

משרד הבינוי והשיכון

פעולות ביקורת

במשרד הראשי ובמחוזות וכן בחברות שיכון ופיתוח לישראל בע"מ ובעמדר, החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ, נערכה ביקורת בשני נושאים: חדירת רטיבות בדירות שבבנייה הציבורית. למגורים ומסירת מבנים לחברות מאכלסות. הביקורת על חדירת רטיבות נערכה בכמה אתרי בנייה, שבהם היה שכיח המפגע. בביקורת על מסירת מבנים נבדקו מקומות, שבהם נגרמו נזקים כספיים כתוצאה מסדרי העברה לא נאותים.

נערכה ביקורת על פעולות הממשלה ליישוב הבדואים בנגב. הביקורת נערכה במשרד הראשי, במחוז הנגב, בלשכת היועץ לענייני ערבים במשרד ראש הממשלה, וכן במחוזות הדרום של משרד הפנים ובמינהל מקרקעי ישראל. נבדקו פעולות הוועדות הממשלתיות השונות לענייני הבדואים ופעולות משרדי הממשלה.

נערכה ביקורת על טיפול בבקשות חריגות לשיכון ובעררים על החלטות הנשמעים בוועדת אכלוס עליונה ובוועדת ערעורים עליונה. הביקורת נערכה במשרד הראשי ובמחוז המרכז.

במחלקה לעבודות ציבוריות נבדקו פעולותיה של יחידת הביקורת הפנימית.

באגף המדידות נבדקו הסדרים כספיים ומינהליים בקשר למסירת עבודות לגורמי חוץ והתחשבנויות עם משרדים ומוסדות.

בחברת עמידר, במשרדה הראשי ובמחוזות השרון ודרום יהודה נבדקו פעולות תחזוקה ועבודות שיפוצים.

בנייה כפרית

במינהל לבנייה כפרית נבדקו ההסדרים התקציביים בהפעלת בנייה ביישובים חדשים והיקף הסיוע ותנאיו ביישובים אלה. משרד מבקר המדינה דן עם המינהל בעניין הקדמת פעולות בנייה, בטרם היה לכך אישור תקציבי מתאים, ובשאלת גובה הסיוע למתיישבים. בעקבות הביקורת הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה שינקוט צעדים למניעת חריגות תקציביות; כן הנהיג קריטריוני סיוע חדשים, שעל פיהם הועלה בשיעור ניכר סכום השתתפות המתיישבים במימון הוצאות הבנייה.

רטיבות במבני מגורים

התופעה של חדירת רטיבות והצטברות אדים (להלן "קונדנסאציה") במבני מגורים, היא תוצאה של גורמים שונים; שימוש בחומרים בלתי מתאימים, בנייה לקוייה, ושגיאות בתכנון. התופעה היא ארצית אך נפוצה בעיקר באיזורי ההר, כמו ירושלים וצפת.

משרד מבקר המדינה ערך בדיקות בנושא זה עוד בשנים עברו במשרד הבינוי והשיכון (להלן "המשרד") ובחברות הממשלתיות שיכון ופיתוח לישראל בע"מ (להלן — ש"פ) ועמדר, החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ (להלן — עמידר). ממצאי הביקורת הובאו בדו"ח שנתי 25 של מבקר המדינה (עמ' 638—641). שר השיכון דאג מינה ועדה מקצועית לבדיקת הבעייה של חדירת הרטיבות לבניינים בירושלים, אשר תמליץ על דרכים לשיפור הבנייה. בדו"ח שנתי 28 הובאו ממצאי ביקורת בעניין חדירת רטיבות למבנים טרומיים, שהוקמו במסגרת הבנייה הציבורית.

בחודשים מארס-אפריל 1981, חזר משרד מבקר המדינה ובדק את הנושא האמור, לאחר שתלונות רבות של דיירים בעניין זה התקבלו במשרד מבקר המדינה, במשרד ובחברות הבונות והמאכלסות — ש"פ ועמידר. בתלונות צויין, כי הרטיבות גרמה למפגעים שונים ובין היתר פגעה בבריאות

משפחותיהם של המתלוננים ובפרט בכריאות הילדים. במהלך הבדיקה ניתנה שימת לב גם לליקויים אחרים בבנייה — בעבודות נגרות, בריצוף ובטיח. הביקורת התרכזה בשכונות ובאתרי הבנייה, שבהן תופעות חדירת הרטיבות היו שכיחות. אתרי הבנייה שנבדקו היו: שתי שכונות בצפת, שכונה בחצור הגלילית, שכונה בבית שמש ואתר בשכונת גילה בירושלים. אתרים אלה כוללים למעלה מ-1,000 יחידות דיור שבנייתם הושלמה: כ-600 בצפת, 100 בחצור הגלילית, יותר מ-200 בבית שמש וכ-140 בגילה. רוב יחידות הדיור כבר אוכלסו. הבדיקה עודכנה בינואר 1982. הביקורת נערכה במשרד הבינוי והשיכון, ובאתרי הבנייה, וכן בחברות המאכלסות — שו"פ ועמידר.

הביקורת באתרים העלתה מקרים של חדירת רטיבות באחוז ניכר מכלל היחידות שנבנו, ולעתים התופעה הייתה חמורה ופגעה ברווחת הדיירים, בכריאותם וברכושם. כביקורת נמצאו מקרים של חדירת גשם מבעד למעטפה החיצונית של המבנים, והיווצרות כתמי רטיבות וסחב. יש והדיירים פנו לערכאות (בבית שמש ובשכונת יורעאליה בחיפה) בתביעה לשיפור ולתיקון הליקויים בחדרות; הדיון בתביעות אלה עדיין נמשך.

לפי המסמכים במשרד, לרכות חוות דעת טכניות שנמצאו, נובעות תופעות חדירת הרטיבות מהתעלמות מהתנאים האקלימיים המיוחדים באתרי הבנייה; מכיצוע העבודות על ידי קבלני הבנייה ברמה מקצועית לא נאותה, לרכות כיצוע לא מדויק של עבודות הנגרות בתלונות ואיטום החלונות; משיפוע לא נכון של מרפסות; וכן מפיקוח לא מספיק על הבנייה. כל המבנים באתרים הנ"ל נבנו בבנייה השגורה (קונבנציונאלית), ולפיכך לא ניתן לייחס את הפגמים לניסויים כשיטות בנייה ובחומרים חדשים. עוד העלתה הביקורת שלעמידר, האחראית לאכלוס, לתחזוקה ולתיקונים, לא הייתה אפשרות לחייב את הקבלנים לבצע את התיקונים הדרושים, גם אם דרשה זאת מהם, מכיוון שהוזי הבנייה נערכו עם שו"פ, וכידיה הפקידו הקבלנים את הערבות לכיצוע החוזים. כך למשל, דרשה עמידר מאחד הקבלנים בצפת, לבצע תיקונים למניעת חדירת רטיבות; אלא שגם פניית שו"פ לקבלן זה לא נענתה, ועד ינואר 1982 הוא לא ביצע את התיקונים הדרושים. מאחד המבנים באתר שכונה בצפת שעמידר קיבלה בספטמבר 1978, התגלתה בחורף 1980/81 חדירת מי גשם דרך גג המבנה. עמידר דרשה מהקבלן באוגוסט 1981 לגשת מיד לתיקונים; לפנייתה הנוספת לקבלן, מנובמבר 1981, צירפה עמידר תוצאות בדיקה של מכון התקנים, שלפיה החומרים שבהם השתמש הקבלן לא עמדו בדרישות התקן. עד ינואר 1982 לא ביצע הקבלן את התיקון הדרוש.

למשרד הייתה אמנם מודעות לצורך להתאים את הבנייה לדרישות האקלים באזורי החר, אולם השיקולים שהכריעו בבחירת פרטי התכנון והחומרים היו כסופו של דבר שיקולים של תקציב. אם מביאים בחשבון את ההוצאות הכרוכות בתיקונים הנוספים, את הפגיעה ברווחת הדיירים, בתדמית ובכוח המשיכה של השיכונים באתרים אלה, וכן אם מביאים בחשבון את העומס המינהלי הכרוך בכיצוע התיקונים, כטיפול בתלונות הדיירים ובהתדיינות המשפטיות עמם, הרי לדעת הביקורת, משרת התסכון בהוצאות, שהייתה מונחת כיסוד שיקולים תקציביים אלה, לא הושגה.

בהמלצות שהגישה הוועדה שהוקמה ב-1974 (ראה לעיל) לשר השיכון הוצע כי "משרד השיכון יזמין במוסדות המתאימים מחקר יסודי למציאת דרכים לפתרון רדיקאלי לבעיית חדירתם למים של מבנים קיימים. רצוי שעבודה בכיוון זה תיערך באופן בו זמני במספר מוסדות מחקר". המלצה זו לא הוצאה לפועל.

אין בידי המשרד מידע מרוכז על היקף התופעה של חדירת רטיבות בבנייה הציבורית בארץ כולה. לא ננקטו גם צעדים לאיסוף נתונים על שכיחות התופעה, סיבותיה והתפלגותה לפי אזורים גיאוגרפיים ואקלימיים. לדעת הביקורת, על המשרד לפעול לאיסוף נתונים אלה כדי שיוכל לעמוד על היקף הנוק שנגרם לו, וכדי להסתייע בהם בהפקת לקחים לגבי הבנייה בעתיד.

להלן הממצאים שהועלו באתרי הבנייה שנבדקו:

צפת

בסוף 1974 בנה המשרד באמצעות קבלן א' באחת השכונות שני מבנים; האחד מורכב משלושה גושים ובו 115 יחידות דיור ומוסדות ציבור ובשני 50 יחידות דיור. המבנים שבנייתם נסתיימה

ב־1978 ובתחילת 1979, אוכלסו על ידי עמידר. עוד בנה המשרד בצפת, החל מ־1975, שכונה ובה כ־1,250 דירות, רובן ב־12 מבנים רבי מידות, המכילים כ־90 יחידות דיור כל אחד. ביצוע הפרויקט נמסר לש״פ. בינואר 1982 נסתיימה בניית 10 מבנים; שישה אוכלסו וארבעה נמצאים בשלבי מסירה לחברות המאכלסות.

כבר בחורף הראשון הגיעו לעמידר תלונות מדיירים בשתי השכונות על חזירת רטיבות מבעד לקירות החיצוניים וכן תלונות על קונדנסאציה בתוך הדירות. עמידר, המוקפדת על ביצוע תיקונים במסגרת שנת האחזקה, פנתה לקבלן א' ולקבלן ב' שבנה את אחד המבנים וביקשה לתקן את הליקויים, שהוגדרו כחמורים. בתהליך בחריפות הבעיה ובהיקפה, פנתה עמידר במאסר 1980 למשרד וביקשה קיום דיון מקצועי לפתרון הבעיה.

קבלן א' החל בתיקונים אולם הפסיקם כעבור זמן, כיוון שהדיירים תבעו לבד מתיקון הקירות החיצוניים גם ציפוי פנימי לקירות אלה. ביוני 1981 חזרה עמידר ותבעה מהקבלן לחדש את עבודות התיקונים. באשר לקבלן ב', הוא סירב לבצע את התיקונים, בטענה שהחזרה להקמת המבנה נחתם עם ש״פ, ואין הוא מכיר בעמידר ככד ואף התעלם מדרישות נוספות לביצוע התיקונים. הבריורים העלו שש״פ פנתה לאחר מכן לפי דרישות עמידר, לאותו קבלן ותבעה ממנו לבצע את התיקונים, אך הוא התעלם גם מפניות ש״פ. עוד העלתה הביקורת, שתביעות ש״פ מהקבלן בענייני הבנייה, לרבות ביצוע התיקונים, נמצאו בינואר 1982 עדיין בטיפול המחלקה המשפטית של ש״פ.

בבירורים שנערכו עוד בשנת 1976 בין הגורמים שטיפלו בבניית שני המבנים הנ"ל, הודגש הצורך בהעסקת יועץ מיוחד לנושאי הבידוד והרטיבות. באפריל 1976, בישיבה עם המתכננים, נמסר על הקמת צוות שיטפל בעניין. ביוני 1976 פנתה החברה שפיקחה על הבנייה מטעם ש״פ, וביקשה מינוי דחוף של מהנדס יועץ לנושאי האטימות. בספטמבר 1976, הצטרף גם מהנדס הקונסטרוקציה של המבנים לדרישה זו שאותה הזכיר גם בהערותיו ביומני העבודה. בירור שערך משרד מבקר המדינה העלה, שלא מוגה יועץ לנושאי בידוד ורטיבות.

עוד בשלב התכנון היו למתכננים טענות רבות: הם תבעו שלפחות חלק מהקירות החיצוניים ייבנו כקירות כפולים להגנה בפני הרטיבות, וכן דרשו טיח חיצוני בעובי שמעל לסטאנדארד, דרישות שדחה המשרד. בספטמבר 1977, במהלך הבנייה, הם טענו שהתיאור הטכני של המבנים, שהכינו ש״פ והמשרד, נערך בלא תיאום עם תכניותיהם ומבלי להביאו לידיעתם. עוד טענו על ביצוע עבודות שלא לפי המפרטים שהם הכינו. לדעתם גם אם הליקויים תוקנו בחלקם, אין תיקון ליקויים דומה לביצוע נכון במהלך הבנייה. בדצמבר 1977 הם הוסיפו, שהפיקוח באתר הבנייה היה רופף, במיוחד בשלב הקריטי של גמר הבנייה; לא הייתה נוכחות של מפקחים כאשר ביקרו בלא הודעה מוקדמת באתר הבנייה; מנהלי העבודה התחלפו מספר פעמים תוך כדי מהלך הבנייה, ולא כולם היו בעלי נסיון וכישורים מקצועיים מתאימים. בדבר חומרי הבנייה טענו המתכננים שהטיח החיצוני לא התאים מבחינת איכותו ועמידותו, ובכללו של דבר לא הייתה, לדעתם, מודעות מספקת לנושא הבידוד בבנייה בצפת.

