

מהפרויקטים מתברר, שהקבלן לא תיקן, במשך למעלה משנה, ליקויים שונים עליהם הציב מתכנן המבנה, במסגרת ביקורת פיקוח עליון שביצע במהלך הבנייה. נמצאו עוד ליקויים, שתרמו לחדירת רטיבות מכער לגגות, 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 נמצא, שתוצאות הבדיקות של המטרת חלונות וקירות והצפת גגות היו חיוביות. עם זאת, התגלו אחרי האכלוס, במבנים אלה תופעות, לעתים חמורות, של חדירת רטיבות דרך גגות וקירות. 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 בדו"ח שנתי 32, חוזרת 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. בדו"ח, הודן בבנייה למגורים באמצעות חברות (ראה דו"ח זה עמ' 136), עמדה הביקורת על העידוד הרב, שנותן המשרד לחברות בצורת הטבות שונות, וכן על ויתורים מצדו על מילוי חובותיהן כלפיו. בכך נותן המשרד לחברות חופש פעולה ומאפשר להן חריגה מהתחייבותיהן, 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 בהתחייבותיהם. 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.

ביטול הסיווג הכספי ב-1981, בלא לעגן במקביל תיקונים חשובים אחרים בחוקים הנדונים, היה בו משום פגיעה בייעודן הכולל של המלצות ועדה מיוחדת שקבעו, שיש לתקן בעת ובעונה אחת את הסעיפים הדרושים, כדי לא לגרוע ממידת ההגנה הניתנת לרוכש דירה.

1. ענף הבנייה הוא ענף מוביל במשק המדינה בשל ההשקעות הגדולות בעבודות בנייה, סלילה ופיתוח מצד גורמים ממלכתיים, ציבוריים ופרטיים וגם בגלל השפעתו של הענף על מגזרי פעילות אחרים במשק. מנקודת ראותו של הפרט תופס הענף מקום מרכזי בסיפוק צרכיו, שכן, למען השגת דירה לו ולמשפחתו, משקיע האזרח את חלק הארי של האמצעים והחסכונות שברשותו ואף נוטל על עצמו התחייבויות לטווח ארוך. משום כך מייחס הציבור חשיבות רבה לנושאים כמו טיב הבנייה, בטיחותה, התכנון הפנימי והסביבתי הקובעים במידה רבה את איכות חייו ורווחתו של כל אדם.

עניין רב יש לכל גוף ואדם בקיום הסדרים, שיבטיחו, כי קבלן, המבצע עבודות בנייה, יהיה בעל ידע, נסיון, ציוד ויכולת כספית וארגונית לעמוד בהתחייבויות שהוא נוטל על עצמו. לא פחות מזה חשוב, שיהיו הסדרים, שיעניקו לרוכש דירה ולמזמין עבודות בנייה בטחונות למקרה, שהקבלן לא יעמוד בהתחייבויותיו בדבר השלמת העבודה באיכות ובמועד שנקבעו בחוזה.

הכנסת חוקקה עוד לפני שנים כמה חוקים שנועדו להסדיר את מקצוע קבלנות הבנייה לענפיה ולהעניק לרוכשי הדירות ולמזמיני העבודות בטחונות בנוסף על אלו שעל פי חוקי החוזים הכלליים. החוקים הם: חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969⁽¹⁾ והתקנות שעל פיו: חוק המכר (דירות), התשל"ג-1973, והצו שהוצא על פיו ב-1974: חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה-1974.

השר הממונה על ביצוע החוקים הללו הוא שר הבינוי והשיכון.

2. באמצע שנות ה-70 עמד משרד הבינוי והשיכון על הצורך בתיקון חוק רישום קבלנים, וגייש הצעה לכך, בעקבות הלקחים, שהופקו מיישומו. בסוף שנות ה-70 ובתחילת שנות ה-80 בדק המשרד, את יעילותם של חוק רישום קבלנים ושל חוקי המכר (דירות) באמצעות ועדה. הוועדה המליצה על תיקונים חשובים בחוק רישום קבלנים ובחוקי המכר (דירות) כאחד, בכללם אלו שהומלץ עליהם כאמור באמצע שנות ה-70. בעקבות זאת הכין המשרד ב-1977 הצעה לתיקון חוק רישום קבלנים ושל חוקי המכר (דירות). אולם תהליך חקיקתם של התיקונים המומלצים לא הושלם עד סוף נובמבר 1984, (ראה להלן).

