

הוועדה ונהלי עבודתה. כפי שעולה מהביקורת, ההמלצות שהובאו בפני הוועדה להחלטה, התבססו על מגעים קודמים עם החברות השונות ומו"מ שנוהל עמן בלא שנקבע תהליך מתועד לניהול התקין. לעתים הן נשענו על סיכומים שנתקבלו עם שר הבינוי והשיכון עצמו. במצב זה ספק רב אם אפשר לתת משקל ראוי להחלטות ועדת ההקצאות ובמיוחד לתרומתם של כל אחד מחבריה שלמעשה כפופים ליו"ר שלה, מנכ"ל המשרד.

הבטחת השקעותיהם של רוכשי דירות

ריכוז ממצאים

רוב תושבי הארץ גרים בדירות שבבעלותם או בחכירה לשנים רבות. כדי להבטיח את השקעות רוכשי הדירות, נחקק חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה-1974. שר הבינוי והשיכון ממונה על ביצועו. משרד מבקר המדינה בחן היבטים שונים בהגנה שנותן החוק לרוכש הדירה, לאור הניסיון שנצבר ביישום החוק מאז חקיקתו, ולנוכח מספרן הגדול של עסקאות המכר של דירות המבוצעת בעת האחרונה, ואלה שיבוצעו בעתיד הקרוב, בין קבלני בניין, שמקצתם חדשים, לבין עולים חדשים ורוכשי דירות אחרים.

החוק האמור וההסדרים שהונהגו ליישום הוראותיו, תרמו בזמנם לשיפור מעמדו של רוכש הדירה בהשוואה למצב שקדם לחקיקתו; אולם לנוכח הניסיון שנצבר התברר, כי הוראות החוק ודרכי יישומן אינן מבטיחות כראוי את השקעות רוכשי הדירות ואף חושפות אותם לסיכונים, כפי שקרה, לפני כמה שנים, בעת התמוטטותן של חברות קבלניות, ובהן מן הגדולות והידועות בארץ.

מצב בלתי תקין זה ידוע היטב, זה שנים, למשרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) ולגורמים הממלכתיים האחרים, המופקדים על הסדרת ענייני המקרקעין וענף הביטוח, ובהם: מינהל מקרקעי ישראל ומשרד האוצר. אמנם במהלך השנים הועלו הצעות לשיפור ולשינוי החקיקה וההסדרים בתחום זה, אולם עד סוף 1991 לא נעשו צעדים ממשיים למימוש הצעות אלה.

על רקע התמוטטותן של כמה חברות קבלניות וקריסתה של מערכת ביטוח ההשקעות, מינה שר המשפטים, בתחילת 1985, ועדה ממשלתית לבדיקת החקיקה הקיימת בעניין זכויות רוכשי דירות ולמתן המלצות על שינויים בתחום זה. הוועדה המציאה לשר, בסוף 1986, המלצות חלקיות לתיקון פגמים ממשיים שמצאה בחוק ובהסדרים ליישומם, אולם עד סוף שנת 1991 היא לא הגישה לשר דוח מסכם, שהתבקשה להשלים בתוך חודשיים מיום מינויה.

הביטוח באמצעות ערבות בנקאית, הוא כיום הדרך הרווחת וכמעט בלעדית להבטחת השקעות של רוכשי הדירות. אולם הערבות לוקה בפגמים, שעיקרם נעוצים בהיעדר נוסח חוקי אחיד לכתבי הערבות שבנקים שונים נותנים לרוכשי הדירות ובכך שלא תמיד כתבי הערבות עולים בקנה אחד עם דרישות החוק.

לרוכשי דירות ביהודה, שומרון וחבל עזה אין אפשרות לקבל ערבויות בנקאיות להבטחת השקעותיהם בדירות, משום שהבנקים אינם מוכנים לערוב לעסקאות מכר דירות באותם אזורים וגם לא נקבעו הסדרים חלופיים להבטחת השקעות אלה. הדברים האלה חלים גם על הבנייה במסגרת הפרוגרמה של המשרד, אף כי יש הוראה מפורשת, בהסכם שבין המשרד לחברות המשכנות הבונות מטעמו, בדבר החלת הוראות החוק בכל אתר ואתר.

המשרד לא דאג לאכיפתה של הוראה נוספת באותו הסכם, ולפיה על החברות המשכנות להגיש את חוזי המכר שלהן, בגין דירות שנבנו במסגרת הפרוגרמה של

המשרד, לאישורו של בית הדין לחוזים אחידים, כדי לוודא שאין בהם סעיפים הפוגעים בזכויות של רוכשי הדירות.

זה יותר מחמש שנים שאינה קיימת עוד חלופת הביטוח, שהחוק מציע כאחת הדרכים להבטחת השקעותיהם של רוכשי דירות. על חלופה זו המליצו הוועדה הממשלתית, משפטנים ומומחים אחרים בבנייה ובעסקי מקרקעין, נוכח יתרונותיה החשובים למשק הבנייה ולרוכש הדירה, ובהם - עלותה הזולה במידה ניכרת לרוכש הדירה, מול חלופת הערבות הבנקאית. אולם המשרדים הנוגעים בדבר, ובהם המשרד ומשרד האוצר, לא נקטו יזמה כדי לעודד ולהמריץ גורמים בענף הביטוח ליזום הקמת גופים לביטוח השקעות רוכשי דירות, על פי החוק. בחלופה אחרת שבחוק, הערת האזהרה, כמעט שאין משתמשים, מפאת קשיים שהתעוררו ביישומה.



רוב תושבי הארץ גרים בדירות שבבעלותם או בחכירה לשנים רבות. כיום היקף הבנייה למגורים הוא גדול במיוחד, עם בואם של מאות אלפי עולים לארץ. מספר עסקאות המכר של דירות בשנתיים האחרונות כבר מגיע לעשרות אלפים, וצפוי שבעתיד הקרוב יגדלו עוד ברכבות.

