מוגדרים בדבר פעולות משרד הבינוי והשיכון בהקמת מוסדות ציבור ברשויות מקומיות.

הפרוגרמות. לאחר מכן הוא נאות להשתתף בהוצאות התכנון בלבד, אולם בעקבות משא ומתן של הנהלת המשרד והעירייה במאוס 1977 הוחלט, שהמשרד אכן ישתתף בסכום של מיליון ל"י. בניית בית הכנסת החלה רק ב־1979, כיוון שוועד השכונה החליט, שהמבנה יהיה בסטנדרד גבוה מהמקובל, ולשם כך היה עליו לגייס מימון נוסף.

המשרד משתתף במימון הקמה של מוסדות, גם כאשר הסטנדרד שלהם גבוה במידה ניכרת מן המקובל עליו. כך, למשל, למועדון לקשישים בקרית גת אישר המשרד הלוואה בסך 800,000 ל"י, כהשלמה למימון של המועצה המקומית ומשרד העבודה והרווחה. בפברואר 1979 ביקשה המועצה המקומית הלוואה נוספת לאותה מטרה, ואז התברר למשרד, שהמבנה שתוכנן הוא בשטח של 344 מ², בעוד שהסטנדרד המקובל הוא 100 מ² — 120 מ² בלבד. המשרד לא נענה לבקשה למתן הלוואה נוספת, אולם לא ביטל את האישור למתן ההלוואה בסך 800,000 ל"י. עד למועד סיום הביקורת לא שוחררו הכספים, כיוון שעוד לא הוחל בבנייה. המשרד הסביר, שאין הוא מונע השתתפות בבנייה, שהסטנדרד שלה גבוה מן המקובל; עם זאת הוא מקפיד, שהמימון יסכה רק את עלות הבנייה שבמסגרת הסטנדרד. לדעת הביקורת על המשרד לקבוע סייגים חמורים יותר להשתתפות בפרוייקטים הנבנים על פי סטנדרדים שמעבר למקובל.

פרוייקטים שנתווספו לפרוגרמה

שלושה מבין ארבעת הפרוייקטים, שנתווספו לפרוגרמה, אינם נמנים עם אלה שהמשרד מסייע בביצועם, ואילו הפרוייקט הרביעי, לא היה מקום לכלול בפרוגרמה בשל מקומו הנמוך בסדר העדיפויות. סכומי ההלוואות, שניתנו לביצוע פרוייקטים אלה, היו גבוהים במיוחד. הדבר התאפשר משום שבשנת 1978 נרשם רק חלק קטן מההתחייבות, ואילו השלמת המימון ניתנה בשנת 1979. להלן פרטים:

אולם התעמלות בקרית גת. ביוני 1978 הודיע המשרד לעירייה — בתשובה לפנייתה אליו בעניין השתתפות בבניית אולם התעמלות — שאין המשרד משתתף במימון בניית אולמות בבתי ספר קיימים. התכנית להקמת האולם חרגה מהסטנדרד המקובל, ולפיכך הוצאות הבנייה הצפויות עלו על הסכום שהבטיח מפעל הפיס, שקיבל עליו את המימון. בכל זאת החליט המשרד, ביולי אותה שנה, להשתתף בסכום של 500,000 ל"י. בתחילת 1979 ביקשה העירייה מהמשרד להגדיל את ההשתתפות, כיוון שלאחר המכרז התברר, שעלות הפרוייקט תעלה על האומדן המקורי ותגיע עד כדי 9.1 מיליון ל"י. בעקבות זאת אישר המשרד הגדלת ההלוואה לחמישה מיליון ל"י.

מוסד חינוכי תורני בירושלים. לשם הקמת מבנה המוסד הובטח מימון מתרומות בסך 6 מיליון ל"י ומענק ממשלתי בסכום זהה. עקב העלייה במחירי הבנייה נדרשו 14.3 מיליון ל"י ועוד 2.5 מיליון ל"י נדרשו לרכישת ריהוט. כתוצאה מכך נקלע המוסד לקשיים כספיים, והקבלן הגיש נגד המוסד תביעה על סך 4.5 מיליון ל"י. ביוני 1978 החליט אגף הפרוגרמות שבמשרד, בתיאום עם משרד האוצר לאשר הלוואה בסך כ־3 מיליון ל"י לשם הקמת המבנה אף כי בדרך כלל מוסדות כאלה אינם נמנים עם המוסדות, שהמשרד מסייע להם במסגרת התקציב למוסדות ציבור.

איצטדיון בקרית גת. פרוייקט זה לא נכלל בפרוגרמה של המשרד ל־1978 בשל היותו בעדיפות נמוכה בתכנית הסיוע למוסדות ספורט, שתואמה עם רשות הספורט. העלות המשוערת של הפרוייקט לסוף שנת 1979 הייתה כ־17 מיליון ל"י, והמשרד הבטיח לרשות המקומית, שהשתתפותו תהיה בשיעור שני שלישים מההוצאה, דהיינו יותר מ־11 מיליון ל"י. בשנת הכספים 1978 וב־1979 אישר המשרד שני מיליון ל"י בכל שנה.

הלוואות לבניית מוסדות ציבור במחוז חיפה

במחוז חיפה הוקמו מרבית המוסדות על ידי רשויות מקומיות בעזרת מימון של המשרד. פרוייקטים שהמשרד הבטיח את השתתפותו בביצועם לא הוקמו במועד המתוכנן, אם בשל היותם בלתי זמינים לביצוע ואם מחמת קשיים, שהיו לרשויות המקומיות. לעתים נמשכו ההכנות לבנייה שנים אחדות, ובמקרה אחד אף אירע, שהבנייה הופסקה למשך כמה שנים, לאחר שהמשרד כבר

העביר לרשות המקומית חלק מכספי ההלוואה. היו גם מקרים, שהמשרד הגדיל את השתתפותו במימון בשיעור ניכר מעבר לסכום שהוסכם עליו, בלא שהייתה לכך סיבה עניינית. להלן דוגמאות:

בית ספר (12—18 כיתות) בנהריה. בתחילת 1977 נתקבלה ההחלטה על בניית בית הספר ועל השתתפות כספית של המשרד בסכום של 5.2 מיליון ל"י; אומדן עלות הבנייה היה 6.2 מיליון ל"י. ב-1978 הודיעה העירייה, שניתן יהיה להתחיל בבנייה באפריל 1979. בעקבות זאת נכלל הפרוייקט בפרוגרמת ההלוואות של המשרד לשנת 1979 בסכום של 17 מיליון ל"י. עד לסוף 1979 לא הייתה אפשרות לגשת לבנייה כיוון שעד אז לא הסדירה העירייה את עניין הבעלות על המגרש, שעליו אמור היה להיבנות בית הספר. במקרה זה כלל איפוא המשרד בפרוגרמה פרוייקט, שעוד לא היה זמין לביצוע.

מרכז תרבות גו-ער וספורט בעכו. המשרד אישר השתתפות בשיעור של 50% ממחיר הפרוייקט, שעלותו המשוערת הייתה 18 מיליון ל"י. ההיקף הכספי של חוזה הבנייה עם הקבלן היה בסך של כ-10 מיליון ל"י בלבד, ולכן שיעור השתתפות המשרד, בסך של תשעה מיליון ל"י, היווה איפוא כ-90% ממחיר הבנייה.

תהליך אישור ההלוואות ושחרור הכספים

בדיקת ההסדרים לאישור ההלוואות העלתה, שמחוזות המשרד קבעו את גובה הסיוע, בלא שהיו בידהם אישורים ומסמכים על עלות הבנייה ופרטיה, כמו חווי בנייה, ועל מקורות מימון נוספים על אלה שהעניק המשרד. אשר לתהליך שחרור ההלוואות, התברר, שלעתים הועברו כספים בלא אישור מן הממונה על צוות הפיקוח של המשרד בדבר התקדמות העבודה. גם באותם המקרים, שהממונה על צוות הפיקוח והמחוז אישרו את שחרור הכסף, נעדרו מהתיק פרטים על התאריך המדויק של הביקור באתר הבנייה; תיאור מפורט על מצב העבודה והערות כלליות, לפי הצורך. לכמה פרוייקטים הגדיל המשרד את השתתפותו בעקבות דרישה מן הגוף שבעבורו נבנה המוסד, בלא שהומצא למשרד הסבר מנומק ומבוסס של הדרישה, או בלא שהייתה לכך הצדקה עניינית.

*

המשרד מאשר הלוואות בסכומים גדולים לבנייה, שביצועה נתון בידי גורמי החוץ, על פי רוב רשויות מקומיות. הסדר זה קיים שנים רבות, אולם עד כה לא גובשו קריטריונים ברורים ואחידים למתן ההלוואות. לגבי עניין זה המליץ מבקר המדינה עוד בעבר שמן הראוי שועדה בדרג גבוה תעסוק באישור ההלוואות והיקפן — לפחות בפרוייקטים שבהם מימון המשרד הוא מלא או בשיעור ניכר — כדי להבטיח דיון בבקשות על פי שיקולים ברורים וענייניים.

האחריות הישירה לביצוע הפרוייקטים אינה מוטלת על המשרד, ולפיכך שליטתו בהם מוגבלת. מן הנכון היה, שהמשרד יקבע הסדרים, שיבטיחו את התיאום הדרוש בינו לבין הגופים האחרים השותפים לתכנון, למימון ולביצוע. כך ניתן יהיה למנוע קבלת החלטות, שאינן מבוססות על מידע מלא, ואישור פרוייקטים על סמך שיקולים והחלטות, שהמשרד לא היה שותף להם. כמו כן דרוש לשפר את הליכי הטיפול המינהלי במשרד באישור ההלוואות ובשחרור הכספים.

הקצאת דירות לצורכי ציבור

תכניות הבנייה של מוסדות ציבור אינן מוצאות לפועל, במקרים רבים, בהתאם ללוח הזמנים הרצוי, ולעתים התכניות אינן עונות על הצרכים בגלל חיוני בלתי מדויק של ההתפתחות הדמוגרפית בשכונות וביישובים. כתוצאה מכך, יש אשר חסרים ביישובים מוסדות ציבור או שמצויים בהם מבנים, שאינם עונים עוד על הדרישות, ויש צורך להרחיבם או להקים מבנים חדשים. כפתרון זמני וחלקי של בעיה זו המשרד מאשר הקצאת דירות פנויות בתנאי שכירות, לשימוש כמוסדות ציבור.

אין בידי המשרד נתונים מרוכזים ומלאים על מספר הדירות, שהוקצו לשימוש במוסדות ציבור. עוד בינואר 1978 ביקש מנהל אגף האיכלוס שבמשרד מהמשרדים המחוברים, לרכז את הנתונים בתחום זה ולהמציאם לידינו, אולם עד לינואר 1980 לא נעשה הדבר. על פי מידע חלקי ובלתי

מעורכן מצויים בשני מחוזות, חיפה והמרכז, כ־800 דירות המשמשות כמוסדות ציבור, מרביתן במחוז המרכז.

משרד מבקר המדינה בדק במחוז ירושלים את סדרי האישור של הקצאת דירות לצורכי מוסדות ציבור והפיקוח על השימוש בהן. הקצאת דירות למוסדות ציבור היא בסמכותה של ועדת איכלוס מחוזית (להלן הוועדה). לפי הוראות אגף האיכלוס הקצאת דירות למוסד ציבורי ביישובים שאינם יישובי פיתוח תותנה בהימצאותו של מוסד ציבורי מאותו סוג בשלבי בנייה, וכי אישור הוועדה יהיה בר תוקף עד לסיום המבנה או לשנה אחת. הבדיקה העלתה, שדירות רבות הוקצו בלא הקפדה על הוראות בדבר בנייה של מוסד ציבורי. עוד התברר, שתוקף החוזה בין החברה המאכלסת – בדרך כלל חברת עמידר – לבין הגוף ששכר את הדירה, הוא במרבית המקרים לשנה אחת, ומתחדש על פי רוב באורח אוטומטי בלא לוודא, אם הדירה עדיין משמשת למטרתה. אין מתנהל מעקב, שיבטיח התזרת הדירות במועד, או הארכת ההקצאה במקרה הצורך. בידי עמידר אין גם נתונים מרוכזים על הדירות, שהוקצו למוסדות ציבור. גם בידי המשרד, כאמור, אין נתונים כאלה ולפיכך אין באפשרותו לשלוט על המצאי וחלוקתו ליעדים השונים וקיום מעקב אחר השימוש בדירות.

עקרון הארעיות שבשימוש בדירות למטרות ציבור, גודעת לו חשיבות מיוחדת, כיוון שהפעילות במבנים עשויה להיות מטרד לדיירים, לפגום באיכות חייהם ולהפחית את נכונותם של תושבים להשתכן באותה סביבה. אשר לגוף המפעיל את המוסד, עשוי שימוש ממושך בדירה להתחילש את התמריץ להקמת מבנה של קבע.

מסיורים, שערכו עובדי משרד מבקר המדינה בכמה משכונותיה של ירושלים, ומעיון במסמכים המתייחסים ליישובים אחרים בתחומי המחוז, עולה שבדירות רבות, שהוקצו לצורכי ציבור, לא נעשה שימוש במשך תקופות ארוכות גם בשנים שבהן היה מחסור בדירות לתושבים, שהוכרו כזכאים לדירור. בכמה מקרים שימשו דירות, שיועדו למוסדות ציבור, למגורים של עובדי המוסדות, ביניהם רופאים או אחיות, בלא שנתקבל אישור לכך מהמשרד. להלן פרטים:

1. במאוס 1978 אישרה הוועדה הקצאת שתי דירות בבית שמש לפתיחת מרפאה של קופת חולים של ההסתדרות הכללית. עד למועד סיום הביקורת, בסוף נובמבר 1979, לא נוצלו הדירות ליעדן והן נותרו ריקות.

2. בינואר 1978 אישרה הוועדה שתי דירות בתלפיות מזרח לאותה המטרה, במקום דירה אחת שבה שכנה המרפאה מאז סוף 1973. המחוז לא עמד על כך, שהדירה תוחזר לחברת עמידר, ובסופו של דבר עם פינוי המרפאה מאותה הדירה, העמידה אותה קופת החולים לרשות רופא לשם מגורים.

3. מקרה דומה אירע ברמות, שבה שיכנה קופת החולים של ההסתדרות הכללית אחת בדירה, שחדלה לשמש כמרפאה.

4. בספטמבר 1978 הוקצתה לעיריית ירושלים דירה בתלפיות מזרח לפתיחת גן ילדים. הדירה נותרה ריקה ולא נעשה בה כל שימוש עד למועד הביקורת, בנובמבר 1979.

5. בישיבתה מיום 21.5.1979 אישרה הוועדה הקצאת שלוש דירות בנות ארבעה חדרים בגילה לעיריית ירושלים, לפתיחת גני ילדים לקראת פתיחתה של שנת הלימודים תש"מ בספטמבר 1979. באמצע נובמבר 1979 עדיין היו הדירות בלא כל שימוש. לדברי המשרד נגרם העיכוב מחמת חילוקי דעות בינו לבין העירייה בדבר מימון השינויים הדרושים בדירות, בסך של 82,000 ל"י.

6. במאי 1974 הועמדה דירה בתלפיות מזרח לרשות המועצה הדתית, כדי שתשמש כבית כנסת. בסיור התברר, שזה כשלוש שנים מאז שבית הכנסת הועבר למבנה אחר, הדירה עזובה.

מחוז ירושלים בדק פעם אחת בתחילת שנת 1979, את השימוש בדירות, שהוקצו למוסדות ציבור בבית שמש. כמה מהדירות היו עזובות ונגרם להן הרס. רבות מהדירות, ששימשו ליעדן, היו במצב מוזנח מאוד. נמצאו גם דירות, שבהן התגוררו דיירים, ודירות שימשו ליעדים ציבוריים השונים מאלה שלהן הוקצו.

בעקבות ממצאים אלה ביקש המשרד המחוזי, באוגוסט 1979, מחברת עמידר לברר, מהו השימוש שנעשה בדירות, שהועמדו לרשות גופים שונים בשנים האחרונות. עד למועד סיום הביקורת לא נתקבלה תשובת החברה.

המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה שהותל בבדיקת השימוש בדיירות, שהוקצו בעבר למוסדות ציבור במחוז ירושלים, ועד לסיום הבדיקה לא יאשר דירות נוספות לצורכי ציבור. לדעת הביקורת על המשרד לערוך בדיקה כזאת לגבי כל מחוזותיו ולפעול לכך, שיהיה בידו רישום מלא על דירות אלה.

*

המחסור במבני ציבור הביא לכך, שבמשך שנים הוקצו למוסדות שונים דירות בכל רחבי הארץ למילוי שליחותם שמספרן נאמד באלפים. דירות אלה נגרעו ממצאי פתרונות לדור, והן נועדו לשמש כפתרון זמני למבני ציבור עד להקמת מבנים של קבע. המשרד לא ניהל מעקב אחר הקצאת הדירות והשימוש בהן ולא פעל להחזרתן למעגל פתרונות הדיור בעוד מועד. כתוצאה מכך נותרו רבות מהדירות בלא שימוש במשך שנים, או שהן שימשו למטרות שלא להן יועדו; לכמה מהן אף נגרמו נזקים.

הדירות נבנו מתקציב המדינה בהשקעה כספית ניכרת, רבות מהן דירות חדשות והן נמסרו לשימוש המוסדות בתנאי שכירות נוחים מאד, המקובלים לגבי אוכלוסייה הנמצאת במצוקת דיור. העדר שליטה על רכוש יקר זה ואי שמירה על שימוש נאות בו ועל תחזוקתו יש בהם משום פגיעה ברכוש המדינה, ועל המשרד היה לפעול למניעתה.

תיכון פיסי והנדסי

התכנון הפיסי והנדסי נעשה על ידי מתכנני המשרד או על ידי מתכננים פרטיים. עד לשנת 1976 הרבה המשרד לבנות על פי תכניות סטנדרדיות שהיו ברשותו. כמה מתכניות אלה התייחסו לבנייה בשיטה הטרומית, המבוססת על סטנדרדיזציה רבה בתכנון, ויתרונה העיקרי הוא במהירות הבנייה*. החל בשנת 1977 הגדיל המשרד במידה ניכרת את היקף ההזמנות ממתכנני חוץ, על חשבון השימוש בתכניות הסטנדרדיות. מגמה זו לא תאמה את החלטתה של הנהלת המשרד משנת 1976, שיש לבנות את המוסדות ככל האפשר בשיטה הטרומית על פי תכניות קיימות, כדי לחסוך בזמן הדרוש לתכנון ולקצר משך הבנייה.