משרד מבקר המדינה בדק לסירוגין בתקופה ינואר - מארס ומאי - יוני 1984 את אופן טיפולו של המשרד בקידום הליכי החקיקה של התיקונים לחוקים. נתוני הבדיקה עודכנו לסוף נובמבר 1984. הביקורת נערכה ביחידת היועצת המשפטית של המשרד ונעשו כירורים גם ביחידת רשם הקבלנים שבמשרד.

חוק רישום קבלנים

חוק רישום קבלנים נועד לקבוע את התנאים הדרושים מבחינת הידע, הנסיון ויכולת הביצוע של עבודות הנדסה בנאיות. החוק מורה, שלא יבוצעו עבודות כאלה בענפי הבנייה השונים המפורטים בתקנות, שהותקנו מכוח החוק, אלא על ידי קבלן הרשום בפנקס הקבלנים, שהונהג לפי אותו חוק. החוק מפרט את היחידים או הגופים, הזכאים להירשם בפנקס בענפים ראשיים ובענפי משנה שנקבעו

(1) בדבר ביצוע חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות ראה בדו"חות השנתיים 27 עמ' 552 ו-29 עמ'

ואת אלה שאינם זכאים לכך: הוא גם קובע את הנסיבות, שבהן יבוטל רישומו של קבלן בפנקס. מי שביצע עבודות בניגוד לאמור בחוק או השתמש בתואר קבלן לעבודות הנדסה בנאיות, בלי שהיה זכאי לכך על פי אותו חוק עובר עבירה, שהעונש עליה הוא מאסר של שישה חודשים או קנס כספי. לצורך הפעלת הוראות החוק הוקמו רשויות אלה:

1. מועצה לעבודות הנדסה בנאיות המורכבת מנציגי הארגון היציג של הקבלנים והבונים; מנציגי גופים אחרים, בעלי משקל בתחום הבנייה; מנציגי ציבור ומנציגי ממשלה. בראש המועצה מנכ"ל המשרד. תפקידה לייעץ לשר בכל הנוגע לביצוע החוק, לרבות התקנת תקנות.
2. רשם הקבלנים, שמתפקידו לנהל את הפנקס, לרשום את הקבלנים למדוריהם, או לסרב לבקשת הרישום; לבטל רישום ולשנותו ולסווג את הקבלנים על פי הנקבע בתקנות.
3. ועדה מייעצת, שעל הרשם להתייעץ עמה לפני השימוש בסמכויותיו; כוללת נציגים של מוסדות מדעיים, שיש להם זיקה לענף הבנייה.
4. ועדת ערר, שבראשה שופט בית משפט מחוזי, ובפניה יכול לערור אדם, הרואה את עצמו נפגע מהחלטות הרשם.

המלצות המועצה והמשרד מ-1975

ב-1975 דנו המועצה והמשרד בחוק רישום קבלנים וביישומו והגיעו לכלל דעה, שדרוש להכניס בחוק כמה שינויים, שהעיקריים שבהם:

הגבלת אפשרות הרישום

בהתאם לחוק רישום קבלנים, זכאי להירשם כקבלן, מהנדס הרשום בפנקס המהנדסים והאדריכלים, והוא בעל שתי שנות נסיון בביצוע עבודות הנדסה בנאיות. הואיל ובפנקס המהנדסים והאדריכלים רשומים מהנדסים ממגוון מקצועות הנדסה, זכאים, לפי הגדרה זו, להרשם כקבלנים גם בעלי תואר מהנדס במקצועות טכסטיל, אלקטרוניקה, מכונות ועוד. הוא הדין בבוגרי בתי ספר להנדסאים ולטכנאים, שעל פי החוק רשאים גם הם להרשם כקבלנים, אם הם בעלי נסיון מתאים בתחום הבנייה. השינוי המוצע נועד להגביל את אפשרות הרישום רק למהנדסים ולטכנאים, בעלי הכשרה באחד מענפי הבנייה, אשר בו גם רכשו את נסיונם המקצועי.

