

משרד הבינוי והשיכון

פעולות ביקורת

במשרד הראשי ובמשרדים המחוזיים בנגב ובחיפה נבדקו ההסדרים, שלפיהם רוכש המשרד דירות מהחברות המשכנות, להן נתן התחייבויות לרכוש את הדירות שלא יעלה בידן למכור לציבור. כן נבדקו סדרי תשלום מענקים לקיצור משך בנייתן של הדירות הנרכשות. הביקורת התמקדה הן בהיבטים התקציביים והכלכליים של מימוש התחייבויות הרכישה והן בהיבטים הנדסיים, בכל הנוגע לאיכותן של הדירות שנרכשו ושל אלה בעבורן שולמו מענקים לקיצור משך הבנייה.

באגף הפרוגרמות שבמשרד הראשי ובאגף רכישות, בעלות ורישום שבמינהל מקרקעי ישראל נבדקו ההסדרים לרישום זכויות רוכשי הדירות מבניית המשרד בפנקס המקרקעין. הביקורת התמקדה בפעולות להשלמת הליכי רישום הזכויות במאות אלפי הדירות שנבנו בעבר, ובהיערכות לרישום הזכויות ברבבות הדירות שנבנו בשנים 1990 - 1992.

במשרד הראשי נבדקו ההתקשרויות בארץ ובחוץ לארץ לרכישת בתי מגורים מהבנייה הקלה, ולהצבתם. הביקורת עסקה בלוח הזמנים להקמת הבתים, בבקרה על איכות הבתים, בפיקוח על הקמתם ובהיערכות המשרד להרחבת הדירות בעתיד ולאחזקתן.

במשרד הראשי ובחברת עמידר נבדקו סדרי ההקצאה והניהול של הקרוואנים והמגורונים, שנרכשו למתן פתרונות דיור דחופים לעולים. הביקורת התמקדה בדרכי הקצאתם של מגורונים, שהוקצו לגופים ולמוסדות שונים וליישובים ביהודה, שומרון ובחבל עזה.

במשרד הראשי, במחוז חיפה ובמחוז הנגב נבדקו הסדרי הבנייה באמצעות עמותות בשנים 1990 - 1992. בדיקה מיוחדת נערכה לגבי עמותה שמרבית חבריה נמנו עם עובדי משרד הבינוי והשיכון במחוז הנגב.

במשרד הראשי ובמשרדים המחוזיים בירושלים ובתל אביב נבדקו סדרי העסקתם של מנהלי פרויקטים בתחום התיאום והפיקוח על הבנייה, על פי חוזים קבלניים.

במינהל התכנון וההנדסה ובאגף הפרוגרמות שבמשרד הראשי נבדקו דרכי הכנתם ועדכוןם של המחירון לעבודות פיתוח והטבלה להחזר הוצאות פיתוח. במשרד הראשי ובחברת עמידר נערכה ביקורת, שנועדה לעמוד על פעילותה של ועדה ציבורית - ועדת ערעורים עליונה לחריגים בנושא איכלוס בכל הנוגע לענייני סיוע בדיור. הביקורת התמקדה בבדיקת החלטות הוועדה וההליכים בעניין אישור זכאותם של שני מבקשי סיוע חריג.

במשרד הראשי ובמחוז המרכז של המשרד נבדקו דרכי העסקתם של אדריכל, שעמו התקשר המשרד בחוזה למתן שירותים, ושל עובד המשרד, ששימש עוזר למנהל הכללי. כמו כן נבדקו מינויים פוליטיים במרכז הבנייה הישראלי, בחברת שיכון

ופיתוח לישראל בע"מ ובחברת פרזות, חברה ממשלתית עירונית לשיכון ירושלים בע"מ (ראה בדוח זה, בפרק "מינויים פוליטיים - ממצאי מעקב").

במשרד מבקר המדינה נתקבלו תלונות על תביעות אש"ל חריגות, שבגינן שולמו כספים לשני עובדים בכירים במחוז המרכז ועוד עובד בכיר במחוז חיפה והעמקים של משרד הבינוי והשיכון. בעקבות תלונות אלה בדק משרד מבקר המדינה את סדרי הדיווח על הוצאות אש"ל ועל נסיעות ברכב שירות של עובדים אלה. ממצאי הביקורת הועברו לידיעת העובדים הנוגעים בדבר ולידיעת הנהלת המשרד.

מימוש התחייבויות רכישה של דירות

ותשלום מענקים לקיצור משך הבנייה

ריכוז ממצאים

בשנים 1990 - 1992 הפעיל משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) בנייה ציבורית רחבת ממדים של כ-96,800 דירות ברחבי הארץ, מזה נבנו כ-85,000 יחידות דיור באמצעות חברות משכנות; לגבי 56,500 דירות נתן המשרד לחברות המשכנות התחייבויות רכישה, במידה שלא יעלה בידן למכור לציבור.