בנסיבות אלה הצטמצם תפקידו של האגף לתכנון והנדסה למעקב אחר התקדמות התכנון ולאישור התכניות, בעוד שקודם לכן הוא טיפל בהכנת התכניות ובהתאמת תכניות קיימות לפרוייקטים ספציפיים. למעשה התקשה האגף למלא גם את תפקידו כאחראי על ביקורת התכנון בשל העדר קשר שוטף בינו לבין המתכננים שפעלו בתיאום עם המחוזות ועל פי הנחיותיהם. עובדי האגף לא הוזמנו בכל מקרה להשתתף בשלב הראשוני של התכנון, וכשהוזמנו, נעשה הדבר כאשר התכנון היה בעיצומו ולאחר שהוגשו לאגף התכניות, ובדרך כלל בשלב מתקדם של התכנון ואף לקראת סיומו. האגף הצביע על הימצאות ליקויים בהן, תיקון התכניות בשלב מאוחר זה גרם לעיכובים בהקמת המבנים וממילא להוצאות כספיות מיותרות. לעתים כבר לא הייתה אפשרות לבצע את כל התיקונים הדרושים, והאגף נאות לאשר את התכנון על אף הסתייגותיו בתנאי, שהליקויים יתוקנו בשלב מאוחר יותר. להלן דוגמאות המתייחסות לפרוייקטים שבמחוזות ירושלים והמרכז.

מחוז ירושלים

בית ספר ב ר מות. בפברואר 1978 אישר האגף לתכנון והנדסה תכנון בית הספר, שהיה בשלב מתקדם, חרף הליקויים הרבים והחמורים שבו. הליקויים שהועלו היו בראש וראשונה חריגות מהסטנדרד שנקבע לשטח המבנה ולמעטפת שלו — גורמים המייקרים את הבנייה ובמיוחד בירושלים, שבה מחירה גבוה בלאו הכי בשל השימוש באבן. נוסף לכך שטחי המקלטים היו גדולים מן הנדרש, וחלוקתם הפנימית גררה השקעות כספיות גדולות מדי. המעקות היו נמוכים

* פרטים על הבנייה הטרומית ראה בפרק: "בנייה טרומית למגורים ביושבים עירוניים" שבדו"ח השנתי 28, עמ' 308, ובפרק: ממצי מעקב — משרד הבינוי והשיכון.

מן הדרוש על פי תקני הבטיחות. האיוורור בשירותים ובמחסני כיתות ההקבצה היה בלתי מספיק. במלתחות אולם ההתעמלות לא תוכננו מקלחות כנדרש. אישור האגף ניתן כדי שלא לעכב את השלמת הליכי התכנון, אולם המתכנן נדרש לתקן את הליקויים עד למועד עריכת המכרז לבנייה.

בדצמבר 1978 ובמארס 1979 הודיע האגף למתכנן ולמשרד המחוזי, שרוב התיקונים הדרושים עוד לא בוצעו. לקראת התחלת הבנייה, באוגוסט 1979 ובמהלכה, תוקנו הליקויים המתייחסים לחריגות מתקני הבטיחות, וחלק משטח המקלטים יועד לשמש כאולם למועדון.

בית ספר בן 12 כיתות בגילה. באפריל 1978 הודיע האגף לתכנון והנדסה למשרד המחוזי, שהוא מאשר את התכנון על אף שורה ארוכה של ליקויים, כיוון שכל התכניות כבר מוכנות לביצוע. הליקויים היו למשל כלהלן: שטח מקלט נטו של 6.5 מ² לכיתה לעומת 8 מ² שלפי התקן; בידוד הגג ומרזבים שלא בהתאם להנחיות המשרד.

מחוז המרכז

בית ספר. באוגוסט 1978 הודיע האגף למתכנן, שתכנון בית הספר וגימורו חורגים מהמקובל. ההערות נגעו בעיקר למקלטים גדולים מדי, לחדר גנרטור גדול מדי, לסידורי איוורור בלתי נאותים במקלט, בשירותים ובאולם ההתעמלות. במאי 1979 חזר האגף על הערותיו וציין, שבבניית בית הספר הוחל עוד במארס אותה שנה, בלא שהליקויים האמורים באו על תיקונם.

חטיבת ביניים. באוקטובר 1977 פנה האגף למתכנן וביקש לתקן ליקויים בתכנון, שהתייחסו לביסוס המקלט, יציאות חירום מהמקלט ואיוורור בחדר הגנרטור. במאי 1978 הודיע האגף למשרד המחוזי, שאין עוד טעם בבדיקת התכניות, כיוון שבבניית המקלט נמצאת בשלבים מתקדמים.

אגף הפרוגרמות, המופקד על אישור התכנון מבחינת התאמתו לפרוגרמה ולמסגרת התקציבית, הסתייג מהשימוש הגובר והולך בתכניות בלתי סטנדרדיות, וממיעוט ההיזקקות לבנייה טרומית, כיוון שלדעתו הן גרמן להוצאות גבוהות ולעיכובים בבנייה. לעומת זאת צידד האגף לתכנון והנדסה בגיוון התכנון, דבר שעודד לדעתו צורך להזמין תכניות חדשות. על רקע זה היו חילוקי הדעות בין האגפים, וגם בין המשרד הראשי למשרדים המחוזיים, דבר שפגע בשיתוף הפעולה התקין ביניהם. כך אירע, שאגף הפרוגרמות נדרש לאשר פרויקטים, שהוא לא היה שותף לתהליכי תכנונם. לעתים נגרמו עקב כך עיכובים בתכנון או בהכנות לבנייה כפי שעולה מהממצאים שהובאו לעיל. בכמה מקרים אכן הוחלט בסופו של דבר לשנות את טיפוס המבנה כדרישת האגף כדי לקצר את משך הבנייה או להוזילה.

נהלים

המשרד עוסק בהקמת מוסדות ציבור זה שנים. תהליכי העבודה והתיאום בין היחידות השונות שבמשרד, ובין המשרד לבין גורמים שונים שמחוצה לו הם כאמור מורכבים וממושכים. על אף זאת עוד לא גובשו במשרד נהלים מחייבים, שיגדירו את תפקידי היחידות השונות ויקבעו את סדרי העבודה. הצורך בהכנת נהלים הועלה פעמים רבות ובמיוחד על ידי אגף הפרוגרמות, ובתקופות שונות אף ניתנו מטעמו הנחיות בנושא זה. אולם בהעדר נוהל מחייב — כדוגמת הנוהל הקיים בדבר תחומי פעולה אחרים של המשרד — לא היה בהנחיות אלה כדי להסדיר את דרכי הפעולה בהקמת מוסדות ציבור.

ליקויים מינהליים

בירושלים הוקמו מוסדות ציבור רבים, ובשכונות החדשות נבנו לעתים, בעת ובעונה אחת או במועדים סמוכים, כמה מוסדות ציבור. היחידות השונות שבמשרד הראשי ובמחוז מכנות את המוסדות בשמות ובכינויים שונים זה מזה, דבר המשתקף גם במסמכים ובהתכתבויות שבמשרד, ואלה שבין המשרד לבין ארגונים וגופים ציבוריים שונים. מצב זה מקשה על העוסקים בנושא, ומצריך לעתים עריכת בירורים כדי לקבוע, באילו מוסדות המדובר. כך למשל, אחד מבתי הספר שנבנה בירושלים מכונה: "בית ספר בגילה", "בית ספר בגילה 1978", "בית ספר בגילה שלב ד-1",

"בית ספר 12 כיתות בגילה", "בית ספר ... " (על שם האדריכל), "בית ספר ... " (על שם הקבלן), "חוזה מס' 4231", "הוראת ביצוע מס' 54512". משרד החינוך והעירייה מכנים אותו בית הספר בשמות אחרים: "בית ספר מגרש 9", "בית ספר ממלכתי דתי", "בית ספר גילה ממלכתי דתי", "בית הספר בגילה", "פרוייקט מס' 39", "בית ספר תב"ע 2415", "בית ספר אתר 01", "בית ספר ה.פ. 15".

סדרי הטיפול במסמכים ותיוקם ביחידת הפרוגרמות שבמחוז ירושלים והמרכז נמצאו לקויים. אין ביחידה תיקים מסודרים, המאפשרים לעמוד על הפרטים של כל אחד מהפרוייקטים שהיו בטיפול. התיקים שביחידה מכילים מסמכים בנושאים שונים ומגוונים, שבהם היא עוסקת — לאו דווקא מוסדות ציבור — על פי מיון לפי יישובים ובלא-הפרדה בין נושא לנושא, לפיכך קשה לאתר את המסמכים המתייחסים לפרוייקטים, שבהם טיפל המשרד המחוזי. במקרים רבים לא ניתן להגיע למידע מלא ומדויק על מהלך הקמת המוסדות.

*

מן האמור עולה, כי בשל הליקויים בסדרי הקמת מוסדות ציבור התהווה מחסור במבנים אלה, בעיקר בשכונות חדשות, וביישובי פיתוח. לעיתים היה הכרח במציאת פתרונות זמניים כגון הקמת מבנים זמניים או הקצאת דירות לשימוש כמוסדות ציבור, מה שהיה כרוך בהשקעה כספית נוספת.

מזה שנים מעניק המשרד הלוואות לרשויות מקומיות ולגופים ציבוריים לבניית מוסדות ציבור. מהממצאים מתברר, שעדיין לא נקבעו הכללים בדבר שיעור ההשתתפות בהוצאות הבנייה של המוסדות השונים. היו גם חריגות בסדרי אישור הלוואות.

בעקבות ממצאי הביקורת מינה מנכ"ל המשרד, בפברואר 1980, ועדה, שמתפקידה לבחון את מהותם של הממצאים והשלכותיהם ולהציע דרכים לתיקון הליקויים שהעלתה הביקורת. הוועדה נתבקשה להגיש את מסקנותיה עד סוף מארס 1980. על הוועדה לדאוג שיוכנו נהלים מתאימים, ולקבוע, אלו הם השינויים הארגוניים הדרושים להבטחת שיפור תהליכי העבודה בהקמת מוסדות ציבור. בעקבות הביקורת — כפי שהודיע המשרד — תוזרו השלמת סקר על דירות המשמשות כמוסדות ציבור ברחבי הארץ, שהוחל בו עוד בעבר, אולם לא הייתה התקדמות ממשית בהכנתו.

מחירי בנייה למגורים

משרד הבינוי והשיכון (להלן המשרד) הוא היוזם והכונה הגדול ביותר בארץ של הבנייה למגורים. המשרד יוזם מדי שנה בנייה של אלפי דירות ליעדים שונים ובעיקר: דירות לזוגות צעירים, דירות למשפחות המתגוררות בדיר צפוף ובדיר פגום, ולתושבים באזורי הפיתוח. הבנייה נעשית באמצעות קבלנים ובפיקוח ישיר של המשרד (בנייה ישירה) ובאמצעות חברות שיכון (בניית חברות). החברות הן החברה הממשלתית שיכון ופיתוח לישראל בע"מ (להלן ש"פ) וחברות נוספות, מרביתן חברות ציבוריות שעמדו בקריטריונים של המשרד לגבי כושר ארגון וביצוע של בנייה בהיקף הדרוש ובאיכות הנאותה. מרבית החברות מוסרות את הבנייה לקבלנים והן מפקחות על הביצוע, והחברות שיש להן אמצעי בנייה משלהן, כונות בעצמן. בשנת 1976 בדק משרד מבקר המדינה את ההסדרים, שלפיהם נמסרו עבודות בנייה למגורים לקבלנים ולחברות ואת דרכי קביעת המחיר. ממצאי הביקורת הובאו בדו"ח השנתי 27 של מבקר המדינה (עמ' 527).

בספטמבר ובאוקטובר 1978 ובאוקטובר 1979 נבדקו מחדש במשרד הראשי סדרי מסירת העבודות לקבלנים ולחברות וסדרי קביעת מחירי הבנייה. חלק מהנתונים עודכנו לסוף ינואר 1980. בביקורת שולבה בדיקת מעקב אחר תיקון הליקויים, שהועלו בבדיקה משנת 1976, שהובאו בדו"ח השנתי האמור.

הבנייה הישירה

מדיניות המשרד בבנייה הישירה הייתה למסור את העבודות במכרז, זולת מקרים, שהמשרד ראה לנכון מתוך שיקולים ענייניים, למסור במשא ומתן; בבניית החברות נמסרו העבודות בדרך כלל במשא ומתן על פי מחירים, שהייתה להם זיקה למחירי הבנייה הישירה (ראה להלן בפדק מחירי הבנייה לחברות שיכון).

היקף הבנייה ומסירתה בשנת הכספים 1977

לקראת שנת הכספים 1977, תוכנן להפעיל בנייה בהיקף של כ-5,000 דירות. מנכ"ל המשרד פנה לאגף לתכנון והנדסה וביקש, שיחווה דעתו אם יש מקום למסור חלק מהבנייה לחברות.

בתחילת ינואר 1977 חיווה האגף דעה, שלפיה לא נראה שיש יתרונות לבנייה באמצעות חברות, הממליץ לבנות את כל 5,000 הדירות בבנייה ישירה; 2,000 באמצעות מפעלים לבנייה טרומית ו-3,000 באמצעות קבלנים, על פי מכרזים. 2,000 הדירות יימסרו לבנייה הטרומית במטרה להבטיח למפעלים אלה רמת תעסוקה מוערית, ההכרחית להמשך תיפקודם. אם יהיה צורך לבנות מספר גדול יותר של דירות, תימסר הבנייה הנוספת לחברות השיכון ובראשן - ש"פ, שתקבל 40% של הבנייה. יתר 60% יימסרו לחברות אחרות, על פי מכרזים. במחוז המרכז - שבו מצומצם מאד מלאי הקרקעות שבידי המשרד - הוצע לשקול מסירת עבודות לכל גוף, שיהיה מוכן להעמיד לרשות המשרד קרקע מתאימה.

בפועל הקיפה הבנייה באותה שנה 4,850 דירות, מזה 2,750 דירות בבנייה הישירה (57%) מהן כ-950 נבנו על ידי מפעלים לבנייה טרומית ו-1,800 על ידי קבלנים שונים; כ-2,100 דירות נמסרו לבנייה לחברות השיכון ומהן רק כ-330 דירות לש"פ.

1,650 מבין 2,750 הדירות, שנבנו בבנייה הישירה ב-1977 (60%) נמסרו על פי 25 מכרזים; מסירת 950 הדירות למפעלים לבנייה טרומית נעשתה בלא מכרז - במסגרת ההסדרים שבין המשרד למפעלים אלה * 150 הדירות הנותרות נמסרו במשא ומתן לשלושה קבלנים.

במחוז המרכז נמצא שמבין כ-1,370 הדירות שנבנו במחוז זה (35%) 480 הוקמו על קרקע שהעמידו החברות לרשות המשרד, מהן 340 על קרקעות המדינה, שהוקצו לחברות ממשלתיות ו-140 על קרקע פרטית.

היקף הבנייה ומסירתה בשנת הכספים 1978

בשנת הכספים 1978 החל המשרד בבניית כ-7,000 דירות, מהן 2,240 דירות בבנייה ישירה; 690 מהדירות נבנו על ידי מפעלי הבנייה הטרומית ו-1,550 על ידי קבלנים; דק כ-440 מהן נמסרו בדרך של מכרז. מבין כ-4,700 הדירות, שנבנו באמצעות חברות הוקמו כ-2,700 על ידי ש"פ.

בשנים 1977-1978 נערכו שני מכרזים נוספים לבניית כ-200 דירות, והוזמנו להשתתף במכרזים אלה חברות שיכון ומפעלים לבנייה טרומית בלבד, אשר עד אז קיבלו כאמור את כל העבודות בדרך של משא ומתן. במכרזים אלה ניתנה לחברות אפשרות לשלב הצעות לתכנון עצמי, חלקי או מלא, שיטה שהביקורת הציעה לנסות בדו"ח השנתי 27, עמ' 529. (ראה להלן, פרק שיטת המכרז).

היקף הבנייה ומסירתה בשנת הכספים 1979

במחצית הראשונה של שנת הכספים 1979 הוחל בבניית 3,690 דירות בבנייה ישירה, מתכנית של כ-8,000 דירות. 1,760 דירות נמסרו למפעלים לבנייה טרומית ו-1,930 לקבלנים. רק 100 מהדירות הוזמנו בדרך של מכרז.

מבדיקת מסמכים עולה, שבשנת 1978 ובמשך שנת 1979 (עד לסוף ספטמבר) ערך המשרד 17 מכרזים בין קבלנים, להקמת 840 דירות בישובים שונים, אולם היענות הקבלנים הייתה קטנה

* פרטים על הבנייה הטרומית למגורים ראה בדו"ח שנתי 28 של מבקר המדינה עמ' 308 ובפרק: ממצאי מעקב - משרד הבינוי והשכון, שבו"ח זה.

והמחירים שהציעו היו בדרך כלל גבוהים מאומדני המשרד, אף שהם כללו התייקרויות. המשרד ביטל, על פי הוראות התכ"מ, בכמה מהמקרים את המכרזים, וניסה למסור את העבודות במשא ומתן, כדי להשיג מחירים נמוכים מאלה שהציעו הקבלנים.

בעמ' הבא טבלה ובה פרטים בדבר 8 מכרזים לבנייה ביישובים שונים.

נוכח המצב, כפי שמשקף בטבלה החליט המשרד בתחילת שנת הכספים 1979, לפתוח במשא ומתן עם מפעלים לבנייה טרומית ועם קבלנים על ביצוע בנייה באמצעותם, שלא על פי מכרז, במחירים שעליהם יסכימו המפעלים לבנייה והמשרד. החלטה זו נתקבלה כיוון שעל פי פרוגרמת הבנייה לשנת 1979 היה צורך להתחיל בבנייה רבת היקף של כ-23,000 דירות, כדי לענות על צורכי הדירור השוטפים ולצמצם את המחסור בדירות שנוצר עקב מיעוט התחלות הבנייה בשנים 1977-1978.

מחירי הבנייה 1979

לקראת הדיונים הגישו הקבלנים לבנייה קונבנציונלית ולבנייה טרומית מסמכים ובהם פרטי תביעותיהם, שהיו בעיקר שינויים בתנאי התשלום, סדרי התשלום ותקופות הבנייה של דירות. הנימוק העיקרי לתביעות היה גידול בעלויות הבנייה והתנאים הקשים שנוצרו בענף הבנייה בתקופה הנדונה, אשר לדעת הקבלנים לא מצאו את ביטויים במידה מספקת בשינויים במדד תשומות הבנייה. הודגשה בעיקר העלייה התלולה בהוצאות המימון וקשיים בהשגת כח אדם, שגרמו לעיכובים בקצב הבנייה. עוד צויין, שהשיפורים בתקני הבנייה, כגון מערכות סולריות לחימום מים, ריצוף קומת עמודים, וסדורים מתאימים לכיבוי שריפות, גם הם גורמים להתארכות משך הביצוע. התוצאה הייתה התייקרות ניכרת במחירי הבנייה שעליהם הוסכם בין המשרד לבין הקבלנים.

בנייה. בתקופה ספטמבר 1978 — מארס 1979 עלה מדד תשומות הבנייה ב-45%, אך המשרד הסכים לתוספת של 67% במחיר, לפי מ² לבנייה. בעבור דירות ששטחן גדול ביחס למספר חדריהן הסכים המשרד להעלות את המחיר למ² שולי מ-66% ל-70%; בכך הוקטנה ההנחה למשרד בגין דירות גדולות. התוספת בעבור בנייה בסטנדרט משופר גם היא הועלתה ב-22% מעבר לעליית מדד תשומות הבנייה.

תכנון. סעיף הוצאות התכנון הוגדל גם הוא מעבר לשיעור עליית המדד לאחר שנוסף לעדכון המחירים אושרה תוספת לתכנון עבודות הפיתוח בשיעור של 4.5% ממחיר עבודות אלה.