מינוי ועדת משמעת

על השר למנות ועדת משמעת, שתדון בעבירות משמעת של קבלנים רשומים ושתהיה מוסמכת להחליט על נקיטת אמצעי משמעת מבין אלה המפורטים בחוק, כנגד קבלן רשום, או אף על ביטול רישומו בפנקס.

ב-1977 השלים המשרד הכנת הצעה של תזכיר לחוק רישום קבלנים ובו פירוט התיקונים, שהוצעו ב-1975. התזכיר אושר על ידי משרדי הממשלה הנוגעים בדבר ועל ידי היועץ המשפטי לממשלה ותוכנן כי יוגש לכנסת ב-1978. אולם התהליך של ייזום החקיקה לא הגיע לשלב זה בשל דרישות מנציגי ארגון הקבלנים והבונים לכלול בתזכיר תיקונים נוספים, ובמיוחד הקמתן של וועדות שונות ליד הרשם וביניהן ועדה לרישום קבלנים, שבה ישבו גם נציגיהם. המשרד לא קיבל את דרישותיהם בנימוק, שהקריטריונים לרישום הם אובייקטיביים ואין מקום להפקיד את הרישום בידי וועדה ובפרט בידי גוף אינטרסנטי.

המלצות הוועדה מ-1977

בשנת 1977 מינה מנכ"ל המשרד, על פי בקשת המועצה, ועדה, שנתבקשה לבדוק מחדש את מכלול הבעיות בקשר לרישום קבלנים, זכויות רוכשי הדירות, בטיחות הבנייה ואיכותה. על הוועדה היה

להמליץ על שינויים בחקיקה הראשית ובחקיקת המשנה הנוגעת לתחומים אלה, בהתחשב גם בנסייון והלקחים שהופקו מיישום החוקים, הדנים בנושאים האמורים. יושב ראש הוועדה נתמנה יועץ כלכלי פרטי, שהיה אז מטעם המועצה הישראלית לצרכנות, חבר במועצה. חברי הוועדה באו מקרב עובדי מדינה ונציגי הקבלנים. בחלק מדיוני הוועדה השתתף משפטן.

הוועדה סיימה עבודתה באוגוסט 1979 והמליצה ברוב קולות, אך בהתנגדותם של נציגי מרכז הקבלנים והבונים, על הצורך בתיקונים מהותיים בחוק רישום קבלנים ובחוק המכר (דירות). אשר לחוק רישום קבלנים, הומלץ על תיקונים כדלהלן:

הסיווג הכספי. בהתאם לתקנות שהותקנו על פי חוק רישום קבלנים, סווגו הקבלנים הרשומים בפנקס על פי ענפים מקצועיים וכושר ביצוע, במונחים כספיים כאחד. הוועדה המליצה לבטל את הסיווג הכספי, שכן עדכונו היה כרוך במעקב סדיר, שאין אפשרות לקיימו; ובאין מעקב כזה, מאבד הסיווג הכספי את משמעותו ואף יש בו כדי להטעות את הציבור.

אמצעי משמעת. הוועדה המליצה אף היא על מינוי וועדת משמעת, שתדון בקובלנות על קבלנים רשומים שיוגשו על ידי הרשם או גורמים אחרים. המלצה זו נומקה בכך, שיש להעדיף שיפוט משמעתי על נקיטת צעדים על ידי אדם יחיד, שהוא הרשם.

עונשין. הוועדה המליצה להחמיר בעונשים הקבועים בחוק נגד כל מי שעבר עבירה על הוראה מהוראות החוק, לשם כך יש להעלות את הקנס הקבוע בחוק, שהיה 500 שקל (5,000 ל"י) ולא נשא כל הצמדה, לכדי 25,000 שקל בתוספת הפרשי הצמדה למדד התשומות בבנייה.