מאז סוף 1991 ועד אמצע דצמבר 1992 מימשו החברות המשכנות את התחייבויות הרכישה לגבי 18,840 דירות, בהוצאה של כ-2.7 מיליארד ש"ח, רובן הגדול באזורי הפריפריה, שבהם הביקוש לדירות נפל בהרבה מהיקף הבנייה שהפעיל שם המשרד. להערכת המשרד עשוי היקף מימוש התחייבויות הרכישה להגיע לכ-27,000 דירות, בהוצאה כוללת של כ-4 מיליארד ש"ח.

ניהולו ואחזקתו של מלאי כה גדול של דירות, אם לא יימכרו לציבור, יחייבו השקעות ניכרות, בנוסף על ההוצאה הכספית הניכרת לרכישתן.

תקציב המשרד למימוש התחייבויות רכישה לשנת 1992 התבסס גם על הוצאה מותנית בהכנסה ממכירתן לציבור של חלק מהדירות הנרכשות וגם של דירות שבנה המשרד בבנייה ישירה. אולם ההכנסות בפועל מהמכירות היו קטנות בהרבה מהסכום שתוקצב, דבר שהקטין את המקורות התקציביים למימוש התחייבויות הרכישה, וחייב העברות כספיות מהרזרבה התקציבית, כדי לעמוד בתשלומים לחברות המשכנות בגין מימוש התחייבויות הרכישה.

איחור בהשלמת עבודות תשתית שבאחריות המשרד הביאו לכך, שמרבית הדירות שנרכשו, ובהן רבות בגינן שילם המשרד מענקים נכבדים לקיצור משך הבנייה, נמסרו למשרד באיחור שהגיע לכדי שנה ויותר לעומת הכתוב בחוזה הרכישה ומהמועד בו שילם המשרד לחברות המשכנות כמעט את מלוא מחירן.

המשרד קבע בשעתו נהלים לפיקוח על בניית חברות משכנות, שלא תאמו את הוראות חוזה הפרוגרמה. כתוצאה מכך הופעל פיקוח מצומצם על ביצוע בניית חלק מהדירות.

במחוז הנגב אושר לחברות משכנות תשלום מענקים לקיצור משך הבנייה, בניגוד להוראות חוזה הפרוגרמה. לא קדם לאישור המענקים אישור של מכון התקנים בדבר טיב ואיכות הבנייה. כתוצאה מכך שילם המשרד מיליוני שקלים במענקים, בניגוד לתנאי החוזה.

גורמי הבקרה האחראים על איכות הבנייה במחוז הנגב לא חשפו בעוד מועד ליקויים חמורים בבנייה - בייחוד: התקנת צנרות בקטרים קטנים מהמתוכנן וסטיות משמעותיות במידות החדרים ובגובה פנימי של הדירות. ליקויים אלה ואחרים התגלו רק לאחר גמר הבניין, כאשר המשרד כבר רכש דירות אלה ואף שילם לקבלנים מענקים בגינם.



בשנים 1990 - 1992 הפעיל משרד הבינוי והשיכון (המשרד) ברחבי הארץ פרוגרמת בנייה רחבת ממדים של כ- 96,800 דירות¹, שנועדה לענות על המחסור בדירות לאלפי משפחות העולים, שהגיעו לישראל בפרק זמן קצר, לזוגות צעירים ולחסרי דיור אחרים. כ-85,000 מהדירות נבנו באמצעות חברות משכנות, שהן חברות בנייה, להן מסר המשרד את בנייתן במסגרת פרוגרמת הבנייה ואת מכירתן לציבור, את יתר הדירות בנה המשרד בבנייה ישירה.

החברות המשכנות, שהתקשרו עם המשרד בחוזה הפרוגרמה, שהוא ההסכם שבין המשרד לחברות המשכנות לבניית הדירות ומכירתן, בנו באתרים שנקבעו על ידי המשרד ועל פי תכניות שאושרו על ידו. הדירות שנבנו יוצעו על ידי החברות המשכנות לציבור. בחוזה הפרוגרמה התחייב המשרד לרכוש מהחברות את הדירות שלא יצליחו למכור לציבור. באזורי הפריפריה ובירושלים ניתנה התחייבות לרכוש את כל הדירות שנבנו (100% התחייבות רכישה). באזורים אחרים ניתנה התחייבות לרכוש עד 50% מהדירות שנבנו בכל בניין. עוד התחייב המשרד, בחוזה הפרוגרמה, לשלם לחברות משכנות, שיעמדו בתנאים שנקבעו, מענקים לקיצור משך הבנייה².