עם החלת הבנייה בשכונה החדשה, ביקשה ש״פ לבנות קירות חיצוניים כפולים, כדי למנוע חזרת רטיבות, מאחר ובלוקי הבטון הרגילים לא תאמו את התנאים האקלימיים בצפת והשימש בהם גרר אחריו הוצאות חימום גדולות עקב בידוד לא נאות. ב־270 יחידות הדיור הראשונות נבנו הקירות החיצוניים מבלוקים חלולים רגילים, ורק ביחידות הדיור שנבנו לאחר מכן, החלו הבונים להשתמש בבלוקים מיוחדים.

לאחר אלוס הבתים הראשונים בשתי השכונות בצפת, ולאחר שהופנו לעמידר תלונות רבות על חזרת רטיבות לדירות, פנתה עמידר, כאמור, למשרד וביקשה עריכת דיון בנושא. בישיבה שנערכה באוקטובר 1980, שבה השתתפו מתכנני שתי השכונות, אנשי המשרד ועמידר, הוחלט על ביצוע בדיקות המטרה על קירות המבנים. שתי בדיקות שנערכו, אחת בכל שכונה, הראו שהמבנים לא עמדו בפני חזרת רטיבות.

בדצמבר 1980 ערך המשרד סקר רטיבות בשיתוף עם עמידר. לגבי שני מבנים באחת השכונות ריכז משרד מבקר המדינה את הנתונים שנמצאו בביקורת, כמפורט להלן:

מבנה 2	מבנה 1	
50	115	מספר הדירות במבנה
(100%) 33	(100%) 81	מספר הדירות שנסקרו (1)
(21%) 7	(41%) 33	דירות תקינות
		דירות שבהן נמצאו פגמים:
(52%) 17	(32%) 26	חדירת מים דרך הקירות
(18%) 6	(4%) 3	חדירת מים דרך התקרות
(45%) 15	(32%) 26	חדירת מים דרך חלונות
(12%) 4	(22%) 18	סימני קונדנסציה

(1) יתר הדירות היו נגרות או בלתי מאוכלסות במועד הסקר.

הסקר הראה שחדירת מים דרך מעטפת המבנה הוותה את הבעיה העיקרית, וכי בכמה מהדירות היו יותר מפגם אחד.

בינואר 1981 נערך סקר ב-17 דירות בבית אחר, שעמידר אכלסה בשכונה השנייה (בבית 88 דירות, מהן היו במועד עריכת הסקר 17 פנויות). הסקר הראה כי בתשע דירות התגלתה רטיבות בקירות החיצוניים, בהמשך דירות חדרה רטיבות מבעד לחלונות, ובשלוש מהדירות נמצאו תופעות של קונדנסציה. בבית אחר, שאוכלס על ידי שו"פ, התלוננו 24 דיירים על חדירת רטיבות, ובמאוס 1981 פנתה שו"פ לקבלן ודרשה ביצוע תיקונים.

בינואר 1982 ביצעה עמידר - לפי הנחיות טכניות של המשרד ובמימונו - בידוד של קירות חיצוניים ב-52 דירות. לפי נתוני עמידר מבוצעים תיקונים אלה ב-24 דירות נוספות בשתי השכונות. תקציב התיקונים ב-76 הדירות, כפי שאישר המשרד, היה כ-680,000 שקלים.

חצור הגלילית

ביוני 1974 הוזמן המשרד משו"פ בניית שלב ראשון של שכונה, ובו 98 דירות. הבנייה בוצעה על ידי קבלן א', שבנה את אחת השכונות בצפת. שו"פ מסרה את הפיקוח לחברה (להלן - חברת הפיקוח), שהתחייבה לקיים פיקוח מלא על הבנייה.

ביולי 1976 החלה עמידר באכלוס השכונה, עוד לפני שקיבלה את הדירות מידי הקבלן, ולפני עריכת בדיקות הקבלה. האכלוס המוקדם נעשה על פי הנחיית המשרד, מכיוון שחלו פיגורים משמעותיים בבנייה ונוצר לחץ להחיש את אכלוס השכונה.

בחורף 1976, בעקבות תלונות הדיירים, בדקה עמידר את 36 היחידות הראשונות, ונוכחה לדעת כי ישנה תופעה חמורה של רטיבות בדירות. הליקויים השכיחים היו: חדירת רטיבות מבעד לתקרות ולקירות; ריצוף לקוי; שיפוטים לא נכונים במרפסות הפתוחות. בדצמבר 1976 פנתה עמידר לקבלן וביקשה לבצע את התיקונים הדרושים.

במרצת השנים 1976-1979, קיבלה עמידר את יתר המבנים, אף שדרישותיה מהקבלן לתיקון הליקויים בדירות הקודמות לא נענו. הקבלן הודיע לשו"פ שהוא רואה בתאריך 4.7.76 - מועד מסירת הדירות הראשונות למשתכנים - תאריך מחייב לגבי שנת האחריות, אף שבאותו מועד עמידר, כאמור, עוד לא בדקה את הדירות שטרם קיבלה אותן. ליקויים נמצאו גם במספר ניכר של מבנים שנתקבלו אחרי אכלוס היחידות הראשונות. עמידר פנתה מספר פעמים לקבלן בדרישה לבצע תיקונים בגין חדירת מים למקלטים ובגין עבודות נגרות והשמל פגומות. הקבלן השיב שהוא סיים את עבודתו, שאיננו אחראי עוד לליקויים, והפנה את עמידר לשו"פ להמשך הטיפול. שו"פ טענה שכל המסמכים הנוגעים לקבלת המבנים הועברו לעמידר, וזו חייבת לטפל במצב בכוחות עצמה.

עקב הצטברות תלונות נוספות, הוזמנה שו"פ ביולי 1978. חוות דעת והצעה לתיקונים מיועץ פרטי. לאחר בדיקה מצא היועץ רטיבות בהיקף ניכר, והציע דרכי פעולה לתיקון המצב. הקבלן מצידו, הוזמן שירותיו של יועץ אחר, זה קבע בחוות דעתו, כי כתב הכמויות שמסרה שו"פ לקבלן, לא כלל דרישות מספיקות לגבי התזמורים ושיטות הביצוע, שיבטיחו אטימות המבנים. מכיוון שהקבלן

ביצע את עבודות האטום לפי דרישת שו"פ, לא חלה עליו אחריות כל שהיא. עם זאת קבע היועץ ביחס לעבודות הטיח, שלא בוצעו בעובי ובצורה הנאותים, ולכן לא הוקנתה לטיח תכונת האטימות. גם בדיקות נוספות שנעשו על ידי הטכניון, לבקשת שו"פ, הראו שהטיח לא עמד לרוב במבחני האטימות.

היו גם טענות הדדיות בין חברת הפיקוח לבין שו"פ, שהועלו רק לאחר סיום הבנייה ואכלוס הדירות. חילוקי דיעות עם חברת הפיקוח היו גם למתכנן, שטען באפריל 1977, לאחר האכלוס, שבכל אחד מביקוריו באתר, הצביע על ליקויים וקבע שאם לא תשופר רמת הפיקוח, יוצרו בעיות בעת האכלוס. עוד טען המתכנן שאחרי האכלוס מצא תופעות של רטיבות, נגרות גרועה, ריצוף פגום וביצוע לקוי ביותר של קירות אבן. הקבלן טען, שהערות עקרוניות של המתכנן כלל לא הגיעו אליו במהלך הבנייה. חברת הפיקוח טענה במאי 1977, שהיא הייתה ערה לליקויים בביצוע, אולם לא היה באפשרותה להפסיק את עבודתו של הקבלן בלא אישור שו"פ, ואישור זה לא ניתן. כן טענה שהופעלו לחצים לזרוז את השלמת הבניינים ואכלוסם, והדבר פגע בטיב הבנייה. היו גם טענות נגד הקבלן, על התעלמות מהערות חברת הפיקוח, האמורה לייצג כלפיו את האינטרסים של המזמין. רק יומני העבודה, שניהלה חברת הפיקוח יכלו לבסס טענות אלה, ברם שו"פ לא יכלה לאתרם ולהמציאם לביקורת.

בהתחשב בטענות ההדדיות — המקצועיות והמינהליות — של המתכנן, שו"פ, הקבלן, חברת הפיקוח והיועצים של הצדדים, היה מקום, לדעת משרד מבקר המדינה, שמשרד הבינוי והשיכון יזווג בירור יסודי של הטענות ההדדיות בקשר לבעיות שהתעוררו ביחס להקמת השכונה, במטרה לקבוע בצורה ברורה, את האחריות של כל אחד מהגורמים, שלקחו חלק בהקמתה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 1981 הודיע המשרד, שמוזו שנים נעשו נסיונות להגדיר את תחומי האחריות בפיקוח על הבנייה שמצד המשרד ומצד גורמי חוץ, אולם בלא תוצאות ממשיות. שו"פ הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 1981 שהיה (כלשונה) "כשל" בביצוע ובפיקוח וכן היו יחסים בלתי מוגדרים די הצורך בין שלושת הגורמים: הקבלן, חברת הפיקוח והמנדט המרחב מטעמה.

בספטמבר 1978 — לקראת החורף השלישי — הוזמנה שו"פ מקבלן משנה ביצוע איטום המרפסות בשכונה (המשמשות גגות לדירות שמתחתן) תמורת סך של 72,950 שקלים. במקביל הודיעה שו"פ לקבלן, שהיא רואה אותו אחראי לליקויים, ולפיכך תגבה ממנו את הוצאות האיטום. עד לסיים הביקורת הוצאות אלה לא נגבו. לאחר האיטום ביצע קבלן הבנייה מחדש את ריצוף המרפסות, ושו"פ שילמה לו כמחצית העלות של העבודה.

אשר לתיקונים בקירות החיצוניים, הודיעה שו"פ למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1981, שנערכה בדיקה לקביעת הסיבות לחדירת הרטיבות, ונמצא שהקבלן הוא האחראי לכך. שו"פ ביצעה תיקונים בקירות החיצוניים והודיעה, שבדעתה לגבות מהקבלן את העלות של תיקונים אלה, אולם עד לסיים הביקורת לא עשתה כן. בביקור שערך משרד מבקר המדינה בנובמבר 1981 בשכונה, נמצא שבדירות שנבדקו היו סימנים של חדירת רטיבות מבעד לקירות החיצוניים ומבעד למסגרות הדלתות והחלונות.

גם בחצור היו חילוקי דיעות בין שו"פ ועמידר, ובין שתיהן לבין הקבלן בכל הנוגע לאחריות לביצוע התיקונים ולהיקפם. מהמסמכים במשרד עולה, שהקבלן התעלם מדרישות החברה לבצע תיקונים. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 1981 הודיעה שו"פ שבעניין תיקון הליקויים אין הקפדה על תחומי האחריות בינה לבין עמידר.

בית שמש

המשרד בנה באחת השכונות החל מ-1972 כ-280 דירות בגדלים שונים ב-19 מבנים. הביצוע נמסר לשני קבלנים שלא סיימו את העבודה, והשלמתה נמסרה לשלושה קבלנים אחרים. ב-1977 החל אכלוס הדירות על ידי שו"פ ומי-1979 על ידי עמידר.

במספר ניכר מהדירות התגלו ליקויים, ובעיקר חדירת רטיבות מבעד התקרות והקירות החיצוניים, וחלחול מים לקומות הקרקע. המשרד, עמידר ושו"פ היו מודעים לחומרת הליקויים עוד לפני אכלוס הדירות. בשנים 1979-1980 בוצעו תיקונים על חשבון המשרד שלא עלו יפה. כאשר החמירה

הרטיבות התארגנו הדיירים של שני מבנים והומינו בדיקה של חברה הנדסית. בהסתמכם על הדו"ח החודשי, דרשו הדיירים משו"פ ביצוע תיקונים בדירותיהם ומתן פיצויים על הנזקים שנגרמו להם.

עוד במהלך הבנייה, ב-1976, הזמין המשרד חוות דעת של מומחה. בדו"ח מדצמבר 1976 קבע המומחה שהיה חיבור לקוי בין הקירות והקורות הטרומיות, שגרם להופעת סדקים, וכי ברוב המקרים היה ביצוע לקוי של התפרים, שגרם לחדירת מים ולהתקלפות הטיח הפנימי. בפברואר 1977 טען הקבלן שאף כי המשרד פרסם הנחיות מדוייקות לביסוס מבנים באדמה תופחת, כפי שמצויה בבית שמש, לא הובאו הנחיות אלה לידי ביטוי בתכניות העבודה ובהוראות הביצוע, שהכין המתכנן והמפקח על הביצוע. עוד טען, שלא הייתה דאגה לבידוד תרמי מתאים של הגנות, ולתכנון נאות של קורות התקרה.

שו"פ הומינה גם היא בדיקה של חברה הנדסית. בדו"ח שזו הגישה לשו"פ במארס 1980, מויינו הליקויים שלושה סוגים: ליקויים הניתנים לתיקון על ידי הדיירים עצמם; ליקויים שעל שו"פ לתקן; וליקויים שלא ניתנים לתיקון ויש לפצות בגינם את הדיירים. עוד פירט הדו"ח ליקויים שנבעו מתכנון ומביצוע לא נאותים, ומשימוש בחומרים שאינם עונים לדרישות הטכניות.

רק בסוף 1980 החלה שו"פ בביצוע תיקונים יסודיים בבתים שאכלסה. על פי החלטת המשרד תבצע שו"פ את התיקונים גם בבתים שאכלסה עמידר ובבתים שעודם ריקים. בסך הכל יקפו התיקונים 15 מבנים, ולמטרה זו הוקצבו 5,220,000 שקלים מכספי המשרד. עד ינואר 1982 הסתכמו ההוצאות, בהתאם לנתוני שו"פ בסך 2,803,445 שקלים, כולל הוצאות שמירה ופיצויים ששולמו לדיירים בסך של 749,430 שקלים.

על אף חומרת הליקויים, לא נקט המשרד בצעדים נגד הקבלנים לשיפוי הנזקים שנגרמו לו בנין הבנייה הליקויים.

