

משרד הבינוי והשיכון

פעולות ביקורת

במשרד הראשי ובמחוזות ירושלים והמרכז נערכה ביקורת על הבנייה למגורים באמצעות חברות. כן נבדקו באגף תכנון והנדסה במשרד הראשי ההסדרים, שלפיהם מוסר המשרד ניהול פרויקטים של בנייה למשרדי תיאום ופיקוח פרטיים. נבדקו ארבע עסקות, בהן רכש המשרד מחברה אחת 25 דירות חדשות. הבדיקה כללה בירורים בחברת חלמיש, חברה ממשלתית עירונית לשיקום הדיור בתל אביב-יפו בע"מ, ובעמידר - החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ.

בעיית הרטיבות במבני מגורים נבדקה פעם נוספת במשרד הראשי ובחברת שיכון ופיתוח לישראל בע"מ (שו"פ). במשרד הראשי נערכה ביקורת על חוק רישום קבלנים וחוק המכר (דירות) ויישומם.

נערכה ביקורת על ניהול פרויקט אלפי-מנשה, כהמשך לביקורת על הקמת היישוב שהובאה בדו"ח שנתי 34, וכן על הקצאת משאבים לפיתוח יישובים חדשים, ובמיוחד - על סדרי הקמת היישוב עמנואל. הביקורת נערכה באגף תכנון והנדסה, באגף פרוגרמות ובגזרות המשרד הראשי.

במשרד הראשי נבדקו פעולות המשרד בתחום סיוע בהלוואות לדיור לזוגות צעירים ובמיוחד - השינויים בשנים האחרונות בקריטריונים לזכאות ובסכומי הסיוע. עוד נבדקו ההסדרים להבטחת תקינות הפעולות, הקשורות בביצוע ההלוואות באמצעות הבנקים לזכאים.

נערכה ביקורת על סדרי ניהול הרשומות במשרד הראשי ובמחוזות ירושלים, המרכז וחיפה.

נבדקו הפעולות לביצוע החלטות הממשלה בדבר הקיצוצים בתקציב משרד הבינוי והשיכון בשנת הכספים 1984. הנושא נבדק במשרד הראשי, במע"צ ובאגף המדידות (ראה בדו"ח בפרק על הקיצוצים בתקציב).

בנייה למגורים באמצעות חברות

ריכוז ממצאים

מבוא

המשרד נותן סיוע לכל חברה הבונה במסגרת הפרוגרמה שלו, בלי שהוא בוחן את רווחיותו של כל פרויקט בנפרד כדי להחליט אם קיים צורך לתת לחברות סיוע ובאיזו מידה.

הקריטריונים לחלוקת עבודה בין החברות אינם מפורטים ואינם ברורים דיים כדי שניתן יהיה לבסס עליהם את מסירת העבודות לחברות השונות בהיקף, במקומות ובתנאים שנקבעו.

חלוקת העבודה בין החברות לא התבססה במידה מספקת על תחרות ביניהן; גם לא נמצא, בדרך כלל, תיעוד שיסביר מדוע פרוייקט מסויים נמסר לביצוע לחברה זו ולא לאחרת. המשרד לא הכין נהלים להפעלת הבנייה, אף שתהליך ההפעלה הוא מורכב ונוטלות בו חלק מרבית יחידות המשרד.

מתן הלוואות למימון ביניים

החלטות על הקדמת המימון לחברות לא התבססו על כללים שיקבעו את התנאים המצדיקים הקדמת תשלום, ומי הם המוסמכים להחליט על כך. תשלומי הלוואות לחברות הוקדמו מעבר לנקוב בחוזה עימן, כדי שיעמדו בתנאים שעליהם התחייבו בחוזה.

החזרים של הוצאות פיתוח

מאז 1980 לא בדק המשרד ולא עידכן (אלא על פי המדד בלבד) את המחירים שהוא גובה מהחברות בגין החזרי פיתוח.

המשרד נתן לחברות דחיות מספר בתשלום החזרי פיתוח, בלי שנקבעו כללים למתן הדחייה והמוסמכים לאשר זאת. הדחיות ניתנו לחברות בלי לודא שהן אכן נקלעו לקשיים שיצדיקו מתן הדחיות.

בדיקת חיובי החברות בהוצאות פיתוח העלתה טעויות בחיובים לטובת החברות בסכום של 32.5 מיליון שקל (במחירי נובמבר 1984). בעקבות הביקורת חוייבה חברה אחת לשלם למשרד סכום נוסף של 15 מיליון שקל במחירי נובמבר 1984.

אישור מחירים וסדרי מכירה של דירות

המשרד אישר לחברות מחירים למכירת הדירות; במרבית המקרים שנבדקו לא נמצאו מסמכים ותחשיבים למחירים שאושרו. הסיוע שהמשרד נותן לחברות אינו נכלל בתחשיב. המשרד אינו מפקח על מכירת דירות על ידי החברות לזכאיו ובמחירים שהוא אישר.

פיקוח הנדסי

נוהל פיקוח עליון על חברות הינו מיושן ואינו עונה לצרכים.

בסעיפים חשובים אין המשרד ממלא אחר הוראות הנוהל:

- (1) במחוז המרכז נמצא, כי 23 מבין 48 חברות לא הפעילו פיקוח צמוד על הבנייה, כנדרש.
 - (2) המפקחים מטעם המשרד לא ביקרו באתרי הבנייה בתדירות שנדרשה על פי הנוהל.
 - (3) נתגלו ליקויים רבים בניהול יומני פיקוח עליון.
 - (4) החברות מוסרות את הדירות לרוכשיהן ללא בדיקה מוקדמת של המבנה על ידי המשרד, כנדרש בנוהל.
 - (5) המשרד אינו מנהל מעקב אחר לוח הזמנים לביצוע הבנייה, שנקבע לחברות. בנוסיות שבהן רכש המשרד דירות מחברות לא ניתן היה לקיים פיקוח צמוד ויעיל על איכות הבנייה, כנדרש בהוראות המשרד.
- נמצאו ליקויים בפיקוח המשרד על איכות מוצרי החשמל והאינסטלציה שהחברות מרכיבות בבניינים וכן על איכות הבטון בשלד המבנה.
- נמצא, שחברות רבות התקינו מוצרים שאינם נושאים תו תקן ובלא שנבדקה איכותם במעבדה, כנדרש בנהלים.

נמצאו ליקויים בביצוע בדיקות אטימות של הבניינים מפני חדירת מים.

ערבויות

בניגוד לאמור בחוזה שבין המשרד לחברות, אין החברות ממציאות למשרד ערבויות שהיה בהן כדי להבטיח שהחברות ימלאו את ההתחייבויות שנטלו על עצמן כלפי המשרד.

הבטחת זכויות של רוכשי דירות מחברות משכנות

החוזה שחותם המשרד עם החברות מטיל על החברות המשכנות התחייבויות שונות כדי להבטיח שהבנייה תבוצע בהתאם לסטנדרדים המקובלים עליו, אולם הוא לא דאג להבטיח שהחברות יעבירו לחוזים שלהן עם רוכשי דירותיהן את כל ההתחייבויות שנטלו על עצמן כלפי המשרד.

על החברות היה להגיש את החוזים שלהן עם המשתכנים לאישור בית הדין לחוזים אחידים. רק 3 מבין 29 חברות פנו לבית הדין לקבלת אישור. בית הדין סרב לאשר בקשתה של חברה אחת. שתי הבקשות האחרות עדיין בדיון.

משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) קובע את פרוגרמת הבנייה הציבורית בכל רחבי הארץ, בעיקר במקומות שבהם הבנייה הפרטית אינה עונה על הצרכים, הן מבחינת מספר הדירות הנבנות והן מבחינת התאמתן לזכאי המשרד - מיקומן, גודלן והסטנדרד שלהן. בשנים האחרונות חלה ירידה משמעותית בהיקף התחלות הבנייה, שהפעיל המשרד, כפי שמראים הנתונים המובאים להלן:

מספר הדירות (התחלות בנייה)	השנה
13,924	1979
11,028	1980
10,996	1981
7,151	1982
6,686	1983
4,550	1984

המקור: המרכז למידע ולניתוח כלכלי של המשרד.

מרבית הבנייה הציבורית בשנים האמורות הופעלה באמצעות חברות משכנות שהן, לפי הגדרת המשרד, חברות שעמדו בקריטריונים לגבי כושר הארגון והביצוע של הבנייה בהיקף הדרוש ובאיכות נאותה, וכן לגבי יכולתן למלא תפקידי איכולוס, לרבות מכירת הדירות וביצוע עבודות אחזקה ותיקונים בתקופת האחריות שקיבלו על עצמן (בעניין זה ראה דו"חות שנתיים 30, עמ' 231, ו-31, עמ' 251).

עד לשנת 1978 בנה המשרד חלק ניכר מהדירות שהוא יזם את בנייתן במימון תקציבי מלא. כן הוא טיפל במכירת הדירות ובאיכולוסן. חלקן של החברות המשכנות בבנייה הציבורית גדל מאמצע שנות השבעים וגם מספר החברות המשכנות גדל מאז באופן ניכר. בשנת 1978 ניבנו במימון מלא של תקציב המדינה 8,000 מבין 20,000 דירות; משנת 1981 הופעלה כל הבנייה, למעט בנייה בהיקף קטן בהתיישבות החדשה, באמצעות חברות משכנות ובמימון חלקי מתקציב המדינה. בשנת 1979 הפעיל המשרד את בנייתן של הדירות שנכללו בפרוגרמת הבנייה שלו באמצעות 19 חברות משכנות, ואילו בשנת 1983 הופעלה פרוגרמת הבנייה למגורים באמצעות 29 חברות. באותה שנה היו כ-80 חברות

שקיבלו מהמשרד מעמד של חברה משכנת. מערכת החלטות וצעדים אלה הביאו להקטנת חלקו של תקציב המדינה בהשקעות לבנייה ציבורית, ולצמצום מעורבותו של המשרד בתיכנון הבנייה ובביצועה, וכן במכירת הדירות ואיכלוסן.

בחדשים אפריל - נובמבר 1984 בדק משרד מבקר המדינה את הפעלת הבנייה של המשרד באמצעות חברות משכנות (להלן - בנייה באמצעות חברות). הבדיקה כללה בעיקר את סדרי מסירת העבודות לחברות ואת הסיוע שהמשרד מעניק להן במתן הלוואות למימון ביניים ובהחזרי הוצאות פיתוח. מאידך, נבדקו ההסדרים שמקיים המשרד בדבר מכירת הדירות על ידי החברות וקביעת מחיריהן, בדבר פיקוח הנדסי על התכנון והביצוע של הבנייה וכן הבטחת זכויותיהם של רוכשי הדירות. הבדיקה נערכה במשרד הראשי ובמחוזות ירושלים והמרכז.

שיטת הפעלת הבנייה

המשרד מוסר לחברות משכנות את בנייתן של דירות שאושרו בפרוגרמת הבנייה השנתית: לחברות מוענקים יתרונות והטבות כדלקמן:

1. הבטחת מיכסות בנייה.
2. הקצאת קרקעות מדינה לצורך הבנייה בלא מכרז, במחיר שקבע השמאי הממשלתי.
3. מתן הלוואות מסובסדות למימון ביניים של הבנייה.
4. מתן אשראי מסובסד להשלום הוצאות הפיתוח שבוצע על ידי המשרד.
5. התחייבות מצד המשרד לרכוש מהחברות חלק מהדירות אם הן לא יצליחו למוכרן בשוק.
6. מתן הלוואות מוגדלות לזכאי המשרד כתמריץ לרכישת דירות באתרי בנייה שונים, כפי שקובע המשרד מפעם לפעם.

תמורת יתרונות והטבות אלה נותנות החברות המשכנות למשרד אפשרות להפעיל בנייה בהיקף הרצוי לו ובמקומות שבהם, לדעתו, דרושה בנייה, כאשר מרבית המימון להפעלת הבנייה בא ממקורותיהן העצמיים של החברות המשכנות ושל רוכשי הדירות, דבר זה מקל את העומס על תקציב המדינה. נוסף לכך מתחייבות החברות לתת זכות קדימה לזכאי המשרד לרכוש את הדירות במחירים שייקבעו על דעתו של המשרד וכן לבנות את הדירות בגודל ובסטנדרד המקובלים עליו ולאפשר לו לקיים פיקוח הנדסי על בניית הדירות. המשרד גם רואה בבנייה באמצעות חברות שיטה המקרבת את ההחלטות על היקף הבנייה, מיקומה ומחירי דירות לדרישות השוק ופוטרת אותו, במידה רבה, מלהחזיק במלאי גדול של דירות פנויות במקומות שאין להן ביקוש כפי שהיה בעבר (בעניין זה ראה דו"ח שנתי מס' 28, עמ' 303).

סיוע המשרד לחברות

הדירות הכוללות בפרוגרמת הבנייה של המשרד נחלקות לשלושה סוגים, בהתאם לסיוע במימון ביניים שהמשרד נותן בגינן:

(א) דירות במימון ביניים - דירות שבגינן מעניק המשרד סיוע לחברות בדרך של מתן הלוואות מכספי המדינה, באמצעות בנקים (להלן - דירות במימון ביניים).

(ב) דירות שבגינן נותן המשרד לחברות מימון ביניים וכן התחייבות שהוא ירכוש אותן אם החברות לא יצליחו למוכרן בשוק (להלן - התחייבות הרכישה). הסדר זה נועד להקטין את הסיכון לחברות הבונות במקומות שבהם השוק החופשי חלש יחסית והמשרד מעוניין שתופעל שם בנייה.

(ג) דירות שבגינן אין המשרד נותן מימון ביניים וגם לא התחייבות רכישה. דירות אלו, שהן גדולות בשיטחן וסטנדרד בנייתן גבוה מהמקובל במשרד, הוצאו למכירה בשוק החופשי, דבר שנועד להביא לגיוון האוכלוסייה בשיכון הציבורי (להלן - דירות במכירה חופשית).

כשנת הכספים 1983 ניבנו 68% מהדירות במימון ביניים, 18% בהתחייבות רכישה ו-14% ללא מימון, למכירה חופשית.

משרד מבקר המדינה חישב את הסוכסדיה הגלומה הניתנת לדירה בת שלושה חדרים שאינה באיזור פיתוח. בהלוואות למימון ביניים ובכריתת החזר הוצאות הפיתוח הגיעה הסוכסדיה

הגלומה בתחילת שנת הכספים 1984 לסכום של כ-300,000 שקל לדירה, שהיווה כ-5% ממחירה של דירה. הפיוע ניתן לכל החברות הבונות במסגרת הפרוגרמה, בלי שהמשרד בוחן את רזוננותו של כל פרויקט בנפרד כדי להחליט אם קיים צורך לתת לפרויקט זה או אחר הטבות אלו ובאיזו מידה.

סיוע נוסף, שנתן המשרד לחברות, הוא מתן הלוואות מוגדלות לזכאים, כדי לעודדם לרכוש דירות חדשות באתרי בנייה, שבהם נתקלו החברות בקשיי מכירה. כך לדוגמא, בדצמבר 1984 נתן המשרד הלוואה נוספת בסך של 3.1 מיליון שקל לזכאי שירכוש דירה חדשה באחד מאתרי הבנייה שנקבעו על ידי המשרד. הלוואות אלו נועדו לעודד את הזכאים לרכוש דירות חדשות משיקולים של זמינות אשראי ולא משיקולים של מחיר הדירות או מיקומן.

מימון דירות גדולות. המשרד לא קבע קריטריונים ככתב הדירות שאינן מזכות את החברות במימון כינייים ולא הגדיר מה הן דירות הנוחה גדולות. נמצא, כי ככרמיאל נבנו 13 דירות בשטח של 131 מ² - 142 מ², כל אחת, שבעבורן נתן המשרד מימון כינייים. ביהוד נבנו 8 דירות בשטח של 91 מ², כל אחת, ללא מימון כינייים. בלוד נבנו 8 דירות בשטח ממוצע של 116 מ² שבעבורן נתן המשרד מימון כינייים.

חלוקת העבודה בין החברות

המשרד מזמין את עבודות הבנייה מחברות משכנות מאושרות בלא לקיים מכרזים לקבלת הצעות הנוחות ביותר למשרד. בשנות הכספים 1982 ו-1983 הפעיל המשרד בנייתן של דירות באמצעות חברות, לפי החלוקה הבאה:

מספר חברות שהופעלו		מספר דירות לחברה (התחלות בנייה)
ב-1982	ב-1983	
17	17	עד 100
8	5	100-300
7	4	300-500
2	3	500-900
34	29	ס"ה

עוד בדו"חות קודמים קבע מבקר המדינה, כי הקריטריונים לחלוקת עבודות בין החברות אינם ברורים ואינם מפורטים דיים כדי להסביר מדוע נעשו עם חברה זו או אחרת חוזים לבניית מספר דירות כנקבע, וכי רצוי שהמשרד יקבע קריטריונים ברורים, שמטרתם להגביר את יסוד התחרות בחלוקת העבודה בין הגורמים הפעילים בענף. כמו כן מן הצורך, שיהיה בידי המשרד תיעוד על ההחלטות בדבר מסירת העבודות, לרבות הנימוקים להחלטות אלו בכל מקרה ומקרה. המשרד הודיע, בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 1981, כי הוא יבחן מחדש את הכללים, שלפיהם הוא מחלק את העבודות בין החברות.