הגדרת קבלן. ההגדרה של קבלן לעבודות הנדסה בנאיות כנקבע בחוק אינה ישימה לגבי חברות בניות רבות, שאינן בונות בעצמן אלא באמצעות קבלנים. חברות אלו עוסקות בעיקר בייזום, במימון ובמכירת דירות ומבנים. משמע שאין הן חייבות להרשם בפנקס ואינן כפופות להוראות חוק רישום קבלנים. הוועדה התחבטה רבות אם מן הראוי להמליץ על רישומם של גופים שעוסקים הוא מכירת דירות, ולבסוף נמנעה מלהמליץ על כך כדי שלא להגביל את חופש העיסוק. עם זאת, המליצה הוועדה על תיקונים בחוק המכר (דירות), כפי שיפורט להלן, שיהיה בהם לדעתה כדי לתת הנחה יותר טובה לרוכש דירה בהתקשרותו עם מוכר ובכלל זה החברות האמורות.

חוק רישום קבלנים, נועד במקורו להגן על הצרכן. לדעת הוועדה, לאחר שיתוקן על פי המלצותיה, ההגנה בחוק יהיה יותר בתחום הסדרת מקצוע הקבלנות מאשר במישור של הגנת הצרכן. משום כך דרוש, שזכויות רוכש הדירה וזמין עבודות הבנייה יובטחו באמצעות שורה של תיקונים בחוקים האחרים העוסקים בנושא הבנייה והדיוור ובראש ובראשונה - בחוק המכר (דירות).

נציגי מרכז הקבלנים והבונים, שהיו מיעוט בוועדה, העלו השגות על תוכן הדיונים של הוועדה בנימוק שהנושאים, שבהם עסקה, חרגו לדעתם מתחום פעולתה: לפיכך הם גם הסתייגו מהמלצותיה. ברם, יתר חברי הוועדה דחו ברוב קולות את השגותיהם.

ביצוע המלצות הוועדה מ-1977

ביטול הסיווג הכספי

הוועדה מ-1977 המליצה שהשינויים בחוק רישום קבלנים ייעשו בד בבד עם שינויים מקבילים בחוק המכר (דירות), כדי שיישמר האיוון בין שני החוקים בכל הנוגע למידת ההגנה הניתנת לרוכש הדירה.

מכלל המלצות של הוועדה הנדונה הסכימו נציגי הקבלנים לביטול הסיווג הכספי, והם אף פעלו בכיוון זה בדרך של ערר אל ועדת הערר. זו קיבלה את עמדתם וקבעה, שלרשם אין סמכות, על פי החוק, לדרוש מקבלנים דו"חות כספיים לשם בדיקת מצבם הכספי. בעקבות קביעה זו בוטל הסיווג הכספי באוגוסט 1981.

— מכאן שביטול המעקב אחר מצבם הכספי של הקבלנים בלא תיקון מקביל בחוק המכר (דירות), שער מועד סיום הביקורת עדיין לא בוצע, היה בו משום פגיעה בייעוד הכולל של ההמלצות.

הסיווג מחדש של הקבלנים הרשומים

נושא סיווג הקבלנים בכלל והשיטה הרצויה לסווגם בפנקס הקבלנים בפרט נדונו בהודמנויות שונות במועצה. בספטמבר 1981, בעקבות החלטה של המועצה, מינה מנכ"ל המשרד ועדת מומחים בת ארבעה חברים, שנתבקשה להכין הצעה לשיטת סיווגם של קבלנים רשומים ומעקב.

במאי 1982 הגישה ועדת המומחים למנכ"ל המשרד שני דו"חות, ששיקפו שתי גישות שונות כפי שנתגבשו בקרב חבריה. באוגוסט אותה שנה הגיש מנכ"ל המשרד למועצה לשם סיווג הקבלנים, הצעה, המאמצת חלקים משתי הגישות באי-אלו שינויים כלהלן:

הסיווג לא יהיה עוד בן שבע דרגות אלא חמש בלבד. הוא יתבסס על כושר ביצועו של קבלן, ולא על מונחים כספיים, כפי שהיה עד 1981.