מחיר של דירה הוא יקר, יחסית להכנסה הממוצעת של משפחה. אצל רוב הציבור רכישת דירה היא ההשקעה הגדולה בחיים, וכרוכה בנטילת התחייבויות רבות. כדי להגן על השקעותיהם של רוכשי הדירות, נחקק חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה-1974 (להלן - החוק), ושר הבינוי והשיכון ממונה על ביצועו. החוק אמור היה לשפר את מעמדו של רוכש הדירה כלפי מוכר הדירה, בכל הנוגע להבטחת ההשקעה ברכישת הנכס, לעומת המצב ששרר בתחום זה קודם לפרסומו, אולם מתברר, שהחוק וההסדרים הנהוגים ליישום הוראותיו אינם מבטיחים כראוי את השקעתו של הרוכש.

מבקר המדינה הצביע על מצב בלתי תקין זה בדוחות שנתיים 35, ו-37, והעיר שמשרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) והגורמים הממשלתיים האחרים, המופקדים על הסדרת ענף הבנייה והביטוח, עדיין לא הצליחו להביא להשלמת תיקוני חקיקה הדרושים לשיפור ההגנה על השקעות רוכשי הדירות, שעליהם המליצו ועדות שונות, שמונו לעניין זה, מאז שנת 1979.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים אפריל - יוני 1991, את ההסדרים התקפים כיום בעניין הבטחת השקעות רוכשי הדירות המתקשרים בעסקאות מכר עם קבלני בניין. הבדיקה נערכה באגף נכסים ודיוור שבמשרד הבינוי והשיכון; ביחידת הייעוץ המשפטי וביחידת רשם הקבלנים שבמשרד הראשי בירושלים. בדיוקת השלמה נערכו במינהל מקרקעי ישראל ובמשרד המשפטים. כמה מהנתונים עודכנו לדצמבר 1991.

החוק ויישומו

החוק מחייב מוכר דירה להבטיח את השקעתו של רוכש הדירה באחת הדרכים המפורטות בו, ואלה הן: מתן ערבות בנקאית לרוכש על מלוא סכום השקעתו; ביטוח השקעת הרוכש אצל מבטח שהמפקח על הביטוח שבמשרד האוצר אישר לעניין זה; שעבוד הדירה לטובת הרוכש; רישום הערת אזהרה בעניין הדירה, בלשכת רישום המקרקעין; העברת בעלות על שם הקונה כשהדירה נקיייה מכל שעבוד, עיקול או זכות של צד ג'.

עד אמצע שנות השמונים הייתה חלופת הביטוח הדרך המועדפת להבטחת השקעותיהם של רוכשי הדירות על פי החוק. הביטוח ניתן באמצעות שתי חברות ביטוח פרטיות, שנשלטו בידי קבלנים וארגוני קבלנים. חברות ביטוח אלה נתנו לרוכש הדירה פוליסת ביטוח שאמורה הייתה להבטיח את השקעתו בדירה שרכש. אולם לפני יותר מחמש שנים, נוכח התמוטטותן של כמה חברות קבלניות, חדלה לתפקד גם מערכת הביטוח שעסקה בהבטחת כספי רוכשי הדירות. אחת משתי חברות הביטוח שעסקו בענף זה התמוטטה, עקב אי-יכולתה לעמוד בהתחייבויות למבוטחיה, והשנייה חדלה מאז לתת ביטוחים חדשים.

מאז, חלופת הביטוח שבחוק, שהגורמים הממלכתיים הנוגעים בדבר רואים בה שיטה עדיפה למשק הבנייה ולרוכש הדירה כאחד - ובתנאי שהיא מושתתת על יסודות איתנים מבעבר - שוב אינה מיושמת.

בעניין חולשותיהם של אותם הסדרי ביטוח, הסיבות לכשלונן של חברות הביטוח, קבע מבקר המדינה, בדוח שנתי 35 (עמ' 169) ובדוח שנתי 37 (עמ' 136), כי המשרד, שהוא הממונה על ביצוע החוק ומופקד על תפקודו התקין של ענף הבנייה, וכן משרד האוצר, האחראי להסדרת ענף הביטוח, לא פעלו בעוד מועד להבטחת תפקודן הנאות של חברות ביטוח אלו; החברות הוציאו אלפי פוליסות ביטוח לרוכשי דירות, בלי שקיימו את עקרונות הביטוח הבסיסיים שבענף ביטוח הסיכונים. מבקר המדינה ציין בדוח שנתי 35, שכבר בשנים 1982 ו-1983 הסבה נציבות תלונות הציבור את תשומת לבו של המשרד לעובדה, שהפוליסות שמוציאות חברות ביטוח אלה אינן מבטיחות כראוי את זכויות רוכשי הדירות. אשר לאחריותו של משרד האוצר לכשלונן של חברות ביטוח אלה, קבע מבקר המדינה, בדוח שנתי 37, בנוגע לחברה שפשטה את הרגל: "מלכתחילה היה ברור שהפרמיות הנגבות מהקבלנים על ידי החברה נמוכות מאוד יחסית להתחייבויות הביטוחיות שלה; אולם גם בשנים יותר מאוחרות, כאשר הניסיון הראה בעליל, שהעתודות שהיא צוברת אינן מספיקות אפילו כנגד כישלונות עסקיים בודדים, לא פעל משרד האוצר להעלאת שיעור הפרמיה".

בדוחות השנתיים האמורים הצביע מבקר המדינה, גם על היעדר הסדרים מחייבים בדבר הצמדת פוליסות הביטוח והערבויות הבנקאיות למדד או לשער מטבע חוץ, כדי להגן על רוכשי הדירות מפני שחיקת ערכן המהירה של הפוליסות והערבויות באותה תקופה, כתוצאה מהאינפלציה.

בשנת 1984 הכין המשרד הצעת תזכיר לתיקון החוק, שנועדה להעניק לפוליסות הביטוח ולערבויות הצמדה למדד התשומות בבנייה; הליכי אישורה של הצעה זו לא הושלמו עד סוף 1991.

הפגיעה במשפחות שהשקיעו סכומים גדולים ברכישת דירות, כתוצאה מקריסת מערכת הביטוח בשנים 1985 ו-1986, חשפה את העובדה, שהייתה ידועה זה זמן, כי הסדרי הביטוח שלפיהם פעלו חברות אלה, ואשר אושרו בידי רשויות המדינה המתאימות, הם הסדרים פגומים.