שכונת גילה, ירושלים

על פי הזמנת המשרד ובמימונו המלא בנתה שו"פ 136 דירות במסגרת שלב ג' בשכונת גילה. את הבנייה ביצע קבלן שבנה בהיקף רחב בעבור שו"פ והמשרד, והפיקוח נמסר לחברת פיקוח, שפיקחה על הבנייה בשכונה. המדובר בפרוייקט לא שיגרת, בעל דגשים ארכיטקטוניים מיוחדים, דבר שדרש יתר הקפדה מצד שו"פ וחברת הפיקוח.

עוד בשלבי הבנייה הראשונים תבע הקבלן משו"פ לשנות את שיטת הבנייה של הקיר החיצוני, כדי להקל על ויסות הליכי העבודה, ולאפשר עמידה בלוח הזמנים. שו"פ הסכימה לכך בתנאי שהקבלן יתקין במעטפה החיצונית ריעת פוליאטילן. ברווח, שבין קיר האבן והקיר הפנימי, וזו תשמש כחוצץ אדים. על פי תביעת הקבלן, נערך שינוי גם בבניית התקרות, לפי תכנון הסטייקאי של הבניין, ובאישור יועץ האינסטלציה, בקשר עם בעיות ההסקה.

בדצמבר 1977 הציג המשרד דרישות משלו: קבלת אישור של המהנדס הסטייקאי לטיב התקרות וצורת תכנון, וקבלת תיאור מפורט של תהליך הבנייה של הקיר החיצוני. בירור שערך משרד מבקר המדינה העלה, שהסטייקאי המציא אישור על טיב התקרות, אולם לא הוגש תיאור מפורט של תהליך הבנייה של הקיר החיצוני.

המפקח על הבנייה באתר ציין ביומני הפיקוח, שהעבודה נעשתה שלא בהתאם לתכניות שאישר המשרד, וכי לא הגיעו אליו פרטי התכניות, שלפיהן מבצע הקבלן, את בניית הקיר החיצוני.

בפברואר 1980 מינה המשרד צוות בקרה הנדסית, במטרה לבדוק את ביצוע הבנייה של 136 הדירות בגילה. בדו"ח שהגיש הצוות צויין, שבדירות רבות ישנו תופעות של קונדנסציה וחדירת רטיבות; הסיבות לתופעות אלה נעוצות חלקן בתכנון וחלקן בביצוע לקוי. הצוות המליץ לחייב את שו"פ ואת הקבלן ואת המתכנן, למצוא פתרון יסודי שימנע את חדירת הרטיבות, ולבצע את התיקונים הדרושים.

בשנת 1980, לפני אכלוס הדירות ותוך כדי אכלוסן, נתגלו בהן רטיבות וליקויים אחרים, כתוצאה מאיטום לקוי של מרפסות המשמשות גגות לדירות שמתחתן ושל גגות ראשיים, ובכמה מהדירות היה צורך לפנות את הדיירים מדירותיהם. שו"פ הומינה חוות דעת והצעות לתיקון מקבלן לעבודות איטום. בהתאם לחוות הדעת, היו פגמי ייצור באלמנטים הטרומיים, הם הורכבו על ידי הקבלן בצורה בלתי נכונה, וגם עבודות האיטום בוצעו בצורה בלתי נכונה.

ר/ח הוועדה המקצועית שמונה ע"י השיכון לבדיקת הסיכנות להדירת רטיבות בבנייה כירושלים, שהוגש בספטמבר 1974, התייחס לבעיית האטימות של הקירות וכלל מסקנות בנרשא זה. נקיטת צעדים ליישום מסקנות אלה, עשויה הייתה למנוע את התקלות שנתגלו בבניית שלב ג' בגילה, שלוש שנים לאחר מכן.

נוכח חילוקי הדעות עם הקבלן, שטען נגד הסחבת מצד שו"פ בפתרון בעיית הרטיבות, הוסכם בין הקבלן לבין שו"פ לפנות לבורר. בהחלטתו ממאוס 1981 קבע הבורר שחדירת המים דרך האלמנטים הטורמיים נבעה בעיקר מליקויים בביצוע, ואילו חדירת המים דרך התפרים נובעת בעיקר מליקויים בתכנון התפרים. בהתאם לכך תישא שו"פ כרבע מעלות התיקונים, סכום של 21,888 שקלים, ובשלושה רבעים מהעלות ישא הקבלן. ואמנם בהתאם לנתוני שו"פ נשא הקבלן בחלקו על פי פסק הבורר. ביוני 1981 הועלה עניין הרטיבות בגילה בשיבת הדיקטוריון של שו"פ, אשר החליט על הקמת צוות מיוחד לבדיקת הנושא. במסקנותיו, שהוגשו באוגוסט 1981, קבע הצוות, שסיבות הרטיבות היו: איטום לקוי במרפסות, ליקויים בתכנון ובביצוע, וכן שינויים שהדיירים ביצעו בדירותיהם. עוד קבע הצוות, שהמתכנן הכיר בחובתו לשאת בעלות התיקונים, אך עוד לא סוכמה עמו דרך התשלום. בנובמבר 1981 ניתנה הוראה לגזברות שו"פ לנכות מהשבונות שכר הטרחה של המתכנן, שיוגשו בעתיד, סכום של 33,882 שקלים.



ממצאי הביקורת המפורטים שהובאו לעיל ביחס לחמש השכונות שנבדקו מצביעים על כך, שהאחריות לליקויים של חדירת רטיבות, של קונדנסציה ושל ליקויי בנייה אחרים, מוטלת על כל הגורמים שהיו שותפים בבנייה. אחריות זו מתחלקת בצורות שונות וכמידות שונות בהתאם לנסיבות המיוחדות ששכל אחד מהאתרים שנבדקו. נעשו שגיאות בתכנון, היו ליקויים בביצוע הבנייה, נעשה שימוש בחומרים לא מתאימים והפיקוח ההנדסי היה רופף. כמהלך השנים לא נוצרה מערכת יחסים נאותה בין שו"פ ועמידר, שתבטיח ביצוע תקין של הבנייה הציבורית, והמשרד לא הקפיד על שמירת החסדרים ביניהם בעניין זה; השותפים לבניית השכונות שנבדקו הסכימו על קיומם של הליקויים האמורים, אולם העלו טענות הדדיות מקצועיות וניהוליות על נבולות האחריות של כל אחד מהם.

באשר לתחום הטכני של הנושא הודיע משרד הבינוי והשיכון, שהוא נקט כבר באמצעים לשיפור המצב, ולמניעת ליקויים בעתיד. המשרד הכין תקן מיוחד לבידוד תרמי של מבנים; הוצאו הנחיות לתכנון מעטפת המבנים באזורי הארץ השונים; הוצאו מפרטים טכניים לפוגי קונסטרוקציה של קירות וגגות, העונים על דרישות הבידוד והאטימות; המשרד נזהג לבדוק כל פרויקט גם לפי קריטריונים לגבי הערך האנרגטי של הדירה, וכן קיימו ימי עיון וניתנה הרכה לעובדי המשרד בנושאים אלה.

על ההיבט האירגוני — התיאום בין הגורמים והפיקוח על הבנייה — נמשכת הביקורת.

לדעת הביקורת דרוש מעל לכל שיפור בהליכי הניהול של הגורמים הציבוריים המעורבים בבנייה הציבורית, כדי למנוע הישנות המקרים החוזרים של בנייה לקייה, של האשמות הדדיות בדבר האחריות למצב שהתהווה, ושל זיכוחים בין הגורמים הציבוריים כשכסופו של דבר הסובלים הם המשתכנים ואילו תיקון הנזקים כרוך בהוצאות ניכרות מקופת הציבור.

מסירת מבנים לחברות מאכלסות

משרד הבינוי והשיכון (להלן "המשרד") מעביר עם גמר הבנייה את מבני המגורים שהקים במסגרת פרוגרמת הבנייה שלו לחברות העוסקות באכלוס. האכלוס מבוצע ברובו על ידי עמידר, החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ (להלן "עמידר") והיתר על ידי חברת שיכון ופיתוח לישראל בע"מ (להלן שו"פ) ועל ידי חברות ממשלתיות הפועלות במישור המקומי. מבקר המדינה הצביע בדו"חות שניתנו בעבר על תופעה הוורת בישובים שונים, שבהם מבנים גמורים אינם מאוכלסים ועל תופעות הלוואי של השחתת רכוש וגניבת אבירים; הוצאות בהיקף ניכר על שיפורים; הפסדים

הנוצרים מרכוש העומד ללא שימוש ולחצים הנוצרים אצל אוכלוסיה מקומית להעברה למבנים חדשים.

בחודשים יולי-אוקטובר 1981 בדק משרד מבקר המדינה את הליכי ההעברה של מבנים גמורים לחברות המאכלסות. הבדיקה נערכה במשרד לרבות במחוזות בירושלים ובגליל; במשרדי שו"פ בתל-אביב ובחיפה; במשרד הראשי של עמידר ובמשרדי מחוז הגליל שלה שבנצרת. המבנים שהועברו הוקמו בשנים 1976-1980 בשכונות גילה בירושלים, באשקלון, בבית שאן, בנצרת עילית, בקרית גת ובקרית מלאכי.

סדרי ההעברה

במקרים רבים היו הסדרי ההעברה מלווים בחילוקי דיעות ובאי שמירה על הנהלים שקבע המשרד להעברת מבנים לחברות המאכלסות. במקרים רבים סירבו החברות לקבל מבנים עקב ליקויים ותקלות בעבודות הגמר; כאשר עבודות הפיתוח לא נסתיימו כמועד גמר הבנייה; וכן במקרים בהם לא הועבר להן תיעוד, ובעיקר התיעוד המתייחס לאחריות קבלני הבנייה ומבצעי עבודות הפיתוח. במקרים אחרים נמנעו החברות מקבלת מבנים בשל העדר מועמדים לאכלוס. לעתים נתגלו חילוקי דיעות בין אנשי הברצוע בשטח, שהיו מופקדים על מסירת המבנים, לבין המופקדים על קבלתם, חילוקי דיעות שנמשכו לעתים חודשים רבים, אשר לא הוכחו — כפי שהיוב הנוהל — בפני מנהלי המחוזות של המשרד והחברות המאכלסות, כדי ליישנם ולמנוע השחיתות בהעברת המבנים. צוות ביקורת שמינה המשרד לבדיקת העיכובים במסירת אחד המבנים בנצרת קבע בדו"ח הממכס שלו מחודש ינואר 1980 שיש לחוק את הקשר, התיאום וההבנה בין המשרד לבין החברה המאכלסת, ולוודא שההוראות להעברת המבנים תהיינה ברורות, מובנות וידועות לכל.

באתרי הבנייה היו מבנים, שעלות בנייתם הסתכמה כמיליוני שקלים, ושעמדו ללא שימוש במשך שנים. לעתים נאטמו כניסות המבנים והופקדה עליהם שמירה; כרם צעדים אלה לא היו תמיד יעילים. מבנים רבים נפרצו ונגנבו מתוכם אביזרי השמל, נגרות ואינסטלציה סניטארית. הייתה גם השחתה כזוהן של רכוש בדירות ובחדרי המדרגות, במקלטים וכן של אנטנות מרכזיות. כדי לאפשר את האכלוס וכתנאי לקבלת המבנים ע"י החברה המאכלסת, היה צורך לבצע שיפוצים ותיקונים בהיקף נרחב ובהשקעה כספית ניכרת. לא בכל מקרה ננקטו צעדי מנוע, כמו ביקורת תקופתית של מבנים ריקים, כדי לגלות בעוד מועד פריצה והשחתת רכוש, וכדי להקטין את גודל הנזק.

ליקויים בבנייה

להלן ממצאי הביקורת בשני מקרים של ליקויים בבנייה, שמנעו אכלוס סדיר.

נצרת עילית. שו"פ ערכה בדיקה, בדצמבר 1979, של מבנה בשכונת מגורים חדשה. דו"ח הבדיקה המליץ להימנע מקבלת המבנה מכיוון שנמצאה שורה של ליקויי בנייה, כמו חדירת רטיבות דרך קירות חיזוניים, ומבעד תפרים ומרפסות*; פינות לא ישרות; פגמים בפרטי נגרות ואינסטלציה, ומכיוון שטיב הבנייה בכללו היה למטה מהסטנדרד המקובל. גם בחוות דעת נוספת של שו"פ נקבע שיש להימנע מקבלת הבניין, מאחר שהליקויים הם יסודיים: סדקים חוזרים אחרי כל תיקון, הטיח נושר, הנגרות גרועה, ואין די בתיקונים שמבצע הקבלן.

בנובמבר 1980 ובתחילת 1981 בדק המשרד את המבנה, שהיה עדיין ריק ומצא שאין הקבלן מצליח להתגבר על הליקויים. הקבלן מצידו, התלונן שלמבנה נגרמו נזקים כתוצאה מפריצות, גניבת אביזרים והשחתת רכוש. בינואר 1981 ביקשה שו"פ מהמשרד לפטור אותה מקבלת המבנה, אך המשרד היה סבור שרמת הביצוע היא בגדר המקובל ולכן הורה לשו"פ, באפריל 1981, כשנה וחצי לאחר השלמת הבנייה לטפל במכירה של הבית.

בעניין בית אחר בנצרת — מבנה רב קומות שהוקם בבנייה מתועתת עבור המשרד ובפיקוחו, נמצא שעם סיום הבנייה בסוף 1977 סירבה שו"פ לקבל את המבנה, אחרי שבדיקה מוקדמת העלתה תופעה של סתירות מהתכנון וליקויים בבנייה ובריפוף. הקבלן הכיר בליקויים, אך הודיע שאין באפשרותו לתקנם ולכן החליטה שו"פ שלא להציע דירות אלה למכירה. באוקטובר 1978, נמסר

* בעניין חדירת רטיבות — ראה גם בדו"ח זה, עמ' 158.