כושר הביצוע ייקבע על פי ממדי הפרויקטים ממונחים של שטח בנייה במ² אשר השלים הקבלן בעבר, ושווי כספי על סמך אישורים מתאימים נותני עבודה. כנגד זה, בעבר, אישורים על נסיון מקצועי נדרשו מן האיגוד המקצועי או מן הארגון, שאליו השתייך הקבלן.

לא ייערכו עוד כבעבר בדיקות בדבר המצב הכספי וכוח האדם שברשות הקבלן, ובעניין זה אף לא יידרשו עוד אישורים מבנקים ומגורמים אחרים.

הקידום מדרגה לדרגה יתבסס גם הוא על ממדי השלמתם של פרויקטים על ידי הקבלן; וזאת, בהתבסס על אישורים מנותני עבודה, ולא כבעבר, על סמך תצהירים ואישורים מבנקים ורואי חשבון.

בספטמבר 1982 נערכה ישיבה מורחבת של המועצה לסיכום נושא סיווג הקבלנים. בישיבה זו אומצה עקרונית השיטה דלעיל כפי שעוצבה על ידי מנכ"ל המשרד, ונתמנה צוות להכנת הצעת תקנות לסיווג הקבלנים על פי השיטה החדשה. הצוות נתבקש להשלים את עבודתו עד סוף אוקטובר אותה שנה. אולם הצוות הגיש את ההצעה רק בספטמבר 1983, כיוון שנתקל בקשיים להגיע לכלל הסכמה עם נציגי ארגון הקבלנים בנוגע להוראות המעבר מהסיווג הקודם לחדש. חילוקי הדעות בעניין זה נותרו בעינם גם במועד הגשת הצעת התקנות; הם התמקדו בעיקר בדרישתם של נציגי הקבלנים להקמת ועדת סיווג בהשתתפותם, אשר תעסוק בסיווגו של כל קבלן. שאר חברי הצוות התנגדו כפי שצויין, לדרישה זו בנימוק שהקריטריונים לסיווג הם אנטיקטיביים ואין מקום לשיקול דעת משום צד, ובפרט אינטרסנטי.

במועד הגשת הצעת התקנות כבר תמה תקופת כהונתה, בת שלוש השנים של המועצה (מ-1981 עד 1983). עם מינוי מועצה חדשה, בתחילת 1984, היא אישרה עקרונית את שיטת הסיווג החדשה. כן מינתה המועצה ועדה בת ארבעה חברים להכנת הצעה מפורטת של התקנות, שתכלול את קבוצות הקבלנים ממויינות על פי שיטת הסיווג החדשה.

באמצע אוגוסט 1984 פורסמו התקנות החדשות לסיווג קבלנים רשומים. תקנות אלה קיבלו תוקף באמצע נובמבר 1984.

— מאז ביטול הסיווג הכספי באוגוסט 1981 ועד נובמבר 1984 לא היה קיים איפוא סיווג כל שהוא של הקבלנים, בהתאם לדרישות חוק רישום קבלנים. בתקופה האמורה הורגש במיוחד הצורך במעקב אחר מצבם של הקבלנים, נוכח ההאטה בענף הבנייה, אשר השפיעה לרעה על איתנותם הכלכלית של קבלנים ואף גרמה הסתכסכות כספיות. מזה נפגעו כבר מאות רוכשים, אשר שילמו סכומי כסף גדולים על חשבון מחירי דירות, שבנייתן הופסקה ועדיין לא הודשה.

תיקונים בחוק רישום קבלנים

— בעוד שלשינוי שיטת סיווג הקבלנים היה די בשינוי חקיקת המשנה בנדון, פרסום תקנות חדשות בדלעיה, הרי שביצוע המלצות האחרות של הוועדה – הגדרת קבלן, הרישום בשירות מקבלי, אמצעי משמעת ועוד מחייב תיקון עצם החוק. בתחילת יולי 1984 העביר המשרד את הצעת התוסף לתקון החוק להעדרות משרדי הממשלה והגורמים האחרים לקראת העברתו לדיון בממשלה ובכנסת. תהליך אישור התיקונים אמור להימשך עוד זמן ניכר.