בדצמבר 1981 הכין המשרד, יחד עם החשב הכללי, נוהל למסירת עבודות לחברות משכנות. להלן הקריטריונים למסירת עבודות כפי שנקבעו בנוהל זה:

1. עבודות במימון מלא וכן עבודות שלגביהן המשרד נותן לחברה התחייבות לרכישת כל הדירות שבפרוייקט, ימסרו במכרז; העבודה תימסר לחברה שתציע את המחיר הנמוך ביותר שבו ירכוש המשרד את הדירות במסגרת מימוש התחייבות רכישה.
2. לגבי אתרים שבהם הביקוש לדירות בשוק או רמת המחירים אינם ידועים ויש לבחון גורמים אלה - ייערך מכרז בין החברות על שיעור התחייבות הרכישה או על המחיר שבו ירכוש המשרד את הדירות מהחברות אם הן לא יצליחו למכרן בשוק.
3. כאישור המנהל הכללי רשאי המשרד למסור בדרך של משא ומתן עבודות עם התחייבות רכישה לחברות משכנות, ובלבד שיוקפד כי חלק ניכר מן העבודות ימסר במכרז: המו"מ יתנהל על ידי פנייה

בכתב לשלוש חברות לפחות, ובה הן יתבקשו להציע את שיעור התחייבות הרכישה שאותו הן מבקשות. העבודה תימסר למציע את שיעור ההתחייבות הנמוך ביותר.

4. לגבי פרוייקטים שבהם מוקצית לחברה קרקע בהמלצת המשרד אך אין התחייבות רכישה (בין אם החברה זוכה במימון ביניים ובין אם לאו) יובאו בחשבון, לעניין החלטה על הקצאת הקרקע, שיקולים של נסיון העבר בפעולותיה של החברה מבחינת עמידה בלוח זמנים, מכירות וטיב הבנייה כבניינים שבנתה החברה.

5. המשרד רשאי למסור עבודה לחברה, אף אם לא יתמלאו הקריטריונים הללו במלואם, מטעמי ויסות עבודות בין החברות, שיקולי תעסוקה, קירבה גיאוגרפית של החברה למקום הביצוע או טעמים אחרים כיו"ב, הכל באישור המנהל הכללי של המשרד.

משרד מבקר המדינה בדק את חלוקת העבודה בין החברות בשנת הכספים 1983 ויישום העקרונות האמורים.

— לפי דו"ח כיצוע על הפעלת הפרוגמה של המשרד, ניבנו בשנה האמורה 1,833 דירות ב-30 פרוייקטים שלגביהם נתן המשרד לחברות התחייבות רכישה, מהן 246 דירות בחמישה פרוייקטים שלגביהם נתן המשרד לחברות התחייבות לרכישה כל הדירות שבפרוייקט. הביקורת העלתה, כי במקרים בודדים בלבד ערך המשרד מכרזים למסירת העבודות לחברות, בעוד שהיה עליו, כאמור, למסור חלק ניכר מעבודות אלו במכרז.

— המשרד לא פנה בכתב לשלוש חברות, כנדרש על פי הקריטריונים. הפרוטוקולים על קבלת החלטות למסירת העבודות לא כללו, בדרך כלל, הנמקות לבחירת החברה שנבחרה.

כאמור, לפי הקריטריונים על המשרד למסור לחברות עבודות שאינן כוללות התחייבות רכישה בהביאו בחשבון שיקולים של נסיון העבר בפעולותיה של החברה מבחינת עמידה בלוח זמנים, מכירת דירות וטיב בנייה. לא נמצא תיעוד לכיסום החלטות כאלה.

לדעת הביקורת, קביעת הקריטריונים היתה צעד חשוב להסדרת מסירת העבודות של המשרד. עם זאת דרוש, שהמשרד יוציא בעניין זה נהלים מפורטים במתכונת הנהלים המחייבים במשרד; במיוחד חשוב לכבוע את האחראים לניהול המכרזים והמו"מ עם החברות, את סדרי הזמנת החברות להגשת הצעותיהן וכן את סדרי הדיונים לקבלת החלטות, לרבות התיעוד הדרוש להנמקת החלטות בכל מקרה ומקרה. בנהלים אלה יש גם לתת את הדעת על סדרי בידוק ובקרה, בשים לב לרגישות בחלוקת עבודה בין החברות. בהיעדר נהלים כאלה ובהיעדר פעילות לפי הנהל, שהוכן עם החשב הכללי, נותרו בעינם הליקויים שעליהם הצביע בעבר מבקר המדינה, ועיקרם - קריטריונים שאינם מפורטים לחלוקת העבודה בין החברות ואינם ברורים דיים כדי להסביר את מסירת העבודות לחברות השונות בהיקף, במקומות ובתנאים שנקבעו.

תהליך הפעלת הבנייה

ב-1982 הוציא אגף נכסים ודיוור "נוהל התקשרות עם חברות לבנייה במימון חלקי". נוהל זה מפרט את הליכי ההתקשרות בין המשרד לחברות המשכנות וכן את הליכי השיחרור של המימון החלקי. הגורמים שאליהם מתייחס הנוהל הם: אגף נכסים ודיוור, אגף פרוגרמות, אגף תכנון והנדסה, היחידה למימון ותקציבים, גזברות ומחוזות המשרד השונים. הנוהל לא היה במתכונת המקובלת של נוהל משרדי ולא עבר את שלבי הדיון והאישור המקובלים לגבי נהלים במשרד, שנועדו להבטיח תיאום מוקדם בין יחידות המשרד ולשמור על כללי מינהל תקין, ולמעשה אין נוהל זה מחייב את יחידות המשרד השונות. תהליך הפעלת הבנייה באמצעות חברות הוא מורכב ושותפות לו מרבית יחידות המשרד, לכן יש חשיבות רבה להכנת נוהל בהליכים של דיון והסכמה בין כל היחידות המעורבות והנוגעות בדבר.

לאחר מו"מ עם כל חברה משכנת לגבי הפרוייקטים שהיא תבנה בשנה מסוימת תותם עימה המשרד על חוזה מסגרת להפעלת הבנייה. חוזה זה כולל את ההתחייבויות ההדדיות של המשרד ושל החברה שהובאו לעיל, לרבות היקף הסיוע שהמשרד יעמיד לרשותה בהלוואות למימון ביניים ובאשראי

להחזר הוצאות פיתוח, וכן רשימה מפורטת של כל הפרוייקטים שיופעלו על ידי החברה בשנת התקציב שאליה מתייחס החוזה.

לכל פרוייקט, שהחברה התחייבה להפעיל בחוזה המסגרת, נחתם חוזה בנייה, המהווה נספח לחוזה המסגרת, ובו פירוט הפרוייקט שעל החברה לבצע, לרבות מספר הדירות שייבנו, שיטחן ומספר החדרים בכל דירה וכן לוח זמנים לביצוע. עוד כולל חוזה הבנייה פירוט הדירות שבעבורן ינתן מימון ביניים וכן הדירות הכלולות במסגרת התחייבות רכישה.

מועדי הפעלת הבנייה

בשנים האחרונות התרכזו מרבית התחלות בנייה של דירות הכלולות בפרוגרמת הבנייה של המשרד ברביע האחרון של שנת הכספים, ואילו ברביעים אחרים חלה ירידה תלולה בהתחלות בנייה. להלן פרטים על התחלות הבנייה הציבורית בשנות הכספים 1982-1983⁽¹⁾:

מספר הדירות	חודש	שנת כספים
1,310	4-6	1982
1,120	7-9	
1,200	10-12	
4,980	1-3	
1,190	4-6	1983
570	7-9	
580	10-12	
3,610	1-3	

הבדיקה העלתה, כי ריכוז התחלות הבנייה ברביע האחרון של כל שנת כספים נובע בעיקר מתהליך אישור פרוגרמת הבנייה של המשרד וההתקשרות עם חברות הבנייה.

בדיקה של מועדי חתימת החוזים עם החברות הראתה, כי בשנת הכספים 1983 נחתמו עד לסוף דצמבר חוזים להפעלת בנייה של 488 דירות. מינואר עד למחצית מארס 1984 נחתמו חוזים להפעלת בנייה של 1,396 דירות, ובשבועיים האחרונים של שנת הכספים נחתמו חוזים לבניית 2,450 דירות נוספות.

אשר להפעלת הפרוגרמה בשנת הכספים 1984 מתברר, כי עד לסוף נובמבר (ארבעה חודשים לפני תום שנת הכספים) נחתמו חוזים להפעלת בנייה של 767 דירות בלבד.

לדעת הביקורת מן הראוי, שהמשרד ידאג לווסת את התחלות הבנייה על פני כל השנה כדי למנוע את ההשלכות שיש לכך על תקציב המדינה ועל משק הבנייה.

מימון ביניים

תנאי ההלוואות למימון ביניים

חוזה המסגרת קובע, שמימון הביניים ינתן בשני תשלומים בעבור כל דירה: הראשון, בשלב השלמת היסודות והשני לאחר השלמת השלד; באזורי פיתוח ובשכונות שיקום תלוי היה גובה הסכום ששולם כתשלום ראשון בגודל הדירה הניבנית. שיעור הריבית על המימון הוא 80% מהריבית שקובע מפעם לפעם החשב הכללי במשרד האוצר. תשלומי הריבית יפרעו פעם בחצי שנה, קרן ההלוואה תיפרע בתום שנתיים ממועד קבלת התשלום הראשון. אם המשרד רוכש דירות מחברה במסגרת מימוש

(1) המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

התחייבות רכישה, על החברה להחזיר את מימון הביניים שניתן לה בעבור דירות אלו, בצירוף ריבית הפרשי הצמדה.

להלן טבלה המפרטת את גובה ההלוואות למימון ביניים בעבור דירה אחת, שנתן המשרד בשנות הכספים 1983 - 1984 (באלפי שקלים):

1983		1984		
יולי-נובמבר	דצמבר-מארס	יולי-ספטמבר	אוקטובר	
700	1,000	2,500	3,000	אזורי פיתוח ושכונות שיקום
500	700	1,750	2,100	איזור המרכז ושפלת החוף
		גובה מימון הביניים ותנאי ההלוואה		שכונות ירושלים
175	175	ייקבע לכל פרויקט בנפרד		

עד לשנת הכספים 1982 היה סכום המימון קבוע לכל השנה. בשנים 1983 ו-1984, עם העלייה בשיעורי האינפלציה במשק, שינה המשרד את גובה מימון הביניים במהלך השנה. באוקטובר 1984 החליט המשרד, כי כדי לשמור על ערכו הריאלי של מימון הביניים, יעודכן סכום המימון מדי חודש בחודשו בהתאם לעליית מדד מחירי התשומה בבנייה למגורים והוא ינתן בשני חלקים שווים. החל מנובמבר אותה שנה מחושבים סכומי המימון בהתאם להחלטה זו.

שיעור הסובסידיה הגלומה במימון הביניים

תנאי מימון הביניים שהובאו לעיל כוללים הטבה, הגלומה כמתן מימון בריבית הנמוכה מזו הנהוגה במשק. משרד מבקר המדינה חישב את הסובסידיה הגלומה כתנאי ההלוואות למימון ביניים, שניתנו, בשנות הכספים 1983 ו-1984.

בתחילת שנת הכספים 1983 הגיעה הסובסידיה לדירה אחת באיזור המרכז ל-66,000 שקל בקירוב, שהיו 4.1% ממחיר דירה; באזורי פיתוח היתה הסובסידיה 96,000 שקל בקירוב, שהיו 6% ממחיר דירה. בתחילת שנת הכספים 1984 הגיעה הסובסידיה לדירה אחת באיזור המרכז ל-150,000 שקל בקירוב, שהיו 2.4% ממחיר דירה; באזורי פיתוח הגיעה הסובסידיה ל-196,000 שקל בקירוב, שהיו 3.2% ממחיר דירה.

הקדמה כמתן מימון הביניים

על אף האמור בחוזה המסגרת, בדבר התשלום השני של מימון הביניים בשלב השלמת השלד, הקדים המשרד, למרבית הפרוייקטים את התשלום השני לשלב של השלמת התיקרה מעל קומת עמודים (הקדמה של שלושה חודשים בקירוב), ובכך הגדיל את ההטבה הגלומה במימון זה. בשנת הכספים 1983 גדל, עקב כך, שיעור הסובסידיה באיזור המרכז מ-4.1% ממחיר דירה ל-4.9%, ובאזורי פיתוח מ-6% ל-7%. בשנת הכספים 1984 עלה שיעור הסובסידיה מ-2.4% ל-2.9% באיזור המרכז, ובאזורי פיתוח מ-3.2% ל-3.6%. בכמה מקרים הקדים המשרד לתת את חלקו השני של המימון בשלב השלמת היסודות.

לפי התייעוד, הוקדם מימון הביניים, בין היתר, כנסיבות ובמטרות הכאות:

א. מתן תמריץ לחברות להתחיל כבנייה עד לתום שנת הכספים: לקראת סוף שנות הכספים 1981 - 1983 הודיע המשרד לחברות, כי בעבור כל הדירות שבמימון ביניים אשר בנייתן תגיע לשלב יסודות עד לפוף שנת הכספים יוקדם התשלום השני של מימון הביניים. נוסף לזה, במאי 1983 החליט המשרד על הקדמת המימון לשמונה חברות בעבור 272 דירות שבנייתן אף לא הגיעה לשלב השלמת היסודות עד לתום שנת הכספים. הנימוק להקדמת המימון לארבע חברות היה, שהן עשו מאמץ להתחיל את הבנייה כהיקף ניכר באפריל אותה שנה; לגבי ארבע החברות הנותרות נומקה ההקדמה כקשיים אובייקטיביים שהתעוררו באתרי הבנייה. משרד מבקר המדינה העיר למשרד, כי בהתאם לחוזה המסגרת על החברות

להשלים את ביצוע היסודות של כל הדירות לא יאוחר מתום שנת הכספים. תנאי זה הוא תנאי מתלה לחוזה, כלומר קיום החוזה תלוי בקיום התנאי. מכאן, שאם לא עשו כן - בטל החוזה שנחתם עימן (לפחות לגבי יחידות דיור שלא הותחל בכנייתן). יוצא איפוא, שהמשרד הקדים לחברות תשלום שמשמעותו הגדלת הלוכסידיה, וזאת כדי שהן יעמדו בתנאי החוזה שעליו חתמו, במקום להקפיד על חובת החברות לבצע את המוטל עליהן על פי החוזה.

ב. מתן פיצוי לחברה על עיכוב בהעברת כספים: בדצמבר 1983 החליט המשרד להקדים לחברה אחת את התשלום השני של מימון הביניים בעבור 93 דירות, בנימוק שהוא לא שילם לה במועד בגין עבודות שביצעה בעבורו. המשרד לא ערך תחשיב כדי לוודא שהפיצוי שניתן לחברה התאים לנוק שנגדם לה עקב הפיגור בתשלום. לדעת הביקורת, אין זה רצוי, מבחינת המינהל התקין, שהמשרד יתן פיצוי בדרך זו.

ההחלטות על הקדמת המימון לא התבססו על קריטריונים שיקבעו אלה תנאים מצדיקים את ההקדמה, ומי הם המוסמכים להחליט על כך. לדעת הביקורת, על המשרד לקבוע קריטריונים כאמור, לרבות הפורום המוסמך לאשר הקדמת מימון לחברות. כפורום זה רצוי לכלול גם נציג של החשב הכללי.

להקדמת המימון משמעות כספית ניכרת והיא עלולה לגרום להעדפת חברות מסוימות על אחרות. לכן מן הראוי, כי ייקבעו קריטריונים ברורים להחלטה על הקדמת תשלומים לחברות ויוצאו נהלים כדבר הטיפול בנושא זה, לרבות המוסמכים לקבל החלטות.

מתן מימון נוסף לחברות בגין ויתור על התחייבות רכישה

בשנות הכספים 1982 ו-1983 נתן המשרד מימון נוסף, בתנאי מימון הביניים, בסכום כולל של 51.6 מיליון שקל, שהם 485 מיליון שקל במחירי אוקטובר 1984, בעבור 156 דירות שבנו חמש חברות, וזאת תמורת הסכמתן לוותר על זכותן למימוש התחייבות המשרד לרכוש דירות אלו.

משרד מבקר המדינה ערך השוואה בין מספר הדירות שלגביהן נתן המשרד תוספת מימון לבין הנתונים שהעבירו החברות למשרד לגבי הדירות שהן מכרו בשוק החופשי. ההשוואה העלתה, כי לשתי חברות נתן המשרד תוספת מימון בעבור חמש דירות שהן מכרו עוד בטרם ניתן המימון. מכאן, שלמעשה המשרד לא היה חייב לרכוש אותן, ולכן לא היה מקום לתת מימון נוסף בעבור דירות אלו (בעניין זה ראה גם דו"ח שנתי מס' 34, עמ' 141). המשרד לא נקט צעדים נגד החברות לאחר שהובאו בפניו ממצאי הביקורת בעניין זה.

בשלושה מקרים אחרים נתן המשרד מימון נוסף לחברות בלא שהיו בידיו נתונים מפורטים על גודלי הדירות שהן מכרו בשוק החופשי ולפיכך לא היה ביכולתו לבדוק האם הדירות שבעבורן ניתן המימון לא נמכרו קודם לנתינתו.