הבית לעמידר כדי שתאכלס אותו. מתיקי עמידר התברר שבכית נמצאו ליקויים נוספים על אלה שנקבעו ע"י שו"פ, ובכללם חדירת מי גשם לחלק מהדירות. עמידר פנתה לקבלן בבקשה לבצע את התיקונים הדרושים, אולם רק לאחר שהמשרד התערב בעניין, לבקשת עמידר, ביצע הקבלן את התיקונים האמורים. התיקונים הסתיימו בסוף 1979, שנתיים לאחר סיום הבנייה.

עבודות פיתוח והיתרי בנייה. אי השלמת עבודות הפיתוח עד מועד סיום הבנייה, הוא אחד הגורמים העיקריים המונע מסירת מבנים לאכלוס.

בקרית גת בשכונת גליקסון הוקמו 96 דירות בשישה מבנים בני שתי קומות. הבנייה באתר החלה בדצמבר 1975 והסתיימה במאס 1977. בגלל אי ביצוע עבודות הפיתוח, לא ניתן היה לאכלס את המבנים עד 1981 — עיכוב של ארבע שנים בקירוב — על אף הדרישה הגדולה לדירות בקרית גת באותה תקופה. בדיקת הסיבות לעיכובים ולשיבושים בביצוע עבודות הפיתוח העלתה, שהבנייה החלה מבלי שהייתה בידי שו"פ תכנית מאושרת כחוק, היתר בנייה מהרשות המקומית ותכנית הפיתוח. על השיבושים והעיכובים בדירות אלה הציביעה גם הביקורת הפנימית של שו"פ, בדו"ח שלה מסוף 1979. התפתחות העניינים הייתה כלהלן: במאס 1977 — עם סיום עבודות הבנייה — העבירה שו"פ למהנדס עייתית קרית גת את התכנית המתיחסת לאתר הבנייה. העירייה הודיעה לשו"פ שהוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה דחתה את התכנית, מכיוון שתכניות הפיתוח שהגישו לא תאמו את התכניות של העירייה. כתוצאה מהדחייה נגרמו עיכובים ממושכים בביצוע עבודות הפיתוח, ובעיקר בהנחת קווי הביוב וקווי מים.

מאז גמר הבנייה בתחילת 1977, עמדו המבנים ריקים. הקבלן דאג אמנם לשמירה, אולם זו לא הייתה יעילה, והמבנים ניוזקו בצורה קשה, דלתות נפרצו ונגנבו אביזרי נגרות, אינסטלציה וחשמל. רק כעבור שנתיים בקירוב, בדצמבר 1978, פנתה שו"פ לקבלן והעמידה אותו על חומרת המצב ועל חוסר היעילות בשמירה שהוא היה אחראי לה. במאי 1979, הודיעה שו"פ למשטרה, על הדירות שנפרצו, בתקופה ינואר-מאי 1979. מרשימת הנזקים שצורפה לתלונה מסתבר, שכל 96 הדירות נפגעו ובין היתר, נגנבו 270 דלתות לחדרים, 35 כיורי רחצה ועוד. כן ניוזקו 96 אמבטינות, 120 מ"ש של נגוניות חלונות ו-270 מ"ש ריצוף. נוסף לגניבות ולהשחתת רכוש בדירות נגרם נזק לחדרי המדרגות ולמקלטים. במאי 1979, כשנתיים אחרי סיום הבנייה, ועם סיום עבודות הפיתוח, מסרה שו"פ לקבלן את עבודות השיפוץ של 96 הדירות, ובהתאם לנתוני שו"פ שולם לו בעד העבודות סך של 532,000 שקלים. בעד שמירה ששו"פ הציבה על הבתים, מפרברואר 1980 ועד ינואר 1981, היא שילמה 173,000 שקלים.

בינואר 1980 נמסרו שניים מהמבנים לעמידר לשם אכלוס. ארבעת המבנים הנותרים אוכלסו במישרין על ידי שו"פ. האסמכתא להעברתם הייתה מוכר בכתב יד של המפקח באתר מטעם שו"פ; בתיק לא נמצאו העתקי פרוטוקול הקבלה על ידי עמידר.

בקרית גת נסתיימה ב-1977 הקמתן של 96 דירות בשני מבנים. מסירת המבנים לאכלוס התעכבה כשנתיים. עד אמצע 1979 מאחר ועבודות הפיתוח לא נסתיימו. לדירות בבתים אלה היו מועמדים לאכלוס עוד ב-1977 על פי הגרלה, שערך המשרד באוגוסט 1977.

בירושלים — גילתה בסוף 1977, הסתיימה בנייתו של בית הכולל 54 יחידות דיור, אשר נבנה על ידי המשרד באמצעות תכרה לבנייה טרומית.

בדצמבר 1978 מכרה שו"פ את יחידות הדיור שהוקצו לה, ומועד מסירת הדירות למשתכנים נקבע לאוקטובר 1979. במועד זה לא היה הבית מוכן לאכלוס, בעיקר בגלל העדר חיבור לרשת המים והחשמל. גם כניש הגישה, המדרכה ומגרש החנייה לא היו סלולים. ילא היה מקום להבטיח כניסה לדירות באוקטובר 1979, מכיוון שלמשרד היה ידוע שחיבור החשמל לא יוכל להתבצע לפני מאס 1980 בגלל הצורך להתקין טרנספורמאטור. באפריל 1980 גילתה שו"פ אי התאמות בין המפרט הטכני, כפי שמסר לה המשרד, לבין הבנייה בפועל, ובין היתר הקטנת שטחים שונים בדירות ומיקום שונה של דלתות. עוד גילתה שו"פ בבדיקה שערכה לפני קבלת הדירות מידי הקבלן, כי לא נעשה בידוד של מסד הבית, חזר העלול לגרום לרטיבות בדירות במפלט הקרקע; לא נעשה בידוד המקלטים לפי הנחיות הג"א, וקירות תמך נבנו ללא יסודות ואכן חלק מהם התמוטט.

עוד העלתה הביקורת שהאכלוס נדחה בשל אי קבלת אישורי העירייה על תקינות מערכת הביוב וחיבור מים למבנה, וכן בשל העדר אישור חברת הגז, על תקינות המערכת. שו"פ טענה שהמשרד לא המציא לה במשך חודשים מכפר את האישורים הדרושים לקבלת המבנה, כגון אישור משרד התקשורת לחיבורי טלפון ואישור הנ"א למקלט. המשתכנים שנכנסו

לדירותיהם, החל מאמצע 1980 התלונו בפני שו"פ והמשרד על נזקים בדירות. כמועד סיום הביקורת נמשך הטיפול בכיבוע התיקונים על ידי שו"פ.

אי-מסירת תכניות ומסמכים

במקרים לא מעטים התערורר חילוקי דעות בין החברה הבונה לחברה המאכלסת שגרמו לעיכוב במסירת המבנים. נוהל ההעברה של המשרד קובע, בין השאר שיש למסור לחברות המאכלסות "תכנית הגשה, הכוללת תכנית, חתכים וחזיתות לכל סוג בניין, ומקלט חיצוני אם יש". עמידר דרשה במקרים מספר שיומצאו לה תכניות נוספות. במקרים אחרים נמנעה קבלת מבנים בגלל אי מסירת תעודות תקינות לאנטנה מרכזית, אישור משרד התקשורת על תקינות ההכנות לחיבור טלפון, מסמכים שלדעת המשרד ניתן למסרם גם אחרי העברת המבנה.

בנצרת עילית יועד הבית לאכלוס עולים ואמור היה להימסר לחברה המאכלסת באפריל 1978. סיום הבנייה על פי החוזה נועד ליולי 1977, אולם בפועל הסתיימה הבנייה בפברואר 1979. העיכובים בבנייה ובעבודות הפיתוח נותחו על ידי צוות בקרה שמינה המשרד למטרה זו. בדו"ח המסכם שלו מינואר 1980 קבע הצוות שתקופת הבנייה נמשכה מעל ומעבר למקובל, חרף הלחץ להחשת האכלוס מצד ממשחות עולים, שהתגוררו חדשים רבים במרכזי קליטה. באוקטובר 1979 — שמונה חודשים לאחר סיום הבנייה — נערכה בדיקה ראשונית של המבנה על ידי נציגים של המשרד, עמידר והקבלנים, ובנובמבר נמסר המבנה לידי עמידר. עוד קבע צוות הבדיקה, שבעבר לא הייתה מניעה להעברת המבנה לרשות עמידר, עוד לפני שחברת החשמל ערכה את בדיקותיה; בדצמבר 1978 הורה מהנדס מחוז הגליל של עמידר למנהלי הסניפים של החברה במחוז, שבדיקה זו של חברת החשמל תיערך רק לאחר שהדיריירים יחתמו על חוזה עם חברת החשמל. עוד הגיע צוות הביקורת למסקנה שהיה מקום לקיים מפגש של האחראים במחוז מטעם המשרד ומטעם עמידר. עד למועד סיום הביקורת בדצמבר 1981, לא ננקטו הצעדים הדרושים לחיזוק הקשר, התיאום וההבנה בין המשרד לבין החברה המאכלסת.

בקרית מלאכי הוקמו בשנים 1974—1977 13 מבנים, הכוללים 308 דירות. הבנייה נעשתה בעבור המשרד באמצעות שו"פ, על ידי שלושה קבלנים. עם סיום הבנייה אמורה הייתה שו"פ להעביר את המבנים לעמידר לאכלוס, להוציא אותן יחידות דיור שתמכור בעצמה. הליכי מסירת המבנים התארכו ונמשכו שנים, ושו"פ נאלצה לאטום את הכניסות של כמה מהמבנים ולהציב שמירה באתר הבנייה. מבין שבעה מבנים, ובהם 180 דירות, שנבנו על ידי אחד הקבלנים, אטמה שו"פ בשנת 1978 חמישה, ובהם 124 דירות. על אף איטומם נפרצו המבנים, ונגנבו מהם אביזרים תוך גרימת נזקים לדירות. בתחילת 1981 החזירה עמידר לשו"פ, על פי הוראת המשרד, 37 מבין הדירות שהועברו לה בי"ב 1978, שלא עלה בידה לאכלסן. הדירות הוחזרו במצב בלתי תקין, שמנע את אכלוסן ונדרשה השקעה גדולה לשיפוץן.

בין נימוקי עמידר לאי קבלת המבנים הייתה הטענה ששו"פ לא העבירה לה תכניות ומסמכים המתייחסים למבנים אלה. אולם לפי תיקי שו"פ שנבדקו נמצא שהמסמכים נמסרו לעמידר כמועד ובכללם תכנית העמדת מבנים, כתב הסבת זכויות לתיקוני שנת אחריות ועוד. במשך השנים בהם היו המבנים פנויים, כתוצאה מחילוקי הדעות ביחס למסירת המסמכים, לא היו פגישות בדרג בכיר בין שו"פ לעמידר כדי ליישב את חילוקי הדעות ולאפשר מסירה מסודרת.

ביוני 1978 התלונו אחד הקבלנים, שזה למעלה משנה קיימת סחבת מכוונת בקבלת הבתים למרות נסיגות חוזרים ונשנים בענין זה ולמרות סורים מוקדמים של נציגי עמידר ומשרד הבינוי והשיכון במקום. במכתב אחר ציין הקבלן שמבנה אשר נתקבל קבלה ראשונית ע"י עמידר, לאחר שביצע בו את כל התיקונים שהיא ביקשה, עדיין לא נמסר לה סופית, ולפיכך הודיע שתמה אחריותו לגבי תיקוני שנת האחריות. לפי גירסת שו"פ נבעה הדחייה מהעדר מועמדים לאכלוס ואילו לפי גירסת עמידר היא נמנעה מקבלת המבנים כל עוד לא מסרה לה שו"פ את מלוא המסמכים הדרושים.

למועד סיום הביקורת בוצעו שיפוצים בדירות בשלושה מהמבנים שנפרצו וניזוקו בהיותם אטומים; בהתאם לנתוני שו"פ הגיעה עלות השיפוצים עד אוקטובר 1981 ל-320,000 שקלים. הקצבות המשרד לשיפוצים במבנים אלה היו 511,000 שקלים, לא כולל עבודות זיפות גגות, מערכות חשמל בהדרי המדרגות, וכן הוצאות שמירה ממועד ביצוע השיפוצים ועד אכלוס המבנים. הוצאות השמירה לחודשים אפריל—אוגוסט 1981 בלבד, בשלושה מבנים אלה הגיעו, לפי נתוני שו"פ, ל-183,000 שקלים. הדירות בבתיים אלה מוצעות למכירה על ידי שו"פ, וכמה מהן נמסרו לעמידר להשכרה.

העדר מועמדים לאכלוס

באשקלון הוקמו שלושה בתים ובהם 96 דירות. עד מועד סיום הבנייה בשנת 1976 לא קבע המשרד את יעוד המבנים, ולפיכך לא אוכלסו. במאי 1977 קבע המשרד ששני מבנים יאוכלסו בעולים על ידי חברת עמיגור, אולם רק בסוף 1979 ניאותרה זו לקבל את אחד המבנים. בתקופה שהבתים היו פנויים הם נפרצו, ופריטים שונים של נגרות, חשמל ואינסטלציה נגנבו או הושחתו. הנזקים באחד הבתים הוערכו בספטמבר 1978 בכ־31,000 שקלים. ביוני 1979 החליט המשרד שבית אחד יימכר ע"י שו"פ. בדיקת המבנה לפני הוצאת הדירות למכירה העלתה, שכתוצאה מפריצות נגרמו נזקים והיה צורך בביצוע תיקונים; עבודות השיפוץ נמסרו לקבלן שיפוצים בסכום של כ־74,000 שקלים. כעבור חודש נמסר לאותו קבלן ביצוע התיקונים בהיקף כספי של כ־77,000 שקלים, גם בבית נוסף שיועד לעמיגור.