חוק המכר (דירות)

חוק המכר (דירות), התשל"ג-1973, נועד להבטיח את זכויות רוכש הדירה בכל הקשור לטיב הבנייה והתאמתה לתכניות. החוק קובע, שמוכר דירה ימסור לקונה במועד חתימת חוזה המכר מפרט, ובו תיאור הדירה לפרטיה. כל פרט בדירה השונה מזה שבמפרט או בתקנות בנייה או בתקן רשמי, יהיה, על אף האמור בחוזה המכר, בבחינת אי-התאמה, כמשמעותה בחוק המכר, התשכ"ח-1968, ויעמדו לקונה התרופות שעל פי אותו חוק.

הוועדה מ-1977 המליצה על תיקונים בחוק המכר (דירות) לשם מתן יתר הגנה לרוכש הדירה כדלהלן:

(א) היתר הבנייה יהיה חלק בלתי נפרד מהמפרט, שיצורף לחוזה המכר. כל שינוי בהיתר הבנייה יובא לידיעת הרוכש.

(ב) מוכר הדירה יתחייב בחוזה לתת לרוכש תצהיר, על כך שהדירה מבחינת הבנייה תואמת את המפרט ואת היתר הבנייה. התצהיר יאושר על ידי מתכנן הדירה. כן יתחייב המוכר לתקן תוך שלושה חודשים מיום מסירת הדירה לקונה כל אי התאמה שתתגלה.

(ג) כל אימת שרוכש דירה יוכיח לכאורה שהדירה או חלקיה אינם מתאימים לתיאור שבמפרט או שיש בהם ליקויים או פגמים יהיה נטל ההוכחה לגבי קיום ההתאמה על המוכר.

(ד) מוכר הדירה יתחייב למסור לרוכש את התכניות המפורטות של הדירה והבניין ואת התעודות מטעם מכון התקנים בדבר עריכת בדיקות טיב של חומרי הבנייה.

(ה) יש למנות, ממונה על רכישת דירות, שיהיה מוסמך לברר תלונות על הפרת חוק המכר (דירות).

— חמש שנים לאחר הגשת המלצות הוועדה בעניין תיקון חוק המכר (דירות) עדיין לא עלה בידי המשרד להביא להשלמת תהליכי החקיקה המוקדמים לקראת העברת הצעת תוסף החוק לכנסת.

הביקורת עמדה זה מכבר, ולאחרונה בדו"ח שנתי 32 (עמ' 158 ו-164), על הטיב הירוד של הבנייה הציבורית, שהשתקף במיוחד – בהדירות רטיבות לדירות, כפגמים בריצוף ובמערכות האינסטלציה ובעבודות נגרות ונימור לקווים. התיקונים בחוק עם אישורם בכנסת היה בהם כדי לקבוע בבירור את האחריות לליקויים אלה ולהקנות לרוכש את הזכות לתבוע את תיקונם.

הבטחת השקעות של רוכשי דירות

בהתאם לחוק, אין לדייר זכות קניינית בדירה עד לרישומה על שמו בספרי המקרקעין⁽²⁾. הרישום נעשה בדרך כלל זמן רב לאחר גמר הבנייה. עד לרישום אין זכותו של הדייר בדירה ובקרקע שעליה

(2) בדבר רישום דירות בספרי המקרקעין ראה דו"ח שנתי 34 של מבקר המדינה, עמ' 136.

נבנה הבניין עדיפה מזו של נושים אחרים של הקבלן: סוחרים, ספקים, בנקים וכו'. מכאן שבמקרה של פשיטת רגל או הסתבכות כספית של הקבלן נשקפת לרוכש סכנה, שכספו – כולו או מקצתו – ירד לטמיון.

חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות רוכשי דירות), התשל"ה-1974, נועד להגן על הרוכש על ידי כך, שהוא מחייב את הקבלן לתת לו בטחונות לכספים ששילם על חשבון הדירה. החוק קובע, כי כל תשלום, שקיבל הקבלן מרוכש דירה והעולה על 15% ממחירה, יבוטח על ידי הקבלן באחת הדרכים הבאות:

(א) העברת בעלות או זכות אחרת בדירה, או בקרקע, שעליה נבנה הבניין על שם הקונה, כשהדירה או הקרקע נקייה מכל שיעבוד, עיקול או זכות של צד שלישי;

(ב) שיעבוד הדירה או חלק יחסי מהקרקע שעליה נבנה הבניין במשכנתא ראשונה לטובת הרוכש או לטובת חברת נאמנות;

(ג) רישום הערת אזהרה לגבי הדירה בפנקסי המקרקעין, בהתאם לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, כדי למנוע את מכירתה לאחרים;

(ד) ביטוח הקבלן אצל מבטח, שאושר לעניין זה על ידי המפקח על הביטוח לטובת הקונה;

(ה) מסירת ערבות בנקאית לרוכש להבטחת תשלומיו לקבלן למקרה, שהקבלן מסיבות שונות הנזכרות בחוק, לא יוכל לעמוד בהתחייבויותיו.

אם לא ינהג המוכר באחת מן הדרכים כמפורט בחוק, הוא עובר עבירה פלילית.

— השיטות הרווחות להבטחת כספי הרוכש הן: ביטוח כספי הרוכש שניתנו לקבלן על ידי חברת ביטוח של מרכז הקבלנים והבונים או מתן ערבות בנקאית על ידי הקבלן לרוכש. ברם, הביטוח או הערבות מכסים את תשלומי הרוכש רק בערכם הנקוב (נומינלי) כך שבשנים האחרונות, בשל האינפלציה, הולך ונשחק במהירות ערכם של הבטחונות הללו. משמע שרוכש, שיאלץ לממש את הביטוח או הערבות, יקבל לידיו סכום כסף, המכסה במונחים ריאליים, רק חלק קטן מהשקעתו. כסכום זה לא תהיה ידו של הרוכש משגת לרכוש אפילו דירה צנועה בהרבה מזו שהובטחה לו בחוזה עם הקבלן.

— הביטוח במתכונתו של היום לא זו בלבד שאינו מבטיח את מלוא ערך ההשקעה אלא הוא גם נחות מזה, המקובל בענפי ביטוח סיכונים אחרים במשק. הסיבות לכך הן: שהפוליסה מוצאת בדרך של שיעבוד נכסי הקבלן, והיקפם ושוויים מטבע הדברים נתונים לתנודות. אין עדיין חברת ביטוח, המוכנה להעניק לענף זה ביטוח משנה, כנדרש בביטוח סיכונים.

עובדה היא, שהקבלנים אינם מעניקים לרוכשים ככל המקרים ערבויות לכיסוי מלוא התשלומים, ובמיוחד בתקופה האחרונה נוכח ההאטה בענף הבנייה, שפגעה בחוסנם הכלכלי של קבלנים.

בשנת 1982 ובתחילת 1983 הסבה נציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה, את תשומת לבו של משרד הבינוי והשיכון לכך, שהוראות החוק והפוליסות המוצאות על פיו אין בהן כדי להבטיח כראוי את זכויותיו של רוכש הדירה.

בשנת 1984 הכין המשרד הצעת תזכיר לתיקון החוק, שנועדה להעניק לביטוח ולערבויות הצמדה למדד התשומות בבנייה.

— עד מועד סיום הביקורת עברה הצעת החוק בכנסת בקריאה ראשונה בלבד. בינתיים ציבור רוכשי הדירות מוסיף להיות נתון לסיכון בקשר להבטחת השקעתו. צפוי כי יישום התיקון יהיה כרוך בקשיים, שכן הצמדת הבטחונות למדד תחייב שינוי יסודי בשיטת הביטוח; ובין היתר, הנהגת ביטוח משנה בארץ ובחוץ לארץ, נושא אשר עדיין לא נמצא לו הסדר מתאים. על המשרד, שהוא הגורם הממלכתי המופקד על נושא הבנייה והדירור בארץ, יחד עם הגורמים האחרים הקשורים לנושא, לתת את דעתם בעוד מועד על הכעיה כדי למצוא לה פתרון.