עבודות פיתוח. לסעיף זה לא ננקב במחירון מחיר סופי והוסכם שהוא ייקבע בשלב מתקדם של העבודה, לפי המחיר שיהיה אז בתוקף.

תוספת לאיזורים הרריים וליישובים מרוחקים. לבנייה ביישובים השוכנים באיזורים הרריים או מרוחקים ממרכזי ישוב הוגדל שיעורן של תוספות שונות, שהיו קיימות בעבר. בהשוואה למחירון של שנת 1978 הסתכמו ההעלאות ב-2.5%—5%. כך כל התוספות המצטברות בעבור בנייה באיזורים אלה הגיעו להיקף משמעותי: באילת — 60% על מחיר הבנייה הבסיסי; במצפה רמון — 35%; בבית שאן ובמספר יישובים אחרים — 16%; ובמספר רב של יישובים, מרביתם בגליל ובנגב, 5% עד 13.5%.

תוספת בעבור העדר תביעות ובעבור קיצור תקופת הביצוע. התוספת בעבור העדר תביעות ב-1978 לגבי הארכת תקופת הביצוע, המזכה את הקבלן בתוספת התייקרות הייתה 3.5% מהיקף החוזה (למעט מחיר הקרקע). במחירון לשנת 1979 הוגדל בשיעור ניכר סעיף זה, והובטח לקבלנים סכום נוסף בגין העדר תביעות, שיינתן בדרך של תשלום בעבור התייקרות לתקופה של חודשים שמעבר למועד גמר הביצוע שאושר לפרויקט. כך למשל, יוזכה קבלן בפיצוי על התייקרות לתקופה של 18 חודשים בעבור בנייה, שמשך ביצועה המאושר הוא 16 חודשים בלבד; כל זאת נוסף להארכת תקופת הביצוע המאושרת לחלק מטיפוסי הבתים, כפי שיפורט להלן. בתקופה של עלייה תלולה במדד, עשויה התוספת האמורה להגיע לסכומים גדולים למדי.

פרטים בדבר שמונה מכרזים לבנייה ביישובים שונים

תאריך המכרז	פרטי העבודה	מספר הקבלנים שהוזמנו להשתתף במכרז	מספר הקבלנים שהגישו הצעות	אומדן כספי של העבודה (במיליוני ל"י)	מחיר ההצעה הזולה ביותר (במיליוני ל"י)	החלטת ועדת המכרזים	הערות
5.1978	113 דירות בשכונת רמות בירושלים	9	3	61	75	הוחלט לבטל את המכרז בגלל הפער בין האומדן וההצעה הזולה	המשרד ניהל מ"מ עם חברה מסויימת במטרה לתתם עמח תווה
9.1978	26 דירות בתצוד הגלילית	7	2	8.6	17.8	כנ"ל	
2.1979	36 דירות ו-3 תנויות במגדיאל	12	3	20	24.5	הוחלט לבטל את המכרז היות וההצעה הזולה עולה על מחירן המשרד ב-18%	
2.1979	24 קוטגים בכפר סבא	10	1	13	28	הוחלט לבטל את המכרז היות וההצעה היחידה עלתה ב-100% על האומדן	זהו מכרז חוזר לאחר שהקודם מ-10.78 בוטל בגלל גובה ההצעות
3.1979	השלמת 80 מבנים בבית-שמש	6	2	3	4.5	העבודה נמסרה	
3.1979	24 דירות באור יהודה	8	1	9	11.9	הוחלט לקיים את המכרז למרות שההצעה הזולה עלתה ב-1/3 על האומדן היות וזהו מכרז חוזר ולא היתה קיימת היענות לעבודה זו	
4.1979	השלמת 100 דירות בשלומי	5	1	7.8	12.6	הוחלט לבטל את המכרז היות והתקבלה רק הצעה אחת אשר עלתה בהרבה על האומדן	
5.1979	השלמת דירות בכפר יונה	5	2	4.3	5.1	העבודה נמסרה	

תמורת סיום העבודה לפני המועד הנקוב בחוזה ישלם המשרד פרמיה בשיעור 3% לכל חודש של הקדמת סיום הבנייה. הזכות ליהנות מהפרמיה אינה שוללת את קבלת תוספת ההתייקרות לתקופת הביצוע המוארכת. כך למשל ייווכה קבלן שסיים את הבנייה בתום 14 חודשים במקום 16 חודשים כנקבע בחוזה בפרמיה של 6% תמורת הקדמת הביצוע ובתוספת ההתייקרות לתקופת בנייה של 18 חודשים. בתקופה של התייקרות חודשית ממוצעת של 8% יהנה הקבלן, במקרה כזה, מתוספת כוללת של 22% למחיר שבחווה, דהיינו תוספת של כ-250,000 ל"י לדירה סטנדרטית, לפי המחירון של אמצע שנת 1979.

המשרד הסביר שתוספת ההתייקרות לתקופה של חודשיים בשל העדר תביעות לכלל הקבלנים אושרה, בהתחשב במספר הגדול יחסית של מקרים, שבהם הכיר המשרד בצורך להאריך את משך הביצוע לכרוייקטים מעבר לזמן הנקוב בחוזה, ובהתחשב בהוצאות הגבוהות שנגרמו לקבלנים בשל עיכובים במועד גמר הבנייה, בתקופה של התייקרויות תלולות.

זה שנים מוסכם בין המשרד לבין גורמי הבנייה על תקופות ביצוע סטנדרטיות. לדעת הביקורת אין בעבודות המתוארות כדי להצדיק אישור אוטומטי של הגדלת תוספת ההתייקרויות בעבור חודשיים נוספים לכל הפרוייקטים, לרבות אלה שבנייתם תסתיים במועד הסטנדרטי הקבוע בחוזה.

פיצוי על בנייה בהיקף מצומצם. בסעיף זה ניתנה בעבר תוספת של 5% על בנייה של עד 32 דירות, והוא הוגדל לכדי 10% לגבי בנייה של עד 16 דירות.

הארכת תקופת הביצוע המאושרת. בעבר אושרו תקופות ביצוע ארוכות מהרגיל לבתים רבי קומות, לפרוייקטים גדולים ולבנייה בירושלים. במחירון לשנת 1979 הוארכה בחודש ימים תקופת הביצוע של הבנייה בכל הארץ, וזלת בנייה במישור החוף. הארכה זו ניתנה נוסף לפיצוי בעבור ההתייקרויות של חודשיים, כמוזכר לעיל. כמו כן הושוותה תקופת הביצוע של הפרוייקטים בבנייה הטרומית לזו של הבנייה הקונבנציונלית; קודם לכן תקופת הביצוע הסטנדרטית של הבנייה הטרומית היתה קצרה בחודש לעומת הבנייה הקונבנציונלית.

שיפור תנאי התשלום. סדר התשלומים שבחווה שופר ב-1979 לעומת המקובל. בעבר, כך למשל שולמו, עם גמר תקרת קומת העמודים, 30% ממחיר הבנייה לעומת 20% עד 1978; ובגמר הריצוף עוד 46% עד 52%, לפי סוג הבנייה, לעומת עד 42% בלבד בעבר. כן נקבע לוח תשלומים חדש בן 14 שלבים לעומת 10 שלבים בעבר, שנועד להגדיל את תדירות התשלומים באותו פרק זמן.

הביקורת חישבה את ההתייקרות הכוללת במחיר הבנייה בתקופה אוקטובר 1978 — אוקטובר 1979, ואת השפעתה על מחיר הדירות.

בעמ' הבא טבלה ובה פירוט החישוב.

הטבלה מצביעה על כך, שההתייקרות במחיר הדירה בתקופה אוקטובר 1978 עד אוקטובר 1979 הייתה בשיעור של 211% בעוד ששיעור העלייה במדד תשומות הבנייה היה 92.6% בלבד. מחירה של דירה סטנדרטית בת כ-70 מ² עלה בתקופה הנדונה מ-375,000 ל"י בקירוב לכדי 1,170,000 ל"י, ובירושלים מ-580,000 ל"י ל-1,770,000 ל"י.

שיטת המכרז

בשיטת המכרז מקבל הקבלן את התכנית ודרך כלל גם כתב כמויות מלא, ועליו להציע מחיר כולל לפרוייקט המוכרז. שיטה זו עונה על כללי המינהל התקין והיא גם תואמת את ההוראות החלות על משרדי הממשלה, אולם אין היא מבטיחה השגת מירב התמורה, במונחים של דיור, בעד ההשקעה הכספית כיוון שאין בה משום תמריץ לקבלנים להציע שינויים בתכנון, שביאו להוזלת הבנייה. בדו"ח שנתי 27 של מבקר המדינה (עמ' 529) הביעה הביקורת את דעתה, שנוכח ההיקף הכספי הנרחב של הבנייה שהמשרד מופקד עליה, יש מקום לערוך נסיונות לשיחוף קבלנים בתכנון, תוך כדי הקפדה על כללי מינהל תקין, וכי היתרונות שבשיטה הקיימת אין בהם כדי להצדיק הימנעות מלהיוקק לשיטות אחרות.

ההתייקרויות במחיר הבנייה והשפעתן על מחיר הדירה

אוקטובר 1978		אפריל 1979		אוקטובר 1979	
מדד ספטמבר — 1978 נק' 298.6		מדד מארס 1979—370.5 נק' העלייה במדד—24%		מדד ספטמבר 1978—575.1 נק' עלייה מצטברת במדד—92.6%	
המחיר בל"י	העלייה במחיר ב-%	המחיר בל"י	העלייה המצטברת במחיר ב-%	המחיר בל"י	העלייה במחיר ב-%
3,065 (4,280)	72 (78)	5,290 (7,650)	167 (177)	8,200 (11,858)	בנייה ב-ל"י למ2
27,600 (84,000)	41 (95)	49,000 (164,000)	175 (200)	75,950 (255,000)	פיתוח (1) — לדירה
75,000 (115,000)	160	200,000 (250,000)	300	300,000 (400,000)	קרקע (3) — לדירה
27,700 (31,300)	51 (45)	42,000 (45,000)	135 (123)	65,000 (69,800)	הוצאות שונות (אגרות, תכנון, מס רכוש, רישום ופרצלציה)
3.5%		כ-20% (2)		כ-20% (2)	העדר תביעות (כולל הארכת תקופת הניצוץ בחודשים)
5,357 (8,285)	100 (97)	10,757 (16,330)	211 (205)	16,670 (25,300)	מחיר כולל למ2
375,000	100	750,000	211	1,170,000	מחיר לדירה סטנדרטית בת 70 מ2:
580,000	97	1,140,000	205	1,770,000	במרכז הארץ בירושלים

הסכומים שבסוגריים מתייחסים למחירים בירושלים.

- (1) מחירי עבודות הפיתוח ייקבעו כאמור בשלב מתקדם של הבנייה. לצורך ההשוואה נעשה חישוב מחירן בהנחה ששיעור ההתייקרות בעבודות יהיה בשיעורן בבנייה.
- (2) בהנחה של התייקרות תורשית בשיעור של 8%.
- (3) מחיר ממוצע. מחיר הקרקע משתנה מיישוב ליישוב וקיימים אף הבדלים ניכרים בין שכונות שונות באותו היישוב.

בשנים 1977 ו-1978 ניסה המשרד כמה פעמים לשתף קבלנים וחברות שיכון בתכנון. להלן שתי דוגמאות:

1. במקרה אחד גערך מכרו בין חברות שיכון וקבלנים להקמת כ-170 דירות בשכונה בירושלים על פי תכנון של המשרד, עם אפשרות לשילוב רעיונות תכנוניים של המציעים לגבי הקונסטרוקציה. כן ניתנה למשתתפים אפשרות להציע תכנון אלטרנטיבי שלם משלהם.

שתי מהחברות הגישו הצעות לתכנון הקונסטרוקציה, שתי חברות אחרות הציעו תכנון אלטרנטיבי, וחברה אחת הציעה את שתי האפשרויות כאחד. מחירי כל ההצעות היו גבוהים מאלה שבמחירון לחברות (ראה להלן). ההצעה שנחקבלה הייתה זו של חברת שיכון ציבורית, שהתייחסה לתכנון אלטרנטיבי והיא הייתה הזולה ביותר, אף כי חרגה בשיעור של 26% מאומדן המשרד, שהתבסס על המחירון לחברות.

2. במקרה אחר גערך מכרו להקמת כ-40 דירות חד קומתיות במחוז הנגב, שבו השתתפה חברה קבלנית ציבורית גדולה, ועוד מספר מפעלים לבנייה טרומית. המציעים נתבקשו להגיש תכנית מפורטת להקמת דירות על פי תכנית בינוי כללית, שהמציא להם המשרד. גם במקרה זה היו מחירי ההצעות גבוהים מהמחירון לחברות. בעבודה זכה מפעל לבנייה טרומית, שהצעתו הייתה הזולה ביותר.

3. בתחילת 1978 הזמין המשרד מאחד המומחים שבטכניון הצעת נוהל לשיטת מכרו, שישולב בו אלמנט של תכנון מקורי. טיוטת ההצעה נתקבלה באמצע 1978 ולדעת המשרד ניתן יהיה ליישם כמה מהרעיונות שבה, אולם גולל קשיים שהיו במסירת בנייה בדרך של מכרו עוד לא נעשה שימוש בהצעה זו.

מהאמור לעיל עולה שחלה נסיגה גדולה בשנים 1978—1979 במסירת עבודות בדרך של מכרזים מ-1,650 דירות ב־1977 ל-100 ב־1979. עוד בעבר, ובא חרונה בדו"ח שנתי 27 (עמ' 259) קבע המדינה, כי עקרונית שיטת המכרז היא השיטה הרצויה ביותר למסירת עבודה על ידי מומין ציבורי, הן מבחינה כלכלית והן מבחינה המינהלית. התקין. במסגרת שיטה זו יש לתת את הדעת על הדרכים, שבהם יושגו מירב יתרונותיה. ממצאי הביקורת מראים, שלאחר מאמצים מסויימים שנעשו בתחום זה ב־1977 חלה כאמור נסיגה משמעותית בתחום זה. על המשרד להוסיף ולערוך נסיונות לשיטות קבלנים בתכנון, לשם יצירת תמריץ להוזלת הבנייה ולעידוד רעיונות תכנוניים מקוריים, גם אם הנסיונות שנערכו עד כה עוד לא הביאו לתוצאות המצופות. בחירת העיתוי המתאים צריכה להיות שיקול חשוב בקבלת ההחלטה על חידוש המאמצים בכיוון זה.

בנייה באמצעות חברת שיכון

חלוקת העבודה בין החברות

חברות השיכון הציבוריות, ובראשן שו"פ, בונות שנים את מרבית הדירות בעבור המשרד. העבודות נמסרו לחברות שלא על פי מכרז, אלא במשא ומתן. בבניית דירות בעבור המשרד הוענקו לחברות יתרונות חשובים נוספים, והטבות שונות וביניהן: הבטחת מכסות בנייה, הקצאת קרקעות מדינה לצורכי בנייה, מימון ביניים, והתחייבות מצד המשרד לרכוש דירות מהחברות אם הן יתקשו במכירתן. בדו"ח השנתי 27 (עמ' 538) ציינה הביקורת, שעד לשנת 1976 לא קבע המשרד קריטריונים ברורים לחלוקת העבודות בין החברות. הביקורת העירה, שעל המשרד לקבוע קריטריונים כלכליים ברורים למסירת העבודות לחברות, כדי להגביר את יסוד התחרות ביניהן.

המשרד עיבד, במהלך הביקורת, קריטריונים להערכת כושרן של חברות, והכין שאלון שעל חברות הבנייה היה למלא. כן דרש המשרד מחברות הבנייה להמציא לו את מאזניהן. רוב החברות אמנם מילאו את השאלון והמציאו אותו ואת המאון; לגבי מקרים בודדים שלא נעשה כך, לא עמד המשרד על דרישותיו. כך למשל נמסרה ב־1977 ו־1978 בניית 200 דירות לשתי חברות אף שלא הגישו את השאלון ואת המאון. בפרוגרמת הבנייה לשנת 1979 מתוכננת מסירת בנייה של מאות דירות לשבע חברות, שלא הגישו שאלון ומאון. כללי הוזירות דורשים שהנתונים על החברות יהיו מצויים בידי המשרד לפני קבלת החלטה על התקשרות עמן.

מחירי הבנייה

בשנת 1974 נקבעו מחירי בסיס לבניית חברות בעבור המשרד והוכן תחשיב סטנדרטי לחברה, שבו מפורטים מרכיבי המחיר. מחירי הבסיס עודכנו מאז בהתאם למדד מחירי התשומות בבנייה, ותוך זיקה למחירי עבודות בנייה, שנמסרו לקבלנים על פי מכרזים. מחירי המכירה של הדירות למשתכנים במסגרת תכניות הסיוע לשיכון נקבעו על ידי המשרד על סמך מחירי הבסיס, ובהתחשב כתנאים ספציפיים בדבר המקום וזמן המכירה. להלן פרטים על השינויים במחירי הבנייה ובמחירי המכירה בשנים 1978 ו־1979): *

מחירי הבסיס לחברה, לתחילת שנת הכספים 1978, עודכנו בשיעור עליית המדד בלבד, וזולת ירושלים. באיזור זה אושרו תוספות גדולות מעל המתחייב מעליית המדד, עקב התייקרויות גדולות של הבנייה והפיתוח באזור זה (כפי שהשתקפו מנתוני מכרזים וחוזים, שנחתמו בעקבות המכרזים). לעבודות פיתוח בירושלים אושרה תוספת גדולה ב־180% מזו שבשפלת החוף וב־100% בערך לעומת איזורים הרריים אחרים. לעבודה באזורים שמבנה הקרקע שלהם משופע במיוחד, אושרו תוספות לפי מידת השיפוע. לבנייה בירושלים אושרה גם תוספת של 5% בעבור עיצוב אדריכלי מיוחד. תקופת הבנייה בירושלים הוארכה לעומת המקובל, דבר שהגדיל את הפיצוי בעד התייקרויות לבונים, שגם הוא ייקר את הבנייה. גם בהוצאות התכנון בירושלים חל גידול של יותר מ־10% לעומת אחר אזורי הארץ.

החל בתחילת שנת הכספים 1978 הועלה הבסיס לחישוב תוספת ההתייקרות בדרך של כלילת מרכיבים נוספים בו: תכנון, הוצאות החברה והוצאות בלתי נראות מראש; שיעורם הכולל של

* פירוט המרכיבים של מחירי הבסיס והתפתחותם בשנים 1974 — 1976 מובאים בדו"ח השנתי 27 של מבקר המדינה עמ' 530 — 532.

אלה הוא כ-12% מעלות הבנייה. באוקטובר 1978 אישר המשרד תוספת בשיעור של 6% למחירי הבסיס בשפלת החוף ו-9% בירושלים — מעבר למתחייב מעליית המדד.