בבית שאן נבדק אכלוסם של בית רב קומות ובו 34 דירות ושל בית נוסף ובו 22 דירות. הבית הראשון נמסר לעמידר ביוני 1977, והשני — בדצמבר 1978. הבתים, שיועדו לקליטת עולים, לא אוכלסו במשך שנים, והם נפרצו וניזוקו. בפברואר 1981 התלוננה המועצה המקומית בית שאן בפני המשרד ובפני משרד מבקר המדינה על העזובה השוררת באחד המבנים הריקים, ובין השאר כתבה: "תריסים ושמשות שבורים... נפרצו הדירות ונעקרו כל הפריטים כמו אסלות, כיורים, ברוזים, הושחת הכל. בפנים זוהמה ועזובה".

רק לאחר שהמבנים עמדו ריקים, האחד כשנתיים וחצי והשני כארבע שנים, החליט המשרד, באוקטובר 1981, לאטום את אחד המבנים, מאחר והשכרתו בתנאי שכר דירה לפי בקשת עמידר תפגע לדעת המשרד, בהליכי המכירה של דירות פנויות בבית שאן. ביוני 1981 אושר שינוי יעודו של המבנה השני להשכרה בתנאי שכר דירה חופשי לזוגות צעירים, וכן אושר שיפוצו בהקצבה של 37,000 שקלים לכל דירה.



בהעברת בתים לחברות המאכלסות קשורים כמה גופים: המשרד, שו"פ, עמידר, חברות מאכלסות אחרות וכן קבלנים. בהעדר תיאום מוקדם ושוטף ביניהם בנושאים של הבנת תכניות, הליכי רישוי, ביצוע עבודות, פיקוח, תחזוקה ואכלוס, נוצרו עיכובים ופיגורים בהשלמת הבנייה בהעברת המבנים ובאכלוסם המסודר. כתוצאה מהעיכובים והפיגורים, רבו תופעות של השחתת רכוש בבתים הנגרמו נזקים כספיים ניכרים.

לדעת הביקורת על משרד הבינוי והשיכון לנקוט בצעדים תקיפים כלפי כל הגופים הקשורים במסירת מבנים ובקבלתם, כדי שיקפידו למלא את החובות. הקפדה זו תאפשר קידום ההליכים וההפדרים בין הגופים במטרה להבטיח מסירה של מבנים מתוקנים, כשהם ראויים לדיוור, חיוב החברות המאכלסות לשמור על הרכוש ואכלוס המבנים במועד. במיוחד עומה על המשרד להקפיד על שמירת ההליכים שנקבעו, כדי להכריע תוך זמן קצר במקרים שבהם מתעוררים חילוקי דעות בין הצדדים בנושאים הנוגעים להעברת המבנים.

יישוב הבדואים בנגב

האוכלוסיה הבדואית בישראל מצוייה בעיקר בגליל ובנגב ומקצתה גם באזור רמלה לוד. בגליל מונה אוכלוסית הבדואים כ־32,000 נפש ואילו בנגב כ־45,000 נפש. הבדואים בנגב פרוסים על שטח גדול, כ־1.5 מיליון דונמים, בבקעת באר שבע—ערד והם מאורגנים ב־22 מסגרות שבטיות, המשתייכות לשלוש מסות: התיאהא, העזאזמה והתראבין.

מאז קום המדינה חלו שינויים באורחות חייהם של הבדואים בארץ, בעיקר בתנאי התעסוקה והמגורים. בעוד שאוכלוסית הבדואים היתה בעבר אוכלוסייה של נוודים, החיים בעיקר על מרעה צאן ועבודת אדמה, עברו הבדואים בהדרגה לתעסוקה ביישובים היהודיים כעובדים שכירים וכקבלנים במקצועות שונים, הנדרשים במשק הישראלי. כיום כ־20% מכוח העבודה שלהם עוסק בחקלאות. שינוי זה במבנה התעסוקה לווה בתהליך של התיישבות הבדואים סמוך לאזורי התעסוקה, שכלל

הקמת בתי קבע מבנייה קשה וצריפים במקום המאהלים המסורתיים. לעתים קרובות הקמת בתים אלה נעשתה בלא היתר בנייה ועל אדמות מדינה, שהבדואים טוענים עליה לזכויות חזקה. סקר שנערך בשנת 1976 מטעם ועדת הבדואים העליונה (ראה להלן) הראה, כי באותה שנה נמצאו כ-5,000 מבנים פזורים בשטחי הנגב, מהם כ-3,800 מבנים, שהוקמו בלא היתר.

במסגרת חובותיה של המדינה לאזרחיה על הממשלה לדאוג לאוכלוסיית הבדואים בנושאים כמו חינוך, בריאות, מים, חשמל ודרכי גישה. לממשלה יש עניין בעידוד התיישבותם של הבדואים במקומות קבע, כדי שתוכל למלא את חובותיה כלפיהם ברמה ובהיקף נאותים, וכדי למנוע המשך תפישתן של אדמות המדינה ולבלום את הבנייה הבלתי חוקית הנושית על ידם*.

החלטות הממשלה ליישוב הבדואים בנגב

במאוס 1962 החליטה הממשלה על הקמת ועדה בין-משרדית, שעליה הוטל לבדוק הצעות לאיתור מקומות בנייה למגורים לאוכלוסיית הבדואים שבנגב. כמו כן החליטה הממשלה למנוע, בכל האמצעים החוקיים, הקמת מבנים בנגב בלי רשיון. הוועדה הגישה המלצותיה בספטמבר 1962 ועל יסוד המלצות קיבלה ועדת השרים לענייני כלכלה (להלן ועדת השרים) החלטות כלהלן:

באוגוסט 1964 החליטה ועדת השרים על הקמתן של 100 יחידות דיור ראשונות בתל שבע (ראה מפת יישובי הבדואים בנגב בעמוד הבא). על משרד השיכון הוטלה האחריות לתכנון הבנייה ולביצועה, בתיאום עם עיריית באר שבע ועם גופים אחרים הנוגעים לעניין.

בספטמבר 1965 אישרה ועדת השרים הקמתם של שלושה מקומות יישוב לבדואים — תל שבע, רהט וכסיפה (תל מלחתה). באותה החלטה נקבעו העקרונות הבאים להקמת יישובים אלה:

(א) כל מקום יתוכנן כיחידה שלמה, שתכלול מגרשי בנייה, מוסדות חינוך, מרפאה ומבני ציבור אחרים כבישי גישה, מי שתייה, חשמל וכו'.
מיד עם השלמת התכנון יבוצעו עבודות הפיתוח, הקמת המבנים הציבוריים והשירותים, אשר יומנו מתקציב המשרדים הנוגעים בדבר. כאשר שלבי התכנון יאפשרו מסירת מגרשים לבנייה, יינקטו צעדים נגד הבנייה הבלתי סדירה.

(ב) כל ראש משפחה יהיה זכאי לקבל בחכירה מגרש לבניית מגורים של קבע בתנאים נוחים. הממשלה תיתן למשתכן הלוואת משכנתא ל-25 שנים, בשיעור של 70% מהמחיר הבסיסי של יחידת דיור.

(ג) האחריות לביצוע ההחלטות הנ"ל הוטלה על ועדה בין-משרדית, שחברים בה היו היועץ לענייני ערבים במשרד ראש הממשלה (יושב ראש) ונציגים של מינהל מקרקעי ישראל, ומשרדי השיכון, החקלאות, העבודה והפנים (להלן ועדת הבדואים העליונה).

(ד) ניתן יפוי כוח לוועדה, שתבריה היו המנהל הכללי של משרד החקלאות (יושב ראש) והמנהלים הכלליים של משרדי העבודה, הפנים והשיכון וכן הממונה על התקציבים שבמשרד האוצר (להלן ועדת המנכ"לים), כדי להחליט בעניין אתרים נוספים ליישובי קבע לבדואים בנגב ובדבר שיעור הריבית על הלוואות כדלעיל.

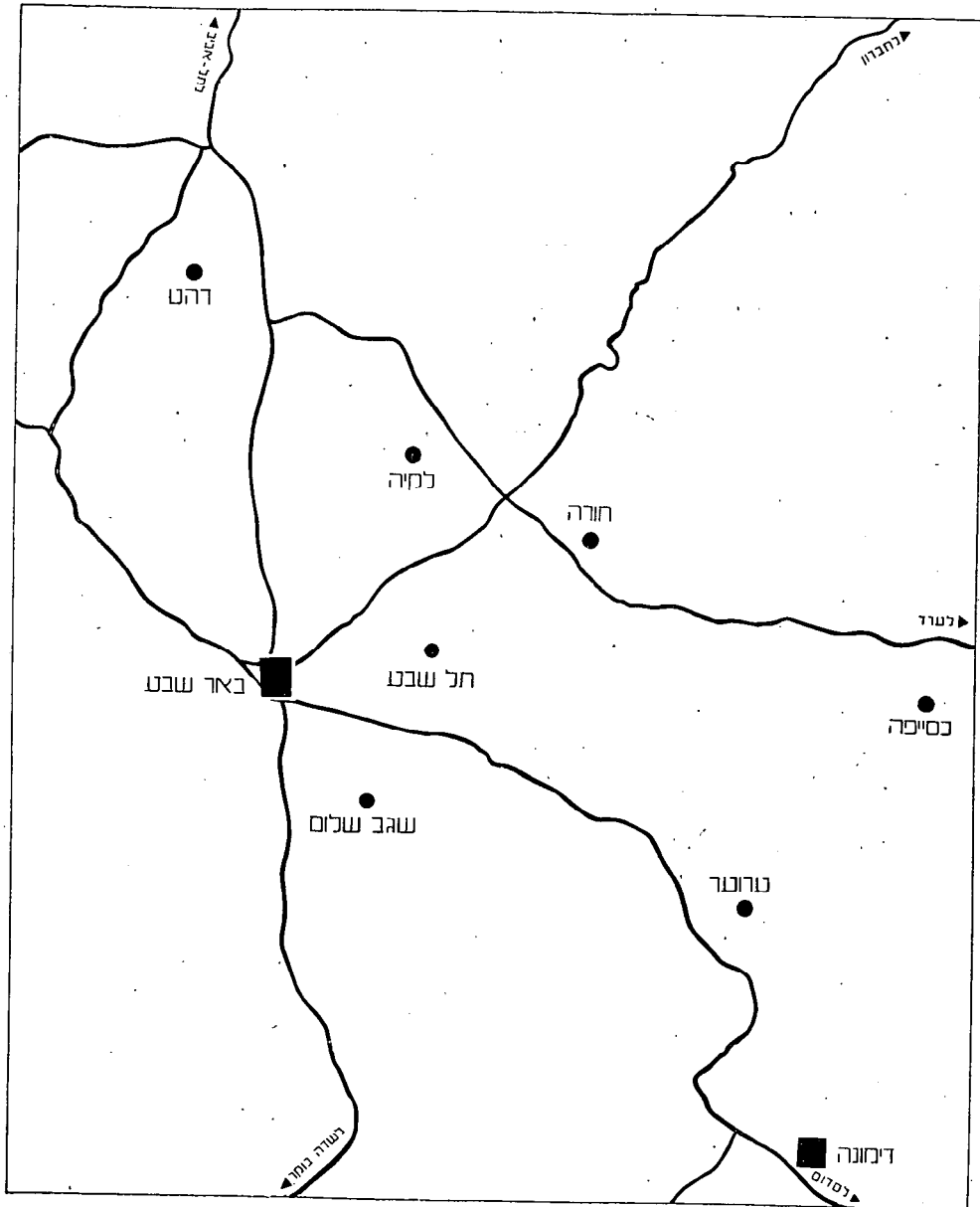
בחדשים אוקטובר 1980 — יולי 1981, בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את פעולות ועדת הבדואים העליונה וסדרי עבודתה וכן את פעולות משרדי הממשלה לביצוע ההחלטות בדבר הקמת יישובים לבדואים בנגב. הביקורת התרכזה במיוחד בבדיקת הפעולות, שנעשו החל בשנת 1976 ואילך. היא נערכה בלשכת היועץ לענייני ערבים שבמשרד ראש הממשלה, באגף התקציבים שבמשרד האוצר, ובאגף הפרוגרמות ומחוז הנגב שבמשרד הבינוי והשיכון. בבדיקת השלמה נערכו במחוזות הדרום של משרד הפנים ושל מינהל מקרקעי ישראל (להלן ממ"י).

פעולת ועדת הבדואים העליונה

בהחלטה של ועדת השרים מספטמבר 1965 הוטלה, כאמור, האחריות להקמת היישובים על ועדת הבדואים העליונה. בעקבות מינויה החלה ועדה זו לפעול להקמתם של היישובים הראשונים לבדואים (ראה להלן). באוקטובר 1972 החליטה ועדת השרים לצרף גם נציג של משרד המשפטים לוועדת הבדואים העליונה.

* בענין יישוב הבדואים בנגב, ראה גם דו"ח שנתי 31 של מבקר המדינה, עמ' 396.

יישובי הבדואים בנגב



בנובמבר 1976 החליטה ועדת הבדואים העליונה על חלוקת תפקידים וסמכויות בינה לבין ועדות משנה שמינתה, כלהלן:

(א) ועדת הבדואים העליונה: תפקידה להחליט על פרוייקטים ליישוב הבדואים ולהכין מדי שנה בשנה הצעת תקציב לביצועם. התקציב ייכלל במסגרת תקציב משרד הבינוי והשיכון, שנקבע כאחראי בפני הוועדה לביצוע הפרוייקטים.

(ב) ועדת מעקב: תפקידה לעקוב אחר ביצוע הפרוייקטים. על משרד הבינוי והשיכון להמציא מדי חודשיים לוועדה זו תמונת מצב על ביצוע התקציב, ולהביא לאישורה שינויים בביצוע התוכניות. מתפקיד הוועדה גם לקיים מגעים עם משרד האוצר והמשרדים האחרים הנוגעים בדבר. לוועדת המעקב מונו שישה עובדים בכירים של משרדי הממשלה, רובם חברי ועדת הבדואים העליונה.