החזרים של הוצאות פיתוח

הכנייה כאמצעות חברות נעשית ברובה הגדול על קרקעות של מינהל מקרקעי ישראל, שבהן מבצע המשרד עבודות פיתוח: סלילת כבישים, הנחת קווי מים וקווי ביוב וכן הכנת מעברים ושטחי ציבור. עבודות הפיתוח נחלקות לעבודות עד ראש השטח, שהוא גבול תכנית המיתאר (או תכנית בניין עיר), ועבודות פיתוח כללי שמבוצעות בתוך גבולות תכנית המיתאר עד למגרשי הכנייה. במסגרת החווים עם חברות בנייה מחייב המשרד את החברות להחזיר את הוצאותיו על פיתוח כללי של שטחי הקרקע, כולן או חלקן, לפי התנאים שעליהם סוכם בין המשרד לבין החברות.

הואיל ואין אפשרות לקבוע את עלויות הפיתוח בכל אתר בנפרד למועד שבו יש לחייב את החברות, קובע המשרד את מחיר הפיתוח על פי טבלת מחירים, שהוא הכין ושומרה להתבסס על עלויות פיתוח כפרייקטים מייצגים שהושלמו קודם לכן, וכן על מחירים מקובלים לעבודות שונות, כל זאת בתוספת

התייקרות (להלן - מחירי טבלה). בטבלה פורטו מרכיבי המחיר לחמש קבוצות ישוב, בהתחשב במצב הטופוגרפי במקום ובסוג הקרקע. תחשיב החיוב נקבע לכל יחידת דיור לפי גודלה, המתבטא בשיטחה ובמספר החדרים שבה. חברות הבונות באיזור יהודה ושומרון מחוייבות במחצית ממחירי הטבלה.

כאמור, מחייב המשרד את החברות בהוצאות פיתוח, לפי מחירי טבלה על יסוד תחשיבים מוקדמים של עלויות הפיתוח. מחירים אלה נקבעו לראשונה בשנת 1977, ועד 1980 הוכנסו בהם שינויים מספר. מאז 1980 ועד למועד סיום הביקורת עודכנו מחירי הטבלה לפי השינויים במדד מחירי התשומה בבנייה למגורים. לדעת הביקורת מן הראוי היה, שהמשרד יבדוק מפעם לפעם את העלויות בפועל ויקבע את מחירי הטבלה בהתאם, כדי להבטיח שהוצאותיו על ביצוע עבודות הפיתוח יכוסו במלואן. בדצמבר 1984 הודיע המשרד, כי עוד בינואר אותה שנה הוא החל בבדיקת מרכיבי המחירים באתר בנייה הכולל יותר מ-2,400 דירות בפסיגת זאב בירושלים. בדיקה זו עדיין נמשכת ואם יתברר שיש צורך בשינוי מחירי הטבלה, הדבר יעשה. לדעת הביקורת, מחירי הטבלה מתייחסים לקבוצות אחדות בהתחשב במצב הטופוגרפי במקום ובסוג הקרקע, לכן מן הראוי, שהמשרד יבצע בדיקה דומה לגבי הקבוצות האחרות הכלולות בטבלה.

תנאי החזר הוצאות הפיתוח

חווה המסגרת קובע, כי המשרד יחייב את החברות במלוא הסכום של הוצאות הפיתוח בשלב שהחברה משלימה את היסודות לבניינים ואילו התשלום בפועל יבוצע במועד מאוחר יותר, כתנאי אשראי הנקבעים מדי שנה בשנה על ידי המשרד ומשרד האוצר ונכללים בחווה המסגרת. בשנת 1982 היה על החברות לשלם למשרד 10% מהחיוב בשלב השלמת היסודות והיתרה לאחר שנה, בצירוף ריבית החשב הכללי. בשנים 1983 ו-1984 נקבעו תנאי אשראי שונים, שלפיהם היה על החברות לשלם למשרד 10% מהחיוב בשלב השלמת היסודות והיתרה בשני תשלומים שווים לאחר 9 ו-15 חודשים, בצירוף ריבית החשב הכללי לפי חישוב ריבית מצטברת. חצי שנתי.

כתנאי האשראי להחזר הוצאות הפיתוח, שנתן המשרד לחברות הבנייה, יש משום הטבה, שכן אלה היו טובים מתנאי האשראי הנהוגים בשוק החופשי. משרד מבקר המדינה חישב את שיעור ההטבה הגלומה בפריסת החזרי הוצאות הפיתוח לתחילת שנות הכספים 1983 - 1984 לגבי דירה בת שלושה חדרים בקבוצה שכוללת, בין היתר, את היישובים כרמיאל, נצרת עילית, חיפה וערד. החישוב העלה: בשנת 1983 הגיעה ההטבה הנוספת לסכום של כ-38,000 שקל, המהווה 2.3% ממחירה של דירה; בשנת 1984 הגיעה ההטבה לסכום של 147,000 שקל, המהווה 2.4% ממחירה של דירה.

דחיות בהחזר הוצאות הפיתוח

נוסף לתנאי החזר שנקבעו בחווה המסגרת אישר המשרד לחברות דחיות שונות בתשלומים אלה. בשני מקרים ניתנו דחיות לכל החברות, ובמקרים אחרים ניתנו דחיות לחברות הבונות באתר מסויים, או לחברות בודדות. מתן הדחיות נומק, בדרך כלל, בקשיים שונים שאליהם נקלעו החברות. הסכומים שתשלומם נדחה הוצמדו למדד מחירי התשומה בבנייה למגורים או שנקפה עליהם ריבית.

המשרד לא קבע קריטריונים לנסיבות שבהן הוא יתן לחברות דחיה בהחזר הוצאות הפיתוח והמוסמכים לאשר זאת. ההחלטות לא לוו במסמכים או בבדיקות שיאמתו שהחברות אכן נקלעו לקשיים שהצדיקו את מתן הדחיות.

לדעת הביקורת מן הראוי היה, שהמשרד יקבע קריטריונים ברורים, שעליהם יש לבסס את קבלת ההחלטות על דחיית ההחזרים של הוצאות הפיתוח לחברות מעבר לנקוב בחווה המסגרת, את התנאים שבהם תינתן הדחיה וכן את הפורום המוסמך לאשר זאת וסמכויותיו. על הפורום שייקבע לכלול גם נציג של החשב הכללי.

חיוב החברות בהחזרי פיתוח

המועד שנקבע לחיוב בהוצאות הפיתוח - שלב השלמת היסודות - הוא גם המועד שנקבע בחווה המסגרת לתשלום ראשון של מימון הביניים לחברות הבנייה. משרד מבקר המדינה הישווה בין

המועדים שבהם חייב המשרד את החברות בהוצאות פיתוח לבין המועדים ששילם לחברות את מימון הביניים.

ההשוואה, שהקיפה 14 פרויקטים שכללו 1,045 דירות, העלתה, כי לגבי 9 פרויקטים חייב המשרד את החברות, עד לאמצע 1983, שניים עד שמונה חודשים לאחר המועד הנקוב בחוזה. לעומת זאת התברר, כי במקרים אלה קיבלו החברות מהמשרד את מימון הביניים כמועד, ללא פיגור, כפי שנקבע בחוזה המסגרת. בפיגורים אלה בחיוב בהוצאות פיתוח היה גלום, למעשה, אשראי נוסף למה שנקבע בחוזה המסגרת, הצמוד אומנם למדד מחירי התשומה בבנייה למגורים, אך ללא ריבית.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1984 הודיע המשרד, כי בשנת 1983 הוא החליט שלא לשחרר לחברות את מימון הביניים לפני שיוסדר החיוב בהוצאות הפיתוח.

הביקורת העלתה מקרה אחד, שבו דיווח מחוז ירושלים של המשרד על שינויים שחלו בכיצוע הבנייה לעומת חוזה עם חברה שבנתה במימון ביניים פרויקט ובו 152 דירות וכמה חנויות. כהתאם לכך חייב המשרד את החברה בהוצאות פיתוח, אולם לא כלל בחישוביו חיוב בעבור שינויים שחלו בשטחי 34 מהדירות, ששטח כל אחת מהן עלה על 100 מ²; דירות בגודל כזה לא נכללו בחוזה. בעקבות הביקורת הבין המשרד בנובמבר 1984, תחשיב חדש לחיוב החברה בסכום הנכוח מהתחשיב המקורי ב-1.5 מיליון שקל בקירוב במחירי יוני 1983, שהיה מועד עריכת החיוב המקורי, סכום השווה ל-15 מיליון שקל בקירוב במחירי נובמבר 1984. הביקורת העלתה, כי המשרד לא אישר לחברה את הגדלת שטחן של הדירות מעבר לנקוב בחוזה, ולא נקט נגדה צעדים משהתבררה לו החרגה בשטחי הבנייה.

משרד מבקר המדינה בדק את התחשיבים שהכין המשרד לחיוב החברות בהוצאות פיתוח בכמה פרויקטים בעיקר בשכונת פיסגת זאב בירושלים, והעלה, כי במקרים מספר נפלו טעויות בתחשיב לחיוב החברות בהוצאות פיתוח. כשישה פרויקטים שכללו 585 דירות היה על המשרד לחייב את החברות בסכום נוסף, שערכו 32.5 מיליון שקל במחירי נובמבר 1984. בתשובתו מדצמבר 1984 הסביר המשרד, כי טעויות אלו נבעו מאי אחידות בין ההוראות שהוציאו שני אנפים במשרד בדבר גודלן הסטנדרטי של הדירות; הוראות אלו ישונו כדי למנוע הישנות מקרים דומים.

אישור מחירים וסדרי מכירה של דירות

תהליך מכירת הדירות על ידי החברות מוסדר בחוזה המסגרת שבין המשרד לחברות וכן בהנחיות פנימיות המפרטות את דרך מכירת הדירות שנכנו במסגרת פרוגרמות הבנייה של המשרד.

משרד מבקר המדינה בדק את ההסדרים שעשה המשרד עם חברות הבנייה לשם קביעת מחירי הדירות וכן את הפיקוח שהוא מקיים על סדרי מכירת הדירות לזכאי המשרד ובמחירים שנקבעו.

קביעת מחירי הדירות

א. חוזה המסגרת שבין המשרד לחברה קובע, כי הדירות שניבנו במימון ביניים ימכרו לזכאים במחיר שייקבע בדרך הכאה: החברה תודיע למשרד את המחיר המוצע על ידיה; אם לא הסתייג המשרד ממחיר זה תוך שבועיים מיום שנתקבלה ההצעה במשרד, תמכור החברה את הדירות במחיר שהוצע.

בהנחיות, שהוציא אגף נכסים ודירור שבמשרד, נקבע, כי להודעת החברה למשרד על מחירי הדירות, יצורפו המסמכים הבאים: מיפרט לפי חוק המכר, פרוספקט וכן תנאי תשלום שידרשו מהזכאים לרכישת הדירות.

הביקורת העלתה ליקויים בחוזה המסגרת ובהנחיות, כדלהלן:

1. הן חוזה המסגרת והן ההנחיות למכירת הדירות אינם מסדירים את דרך בדיקת המחיר על ידי המשרד.

2. בחוזה המסגרת ובהנחיות לא נקבע לאיזו תקופה תקף המחיר שנקבע ומה תהיה דרך עדכון של המחיר, אם כי באישור המשרד לחברות על גובה המחיר צויין, כי המחיר צמוד למדד מחירי התשומה בבנייה למגורים. הביקורת העלתה, כי חברות רבות אינן נוהגות להצמיד את המחיר למדד זה. חלקן מוכרות את הדירות במחירים הצמודים לשער החליפין של הדולר, דהיינו מחירים המתעדכנים בכל יום, וחלקן מעלות את המחירים פעם בכמה ימים. בתשובתו מדצמבר 1984 הסביר המשרד, כי עדכון המחירים פעם בחודש בתקופה שבה קצב האינפלציה גבוה כרוך בהפסדים לחברות ולכן הן עדכנו את מחירי הדירות בהתאם לשיעורי השינוי במדד מחירי התשומה בבנייה למגורים; שער החליפין של הדולר שימש לגישור בין המועדים של פרסום המדד. לדעת הביקורת, היה על המשרד לקבל החלטה בעניין זה ולציין בהנחיותיו.

3. ההנחיות למכירת הדירות הוצאו על ידי אגף נכסים ודירור שבמשרד. הנחיות אלו לא היו במתכונת מקובלת של נוהל משרדי ולא עברו את שלבי הדין והאישור המקובלים.

ב. משרד מבקר המדינה בדק את תהליך אישור המחיר על ידי המשרד; להלן פרטים:

בדיקת תיקים של 28 פרויקטים, שכללו כ-1,330 דירות שלגביהן אישר המשרד בחתימתו מחירים לחברות, העלתה, כי רק בארבעה מקרים המציאו החברות מיפרטים לפי חוק המכר ולגבי מרבית הפרוייקטים שנבדקו לא נמצא שהחברות המציאו למשרד פרטים בדבר תנאי התשלום; כדרוש.

העדרם של מסמכים אלה היה בהם כדי לפגום ביכולת המשרד לבדוק את המחיר שקבעו החברות, כיוון שלא היו בידי נתונים לגבי סטנדרד הבנייה ולא לוח התשלומים שבו נדרשו הרוכשים לעמוד, אשר מהווה גורם משמעותי מבחינת המחיר הריאלי שנדרש מרוכש הדירה.

המשרד הסביר, כי השיטה הכללית, שיושמה לגבי 28 הפרוייקטים דלעיל, היא, שהמחירים שמציעות החברות נבדקים לפי מחירון שנקבע באגף תכנון והנדסה של המשרד, לגבי מחירי התכנון, הבנייה והפיתוח. יתר מרכיבי העלות (מחיר הקרקע, פיתוח כללי ואגרות) נכללים במחיר על פי עלויות בפועל שהיו לחברה, בהסתמך על מסמכים לאישור ההוצאות, או על פי הערכת עלויות, כאשר אין עדיין אישורים על עלויות בפועל; על כל אלה מתווסף רווח לחברות בשיעור של 7%, הכולל הוצאות הטיפול במכירה ובאיכוס הדירות.

הבדיקה העלתה, שהשיטה האמורה אינה מיושמת וכי במרבית המקרים שנבדקו לא נמצאו בידי המשרד מסמכים כלשהם שעליהם לכאורה התבססו החברות בהצעות מחיריהן למכירת הדירות. התוצאה היא, שאין ביקורת על המחירים שקובעות החברות ואין פיקוח עליהן.

דירות שבנתה חברה משכנת אחת בנתניה ובבני ברק הוצאו למכירה קודם לקבלת אישור המשרד על המחיר למכירתן. המשרד התריע על כך בפני החברה, במאי 1982 ובעקבות זאת היא שלחה לו את הצעת מחיריה באמצע יוני, אך אז כבר היו מכורות כל 14 הדירות שבבני ברק ו-4 מבין 96 הדירות בנתניה. לדברי המשרד נערכה הבדיקה לאחר מעשה והיא העלתה, שהמחירים היו בהתאם לקריטריונים הנזכרים לעיל.

בבדיקה של 28 הפרוייקטים האמורים שהוצאו למכירה על ידי החברות, שלגביהם אישר המשרד את המחירים, נמצא, שרק לגבי 6 מהם ערך המשרד תחשיב לצורך קביעת מחירי המכירה של הדירות.

ג. בהיעדר תחשיבים לאישור מחירי מכירה של הדירות על ידי החברות, ערך משרד מבקר המדינה השוואה בין מחירי מכירה, שאישר המשרד לחברות, לבין מחירים שנקבעו לאותן דירות בפרוייקט, שהמשרד רכש מאוחר יותר במסגרת מימוש התחייבות רכישה. מחירי הרכישה של המשרד נקבעים על סמך תחשיב שמכין אגף תכנון והנדסה וגם הוא מתבסס על מחירון שבו משתמש המשרד בעת אישור מחירי המכירה לחברות.

בהשוואת מחירים של 9 פרויקטים שבהם מימש המשרד התחייבות רכישה, מבין 28 שנבדקו, נמצא, שרק באחד מהם, שכלל 32 דירות, היו המחירים שנקבעו לזכאים דומים לאלה שבהם רכש המשרד את הדירות מהחברה; בשני פרויקטים, שכללו 34 דירות, היו מחירי מימוש הרכישה נמוכים ב-5%

וב-7% בקירוב מהמחירים שאישר המשרד למכירת הדירות על ידי החברות: ב-6 הפרוייקטים הנתורים, שכללו 308 דירות, היו מחירי המימוש נמוכים ב-10% - 30%.

המשרד הסביר, כי המחירים לצורך מימוש התחייבות רכישה נקבעים על סמך הנתונים שבחוויה הבנייה, כעוד שבמחירים שנקבעים לצורך מכירת הדירות על ידי החברות מובאים בחשבון שטחי הדירות בפועל וכן תוספות לסטנדרד הבנייה, כגון תוספות של חרסינה, נקודות חשמל וגז, וכן כיוור. לדעת הביקורת, אין בכך כדי להסביר את הפרשים הגדולים שעליהם היא הצביעה, מה גם שבידי המשרד לא נמצאו, בדרך כלל, מסמכים לביסוס התוספות במחיר.