ועדה ממשלתית לעניין זכויותיהם של רוכשי הדירות

נוכח האירועים, מינה שר המשפטים, בינואר 1985, ועדה ממשלתית בראשותו של יושב ראש ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת דאז. הוועדה הממשלתית נתבקשה לבדוק אם החקיקה הקיימת מבטיחה כיאות את זכויותיהם של רוכשי הדירות ולהמליץ, במידת הצורך, על שינויים בתחום זה. הוועדה הממשלתית היו נציגים של המשרד, של מינהל מקרקעי ישראל, ושל משרדי המשפטים והאוצר, וכן מומחים מהמגזר המשפטי, הפרטי והאקדמי. הוועדה הממשלתית הגישה לשר המשפטים, בסוף 1986, מסקנות והמלצות חלקיות הקובעות, שהוראות החוק, במתכונתן הקיימת, לוקות בפגמים יסודיים. אולם הוועדה לא השלימה את עבודתה ועד היום לא הגישה לשר דוח מסכם, ולמעשה חדלה לפעול בצורה סדירה כמה חודשים לאחר מינויה.

הבטחת השקעות רוכשי הדירות ב-1991

בדיקת ההסדרים הנהוגים כיום להבטחת השקעות רוכשי הדירות העלתה, כי המצב החוקי וההסדרים ליישום החוק בתחום זה אינם שונים בהרבה מאלה שהיו באמצע שנות השמונים. היעדר יזמה לחקיקה מתקנת נאותה וחסרונם של הסדרים, יש בהם כדי לעורר דאגה בעניין השקעותיהם של רוכשי דירות; במיוחד חשובה יזמה לתיקון חקיקה זו בשעה שנכונים בניינים למגורים בהיקף שלא היה כמוהו לעולים חדשים ולמחוסרי דיור; בנייה זו מבוצעת על ידי מאות קבלנים, ובהם כאלה שיכולת הביצוע שלהם - ההנדסית, הניהולית והכספית - לא עמדה זה שנים במבחן של פעילות כה נרחבת. די להצביע על העובדה, שבשנים 1986 - 1989 היו התחלות הבנייה בשנה כ-19,000 -

22,000 דירות, מזה 3,000 - 3,500 דירות בבנייה הציבורית, ואילו עם התחדשות העלייה גדל היקף התחלות הבנייה לכדי כ-110,000 דירות בשנים 1990 ו-1991, מזה כ-70,000 בבנייה הציבורית. מספר החברות המשכנות, הרשומות במשרד בסוף שנת 1991, מגיע לכדי 710, לעומת עשרות אחדות שהעסיק המשרד לפני 1990¹. להלן עיקרי הממצאים שהועלו בביקורת:

התנאים למימוש הערבות הבנקאית או הביטוח

לפי החוק, מימוש הערבות או הביטוח, מותנה כיום באי יכולתו של המוכר לעמוד בהתחייבותו לרוכש, משום שהוצא נגדו צו עיקול או אחר, כמו צו לקבלת נכסים, צו פירוק או צו למינוי כונס נכסים. תנאים אלה, שמציב החוק למימוש הבטוחות, מטילים על הרוכש להתמודד עם הליכים משפטיים, ארוכים ויקרים הכרוכים בהוצאת הצווים הללו, גם כאשר גלוי לעין, שאין אפשרות שהמוכר יסיים את בניית הדירה וימסור אותה לרוכש במועד מתקבל על הדעת. הוועדה הממשלתית המליצה לתקן את החוק, כך שגם פיגור של שישה חודשים במסירת הדירה לרוכש יאפשר מימוש הבטוחה שבידו.

הערבות הבנקאית

1. שיטת הערבות הבנקאית, שהיא כיום חלופה כמעט בלעדית להבטחת השקעות של רוכשי הדירות, מוסיפה להתנהל, כבעבר, בלא שנכלל בחוק נוסח כתב ערבות מחייב ואחיד. הועלה, שלא כל כתבי הערבות, הניתנים כיום לרוכשי הדירות, מתיישבים עם דרישות החוק.

מבדיקת כתבי ערבות של בנקים שונים מהשנים 1987 - 1991 עולה, שאחד הבנקים שינה ב-1987 את תנאי כתב הערבות שלו, בקובעו את מועד מימוש הערבות ל-360 יום לאחר שתתקבל בקשת הרוכש בעניין זה, לעומת פרק זמן של 180 יום הנקוב בנוסח הקודם של כתב הערבות של אותו בנק.

לדעת מבקר המדינה, כתב ערבות הקובע מועד תשלום של שנה לאחר הגשת הבקשה למימוש, אינו מבטיח כהלכה את השקעת הרוכש ועל כן אין לראות בו קיום החיובים על פי החוק.

2. בכתב הערבות של אותו בנק, מ-1987, נכלל גם תנאי, שלפיו הבנק פטור מלהחזיר לרוכש את השקעתו אם ייעשה הסדר שלפיו יועברו הזכויות בדירה לקונה במועד כלשהו בעתיד, והרוכש מתחייב להסכים לכל הסדר בעניין זה שיאושר בידי הבנק.

לדעת מבקר המדינה, תנאי זה פוגע פגיעה חמורה בזכויותיו של הרוכש ומאפשר לבנק לא להחזיר לו את כספו גם אם הדירה לא תימסר לו במועד, אלא באיחור ניכר, וגם אם תנאי ההסדר בין הבנק ובין המוכר לא יהיו מקובלים על הרוכש.

3. בעסקאות בעניין דירות שנבנו על אדמת מינהל מקרקעי ישראל, שהן כיום מרבית הדירות שבבנייה, קובע החוק, כי המוכר חייב להבטיח את כספי הקונה לתקופה שתסתיים בהתמלא כל אלה: הושלמה בניית הדירה בהתאם לחוזה המכר; נמסרה החזקה בדירה לקונה; נחתם חוזה בין הקונה ובין מינהל מקרקעי ישראל ובו התחייב המינהל להביא לידי רישום הקונה כחוכר הדירה לתקופה של יותר מ-25 שנים כשהיא נקייה מכל שעבוד, עיקול או זכות של צד ג'.