חוק רישום קבלנים וחוקי המכר (דירות) טומנים בחובם יסודות חשובים להגנת ציבור רוכשי הדירות ומזמיני עבודות הבנייה. החוקים נועדו גם לתרום לקיום רמה מקצועית נאותה בענף קבלנות הבנייה בארץ.

במשך השנים נכרה המורשת בקרב הגורמים הנוגעים בדבר, כי תרומת החוקים להשגת היעדים אינה מספקת. בשנים האחרונות אף פתחה יעילותם כשל אי-התאמתם לתנאי האינפלציה ועקב הגבלת יכולתו של המשרד לעקוב אחר מצבם הכספי של קבלנים עם ביטול תקנות הסיווג הכספי ב-1981.

תהליכי החקיקה לשינוי החוקים עדיין לא תמו חרף העובדה, שבשנים האחרונות נוצרו במשק תנאים, המחייבים יתר פיקוח על ענף הבנייה ומתן הגנה יותר יעילה לציבור רוכשי הדירות.

ניהול פרויקט אלפי-מושה

ריכוז ממצאים

ניהול הפרויקט, בכל הנוגע לפיקוח על ביצוע העבודות ולאישור התשלומים, לא היה תקין ולא תאם את הדרישות, שקבע המשרד בתנאי ההעלקה של מנהל הפרויקט. לא היה מעקב נאות אחר התקדמות העבודות השונות בפרויקט; יומני העבודה של עבודות הפיתוח לא היו מפורטים די הצורך ואישורם על ידי מנהל הפרויקט לא התבסס על חישובי כמויות ומדידות. כתוצאה מפיקוח לקוי זה שולמו כספים לקבלנים על פי כמויות בלתי סבירות כלפי מעלה ומטה ולא נתקבל לכך הסבר מניח את הדעת.

כמויות העבודה הבלתי סבירות, שלפיהן שולמו כספים לקבלן ששלל את כביש הגישה לאלפי מושה, תוקנו בעקבות ממצאי הביקורת וכן נעשו התאמות בחשבוניות הכספיים. כמויות העבודה המתוקנות נקבעו בחלקן לפי עובי שכבה ממוצע של המצעים, מאחר שלא נעשו מדידות של המצב הקיים, בטרם הוחל בסלילה.

החווה לביצוע מערכות התשתית הוגדל ללא הפירוט הדרוש של השינויים, כך שנמנעה בדיקה ובקרה עליהם. לא הייתה התאמה בין כתב הכמויות של עבודות התשתית לאחר הגדלת לבין אלה, שחושבו על ידי המתכננים.

הביקורת בדקה, לפי מפות מדידה וכן בסיוור שנערך ביישוב, את ביצוע העבודות של מערכות התשתית, ומצאה אי-התאמות בין הכמויות שבוצעו בפועל לבין הכמויות שבעבורן שולם לתאגיד.

עבודות המים והביוב, השייכות למבני המגורים, שבהוצאותיהן נושא התאגיד, נכללו בין עבודות הפיתוח הכללי, שבהוצאותיהן נושא המשרד, בלא שהמשרד הוציא הנחיות להבחנה בין העבודות השונות. אלה בוצעו על ידי תאגיד חברות הבנייה והפיתוח.

משך הביצוע של מערכות התשתית הוארך פי שלושה ויותר לעומת הזמן שנקבע על פי החווה, והמשרד נאלץ לשלם תשלומי התייקרויות בסכומים גדולים. הדבר נבע בעיקר משום שקצב ביצוע עבודות הפיתוח נקבע על פי קצב מכירת הדירות שנבנו ע"י התאגיד.

מחירי העבודות של הכבישים הפנימיים ומערכות התשתית היו גבוהים באחוזים ניכרים מהמחירים המירביים, שקבע המשרד במחירון שלו לביצוע עבודות פיתוח.

עבודות הפיתוח לא הושלמו עד לסיום הביקורת, למרות הזמן הרב שחלף, מאז הוחל באכלוס היישוב; בכך נגרם סבל רב למשתכנים.