כאמור, נתון המשרד הטבות שונות לחברות הבנות במסגרת הפרוגרמה. כהלוואות למימון ביניים ובפריסת החזר היצאות הפיתוח נלומה הטבה המגיעה, לפי חישובי משרד מבקר המדינה, לכדי 5% ממחיר הדירה. הטבות אלו אינן מובאות בחשבון בעת שהמשרד מאשר לחברות את המחירים שבהם הן ימכרו את הדירות לזכאים, וכך אין הזכאים נהנים מסובסידיה זו המגדלת בהטבות שהמשרד מעניק לחברות. המשרד הסביר, בדצמבר 1984, כי מימון הביניים הוא חלק מהתמריצים שהמשרד נתן לחברות כדי שיכנו במסגרת הפרוגרמה שלו, דבר המחייב אותן לפעול בתנאים של המשרד ולא כפי שמקובל בשוק הפרטי. לכן, הטבה זו ניתנת לחברה ואין היא חייבת להעבירו למשתכן.

לדעת הביקורת, אחת מהמטרות העיקריות של המשרד היא להוזיל, ככל האפשר, את מחירי הדירות, הגבוהים ממילא, הניבנות ביוזמה ציבורית. לכן דרוש לבחון אם יש אפשרות סבירה להעביר את הסובסידיה, כולה או חלקה, לצרכן.

הפיקוח על מכירת הדירות

מכירת הדירות לזכאים. חוזה המסגרת קובע, כי החברה תיתן לזכאי המשרד זכות ראשונית לרכוש את הדירות שלגביהן ניתן לחברות מימון ביניים. תקופת המכירה לזכאים נקבעה לשלושה חודשים ממועד הוצאתן של הדירות למכירה (בשנת 1981 היתה תקופה זו שישה חודשים). לאחר תקופה זו רשאיות החברות למכור את הדירות במכירה חופשית לכל דיכפין. באזורי פיתוח וכן באזורי יהודה ושומרון נקבע, כי לא תהיה כלל מכירה חופשית של הדירות.

הביקורת העלתה, כי המשרד אינו מקיים פיקוח על החברות בתקופת המכירה לזכאים, אם הן מוכרות את הדירות לזכאים בלבד על פי תנאי החוזה. החברות לא נדרשו על ידי המשרד, ולפיכך לא המציאו לו רשימה של רוכשי הדירות, שבעזרתה הוא יכול היה לבצע פיקוח זה. עוד העלתה הביקורת, כי המשרד אינו מפקח על כך שאכן החברות מוכרות את הדירות במחיר שנקבע, והחברות גם אינן נדרשות לדווח למשרד על המחירים שבהן נמכרו הדירות בפועל (בעניין זה ראה דו"ח שנתי 34, עמ' 141).

לדעת הביקורת, קביעת מחיר הדירה והפיקוח עליו חייב להיות יעד מרכזי בפעולות המשרד בשומרו על זכויות המשתכנים. לכן, על המשרד להפעיל פיקוח מתמיד על מחירי הדירות ולא לסמוך רק על מנגנון השוק במצב של היצע דירות כפי שטען בתשובתו.

פירסום הדירות למכירה. לאחר שנקבע המחיר למשתכן על החברה לפרסם מודעות בעתונות בדבר מכירת הדירות לזכאים. במודעות אלו עליה לצייין גם את מחיר הדירות ותנאי הרכישה, וכן שהדירות מוצעות במסגרת תכנית הבנייה של המשרד. על החברה להעביר למשרד העתק מודעת הפרסום הראשונה לגבי כל פרויקט שהיא מוציאה למכירה. עוד נקבע, כי על החברות לנקוט את כל הצעדים הדרושים למכירת הדירות שבמימון ביניים לזכאים.

הביקורת העלתה, כי רק לגבי 11 פרויקטים, מבין 28 שנבדקו, המציאו החברות למשרד העתק מהודעת הפרסום הראשונה. גם הפרסומים שהומצאו לא תמיד היו על פי דרישות המשרד.

נוסף לכך, בתקופת המכירה לזכאים על החברות לפרסם בכל חודש מודעות בשני עיתוני ערב. הביקורת העלתה, כי בפועל אין המשרד מפקח אחר מילוי דרישות אלו ואין בידי מידע על תדירות הפרסומים.

המעקב אחר הפרסומים עשוי היה לשמש אחד הכלים לבחינת המחירים הנדרשים על ידי החברה ולהערכת המאמצים שנוקטות החברות למכירת הדירות לזכאים.

מהאמור לעיל עולה, שבה בשעה שהמשרד דואג לסייע לחברות הבנייה במתן הטבות ניכרות כמתואר לעיל, אין הוא מקפיד על גיוס התחייבויות החברות ואינו שוקד על זכויות המשתכנים, במיוחד בכל הנוגע למכירת הדירות לזכאים ובמחירים שנקבעו.

פיקוח הנדסי

חווה המסגרת להפעלת בנייה, שנחתם בין המשרד לבין החברות, מסדיר את נושא הפיקוח של המשרד על הבנייה שמבצעות החברות. לפי החוזה, על המשרד לקיים פיקוח עליון על בנייתן של הדירות שבגינן ניתן מימון ביניים, ואילו לגבי יחידות הדיור שעליהן תחול התחייבות רכישה יקיים המשרד פיקוח צמוד. הפיקוח הצמוד משמעותו פיקוח ובדיקה יומיומית על ידי מפקח של המשרד על כל העבודות והפעילויות המבוצעות באתר הבנייה, לרבות פיקוח על טיב העבודה והחומרים, ודיווח יומי על התקדמות העבודות ביומן עבודה.

הפיקוח העליון כולל את הפעולות הבאות:

1. התאמת הבנייה לסטנדרד ולתכניות.
2. אחריות על ביצוע הנדסי נאות של העבודות.
3. מעקב אחר מערך הבדיקות של חומרים ומוצרים.
4. מעקב אחר התקדמות ביצוע העבודות לפי לוח זמנים.
5. בדיקה ואישור של שלבי הבנייה לצורך ביצוע תשלומים.

משרד מבקר המדינה בדק 13 פרוייקטים שהושלמו לאחרונה במחוזות המרכז וירושלים ובהם ניבנו 1,602 דירות באמצעות חברות.

נוהל פיקוח והפעלתו

בשנת 1973 הוציא המשרד "נוהל פיקוח עליון על בניית חברות", המגדיר את התפקידים של עובדי המחלקה הטכנית במחוזות ובאגף תכנון והנדסה בתיאום ובפיקוח על בניית חברות. מאז לא עודכן הנוהל, אף כי חלו שינויים משמעותיים בנושא הפעלת בניית חברות והפיקוח עליהן. הנוהל כולל כמה הוראות בסיסיות בדבר תפקידי הפיקוח והדיווח על פעולתו. הוא גם כולל נושאים שכבר אינם תקפים בגלל שינויים שחלו בהפעלת הבנייה באמצעות חברות. לעומת זאת, הוא אינו מתייחס לכל השלבים המוקדמים להפעלת הבנייה בשטח, כגון: אישור התכניות על ידי המשרד והכנסת שינויים בהן בהתאם להערות; הכנת תכנית לבדיקות של מוצרים וחומרים בהיקף הנדרש; חתימת הסכם בין החברה לבין גורם חיצוני לעריכת בדיקות איכות של מוצרים וחומרים. כמו כן, אין הנוהל מתייחס למעבר לפיקוח צמוד לגבי דירות שרכש המשרד במסגרת התחייבות רכישה.

בדיקה בדבר הפעלת הנוהל הקיים העלתה, כי בסעיפים מהותיים אין הפיקוח של המשרד מבוצע על פי דרישות הנוהל. להלן פרטים:

(1) הנוהל קובע, כי על חברות הבנייה לקיים פיקוח צמוד על הבנייה שהן מבצעות וכי על המשרד לאשר את המפקח המוצע על ידי החברה. לפי נתונים, שמסר מחוז המרכז של המשרד למשרד מבקר המדינה, בדבר הפעלת הפיקוח הצמוד על ידי החברות, מתברר, כי כ-23 מבין 48 פרוייקטים במחוז המרכז שהיו בשלבי בנייה שונים בנובמבר 1984, לא הפעילו החברות פיקוח צמוד על בנייתן של הדירות. אשר לפרוייקטים שבהם הפעילו החברות פיקוח צמוד, הן במחוז המרכז והן במחוז ירושלים, לא נמצאו מסמכים המעידים כי המשרד אישר את המפקח מטעם החברה.

(2) על המפקח מטעם המשרד לבקר, בהתאם לצורך ולא פחות מפעם אחת בשבוע, בכל אתר בנייה, שבו מבוצעת בנייה במסגרת הפרוגרמה של המשרד ושבעבורה ניתן מימון

ביניים. הביקורת העלתה, כי לשני משרדי פיקוח מטעם המשרד באתרי הבנייה בגילה וברמות בירושלים לא ידועה הוראה זו, ולא נמצא בהם תיעוד על תרירות הביקורים של המפקח באתרי הבנייה ועל הוצאותיהם.

(3) לפי הנוהל, על המפקח מטעם המשרד לבקר יחד עם המתכנן בכל אתר בנייה לפחות פעם בחודש. במשרדי הפיקוח בגילה וברמות לא נמצאו מסמכים המעידים על הסורים של הפיקוח עם המתכננים. יתר על כן, מחוז המרכז של המשרד הסביר למשרד מבקר המדינה, כי למחלקה הטכנית אין סמכות להזמין את מתכנן הבניין לסורים באתרי הבנייה.

(4) המפקח גם נדרש לנהל יומן פיקוח עליון ובו עליו לציין הערות בקשר לליקויים, להתקדמות בעבודה, לבדיקות חוזרים וכו'. הביקורת העלתה ליקויים בגילה וזמני הפיקוח העליון וביושום הערות על איכות הבנייה; לדוגמא:

(א) דירות בשכונת רמות בירושלים: ביומני הפיקוח העליון לא נמצאו דיווחים על ליקויים באיכות הבנייה. במחוז ירושלים נמצאו יומנים המתייחסים רק לשנה אחת מתחילת ההפעלה של הפרוייקט.

(ב) 240 דירות בשכונת רמות: מרבית היומנים היו ריקים לחלוטין, מלבד ציון תאריך הביקור באתר.

(ג) 182 דירות בשלושה פרוייקטים בתל אביב ונכת יום: ביומני הפיקוח העליון לא נמצאו דיווחים על איכות ביצוע.

בכל המקרים שהובאו לעיל היו ליקויים באיכות הבנייה ופיגורים בהתקדמות העבודה אך לא נרשמו ביומנים, כנדרש.

(5) הנהל קובע, שתהליך מסירת הבניינים לאחר השלמתם יהיה כנהוג לגבי בנייה ישירה של המשרד, דהיינו בדיקה מפורטת של המיבנה, לרבות התאמתו לתכנית ולמיפרטים הטכניים. הביקורת העלתה, כי בפועל אין בכל הפרוייקטים הליך של בדיקת המיבנה לאחר השלמתו וזכי החברות מאכלסות את המיבנים ללא בדיקה ואישור של המשרד, או של המפקחים מטעמו.

המשרד היה מודע לכך, שהנהל הקיים הינו מיושן ואינו עונה עוד על הצרכים. בדצמבר 1983 הכין אגף תכנון והנדסה הצעת נוהל חדשה, אולם עד למועד סיום הביקורת לא הוצא הנהל החדש. בתשובתו מדצמבר 1984 הסביר המשרד, כי הכין הצעה לנהל חדש לפיקוח עליון והיא נמצאת בשלבי אישור סופיים.

לוח זמנים לביצוע

חווה המסגרת קובע, כי לכל פרוייקט יחתם חוזה בנייה נפרד שבו יקבע לוח זמנים לביצוע הפרוייקט. הפיקוח העליון יעקוב אחר התקדמות ביצוע העבודות בהתאם ללוח הזמנים שנקבע, וידווח למשרד על סטייה מלוח זה. עוד קובע חוזה המסגרת, כי חברה שלא החלה כביצוע העבודות על פי החוזה, או לא עמדה בלוח הזמנים הנקוב בו, יהיה המשרד רשאי לבטל את החוזה עימה. הביקורת העלתה, כי לפרוייקט להקמתן של 96 דירות בתל אביב לא הוכן כלל לוח זמנים לביצוע. בכל 13 הפרוייקטים שנבדקו העלתה הביקורת, כי חלו סטיות ניכרות מלוח הזמנים שנקבע והמשרד לא הפעיל כל אמצעים נגד החברות. כך לדוגמא: בפרוייקט לבניית 56 דירות נכת יום הסתיימה הבנייה 13 חודשים לאחר המועד שנקבע; בפרוייקט לבניית 190 דירות נכבעת זאב הסתיימה הבנייה 8 חודשים לאחר המועד שנקבע.

עוד העלתה הביקורת, כי הפיקוח בשכונות גילה ורמות בירושלים לא עסק במעקב אחר עמידתן של החברות בלוח הזמנים שנקבע בחוזה שבין לבין המשרד.

המשרד הסביר, כי קוצב ההתקדמות בבנייה הינו פועל יוצא של הביקוש לדירות כאותו איזור, ולכן מיצוי הדיון עם החברות בנושא לוח הזמנים שנקבע בחוזה אינו התועלת המשרד והוא עלול לגרום נזק לחברות הבנייה שלא הצליחו למכור את דירותיהן. לדעת הביקורת, עיכוב בהתקדמות הבנייה יש בו משום פגיעה בדוירים שכבר רכשו את דירותיהם מהחברות וניצול לא יעיל של המשאבים בתוצאה מהארכת משך הבנייה. לכן, על המשרד להקפיד על

עמידה בלוח הזמנים שנקבע בחוזים עם החברות במטרה להקטין את משך הביצוע של הבנייה, שהוא אחד הגורמים הידועים לייקור הדירות בארץ.

פיקוח צמוד על דירות שרכש המשרד:

חווה המסגרת קובע, כי על דירות שהמשרד ירכוש מהחברות במסגרת מימוש התחייבות רכישה יקיים המשרד עצמו פיקוח צמוד. ברם, בהתאם לסדרי העבודה במשרד נקבעות, בדרך כלל, הדירות שיירכשו במסגרת מימוש התחייבות רכישה רק כשהן כשלב מתקדם של הבנייה ולרוב לאחר שהחברה לא הצליחה למכור אותן לזכאים או בשוק החופשי. במצב זה, הפיקוח הצמוד אינו יעיל כמועד שבו הוא מופעל כיוון שמרבית העבודה כבר נסתיימה. ברוב המקרים שנבדקו לא נמצאו מסמכים המעידים על כך שהמשרד הפעיל פיקוח צמוד על הדירות.

חווה המסגרת קובע, כי החברות יבצעו כל עבודה המוגדרת כ"עבודת הנדסה בנאית" כאמצעות קבלנים הרשומים בפנקס הקבלנים. דרישה זו, מלבד היותה מחוייבת על פי החוק, יש בה כדי להבטיח שהעבודה תבוצע באמצעות קבלנים בעלי ידע מקצועי נאות. הביקורת העלתה, כי המשרד אינו מודא כלל שהחברות אכן בונות באמצעות קבלנים רשומים: יצוין, כי זרוע אחרת של המשרד, רשם הקבלנים, אמור לאכוף את החוק הזה.

אישור תכניות לביצוע

חווה המסגרת להפעלת בנייה, שנחתם בין המשרד לחברה, קובע, כי החברה תגיש לאישור המשרד את התכניות של הדירות והוא יבדוק ויאשר אם התכניות תואמות להנחיות התכנון של המשרד. דרישה זו הוגדרה בחווה המסגרת כתנאי עיקרי.

הנחיות התכנון קובעות את דרישות המשרד בכל הנוגע לסטנדרדים מיזעריים לתכנון ולביצוע של מיבנים, והן כוללות את הנושאים הבאים: שטחי חדרים, ביסוס המיבנה, קירות חוץ ופנים, תיקרות וגגות, בידוד ואיטום נגד מים, עבודות נגרות, מערכות חשמל ומים וכן ביוב, פיתוח חצרות וכו'. המרכז לבקרת התכניות שבמשרד (להלן - המרכז) אחראי לבדיקה בדבר התאמת תכניות הביצוע של החברות להנחיות התכנון. המרכז בודק את התכניות בשלושה נושאים בלבד: בידוד טרמי, שטחי חדרים ואנרגיית שמש. לאחר שנושאים אלה נמצאו מתאימים להנחיות התכנון מאשר המרכז את התכניות. בכל 13 הפרוייקטים שנבדקו נמצא, שהמשרד אישר כנדרש את התכניות.

הביקורת העלתה את הליקויים הבאים בקשר לאישור התכניות והתאמתן להנחיות תכנון:

(1) בשני מקרים אושרו תכניות, אולם החברות נדרשו להכניס בהן תיקונים, בעיקר בנושא מעטפת הבניין, לרבות בידוד טרמי. הביקורת העלתה, כי השינויים שנדרשו על ידי המרכז לא הוכנסו בתכניות לביצוע. המרכז הודיע, כי האחריות לתיקון התכניות היא על הפיקוח העליון. אולם בידי הפיקוח העליון כשכונות רמות וגילה בירושלים לא היו כלל התכניות.

(2) בפרוייקט לבניית 171 דירות בשכונת גילה בירושלים התברר למפקח המשרד, כי החברה מבצעת את מחיצות הפנים כעובי של 7 ס"מ במקום 10 ס"מ, כנדרש בהנחיות תכנון. באוקטובר 1982 דרש המפקח מהחברה לקבל אישור מהמשרד על החריגה מהנחיות התכנון. מאז במשך שנה וחצי פנה המפקח פעמים מספר לחברה, אולם זו לא נענתה לפנייתו. עד למועד סיום הביקורת לא ניתן אישור על החריגה, והדירות אוכלסו. למעשה הסתיים טיפולו של המשרד בהוצאת מכתבי התראה לחברה. המשרד לא ערך בירור ממצה בעניין זה.