בדיקת כתבי ערבות של שלושה מן הבנקים למשכנתאות, העלתה, שתוקף הערבות הוגבל בהם ל-15 או ל-16 חודשים מתאריך התחלת הבנייה. אמנם לרוכש ניתנה אופציה להאריך את תוקף הערבות, אך הארכה כזאת כרוכה בחיוב הקונה בתשלום נוסף לבנק, מעבר להוצאות שכבר נשא בהן בגין קבלת כתב הערבות, בלא שצוינה בחוזה המכר ובכתב הערבות עצמו האפשרות שהרוכש יצטרך לשאת בעלות נוספת כדי להבטיח את השקעתו בדירה.

¹ בדבר ממצאי ביקורת על חברות משכנות וסדרי הפעלתן, ראה בדוח זה, עמ' 173.

4. רשם הקבלנים שבמשרד התריע זה כבר, כי בכתבי הערכות של הבנקים יש תנאים הנוגדים את הוראות החוק; בסוף 1987 ובתחילת 1988 הסב רשם הקבלנים את תשומת לבם של היועצת המשפטית של המשרד ושל המפקח על הבנקים בבנק ישראל לעניין זה וביקשם לפעול לתיקון המעוות. הפנייה ליועצת המשפטית לא נענתה, ואילו המפקח על הבנקים העיר, שהוראות החוק מכוונות למוכרי הדירות ולא לבנקים שבפיקוחו.

5. מינהל מקרקעי ישראל, במסגרת ניסיונותיו לשפר את אפשרויות האשראי למימון הבנייה, מקיים זה כמה שנים מגעים עם הבנקים בכמה עניינים ובהם עניין הערבויות הבנקאיות. פעולות המינהל עדיין לא הוכתרו בהצלחה, בכל הנוגע להנהגת נוסח כתב ערבות אחיד ומחייב להבטחת השקעות רוכשי הדירות.

הבטחת השקעות רוכשי הדירות ביהודה, שומרון וחבל עזה

בחווה שחותם המשרד עם החברות המשכנות, לבניית דירות לציבור הזכאים לסיוע בדיוור ולאחרים, יש סעיף המחייב את החברות להבטיח את השקעות רוכשי הדירות, באחת הדרכים המפורטות בחוק, בין שהוא חל במקום שבו מתבצעת הבנייה ובין שאינו חל. התברר, שרוכשי הדירות מבניית המשרד ביהודה שומרון וחבל עזה, אינם מקבלים ערבויות בנקאיות, והשקעותיהם אינן מובטחות אף בדרכים אחרות.

בתגובה לפנייתו של רשם הקבלנים בעניין זה לאחד הבנקים הגדולים, אישר הבנק את נכונות העניין ואמר שהדבר נובע "משום הקושי המשפטי בשעבוד המקרקעין עליהם נבנות הדירות להבטחת החיובים של הבנק על פי ערבויות אלה". רשם הקבלנים הביא, בסוף שנת 1987 ובתחילת 1988, את תוכן תשובת הבנק לידיעתם של מנכ"ל המשרד והיועצת המשפטית שלו.

עד לדצמבר 1991 לא נקט המשרד צעדים להסדרת בטוחות לרוכשים אלה. לדעת מבקר המדינה, על המשרד, כמי שאחראי לתחום השיכון, לנקוט יזמה כדי להביא על תיקונו מצב בלתי תקין זה בתחום הבטוחות לרוכשי הדירות.

החזרת חלופות הביטוח על כנה

מומחים לבנייה, למקרקעין ולמימון הבנייה, בעלי ידע וניסיון רב בנושאים אלה, מהמגזר הממשלתי והפרטי כאחד, מאוחדים בדעתם, כי השיטה הטובה ביותר להבטחת השקעתו של רוכש הדירה, היא באמצעות תאגיד ביטוח שיופעל על פי עקרונות שיקבעו שר האוצר ושר הבינוי והשיכון. שכן לדעת אותם מומחים, ענף הבנייה מתאים מאוד להנהגת הסדרי ביטוח שיבטיחו את השקעות רוכשי דירות במידת סיכון מזערית ובעלות זולה באלפי שקלים מזו של הערכות הבנקאית.

למסקנות אלה הגיעה גם הוועדה הממשלתית, בדוח החלקי שהגישה לשר המשפטים בסוף 1986, כאמור. עד מועד סיום הביקורת לא נקטו המשרד ומשרד האוצר, המופקד על ענף הביטוח, יזמה לעודד גורמים בענף הביטוח ליזום הקמת גופים לביטוח השקעות של רוכשי דירות, על פי החוק, לטובת משק הבנייה וצרכן הדיוור.

רישום הערת אזהרה

אחת החלופות שבחוק, להבטחת השקעות רוכשי הדירות, היא כאמור רישום הערת אזהרה, לטובת הרוכש, בפנקסי המקרקעין. הערת האזהרה נועדה למנוע רישום עסקאות בנכס, מושא הסכם המכר, הסותרות את תוכן ההערה, שלא בהסכמת הרוכש; הערת אזהרה מספקת הגנה חלקית בלבד על רוכש הדירה אם הקבלן יפשוט רגל, ובמשך שנים גם התערור קשיים בכל הנוגע לשימוש בה; בעסקאות אחוזים (קומבינציה), השכיחות בארץ, נחתם הסכם בין רוכש הדירה ובין הקבלן, שאינו בעל הקרקע ובדרך כלל בעל המקרקעין אינו צד לחוזה. אם בעל המקרקעין לא נתן את הסכמתו,

במסגרת ההסכם בינו ובין הקבלן, לרישום הערת אזהרה לטובת רוכשי הדירות מהקבלן, אין אפשרות לרשום הערת אזהרה תקפה לטובת הרוכש.

גם במכירת דירות הנבנות על אדמת מינהל מקרקעי ישראל לא נעשה שימוש בהערת אזהרה, עקב אי-הסכמתו של המינהל לרשום הערת אזהרה לטובת רוכשי דירות מקבלנים הבונים על מקרקעי המדינה. לפיכך, החלופה של רישום הערת אזהרה לטובת הרוכש, כדרך להבטיח את השקעתו בדירה, אינה בת ביצוע במקרים רבים. על המשרד לתת את דעתו לפתרון בעיה זו.