גם לאחר אוקטובר 1978 לא עלה בידי המשרד לקדם את הבנייה בקצב המתוכנן משום שהחברות החלו לדרוש העלאות מחיר נוספות ועיכבו תחילת חוזים, בציפיה להשיגן. המשרד לא הכיר בצדקת התביעות החדשות שהעלו החברות, אולם הוא נעתר להן בסופו של דבר, בינואר 1979. למעשה לא הביא מתן התוספות להתקדמות ממשית בהיקף התחלות הבנייה, שהסתכמו בסוף ספטמבר 1979 ב-7,000 דירות, מזה כ-3,700 בבנייה הישירה, לעומת פרוגרמה שנתי של 23,000.

מחיר המכירה

מחירי המכירה של הדירות נקבעו באותו עקרוני עד לשנת 1978 על ידי המשרד, תוך זיקה למחירי הבנייה המעודכנים, ובשינויים שעליהם החליט המשרד בהתחשב במחירי השוק ומיקום הדירות. מאז תחילת 1978 חלה עלייה חלולה במחירי הדירות בשוק, ששיעורה בתקופה ינואר 1978 — אפריל 1979 הגיע לכדי 200% ויותר בעוד שמדד התשומות בבנייה בתקופה הנדונה עלה כ-90% בערך. בנסיבות אלה התנגדו החברות להוסיף ולשמור על הוויקה למחירי הבנייה בטענה שמחירים אלה, המבוססים על תנודות במדד התשומות בבנייה, אינם משקפים את כל ההתייקרויות (ראה לעיל גם בפרק: מחירי הבנייה 1979). בהסדר עם חברות השיכון לשנת 1979 נקבע, שמחירי המכירה ייקבעו על ידי החברות, ואם המשרד ירצה להסתייג מהם, יהיה עליו לעשות זאת תוך שבועיים ממועד פרסומם. במקרה כזה יוערך שווי הדירות על ידי שני שמאים — אחד מהם ממשלתי, ואם הם לא יגיעו להסכמה ביניהם, יכריע בדבר מנכ"ל המשרד. מחירי המכירה יעודכנו על ידי החברות לפי שיקול דעתן בגבולות של עד 5% מדי חודש, או בשיעור גבוה יותר אם עליית המדד תהיה גדולה מ-5%.

ההסכם שבין המשרד לבין החברות מתחייבם לנושאים נוספים הקשורים להיקף המימון ותנאיו, ובעיקר העמדת קרקע לבנייה וסטנדרד הבנייה. אשר למימון — המשרד התחייב לממן מימון חלקי גם דירות שהוא ירכוש, אף שבשנת 1978 לא הקציב המשרד לדירות אלה מימון ביניים, ובכך הוגדל שיעור הדירות שבמימון חלקי ממחצית בקירוב של היקף הבנייה ב-1978 לשני שלישים ממנה ב-1979. גובה המימון ב-1979 נקבע ל-300,000 ל"י לדירה לעומת 200,000 ל"י בשנת 1978, והוא ניתן כהלוואה לא צמודה בריבית שנתי של 33% (ב-1978 — 24%), לתקופה של 24 עד 30 חודשים. המדובר הוא איפוא בשינוי יסודי בשיטת הקביעה של מחירי הדירות מבנייה באמצעות חברות, שמוקדם עדיין להעריך את תוצאותיה.

סדרי תשלום לחברות

בבניית חברות שבמימון חלקי של המשרד היה המשרד משחרר כספים בכמה תשלומים, על פי התקדמות הבנייה, לפי דוחות של המתוות על מצב העבודה. בעקבות הערת הביקורת בדו"ח השנתי 27 של מבקר המדינה, לפיה שוחררו כספים על פי תיעוד שלא שיקף כיאות את התקדמות הבנייה, מקפיד המשרד מאז שנת 1977 על כך, ששיחרור הכספים ייעשה על פי אישור מתאים מגורם מוסמך שבמחוז.

התחשבות עם שו"פ

עד לסוף 1976 היו למשרד קשיים באישור חשבונות החברה, שהתייחסו לפרוייקטים שהוחל בבנייתם עוד בשנים קודמות. למעשה לא ניתן היה להגיע לחישוב מדויק ומהימן של המחיר, בשל היעדר תיעוד נאות לביסוס תביעות החברה. עוד בסוף 1976 התקיימו דיונים בין המשרד לבין החברה שבהם הוסכם, כי שו"פ תגיש למשרד תיעוד שיניח את דעתו לגבי כל הפרוייקטים שתמורתם היא תובעת כספים. בעקבות דיונים אלה המציאה שו"פ למשרד, החל בסוף 1976, תחשיבים ומסמכים גלויים לגבי כ-4,900 דירות, שנבנו עוד בשנים קודמות, שהתייחסו בעיקר לתוספת התייקרות לתקופת הביצוע והוצאות שונות, שלדברי החברה לא הובאו בחשבון בעת קביעת המחיר.

בעבור 4,070 מהדירות שמחירן לפי החוזים היה כ-367 מיליון ל"י, אישר המשרד תוספת של 88 מיליון ל"י. אשר למחירן של 720 דירות, שו"פ דרשה תוספת של 52 מיליון ל"י למחיר

של 59 מיליון ל"י שבתווה. המשרד לא אישר תביעה זו והעביר את התיקים לבדיקה של רואה חשבון, שנתבקש לוודא את נכונות התביעות של החברה, על פי התייעוד, ולקבוע את הסכום המגיע.

בסיכום תוצאות בדיקתו, מינואר 1977, קבע רואה החשבון שיש לאשר לחברה תוספת כוללת של 46 מיליון ל"י; לגבי סכום של כ-26 מיליון ל"י שהתייחס ל-420 מהדירות, העיר רואה החשבון, שאישורו נעשה ללא בדיקת חשבונות הקבלנים שבנו בעבור שו"פ, אשר טרם הוגשו באותו מועד. המשרד אישר איפוא לשו"פ את התוספת בלא בדיקת החשבונות הסופיים של הקבלנים.

לגבי 145 דירות נוספות מבין ה-720 שנבנו בירושלים במסגרת שני חוזים, בהיקף כספי של 17 מיליון ל"י, דרשה החברה תוספת של כשמונה מיליון ל"י. לפי קביעת רואה החשבון, הגיעה תוספת של כחמישה מיליון ל"י בלבד. בדו"ח רואה החשבון אין פירוט של מרכיבי הפרש זה. המשרד החליט שיש לערוך לגבי חוזים אלה בדיקה חוזרת אולם היא לא נערכה, ושילם לחברה חמישה מיליון ל"י.

המשרד הסביר למשרד מבקר המדינה שהוא ראה בקביעת רואה החשבון אישור סופי לתביעות החברה ולא היה לדעתו מקום לבדיקות נוספות. לדעת הביקורת, אם החליט המשרד לקבל כל מסקנותיו וקביעותיו של רואה החשבון, לא היה מקום להוציא מכלל זה את המלצותיו של רואה החשבון שחייבו עריכת בדיקות לפני אישורה הסופי של התוספת.

לגבי שניים מהחוזים בהיקף כספי של 9.5 מיליון ל"י, אושרה תוספת התייקרות לתקופה ארוכה מן המקובל. התוספת אושרה בעקבות מידע שנמסר בעל פה בלא שנבדקו המסמכים המתאימים, המשקפים את פרטי הביצוע.

הפיצוי על התייקרויות לקבלן ולחברה

השיטה של הצמדת מחירי הבנייה למדד תשומות הבנייה איפשרה לחברות ולקבלנים לקבל את מלוא התמורה בגין העלייה במחירי התשומות בענף הבנייה. בדו"ח השנתי 27 של מבקר המדינה העירה הביקורת ששיטה זו גם שמרה על רמת הרווח הגבוהה של החברות כפי שהייתה מקובלת בתקופה שבה הונהגו מחירי הבסיס בשנים 1973-1974. השיטה היה בה גם כדי להחליש את נכונותן של החברות להשפיע על גורמי הייצור וספקי התשומות להוריד מחירים, כרי שאף הן יוכלו לקבוע מחיר סופי נמוך יותר. בקביעת שיטת הפיצוי האמורה לא נלקחה בחשבון העלייה בפריזון הייצור בבנייה מאז שנת 1970. משרד מבקר המדינה המליץ לבדוק שיטות אלטרנטיביות לפיצוי בגין התייקרויות, המשלבות חסכון למשרד על ידי מתן תמריץ לבונה להאיץ את ההתייקרויות של הגורמים, שיש לו שליטה עליהם.

בספטמבר 1977 החליטה הוועדה הבין-משרדית לקביעת סדרי מסירת עבודות לקבלנים, לכלול בחוזה הסטנדרטרי עם קבלן סעיף, שלפיו תשולם תוספת התייקרות מלאה לקבלנים, גם אם הם יסיימו עבודתם לפני המועד הנקוב, במטרה לתת תמריץ בעבור קיצור משך הבנייה. קיצור משך הבנייה מתבטא בחסכון כספי, בשל הקטנת השיעור של תוספת ההתייקרות. המשרד החיל הנחיה זו גם על בנייה של חברות, ובדצמבר אותה שנה הוא הורה למחוזותיו לנהוג על פיה בכל החוזים שבביצוע.

במחירון לקבלנים לשנת 1979, שפרטיו העיקריים הובאו לעיל, הובטחו לקבלנים פרמיה בעד קיצור תקופת הבנייה והטבות נוספות, שנועדו להמריצם להוזלת מחיר הבנייה. עקב העלייה התלולה במיוחד של המדד בשנים 1978-1979 הורה החשב הכללי על ביטול הסעיף בחוזה הסטנדרטרי, שחייב את הקבלנים לספוג 3% מההתייקרויות. המשרד עשה לזירזו משך הטיפול בחשבונות הקבלנים מ-60 ימים ל-45 ימים ונהניג הסדר לפיצוי חדשי על התייקרויות, המתבסס על אומדן, לעומת השיטה המקובלת שלפיה ניתן הפיצוי פעם בשלושה חודשים, לפי שיעור ההתייקרות בפועל.

*

בתקופה הנדונה ראה המשרד כתפקידו העיקרי קידום בנייה של דירות בכל חלק בארץ, במטרה לענות על הביקוש הגואה. בתנאי הקוניקטורה שהיו בענף הבנייה לא עמד המשרד בתוקף

הדרוש מול התביעות הכספיות של הקבלנים וחברות השיכון, ויותר ויותר מסר להם בנייה שלא על פי מכרזים, תוך אישור תוספות משמעותיות למחירים שהוסכם עליהם ומעבר למה שהתחייב מהתייקרויות. על אף זאת תוספות המחירים האמורות שאושרו לא הבטיחו את מידת הקידום הדרושה בבנייה, ומספר יחידות הדיור שנבנו במסגרת התכניות הממשלתיות היה קטן במידה ניכרת מזה שנקבע בפרוגרמת הבנייה.

במחצית השנייה של שנת הכספים 1979 גבר במידה ניכרת קצב התחלות הבנייה, כ־13,000 דירות עד סוף ינואר 1980, מבין 23,000 דירות שתוכנן להתחיל בבנייתן עד סוף שנת הכספים. עם הגידול בהיצע הדירות החלה להסתמן רגיעה בשוק הבנייה ומחירי הדיור נבלמו. במצב זה ניתנת למשרד הזדמנות לעמוד ביתר חוקף כנגד כל דרישה למחירים מופרזים ומתאפשרת גם שמירה קפדנית יותר על הרכבים הנאותות של מסירת עבודות בנייה וביצוען. לדעת הביקורת מסירת הזמנות על פי מכרזים היא עודנה השיטה הרצויה ביותר למזמין ציבורי, והזמן נוח אף להפעיל את השיטה תוך יתכונם נוסף בדרכי עריכת המכרז, שיביא לשיפור בטיב הבנייה והחולתה.

עבודות תכנון

משרד הבינוי והשיכון (להלן המשרד) מוסר למשרדים פרטיים עבודות תכנון ופיקוח, שאין ביכולתו לבצען בכוחות עצמו. בתקציב 1977 ניתנה למשרד הרשאה להתחייב להזמנות תכנון ופיקוח בסך של 95.6 מיליון ל"י. בתקציב 1978 הגיעו ההרשאות בסעיף זה ל־272 מיליון ל"י ולשנת 1979 היו ההרשאות בתקציב בסך של 428 מיליון ל"י. ההוצאה לתכנון ופיקוח בשנת הכספים 1978 הייתה כ־180 מיליון ל"י. לפי נתוני המשרד היו בנובמבר 1979 כ־4,000 עבודות בשלבי תכנון על ידי גורמי חוץ וכן כ־140 עבודות לפיקוח על ביצוע עבודות שלא הסתיימו. יתרת ההתחייבויות הנובעות מהזמנות וחוזים אלה הייתה באותו מועד כ־285.6 מיליון ל"י. ההתחייבויות אלה מתייחסות לעבודות תכנון ופיקוח בבנייה העירונית של המשרד. כמו כן נמסרו גם עבודות על ידי המינהל לבנייה כפרית של המשרד: בנובמבר 1979 היו כ־6,400 עבודות תכנון ופיקוח בשלבי ביצוע ויתרת ההתחייבויות הייתה כ־76.5 מיליון ל"י. סכומי ההתחייבויות אינם כוללים התייקרויות או תוספות בגין ערכן הסופי של העבודות.

בדו"ח השנתי 28 של מבקר המדינה (עמ' 313) נכללו ממצאים בדבר הזמנת תכנון והתקשרות עם מתכנן חוץ באתר בנייה אחר. באפריל 1978 — דצמבר 1979 המשיך משרד מבקר המדינה בבדיקה באגף תכנון והנדסה של הנהלים הקיימים בדבר הזמנת עבודות תכנון ופיקוח מגורמי חוץ, קביעת שכרם ותנאי ההתקשרות עמם. כן נבדקו סדרי בקרה על התקדמות התכנון בפרויקט־טים השונים של המשרד, פרסום הנחיות האגף לתכנון ולהנדסה למתכננים והפצתם.

נהלי הזמנת עבודות תכנון מגורמי חוץ

1. עד לינואר 1977 היו תקפות הוראות נוהל מ־1968, שלפיהן הוקמה ועדה לאישור הזמנות חוץ — תכנון והנדסה. חברים בוועדה היו שלושה עובדים בכירים של המשרד בעלי תפקידים מוגדרים וחשב המשרד. רק חבר אחד בוועדה — קצין הנדסה ראשי של צה"ל — לא נמנה עם עובדי המשרד.

עבודות תכנון אושרו למסירה בשם אותה ועדה, אך היושב הראש וחבריה, שנקבעו לוועדה לפי תפקידיהם, לא היו אותם נושאי תפקידים שמונו לה; קצין הנדסה ראשי לא השתתף בישיבות הוועדה ובהחלטותיה. המשרד לא עדכן את הרכב הוועדה לפי השינויים שחלו בהגדרות התפקידים של יחידות המשרד מאז שנת 1968. כן העלתה הבדיקה כי בדרך כלל הוועדה לא נימקה את החלטותיה לבחירת המתכנן, כנדרש בהוראות.

2. בינואר 1977 הוציא האגף לתכנון והנדסה קובץ הנחיות להתקשרות ולהפעלת תכנון, שעל פיו הוקמו ועדות מחוזיות וועדה ראשית, שמתפקידן לאשר הזמנות תכנון. בוועדות לא נכלל לפי ההנחיות נציג כלשהו של גורם הייצוגי, ואף לא משרד ממשלתי אחר.

ההנחיות הופעלו בלא שאושרו קודם לכן בוועדת הנהלים של המשרד כדרוש. אישור של ועדת הנהלים חשוב, בכך שמתפקידה לבחון את ההצעה על כל היבטיה ולהבטיח הגדרת סמכויות וחלוקת תפקידים נכונה וסדרי פיקוח ובידוק נאותים. עם הפעלת ההנחיות לא בוטלו ההוראות משנת 1968 ולמעשה הופעלו במשרד שתי ועדות נפרדות, שהחליטו על מסירת עבודות תכנון. הוועדות גם אישרו נוסף לכך, מסירת עבודות פיקוח על הבנייה ובדיקת חשבונות סופיים של חוזי בנייה על ידי משרדים פרטיים.

המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה, ביולי 1979, שההנחיות מינואר 1977 הוצאו באישור של מנכ"ל המשרד — אף שהוא לא חתם עליהן. העדר האישור של ועדת הנהלים נומק על ידי המשרד בסיבות טכניות והודיע, שיש לראות את ההנחיות כנוהל זמני, בתוקף למפרע מינואר 1977. כן הודיע המשרד על החלטת שר הבינוי והשיכון לצרף לוועדה הראשית לאישור הזמנות חוץ, חבר נוסף שיהיה נציג הציבור (יושב ראש אגודת האינג'ינרים והארכטקטים בישראל). באוקטובר 1979 הודיע המשרד על ביטול הוועדה לפי ההוראות הקודמות משנת 1968.

עד למועד סיום הביקורת, בינואר 1980, עוד לא אישרה ועדת הנהלים את ההנחיות להפעלת תכנון, שפורסמו בינואר 1977, ושאגף תכנון והנדסה מסתמך עליהן.

טיפול הוועדה הראשית באישור הזמנות למתכננים

במאוס 1978 הובאה לאישור הוועדה הראשית טיוטה של תכנית מסירת עבודות למתכננים לשנת הכספים 1978 שהוכנה במחוזות, בהתאם להנחיות החדשות. הוועדה הראשית אישרה על פי הטיטה מסירת עבודות תכנון בסך של כ-100 מיליון ל"י (לא כולל התייקרויות צפויות).

הוועדה הראשית אישרה בדרך כלל את ההצעות שהובאו בפניה בטיטה, להוציא מקרים אחדים, שבהם דחתה את ההצעה, שינתה אותה או הוסיפה עליה, הן לגבי מהות האובייקט לתכנון והן לגבי המתכנן המוצע או ערך העבודה.

לא נמצאו הנמקות לבחירת אותם מתכננים ואף לא קריטריונים שהינחו את הוועדה לגבי בחירתם ושיטת קביעת שכרם. במקרים, שבהם נעשו שינויים בגוף ההצעה על ידי הוועדה הראשית, לא נמצאו הסברים מנומקים לשינויים אלה ואף לא חתימות של חברי הוועדה הראשית, לעדות שהשינויים אכן נעשו באישורה של הוועדה. בפועל השתתפו באישור הטיטה של תכנית העבודה שלושה מבין ששת החברים שמנה הוועדה הראשית. עובד נוסף השתתף בוועדה במקום הממונה עליו, מבלי שמונה לכך.

הביקורת הצביעה בפני המשרד על הצורך בקיום ועדת מומחים בלתי תלויה, שתעזור בקביעת המועמדים המתאימים לתכנון ותקבע קריטריונים להמלצותיה. בהקשר זה הופנה המשרד לדו"ח השנתי 28 של מבקר המדינה (עמ' 318—319), שדן במסירת עבודות למתכננים במס'צ, והצעות ועדת הכספים באותו עניין המתייחסות לדו"ח השנתי 19 של מבקר המדינה, שאושרו בכנסת (ראה דו"ח שנתי 20 של מבקר המדינה עמ' 842).

תעריפי תכנון ותנאי התקשרות עם מתכננים

המשרד קבע את התעריפים לחישוב שכרם של המתכננים ותנאי ההתקשרות עמם. תעריפים אלה היו מיוחדים למשרד אך שונים מהתעריפים שקבע החשב הכללי, שחלו על כל משרדי הממשלה. הם גם היו שונים מאלה שקבעה אגודת האינג'ינרים והארכטקטים בישראל.