פיקוח המשרד על איכות חומרים ומוצרים

חווה המסגרת שנחתם בין המשרד לחברות, קובע, כי חברה הבונה במסגרת החווה תבצע את כל העבודות לפי מיטב הנהוג המקצועי, ובסטנדרד נאות. החברה מתחייבת להשתמש בביצוע כל העבודות במוצרים הנושאים תו תקן או סימן השגחה ולבצע בדיקות חומרים בהתאם לדרישות המשרד. הדירות ייבנו בהתאם למיפרט לעבודות בנייה ובהתאם להנחיות התכנון של המשרד.

במאי 1981 הכין המשרד "מיפרט טכני - דרישות איכות למוצרי בנייה". מסמך זה מפרט את כל דרישות המשרד לגבי איכות פרטי הבנייה, טיב החומרים והמוצרים והיקף הבדיקות של מוצרי הבנייה במעבדות מאושרות (להלן - המיפרט). המיפרט קובע, כי האחריות לביצוע הבדיקות בבניית חברות היא על החברה, ובמקרה של בנייה ישירה, או כאשר קיימת בפרויקט התחייבות רכישה, האחריות היא על מחוז המשרד שבתחומו מבוצעת העבודה.

משרד מבקר המדינה בדק את הדרכים שבהן מבטיח המשרד שהחברות ימלאו את דרישות אלו והעלה את הממצאים הבאים.

הכנת תכנית לבדיקות

המיפרט קובע, כי לכל אתר בנייה תוכן תכנית בדיקות של חומרים, מוצרים ומלאכות. את התכנית הזאת יש להכין לפני תחילת הבנייה והיא מצורפת לחוזה הבנייה. הדרישות המיזעריות לתכנית זו נקבעות לפי המיפרט, ועיקרן בבדיקות בדבר חוזק בטון, מוטות פלדה, מדרגות, אבנים לציפוי קירות, אטימות מעטפת המיבנה (הצפת גגות והמטרת קירות וחלונות), נגרות, אינסטלציית חשמל ושרברבות. מוצרים נושאי תו תקן או סימן השגחה אינם חייבים בבדיקה. הבדיקות מבוצעות בעיקר על ידי שני מכונים בלתי תלויים, על חשבונה של החברה.

מבין 13 הפרויקטים שנבדקו, כאמור, נמצא, כי לגבי 3 פרויקטים לא הגישו החברות למשרד את תכנית הבדיקות בעת חתימת חוזה הבנייה כנדרש. במקום זאת, החברות הגישו למשרד מכתבי התחייבות להזמנת הבדיקות, אולם בהעדר תכנית הבדיקות ניטלה למעשה מן המשרד האפשרות לוודא שהחברות אמנם הזמינו מהמכונים את כל הבדיקות הנדרשות מהן. במקרה אחד העלתה הביקורת, כי המשרד פנה פעמים אחדות במשך שנתיים לחברה אחת כדי לקבל ממנה את התכנית, אולם החברה לא נענתה, אף שהיא נתנה למשרד התחייבות כאמור לעיל.

עוד העלתה הביקורת, שהחברות לא הגישו תכנית לבדיקות של עבודות פיתוח חצר, שכוללות קירות תומכים, מצעים, אספלטים ומדרגות אשר מחייבות בדיקות הנדסיות, על אף שעבודות פיתוח החצר כלולות בחוזה הבנייה. הוסבר למשרד מבקר המדינה, כי עבודות אלו לא נכללו בתכנית הבדיקות כיוון שהמיפרט מתייחס לעבודות בנייה בלבד. כך לדוגמא, בשנת 1981 פנה המפקח על אתר נילה בירושלים לחברה שבנתה 144 דירות והתריע בפניה על כי היא אינה מבצעת את המצעים, האספלטים וקירות תומכים לפי ההוראות: לא כוצע הידוק למצעים ולא נעשה ריסוס לפני פיזור האספלט. גם הנחת אבני שפה נעשתה שלא כהתאם למיפרט; לא נעשו גם הבדיקות הנדרשות. החברה טענה, כי בתכנית הבדיקות היא לא נדרשה לבצע בדיקות אלו. המשרד לא נקט צעדים בעניין זה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי מן הראוי שתכנית הבדיקות תכלול את כל העבודות שעליהן חל החוזה וכי המשרד יעמוד על כך שעל עבודות פיתוח חצר יחול המיפרט לעבודות פיתוח, שקובע דרישות איכות לגביהן וכן את הבדיקות המיועדות הנדרשות. על המשרד היה לפעול בעניינים אלה ביתר תוקף כדי שהבנייה תבוצע כהתאם להסכמים ולחוזים.

דיווח על הבדיקות

לפי המיפרט, על המכון הבודק להמציא באופן שוטף, למשרד ולחברה, דו"חות על תוצאות הבדיקות שבוצעו. בגמר הבדיקות של השלד ימציא המכון הבודק מסמך הקרוי מערך מס' 1, הכולל ריכוז שבו יפורטו כל הבדיקות שבוצעו עד לשלב זה, דהיינו בדיקות בטונים, פלדה, רכיבים טרומיים (פריקסטים), בלוקים, מדרגות וכו'. בסיום עבודות הגמר ימציא המכון הבודק מסמך הקרוי מערך מס' 2, הכולל ריכוז שבו מפורטות כל הבדיקות של מוצרי נגרות, אינסטלציית חשמל ואינסטלציה סניטרית, אטימות המעטפת החיצונית וכו'. מערכים אלה יועברו גם הם למשרד ולחברה הבונה, נוסף לתעודות השוטפות מכל בדיקה שבוצעה.

הביקורת העלתה, שבמקרים רבים לא הגיעו למשרד או לחברות הפיקוח מטעמו תעודות שוטפות ומערכים. בהיעדר מסמכים אלה לא יכול היה המשרד לבדוק באיזו מידה ביצעו החברות את כל הבדיקות הנדרשות, ומה היו תוצאותיהן, כדי לתבוע מהן ביצוע התיקונים הנדרשים.

גם במקרים שבהם נתקבלו תעודות הבדיקות התברר, כי כמערכים חסרו תוצאות של בדיקות חיוניות של חוזק בטונים בעמודים, בכלונסאות ובתיקרות וכן במדרגות. כפי שעולה מהמסמכים, בדיקות אלו לא בוצעו כיוון שהחברות לא הזמינו את המכון הכודק בשלב היציקה. לדעת הביקורת, היה על המשרד לעמוד בכל תוקף על ביצוע הבדיקות, כיוון שהן נוגעות באופן ישיר לבטיחות המיבנים.

בכל המקרים שהובאו לעיל לא נקט המשרד צעדים כלשהם נגד החברות, מלבד כתיבת מכתבי התראה להן.

טיפול בתוצאות שליליות

תנאי חוזה המסגרת והמיפרט, המהווה חלק ממנו, כוללים הסדרים והנחיות לגבי הטיפול בתוצאות הבדיקות שלגביהן נתקבלו תוצאות שליליות.

(א) בטונים: המיפרט קובע, כי אם התוצאות של בדיקות חוזק הבטונים הינן שליליות יש להעביר את התוצאות למהנדס כדי שיחליט על פתרון הנדסי, לרבות קריסת יציקה שבה נתגלה ליקוי הפוגע בבטיחות המיבנה; לחילופין יש להטיל קנס כספי על החברה אם התוצאה השלילית אינה פוגעת בבטיחות המיבנה.

לפי ההנחיות, יש לבצע בדיקה חוזרת של חוזק בטונים בדרך של הוצאת דגימה של גלילים מתוך כטון מוצק, שלגביו התברר בבדיקה הראשונה, שהוא אינו כחוזק הנדרש. ההנחיות קובעות, כי נציג המחוז הוא אשר ימסור למכון כודק, שערך את הבדיקה הראשונה, את ההזמנה לבדיקה חוזרת, כציון כל הפרטים לזיהוי מקום היציקה. עוד קובעות ההנחיות, כי בדיקות חוזרות שהוזמנו ישירות על ידי החברות לא יוכרו על ידי המשרד. הביקורת העלתה, כי במחוז המרכז פועלים על פי הנחיות אלו, בעוד שבמחוז ירושלים נעשית, בדרך כלל, הזמנת הבדיקות החוזרות על ידי החברות ובאחריותן, ללא פיקוח של המחוז. הזמנת הבדיקה החוזרת על ידי החברה ללא פיקוח המחוז אינה מאפשרת למשרד לוודא שאכן החומר לבדיקה החוזרת נלקח מהיציקה שבה נתגלה הליקוי. לכן, יש חשיבות מרובה שהמשרד יקפיד על מילוי אחר ההנחיות האמורות.

(ב) מוצרי השמל ואינסטלציה: חוזה המסגרת, שנחתם בין המשרד לבין החברה, קובע, כי החברה מתחייבת להשתמש במוצרים הנושאים תו תקן או סימן השגחה ולבצע בדיקות חוזרים בהתאם לדרישות המשרד. בהתאם למיפרט, יש להחליף מוצרי השמל ואינסטלציה סניטרית שאינם נושאים תו תקן ושלא עמדו בדרישות המכון הכודק. ההסכם שנחתם בין החברה למכון הכודק קובע, שמוצרי בניין ואבזורים שאינם מסומנים בתו תקן או בסימן השגחה ייבדקו במעבדות המכון הכודק לצורך קביעת התאמתם לדרישות התקנים הישראליים. הביקורת העלתה מקרים רבים של התקנת מוצרים שאינם נושאים תו תקן או סימן השגחה וכלי שנבדקו במעבדה של המכון הכודק.

בדיקה בדבר טיפול המשרד בתוצאות שליליות של בדיקות מוצרי השמל ואינסטלציה העלתה הבדלים בין מחוז המרכז של המשרד לבין מחוז ירושלים: במחוז ירושלים, לאחר שמתברר כי החברה השתמשה במוצרים שאינם נושאים תו תקן, פונה המחוז לחברה בדרישה להחליף מוצרים אלה, ובה למעשה מסתיים טיפולו בעניין, בלא שהוא מוודא שהחברה נענתה לדרישתו. במחוז המרכז גובים קנסות בשיעור של 25% ממחירם של כל המוצרים הפגומים, לאחר שמהנרם המחוז קובע כי הם עומדים בדרישות בטיחות, בלי לחייב את החברות להחליף מוצרים אלה.

קנסות אלה מועברים למשרד ולא לרוכשי הדירות, אף כי למעשה הם אשר שילמו את מחירו המלא של המוצר הפגום.

המשרד הסביר, כי בשנים האחרונות חל שיפור ניכר בנושא טיב החומרים והמוצרים שבהם משתמשים בבנייה הציבורית. רוב החומרים והמוצרים נושאים כיום תו תקן או סימן השגחה וכתוצאה מכך קטן במידה ניכרת מספרן של בדיקות החומרים והמוצרים. המשרד יעדכן את המיפרט הטכני לדרישות איכות למוצרי בנייה ומלאכות כדי להתאימו לשינויים שחלו, וכן ידאג לשיפור פיקוחם של

המכונים הבודקים ולהעברתן של תוצאות הבדיקות לנציגים של המשרד ושל החברות ללא עיכוב. עוד הסביר המשרד, כי נושא הטלת קנסות בגין מוצרים פגומים יבחן ויוצאו הנחיות מתאימות למתוות.

(ג) אטימות מעטפת המיבנה: המיפרט קובע, כי בשלב השלמת הבנייה יבוצעו בדיקות בדבר אטימות מעטפת המיבנה. הבדיקות כוללות הצפת גגות והמטרת קירות וחלונות כדי לוודא שאין חדירה של מים דרך מעטפת המיבנה (ראה גם בדו"ח זה בפרק הדן כרטיבות במבני מגורים).

הביקורת העלתה ליקויים בביצוע הבדיקות ובתיקון ליקויים שנתגלו בבדיקות, כדלקמן:

(1) בפרוייקט לבניית 144 דירות בשכונת גילה בירושלים סירב המכון הבודק לבצע בדיקות אטימות, כיוון שכמועד שבו הוא הוזמן לבצע אותן היו כבר הבניינים מאובלסים. המשרד מצידו לא דאג לבצע את הבדיקה ולא נקט צעדים נגד החברה.

(2) לגבי ארבעה פרוייקטים, הכוללים 537 דירות, לא קיבל המשרד את כל התוצאות של בדיקות האטימות.

(3) בפרוייקט לבניית 126 דירות אוכלסו הדירות אף שבבדיקות האטימות התברר כי יש חדירה של מים דרך מעטפת הבניין.

(4) בפרוייקט לבניית 240 דירות בשכונת רמות בירושלים לא נמצא תיעוד על עריכת בדיקות חוזרות של אטימות לאחר שתוקנו ליקויים שנתגלו בבדיקה הראשונה.

כיוון שבדיקות אטימות המיבנה נעשות רק לאחר שהושלם המיבנה, נעשים התיקונים והבדיקות החוזרות, בדרך כלל, לאחר שהבניינים אוכלסו, ולמעשה אין בידי המשרד סמכות לעכב את איכולם הבניינים אם נתגלו ליקויי רטיבות חמורים.

מכל האמור לעיל עולה, כי החברות רשאיות לאכלס את הבניינים גם כשתוצאות הבדיקות שנערכו מראות על פגמים בבנייה, או שלא בוצעו בדיקות האיכות הדרושות לפי נהלי המשרד.

המשרד הודיע, כי הוא ישנה את נוהל מסירת הדירות, באופן שתכלול בו דרישה להגשת תעודת בדיקה בדבר אטימות המיבנים לפני מסירתם.

אכיפת חוזים

בידי המשרד אמצעים מגוונים כדי לכפות על החברות ביצוע סעיפי החסכם. אמצעים אלה כוללים, בין השאר, ביטול החוזה עם החברה, ביטול התחייבות רכישה, עיכוב מתן הלוואות למימון בנייה, גבייה לאלתר של ההלוואות למימון בנייה, והחלטה שלא להתקשר עם החברה בחוזים חדשים. ההחלטה על נקיטת צעדים חמורים נגד חברה זו או אחרת נתונה בידי הנהלת המשרד בלבד. הביקורת העלתה, כי מלבד מקרים חמורים בודדים, אין המשרד נוהג להפעיל אמצעים אלה נגד החברות. לדעת הביקורת, על המשרד לעשות שימוש נרחב יותר בדיווחי המפקחים הפועלים מטעמו, ולכפות על החברות עמידה בהתחייבויות שנטלו על עצמן.

כפי שהעלו ממצאי הביקורת, יכולות החברות להשתמש במוצרים ולבצע מלאכות שלא בהתאם לחוזה שבינן לבין המשרד ואף לא לבצע את הבדיקות הנדרשות, או להתעלם מתוצאות שליליות של הבדיקות. למרות זאת, אין המשרד מעכב את איכולם הדירות עד למילוי הנאי החוזה.

מתן ערבויות

חוזה המסגרת קובע, כי עם חתימת כל חוזה בנייה תמציא החברה למשרד, להבטחת מילוי כל התחייבויותיה, ערבות בנקאית או ערבות של חברת ביטוח או ערבות אחרת. הערבות תיגבה בשיעור המקובל מסכום מימון הבניינים שניתן לזכרה.

הבדיקה העלתה, שהחברות אינן ממציאות למשרד ערבויות, והמשרד אינו דורש זאת מהן. העדרן של ערבויות שולל מהמשרד כלי העשוי לאלץ את החברות לבצע את המוטל עליהן על פי החוזים, וגם להבטיח שהן ישלמו למשרד את הוצאות הפיתוח.

הביקורת העלתה שני מקרים, שבהם חברות לא שילמו למשרד החזר הוצאות פיתוח ואילו היתה בידיו ערבות יכול היה לגבות את המגיע לו בדרך של מימוש הערבות. להלן פרטים:

(1) במחצית נובמבר 1982 חוייבה חברה לשלם למשרד כ-1.2 מיליון שקל בעבור הוצאות פיתוח ל-24 דירות שבנתה. החברה לא הסדירה את התשלום, ובמחצית אפריל 1983 הוכן חיוב חדש מעודכן לפי מדד המחירים לצרכן (ללא קנס). החברה קיבלה את מימון הביניים בעבור 24 הדירות שבנתה, ומסרה למשרד המחאות דחיות להחזר הוצאות הפיתוח. בנובמבר 1983 הגיע מועד פרעון ההמחאות, אך החברה לא כיבדה אותן. עד למועד סיום הביקורת לא הוסדר עניין התשלום.

(2) במאי 1983 חוייבה חברה אחרת לשלם 2.17 מיליון שקל החזר הוצאות פיתוח לבניית 12 דירות. החברה החלה בבנייה וקיבלה את חלקו הראשון של מימון הביניים, אך עד למועד סיום הביקורת לא הסדירה את תשלום החוב.

המשרד מעמיד לרשותו של החברות מרקעות מדינה שהושקעו בהן סכומים ניכרים בביצוע עבודות פיתוח ועליו להבטיח שהחברות ימלאו את התחייבויותיהן בהתאם לחוזה המסגרת, לרבות הפעלת בנייתן של כל הדירות כנקוב בחוזה, בהתאם לסטנדרד הבנייה וללוח זמנים המקובל על המשרד, וכן לשלם את הוצאות הפיתוח שביצע המשרד. מן הראוי, שהמשרד ינקוט צעדים, במיוחד דרישת ערבויות מתאימות, כדי שהחברות ימלאו את התחייבויותיהן.