הגנת המשרד על זכויות של רוכשי הדירות מבנייתו

1. חוזי המכר שבין החברות המשכנות, הבונות במסגרת הפרוגרמה של המשרד, לבין רוכשי הדירות, הם חוזים אחידים במהותם. על פי חוק החוזים האחידים, התשמ"ג-1982, פועל בית דין לחוזים אחידים, המוסמך לאשר שאין תנאי מקפח בחוזה אחיד וכן לבטל או לשנות תנאים בחוזה אחיד אם ימצא שהם מקפחים את הצרכן.

נוסח חוזה הפרוגרמה שבין המשרד לבין החברות המשכנות ("הסכם הפרוגרמה") מכיל סעיף המחייב אותן להגיש את חוזי המכר שלהן לבית הדין לחוזים אחידים ולהמציא למשרד אישור מבית הדין בדבר קבלת החוזה לבדיקה ולאישור.

עוד בדוח שנתי 35, עמ' 135, הצביע מבקר המדינה, שהמשרד לא עמד על כך שהחברות המשכנות ימציאו לו אישורים על העברת חוזי המכר שלהן לבית הדין לחוזים אחידים, כנדרש בהסכמים שבנין לבין המשרד וכדי למנוע העמדת תנאים הפוגעים בזכויות המשתכנים.

הביקורת הנוכחית העלתה, כי גם לאחר פרסום הדוח האמור, הוסיף המשרד שלא לעמוד על קבלת האישורים מהחברות המשכנות בדבר העברת חוזי המכר שלהן לבדיקת בית הדין לחוזים אחידים.

2. במהלך השנים דנו בתי המשפט בתביעות רבות של רוכשי דירות כנגד קבלנים. בפסיקת בתי המשפט התגבשו עקרונות מחייבים בכל הנוגע לתוכנם של חוזי המכר ולתנאים באותם חוזים שיש לבטלם משום שהם מקפחים.

על המשרד, כמי שאמור לייצג בין השאר את טובתו של ציבור רוכשי הדירות, היה ליישם עקרונות אלה בבנייה הציבורית המבוצעת ביזמתו, לטובת המשתכנים הרוכשים דירות מהקבלנים. ממצאי הביקורת מראים, שהמשרד לא עשה כן.

באפריל 1991 העביר משרד המשפטים למשרד קובץ של הלכות משפטיות בתחום זה וביקש ממנו ליישמן במכירת דירות שייבנו מטעמו בעתיד. לקובץ צורפה פנייה, החתומה בידי המשנה ליועץ המשפטי, ובה נאמר, בין השאר, שעקב הגידול הניכר במספר החברות הקבלניות הבונות כיום דירות יהיה קשה לבית הדין וליועץ המשפטי לממשלה לעמוד בנטל שבבדיקת מספר כה גדול של חוזים, אם יימסרו לבדיקתו; על המשרד לחייב את החברות המשכנות הפועלות בשבילו, להקפיד כי חוזי המכר בינן לבין רוכשי הדירות יהיו בהתאם לעקרונות אלה, שהתגבשו במשך השנים, דבר שיתרום לשיפור מעמדם של רוכשי הדירות בלי שיהיה צורך שחוזי המכר יאושרו בבית הדין.

הנחיות משרד המשפטים נוגעות לתחומים, כמו: קביעת מועד מדויק בחוזה למסירת הנכס; חובת המוכר לממן הוצאות שכירות לרוכש אם הדירה תמסר באיחור; חובת המוכר לרשום את זכותו של הקונה בדירה בלשכת רישום המקרקעין בתוך שנה מרישום הבניין כבית משותף; איסור נטילת תשלומים מהרוכש בעבור חיבור הבניין לרשתות המים והחשמל; דרך הטיפול בליקויים ובאי התאמות בבנייה; עקרונות תנאי חוזה בנייה בליווי כספי של בנק (construction loan).

המשרד עיגן את ההנחיות האלה בחוזים עם החברות המשכנות לשנת הכספים 1991, וכן ביטל את הסעיף, שבחוזה הפרוגרמה, המחייב העברת חוזי המכר לבדיקת בית הדין לחוזים אחידים.



חוק המכר (דירות) (הבטחה של רוכשי דירות) וההסדרים לאכיפת הוראותיו, נועדו להבטיח את השקעותיו של ציבור רוכשי הדירות. חשיבותו של חוק זה מודגשת ביתר שאת נוכח הבנייה רבת ההיקף למגורים המבוצעת כיום, מרביתה ביזמת המשרד, בשביל עולים ורוכשי דירות אחרים, הנוטלים עליהם התחייבויות כספיות ניכרות ולטווח ארוך.

הניסיון שנצבר במשך השנים ביישום החוק הראה, שהוראותיו אינן מבטיחות הגנה נאותה לרוכשי הדירות ואף חושפות אותם לסיכונים, כפי שהתממשו לפני כמה שנים, בעת התמוטטותן של חברות קבלניות. בסוגיות אלה עסקו ועדות ממשלתיות מאז שנות השבעים, וביניהן ועדה שמינה שר המשפטים ב-1985 בעקבות אותם אירועים. ועדה זו בחנה את המצב בתחום זה והגישה לשר, בסוף 1986, מסקנות והמלצות חלקיות בדבר תיקוני חקיקה, שהיו דרושים לדעתה, למתן הגנה נאותה להשקעות רוכשי הדירות; אולם המלצות אלה עדיין לא יושמו.

על המשרד, כאחראי לדיוור ולשיכון בארץ, עם הגורמים האחרים הנוגעים בדבר, לנקוט צעדים לשיפור החקיקה ולתיקון ההסדרים להגנת השקעות של רוכשי הדירות.

חשוב מאוד שהמשרד ילמד מלקחי העבר וישים לב במיוחד לפגיעותם של רוכשי דירות ושל חברות הבנייה כיום, נוכח ריבוי החברות המשכנות, הפועלות כעת מטעם המשרד, ואשר עם מרביתן אין למשרד ניסיון ולכן יכולת הביצוע שלהן ועמידתן בהתחייבויות, מההיבט ההנדסי, הכספי והניהולי, עדיין לא עמדה במבחן.