לא היו במשרד הוראות או נהלים בדבר הסמכות לקביעת התעריפים והשינויים בהם, והליכים לאישורם. במשך מספר שנים פעלה ליד המשרד ועדה פריטטית, משותפת לעובדי משרד השיכון ולאגודת האינג'ינרים והארכטקטים בישראל, שטיפלה בנושאים הקשורים בתעריפים ותנאי התקשרות עם מתכננים. לא נמצא במשרד תיעוד, שממנו ניתן לעמוד על מינוי הוועדה, הרכבה, סמכויותיה וסדרי עבודתה. הפרוטוקולים על דיוני הוועדה נרשמו והוחזקו רק בידיו של נציג אגודת האינג'ינרים והארכטקטים בישראל. הם לא נשאו חתימות של המשתתפים או של יושב ראש של הוועדה, כדי שיהא להם מעמד של מסמך רשמי מחייב.

האגף לתכנון והנדסה של המשרד פירסם — לשימוש ציבור המתכננים — הנחיות בדבר תעריפי תכנון, ואופן חישוב שכר המתכננים, וכן תנאי תשלום ותנאי התקשרות עם המשרד. ההנחיות,

אשר שימשו בסיס להתחייבויות כספיות ניכרות לא היו מבוססות על תיעוד מתאים, שממנו ניתן לדעת מי החליט עליהן ואם המחליט היה מוסמך לכך. נמצאו גם מקרים, שבהם נקבעו תנאי התקשרות מיוחדים או שינויים בתנאים, בלא שהיתה לכך החלטה מנומקת ומפורטת.

בספטמבר 1978 ובעקבות הערות הביקורת, הוציא מנכ"ל המשרד מינוי בכתב לחמישה עובדים בכירים של המשרד, בראשות מנהל האגף לתכנון ולהנדסה, שהיו נציגיו בוועדה פריטטית. בכתב המינוי הוגדרו תפקידיה של הוועדה הפריטטית כלהלן: לתאם סדרי התקשרות עם מתכננים מבחינת התעריפים, חובות המתכנן ושירותיו וזכויות המתכנן; לתאם, ללבן ולמצוא פתרונות מוסכמים לבעיות חריגות שתועלינה מדי פעם על ידי הצדדים בוועדה. נקבע, שהדיונים בוועדה יתקיימו בהשתתפות של לפחות רוב חבריה, ובלבד שיושב הראש שלה יהיה נוכח ותהימנתו על הפרוטוקול של הדיון תחייב את המשרד.

בתקופה ספטמבר 1978 — אוגוסט 1979 נרשם פרוטוקול מדיוני ישיבה אחת בלבד, שהתקיימה בינואר 1979. פרוטוקול זה, כקודמים לו, לא נשא את חתימתו של יושב ראש הוועדה ולא נמצא בין מסמכי המשרד. אף על פי כן הוציא האגף לתכנון ולהנדסה, באוקטובר 1978, הנחיות לעדכון התעריפים הבסיסיים וסדרי התשלומים למתכננים, מבלי שנמצאו סימוכין להחלטה בדבר עדכון התעריפים.

ביוני 1979 הוציא האגף תעריף חדש, שהעלה במונחים ריאליים באחוזים רבים את התשלומים בעבור עבודות תכנון, לעומת התעריף הקודם. התעריף החדש נחתם אמנם על ידי חברי הוועדה הפריטטית, אולם לא נמצא פרוטוקול מאושר של דיוני הוועדה. לא היו למשרד תחשיבים והנמקות משלו לביסוס השינוי של התעריף, וסיכומי הוועדה לא הובאו לאישור הנהלת המשרד והחשב הכללי, קודם לפירסומם בציבור.

החשב הכללי הודיע, לאחר פרסום התעריף ובמהלך הביקורת, שהוא אינו מוכן לאשר את התעריף החדש. הנהלת המשרד החליטה — באוקטובר 1979 — להקים ועדה משותפת למשרד (לרבות מע"צ) ומשרד הבטחון, לקביעת שיטה לעדכון תעריפי התכנון והפיקוח. עד לינואר 1980 לא הוקמה הוועדה והמשרד ממשיך לשלם בעבור עבודות תכנון על פי התעריף החדש.

בקרה על התקדמות התכנון

1. בספטמבר 1978 החליט משרד הבינוי והשיכון להקים חדר בקרה באגף לתכנון ולהנדסה, שאמור היה להציג בו, על גבי לוחות מתאימים, את מצב התכנון של פרויקטים המתוכננים לבנייה, ובעזרתם לקיים בקרה ומעקב אחר התקדמות התכנון.

באותו חודש, ספטמבר 1978, הופעלה ועדה משרדית לבחירת לוחות ועורים למטרה זו. הוועדה בתנה ארבע הצעות שהוגשו לה על ידי ספקים שונים, ובחרה בהצעה אחת שהיקפה הכספי היה כ־175,000 ל"י.

הפנייה אל הספקים ובקשת ההצעות נעשתה בעל־פה, בלא שיינתן מיפרט בכתב של מהות ההזמנה, הכמות הנדרשת והמחיר לפי יחידות וכן מועדי ההספקה, כדי לאפשר השוואת מחירים וטיב בין ההצעות. הישוב שערך משרד מבקר המדינה העלה, שלמעשה ההצעה שבחרה הוועדה הייתה מבחינת המחיר היקרה מכל ההצעות שהוגשו לה.

2. בנובמבר 1978 הוצאה הזמנה לספק ציוד צילום על סך של 131,506 ל"י. ההזמנה כללה רכישת ציוד צילום ופיתוח מידי וכן הרכבת הציוד וייעוץ והדרכה בהפעלתו. ציוד זה נועד לצלם בצבעים את מצב התכנון המוצג על גבי לוחות המעקב, ולאפשר פיתוח מידי של הצילומים במספר עותקים, לשם הפצתם בין גורמים במשרד הראשי ובמחוזות, שמתפקידם ללוות את התקדמות התכנון. אישור ההזמנה לציוד צילום בעבור אותו חדר הבקרה נעשה על ידי ועדה אחרת — הוועדה לאישור הזמנות חוץ — תכנון והנדסה. בפני הוועדה הובאה הצעה אחת, של ספק יחיד בארץ לציוד בסך של 89,556 ל"י. הוועדה אישרה הזמנה בסך של 74,556 ל"י.

לאחר אישור ההזמנה תיקן יו"ם ההזמנה את הסכומים והוסיף פריטים וסכומים בגוף טופס ההחלטה. על ידי כך גדלה ההזמנה לסך של 131,356 ל"י. שינוי זה לא הובא לדיון נוסף ולאישור הוועדה. לא נמצא לסכום המתוקן של ההזמנה ביסוס בהצעת מחיר של הספק. חשבון הספק על סך של 131,356 ל"י שולם בינואר 1979.

לא נמצא הסבר לפיצול הטיפול באישור ההזמנות בין שתי ועדות נפרדות, שהרכביהן והליכיהן היו שונים אלה מאלה. ועדות אלה פעלו תוך כדי חריגה מהכללים שנקבעו בהוראות מיוחדות של החשב הכללי בעניין סדרי רכישת טובין ושירותים (פרק 16 של "התכ"מ"). על פי הוראות אלו על המשרד היה לרכוש טובין ושירותים באמצעות ועדת רכישות מרכזית שתמונה על ידי המנהל הכללי ותמנה לפחות חמישה חברים: אפסנאי המשרד או סגנו, חשב המשרד או סגנו, מנהל היחידה הרוכשת וכן מומחה מקצועי ויועץ משפטי לפי הצורך; היה על ועדה כזו להשתמש בטפסים מיוחדים להזמנת רכישות שייחתמו על ידי שני עובדים שהוסמכו לרכוש טובין ושירותים בהתאם לחוק נכסי המדינה תשי"א—1951. כיוון שערך ההזמנה עלה על 50,000 ל"י, היה על המשרד לפרסם מכרז פתוח בשני עתונים יומיים לפחות וכן לפנות בכתב ובנוסף אחיד לפחות לחמישה ספקים. בעת הדיון באישור הרכישה היה על ועדת הרכישות להסתייע במומחה מקצועי.

ביוני 1979 הודיע המשרד לביקורת שהוצאו הוראות מתאימות לתיקון הליקויים ברכישת טובין ושירותים לפי הוראות התכ"מ.

בביקורת שנערכה בסוף דצמבר 1979 נמצא, שחדר הבקרה על הצידוד שנרכש וההוצאות הנוספות שהיו כרוכות בהקמתו, לא הופעל אלא במידה מצומצמת.

*

במסירת עבודות תכנון חשוב במיוחד להקפיד הקפדה יתירה על סדרי מינהל תקינים בגלל הקושי בקביעת קריטריונים ברורים וחד-משמעיים לחלוקת העבודה בין בעלי המקצוע. הממצאים מצביעים על כך, שהמשרד לא עשה די הצורך בעניין זה. עוד מצביעים הממצאים על כך, שהמשרד הסכים להעלות תעריפי התכנון, בלא שבחן במידה מספיקה את ההצדקה לכך.

עידוד השקעות בבנייה טרומית

הבנייה הטרומית בארץ

במשך 1979 ניהל משרד הבינוי והשיכון (להלן המשרד) משא ומתן עם שתי חברות בדבר הכנסת שיטות בנייה חדשות שפותחו בחוץ לארץ והתקשרות רחבת ממדים בעקבות כך. משרד מבקר המדינה בדק את נסיבות ההתקשרות ואת דרכי כבלת ההחלטות כולל הנהלים וההסדרים לניהול המשא ומתן ובחינת שיטות הבנייה על-ידי המשרד.

שתיים מהבעיות העיקריות המלוות את משק הבנייה בארץ הן: זמן בנייה ממושך ביחס לנהוג בעולם המערבי ועלות גבוהה של הדיר. ביחס לכוח הקנייה של המשתכנים, שגם היא בחלקה תוצאה של משק הבנייה. הבנייה הטרומית אמורה הייתה, בין היתר, לקצר את משך הבנייה ולהוזיל את עלותה.

משך הבנייה של מבנים למגורים בארץ נע בין 24 ל-30 חודשים. בכמה מקרים קוצר משך הבנייה בצורה משמעותית, אולם משך הזמן הממוצע עדינו גבוה. מבקר המדינה התייחס פעמים מספר בעבר לנושא זה והעיר בקשר לנסיגות שנעשו בבנייה טרומית באתרי בנייה לדוגמה ולנסיון שניתן, במסגרת-נהלי ארגון נכונים, לקצר תקופת בנייה זו (ראה דו"ח שנתי 28, עמ' 308—313). בדיקת מעקב שערך משרד מבקר המדינה בשנת 1979 (ראה דו"ח זה בפרק: ממצאי מעקב — משרד הבינוי והשיכון) העלתה, שעדיין לא חל שיפור במצב. כך, למשל, בניית 76 יחידות דיור בשני מבנים הסתיימה כעבור 30 חודשים במקום 16 והקמת בית ספר נמשכה 22 במקום 13 חודשים.

מציאת שיטת בנייה חדשה מתאימה, לא הייתה, כשלעצמה, פותרת את הבעיות שהמשרד ניצב בפניהן. עוד בדו"ח שנתי 28 (עמודים 308—313) צויין, שהסיבות לפיגורים בבנייה אינן גובעות, כולן, מפגמים בשיטות או בפעולות הקבלנים, אלא בחלקן מגורמים שאינם בשליטת המבצעים או המשרד, לרבות זמינות הקרקע לבנייה, פיגור באיכלוס מבנים שנסתיימה בנייתם — בשל

אי חיבורם במועד לרשתות החשמל, המים והביוב — ובחלקן מארגון ותכנון לא נאותים של הביצוע וקבלת רשיונות בנייה בתהליכי התכנון והבנייה הקיימים.

זאת ועוד, כאשר מדובר בהתקשרות בממדים ניכרים, למשך תקופת ביצוע ממושכת ובסוג בנייה טרומי שפותח בחוץ לארץ, ראוי שהיא תנוסה תחילה בארץ בקנה מידה קטן. נמצא כבר בעבר כי רצוי, כדי לבחון התאמת שיטת בנייה ובתים לתנאי הארץ, להקים מספר מצומצם של בתים באתר אחד, במקרה כזה ניתן גם לבחון את מידת העניין שמגלה הציבור בהשתכנות בהם, ולשמוע את תגובות הדיירים ששוכנו בהם. דרך זו היא אמנם ארוכה והבחינה עשויה להימשך שנים, אולם היא מאפשרת התקשרות על יסודות יותר ברורים ומקטינה את הסיכונים. יצייון, שנסיון של הקמת שישה בתים בשיטה חדשה נעשה ב-74—1972 והבנייה לא הוכיחה את עצמה (ראה עמ' 249 בדו"ח זה). אמנם לדיירים שולמו פיצויים ניכרים, אולם מהמשרד נמנעו ההפסדים הניכרים, שהיו נוצרים לו היה נכנס להתקשרות בקנה מידה גדול. במקרים אחרים, בעיקר במבנים למוסדות ציבור, היו כמה נסיונות שאמנם הצליחו.

צורכי השיכון — ההוצאה הגדולה והצורך בזירוז הבנייה ובהוללתה — חייבו את המשרד בשנת 1978 ובתחילת 1979 לחפש פתרונות חדשניים. לדעת הביקורת, גוכח הפתרונות הרבים האפשריים, מן הראוי היה, שהמשרד יזמין, בדרך מכרז, את המעוניינים בארץ ובחוץ לארץ להציע הצעותיהם וישקול, תוך השוואת הגורמים ההנדסיים והכלכליים, את הפתרונות המיטביים בהתאם לקריטריונים שקבע. במכרז כזה יכול היה המשרד להגדיר את היעדים שברצונו להשיג, ואת הסיוע שהוא מוכן לתת. הנסיון הרב שהצטבר במשרד בשימוש בבנייה מתועשת ובבנייה טרומית והיותו ציכון בהיקף גדול ביותר דווקא לסוגי בנייה אלה, היו מאפשרים למשרד לבחור את ההצעות שהיו מקנות למשק הבנייה בארץ את היתרונות הגדולים ביותר. יצייון, כי במקרה אחד לפחות נטט המשרד דרך זו: ב-1972 פירסם המשרד מכרז בין לאומי בדבר ייבואן והקמתן של 500 יחידות דיור טרומיות. יחידות הדיור הוזמנו והקמתן בוצעה על פי תוצאות המכרז (ראה דו"ח שנתי 24, עמ' 578).

התקשרות עם החברה

החל מאפריל 1979 הוגשו למשרד, בהתאם לתיעוד הקיים, 14 פניות של יזמים מחוץ לארץ להקים בארץ מפעלים לבנייה טרומית. לבחינת ההצעות מינה המשרד צוות טכני מיוחד. הבחינה נעשתה לפי כמה קריטריונים: משך הבנייה, מחירה והתאמתה לדרישות הטכניות וההנדסיות שקבע המשרד. מההצעות שהוגשו בחר הצוות שתי הצעות, של חברות א' ו-ב'.

חברה א'

גרשמה בספטמבר 1979 כחברה פרטית, במטרה לקדם את ענף הבנייה ולשפר את איכות המגורים. הונה הרשום 50,000 ל"י וההון הנפרע 10,000 ל"י. על התוכנית חתומות שתי חברות: ג' ו-ד'. חברה ג' רשומה בפנמה וגרשמה בארץ כחברה זרה; הון המניות שלה הרשום בארץ — 50,000 ל"י וההון הנפרע — 10,400 ל"י. חברה ד' גרשמה בפברואר 1979 ופועלת כחברה להשקעות; הונה הרשום — 50,000 ל"י והונה הנפרע — 303 ל"י. חברה נוספת ה' (ביסוד) הגישה באוקטובר 1979 למרכז ההשקעות בקשה לקבלת מעמד של "מפעל מאושר", למפעל, שבדעתה להקים לייצור דירות טרומיות. המשקיעים הישואליים בחברה ה' הם מקבוצת המשקיעים בחברות א' ו-ד'. חברה ה' מייצגת את בעלי הידע של שיטת בנייה טרומית, שפתחה חברה צרפתית (להלן שיטה א'). חברה א' התקשרה עם החברה הצרפתית ובדעתה להנהיג שיטת בנייה זו בארץ.

חברה ב'

גרשמה בבליגיה במאי 1978 למטרה של סחר בצמנט, בפרט צמנט סינטטי, והעסיקה ב-1979, בעת שנערכה בדיקה מטעם המשרד, עובד אחד. לפי נתונים נוספים התכוונה החברה לעסוק בבנייה בישראל. חברה ב' קשורה עם חברה שוויצרית המפעילה שיטת בנייה משלה (להלן שיטה ב').

מסתבר, איפוא, כי לחברות שעמן עומד המשרד להתקשר, לא היה נסיון עצמי בבנייה. לצורך הבנייה המוצעת בארץ בעבור המשרד, התקשרו שתי החברות עם גופים בחוץ לארץ כדי להפעיל שיטות בנייה שפותחו והופעלו בחוץ לארץ בהתאם לתנאים שם. המשרד הסביר, כי לקיום

הבנייה בארץ דרושים גם יומים בעלי כושר ניהול וארגון בנייה יעילים ובעלי יכולת מימון עצמי בשיעורים גדולים. לפחות במה שנוגע לכושר ניהול וארגון בנייה יעילים לא היו — על פי התיעוד שבמשרד — כישורים אלה לתברות בעת שנעשתה ההתקשרות הישירה עמן.

עוד הסביר המשרד, שהשיקול לבחירתה של חברה א' היה, שלצורך הקמת מפעל הבנייה שלה, דרושה השקעה גדולה, שהחברה הבטיחה להשקיע ממקורותיה, וזאת מלבד ההשקעות וההטבות שהמדינה תעמיד לרשותה, במידה שתאושר בקשתה למפעל מאושר (ראה להלן). לגבי חברה ב' הזמין המשרד בדיקה כלכלית מיוחדת. הבדיקה הראתה, שחברה זו עסקה ביוזמות מסחריות בתחומים שונים, אך לא בבנייה.

התקשרות עם חברה א'

המשא ומתן עם היומים, שהקימו לאחר מכן את חברה א' התחיל בפברואר 1979, לאחר שנדונו עם היומים הצעות שונות להקצות להם קרקע, שעליה הם ביקשו לבנות. היומים העלו בפני המשרד את הצעתם להקים בארץ מפעל בשיטה א', שהיא שיטת בנייה טרומית סגורה — שיטת בנייה שבה יצרן אחד מייצר בעצמו את כל האלמנטים הדרושים לבנייה — והמשרד יתחייב לרכוש 5,000 יחידות דיור תוך חמש שנים (ראה פרטים להלן). יצוין, כי מומחים לבנייה הם בדעה, כי המגמה כיום בבנייה טרומית היא לעבור לשיטת בנייה טרומית פתוחה, שלפיה האלמנטים השונים של הבנייה מיוצרים על ידי יצרנים שונים לפי סטאנדארדים קבועים של מידות ואיכות, כך שניתן להשתמש בפרויקט בנייה אחד בתוצרת של כמה יצרנים.