הבטחת זכויות של רוכשי דירות מחברות משכנות

חוזה המסגרת, הנחתם בין המשרד לבין החברות המשכנות, מטיל, כאמור, על החברות המשכנות התחייבויות שונות כדי להבטיח שעבודות הבנייה יבוצעו בהתאם להנחיות התכנון של המשרד, בסטנדרד נאות ובחומרי בנייה טובים, על ידי קבלנים רשומים, וכי הבנייה תתקדם לפי לוח זמנים שקבע המשרד. עוד מטיל חוזה המסגרת על החברות, להגיש את החוזים שלהן עם רוכשי הדירות לאישור בית דין לחוזים אחידים, וכן להבטיח את השקעותיהם של רוכשי הדירות לפי חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה-1974, (להלן - חוק המכר (דירות)).

משרד מבקר המדינה בדק באיזו מידה עשה המשרד כדי לחייב את החברות לכלול בחוזים שלהן עם המשכנתאים את ההתחייבויות שנטלו על עצמן כלפי המשרד; לצורך זה נבדקו חוזי מכירה סטנדרדיים של שבע חברות משכנות.

ממצאי הביקורת עולה, כי עד לשנת 1984 לא נכללו בחוזי הרכישה בין החברות לבין רוכשי הדירות ההתחייבויות של החברות כלפי המשרד והוא גם לא דרש זאת מהן, להוציא סעיף המבטיח השקעותיהם של הרוכשים לפי חוק המכר (דירות). רק ביולי 1984 הוסיף המשרד לחוזה המסגרת סעיף, המחייב את החברות לכלול בחוזים שבינן לבין המשכנתאים את ההתחייבויות שנטלו על עצמן כלפי המשרד לגבי ביצוע עבודות בנייה בהתאם לסטנדרד של המשרד, למיפרט לעבודות בנייה ולנוהג המקצועי.

אחריות לתיקון ליקויים

חוזה המסגרת מטיל על החברות גם אחריות לתיקון פגמים הנובעים מביצוע העבודות שלא בהתאם לתנאי החוזה, אם הפגמים נתגלו תוך שלוש שנים, והחל משנת 1983 תוך חמש שנים לאחר גמר תקופת הבדק (תקופת האחריות) שנמשכת 12 חודשים מתאריך מסירת הדירה. אם הפגם אינו ניתן לתיקון תהיה החברה חייבת לשלם פיצויים לרוכש הדירה.

הביקורת העלתה, כי בחוזים למכירת הדירות של החברות המשכנות שנבדקו הן מתחייבות לתקן פגמים שנתגלו בדירה בתקופת האחריות בלבד אם הם תוצאה של עבודה לקוייה או עקב שימוש בחומרי בנייה לקויים. כמה חברות מאריכות את תקופת האחריות לשנתיים בלבד וחלק לשלוש - רק לגבי פגמים בשלד הבניין, שקיעת הריצפה, פגמים בצנרת המים וחדירת רטיבות בקירות. בחוזים אלה אין התייחסות לתקופה שמעבר לשנת האחריות כפי שנקבע, כאמור, בחוזי המסגרת עם החברות.

כיוון שהחברות לא חוייבו לכלול בחוזה הרכישה את התחייבויותיהן לתיקון הפגמים אין בחוזה הרכישה סעיף מתאים שיאפשר לרוכשים לממש כמישרין התחייבות זאת של החברות. מן הראוי איפוא, שהמשרד יחייב את החברות לכלול בחוזי המכירה שלהן את ההתחייבות שנטלו על עצמן כלפי המשרד באשר לתקופת האחריות ולענן בחוזה את חובת החברות לבצע את התיקונים הדרושים.

אישור החוזים עם המשתכנים

החוזה שנחתם בין החברה המשכנת לבין רוכשי הדירות הינו חוזה אחד במהותו, דהיינו שתנאיו נקבעו מראש בידי צד אחד, כדי שימשו תנאים לחוזים רבים בינו לבין אנשים בלתי מסויימים במספרם או בזוהותם. כדי להגן על הציבור מפני השימוש לרעה בחוזים אחידים נחקק חוק החוזים האחידים, התשמ"ג-1982, המאפשר לבית הדין לחוזים אחידים לבטל או לשנות תנאי בחוזה אחד שיש בו משום קיפוח לקוחות או משום יתרון בלתי הוגן של הספק העלול להביא לידי קיפוח לקוחות. נוסף לכך, מאפשר החוק לספק לבקש מבית הדין לאשר שאין תנאי מקפח בחוזה אחיד שהוא מתקשר או מתכוון להתקשר על פיו עם לקוחות: אישר בית הדין חוזה אחיד, רשאי הספק לציין זאת על פני החוזים שהוא עושה לפיו ובמקרה כזה עליו לציין את מועד תפוגת האישור.

בחוזי המסגרת להפעלת בנייה משנת 1983 ואילך כלל המשרד סעיף מיוחד המחייב את החברות המשכנות להגיש את החוזים שלהן עם המשתכנים לאישור בית הדין ולהמציא למשרד אישור על כך.

הבדיקה העלתה, כי המשרד אינו מקפיד על כך שהחברות אכן ימלאו את חובתן לפי סעיף זה; מספטמבר 1983 (המועד שבו החל המשרד להתום על חוזי המסגרת עם החברות לשנה האמורה) ועד למועד עריכת הביקורת, באוגוסט 1984, הנישו רק שלוש, מכין 29 חברות משכנות, שהפעילו בנייה בשנת 1983, את חזויהן לאישור בית הדין. ביוני 1984 סרב בית הדין לאשר את בקשתה של אחת משלוש החברות כי אין תנאי מקפח בחוזה שלה ואילו בקשותיהן של שתי החברות הנותרות תלויות ועומדות. בינתיים מוכרות החברות המשכנות דירות לזכאי המשרד ולרוכשים אחרים על פי חוזה שנוסחו לא אושר.

המשרד, כגוף היוזם והמממן כאופן חלקי את הבנייה שמבצעות החברות המשכנות, אמור להיות מעוניין בכך שהציבור, הרוכש את הדירות ומשקיע ברכישה את מיטב כספו, יקבל תמורה מלאה בעבורו. בחוזה המסגרת דאג המשרד לכלול התחייבויות שהחברות יבצעו את הבנייה כהתאם לסטנדרטים מקובלים עליו בתחומים שונים, אולם הוא לא דאג לחייב את החברות לכלול בחוזים שלהן עם המשתכנים את מלוא ההתחייבויות, הנוגעות למשתכנים, שהחברות נטלו על עצמן כלפי המשרד, שיאפשרו להם לתבוע את זכויותיהם מהחברות. הבטחת זכויותיהם של רוכשי הדירות בחוזי הרכישה יכולה להביא לכך שהחברות יהיו כתובת ברורה וישירה לפניות רוכשי הדירות כשמתגלים פגמים בבנייה בתוך חמש השנים, כפי שכבר נדרש המשרד לעשות בהחלטת הכנסת על תופעת הרטיבות כמיכני מגורים (בעניין זה ראה סיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה כפי שהובאו בדו"ח שנתי מס' 33 חלק ב', עמ' 976).



משרד הבינוי והשיכון יום תהליך של שינוי יסודי בהפעלת הבנייה לאומלוסיה וכביצוע תפקידיו בתחום זה. עד לאמצע שנת ה-70 היה המשרד מעורב כמישרין או דרך חברות ציבוריות, כגון חברת שיכון ופיתוח וחברת חלמיש, בסיוע להעמדת דירות לציבור, החל במימון מלא ועד לבנייה

עצמה ולא יכולים. מאז השתחרר המשרד באופן הדרגתי ממעורבותו הישירה בכנייה ואף הצליח לבסס באופן עקרוני ומעשי את שאיפתו להעביר ליוזמה פרטית את עיקר נטל המימון של בניית דירות והטיפול בהעמדתן לרשות זכאי המשרד או הטיפול במתן עזרה כספית לזקוקים לכך לרכישת דירה. בתהליך זה של העברת התמיכה הציבורית מהמיוצר לניצרך, עיקר הפעילות של הבנייה הציבורית הוא בידי חברות משכנות, ועיקר הטיפול הכספי בסיוע שניתן לאזרחים נעשה על ידי הבנקים ואילו המשרד ראה את עיקר תפקידו בסיוע ליצירת מצאי דירות במקומות הדרושים, באמצעות מתן תמריצים לחברות שהסכימו לבנות במסגרת הפרוגרמה שלו. בכך הקל המשרד, ללא ספק, על אזרחים רבים ופישט את ההליכים המינהליים וגם הרחיב באופן משמעותי את אפשרות הבחירה של האזרח בכאן לקנות דירה מהבנייה היוזמה על ידי המשרד. בתפנית יסודית זאת הצליח המשרד גם להקל את העומס על תקציב המדינה בסכומים גדולים.

עם זאת, ישנן עדיין בעיות רבות בהפעלת השיטה, שלא מצאו את פתרונן, או שביצוען לקוי. כקשר לכך יש לציין בראש ובראשונה את התופעה של אי ביצוע נהלים, שנבקעו להגנת האזרח. לכאורה דאג המשרד, גם בשיטה החדשה להגנת האזרח בעניין מחיר הדירות, מיבן ותיוון ליקווים גם לאחר קבלת הדירה. למעשה, כפי שהעלו הממצאים, המשרד אינו עומד בביצוע נהליו, ויש ליקווים רבים אף בפיקוח המצומצם שהוא היה אמור להפעיל לפי השיטה החדשה.

יחד עם העברת עיקר נטל הפעלת הבנייה לידי החברות המשכנות דאג המשרד להבטיח בחוזים עימן, כי החברות יבנו את הדירות בסטנדרד המקובל עליו וכי הוא יקיים פיקוח הנדסי על בנייתן. אשר למכירת הדירות נקבע בחוזים שבין המשרד לחברות, כי הן ימכרו את הדירות בעדיפות ראשונה לזכאי המשרד ובמחיר שיקבע על דעתו.

מממצאי הביקורת עולה, כי המשרד לא הפעיל פיקוח כדי לבחון כאיזו מידה ממלאות החברות אתר ההתחייבויות שנטלו על עצמן במתן זכות קדימה לזכאי המשרד לרכוש את הדירות ובמחירים שנקבעו. הביקורת הצביעה על ליקווים כבדי משקל בפיקוח הנדסי שמקיים המשרד על החברות. הפיקוח שמקיים המשרד אין בו כדי להבטיח שהחברות יבצעו את הבנייה באיכות טובה ועל פי ההנחיות המקצועיות של המשרד.

רוכשי הדירות, המשקיעים ברכישתן את מוטב כספם, רשאים היו לצפות לכך שהמשרד יפעיל פיקוח הנדסי יעיל על הבנייה במטרה למנוע מבעוד מועד פגמים בבנייה. בעניין זה המשרד גם לא דרש מהחברות לכלול בחוזים שלהן עם רוכשי הדירות את מלוא ההתחייבויות שהן נטלו על עצמן כלפי המשרד. מרביתם של חוזים אלה גם לא אושרו כנדרש על ידי בית הדין לחוזים אחרים.

עוד הצביעה הביקורת על העדרם של נהלים משרדיים להסדרה של חלוקת העבודה בין החברות ונהלים להפעלת הבנייה. חשיבות רבה יש להכנת מערכת מקיפה של נהלים בתחומים אלה. בהפעלת הבנייה מעורבות מרבית יחידות המשרד, לכן דרוש תיאום מירבני וחלוקת סמכויות ברורה בין העוסקים בנושא. בנהלים אלה יש לכלול הוראות מתאימות לדרך הקצאת העבודה בין החברות, בשם לב לרגישותן לעניין זה.

המשרד, ביחסיו עם החברות, לא עמד די הצורך על האינטרסים של המדינה ושל האזרח בסיוע שהוא נותן לחברות. הביקורת הצביעה על כך, שהמשרד מסייע לחברות על ידי הטבות שונות מעבר לנדרש על פי החוזים בינו לבין החברות, וכלי לעמוד על כך שהטבות אלו יועברו כסופו של דבר לאזרח, במקרים המתאימים.

כקשר לכך עמדה הביקורת על הצורך למסד את תהליך קבלת החלטות בצורה תקינה יותר. הועלו מקרים רבים של החלטות בעלות משמעות כספית ניכרת, שנתקבלו ללא הסברים מספיקים וכלי תיעוד נאות של החלטות.

תפקידו של המשרד הוא לדאוג לדיור לאוכלוסיית המדינה ברמה ובמחירים סבירים. המחירים הגבוהים של הדירות בארץ מהווים בעיה רצינית, שלא נפתרה גם לאחר שנים רבות של פעילות המשרד. לבעיה מרכזית זו נוספו בעיות של טיב הבנייה, במיוחד של רטיבות במיבני מגורים, שגם עליהן המשרד עדיין לא התגבר.

לדעת הביקורת דרוש, כי המשרד יתכן את הליקווים בביצוע מדיניותו, במיוחד את אלה שיכולים להבטיח יתר שליטה על מחירי הדירות ועל איכותן.

רכישת דירות חדשות מחברת בנייה

ריכוז ממצאים

נרכשו במוזמן מחברת בנייה אחת 25 דירות בשלושה מקומות יישוב, שיועדו לפתור בעיות דיור במקום. הביקורת הצביעה על היעדר תיעוד נאות לגבי ההחלטות על רכישת 12 מהדירות, ועל אי תקינות תהליך ביצוען של החלטות אלו.

התחשיבים ששימשו בסיס לקביעת מחיר הרכישה של הדירות לא היו מבוססים על תיעוד נאות.

בחלק מהדירות שנרכשו נמצאו ליקויי בנייה מהותיים והן לא אוכלסו.

עד למועד סיום הביקורת לא נתקבלו 12 מהדירות שנרכשו בתל-אביב, אף שחלפה שנה וחצי מהמועד שנקבע למסירת הדירות ותמורתן שולמה במלואה במועד הרכישה.



במסגרת פרוגרמת הבנייה של משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) בנתה חברת בנייה אחת (להלן - החברה) דירות במקומות יישוב שונים והמשרד רכש ממנה במישרין לצרכים מיוחדים 25 דירות. הדירות שרכש המשרד היו בפרוייקטים שבנתה החברה כחברה משכנת ולגבי מרביתן גם נתן המשרד התחייבות לרכישתן (ראה בדו"ח זה הפרק על בנייה למגורים באמצעות חברות). הרכישה בוצעה במסגרת רכישת דירות המיועדות למתן פתרונות דיור למשפחות נזקקות, ולא במסגרת מימוש התחייבות רכישה.

בחודשים מאי - נובמבר 1984 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ארבע עיסקאות שבמסגרתן נרכשו 25 הדירות. הבדיקה נערכה במשרד הראשי ובמחוז המרכז של המשרד. בדיקות השלמה נערכו בחלמיש, חברה ממשלתית-עירונית לשיקום הדיור בתל אביב-יפו בע"מ (להלן - חלמיש) ובעמידר, החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ (להלן - עמידר).

רכישת 12 דירות בתל אביב

ביוני 1982 רכש המשרד מהחברה 12 דירות בבניין אחד בתל-אביב ושילם כעדן את מלוא התמורה מיד עם חתימת החוזה. משרד מבקר המדינה עורר את השאלות לגבי הצורך ברכישת דירות אלו, המרוכזות בבניין אחד וכן לגבי הביסוס להחלטה בעניין זה. המשרד הסביר, כי הדירות ניקנו למלאי בעבור חברת חלמיש ולפי בקשתה כדי שיהיה אפשר להיענות, ולו כאופן מיוחד, לצרכיה. כרם, לכך לא נמצא התיעוד הדרוש ומשרד מבקר המדינה העיר על אי תקינות התהליך. בעקבות הביקורת הודיע המשרד, כי יוצאו נהלים חדשים, כאשר לדרך קבלת החלטות שיבטיחו להבא את תקינות תהליך קבלת החלטות במקרים מסוג זה, כולל תיעוד נאות לביסוסן.

לפי כללים שהמשרד קבע, יש לרכוש דירה אחת בלבד בכל בית, כדי למנוע ריכוז מספר גדול של משפחות במצוקה בבניין אחד. למרות זאת רכש המשרד 12 דירות בבניין אחד. כאותן בניין היו לחלמיש שמונה דירות נוספות.

בתשובתו מדצמבר 1984 הסביר המשרד, כי עקב איכלוסה הלקוי של השכונה שבה נרכשו הדירות, אשר אוכלסה רק במשפחות של עולים חדשים ובמשפחות הראויות להטבת תנאי דיור, הוחלט לשפר את הרכב האוכלוסיה כחלק מהבניינים ולצורך זה לרכוש דירות חדשות. לדעת הביקורת, היה על המשרד לבחון רכישת דירות למטרה זו ככמה בניינים, כדי למנוע היווצרות בעיה איכלוסית כמו זו שרכישה הדירות נועדה לפתור.

מחירי הרכישה של הדירות: מחיר הרכישה של הדירות נקבע על פי תחשיב, המבוסס על מחירון המשרד, הכולל עלויות תכנון, בנייה ופיתוח קרקע וכן הוצאות ואגרות שונות ובתוספת רווח לחברה בשיעור של 8%. מחיר כל דירה הגיע ל-940,000 שקל בקירוב, בסה"כ 11,280,000 שקל בעבור 12 הדירות. התמורה שולמה במלואה עם חתימת חוזה הרכישה.