מענקים כספיים לזירוז הבנייה

ריכוז ממצאים

במאי 1990 אישרה הממשלה תכנית, בדבר מתן מענקים כספיים לחברות משכנות, אשר יעמדו במועדי בנייה קצרים של דירות. מטרת קיצור משך הבנייה הייתה להקדים מתן פתרונות דיוור לעולים החדשים ולנזקקי דיוור אחרים. עד סוף דצמבר 1991 אישר משרד הבינוי והשיכון תשלום מענקים בהיקף כספי של 197 מיליון ש"ח, בגין זירוז התחלת בנייתן של כ-5,900 דירות וזירוז משך בנייתן של 7,950 דירות. ההוצאה הצפויה לתשלום מענקים בשנת 1992, כמשתקף בתקציב המשרד, היא בסך כ-558 מיליון ש"ח.

המשרד שילם לחברות משכנות את מענקי קיצור משך הבנייה עם גמר הקמת הבניין. המשרד לא עקב אחר מצבן של העבודות הנוספות, ובעיקר עבודות הפיתוח וחיבור הבניין לרשתות התשתית - חשמל, מים וביוב - שבהשלמתן תלויה אפשרות אכלוס הדירות.

המשרד לא ניהל מעקב אחר מועדי אכלוסן של הדירות, כדי להעריך את מידת תרומתם של המענקים להקדמת מתן פתרונות דיוור לציבור.

משרד מבקר המדינה בדק את משך בנייתם ומועדי אכלוסם של כל הפרויקטים במחוז חיפה והעמקים ובמחוז המרכז, בגינם אישר המשרד מענקים לקיצור משך הבנייה. הבדיקה העלתה, כי אף שקצב הקמת הבניינים היה מהיר - לרוב בין ארבעה לעשרה חודשים - חלו עיכובים של עד תשעה חודשים באכלוס הדירות, לאחר מועד סיום הבנייה. העיכובים נבעו מאי השלמתן במועד של עבודות הפיתוח וחיבור הבניינים לרשתות התשתית: חשמל, מים וביוב.

בניינים שבהם התעכבה השלמת עבודות הפיתוח וחיבור רשתות התשתית אוכלסו לפני מתן אישור הרשות המקומית לחיבורם לרשת החשמל, המים והביוב, זאת בניגוד לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970.



במהלך שנת 1990 קיבלה הממשלה סדרה של החלטות בענייני קליטת העלייה, ובהן כאלה שעסקו במצב ענף הבנייה ובדרכים לפתרון בעיות הדיוור של העולים. באחת מהן, ממאי 1990, אישרה הממשלה מתן מענקים כספיים לחברות משכנות, הפועלות מטעם משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) בבניית דירות, שתעמודנה במועדי בנייה מקוצרים. שיעור המענק ומשך הבנייה אשר בגינו תזכה החברה המשכנת למענק, התבססו על הצעת אגף התקציבים שבמשרד האוצר, שהוגשה לממשלה באפריל 1990.

בהסכמים, שחתם המשרד עם חברות משכנות בשנות הכספים 1990 ו-1991, נקבעו שני סוגי מענקים, בהתאם לעקרונות שבהצעת אגף התקציבים: מענק לזירוז התחלת הבנייה; ומענק לקיצור משך הבנייה.

בהחלטת הממשלה מספטמבר 1991 אושר המשך מתן מענקים אלה גם בשנת הכספים 1992. על פי דברי ההסבר לתקציב המשרד לשנים 1991 ו-1992, נועדו המענקים לקצר את משך בנייתן של דירות למען "הגדלת היצע הדיוור בטווח זמן אפקטיבי".

סדרי מתן המענקים עוגנו בהוראות נוהל בנושא זה שהוציא המשרד בינואר 1991 ואלה עיקרן:

1. מענקים לזירוז התחלת הבנייה, בסכום של 1,000 ש"ח או 2,000 ש"ח לדירה, יינתנו בעבור התחלת בנייתן של דירות בתוך שלושה חודשים ממועד חתימת סיכום הדברים או הסכם הבנייה בין המשרד לבין החברה המשכנת, לפי המוקדם מביניהם.

2. מענקים לקיצור משך הבנייה, הושתתו גם הם על העיקרון, לפיו יגדל סכום המענק ככל שיתקצר משך הבנייה; המענק המירבי הועמד על 30,000 ש"ח לדירה, שבנייתה לא תימשך יותר משבעה חודשים, והמזערי - על 7,000 ש"ח לדירה, שתיבנה בתוך שלושה עשר חודש. לבנייה בירושלים נקבעו, לעניין זה, משכי זמן ארוכים יותר - תשעה חודשים עד חמישה עשר חודש. כל זאת לדירות במבנים בני 4 או 5 קומות, ואילו במבנים גבוהים או נמוכים יותר, נקבעו משכי זמן אחרים.

המענקים יהיו בסכומים קבועים, בלי תוספת התייקרות או תוספות אחרות.

3. מניין חודשי הבנייה לקביעת הזכאות למענק, על פי נהלי המשרד, הוא מיום התחלת הבנייה ועד לגמר הקמת הבניין, על מערכותיו הפנימיות: מים, ביוב, חשמל, טלפון וטלוויזיה; סלילת דרכי גישה למבנה; והשלמת מקלט חיצוני, בבניינים החייבים במקלט שכזה.

לשנים 1990 ו-1991 הוקצה למשרד בתקציבו סכום של כ-2.4 מיליארד ש"ח, כהרשאה להתחייב לשלם לחברות משכנות מענקים להחשת התחלת הבנייה ולקיצור משך הבנייה, אם יעמדו בתנאים שנקבעו לכך בנהלי המשרד; מזה כ-334 מיליון ש"ח כתקציב להוצאה בפועל בשני שנים אלה.

לפי נתוני המשרד אושרו לתשלום, עד סוף דצמבר 1991, מענקים בסכום של כ-197 מיליון ש"ח, מזה כ-188 מיליון ש"ח כמענקי קיצור משך הבנייה בעבור 7,950 דירות, וכ-9 מיליון ש"ח כמענקי זירוז התחלת הבנייה בגין כ-5,900 דירות.

משרד מבקר המדינה בדק את הנתונים על אישור המענקים לקיצור משך הבנייה לחברות משכנות ואת מידת תרומתם של מענקים אלה להקדמת מועדי אכלוסן של הדירות. הביקורת נערכה בחודשים ספטמבר ואוקטובר 1991, במחוז חיפה והעמקים ובמחוז המרכז של המשרד. כמה מהנתונים עודכנו לסוף דצמבר 1991.