הואיל והיקף התחלות הבנייה של המשרד באזורי הפריפריה היה גדול מהביקוש לדירות באזורים אלה, נותרו בידי החברות המשכנות דירות רבות, שלא עלה בידן למכור. מאז סוף 1991 החלו החברות המשכנות לממש את התחייבויות הרכישה שנתן להן המשרד לגבי מספר ניכר של דירות ביישובים שונים בארץ, מרביתן - באזורי הפריפריה. מאז סוף 1991 ועד אמצע דצמבר 1992 חתם המשרד על חוזי רכישה בהיקף כספי של כ-2.7 מיליארד ש"ח, מתוך תקציב כולל של 3.8 מיליארד ש"ח שיועד למטרה זו בשנים 1991 ו-1992. בפועל שולמו, עד אמצע דצמבר 1992, מעל 2.4 מיליארד ש"ח.

משרד מבקר המדינה ערך, בחודשים מאי - ספטמבר 1992, לסירוגין, ביקורת, שנועדה לבחון את סדרי מימוש התחייבויות הרכישה ונבדקו ההיבטים התקציביים, הכספיים והכלכליים הכרוכים במימוש - ובייחוד: תקציב הרכישות וביצועו; תשלום מענקים לקיצור משך הבנייה של דירות שרכש המשרד; ההתחשבנות עם החברות המשכנות בגין הרכישות. נבדקו גם ההיבטים ההנדסיים בכל הנוגע לאיכות הדירות שרכש המשרד מהחברות המשכנות, כולל אלה שבגינן שילם המשרד מענקים לחברות המשכנות בגין קיצור משך הבנייה. הביקורת נערכה במשרד הראשי, ובמשרדים המחוזיים בחיפה ובנגב. בדיקות השלמה בוצעו במשרדי חברת שיכון ופיתוח בע"מ, לידיה העביר המשרד את רוב הדירות שנרכשו, לשם ניהול מלאי הדירות וטיפול במכירתן לציבור. מקצת מהנתונים עודכנו לאמצע דצמבר 1992.

¹ התחלות בנייה לתקופה ינואר 1990 - נובמבר 1992. המקורות: המרכז למידע ולניתוח כלכלי ואגף נכסים ודיור שבמשרד.
² ממצאי ביקורת על הבנייה באמצעות חברות משכנות, ראה בדוח שנתי 42, עמ' 173; ועל מענקים לקיצור משך הבנייה - בדוח שנתי 42, עמ' 199.

היבטים תקציביים וכספיים במימוש התחייבות הרכישה

היקף התחייבויות הרכישה

חוזי הפרוגרמה, שנחתמו בשנים 1990 - 1992, כללו התחייבויות רכישה לגבי כ-56,500 דירות, בערך כולל של כ-7.9 מיליארד ש"ח, במחירים שוטפים. עד אמצע דצמבר 1992 חתם המשרד, במסגרת מימוש התחייבויות הרכישה, על חוזי רכישה של 18,840 דירות ברחבי הארץ, בהיקף כספי של כ-2.7 מיליארד ש"ח, במחירים שוטפים: 7,488 דירות במחוז הנגב (39.8%), 6,489 בגליל (34.4%), 2,774 בירושלים (14.7%), 1,768 בחיפה (9.4%) ו-321 באזור המרכז (1.7%).

מירב הדירות שנרכשו מצויות אפוא באזורי הפריפריה, בעיקר במחוזות הנגב והגליל (74.2%)³.

ניהולו ואחזקתו של מלאי כה גדול של דירות, ושל דירות נוספות שנבנו כאמור בבנייה ישירה, כרוכים בהשקעות ניכרות בעתיד, בנוסף על הוצאה הכספית הניכרת לרכישתן. קיומו של מלאי גדול בידי המדינה עלול גם להביא לחצים מצד גורמים שונים לאשר שימוש בדירות למטרות לא להן יועדו.

התקציב למימוש התחייבויות רכישה וביצועו

התקציב למימוש התחייבויות רכישה בשנת 1992 מבוסס בחלקו על הוצאה מותנית בהכנסה מפדיון מכירת הדירות לציבור, כולל דירות מבנייה ישירה. הכנסה זו תוקצבה בשנת 1992 בסך 741 מיליון ש"ח, אולם בפועל נרשמה, למועד סיום הביקורת, ספטמבר 1992, הכנסה של כ-60 מיליון ש"ח בלבד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מתחילת דצמבר 1992, הסביר המשרד, שהפער הניכר בין ההכנסות שתוקצבו לבין ההכנסות בפועל ממכירת דירות נובע מתקצוב יתר של ההכנסות ומפיגור ברישום ההכנסות שנתקבלו, אשר היקפן בפועל, על פי מקורות מידע אחרים שבידי המשרד, הגיע באותו מועד לכדי 200 מיליון ש"ח. עוד הודיע המשרד, כי כבר הצליח להתגבר על הפיגור ברישום הכנסות אלה.