משרד מבקר המדינה בדק את התחשיב של המשרד, שלפיו נקבע מחיר הדירות. הבדיקה העלתה, כי התחשיב כלל סכומים שונים בעבור עבודות עפר, חשמל ואגרות שנקבעו לפי הערכה, בלא שצורפו מסמכים לביסוסה. מחיר הקרקע שחושב ליחידת דיור גם הוא נקבע על ידי עובדי המשרד, אולם לא נמצאה הערכת שמאי לקביעת מחיר זה. בתשובתו מדצמבר 1984 הודיע המשרד, כי בעקבות הביקורת הוא החל לבדוק את התחשיב.

איחור במסירת הדירות: חוזה הרכישה מיוני 1982 קבע, כי הדירות יימסרו באמצע שנת 1983. התברר, כי עד לדצמבר 1984 לא קיבלה חלמיש את הדירות שהיא היתה אמורה לאכלס.

העיכוב במסירת הדירות נבע מכך, שהחברה טרם השלימה את תיקון הליקויים שנתגלו בדירות – בעיקר ליקויים במעלית, במערכת החימום באנרגיית שמש ובמערכות אספקת המים והגז. נוסף לאלה אין דרך גישה לבית. לאחר סיום הביקורת הודיע המשרד, כי כל התיקונים הנדרשים בוצעו כבר והדירות יימסרו בינואר 1985. אף שהעיכוב במסירת הדירות הובא לידיעת המשרד, הוא לא נקט צעדים כדי לאלץ את החברה למסור את הדירות ללא דיחוי לשם איכלוסן, ולחילופין גם לא נדרשה החברה לשפות את המשרד על האיחור במסירת הדירות, ובגין ההפסדים הכספיים הכרוכים באי יכולתו לנצל את השקעותיו ברכישת הדירות.

רכישת שש דירות בנס ציונה

ביוני 1982 רכש המשרד שש דירות מאותה חברה בנס ציונה. מחיר הרכישה של דירות אלו נקבע, גם הוא, על פי תחשיב המבוסס על מחירון המשרד. מחיר כל דירה הגיע ל-844,500 שקל, בסה"כ 5,067,000 שקל בעבור שש הדירות. התמורה שולמה במלואה עם חתימת חוזה הרכישה ביוני אותה שנה. משרד מבקר המדינה בדק את התחשיב ששימש בסיס לקביעת המחיר, והעלה גם במקרה זה את הליקויים שצויינו לגבי רכישת הדירות בתל אביב. אשר למחיר הקרקע נקבע בתחשיב סכום של 61,215 שקל לדירה. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, המבוססים על מחיר הקרקע שחושב על ידי המשרד לאתר סמוך שבו בנתה החברה, היה מחיר הקרקע לדירה אמור להיות כ-47,000 שקל בלבד. המשרד הודיע, כי נוכח העדות הביקורת הוא החל בבדיקת התחשיב.

במאס 1983 החליט המשרד, כי כדי למנוע ריכוז של משפחות אשר להן מיועדות הדירות יש להחליף את הדירות באחרות באותו יישוב ומבניית אותה חברה. המשרד גם הורה לבדוק אם קיימים הפרשים במחירים הנובעים מהמרת הדירות. הביקורת העלתה, כי במקום הדירות בשטח של 78 מ² שהוחזרו נמסרו דירות, שעל פי הנתונים בחוזה הבנייה הן קטנות יותר – בשטח של 72 מ², בלי ששונה מחיר הדירה, המתחייב מההפרש בין שטחי הדירות.

רכישת שבע דירות ביבנה

ביולי 1984 רכש המשרד ארבע דירות ובאוקטובר 1984 נרכשו שלוש דירות נוספות מאותה חברה ביבנה. בסה"כ נרכשו שבע דירות, כולן בנות ארבעה חדרים בבניין אחד.

מחיר רכישתן של ארבע הדירות הראשונות נקבע בסכום של 52.5 מליון שקל, בהתבסס על כך ששטחן הוא 108 מ². התמורה שולמה במלואה במועד חתימת חוזה הרכישה. באוקטובר אותה שנה, בעת שהמשרד רכש שלוש דירות נוספות, התברר לו, כי הן בשטח של 98 מ². מחיר דירות אלה נקבע בסכום כולל של 74.3 מליון שקל והתמורה שולמה במלואה במועד הרכישה. כיוון שכך בדק המשרד גם את שיטתן של ארבע הדירות הראשונות ומצא, כי גם הן בשטח של 98 מ²; בדצמבר 1984 הוא פנה לחברה בדרישה להחזיר לו את ההפרש הכספי הנובע מההפרש בין שטחי הדירות. משרד מבקר המדינה לא קיבל הסברים מניחים את הדעת על הנסיבות לטעות שנפלה ברכישת ארבע הדירות הראשונות. בתשובתו מדצמבר 1984, הודיע המשרד, כי כדי למנוע טעות דומה הוא החליט, כי בעתיד יירכשו דירות לפי השטח הרשום בחוזה הבנייה ובמקרים של אי התאמה לחוזה תידרש חוות דעת של מהנדס.

ליקויים בבנייה: לקראת רכישתן של הדירות התברר לעמידר, שהייתה אמורה לאכלס אותן, כי בדירות ישנם ליקויי בנייה מהותיים שאינם מאפשרים לה לקבל אותן. הליקויים שנתגלו היו בעיקר בשיפוע לא נכון של ריצפת המירפסות וכן בהיעדר הפרשי גובה בין המירפסות הפתוחות לבין שאר חלקי הדירה, שגרמו לחזירת מי גשמים לתוך הדירות כבר בתקופת הבנייה. בסופו של דבר הסכימה עמידר לקבל את ארבע הדירות לאחר שהמשרד התחייב לשאת בהוצאות תיקונם של כל הליקויים שיתגלו.

במועד קבלת הדירות נערך פרוטוקול ובו צויינו ליקויים רבים נוספים, כגון: חדירת מים לתוך אדונות מטבח, צנרת ביוב שאינה מתאימה, פגמים בטיח חוץ, בדלתות הזזה ובתריסים, ושקיעת מירצפות.

שלוש הדירות הנוספות נתקבלו על ידי עמידר בסוף אוקטובר 1984. בפרוטוקול קבלתן נרשמו ליקויים דומים לאלה אשר כארבע הדירות הראשונות.

הביקורת העלתה, כי כבר כשנה וחצי לפני רכישת הדירות הודיע המחוז לחברה, במסגרת פיקוח הנדסי שהוא מבצע על בנייה באמצעות חברות, כי עליה לתקן את שיפועי המירפסות או, לחילופין, לסגור אותן בתריסים. נוסף לכך ציין המחוז, כי אינם קיימים הפרשי הגובה הנחוצים בין המירפסות הפתוחות לשאר חלקי הדירה. בעניין זה פנה המחוז לחברה פעמיים נוספות במהלך הבנייה, אולם זו לא התייחסה להערותיו. הדירות נרכשו על אף הידיעה על ליקויים אלה.

עד למועד סיום הביקורת, לאחר שחלפו חמישה חודשים ממועד קבלתן של ארבע הדירות הראשונות, לא תוקנו הליקויים וכל הדירות עדיין פגומות.

התחייבות רכישה: כאמור, כל הדירות שנרכשו היו כפרוייקטים שבנתה חדרת הבנייה במסגרת פרוגרמות הבנייה של המשרד ולגבי מרביתן הוא נתן התחייבות רכישה, במקרה שהחברה לא תצליח למכור את כולן. משרד מבקר המדינה ערך השוואה בין עלות רכישת הדירות לבין עלות רכישתן אילו היו נרכשות במסגרת מימוש התחייבות רכישה. מן השוואה עולה, כי רכישת הדירות עלתה בסכומים ניכרים מאשר אילו היו נרכשות בדרך של מימוש התחייבות רכישה. המשרד הסביר, כי היוזמה למימוש התחייבות הרכישה היא בידי החברות המשכנות, ואין הן חייבות למכור לו את הדירות בתנאים של מימוש התחייבות רכישה, כאשר המשרד בעצמו זקוק לדירות אלו. לדעת הביקורת, הדבר מקנה לחברות יתרונות חד צדדיים ועל המשרד לשקול שינוי בחוזים שהוא חותם עם החברות, באופן שתינתן בידי אפשרות לרכוש את הדירות אשר להן הוא זקוק ושנכנו במסגרת פרוגרמת הבנייה שלו בתנאים של מימוש התחייבות רכישה.



הביקורת הצביעה על היעדר תיעוד נאות לגבי ההחלטות על רכישת 12 מהדירות ועל אי תקינות תהליך כיצוען של החלטות אלו. רכישת דירות למלאי הוא תהליך יקר ודרוש שיקול מעמיק לפני כיצועו, נוכח האמצעים המוגבלים העומדים לרשות הממשלה להוצאה ציבורית. הדירות כחל אכיב לא נתקבלו עד למועד סיום הביקורת - שנה וחצי לאחר המועד שבו התחייבה החברה למסור אותן, ולאחר ששולמה מלוא התמורה כמועד התימת חווה הרכישה.

רטיבות בבנייה למגורים

ריכוז ממצאים

בניגוד לאמור בהערכת משרד הבינוי והשיכון, שתופעת הרטיבות בבנייה החדשה (לאחר שנת 1980) היא מקרית בלבד, מתברר, שהרטיבות עדיין שכיחה באזורים שונים בארץ.

מבדיקת חוזי הבנייה של 2,125 דירות באזורים שונים בארץ מתברר כי שבו ועלו הליקויים הבאים בשלבי התכנון והביצוע של הבנייה:

(1) לא נערכה בדיקה נאותה של תכניות בנייה, חלו איחורים בהספקת תכניות לאתרי הבנייה, ובוצעו שינויים במהלך הבנייה, בלי בדיקה ואישור מראש.

(2) הפיקוח על הבנייה לא היה תמיד יעיל ולא הצביע בעוד מועד על בנייה בניגוד לכללים וברמה נמוכה. במקרים שהעיר הפיקוח על בנייה בניגוד לכללי הביצוע ולמפרטי המשרד, לא שעו הקבלנים להערות. הקבלנים נהגו להתעלם לעתים מדרישותיהם של המשרד ושל החברות המאכלסות לבצע תיקוני פגמים, המתגלים בעת קבלת הדירות ובעת אכלוסן. המשרד לא פעל לאכיפת דרישותיו.

לעתים העדיף המשרד בנייה בהתאם לתפיסה ארכיטקטונית חריגה, בלא שיוכל להבטיח, שהתכניות יתורגמו לבנייה נכונה.

בדיקות המטרת קירות וחלונות והצפת גגות הנערכות על ידי מכון התקנים והטכניון אינן מהוות תמיד הוכחה לאטימות המבנה.

המשרד והחברות המאכלסות נאלצים להוציא כספים מרובים לתיקון ליקויים בבנייה, שאפשר היה לחסכם על ידי תכנון וביצוע ברמה נאותה.



משרד מבקר המדינה ערך בדיקה בנושא רטיבות בבנייה למגורים וממצאיה הובאו בדו"ח שנתי 32 של מבקר המדינה (עמ' 158 - 164). הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת (להלן - הוועדה) דנה בממצאי הביקורת ובהחלטותיה, שאושרו על ידי הכנסת ביולי 1983, קבעה כי תופעת הרטיבות בבנייה למגורים מהווה מטרד קשה לאוכלוסיה הגרה במבנים בהם הייתה חדרת רטיבות ופוגעת בכריאותה וברכושיה. משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) נדרש לפעול, הן בבנייה הקיימת והן בבנייה החדשה (הבנייה לאחר 1980), בכמה מישורים ולהביא לפתרון תופעת הרטיבות בבנייה.

הוועדה הטילה על המשרד לדווח לה ולמבקר המדינה, עד סוף שנת 1983, על הפעולות שנקטו ליישום החלטותיה.

בדיווח שלו מדצמבר 1983 למבקר המדינה קבע המשרד, כי מבדיקות שערך הסתבר לו שחדירת הגשם דרך המעטפת החיצונית מהווה, שלא כבעבר, תופעה מקרית בלבד, וכי חדירת מים דרך הגגות היא, ברוב המקרים, תוצאה של תחזוקה לא נאותה. כאשר לתופעת העיבוי והעובש על משטחים פנימיים בתוך הבתים, הסביר המשרד, כי מדובר בבנייה שתוכננה לפני 1980 - טרם הוצאת התקן הישראלי לכידוד תרמי של בנייני מגורים (להלן - ת"י 1045) וכי סיבות שונות, ביניהן כלכליות, הגבירו את תופעת העיבוי.

בחודשים יולי - אוקטובר 1984 חזר משרד מבקר המדינה ובדק - בהתאם לקביעת המבקר בדו"ח 32 - את ההתפתחויות בקשר לתיאום והפיקוח של המשרד על הגורמים העוסקים בתכנון, ביצוע ופיקוח על הבנייה. לצורך זה נבדקה תופעת הרטיבות ב-2,125 דירות נוספות, שנבנו לאחר שנת 1980 - תכנון מרבית פרויקטים אלה נעשה עוד לפני שנה זו - ואשר נכללו בעשרים חוזי בנייה שונים הפזורים בשלושה עשר מקומות יישוב. הבדיקה נערכה במשרד, ובאחת מחברות הבנייה והאכלוס המובילות - שיכון ופיתוח לישראל בע"מ (להלן - ש"פ). בעקבות הביקורת הקודמת השיב המשרד למשרד מבקר המדינה, כי הוא בדק כמעט את כל התכניות הישנות, ככלל זה תכניות הפרוייקטים באזורי ההר, שהיו בשלבי בנייה מתקדמים, ובמקרה הצורך הכניס בהם את התיקונים הדרושים. הבדיקה הנוכחית התייחסה לתשובתו זו של המשרד, כדי לעמוד על המצב באיזו מידה חוזרת תופעת הרטיבות בבניית דירות חדשות.

הבדיקה העלתה, שתופעת הרטיבות בבנייה החדשה היא עדיין חריפה. אף בבנייה זו חזרו ונשנו ליקויים שהובאו בדו"ח הקודם כפי שיפורט להלן: מסקנה זו מתחזקת גם מתלונות משתכנים

שהתקבלו בשנים 1982 - 1984 כנציבות תלונות הציבור. בעניין הפיקוח ההנדסי על הבנייה והבטחת זכויות רוכשי דירות - ראה בדו"ח זה בפרק על בנייה למגורים באמצעות חברות (עמ' 148) וכן בפרק הדין בחוק רישוט קבלנים וחוק המכר (דירות) ויישומם (עמ' 165, 169).

לפי מסמכים בתיקי העבודה, לרבות יומני העבודה, הסיבות העיקריות לתופעות חדרת הריכוז בבנייה למגורים הן: ליקויי תכנון, אי בדיקת התכניות לפני מסירתן לקבלנים, ביצוע עבודות של קבלנים ברמה ירודה, פיקוח רופף על הבנייה, התעלמות הבונים מתוצאות הבדיקות הנעשות כאתרי הבנייה ועקיפת ההנחיות בדבר עריכתן. בדיקת מספר פרוייקטים, שבוצעו על ידי קבלנים שונים, מראה, כי חדרת הריכוז כרוכה בליקויי בנייה בכלל, המתבטאים במיוחד בבנייה לקנייה שתוצאותיה קורות עקומים, ועבודות ריצוף, נגרות וגימור ברמה לא נאותה.

המשרד נאלץ גם בעבר לבצע תיקונים במבנים חדשים בסמוך לאלו קודם לכן, כדי להביאם לרמה הולמת של מגורים. כך, למשל, הושלמה ב-1981 בניית 64 דירות פטיו בבתיים דו-משפחתיים באחד מישובי הדרום: אחרי אכלוסם התגלו ליקויים רבים, ובעיקר סדיקה חמורה וחדירת רטיבות. הסדיקה הייתה כה חמורה, שמספר דירות לא היו ראויים למגורים. חוות דעת המומחים - שאת שירותיהם שכרה החברה המאכלסת - קבעה שביצוע הבנייה, בעיקר ביצוע היסודות, לא היה בהתאם לתכניות - עובדה עליה לא עמד הפיקוח. באתר הבנייה. במועד הביקורת מבצעת החברה המאכלסת תיקונים יסודיים במבנים אלה בתקציב שהועמד לרשותה על ידי המשרד בסכום של כ-110 מיליון שקלים (בדצמבר 1984, לנוכח ההתפתחויות באתר, ביקשה החברה המאכלסת מהמשרד להגדיל את תקציב התיקונים ל-295 מיליון שקלים).

בקרת תכנון ומפרטים טכניים

באפריל 1976 פרסם המשרד הנחיות לעבודות תכנון שעודכנו ביוני 1982. פרק מיוחד בהנחיות אלה הוקדש לכידוד ולאיתום. מתפקידו של מרכז הבקרה באגף תכנון והנדסה לבדוק את תכניות הבנייה של החברות ולאשרן - אם הן בהתאם להנחיות - עוד. לפני הביצוע.