נהלי מעקב אחר השלמת פרויקטים

נוהל המשרד בדבר סדרי אישור מענקים קבע, כאמור, את מועד גמר הקמת הבניין, כתאריך הקובע לעניין זכאותה של חברה משכנת לקבלת המענק לקיצור משך הבנייה. הנוהל לא התייחס, בעניין זה, למצבן של עבודות הפיתוח הסביבתי ורשתות התשתית הראשיות, שאליהן אמורים להתחבר הבניינים, עבודות שבלא השלמתן לא תאשר הרשות המקומית את חיבור הבניינים לרשתות החשמל, המים והביוב. באין אישור כזה, לא ניתן לאכלס את הדירות.

גם המעקב של המשרד אחר שלבי התקדמות הבנייה, והדוחות שהוא הפיק בנושא זה, לא שיקפו את מצב הפרויקטים, מבחינת השלמתן של עבודות הפיתוח הסביבתי וחיבור הבניינים לתשתיות המרכזיות - עבודות שבהן תלוי, כאמור, אכלוסן של הדירות.

המשרד גם לא ניהל מעקב אחר מועדי אכלוסן של הדירות, תמורתן הוא אישר תשלום מענקים לקיצור משך הבנייה, כדי שיוכל להעריך את מידת תרומתה של תכנית המענקים בהשגת תכליתה - הקדמת מועדי מתן פתרונות דיור לציבור.

אכלוס הדירות

רובן של הדירות שהקימו החברות המשכנות באזורי הביקוש - אזורים עירוניים שבמרכז הארץ ולאורך מישור החוף - וגם רבות מהדירות שהן בנו בשאר אזורי הארץ, נמכרו על ידיהן במישרין לציבור, עוד במהלך בנייתן.

בהעדר נתונים במשרד על מהלך אכלוסן של הדירות, כי לא נוהל מעקב על כך, כאמור, ערכו המשרדים, במחוז חיפה והעמקים במחוז המרכז, לבקשת משרד מבקר המדינה, בירורים אצל חברות משכנות, בדבר מועדי אכלוסן של דירות, בגינן אושר להן תשלום מענקי קיצור משך הבנייה. הבירורים התייחסו לכלל 1,449 יחידות הדיור בגינן אושר תשלום מענקי קיצור משך הבנייה, באותם המחוזות, מאז תחילת יישום תכנית המענקים ועד למועד הביקורת, בספטמבר 1991.

התברר, כי מרבית הדירות האלה לא היו מוכנות לאכלוסן במשך תקופות של עד תשעה חודשים לאחר מועד גמר הקמת הבניינים, שהוא המועד הקובע לעניין אישור תשלום המענק לקיצור משך הבנייה, כאמור.

הסיבה העיקרית לעיכובים במועדי אכלוסן הדירות הייתה פיגור בהשלמת עבודות התשתית והפיתוח, שמנע מתן אישור, מטעם הרשות המקומית, לחיבור המבנים לרשתות החשמל, הביוב והמים¹.

רובן הגדול של הדירות, בגינן אושר תשלום מענקים במחוז חיפה והעמקים ובמחוז המרכז, נמכרו לציבור על ידי חברות משכנות, עוד בשלבי בנייתן המוקדמים. עם גמר הקמת הבניינים, אכלסו כמה חברות משכנות דירות רבות, עוד לפני שנתקבלו האישורים מהרשויות המקומיות לחיבור הבניינים לרשתות התשתית. זאת בניגוד לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - תקנות היתרי בנייה). על פי תקנות אלו רק לאחר מתן תעודת גמר, המהווה ראיה לקיום תנאי היתר הבנייה, ניתן להשתמש בבניין.

להלן פרטים על משך בנייתו ומועדי אכלוסו של הדירות בכלל הפרויקטים שנבדקו, ובגינם אושר תשלום מענקי קיצור משך הבנייה.

¹ ראה ברוח זה, בפרק "פיתוח התשתיות לקליטת העלייה".

מחוז חיפה והעמקים

במועד הביקורת, ספטמבר 1991, אישר מחוז חיפה והעמקים, תשלום מענקים בגין הקמתן של 992 יחידות דיור, בסכום כולל של כ-28 מיליון ש"ח.

מבירורים במחוז עולה, כי מבין 992 הדירות האמורות, רק 112 דירות אוכלסו בתוך חודש מגמר הקמת הבניינים (כ-11%); לעומת זאת 217 דירות אחרות אוכלסו בתוך כחודשיים עד כשלושה ממועד השלמת בנייתן (22%); אכלוסן של 408 מהדירות השתהה לתקופות שבין ארבעה לשישה חודשים ממועד גמר הבנייה (41%); ואילו 255 הדירות הנותרות אוכלסו שישה עד תשעה חודשים לאחר מועד גמר הקמת הבתים (26%). עדכון הנתונים לסוף דצמבר 1991 העלה, כי במועד זה עדיין לא אוכלסו 184 מהדירות, שבנייתן נסתיימה חמישה עד שבעה חודשים לפני מועד זה (18%).

עוד עולה מהבירורים, כי בנייתן של מרבית הדירות בפרויקטים הללו נמשכה בין ארבעה לשמונה חודשים, ואכלוסן של מרבית הדירות (67%) התמשך, כאמור, בין ארבעה לתשעה חודשים ממועד גמר הבנייה.

ביחס לפרויקט בן 24 דירות ביישוב נשר שליד חיפה, בגינו אושרו מענקי קיצור משך הבנייה בסך 30,000 ש"ח לדירה, התברר, כי הקמת הדירות נסתיימה במאי ויוני 1991, אולם הרשות המקומית לא אישרה את חיבור הבניינים לתשתיות עד לסוף דצמבר 1991 (מועד עדכון נתוני הביקורת), דבר שהוא תנאי לשימוש בדירות. אף על פי כן אוכלסו כל הדירות בפרויקט זה; את החשמל סיפקה להן החברה המשכנת ממבנה המשמש למטרות ציבור שבסביבה, באמצעות כבל מאולתר, שלא באישור חברת החשמל, אך בידיעת המחוז של המשרד.