באוקטובר 1979 הגישה חברה ה' (ביסוד) למינהלת מרכז ההשקעות, בקשה לאישור תכנית למעמד מפעל מאושר למפעל שבדעתה להקים. על פי התכנית אמור המפעל לייצר תאי מגורים מוגמרים בצורת קוביות, שיורכבו באתר בבתי קומות. לדברי מגישי הבקשה, תתרום השיטה להוזלת מחירה הסופי של יחידת הדיור על ידי קיצור מירבי של משך הבנייה, שיהיה בין 14 ל-12 חודשים, בהתאם לגודל הפרויקט. סך כל ההשקעה במפעל ובהון חוזר נקבעה ל-33.2 מיליון דולר, מזה: הון מניות נפרע 8.3 מיליון דולר; הלוואות פיתוח מבנק 12.9 מיליון דולר; מענק לפי חוק לעידוד השקעות הון 9.3 מיליון דולר; ואשראי 2.7 מיליון דולר.

ביצוע התכנית אמור להסתיים בשנת הכספים 1981 והמפעל, שאמור להעסיק 750 עובדים בשתי משמרות יגיע לתפוקה מלאה שנה לאחר מכן. המשרד הודיע בנובמבר 1979 למרכז ההשקעות, כי באופן עקרוני מעוניין המשרד בהקמתם של מפעלי תעשייה העוסקים בייצור תאי מגורים מוגמרים ובמיוחד אם הם ברמת טיב גבוהה ומווילים את המחיר הסופי של הדיור, כל זאת בכפוף לחוק "לעידוד השקעות הון". בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 1980 ציין המשרד, שכמו לגבי כל חברה דומה אחרת, הקובע והחשוב בעיניו הוא עמידה בהתחייבויות לאספקת יחידות הדיור במועד וכן ההתחייבויות לתת הנחות ממחירי הבנייה המקובלים. אמנם, ההחלטה על כדאיות המפעל מבחינת המשק בכללותו מסורה בידי משרדי התמ"ת והאוצר האמונים על כך על פי החוק, גם בלא המלצת המשרד הנוגע בדבר, אך ניתן היה לצפות, שהמשרד יתן דעתו גם להיבטים של התרומה למשק, על ידי הקמת המפעל — במיוחד בתקופה שבה מדיניות הממשלה היא לצמצם את התמיכה בהשקעות.

ב-12 בפברואר 1980 הודיע משרד התמ"ת למשרד מבקר המדינה, כי חברה א' הגישה למרכז ההשקעות בקשה מתודשת לאישור התכנית בהיקף מוקטן של כ-14.5 מיליון דולר תוך ציון האפשרות של קבלת אשראי מחוץ לארץ ואי שימוש בהלוואת הפיתוח בהתאם.

התקשרות עם חברה ב'

באפריל 1979 פנתה חברה ב' לסגן שר האוצר והצהירה, שיש לה פוטנציאל בנייה שנתי של 60,000 — 100,000 מ² וברצונה לבנות בארץ; וכן שהיא קשורה עם קבלן שוויצרי המפעיל שיטת בנייה מתועשת — שיטה ב', עם כח אדם מיומן. כבסיס לעיסקה הציעה החברה 120 מיליון דולרים כהלוואה לממשלה למימון הבנייה בריבית של 7% לתקופה של 20 שנה. תמורת זאת ביקשה החברה הענקת מעמד של מפעל מאושר א' למפעל שהיא חקים, הבטחת מינימום הזמנות לבנייה, הקצאת קרקע ואישור התכנית והמפרטים הטכניים של החברה. במאי אותה שנה סוכם בין מנכ"ל המשרד לבין נציגי חברה ב', שעניין ההלוואה שהחברה תעמיד לרשות הממשלה

יסוכם בין החברה לבין האוצר. בפגישה נוספת, ביוני, סוכם שהמשרד יתחייב להעמיד לרשות החברה קרקע לבניית 5,000 יחידות דיור בתקופה של כחמש שנים, היינו כ-1,000 יחידות דיור בשנה; החברה תפעל כחברה בונה והמשרד יהיה המזמין ובעל הדירות שיבנו. החברה תתחייב, לפי ההסכם, לספק למשרד את כל החומר הדרוש לסיום הבדיקות הטכניות ולהבטיח אפשרויות פעולתה בישראל על ידי רישומה כ"קבלן רשום", וכן תירשם החברה כחברה ישראלית לפי חוקי מדינת ישראל. עוד תתחייב החברה לנקוט צעדים הדרושים כדי להבטיח שהבנייה המוצעת על ידיה תהיה תואמת את התקנים הישראליים בבנייה למגורים בישראל. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, שעד פברואר 1980 לא נרשמה החברה בישראל, לא נרשמה כקבלן רשום ולא נקטה צעדים הדרושים על מנת להבטיח ששיטת הבנייה המוצעת על ידיה תואמת את התקנים הישראליים.

עד ינואר 1980 לא העמידה החברה לרשות מדינת ישראל את ההלוואה האמורה בסך של 120 מיליון דולר. בסיכום בין האוצר לבין המשרד מינואר 1979 נקבע, שמשרד האוצר הוא שיבדוק את הבחינה הפיננסית והמשרד את הבחינות הפיסיקות והתכנוניות, וכי בעת חתימת החוזה עם החברה יסוכמו שתי הבחינות וייכללו באותו חוזה. לפי מידע שנתקבל ממשרד האוצר בפברואר 1980, החברה הציעה לגייס הלוואה בסך של 30 מיליון דולר בלבד, בשער ריבית נייד של שוק ההון בלונדון (בפברואר 1980 היה שער הריבית 15%), בתוספת כאחוז אחד ולתקופה של שבע שנים.

בדיקת שיטות הבנייה

התהליך המקובל במשרד ליישום שיטות בנייה מחוץ לארץ בבנייה בארץ מבוצע במתכונת הבאה: בחינה ראשונית של שיטת הבנייה המוצעת — טיפוס דירות שהחברה בונה ובאפשרותה לבנות; בדיקת המפעלים ואתרי הבנייה של החברה המציעה; אישור השיטה על ידי הטכניון; הכנת תכניות עבודה המותאמות לאתרי הבנייה הספציפיים בארץ.

שיטה א'

באפריל 1979 מינה המשרד ועדה לבדיקת הצעות לשיטות בנייה שונות מאלה הנהוגות כיום. חברי הוועדה היו: עובד בכיר של המשרד ושני פרופסורים מהטכניון. באוגוסט 1979 קבעה הוועדה, שלשיטה א' חסרה חוות דעת מקצועית כללית מהטכניון שתתייחס לקונסטרוקציה, לחיבורים, לאטימות לבירוד תרמי, לבידוד אקוסטי, לשיטות גימור, ולקיים ולאחזקה; הקונסטרוקציה מחייבת בדיקה יסודית, מאחר שמדובר בקירות המורכבים מפלטות בעובי חמישה ס"מ בלבד — דבר הנוגד את הצעת חוקת הבטון לבנייה טרומית, שלפיה דרוש מינימום שמונה ס"מ. עוד מצייין הדו"ח, שבמפעל שיוקם יהיה צורך במערכת בקרה יעילה ביותר הן בייצור והן בהרכבה, בגלל אופייה המיוחד של השיטה הדורשת דרגת דיוק גבוהה מאוד. נסיון העבר הוכיח שזו הייתה נקודת התורפה של הייצור הטרומי בארץ. הדו"ח מתייחס בהסתייגות לקביעת היוזמים, שבשיטתם יושג חסכון של 50% בכוח אדם וקובע כי זמן הביצוע הממוצע בבנייה בארץ נגרם, בחלקו הגדול, עקב בעיות הכנת תשתית הפיתוח ותהליכי אשרור מורכבים, שאינם תלויים בשיטת הקמת המבנה. עוד קובע הדו"ח, שפוטנציאל המפעלים הטרומיים בארץ טרם נוצל במלואו וכי בהשקעה קטנה יחסית ניתן להגדילו ב-30%. הדו"ח קובע, שעל מנת לחוות דעה סופית בנושא דרוש מידע נוסף: חוות דעת טכנית של הטכניון על התאמת השיטה לתנאי הארץ; פירוט תשומות כוח אדם וחומרים של הייצור; הכנת התשתית; ההרכבה והגימור הדרושים לשיטת בנייה זו; הערכת זמנים של כל אחד משלבי הביצוע; עריכת ניתוח כדאיות שיתבסס על אומדן של: ההשקעה, עלויות הייצור, התובלה וההרכבה ברמות הייצור השונות של המפעל; וכן אומדן הביקוש ויציבותו. חלק מנתונים אלה לא נמסרו עד פברואר 1980.

באוגוסט ובתחילת ספטמבר 1979 ביקרו נציגי המשרד — סגן מנהל האגף לתכנון ולהנדסה והאדריכל הראשי — במפעלים ובאתרי בנייה טרומית ומתועשת של חברה א' וחברה ב' ובשתי חברות בנייה נוספות שהיו בין הפונות למשרד. האתרים ומפעלי הבנייה הם: שווייצריה, בלגיה ובצרפת. בדו"ח הנציגים, מספטמבר אותה שנה, כלולות כמה הסתייגויות עקרוניות, וכן ציינו בו השינויים והבדיקות הנוספות, הדרושות כדי להתאים את השיטות לתנאי הארץ.

ביחס לשיטה א' נקבע, שיש לבדוק באופן יסודי את הקונסטרוקציה של המבנה על ידי הטכניון ולקבל את אישורו וכן דרוש לבדוק את ההצעה להגדלת רוחב תאי המגורים (מ' 2.70 מ' בצרפת לכדי 3.62 מ' כפי שמוצע בארץ).

כחסרונות השיטה ציינו עורכי הדו"ח: בשלב הנוכחי ניתן לבנות בשיטה זו מבנים עד ארבע קומות; אי הכללת מקלט בסכימה הקונסטרוקטיבית של השיטה; התכנון הפנימי של הדירות אינו מתאים לדרישות בישראל ויש להכין תכניות המתאימות לתנאי הארץ. בהתאם לכך הותנתה ההמלצה להקים בישראל את המפעל של חברה א' בקבלת אישור הטכניון לסכימה הקונסטרוקטיבית של המבנים ודאגה לאופי הארכיטקטוני של המבנים, שיוקמו בארץ, כדי למנוע יצירת דימוי שיכוני למתכונת הבנייה הציבורית בשנות החמישים בישראל. לא נבדקו הצדדים הכלכליים והודגש בדו"ח, שיש צורך לבדוק ביסודיות את ההיבטים הכלכליים, כיוון שבמבט ראשוני נראות ההשקעות בהקמת מפעל הייצור כבדות למדי.

שיטה ב'

בדו"ח נציגי המשרד הוצע, ששיטה ב' תופעל בשנתיים הראשונות בהיקפים קטנים, וכי עצם קבלת השיטה תותנה בקבלת אישור הטכניון להתאמת הקונסטרוקציה לדרישות חוקת הבטון הישראלי והתאמת פרטי המבנה לדרישות המשרד; החומרים והרכיבים בבניין, כגון דלתות וחלונות, שבהם ישתמשו בבנייה בישראל יהיו אותם חומרים ורכיבים שבהם משתמשים באתרי הבנייה בשוויצריה.

שתי שיטות הבנייה נמצאות עדיין בבדיקה טכנולוגית בתחנה לחקר הבנייה של הטכניון. לפי דו"ח של הטכניון מדצמבר 1979, אין עדיין אישור לכל אחת משתי השיטות. לגבי שיטה א' קבע הטכניון, שחברה א' טרם המציאה לו חלק מהמידע שביקש. גם במרכז ההשקעות לא נתקבלה החלטה, עד פברואר 1980, בדבר מתן מעמד מפעל מאושר לחברה א'. בפברואר 1980 מסר מרכז ההשקעות, כי הוא ממתין עדיין לביקורה של משלחת מצרפת שתבהיר ותדגים את שיטה א'.

חברה ב' הגישה לטכניון תכניות ופרטי מבנה ראשוניים. הטכניון דרש באוגוסט, שהחברה תמציא לו מידע להבהרת נושאים מספר ובאקטובר כתב לחברה על נקודות תורפה של השיטה. הטכניון הודיע למשרד בדצמבר 1979, כי נוכח אי קבלת מידע שהוא ביקש אין באפשרותו להגיש חוות דעת סופית ביחס לשיטה ב'.

מפעלי הבנייה הטרומית בארץ

כאשר דבר ההתקשרויות עם שתי החברות הגיע לידיעתן של חברות הבנייה הטרומיות בארץ, הן פנו. בעתירה לבית הדין הגבוה לצדק, למתן צו על תנאי מדוע לא יימנעו מלכרות הסכם עם מפעלי הבנייה א' ויב', עד למתן הזמנות שווה והוגנת לעותרים. כן פנו החברות לוועדת הכספים של הכנסת, בדצמבר 1979, העלו את השגותיהן ומסרו נתונים על יכולת התפוקה ואפשרויות ההרחבה ברוב המפעלים, על ידי ניצול יותר יעיל של הציוד הקיים ושיפוצו, בהתאם לתכניות הקיימות להגדלת הייצור. לדבריהן, ההשקעות הדרושות לכך קטנות יחסית ומדובר על השקעה של כ-300 מיליון ל"י. ברוב המקרים לא יידרש למטרה זו מימון ממשלתי; באם יבטיחו למפעלים הזמנות נוספות, ישנה אפשרות להגדלת כושר הייצור שלהם כבר בשנת התקציב 1979.

בית הדין הגבוה לצדק דחה את העתירה. נמוקי ההחלטה עדיין לא פורסמו בעת כתיבת דו"ח זה. עם זאת, עקב הדין התברר, כי המשרד קבע, בתגובה לטענות שהעלו המפעלים, כי למעשה פועלים המפעלים הקיימים במלוא כושר תפוקתם ואף סירבו לקבל הזמנות נוספות וכי המפעלים הטרומיים פועלים רק בבנייה לפי הזמנות של גורמים ציבוריים גדולים — המשרד, משרד הבטחון, ומחלקת ההתיישבות של הסוכנות — ואינם בונים כלל למכירה חופשית לציבור.

בהתחשב בעמדות המנוגדות באשר לאפשרויות הייצור של המפעלים ויכולת הרחבתם, מן הראוי, שעניין זה ייבדק על ידי גורם מוסמך, לגופו ובהרחבה על מנת שלא לפגוע באפשרויות הלגיטימיות של יזמים בעלי יכולת בדוקה עם בטחונות מתאימים, להכנס לשוק הבנייה.

הרשאה להתחייב

בנובמבר 1979 פנה משרד האוצר לוועדת הכספים של הכנסת וביקש לאשר שינויים בתקציב משרד הבנייה והשיכון לשנת 1979. על פי שינויים אלה, תינתן למשרד תוספת הרשאה להתחייב

בסכום של 11.6 מיליארד ל"י, לשם ההתקשרות עם שתי החברות לתקופה של חמש שנים. בדברי ההסבר צויין:

בנוגע לחברה א' — יוקם בארץ מפעל ביכולת ייצור של כ-1,500 דירות לשנה. ההתקשרות עם המפעל תהיה לגבי 1,000 דירות לשנה במשך חמש השנים הראשונות. ההתקשרות תהיה כתנאי "התחייבות רכישה", היינו, הדירות יוצעו על ידי היוזם למכירה הופשית ורק אם לא יירכשו בדרך זו, תרכוש אותן המדינה. מחירי הרכישה יהיו בהנחה מוסכמת מראש לגבי מחירי החוזים של המשרד כפי שיהיו קיימים בעת הרכישה. ההנחה תעלה מ-5% בשנה הראשונה עד ל-10%.

בנוגע לחברה ב' — המדובר בשיטת בנייה מתועשת המובאת משוויצריה. קיבולת הייצור כ-1,000 דירות לשנה. 2,000 הדירות הראשונות יירכשו מהחברה כקבלן במימון מלא, עם אופציה להפיכתן ל"התחייבות רכישה". 3,000 הדירות האחרות יהיו במסגרת "התחייבות רכישה", במחירי המשרד כפי שיהיו בעת רכישתן. יועמד אשראי מוזל על ידי בעלי חברה ב' לבניית חלק מהדירות. תנאי האשראי טרם סוכמו והם יסוכמו עם חתימת חוזה לגבי העסקה. בדברי ההסבר לבקשת האישור מהוועדה הודגש, כי בשיטת "התחייבות רכישה" נדרשת הממשלה לפעול בשוק, רק בעת שפל, היינו, זו פעילות אנטי מחזורית. ההרשאה המבוקשת ניתנה בדצמבר 1979.

המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה, שהוא ינקוט בכל הצעדים הדרושים, כדי להבטיח שהחברות תעמודנה בכל הדרישות לגבי הבנייה, כפי שהן יאשרו על ידי כל הגורמים הנוגעים בדבר. במיוחד יעמוד המשרד על כך שתישמר לו הזכות — לפי החלטת עובדיו המוסמכים בלבד — להפסיק את הבנייה בכל אתר, אם היא לא תיעשה כדרוש. תנאי זה ישולב בין יתר התנאים בכל חוזה ספציפי לכל אתר בנייה. החוזים הספציפיים ייחתמו מכוח חוזה מסגרת, שייערך עם כל אחת משתי החברות. חוזה ספציפי יחתם רק לאחר שהחברות יעמדו בכל הדרישות שיציג הטכניון, יתאימו את התכניות לדרישתן האדריכליות של המשרד ואחר ששייגו את האישורים הדרושים מהאוצר וממרכז ההשקעות. המשרד הודיע שבעקבות הביקורת יצורף נספח לחוזה שייחתם עם החברות, אשר יתן משנה תוקף למילוי התנאים האמורים. מטעמי זהירות החליט המשרד להגביל את מספר היחידות שייבנו בשנה הראשונה על ידי חברה ב' ל-500 יחידות — בפועל תתחיל חברה א' בבנייה רק בשנה השנייה שאחרי חתימת החוזה, בהתחשב בכך שהקמת המפעל תימשך שנה — ובשנה שנייה זו היא תבנה 1,000 יחידות. עוד הבהיר המשרד, שהכנסת יוזמים חדשים לענף הבנייה תורמת להורדת לחץ המחירים על ידי חברות אחרות הבונות בעבור המשרד ומגדילה את פוטנציאל הבנייה הטרומית בארץ.

*

בהתחשב בהתחייבויות ובהשקעות הגדולות מאוד הכרוכות בהכנסת שיטות חדשות של בנייה טרומית ומתועשת לארץ, ניתן היה לצפות שמשרד הבינוי והשיכון, על סמך נסיונו הוא והחלטות שנתקבלו על ידו בעבר, ינהג בזהירות בנושא זה. דרוש היה, כתנאי מיזערי, שלפני כל התחייבות ממשלתית כלפי היוזמים, יבדקו באופן יסודי ובמשולב ההיבטים ההנדסיים, הארכיטקטוניים, הכלכליים והארגוניים של התקשרות המשרד. מהממצאים עולה, כי בדיקות אלה לא נעשו דיין עד כה, ומתעוררות שאלות כבדות משקל בכל אחד מהתחומים שעוד אין מענה עליהן.