(ג) ועדת אכ"ל: מתפקידה של ועדה זו הוא לקיים קשר עם האוכלוסיה הבדואית לשם עידודם להתיישב ביישובי קבע; הקמת אגודות מים, שתפקידן לטפל באספקת מים ליישוב; פתרון בעיות בין-שבטיות ובין-מחלתיים. חברי הוועדה נמנו על הדרג של עוזרים למנהלים המחוזיים של המשרדים השונים.

המשרדים, המיוצגים בוועדת הבדואים העליונה לפי החלטת ועדת השרים, לא קבעו מטעמם נציגים קבועים לוועדה על פי כתבי מינוי, ועובדים שונים של המשרדים השתתפו ברישיונותיה. בדיוני הוועדה ובקבלת החלטותיה השתתפו גם נציגים של משרד האוצר ומשרד התעשייה, המסחר והתיירות, שלא נקבע להם ייצוג על ידי ועדת השרים.

הוועדה לא פונסה כפרקי זמן סבירים, כדי שתוכל למלא את תפקידה כאחראית לביצוע החלטות הממשלה. כך למשל לא פונסה הוועדה כמשך שנה וחצי, מנובמבר 1976 ועד למאי 1978, ורק המישה חודשים לאחר מכן, באוקטובר 1978, פונסה פעם נוספת. גם בינואר 1979 ועד ליוני 1979 לא פונסה הוועדה ומאוגוסט 1979 אין היא פועלת כלל (ראה להלן). במשך תקופת פעולתה היא לא הכינה דוחות תקופתיים על הפעולות שנעשו ביישוב הבדואים, שעל פיהם ניתן היה לעמוד על ההתקדמות, שחלה ביישוב הבדואים, ועל הבעיות שדרשו דיון והחלטה להמשך פעולה.

ועדת המעקב, שהוחלט על הקמתה עוד בשנת 1976, לא התכנסה כלל. רק ועדת האיכולס פעלה באופן סדיר וטיפלה בתיאום בין המשרדים המחוזיים, שהיתה להם נגיעה בפעולות השוטפות של יישוב הבדואים; פרוטוקולים מדיניים הועברו ליושב ראש ועדת הבדואים העליונה. למעשה פעלו המשרדים הממשלתיים הנוגעים בדבר ליישוב הבדואים במסגרת תפקידיהם המקובלים.

בתשובה להערות הביקורת הודיע יושב ראש ועדת הבדואים העליונה, היועץ לענייני ערבים, בנובמבר 1981, שהוועדה התכנסה בשנים האחרונות לפעולתה כדי לקבל החלטות עקרוניות או החלטות מנחות ולדיונים בפרוגרמות, ואילו ועדת האיכולס פעלה באופן סדיר וחבריה עמדו בקשר יום-יומי עם הממונים עליהם, שהם גם חברים בוועדת הבדואים העליונה.

משרד הבינוי והשיכון השיב למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1981, תוך התייחסות לפעולותיה וסמכויותיה של ועדת הבדואים העליונה, כי המשרד ראה תמיד בוועדה ובמוסדות המשנה שלה פורום מתאם בלבד; ואילו אגף התקציבים במשרד האוצר, בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1981 הסביר, שלאחר שהוועדה קבעה אתרי יישובי הקבע, ראה האגף חובה לעצמו להביא לריכוז הטיפול באתרי הקבע בידי גורם אחד: משרד הבינוי והשיכון; לדעתו ריכוז הביצוע בידי משרד זה, שהוא גם בעל המשאבים התקציביים, הוא היעיל ביותר.

לדעת הביקורת ועדת השרים כהחלטתה הטילה כמפורש את האחריות לביצוע החלטותיה בנדרו על ועדת הבדואים העליונה. אם היו לחברים בוועדה השנות לגבי אחריותה של הוועדה ודרכי פעולתה, מן הנכון היה לפנות לוועדת השרים כדי שזו תחליט, אם תראה לנכון, על שינוי במעמדה ובאחריותה של ועדת הבדואים העליונה.

החלטות עיקריות של ועדת הבדואים העליונה וביצוען

אישור יישובים נוספים

בשנת 1973 החליטה ועדת הבדואים העליונה להמליץ על הקמתם של ארבעה יישובי קבע לבדואים בנגב, נוסף לתל שבע, רהט וכסיפה, שעליהם החליטה ועדת השרים והם: חורה, בית פלט, שגב שלום ולקיה. ב-1975 החליטה הוועדה לבטל את המלצתה הקודמת בדבר הקמת היישוב בית פלט.

ועדת השרים, בהחלטתה מספטמבר 1965, הסמיכה כאמור את ועדת המנכ"לים להחליט על הקמת יישובים נוספים. באוגוסט 1973 פנה יושב ראש ועדת הבדואים העליונה לחברי ועדת המנכ"לים ובקשם לאשר הקמת היישובים הנוספים. אישור כזה לא נתקבל. אף על פי כן בוצעו על פי פרוגרמות שאושרו על ידי הוועדה עבודות תכנון ופיתוח במקומות אלה, שכללו עבודות עפר, סלילת כבישים, הנהגת רשת מים והקמת בתי ספר. בנובמבר 1978 החליטה הממשלה, לאחר חתימת הסכם קמפ־דייוויד על הקמת ועדת שרים לענייני הבדואים בנגב, ועל הקצבת סכומים לעבודות פיתוח ביישובים הנוספים. בדצמבר 1978 פנה יושב ראש ועדת הבדואים העליונה ליושב ראש ועדת השרים לענייני הבדואים בנגב, וביקש להביא לאישורה את הקמת היישובים. פנייה נוספת בענין הוגשה לאותה ועדת שרים במאוס 1979, אולם אישור כזה לא נתקבל. הקמת היישובים הוקפאה בשנת 1979 אחרי שהתעוררו ספקות לגבי מיקומם (ראה להלן).

תכנית אב ליישוב הבדואים

ב־1975 החליטה ועדת הבדואים העליונה להטיל על צוות מתכננים להכין תכנית אב ליישוב הבדואים בנגב, שהייתה אמורה להיות חלק מתוכנית המיתאר של מחוז הדרום. הצוות התחייב לסיים את עבודתו תוך שמונה חודשים. למעשה הסתיימה הכנת תכנית האב לאחר שנתיים. ביוני 1979 החליטה ועדת הבדואים העליונה למנות ועדת משנה, בראשות הממונה על מחוז הדרום שבמשרד הפנים, כדי לנסח את ההמלצות של צוות המתכננים ולהביאם לאישור ועדת הבדואים העליונה.

עיקרי ההמלצות שהגיש צוות המתכננים לוועדת הבדואים העליונה היו: אוכלוסית הבדואים בבקעת באר שבע—ערד תיושב בששה יישובי קבע, שגודלם יהיה מ־10,000 נפש ועד ל־25,000 נפש; בניית בתי המגורים תיעשה ביוזמתם, בתכנונם ובביצועם של התושבים הבדואים עצמם. למטרה זו יימכרו להם מגרשים בני דונם אחד לפחות.

המלצות אלה תאמו את הפעולות, שבוצעו בשטח עוד קודם לכן, והביאו בחשבון את המבנה החברתי והשבטי של האוכלוסיה הבדואית: בכל יישוב בדואי יתוכננו כמה שכונות ובהן יוקצו מגרשים לפי שבטים ופלגים, בלא לערב פלגים שונים בשכונה אחת. כל שכונה תכיל כ־100—200 מגרשים לבנייה ולהתוכנן כניסה נפרדת, שאינה עוברת בשכונה אחרת, כך שהבדואים המתגוררים באותה שכונה, יראו בה את היישוב שלהם, ואילו השכונות הסמוכות, יהיו לגביהם "יישובים סמוכים". מבנה שכונתי כזה נועד להקהות את הניגודים שבין קבוצות הבדואים השונות, שקודם לכן היו מפורזים ביותר ממאה אתרים.

באוגוסט 1979, לאחר שעלה על הפרק נושא פינוי הבדואים מאיזור תל־מלחתה, עקב בניית שדה תעופה באיזור זה לאחר הסכם קמפ־דייוויד (ראה להלן), החליטה ועדת הבדואים העליונה להפסיק את הטיפול באישור תכנית האב.

הקצאת משאבים

בנובמבר 1976 קיבלה ועדת הבדואים העליונה החלטה להקים לאלתר תשתית לכל יישובי הקבע של הבדואים. במאי 1978 חזרה הוועדה ואישרה מחדש החלטה זו. הוועדה ביקשה בכך להבטיח, שיוכנו בעבור הבדואים מקומות יישוב אחדים, שיעמדו לבחירתם. באוקטובר 1978 החליטה הוועדה, שיש לפתח את כל היישובים, שבהם כבר הוחל בהכנת תשתית כדי שיישוב אחד — רהט לא יגדל מעבר למתוכנן. על אף זאת אישרה אותה ועדה, בתקופה שאליה מתייחסות ההחלטות האמורות, פרוגרמות לפיתוח יישובי הבדואים תוך העדפה בולטת של היישוב רהט, כפי שיוצא מהטבלה הבאה, שבה מפורטים התקציבים, שאישרה הוועדה ליישובים השונים בשנים 1977—1979 (באלפי שקלים):

ש"ה	רהט	לקיה	חל שבע	כסיפה	חורה	שגב שלום	ס"ה
1977	2,100	240	300	3	40	—	2,683
1978	1,970	2,050	870	—	280	7	5,177
1979	16,580	4	1,630	260	—	—	18,474
ס"ה	20,650	2,294	2,800	263	320	7	26,334

בנובמבר 1981 הסביר יושב ראש ועדת הבדואים העליונה למשרד מבקר המדינה, שהתקצאות לרהט נבעו מן הצורך להמשיך בפיתוח בעבור הבדואים שהתכוונו לבנות על המגרשים שרכשו ביישוב זה.

לדעת הביקורת הקצאת המשאבים לרהט, במיוחד בשנת 1979, היתה ללא כל יחס לשאר היישובים שהוחלט להקים, ושגם בהם נמכרו לבדואים מגרשים לבניית בתיהם. הקצאת משאבים מתאימה יכלה להמריץ התפתחותם המקבילה של יישובים אלה ולמנוע ריכוז גדול של בדואים ברהט בתקופה קצרה.

הקמת ועדות משנה אד-הוק

בנובמבר 1976 החליטה ועדת הבדואים העליונה להקים ועדה, שתבחן את גובה השתתפות המשתכן בעלות התשתית וכן את סכומי ההלוואות. בינואר 1979 החליטה הוועדה על הקמת ועדות משנה, שתבדוק נחיצותה וחיוניותה של עיירה נוספת באזור הדרומי-מזרחי של בקעת באר שבע-ערד. שתי ההחלטות לא קוימו.

הקמת היישובים

ב־1968 הוחל בהקמתו של היישוב הבדואי הראשון בנגב בתל שבע. משרד השיכון בנה 45 יחידות דיור, שתי חנויות, מרכז קהילתי ומרפאה. רק מחצית מהדירות שהוקמו נרכשו על ידי הבדואים והיתר נותרו פנויות במשך זמן רב. מצב זה הוסבר על ידי המשרדים הנוגעים בדבר בחששם של הבדואים מכך, שרכישת דירות תפגע בתביעותיהם על קרקעות שהחזיקו בהן, וכן באי התאמת התכנון לציפיות הבדואים: לכל בית הוקצה שטח של חצי דונם שלא סיפק אותם וגם לא נראו להם ההפרדה בין הבתים לפי משפחות שונות ומיקומם ביישוב.

בשנת 1970 הוחל בפיתוח רהט, בהתבסס על הלקחים שהופקו מהקמת תל-שבע. הוחלט, שמשרד הבינוי והשיכון יערוך את התכנון והפיתוח: חלוקת השטח למגרשים, ביצוע עבודות כבישים, מים, חשמל והקמת מוסדות ציבור; ממ"י ימכור מגרשים בגודל של דונם לבנייה עצמית, שתמומן בחלקה בהלוואות ממשלתיות, שיתן משרד הבינוי והשיכון במתכונת דומה לתכנית "בנה ביתך". באופן זה תוכננו יישובים נוספים לבדואים ונמשך פיתוח השטח בתל-שבע.

במחצית הראשונה של שנת 1981 היו שישה אתרים שבטיפול ועדת הבדואים העליונה בשלבי הקמה שונים. באתרים אלה תוכננו למכירה 7,006 מגרשים; בפועל נרכשו 3,529 מגרשים ולגבי 1,650 מהם הוגשו בקשות להיתרי בנייה, כמפורט להלן:

היישוב	מספר המגרשים המתוכננים	מספר המגרשים שנרכשו	מספר הבקשות להיתרי בנייה
רהט	2,590	1,994	1,450
תל-שבע	1,275	388	200
לקיה	1,287	458	—
שגב שלום	504	186	—
כסיפה	904	106	—
חורה	446	397	—
סה"כ	7,006	3,529	1,650

בשנות הכספים 1974—1980 השקיע משרד הבינוי והשיכון סך של כ־320 מיליון שקל (משוערך לפי מדד מחירי תשומה בבנייה למגורים לחודש נובמבר 1981) בפיתוח היישובים לבדואים, למעט הוצאות תכנון והלוואות למשתכנים (בתקופה 1964—1974 השקיעה הממשלה סכום נוסף של כ־1.1 מיליון שקל בערכים היסטוריים). ההשקעות התחלקו לפי המקומות כלהלן:

רהט — 190 מיליון שקל; תל-שבע — 32 מיליון שקל; כסיפה — 28 מיליון שקל; לקיה — 15 מיליון שקל; חורה — 4.6 מיליון שקל; שגב שלום — 1.7 מיליון שקל; ערוער * — 22.7 מיליון שקל. כמו כן הושקע סך של 26 מיליון שקל בפרוייקטים אזוריים, המיועדים ליישובי הבדואים.

* יישוב זה נוסף בשנת 1980 במסגרת הפעולה לפינוי אזור תל מלחה (ראה להלן).