מחוז המרכז

מחוז המרכז אישר לתשלום, עד למועד עריכת הביקורת, בספטמבר 1991, מענקי קיצור משך הבנייה בסך כ-7 מיליון ש"ח, בגין הקמתן של 457 דירות. 60 מבין הדירות האמורות אוכלסו בתוך חודש מגמר הקמת הבניינים (13%); לעומת זאת, 208 דירות אחרות אוכלסו תוך כחודשיים עד כשלושה ממועד השלמת בנייתן (46%); ואכלוסן של 189 מהדירות השתהה תקופות שבין ארבעה לשבעה חודשים ממועד גמר הבנייה (41%). עדכון הנתונים לסוף דצמבר 1991 העלה, כי 70 מהדירות, שבנייתן נסתיימה חמישה עד שישה חודשים קודם לכן, עדיין לא אוכלסו (15%).

עוד העלו הבירורים, כי 137 מהדירות, בכמה פרויקטים ביישובים לוד, נתניה וגדרה אוכלסו בניגוד לתקנות היתרי הבנייה, מאחר שלא ניתנה לגביהן תעודת גמר, המהווה אישור מהרשות המקומית לחיבור הבניינים לרשתות התשתית.

מחוזות אחרים

בביקורת על היבטים אחרים בהפעלת הבנייה, שעשה משרד מבקר המדינה, בשני מחוזות אחרים של המשרד, הועלו מקרים נוספים, שניתנו מענקים, שלא תרמו תרומה של ממש לזירוז מועדי אכלוס הדירות:

(א) בפרק הדן בהפעלת בנייה מתועשת, בפרויקט "עפולה הצעירה"², סקר משרד מבקר המדינה את מהלך הקמתן של 381 דירות שנבנו בשיטות מתקדמות. בניית הדירות נמשכה זמן קצר יחסית - ארבעה עד חמישה חודשים - ובהתאם לכך ניתנו לחברה המשכנת מענקי קיצור משך הבנייה בסכום המירבי, ובסך כולל של 11 מיליון ש"ח. בניית הדירות הסתיימה בינואר - מאי 1991, אולם אכלוסן החל רק באוגוסט 1991, בגלל עיכובים בהשלמת עבודות הפיתוח וחיבור הבניינים למערכות התשתית.

² ראה בדוח זה, בפרק המתחיל בעמ' הבא.

בפרויקט זה, שלא כמקובל בפרויקטים אחרים, ריכוז המשרד את עבודות הבנייה יחד עם עבודות פיתוח והתשתית בידי אותה חברה משכנת, דבר שהיה אמור לתרום ליתר תיאום ויעילות בהקמת הפרויקט. אך גם אז המטרה לא הושגה. יוצא, אפוא, שהחברה פעלה בהתאם לשיקוליה הכלכליים, ואילו המשרד לא השכיל לדרוש וליצור התאמה ברורה ומחייבת בין גמר הדירות לגמר התשתית, כדי לאפשר אכלוס מוקדם ככל שניתן.

(ב) ביקורת על הקמת בנייני מגורים בשתי שכונות בעיר אילת, ובהם 385 דירות³ העלתה, כי המשרד אישר מענקים לקיצור משך הבנייה בסך כ-9.9 מיליון ש"ח, בגין דירות שבנייתן הסתיימה זה כבר, אך אכלוסן אינו צפוי לפני סוף מארס 1992, חמישה עד עשרה חודשים לאחר גמר בנייתן. גם בפרויקט זה התמקדה הבעיה בגמר תשתיות, בין שעבודות אלו היו באחריות המשרד ובין שהיו באחריות גורמים אחרים, כגון הרשות המקומית או חברת החשמל.

מהמתואר לעיל עולה, שאף כי קצב הבנייה הואץ על ידי תמרוץ החברות המשכנות במענקים כספיים בסכומים ניכרים, לא בא הדבר לידי ביטוי בקצב אכלוסן של רבות מהדירות, אשר נותרו בלא דיירים פרקי זמן ארוכים יחסית.



הממשלה אישרה תכנית למתן מענקים כספיים לחברות משכנות, כדי להאיץ את קצב הבנייה, שבעבר התמשכה חודשים רבים ולעתים שנים. הטבה כספית זו הובטחה לחברות משכנות נוסף להטבות רבות אחרות, ובהן: התחייבות המשרד לרכוש דירות שלא יימכרו; הפחתת מחירי הקרקע והקצאתה להן במחיר קבוע, שלא בדרך של מכרז; והקטנת החזרי הוצאות הפיתוח למשרד באתרים שהמשרד השקיע בפיתוחם. המטרה המשותפת לכל ההטבות הייתה להגדיל את היצע הדירות, ובכך לתרום להקלת מצוקתם של נזקקי הדיור, מחד, ולרסן את מחירי הדירות, מאידך.

מכלול התמריצים אכן הביא לקיצור משך בניית הדירות, אולם לא הייתה היערכות מתאימה של המשרד, להבטחת יתר תיאום בין מהלך בניית הדירות לבין ביצוע עבודות הפיתוח והתשתית הנלוות לבנייה, שהשלמתן הייתה תנאי הכרחי לאכלוס הדירות. התוצאה הייתה, ששולמו סכומי כסף גדולים כמענקים לזירוז גמר הבנייה, בגין דירות שמקצתן אוכלסו לאחר עיכוב ממושך - ובכך לא הושגה המטרה שלשמה ניתן המענק - ומקצתן אוכלסו שלא בהתאם לחוק ובלא שהובטחו לדיירים תנאי דיור סבירים. בד בבד עם הפעולות להאצת קצב בניית הדירות, על המשרד לפעול ליתר תיאום בין כל הגורמים הנוגעים בדבר, במטרה להגיע לאכלוסן המהיר של הדירות, שהוא היעד העיקרי של תשלום מענקי קיצור משך הבנייה.

הפעלת בנייה מתועשת באתר "עפולה הצעירה"

ריכוז ממצאים

בתחילת יולי 1990 הקצה משרד הבינוי והשיכון לחברה משכנת קרקע שנועדה לבניית כ-600 יחידות דיור (להלן - יח"ד) בעפולה, בשיטת בנייה מתועשת חדשה, מהן כ-500 יח"ד צמודות קרקע חד קומתיות עם אפשרות להוספת קומה בעתיד.

³ ראה ברוח זה הפרק "בנייה למגורים באילת", עמ' 218.