אם המשרד אמנם הגיע למסקנה, שרצוי להרחיב את מסגרת הבנייה הטרומית בארץ, היה עליו לשקול היטב עניין קיום מכרז בין לאומי לקבלת הצעות מתחרות מבחינת השיטה, הטיב והמחיר. עוד דרוש היה — על רקע כמה כשלונות בעבר בהכנסת שיטות בנייה חדשות לארץ — להקים מספר מסויים של בתים לגסיון בכל שיטה, שעומדים לבחור, ולפני ההתקשרות המחייבת עם היוזמים.

באשר להתחשבות, בעת קבלת ההחלטה בדבר ההתקשרות עם החברות, בהקלות הכספיות שהוצעו לממשלה, לדעת הביקורת, יש מקום לשקול אם יש בהן פיצוי נאות בגין אי הודאות והסיכון שבעסקה זאת, מה גם שעדיין לא ברור — כפי שעולה מהתיעוד — באיזו מידה הקלות אלה ימומשו.

הקמת בניינים בשיטה חדשה

משרד הבינוי והשיכון (להלן המשרד) בנה ב־1974–1972 שלושה בניינים בגילה ובהם 48 דירות לפי שיטה חדשה, לנסיון, והם אוכלסו בעיקר על ידי עולים חדשים. בבניינים נתגלו ליקויי בנייה שהוחל לטפל בהם עוד ב־1975 אך ללא תוצאה משביעת רצון. ב־1978 התלונן ועד משותף של דיירי בניינים אלה בפני המשרד, על ליקויי בנייה חמורים. תלונה על הליקויים ועל אי תיקונם הוגשה גם לנציב תלונות הציבור שהגיע למסקנה שהתלונה מצדקת לחלוטין, והורה על בדיקת הנושא גם מטעם יחידת הביקורת המתאימה. להלן עיקר הממצאים של הבדיקה, שנערכה בסוף שנת 1979.

הבנייה מומנה ואושרה על ידי משרד הבינוי והשיכון, שהעביר את הביצוע לחברת שיכון ופיתוח לישראל בע"מ (להלן ש"פ). החברה מצידה חתמה על חוזה בנייה לביצוע העבודה עם הקבלן, שהציע את השיטה למשרד. בבדיקה שנערכה על ידי ש"פ עם קבלת הבניינים מהקבלן, במועד מסירתם לידיה, נתגלו ליקויים רבים בדירות עצמן וברכוש המשותף ובעיקר ליקויים באבזרי אינסטלציה, רטיבות בקירות, שנבעה מחיבורים לקויים וטיח מתקלף. לפי הוראות המשרד העבירה ש"פ את הבתים לאיכלוס לחברת עמידר, בצירוף התחייבויות של הקבלן לבצע את התיקונים שנתגלו בעת קבלת הבתים, תוך ימים ספורים.

הקבלן לא ביצע את התיקונים האמורים ואף לא תיקוני שנת-אחריות (תיקונים המתגלים במשך שנה מגמר הבנייה). בתיקי עמידר לא נמצא תיעוד להוכחה, שהיא פעלה לכך שהתיקונים הדרושים אכן יבוצעו. חוות דעת הנדסיות, שהומין המשרד אישרו את קיום הליקויים החמורים בבנייה והמליצו על תיקונים, אך גם אלה לא בוצעו.

מבין 48 יחידות בשלושת הבניינים, 19 נרכשו ב־1975; יתר הדירות אוכלסו בתנאי שכירות. במשא ומתן בין נציגי משרד השיכון ועמידר לבין רוכשי הדירות הוסכם ב־1979, שהמשרד ישלם לכל רוכש 275,000 ל"י ובתמורה לכך יסתלקו הדיירים מכל תביעות שיש להם מהמשרד ועמידר. המשרד התחייב לבצע תיקונים ברכוש המשותף. באוקטובר 1979 שילם המשרד 5,225,000 ל"י ל־19 רוכשי הדירות.

חברת עמידר הציעה ל־29 דיירים שבשכירות, בנובמבר 1979, לרכוש את הדירות במחיר מיוחד לפי — 6,666 ל"י למ² (מחיר מ² באותו זמן לבנייה באותה שכונה היה 12,000 ל"י); עד למועד סיום הביקורת הסכימו 11 דיירים לרכוש את הדירות. לפי אומדן הגיע הנזק למעשה בשלושת הבניינים עד לסוף 1979 לכ־14 מיליון ל"י בקירוב, לפי מחירי אותה שנה, מזה 5,225 מיליון ל"י פיצוי לרוכשי הדירות, 4,760 מיליון ל"י הפחתת המחיר ל־11 דיירים, שרכשו את הדירות ו־3.8 מיליון ל"י בעבור שיפוצים כבתים. לא נמצא תיעוד על כך כי ש"פ פנתה ותבעה פיצויים מהקבלן בגין הבנייה הלקויה, אף כי הוא שהציע את שיטת הבנייה. הביקורת בענין זה נמשכה.

*

משרד הבינוי והשיכון מבצע בנייה בהיקף נרחב. נוכח הבעיות שהוא חייב לפתור ראוי שינסה שיטות בנייה חדשות, כל זמן שהנסיגות נעשים בהיקף קטן יחסית, וכל עוד הוא דואג לקבל ערבויות מתאימות לכיסוי נזקים אפשריים. עוד מן הראוי ללוות שיטות בנייה חדשות בביקורת יעיל בכל השלבים, דבר שלא נעשה כאן. לדעת הביקורת, ראוי שהמשרד יבחן הדרכים לתבוע כיסוי הנזקים מאלה שלא שילמו את חובותיהם.

אכלוס חוזר של מבני עץ למגורים — חדרה

בשנים 1972–1973 הוקמו 150 יחידות דיור מבנייה טרומית, מתוצרת חוץ, בבית אליעזר — חדרה (ראה דו"ח שנתי 24 של מבקר המדינה עמ' 578). ב־1973 הן נמסרו לעולים חדשים בתנאי שכירות. במשך שנת 1974 עזבו העולים את הדירות. הסיבה העיקרית לכך — לדברי האחראים

לאכלוס או, היתה חוסר יכולת לרכוש את הדירות, שנעדרו לשכירות בלבד. לאחר שהדירות נשארו פנויות — כמה מהן במשך שנים — החליט משרד הבינוי והשיכון להיענות לבקשת עיריית חדרה ולאכלסן בזוגות צעירים, מתושבי המקום. לצורך זה הוקלו תנאי הוצאות לדיוור בשכירות: הוחלט להעמיד את הדירות לרשות זוגות, שצברו יותר מ־1000 נקודות במקום 1400 נקודות, שנקבעו לדיוור בשכירות; בהעדר ביקוש מספיק הוחלט ב־1976 להקטין את התנאי לזכאות עד ל־800 נקודות. לפני מסירת הדירות לזוגות הצעירים ביצעה בהן חברת עמידר שיפוצים שונים.

150 הדירות שבבית אליעזר, הן בתים חד־קומתיים, מסוג הבנייה המקובלת למעמד הבינוני באירופה המערבית. למבנים קירות חיצוניים עשויים מסגרות עץ, עם ציפוי סיבית וגבס מבפנים, קירות פנימיים מגבס וריצוף מפּי.וי.סי. בייצור המקורי הגג הוא משופע, אך לפי דרישת משרד הבינוי והשיכון הוא הוחלף אז לגג שטוח; ליד כל דירה שטח לגינה. יתרונות המגורים בבנייה כזו הינם פרטיות, גינה וחצר ליד הבית; אך בנייה זו דורשת הקפדה על תחזוקת המבנים, יותר מהמקובל בדירות סטנדרדיות בישראל.

בנובמבר 1978 התלוננו דיירים על פגמים בדירות, כמה מהם גם בפני מבקר המדינה. תלונות אלה נבדקו בשעתו על ידי נציגי משרד הבינוי והשיכון ונציגי עמידר, המנהלת ומתחזקת את הבתים. בספטמבר 1979 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שעשו גופים אלה ואת מצבן הנוכחי של הדירות.

בדיקה ראשונה, שנעשתה בנובמבר 1978, על ידי משרד הבינוי והשיכון ועמידר העלתה ליקויים שנבעו מצורתה המיוחדת של הבנייה, וליקויים שנגרמו מתחזוקה בלתי תקינה. ליקויי בנייה היו בעיקר שיפוע בלתי מספיק של הגג והתקלפות הטיח מהקירות. ליקויי תחזוקה היו: נפילת אריחי התרסינה וחדירת מים מתחת לשכבת הפי.וי.סי. תחילה החליט המשרד, נוכח תוצאות בדיקות אלה, להפסיק את אכלוס המבנים, להרוס מבנים פנויים ולשפץ את המבנים המאוכלסים שיפוך זמני עד לפינוי הדיירים מהם. לאחר בדיקות נוספות הגיע המשרד למסקנה שאין הצדקה כלכלית ועניינית להריסת המבנים, בהיות הדירות ראויות לשיכון קבע, ברמת דיוור הולמת וסבירה.

ליד בית אליעזר ייבנו, לפי התכנון, דירות בעבור זכאי המשרד, ולדיירים שאינם מעוניינים להשאר במבנים הובטחה עדיפות בקבלת דירות שם. בעת הביקורת טענו מספר דיירים שהובטחו להם תנאים כספיים עדיפים בעבור רכישת דירות מהבנייה החדשה, דבר שאין לו סימוכין בתיעוד של המשרד או של חברת עמידר.

במהלך הביקורת, בעת ביקור במקום, נמצאו בבית אליעזר מספר בתים עם חצרות מגודרות, גינות יפה, אנטנות ומתקני חימום סולארי, שהוקמו בחצר ולא על הגג, שאינם בנוי לכך. לדעת כל הגופים הנוגעים בדבר, אכלוס הדירות בתנאי רכישה יכול היה למנוע כמה מהנזקים והתקלות שארעו לאחר מכן. לדעת הביקורת חשוב היה גם לדאוג מלכתחילה — במבנים מטיפוס חדש בתנאי הארץ — להדרכת הדיירים ולהשגית, לפחות במשך תקופה מוגדרת, על דרכי הטיפול והאחזקה של הבתים. עוד העירה הביקורת, שדרוש להבהיר בעוד מועד לדיירי בית אליעזר את תנאי הרכישה של דירות מהבנייה החדשה בעתיד, כדי למנוע טענות בדבר הפרת הבטחות שניתנו, כביכול, על רקע התלונות של 1978 והטיפול בהן.

בנייה להשכרה

בשנת 1978, הפעיל משרד הבינוי והשיכון (להלן המשרד) תכנית סיוע לבנייה להשכרה. משרד מבקר המדינה בדק בחודשים אוקטובר–נובמבר 1979 את ניצול התקציב שיועד לתכנית.

עוד לפני אישור תנאי הסיוע של התכנית והתקציב הדרוש לה, אישר המשרד הלוואות ומענקים לבנייה להשכרה; כך למשל במאסר 1978 אישר המשרד סיוע בהיקף של 700,000 ל"י למסוד חינוכי לרכישת דירות שיועדו להשכרה לעובדי. סיוע זה היה מורכב ממענק, ומהלוואה בריבית של 28% לשנה לתקופה של 8 שנים. המענק נוקף לסעיף "הלוואות עומדות למשתכנים באזורי פיתוח" למרות שהמסד אינו נמצא באזור פיתוח; ההלוואה ניתנה מכספי בנק, בביטוח הצמדה.

ניצול התקציב לשנת 1978

בתקציב לשנת הכספים 1978, נועד סכום של 30 מיליון ל"י לבנייה להשכרה. סכום זה נוצל למתן סיוע למשקיעים לבניית 67 דירות חדשות; להשלמת 60 דירות, שהיו בשלבי גמר הבנייה, ואשר קיבלו כבר לפני כן הטבות מיסוי הניתנות לבנייה להשכרה, על פי החוק לעידוד השקעות הון, תשי"ט-1959. בנוסף לכך ניתן סיוע מסעף זה לרכישת 176 דירות, שנבנו בעבר במימון המשרד ולא אוכלסו.

הביקורת העלתה כי מבין 176 הדירות האמורות נרכשו 32 דירות על ידי מוסד חינוכי בגן יבנה עבור סגל המוסד; 144 הדירות הנותרות, הנמצאות באשדוד, נרכשו על ידי אגודה במטרה להשכירן לחבריה; בחלק מהדירות שוכנו גני ילדים, בתי ספר ומוסדות ציבור אחרים.

מלבד הפעולות האמורות, שמומנו מהפרט התקציבי "בנייה להשכרה" סייע המשרד — לפי התנאים שנקבעו לבנייה להשכרה — לשתי אגודות לרכוש 229 דירות באשדוד; סיוע זה בהיקף של 20.9 מיליון ל"י, ניתן בחלקו מהפרט התקציבי "הלוואות עומדות למשתכנים באזורי פיתוח" ובחלקו מכספי בנק. כתוצאה מכך אין דו"ח ביצוע התקציב מראה שהייתה חריגה מההקצבה שאושרה בפרט "בנייה להשכרה" והנתון לגבי הפרט התקציבי "הלוואות עומדות למשתכנים באזורי פיתוח" אינו מדויק. יש לציין שהאגודות האמורות לא היו זכאיות לסיוע על פי תכנית הבנייה להשכרה.

לאגודות ולמוסד החינוכי, שרכשו את 405 הדירות כאמור לעיל, אישר המשרד סיוע נוסף על ידי מתן הלוואות משלימות בסך 12.2 מיליון ל"י. המימון המסובסד — מענקים והלוואות בביטוח הצמדה — שאישר המשרד לרוכשי דירות אלה, הסתכם על פי חישוב שערך משרד מבקר המדינה בסך 48.8 מיליון ל"י, המהווה כ-80% ממחיר הדירות. לפי הוראות משרד האוצר, ההלוואות המשלימות ניתנות לזכאים במסגרת תכניות הסיוע של משרד הבינוי והשיכון הרוכשים דירות ביישובי פיתוח. כדי לאפשר את מתן ההלוואות המשלימות במקרים האמורים, קבע המשרד תוך חריגה מהוראות האוצר, כי לעניין זה יראו את הרוכשים כזכאי למשרד.

המשרד הסביר שמדובר בקבוצות המקפידות על מגורים בסביבה בעלת אורח חיים דתי במיוחד, ופעולות המשרד הוו את הדרך המתאימה לפתרון בעיית הדיור שלהם.

ניצול התקציב לשנת 1979

הפרט התקציבי "בנייה להשכרה" הסתכם בתקציב לשנת 1979, בסך 10 מיליון ל"י. באפריל 1979 שינה המשרד את תנאי הסיוע להשכרה: סכום ההלוואה הוגדל, והמענק בוטל.

שינוי תנאי הסיוע, ולאחר מכן החלטת הממשלה ממאי 1979 על הצמדת ההלוואות, יצרו קשיים בהפעלת התכנית. המשרד חתם על חושים עם משקיעים, עוד לפני התחלת שנת הכספים 1979, לפי התנאים שהיו בתוקף ב-1978. בנוסף לכך הבטיח המשרד תנאים אלה למשקיעים מספר, אף שטרם חתם עמם על חושים. כלפי משקיעים אחרים התחייב המשרד שיינתנו להם הלוואות בלתי צמודות בריבית של 33%. לאור התחייבויות והבטחות אלה החליטו המשרד והאוצר בינוי 1979, כי במקרים שבהם יקבע היועץ המשפטי של משרד הבינוי והשיכון שניתנה התחייבות מפורשת, יעניק המשרד את הסיוע בתנאים שהובטחו. כאשר ביקש היועץ המשפטי לצורך מתן חוות דעתו את התקיים הנוגעים למשקיעים אלה, התברר שלא ניתן לקבוע למי מהם ניתנה התחייבות מפורשת, מכיוון שבתיקים לא נמצאו עוחקים מהמסמכים הנוגעים בדבר. המשרד נאלץ באחד המקרים לבקש מהמשקיע, להמציא לו עותק מהחוזה. עקב העדר תיעוד בתיקי המשרד לא הייתה לו אפשרות נאותה לאמת טענות שונות שהעלו המשקיעים.

הביקורת העלתה כי המשרד התחייב, על חשבון התקציב לשנת 1979, לתת סיוע לבנייה להשכרה בסך 32.7 מיליון ל"י, בעוד שההקצבה למטרה זו הייתה בסך 10 מיליון ל"י בלבד. עוד התברר כי מבין תשעה משקיעים שלהם אושר סיוע, קיבלו שניים סיוע לפי התנאים משנת 1978, שניים אחרים קיבלו מענקים לפי תנאי 1978, אולם הלוואות בשעור ריבית גבוה יותר; ורק שני משקיעים קיבלו סיוע לפי התנאים של התכנית לשנת 1979.

במהלך הביקורת התברר שהמשרד הבטיח לאשר סיוע למשקיעים נוספים. הביקורת מצאה תיעוד רק בנוגע לשלושה פרוייקטים, המתייחסים לבניית 245 דירות להשכרה בירושלים. המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה שכל בקשה לסיוע, המסתמכת על הבטחה שניתנה תיבדק.

הטיפול המינהלי בתכנית

להפעלתה של התכנית מגנה המשרד בסוף שנת 1977 עובד מיוחד. הביקורת העלתה שעובד זה ניהל משא ומתן עם משקיעים שונים, תוך הסכמה על מתן סיוע, עוד לפני שהנהלת המשרד אישרה את תנאי הסיוע. במשרד לא נוהל תיק לכל משקיע, ובאותם המקרים שבהם נפתחו תיקים, לא נמצא בהם תמיד כל התייעוד הדרוש, כגון תרשומת מהמשא ומתן והחוזה שנחתם עם המשקיע. באוגוסט 1979 הועבר ביצוע התכנית ליחידה לתכניות סיוע.

באישור הסיוע טיפלו יחידת מימון ותקציבים וגזברות המשרד, על פי פנייה מצד העובד הנ"ל. גזברות המשרד פתחה תיק לכל משקיע, אולם במקרים בהם מספר החווה שנחתם והמספר שניתן למכתב האישור של ההלוואה היו שונים לא נמצא בתיקים העתק החווה. בהעדר פרטי ההתקשרות הרשומים בחוזה, התקשה המשרד במעקב אחר התקדמות הבנייה ובשחרור כספי הסיוע לפי שלבי הבנייה. לאחד המשקיעים ניתנו שני אישורים לגבי אותו פרויקט ובהעדר תיעוד לא ניתן היה לעמוד מתוך התיק מה הביא להוצאת האישור פעמיים. עוד התברר שבמכתבם ששלח משרד האוצר לבנקים נקבעו להלוואות תנאים שונים מאלה, שנקבעו בחוזה עם המשקיעים.

*

מציאת פתרונות לדיור בדמי שכירות הוא מיעדיו החשובים של משרד הבינוי והשיכון. פתרון הולם — לאחר בדיקה יסודית של הנושא. והערכת הכדאיות הכלכלית שלו — עשוי להביא למפנה במדיניות השיכון. פעילות כזו ראוי לה שלא תתמצה בפעולות שתוארו בממצאי הביקורת. אם אכן הייתה הכוונה לפעול בראש וראשונה למען קבוצות משתכנים מסוימות, דרוש היה שהדבר יבוא לידי ביטוי בשמו של הפרט התקציבי.

הפער בין חשיבות הנושא, לבין הטיפול החלקי שניתן לנושא הוא עדיין גדול מדי, ומן הראוי לתת את הדעת על כך.