רק בשני יישובים נבנו בתים על המגרשים שנרכשו: בתל-שבע וברהט. ברבים מהמגרשים שנרכשו ברהט הושלמה הבנייה ומתגוררת במקום אוכלוסייה בת כ-14,000 נפש ב-23 שכונות. יישוב זה מתוכנן על שטח נרחב של כ-9,000 דונמים (כגודל קרית גת). ביישוב הוקמו חמישה בתי ספר, בהם לומדים כ-3,200 תלמידים במסגרת יום לימודים ארוך, מרפאת קופת חולים ותחנה לאם ולילד וכן הוקצה שטח לאיזור תעשייה; תוכננו בית ספר להכשרה מקצועית ומרכז מסחרי. רהט הוא היישוב הגדול והמבוקש ביותר על ידי הבדואים, כיוון שהוא עונה במידה רבה על צורכיהם. בספטמבר 1980 הוקמה במקום מועצה מקומית קרואה, בראשות סגן מנהל מחוז הנגב של משרד הבינוי והשיכון, שחברים בה שבעה נכבדים מבני המקום וארבעה עובדי מדינה.

מכירת מגרשים

בהחלטה של ועדת השרים מספטמבר 1965, שקבעה את האתרים ליישובי הבדואים בנגב, נקבע, שכל ראש משפחה יהיה זכאי לקבל בחכירה מגרש לבניית מגורים של קבע בתנאים נוחים. בהחלטה נוספת של ועדת השרים מאוקטובר 1972 נקבע, שהמגרשים למטרה זו יימכרו לבדואים. מכירת המגרשים נעשתה בדרך כלל לאחר גמר התכנון וחלוקת היישוב לשכונות והקצאת המגרשים בכל שכונה. ועדת האכלוס קבעה את ייעוד השכונות לפי השבטים והפלגים השונים ואילו את ההפנייה לממ"י, למכירת מגרש למועמד זה או אחר, נתן עובד משרד הבינוי והשיכון במחוז הנגב, האחראי לאכלוס הבדואים. לא נקבעו הסדרים לאופן הקצאת המגרשים. על פי ההפנייה חתם ממ"י על חוזה המכירה עם המועמד. עד לסוף אוגוסט 1981 נמכרו 3,529 מגרשים.

ביוני 1977 קבעה ועדת האכלוס קריטריונים למכירת המגרשים, שלפיהם הם יימכרו לראשי משפחות, לגרושות ולאלמנות; בפברואר 1978 החליטה ועדת האכלוס, שיימכרו מגרשים גם לבדואים בודדים, שגילם הוא מעל 18 שנה, כל זאת בניגוד להחלטת ועדת השרים משנת 1965 שקבעה כי מגרשים יימכרו לראשי משפחה בלבד. הביקורת העלתה, שעוד לפני קבלת החלטות אלה נמכרו מגרשים אפילו לבדואים שגילם נמוך מ-18 שנים ושאינם ראשי משפחה. היה גם מקרה, שבו ניתנה הפנייה לרכישת מגרש לערבי יליד עכו המתגורר בלוד ושאינו נמנה על הבדואים, והמגרש אכן נמכר לו.

לדעת הביקורת סדרי מינהל תקינים מהייבום, שהפניית מועמדים וחלוקת המגרשים ביניהם תיעשה שלא על ידי עובד יחיד ושיוקבעו הסדרים מתאימים לדרך הקצאת המגרשים בין המועמדים.

בשלהי 1974, כאשר הביקוש למגרשים עלה על היצע המגרשים המתוכננים, שהיו ברשות ממ"י, החליטה ועדת הבדואים העליונה למכור אופציות למגרשים ביישובים, שתכנונם עוד לא הושלם. רוכשי האופציות שילמו על כך מחיר זהה למחיר שנגבה מרוכשי המגרשים והוסכם, שממ"י רשאי להציע לבעל האופציה מגרש חליפי ביישוב אחר, אם תוך שלוש שנים לא יתכנן היישוב, שבו נמכרו האופציות. מספר ניכר מהאופציות מתייחסים למקומות כמו לקיה, שגב שלום וחורה, שהקמתם, כאמור, הוקפאה ב-1979.

מחירי המגרשים

ועדת הבדואים העליונה קבעה את מחירי המגרשים על בסיס הערכת השמאי הממשלתי למגרשים בשטח של דונם אחד בלא לכלול את הוצאות הפיתוח. לפי ההערכות שנתקבלו מהשמאי הממשלתי לשנים 1977-1981 נעו מחירי המגרשים ברהט, שהביקוש להם היה רב, מ-1,000 שקל ב-1977 עד 40,000 שקל ב-1981, בעוד שבשגב שלום וחורה, שהיו פחות מבוקשים, נע מחירם מ-375 שקל בשנת 1977 עד 20,000 שקל בשנת 1981.

רוכשי המגרשים לא הוייבו לשאת בהוצאות הפיתוח, הכוללות תכנון וכיבוע עבודות עפר וכבישים, אספקת מים, ביוב וחשמל. הוצאות אלה נוספו לתקציב משרד הבינוי והשיכון בהוצאה מוחלטת; במשרד הבינוי והשיכון לא נערך במשך השנים תחשיב עלויות של הוצאות הפיתוח למגרש. על פי תחשיב, שהוכן על ידי גורם ציבורי בפברואר 1981, הייתה עלות הפיתוח של מגרש בן דונם אחד 53,000 שקל לפי מדר ינואר 1981 (משיערוך סכום זה לנובמבר 1981 מתקבל סך של 94,000 שקל). אי-היוב רוכשי המגרשים בהוצאות הפיתוח מהווה סובסידיה ניכרת עבורם. עניו זה היה נושא לדיונים בין הגופים השונים, שטיפלו

כיישוב הבדואים כנגב, אולם לא נתקבלה בו החלטה מחייבת. באוקטובר 1980 החליטו משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון להפסיק את מכירת המגרשים עד לערכון מדיריהם וקביעת הסדר לגבי היוב הרוכשים בהוצאות הפיתוח. אך בנובמבר 1981, כאשר הודעה מכירת המגרשים ככמה יישובים, הם נמכרו בלא היוב בהוצאות האמורות.

בסוף 1981 הודיעו משרד האוצר, משרד הבינוי והשיכון וממ"י בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה, שלהבא יימכרו המגרשים תוך עלייה הדרגתית בחיוב בהוצאות הפיתוח, בד בבד עם הגדלת הסיוע לבנייה.

הלוואות למשתכנים

משרד הבינוי והשיכון אישר הלוואות למשתכנים למימון הבנייה העצמית בתנאי ששטח הבנייה אינו גדול מ-195 מ"ב ברטנו. בתקופה אפריל 1979 — מארס 1981 ניתנו הלוואות בסכום כולל של 650,000 שקל. שחרור הכספים ללווה נעשה בתשלומים שווים בהתאם להתקדמות הבנייה, לפי אישור משרד הבינוי והשיכון. להלן גובה הלוואות שניתנו ותנאיהן: רווק מעל גיל 18 — עד 8,000 שקל, משפחה בת 2-4 נפשות — עד 12,000 שקל, משפחה בת 5-9 נפשות — עד 14,000 שקל, משפחה בת 10 נפשות ויותר עד 16,000 שקל. הלוואות ניתנו ל-20 שנה בריבית של 5% מחצית הסכומים ניתנו בתנאי הצמדה למדד המחירים לצרכן. לבדואים ששירתו בצה"ל אושרה תוספת הלוואה לא צמודה בסך של 2,000 שקל.

ההלוואות ותנאיהן הן בתחולה מיוני 1979. מיוני 1979 ועד לאוקטובר 1981 עלה מדד מחירי תשומה בבנייה למגורים כ-600% בקירוב. כתקופה זאת עודכנו תכניות הסיוע של זכאים אחרים של המשרד פעמים אחדות.

ועדת השרים הסמיכה כאמור בספטמבר 1965 את ועדת המנכ"לים לקבוע את גובה הריבית על הלוואות למשתכנים הבדואים, והחליטה, שההלוואה שתיתן להם לפרעון במשך 25 שנה תהיה כשיעור של 70% ממחיר בסיסי של יחידת דיור. ועדת המנכ"לים לא קבעה את גובה הריבית, וסכומי הלוואות לא עודכנו על פי השינוי שחל במחיר הבסיסי של יחידת דיור. אגף התקציבים שבמשרד האוצר הסביר למשרד מבקר המדינה, כי ערכון הסיוע נעשה כפורום הרגיל, המשותף למשרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר, המערך את כלל תוכניות הסיוע לדיור. למעשה הסיוע הכולל לבדואים גדל כשיש לכך, שהמחיר שנקבע לבדואים בעבור הקרקע, קטן בהרבה מערך הקרקע בתוספת עלות הפיתוח. לדעת הביקורת, הסכרים אלה היו צריכים להיות מופנים לוועדת השרים, כדי שתחליט אם יש מקום לשנות מהחלטתה.

בנובמבר 1981, לאחר מועד סיום הביקורת, החיל משרד הבינוי והשיכון על המשתכנים הבדואים את תוכנית הסיוע למיעוטים שבמגזר הכפרי, שכללה מתן הלוואות בסכומים גבוהים יותר באופן משמעותי. לפי תוכנית זו יוכלו המשתכנים לקבל הלוואות בסכום של עד 139,000 שקל ל-20 שנה, שרובו צמוד ונושא ריבית של 2% לשנה. הלוואות יועדו למשפחות בלבד ודורגו לפי גודלן.

השגת יעדי התכנית ליישוב הבדואים

הממשלה קיבלה עוד בשנים 1962-1965 החלטות בדבר מתן סיוע לבדואים כנגב לשם יישובם במקומות קבע בשלושה אתרים. ועדת הבדואים העליונה הגדילה את מספר היישובים לשישה. ביסוד ההחלטות היתה מדיניות הממשלה לשפר את תנאי מגוריהם של הבדואים ולספק להם שירותים ממלכתיים ועירוניים ברמה ובהיקף נאותים. יחד עם זאת הדגישה הממשלה, כי כאשר שלבי התכנון יאפשרו מסירת מגרשים לבנייה, יינקטו צעדים נגד הבנייה הבלתי סדירה. ואכן, במכתב היועץ לענייני ערבים אל שר הבינוי והשיכון מיולי 1979 הודגשו שתי המטרות של התכנית: לתת לבדואים שירותים מודרניים כראוי למדינה דמוקרטית ומתקדמת ולהסדיר את הבעלות על כשני מליון רבע דונם אדמות מדינה, שהבדואים טוענים לבעלות עליהן.

בפועל הוקמו עד למועד סיום הביקורת, שתי עיירות בלבד, ויתר האתרים הם עדיין בשלבי תכנון והקמה ראשוניים. אשר לבנייה הבלתי חוקית, עולה מן המסמכים, שבעניין זה הושגה מטרת התכנית באופן חלקי בלבד: סקר שנערך ביוני 1976, העלה, שמספר המבנים הבלתי חוקיים הגיע עד לאותו מועד ל-3,800 בערך. בתזכיר מנהל מתון, הדרום של ממ"י מאוגוסט

1978 נאמר, כי בשנים האחרונות התרבו בקצב מפורר המבנים הבלתי חוקיים הנבנים על ידי הבדואים למגוריהם. מאידך, לפי נתוני משרד הפנים כוצעו כעשרים השנים האחרונות 6 צוותי הריסה בלבד מתוך כ-1,000 פסקי דין להריסת מבנים בלתי חוקיים. לא נמצאו נתונים מעודכנים יותר על המבנים הבלתי חוקיים.

עניין הסדרת הבעלות על הקרקעות קיימות הערכות מעוגדות: בתזכיר, שהכין מומחה נגישא זה באפריל 1979 לבקשת משרד החקלאות, נקבע, שתכניות היישוב מאז 1965 כרכו את הורדת הבדואים מהאדמות שהחזיקו בהן ואת יישובם בעיירות. עיירת הבדואים הראשונה, תלישבע, לא אוכלסה, מכיוון שהמתיושבים נדרשו לוותר על האדמות שהחזיקו בהן; בעיירות החדשות ויתרו השלטונות על דרישה זו, והן מתמלאות בתושבים, שאין ברשותם קרקעות והם מצליחים לרכוש אותם בררך זו, ואילו תושבי המחוזים באדמות, מנדפים להקים עליהן מבני קבע ולא להצטרף ליישובי קבע. גם בתזכיר פנימי של אגף הנקציבים שבמשרד האוצר, מינואר 1980, נאמר, שהמגרשים נמכרו במחירים סמליים, כדי לעודד בדואים לרכוש מגרשים ביישובים, אולם מרבית רוכשי המגרשים כאן מקרב אוכלוסייה חסרת קרקע, בעוד שהאוכלוסייה, שלה חזקה על קרקעות, מסתייגת מרכישת מגרשים ומעדיפה בנייה בשטח שבו היא יושבת. לעומת זאת ועדת הבדואים העליונה סבורה, כפי שהודיעה למשרד מבקר המדינה, שביישובים מתגוררים בדואים רבים, שיש ברשותם קרקעות, או שיש להם תביעות על קרקעות; בניית התושבים הראשונים ליישובי הקבע — גם אם חלקם לא טענו לבעלות על קרקעות — יצרה תנופה לבניית תושבים נוספים. לדעת הביקורת, מן הראוי היה, שיקויים דיון כפוזום מוסמך, כדי לקבוע באיזו מידה אומנם הרשגו יעדי התכנית בעניין הסדרת הבעלות על הקרקעות ולהפיק את הלקחים הדרושים לשם המשך הפעולה בעתיד.

הטיפול בהקמת יישובי הבדואים לאחר הסכם קמפ-דיוויד

בספטמבר 1978 חתמה ממשלת ישראל בקמפ דיוויד על הסכם המסגרת לשלום עם מצרים. הסכם זה הייב הערכות חדשה ומזורזת של צה"ל בנגב, לאחר העברת כוחותיו מסיני. לפיכך הוחל בתכנון התשתית הבינוי האזרחי והבטחוני בנגב*. ההיערכות בנגב נגעה גם לשטחים, שבהם נמצאים שבטי בדואים, שביישובם עסקו ועדת הבדואים העליונה ומשרדי הממשלה הנוגעים בדבר.