במאי 1981 פרסם המשרד "מפרט טכני - דרישות איכות למוצרי בנייה", הכולל גם את הבדיקות שיש לבצע להבטחת האיכות. הפרקים בנושא בידוד תרמי ואיתום המעטפת החיצונית מתייחסים לבדיקת אטימות הקירות, תפרים, גגות וחלונות ומפרטים את נוהלי הבדיקות של אטימות חלקי המעטפת החיצונית בפני חדירת מים. בדיקות אלה נערכות על ידי אגף הבנייה שבמכון התקנים והמבדקה לחומרי בנייה בטכניון בחיפה (להלן - מכון התקנים והטכניון). היקף הבדיקות, עריכת בדיקות חוזרות וכו' צוינו בנוהלים שפרסם המשרד. בספטמבר 1983 חנך המשרד ופנה למכון התקנים ולטכניון, והדגיש שכל החברות הבונות במסגרת הבנייה הציבורית חייבות - לפני תחילת העבודה באתר - לחתום על חוזה לעריכת בדיקות, כפי שפורטו ב"מפרט הטכני": על המכון הבודק להכין את פרוגרמת הבדיקות והיא תאושר על ידי המשרד בהתאם להנחיות שהוציא.

מהביקורת שערך משרד מבקר המדינה במשרד הבינוי והשיכון ובחברת שיכון ופיתוח לישראל בע"מ - בחברה בונה ומאכלסת מובילה - עולה, שאין הקפדה מספקת על ביצוע הוראות הנוהל וההנחיות שהוציא המשרד.

רק חלק מתכניות הבנייה של החברות הבונות מוגשות למרכז הבקרה של המשרד לבדיקתן ולאישורן, כנדרש.

לעתים מתחילה הבנייה באתר ללא מערכת תכניות מושלמת וכמהלך הבנייה נהגים המתכננים לשנות את התכניות כך, שהאפשרות לקיים בדיקה יעילה של התכניות ולגלות פרטי תכנון לקויים, מבעוד מועד, מצומצמת.

הוראות בדבר פיקוח עליון על בניית חברות, שפורסמו על ידי המשרד עוד ביוני 1973, קובעות, שהחברה הבונה תמסור למפקח על הבנייה תיק תכניות עבודה של המבנה והפיתוח.

היו מקרים שהבנייה החלה בלא שהוגשו תכניות בנייה קודם לחתימת החוזה, דבר שהקשה עוד יותר לבדוק את התכניות מבעוד מועד ולעמוד על המפרטים ההנדסיים, להבטחת איכות הבנייה.

מקרים אחרים היו בבנייה לפי תכנון חדשני: בירושלים נבנתה שכונה חדשה בסגנון בנייה מיוחד בלתי מקובל כארץ כולה - בנייה טרומית, תוך שימוש בחומרים ובצורות חדשניות. הביצוע נמסר לחברת בנייה טרומית והבנייה מומנה במלואה מתקציב המשרד. שלב א' (140 דירות) הסתיים במאי 1979 ושלב ב' (168 דירות) כשנתיים מאוחר יותר - ראה דו"ח שנתי 31 (עמ' 255 - 258).

לאחר שהמכנים אוכלסו התקבלו במשרד החברה המאכלסת תלונות רבות על חדרות רטיבות לדירות. התברר, שהתופעה היא מקיפה וחמורה. הרטיבות חזרה והופיעה גם אחרי התיקונים שעשה הקבלן בקיץ 1982. מוסד הטכניון למחקר ופיתוח, שנתבקש לבדוק את תופעת הרטיבות במכנים אלה, ציין בדו"ח שהגיש לחברה המאכלסת, כי חלק ניכר מהפגמים שהתגלו נובעים מפרטי תכנון מורכבים ביותר של המבנה הטרומי, ומפרטי ביצוע החורגים מטכנולוגיות טרומיות מקובלות בישראל. לביצוע התיקונים של המכנים, תיקצב המשרד, באוקטובר 1983, כ-3.2 מיליון שקל (במחירי אוגוסט 1983) כמו כן השתתפה החברה הבונה בעלות ביצוע התיקונים. לדעת החברה המאכלסת, מדו"ח הטכניון ניתן לקבוע שחלק מליקויי הרטיבות עלולים לחזור על עצמם, גם אחרי ביצוע התיקונים.

בשנים 1980 ועד 1982 נבנה, בהזמנת המשרד, באחת משכונות ירושלים, מבנה ובו 144 דירות, בהתאם לתפיסה תכנונית חריגה: מבנה מדורג בעל פינות רבות במיוחד גשורים פתוחים מחברים את אגפיו.

מאז אכלוסו, בחודשים ספטמבר - אוקטובר 1982, התלוננו דיירים רבים על חדרות רטיבות דרך מעטפת המבנה. לעתים הייתה הרטיבות כה חמורה, שמנעה אפשרות מגורים סבירה בדירות שנפגעו.

הבדיקה העלתה, שהתכנון לא הושלם למועד תחילת העבודה באתר וכמשך רוב זמן הבנייה נערכו בו שינויים. עוד נמצא, שאלמנטים במבן לא תוכננו בהתאם לדרישות הבידוד התרמי של המשרד ולא סוכמו, בעוד מועד, פרטי בנייה שיש להם השלכה ישירה על האיטום. למרות שאתר הבנייה נמצא באזור גבוה מעל פני הים וחשוף לרוחות עזות, תוכננו במבן גשרים פתוחים להולכי רגל; גם הפירים תוכננו ללא קירוי. נושא הגשרים להולכי הרגל דווקא, אמנם, כחברה הבונה עם תחילת הבנייה באתר, אולם זו החליטה, מטעמי תקציב, להשאירם פתוחים. שנתיים אחרי האכלוס, החליטה החברה לסגור את המעברים ולבצע עבודות איטום שונות. אף שאין להתעלם מן הצורך לגוון את הבנייה לכל היבטיה, יש, לדעת הביקורת, לבחון במקרים כאלה, את יכולת הבונים לבצע את הבנייה כך, שרווחת הדיירים לא תהיה משנית לתצורה הארכיטקטונית החדשה; על המשרד להעריך במיוחד לכדיקת התכניות כולן ולפקח פיקוח צמוד על כל שלבי הבנייה. כמו-כן יש לקבוע, בסעיפים מיוחדים, את האחריות על טיב הביצוע בחוזה עם חברת הבנייה.

סיבה נוספת לחדרות הרטיבות הייתה שימוש באבן נסורה לציפוי הקירות החיצוניים, במידות ובאיכות לא הולמים. יצויין, כי שיטת ציפוי זו נדונה כבר ב-1974, בוועדה מיוחדת שמונתה על ידי שר השיכון והוצאו הנחיות בעניין זה: ראה דו"ח 32 (עמ' 163 - 164). כמו כן, נגרמה תופעת הרטיבות בגלל ביצוע לא נכון של עבודות הפיתוח של מגרשי הבנייה.

איכות הבנייה

תופעת הרטיבות בבנייה במקומות שונים כארץ כפי שעולה מהתייעוד היא, כמידה רבה, תוצאה של איכות בנייה ירודה ושל חוסר הקפדה על הביצוע לפי התכנון המפורט ושל בנייה בניגוד לכללי המקצוע. הקבלנים נמנעו מלמלא אחר דרישות הפיקוח על הבנייה באתר לשפר את הביצוע ולתקן את הליקויים במהלך הבנייה. כתוצאה מזה התקבלו לעתים על ידי החברה המאכלסת מכנים שנמצאו בלתי ראויים למגורים. כך לדוגמא: כצפת נבנו 244 דירות, ורמת ביצוע בנייתן הייתה כה נמוכה, שהחברה המאכלסת סרבה לקבל את אחד המכנים, אשר מהנדסה קבעו אותו כלקוי מיסודו. היה צורך שהמשרד ישקיע בעבודות נוספות כדי להסב את יעודו המקורי של המבנה. אותה חברה בנתה גם בטבריה 380 דירות, ואף שם היא התעלמה מדרישות החברה המאכלסת לבצע את התיקונים שנדרשו ממנה. בכך נגרם סבל לדיירים, ונפגעה רווחתם באותן דירות שאוכלסו על ידי

משפחת על ילדיהן. מספר ניכר של דירות נותרו ריקות מאז השלמתן בשנת 1982. עד מועד סיום הביקורת, בנובמבר 1984, לא נראו הקבלן למלא אחד הדרישות המשרד. לדעת הביקורת היה על המשרד לנקוט צעדים חריפים כלפי חברות הבנייה, שאינן מקפידות על איכות נאותה ואינן ממלאות אחרי דרישות הביקורת; לא יתכן, שתכרות כאלה ימשיכו לבנות דירות מגורים עבור המשרד ויגרמו סבל למשפחות ונוכ לאוצר המדינה.

הבדיקה העלתה, שבמהלך הבנייה בצפת, התריע המשרד בפני הקבלן על ביצוע לקוי של עבודות הבנייה שיגרמו לחדירת רטיבות, על אף זאת נתקבלו המכנים כמצבם הקיים. כאשר נמסרו המכנים לחברה המאכלסת נמצאו ליקויים רבים: קירות עקומים, שיפועים הפוכים במרפסות המגורים את המים לכיוון חדרי המגורים, סימני רטיבות על הקירות, ביצוע לקוי של עבודות פיתוח וניקוז, ועוד. החברה המאכלסת סרבה לקבל אחד מהמכנים, שמפאת הליקויים החמורים בבנייתו לא ניתנו עוד לתיקון. הבדיקה העלתה, שנוסף לרמת בנייה נמוכה, היה שימוש בחומרים ואביזרים מטיב גרוע.

אם כי המשרד התריע כאמור בפני הקבלן על איכות הבנייה, לא עשה די כדי להבטיח איכות ביצוע נאותה לא הפסיק את הבנייה באתר ולא את ההתקשרות עמו. החברה המאכלסת נאלצה, בהוראת המשרד, לקבל את הבנייה במצבה הקיים.

החברה המאכלסת פנתה פעמים רבות כמשך השנתיים האחרונות למשרד ולקבלן בדרישה לבצע תיקונים שונים, לרבות תיקוני שנת אחריות בבנייה זו. הקבלן התעלם מפניות החברה ודרישותיה לא נענו. בספטמבר 1984 הודיעה החברה למשרד שמחוסר פתרון בנושא, נשארו עומדות דירות ריקות רבות במשך זמן ניכר, מה שהחריף את בעיות המשתכנים שכבר נכנסו לדירותיהם.

משרד מבקר המדינה בדק כאמור ביצוע בנייה נוספת של אותו קבלן בטבריה, ומצא שגם שם התגלו ליקויים רבים, ובהם ליקויי רטיבות, בעת מסירת המכנים לחברה המאכלסת. באתר בנייה זה התברר שניקוז החצרות הוא לכיוון המכנים - דבר המביא את מי הגשמים לדירות בקומות התחתונות ולמקלטים.

בלחץ התחייבויותיה כלפי המשתכנים, נאלצה החברה המאכלסת לקבל את המכנים בלא שסויימו עבודות הפיתוח ואלה שכבר בוצעו, נעשו בצורה היוצרת מפגעי בטיחות - שיפועי קרקע לא נכונים העלולים לגרום להדרדרות אבנים לכיוון המכנים ולניקוז לקוי. נתקבלו תלונות מדיירי המכנים בנושא זה, ושנתיים אחרי האכלוס עדיין לא עמד הקבלן בהתחייבותו לסיום עבודות הפיתוח.

יצוין, כי פיקוח נאות בזמן הבנייה באתר היה צריך לעמוד, מבעוד מועד, על הביצוע הלקוי של הניקוז. תופעה זו נשנתה בבניית קבלן אחר כנצרת עילית, שם הביא ביצוע שגוי של מערכת הניקוז לבעיות חמורות של חדירת רטיבות והצפת דירות קרקע ומקלטים במכנים, כאחת השכונות שבנייתן הסתיימה ב-1981: החברה המאכלסת מבצעת, כיום, תיקונים במכנים.

דוגמא נוספת לליקויים בכיבוע - עליהם לא עמד הפיקוח במועד-היא הבנייה באחת משכונות ערד, שהסתיימה בשנת 1983. תוצאות הבדיקות שנערכו על ידי מכון התקנים במהלך הבנייה היו ברובן שליליות, לרבות תוצאות הבדיקות של המטרת קירות חיזוניים והצפת גגות. ככל העולה מהביקורת, לא נערכו על ידי המשרד בדיקות חוזרות, כנדרש.

אחת הסיבות לחדירת רטיבות דרך מעטפת המכנים היא כאמור בנייה ירודה של קירות המכנים, לרבות שימוש בחומרי בניין מאיכות ירודה. הביקורת עמדה על תופעות של בנייה כרמה שאינה נאותה באתרי בנייה שונים וכביצוע קבלנים שונים: בשנים 1981 - 1983 בנתה עוד חברה קבלנית גדולה 62 דירות בטבריה. במהלך הבנייה הודיע המשרד לקבלן שהבנייה מתבצעת בצורה רשלנית, בלתי מקצועית וכיבוע קירות החוץ הוא לקוי. עם קבלת הדירות על ידי החברה המאכלסת נמצאו ליקויי רטיבות חמורים במספר רב של דירות: הרטיבות חדרה ממוקדים שונים, דרך קירות חוץ, התפרים והגגות. בנוסף לכך, חדרו מי הגשם מהמרפסות לתוך הדירות, כהערר שיפוע מתאים, שינקו אותם החוצה.

בדיקת שני פרויקטים של בנייה בשכונות חדשות בירושלים העלתה: כיבוע בלתי נכון של פרטי בניין על ידי הקבלן, בנייה בניגוד לתכנית, כידוד בלתי נאות של הקירות החיצוניים, ושימוש באבן מאיכות ירודה לציפוי הקירות החיצוניים. מיומני העבודה של אחד

מהפרוייקטים מתברר, שהקבלן לא תיקן, כמשך למעלה משנה, ליקויים שונים עליהם הציב מתכנן המבנה, במסגרת ביקורת פיקוח עליון שביצע במהלך הבנייה. נמצאו עוד ליקויים, שתרמו לחדירת רטיבות מכער לנגות, לחלונות, לתפרים ולמרפסות, כמו העדר בדיקה של המטרת חלונות והתעלמות מתוצאות של בדיקות המטרה והצפה, שהראו חדירת רטיבות. המשרד לא אכף על הקבלן את הביצוע של התיקונים הנדרשים, שהיה אחראי להם.

באתרי בנייה שונים נמצאו, שתוצאות הבדיקות של המטרת חלונות וקירות והצפת נגות היו חיוביות. עם זאת, התגלו אחרי האכלוס, במבנים אלה תופעות, לעתים חמורות, של חדירת רטיבות דרך נגות וקורות. חדירת רטיבות למבנים, למרות תוצאות הבדיקות החיוביות, מצביעה על הצורך לבחון את סדרי הבדיקה הקיימים ולהנהיג בהם שינויים.



מהממצאים שהובאו לעיל עולה, שעל אף הערות הביקורת על חדירת רטיבות במבנים של הבנייה הציבורית, כפי שהובאו לידי כוטי בר"ח שנתי 32, חזרת התופעה על עצמה. משרד הבינוי והשיכון לא עשה את כל אשר הוא חייב ולא ירו לעשות כדי למנוע את הישנותה של התופעה החמורה של רטיבות בבנייה למגורים, הפוגעת בבריאות הדיירים וברוחותם. לדעת הביקורת, יש לראות את בעיית הרטיבות בבנייה החדשה כחלק ממכלול הבעיות, שהן תוצאה ישירה מארגון בלתי נכון ופיקוח לא נאות על הביצוע. בר"ח, הרן בבנייה למגורים באמצעות חברות (ראה דו"ח זה עמ' 136), עמדה הביקורת על העירוד הרב, שנותן המשרד לחברות בצורת הטבות שונות, וכן על ויתורים מצדו על מילוי חובותיהן כלפיו. בכך נותן המשרד לחברות חופש פעולה ומאפשר להן חריגה מהתחייבויותיהן, הגורמים ליקויי בנייה, פגיעה קשה במשתכנים והוצאות מיותרות.

על משרד הבינוי והשיכון לפעול למען אכיפת כללי הבנייה על כל הגורמים המעורבים בה – מתכננים, קבלנים ומפקחים – ולנקוט צעדים מחמירים נגד אלה, שאינם עומדים בהתחייבויותיהם. מדובר הרי בענייני בריאות ורווחה, שהם כה חיוניים למשפחות ולילדיהן הנפגעים עקב מגורים בדירות רטובות.

חוק רישום קבלנים וחוק המכר (דירות) ויישומם

ריכוז ממצאים

עוד לפני שנים נוכח המשרד בתועלת המוגבלת של החוקים בהשגת מטרותיהם ובמיוחד:

(א) להבטיח טיב נאות של בנייה והתאמתה לתכניות ההנדסיות, לתקנים ולהיתרי הבנייה ולקבוע את אחריות הקבלן לתיקון הליקויים שבבניין (בשנים האחרונות חלה בשני תחומים אלו הרעה ניכרת).

(ב) לבטח את כספי הרוכש, ששולמו לקבלן על חשבון מחיר הדירה, במקרה של פשיטת רגל או הסתבכות כספית של הקבלן.

המשרד עדיין לא הצליח להביא לידי גמר את תיקוני החקיקה הדרושים, שעליהם המליצו עוד ב-1979 וועדות, שבדקו את הנושאים הללו, במטרה לשפר את ההגנה על רוכש דירה.

בשנים 1981 – 1984 לא היה קיים מעקב אחר השינויים בכושר הביצוע של קבלנים, לאחר שהתקנה בדבר הסיווג הכספי של קבלנים, שעל פיה נערך מעקב זה, בוטלה באמצע 1981; שיטה חילונית הונהגה רק בנובמבר 1984.