הביקורת הפנימית והטיפול בתלונות ובפניות

במשרד הבינוי והשיכון (להלן המשרד) פועלות יחידה לביקורת פנימית ושתי יחידות העוסקות בטיפול בתלונות הציבור ובפניות; היחידה לביקורת פנימית בודקת פעולות היחידות השונות במשרד ביזמתה או לפי יזמת הנהלת המשרד, וכן עוקבת אחר תיקון הליקויים, שהועלו בדו"חות מבקר המדינה; יחידת המורשה לטיפול בתלונות הציבור עוסקת בבירור תלונות של אורחים על יחידות המשרד; היחידה לפניות הציבור מטפלת בבירור פניות המתקבלות בהנהלת המשרד ובמתן תשובות לפונים. החל בינואר 1980 משמש מנהל היחידה לביקורת פנימית גם כמורשה לטיפול בתלונות הציבור וכן כממונה על נושאי ארגון ושיתות במשרד.

בשנים 1978 ו-1979 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין:

א. את פעולותיה של היחידה לביקורת פנימית בשנים 79-1977 ואת הטיפול שניתן על ידי הנהלת המשרד לשם תיקון הליקויים שהעלתה היחידה (בדבר ביקורת קודמת בנושא זה, ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 215);

ב. את הפעולות של יחידת המורשה לטיפול בתלונות הציבור; הבדיקה התייחסה לטיפול בתלונות שהגיעו ליחידה בשנת 1979 וכאלה שהיו בטיפול באותה שנה אף שהתקבלו עוד בשנים קודמות;

ג. סדרי הרישום והדיווח על הפעולות ביחידה לפניות הציבור.

כמה נתונים עודכנו עד התחלת פברואר 1980.

הביקורת הפנימית

היחידה לביקורת פנימית הוקמה ב־1964. ב־1979 הועסקו ביחידה שישה עובדים, מהם חמישה בעלי מקצועות אקדמאיים, ביניהם מהנדסים. מנהל היחידה כפוף ישירות למנהל הכללי.

תכנית הביקורת השנתית של היחידה כוללת נושאים לביקורת בתחומי הפעולה של המשרד, בכל שנה כעשרה נושאים. עם זאת, מביאה היחידה בחשבון שינויים בתכנית בעקבות מידע או צרכים שאינם חזויים בעת עריכת התכנית. הביקורת של היחידה לא כללה נושאי ביקורת ישירים על מחלקת הכספים והחשבונות של המשרד, כפי שמתחייב מהוראות התקש"ר.

בתקופה ינואר 1977 עד דצמבר 1979 נערכו 41 דו"חות ביקורת; מהם 20 בשנת 1977, 13 בשנת 1978 ו־8 בשנת 1979. המשרד הסביר את הירידה במספר הדו"חות בשנתיים האחרונות בעיקר בחילופי עובדים והיעדרויות ממושכות של כמה מהם מסיבות שונות באותה תקופה.

לגבי שתי בדיקות שביצעה היחידה בתחום בנייה עירונית, לא נערך דו"ח ביקורת בשל העדר ממצאים. בשני מקרים נוספים הופסקה הבדיקה של היחידה בלי שהיה לכך הסבר נאות.

בדיקת הטיפול שנעשה בדו"חות של היחידה לביקורת פנימית, שהועברו למנהל הכללי העלתה, כי בלשכת המנהל הכללי אין מתנהל רישום, שממנו ניתן לעמוד על דו"חות הביקורת שנחקבלו והטיפול בהם. נמצאו חמישה מקרים בלבד, שבהם טיפלה הנהלת המשרד בדו"חות היחידה והוסקו מסקנות לתיקון הליקויים בהם. לגבי ארבעה מחמישה הדו"חות לא נראה, מתוך עיון בתיקים, שהטיפול הובא לסימום כראוי. בדיקת משרד מבקר המדינה בעניינים אלה נמשכת.

משרד מבקר המדינה הצביע על כך, שבהתאם להוראות התקש"ר ונוהל המשרד ובמטרה לתרום ליעילות הכוללת של המשרד, היה צורך להמציא דו"ח שנתי למנהל הכללי של המשרד על הביקורת שנערכה מלבד הדו"חות הנפרדים. דו"ח כזה לא הוגש.

משרד מבקר המדינה העיר עוד בינואר 1979, כי המשרד לא עשה די לתיקון הליקויים בעקבות ממצאי היחידה. המשרד הודיע באותו מועד כי לצורך הטיפול במסקנות הביקורת הפנימית והמעקב אחרי יישומן, הוא שוקל מינוי ועדת קבע, שתבדוק ותציע שינויים הדרושים בהתבסס על הממצאים שהועלו. על הקמת הוועדה הוחלט רק בפברואר 1980, בעקבות הביקורת התזוורת.

יחידת המורשה לטיפול בתלונות הציבור

יחידת המורשה לטיפול בתלונות הציבור (להלן היחידה) הוקמה ב־1972. תפקידה לברר תלונות, להחליט אם הן מוצדקות, להמליץ בפני הגורם המוסמך במשרד על הפתרון הרצוי ולהביא בפני הנהלת המשרד הצעות כלליות, על בסיס התלונות, בדבר מתן שירות טוב ככל האפשר לאזרח. המורשה לטיפול בתלונות הציבור (להלן המורשה) מתמנה על ידי שר הבינוי והשיכון והוא כפוף למנהל הכללי של המשרד. ב־1979 מנתה היחידה שלושה עובדים.

על פי הנוהל, המורשה יקבע את דרך הטיפול. בתלונות המתקבלות ביחידה ואת סדרי עבודתה ויקיים מגעים עם כל הגורמים במשרד ועם אלה הקשורים בפעולות המשרד. באם יחליט המורשה שממצאי התלונה מצביעים על חריגה בולטת מנהלים או מקריטריונים, המחייבת לדעתו עריכת בדיקה מיוחדת, יעביר את התלונה למנהל היחידה לביקורת פנימית. והעתק לשר או למנהל הכללי.

חיקף הפעולה

לפי נתוני היחידה, נתקבלו בה ממועד הקמתה בדצמבר 1972 ועד דצמבר 1978, 3,770 תלונות. 1,400 (45%) מבין 3,120 התלונות שהטיפול בהן נסתיים נמצאו מוצדקות. התפלגות התלונות לפי נושאים הייתה כלהלן (באחוזים):

נושא החרבה	התלונות
התכנית להטבת תנאי דיור	34.1
תכנית הסיוע לזוגות צעירים	25.2
הלוראות שונות	13.3
ליקויי בנייה	6.2
בנייה כפרית	6.1
מתירי דירות	4.6
מפעלי התסכון לבניין	4.0
נושאים שונים	6.5
סה"כ	100.0

בחודשים ינואר-אוקטובר 1979 התקבלו ביחידה 534 תלונות; הטיפול ב־420 (78%) מהן נסתיים עד סוף אוקטובר ונשלחו תשובות למתלוננים. כן השיבה היחידה בתקופה הנדונה ל־235 מ־650 התלונות שהופנו אליה עוד בשנים קודמות. 45 מ־235 התלונות נתקבלו עוד בשנים 1973 ו־1974 ו־22 מהן בשנים 1975—1976. 47% מ־655 התלונות שהטיפול בהן נסתיים (420 משנת 1979 ו־235 משנים קודמות) נמצאו מוצדקים.

משך הטיפול

בדיקת משך הטיפול ב־534 התלונות, שנתקבלו ביחידה בתקופה הנדונה העלתה, כי ל־272 (51%) מהמתלוננים ניתנו התשובות הסופיות תוך חודש ימים ממועד קבלת תלונתם; ל־123 (23%) — לאחר חודש עד שלושה חודשים; ב־21 (4%) מקרים נמשך הטיפול שלושה עד שישה חודשים וב־4 (1%) מקרים — שישה עד תשעה חודשים. 114 (21%) מהתלונות היו עדיין בטיפול בסוף נובמבר 1979. במסגרת הטיפול ב־534 התלונות נערכו, עד למועד סיום הביקורת, 29 ביקורי בית אצל מתלוננים ונשלחו 18 תשובות ביניים.

כ־90% מהתלונות התייחסו לדרכי פעולתו של משרד הבינוי והשיכון וכ־10% לחברות שיכון שונות המבצעות תכניות של המשרד. תלונות אחדות התייחסו לפעולותיהם של בנקים למשכנתאות המעניקים הלוואות לזכאי המשרד.

סדרי הטיפול

נבדק מדגם מקרי של 16 תלונות, מהן 9 שנתקבלו בשנת 1979 ו־7 משנים קודמות. הטיפול בתשע התלונות הסתיים, בעוד שאלה משנים קודמות היו בטיפול שנתיים עד שבע שנים ורק בשתיים מהן נסתיים הטיפול.

בדיקת משך הטיפול ב־534 התלונות, שנתקבלו ביחידה בתקופה הנדונה העלתה, כי ל־272 (51%) לדאוג לפתרון המהיר של בעייתם, בין אם בשל מצוקת הדיור או כדי למנוע ניצול לרעה של הטבות המשרד. להלן דוגמאות:

1. בפברואר 1975 נתקבלה ביחידה פנייה של אשה רווקה בת 35 שהתגוררה עם אב בן 91 בחדר בן 12 מ² כשהשירותים הם מחוץ לבניין. השניים התפרנסו מקצבת הזיקנה של האב. האשה בקשה טירע לשיפור תנאי מגוריה. בתיק נרשם, שהיחידה פנתה למעו וכי דרוש לעקוב אם התקבלה תשובתו. באוגוסט אותה שנה פנתה המתלוננת שוב ליחידה לאחר שלא קיבלה כל תשובה בעניינה. במאי 1978 נרשם בתיק שנשלחה תשובה סופית לאשה, אך לפי התייעוד שמצוי בו, אין לדעת אם תשובה כזו אמנם נשלחה ואם אכן נפתרה בעיית המתלוננת.
2. בינואר 1973 התלונן עולה חדש, נשוי ואב לחמישה ילדים על כך, שטרם הועמדה לרשותו דירה, כמובטח עוד באפריל 1972, לאחר שהחזיר לחברה המאכלסת דירה אתר שהייתה ברשותו. התברר, שבמועד המובטח לא הייתה אפשרות להקצות למתלונן דירה ובתיקו נרשם שהתלונה מחייבת טיפול מזורז. בפועל, לא נקטה היחידה צעדים לזירוז העניין והיא גם לא עקבה אחר הטיפול במשפחה על ידי המחוז.
3. במאי 1973 התלונן נכה על כך, שהוא ואשתו חולת הסכרת מתגוררים יחד עם שני ילדיהם הבוגרים בבלוקון מתמוטט ששטחו כ־20 מ², שבניהול חברת עמידר, וכי בקשתם לשיפוץ ביתם לא נעלתה. נוסף על כך, ביקשה

המשפחה להקצות לה דירה נוספת בבלוקון, סמוך, שהיה ריק מדיירים. לפי החיסוד, ביקרו נציגי היתידה בבית המתלונן באוגוסט 1973. התברר, שלא ניתן היה לאשר את בקשתו של המתלונן לשיפוץ הדירה כיוון שהיא נועדה להריסה; היתידה לא עקבה אחר אופן הטיפול בעניין. בינואר 1979 סיימה היתידה את הטיפול במקרה זה ורשמה בתיק, כי נשלחה למתלונן תשובה סופית. העתק מתשובה זו לא נמצא בתיק ולא ידוע איזה פתרון הוצע למשפחה על ידי היתידה, אם בכלל.

המורשה הסביר למשרד מבקר המדינה, שבעיית המתלונן נפתרה כנראה היות שידוע שעמידר הייתה מעוניינת לפנות את דיירי הבלוקונים, כדי להכשיר את המקום לבנייה חדשה. כן ציין המורשה, שהתלונות מ-1973 נתקבלו זמן קצר לאחר הקמת היתידה ובאותה עת נצבר בה מספר גדול של תלונות, דבר שפגע לעיתים באיכות הטיפול.

4. בנובמבר 1974 נתקבלה תלונה בעילום שם ובה פרטים על אדם שרכש דירה בעזרת הלוואה מהמשרד ועם זאת הוסיף להתווכח בדירה שכורה של עמידר. בינואר 1975 פנתה היתידה בעניין זה לחברת חלמיש, לאחר שהייתה שכורה שהדירה היא באחריות חברת זו וציינה, בין היתר, כי ידוע לה שהדייר חייב שכר דירה בסך של 5,500 ל"י. מאז ועד 1978 לא היה טיפול בעניין ובפברואר 1979 התברר שהדייר נטש בינתיים את הדירה השכורה. תוכן לחברת עמידר המתכם באותו מועד ב-12,000 ל"י.

בירור התלונה תוך זמן סביר עשוי היה למנוע החזקת דירה, שלא כדין ולצמצם את החוב לחברה, שהצטבר והלך. כן ניתן היה להקדים את מועד העמדת הדירה לאיכלוס חוזר.

הביקורת מודעת לכך, שלעיתים יש קושי במציאת פתרון מתאים לבעיית מתלונן בפרק זמן קצר. לכן דרוש היה, שתגנית עדיפות לטיפול בבעיות הטעונות פתרון דחוף, דוגמת כמה מאלה שפרטיות הובאו לעיל, דבר שלא תמיד נעשה; לעומת זאת הירבחה היתידה לעסוק בהמלצות לסיוע מוגדל למשפחות ולבודדים, אשר הפתרון שהציע להם המשרד לא הניח את דעתם. בקשות כאלה, עם הברכה שיש בטיפול בהן מבחינת פתרון של מצוקות אישיות, מהוות למעשה ערעור על החלטות המשרד ולפי הנוהל, על היתידה להפנות קודם את המבקש לוועדה המתאימה.

פניות ותשובות

הטיפול בבירור התלונות כרוך בהתכתבות עם יחידות וגופים נלווים במשרד ומחוצה לו ועם המתלוננים. בגמר הטיפול יש להודיע למתלונן את תוצאותיו. אם הבירורים מתמשכים, יש לשלוח, על פי הנוהל, תשובות ביניים. ב-11 מ-16 המקרים שנבדקו לא היו בתיקים העתקים מההתכתבות עם הגורם הנלוו. בכמה מהמקרים נרשם בתיק שהיה מגע עם הגופים שפרטיו לא נרשמו. בחמישה תיקים גם לא נמצא העתק מתשובתו הסופית של המורשה למתלונן, אף כי בשלושה מהם נרשם כי תשובה כזו נשלחה.

היתידה לפניות הציבור

היתידה לפניות הציבור הוקמה באמצע שנת 1975. תפקידה לטפל בפניות בכתב בענייני שיכון ודיוור מצד אודחים, אנשי ציבור ונציגי אמצעי התקשורת, המופנות לשר הבינוי והשיכון, ללשכת המנהל הכללי או לראשי האגפים במשרד. במסגרת הטיפול, על היתידה לפניות הציבור לברר עם הגורמים המתאימים במשרד את פרטי הפניות ובהתאם לכך — להשיב לפונה. פניות המהוות ערעור על החלטה של גורם מוסמך במשרד — יובאו בפני ועדה מתאימה. תקן היתידה מונה שישה עובדים ובהם מנהל היתידה. בתקופת הביקורת היה איוש היתידה מלא.

בשנת 1978 ובמהצגת הראשונה של שנת 1979 לא נהגה היתידה לדוות להנהלת המשרד על פעילותה: הנושאים העיקריים שבהם עסקה, דרכי הטיפול, משך הטיפול, שיתוף הפעולה עם גורמים במשרד ומחוצה לו וכו'; היא אף לא ניהלה רישום על פעולותיה. מידע זה הינו בעל חשיבות משום הקשר הקיים בין מספר הפניות והנושאים המועלים בהן לבין מידת שביעות רצונו של הציבור מתכניות הסיוע של המשרד וממגעיו עם עובדי המשרד ועם נציגי חברות השיכון והבנקים הפועלים מטעם המשרד.

על פי בקשת משרד מבקר המדינה המציאה לו היתידה, בסוף דצמבר 1979, פרטים על פעילותה בחודשים יוני—נובמבר 1979, תקופה שלגביה ניתן היה לרכז נתונים. בחודשים האמורים נתקבלו ביחידה, לפי רישומיה 1,750 פניות. ל-1,350 (77%) מהפניות נשלחו תשובות סופיות. חלק גדול

מהפניות (43%) התייחסו לסיוע במסגרת התכניות לזוגות צעירים ולהטבת תנאי דיור. פניות רבות (17.5%) דנו בטיפול בדיירים על ידי חברות השיכון. נושאים אחרים שהפניות התייחסו אליהם היו: בקשות סיוע של דיירים העוברים מישוב לישוב, בקשות לקבלת מידע על חכניות סיוע, פרטים על הסיוע באזורי פיתוח ועל הזכויות במפעלי החסכון לבניין.

אשר לתוצאות הטיפול, ב-70% מהמקרים לא נמצא מקום לשינוי ההחלטה הקודמת של המשרד, שבעקבותיה הוגשה הפנייה; ב-23% מהמקרים הופנו הפונים לגורמים אחרים המטפלים בסיוע לדיור; וב-7% מהמקרים נענה המשרד לפניות.

מן האמור עולה, שיחידת המורשה לטיפול בתלונות הציבור והיחידה לפניות הציבור הירבו לטפל בפניות של אזרחים, שלא היו בגדר תלונות אלא בקשות להגדלת סיוע מעבר למקובל או ערעורים על החלטות של גורמים מוסמכים במשרד. פניות מעין אלה יש להביא, על פי הנוהל, לפני ועדה מתאימה. התברר, שיחידת המורשה לטיפול בתלונות הציבור לא נהגה להעביר למנהל היחידה לביקורת פנימית פרטים על תלונות המצביעות על חשש לתריגה מנהלים או מקריטריונים, כגדרש.

בחשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 1980, הודיע המורשה לטיפול בתלונות הציבור, כי בדצמבר 1979 הוחל בעריכת שינויים ארגוניים ביחידה, שמטרתם לקצר את הליכי בדיקת התלונות ולפשטם. אשר ליחידה לפניות הציבור נמסר, שהיא הועברה לאגף האכלוס שבמשרד שתופעל בהתאם להנחיותיו. בדרך זו מקווה המשרד למנוע קיום כפילויות, דבר שאירע בעת היות היחידה עצמאית מבחינה ארגונית. עוד הודיע מנהל היחידה לביקורת פנימית, שמאז ינואר 1980, מועד מינויו לתפקיד המורשה לטיפול בתלונות הציבור — נוסף לתפקידו כמנהל היחידה לביקורת פנימית — בודקת הביקורת הפנימית תלונות המצביעות על חשש לתריגות מן הסוג האמור.

הציבור זכאי לכתובת אחת שאליה יפנה תלונותיו. לפיכך חשוב כי המשרד, למען מניעת כפילויות, יגדיר בהקדם את תחומי הפעולה של היחידות ויעשה לשיפור עבודתן. כן על המשרד להבטיח, שמידע חיוני, שמקורו בתלונות מהציבור, יועבר ליחידה לביקורת פנימית למען ניצולו לצורך בדיקת דרכי העבודה של היחידות השונות ושיפור השירות לאזרח.