ביולי 1979 פורסמה הצעת חוק "רכישת מקרקעין בנגב (הסכם השלום עם מצרים), התשל"ט—1979". החוק נתקבל בכנסת ביולי 1980. באוגוסט 1979 החליטה הממשלה להקים ועדת שרים לתיאום המדיניות והפעולות במגזר הבדואי שבנגב בהתבסס על הצעת החוק. ועדת שרים זו באה במקומה של ועדת השרים לעניין הבדואים בנגב, שהוקמה כאמור בנובמבר 1978. יושב ראש הוועדה הוא שר האוצר, וחבריה הם: שר הבטחון, שר החקלאות, שר המשפטים ושר הפנים. על ועדה זו הוטל גם להנהיג את עבודתה של ועדה בין-משרדית בראשות נציב המים (להלן הוועדה החדשה), שתוקם לשם קידום ביצוע החוק.

ועדת השרים האמורה התכנסה באותו חודש והחליטה בין היתר: א. פעולותיהם של הגופים העוסקים מטעם הממשלה במגזר הבדואי בנגב ייעשו באמצעות הוועדה החדשה; ב. הוועדה החדשה תיתן עדיפות ראשונה לטיפול בפינוי האיזור המיועד לשדה התעופה בתל מלחתה.

בעקבות החלטת ועדת השרים התכנסה ועדת הבדואים העליונה באוגוסט 1979. בדיון הובעה דעה, שהוועדה החדשה אמורה לפתוח במשא ומתן עם הבדואים ולבחון אלטרנטיבות שונות ליישובם, וייתכן שהיא גם תציע תכנית אב חדשה. לכן החליטה הוועדה להפסיק את עבודתה למשך שלושה חודשים ולא לבצע כל עבודות בשטח, אלא אם תבקש לכך על ידי הוועדה החדשה. עוד הוחלט, שמשרד הבינוי והשיכון יצור מגע עם יושב ראש הוועדה החדשה, כדי לקבל אישורו להמשך העבודות, שכבר הוחל בהן; רשות התכנון והבנייה שבמשרד הפנים תמשיך לתת היתרי בנייה, אולם מכירת, המגרשים בעיירות תופסק לאלתר; כמו כן תופסק העבודה להשלמת תכנית האב.

בעקבות החלטה זו התקיים דיון בין נציגי משרד הבינוי והשיכון ונציגי יועץ ראש הממשלה לענייני ערבים ויושב ראש הוועדה החדשה באוגוסט 1979, שבו נמסרה עמדת יושב ראש הוועדה כי לגבי היישובים רהט ותל-שבע אין התנגדות להמשיך את העבודות; בלקיה ושגב-שלום ייפסקו העבודות

* ראה בעניין זה ד"ר שני 30 של מבקר המדינה, עמ' 418—428 ועמ' 702—704 ודו"ח שנתי 31, עמ' 468—474.

לחלוטין ; ואילו בכסייפה וחורה אין לבצע עבודות חדשות. הענין לא נדון במליאת הוועדה החדשה, שמינה שר האוצר בספטמבר 1979.

על פי כתב המינוי הוטל על הוועדה החדשה לנהל משא ומתן עם התושבים, שהצעת החוק האמורה גוגעת להם, על פניוים מהאזורים, שנועדו להקמת המתקנים הצבאיים שבנגב ; על שיקום ומתן יפצוי בקרקע לתושבים שיפוגו מהשטחים שייכשו ; ועל הפיצויים וההטבות לתושבים אלה, בהתאם להנחיות ועדת השרים האמורה. עוד נתבקשה הוועדה החדשה "להציע לוועדת השרים תכנית לפתרון בעיית התושבים, שיפוגו מהשטחים שייכשו על פי החוק, בהתחשב בצרכי התושבים בשיכון, תעסוקה ושירותים". לוועדה מונו נציב המים (יושב ראש) ; נציג ציבור ; שני נציגי בדואים ; נציגים ממשרדי המשפטים, הבינוי והשכון, הבטחון, הפנים והאוצר וכן נציג של לשכת היועץ לענייני ערבים.

הבדיקה העלתה, שהוועדה החדשה כונסה לשיבה אחת בלבד, שבה טען היושב ראש, שלא ניתן לנהל משא ומתן באמצעות ועדה רחבה זו. העניין לא הובא לדיון והחלטה בוועדת השרים.

על אף שבאוגוסט 1979 החליטה, כאמור, ועדת הבדואים העליונה להפסיק את עבודתה למשך שלושה חודשים, לא חודשה פעולתה עד מועד סיום הביקורת בדצמבר 1981, והוא הדיון גם לנצי ועדת האכלוס וועדת המעקב. כמו כן נשארה בתוקף עד נובמבר 1981 ההחלטה להקפיא מכירת מגרשים לבדואים בכל היישובים, ועדיין מוקפאות עבודות הפיתוח והתשתית בעיירות לקיה, חורה ושגב שלום.

יושב ראש ועדת הבדואים העליונה הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1981, שלדעתו לא רצוי, ששתי רשויות שונות יפעלו באותו נושא, וכל עוד פועלת הוועדה החדשה לביצוע פרויקט שדה התעופה בתל מלחתה, שהוא בעל עדיפות ממלכתית לאומית ראשונה במעלה, רצוי שאותה ועדה תמשיך להיות הגורם האחראי לנושא הבדואים כולו. לדעתו ריכוז הטיפול בידי גורם אחד הוא מחוייב המציאות בהתחשב בכך, שפניו הבדואים מאיזור שדה התעופה קשור ביישובם ביישובים המוקמים.

בפועל ממשיך משרד הבינוי והשיכון לפתח את העיירות רהט ותל-שבע, בלא פיקוח ותיאום של ועדת הבדואים העליונה וועדת האכלוס, כפי שדחה קודם לכן. הטיפול בהקמתם ובאכלוסם של כסייפה וערוער, שנועדו למפוני איזור שדה התעופה בתל-מלחתה, נמסר למנהל הביצוע, שהוקם על פי חוק רכישת מקרקעין בנגב (חזוה השלום עם מצרים), התש"ל/2-1980.

על אף ההחלטות על הקפאת מכירת מגרשים בכל יישובי הבדואים, שנתקבלו כאמור על ידי ועדת הבדואים העליונה ועל ידי משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון, מכר ממשי — לפי נתונים שהומצאו למשרד מבקר המדינה — בתקופה ספטמבר 1979 עד ליולי 1981 27 מגרשים על-הלן : ברהט — 15 מגרשים ; בתל-שבע — 7 מגרשים ; בלקיה — 4 מגרשים ובשגב שלום מגרש אחד. כמיוחד יש להדגיש את מכירת המגרשים ביישובים לקיה ושגב-שלום, שלגביהם, כאמור, הוחלט להקפיא את עבודות הפיתוח והתשתית.

בסך הכל הושקעו ביישובים לקיה, חורה ושגב שלום כ-25 מליון שקל, משוערכים לפי מדד מחירי תשומה בבנייה למגורים לנובמבר 1981, ונמכרו בהם 1,041 מגרשים. לפי דו"ח היועץ לענייני ערבים ורכונו כבר שלושה שבטים ליד היישוב המתוכנן בלקיה, מהם כאלה שפוגו כבר פעם מאיזור ערד. כמו כן יועדו למקום זה שני שבטים, המתגוררים באיזור שדה התעופה המיועד, ושהביעו את נכונותם להתיישב בו.

בפברואר 1980 הודיע מנהל מחוז הנגב של ממ"י ליועץ לענייני ערבים, כי לדעתו, פוגעת ההקפאה קשות באינטרסים של המדינה ובולמת פעילות חיובית לריכוז אוכלוסית הבדואים. בקשר להקפאה זו מתברר מן המסמכים שעמדו לרשות הביקורת, כי ההחלטה — שכאמור לעיל נתקבלה על ידי יושב ראש הוועדה החדשה, בלא שהובאה לדיון בפני מליאתה — נבעה מפסיקות שהועלו על ידי כמה מהגורמים, שעסקו בנושא זה, לגבי פריסת היישובים הבדואים המתוכננים בנגב.

לדעת הביקורת מן הראוי היה, שהחלטה עקרונית בדבר הקפאת הפיתוח של שלושת היישובים תתקבל על ידי הדרג המדיני המתאים.

ישוב הכדואים כנגב במקומות קבע, שעליה החליטה הממשלה לראשונה בשנת 1964, מהווה פעולה חרשנית לגבי אוכלוסיה, שתיה כמשך דורות חיי נזודות באזורי מדבר ובדלה משאר האוכלוסיה בארץ חייה, כמנהגיה, בתרבותה ובערכיה המסורתיים. התכנית ליישובם אמורה הייתה להביא לשיפור תנאי המגורים של הכדואים ולאספקת שירותים ממלכתיים ועירוניים ברמה נאותה לצד הסדר הבעלות על הקרקעות באזור, שבו נמצאת הרובתה הקרקעית העיקרית של מדינת ישראל וצמצום תופעת בנייה בלתי חוקית. כל אלו הן מטרות לאומיות הידניות בהמשך לפיתוח הנגב וקידום רווחתה של אוכלוסיה הכדואים. ביצוע התכנית חייב הכנה ורגישות לאופי ולצרכים של הכדואים ותיאום מלא בין משרדי הממשלה השונים; לצורך זה הקימה הממשלה את ועדת הכדואים העליונה בראשות היועץ לעניינים ערביים במשרד ראש הממשלה ובהשתתפות נציגים ממשרדי הממשלה והטילה עליה את האחריות לביצוע התכנית.

בשני יישובים מבין שישה — רהט ותלישבע — השקיעה הממשלה סכומים ניכרים בפיתוח התשתית ונתנה הלוואות לבנייה, ובהם גם חלה התקדמות משמעותית בבנייתם ובאכלוסם. כשליש מהכדואים כנגב כבר מתגוררים ביישובים — רובם כרהט ומיעוטם בתלישבע — ונזכרת נכונותם של הכדואים לעבור למגורי קבע ביישובים שיועדו להם. אל יתר היישובים המתוכננים הופנו משאבים מעטים, וההתקדמות בפיתוחם הייתה קטנה ביותר, אף כי נמכרו בהם מגרשים לבנייה.

ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים בתהליך קבלת ההחלטות, הקשורות בנראים עקרונות של הקמת היישובים, בתיאום בין המשרדים ובפיקוח על ביצוע התכנית והערכת תוצאותיה. ועדת הכדואים העליונה, שמתפקודה היה לבצע את החלטות הממשלה ולתאם את פעולות המשרדים השונים, לא תפקדה כפירור וביעילות; כמה מההחלטות שקיבלה לא בוצעו ואחרות חרגו מהסמכות שניתנה לה. הפעלת ועדות המשנה הייתה לקויה. הפיקוח על הפעולה היה רופף. עוד היו ליקויים בדרך מכירת המגרשים וקביעת מחיריהם. גם ערכון סכומי הלוואות לרוכשי המגרשים כסיוע במימון הבנייה העצמית הוסדר רק לאחר סיום הביקורת.

עבודות הפיתוח להקמת היישובים לקויה, חזרה ושגב־שלום מוקפאות מזה שנתיים וחצי, לאחר שהשקעו כספים בפיתוחם ונמכרו מגרשים לבנייה. טרם נתקבלה החלטה כדורג מספיק על עתידם של יישובים אלה.

אשר להסדר הבעלות על הקרקעות כנגב וצמצום הבנייה הבלתי חוקית, הצביעה הביקורת על כך, שבשני יעדים חשובים אלה, שנכללו בתכנית יישוב הכדואים כנגב, לא חלה התקדמות מספקת.

פעולות אכלוס — טיפול בבקשות חריגות ובערעורים

מאז 1965 פועלות במשרד הבינוי והשיכון ועדות אכלוס בשלוש רמות: ועדת אכלוס מרכזית, ועדת אכלוס מחוזית, הפועלת בכל אחד מחמשת מחוזות המשרד, וועדות אכלוס מקומיות הפועלות בכל רשות מקומית או בכמה רשויות מקומיות קטנות במשותף. המטרה של ועדות אלו היא להבטיח תקינות תהליך מתן פתרונות דיור לאוכלוסיה הזכאית לכך, לפי עקרונות וסדרי עדיפויות שיקבע המשרד. אופן תפקודן של ועדות האכלוס במתן פתרונות דיור היה נושא לביקורת, שערך משרד מבקר המדינה על פעולות האכלוס של משרד השיכון, וממצאיה הובאו בדו"ח שנתי 23 (עמ' 549).

בשנת 1974 קבע המשרד מדיניות חדשה במתן סיוע בדיור, שהתבטאה בהגדלת הסיוע למשתכנים והקטנת הסיוע באמצעות הוולת מחירי הדירות. נקבעו תכניות סיוע ליעדים שונים ובכל אחת מהן הוגדרו מראש הקריטריונים לזכאות ונקבע היקף הסיוע ותנאי החזרה לפי המצב המשפחתי, תנאי המגורים ומקום הישוב. תכנית הסיוע מיועדות בעיקר לזוגות צעירים, לעולים חדשים, למתיישבים באזורי פיתוח ולמשפחות הגרות בתנאי צפיפות. המשרד פירסם בקרב הציבור הרחב את עיקרי התכניות והקריטריונים, היקף הסיוע לזכאים ותנאי החזרה. הסיוע ניתן בהלוואות לצורך רכישת דירה או שיפוץ, במתן דיור בשכירות בדירות בבעלות המדינה (מגהליות) — בשכר דירה נמוך, או בהשתתפות ישירה של המשרד בשכר. דירה בעבור דירות ששוכרו בשוק החופשי. המשרד מנפיק תעודות זכאות לכל פונה העומד בקריטריונים ובהן מצויין הסיוע, שלו הוא זכאי בהתאם לתכנית (ביקורת קודמת בנושא הטבות למשתכנים, ראה דו"ח שנתי 29, עמ' 264).