דוח נוסף על ההכנסות ממכירת דירות בשנת 1992, שהמשרד המציא למשרד מבקר המדינה בסוף ינואר 1993, מצביע על הכנסות בסך 338 מיליון ש"ח. משמע, שתחזית ההכנסות ממכירת דירות לא התממשה. כפועל יוצא צומצמו המקורות הכספיים של המשרד למימוש התחייבויות הרכישה, מצב שחייב ביצוע העברות כספיות מהרזרבה התקציבית, כדי לעמוד בקצב התשלומים לחברות המשכנות בגין הרכישות.

מענקים לקיצור משך הבנייה

עבור דירות רבות שרכש המשרד, למימוש התחייבויות שנתן לחברות המשכנות, הוא שילם, בנוסף למחיר הדירה הנקוב בחוזה הרכישה, מענקים בגין קיצור משך הבנייה. מענקים אלה, אותם אישרה הממשלה במגמה להביא להאצת הבנייה לשם הקדמת מתן פתרונות דיור לציבור, נעו מ-30,000 ש"ח לדירה שהוקמה תוך 7 חודשים, ועד 7,000 ש"ח לדירה שהושלמה תוך 15 חודש⁴. סכום המענק הממוצע בפועל הגיע, לפי דיווחי המשרד, ליותר מ-20,000 ש"ח לדירה.

³ בעניין תפרוסת הבנייה של המשרד באזורי הארץ השונים ראה בפרק "פרוגרמת הבנייה - החלטות ממשלה, תקציבים וביצועם" בדוח שנתי 42, חלק ג', עמ' קב.

⁴ בעניין מענקים לקיצור משך הבנייה, ראה גם בדוח שנתי 42, עמ' 199.

מנתונים שרוכזו בביקורת לגבי רכישת 17,050 דירות, מתוך 18,840 הדירות שנרכשו במחיר של כ-2.5 מיליארד, ש"ח עולה, ששולמו מענקים בגין קיצור משך בנייתן של 9,392 דירות, בסך 221.8 מיליון ש"ח. זוהי תוספת ממוצעת של כ-8.5% על מחיר הרכישה הכולל של הדירות, אותה שילמה המדינה כדי לזרז בנייתן של דירות, שאותן היא נאלצה בסופו של דבר לרכוש.

עוד עולה מהנתונים, שרוב הדירות מבין אלה שהמשרד רכש, ושבגינן גם שולמו מענקים, נבנו באזורי הנגב והגליל (כ-78%); כ-12% מהדירות הן במחוז ירושלים, כ-10% במחוז חיפה, וכ-0.1% במחוז המרכז.

מועדי קבלת הדירות שנרכשו

1. לפי הנספח לחוזי הפרוגרמה משנת 1990 ואילך, חלה התחייבות הרכישה עם סיום בניית השלד ולא לפני תום תשעה חודשים מהיום שבו הוחל בפרסום הדירות; או עם גמר הקמת הבניין, כהגדרתו של שלב גמר הקמתו של בניין בחוזה הפרוגרמה (להלן - גמר הבניין), ולא לפני תום שישה חדשים מהיום שבו הוחל בפרסום הדירות. בפועל נהג המשרד לאפשר מימוש התחייבות הרכישה משלב סיום בניית השלד ולא לפני תום תשעה חדשים מהיום שבו הוחל בפרסום הדירות ורק במקרים ספורים - בשלב גמר הבניין ולא לפני תום שישה חדשים מהיום שבו הוחל בפרסום הדירות.

שלב הבנייה המזכה את החברה המשכנת במענק בגין קיצור משך הבנייה הינו שלב גמר הבניין, המקדים במעט את שלב גמר הבנייה והפיתוח, שבסיומו נמסרת הדירה למשרד.

משרד מבקר המדינה ערך בדיקה מדגמית שהקיפה 1,305 דירות ברחבי הארץ. הבדיקה העלתה, שעקב איחור בהשלמת עבודות תשתית שבאחריות המשרד, שילם המשרד לחברות המשכנות כמעט את כל המחיר של 924 דירות (מתוך המדגם) ואף על פי כן לא נמסרו הדירות במועדים הנקובים בחוזה הרכישה: 696 (מתוך ה-924) לא נמסרו למשרד עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 1992, אף כי חלפו בין חודשיים לבין 17 חודש ממועד המסירה החוזי. 228 הדירות הנותרות כבר נמסרו למשרד, אף כי באיחור של עד תשעה חודשים ממועד המסירה החוזי.

תמורת הדירות שרכש, התחייב המשרד לשלם לחברות המשכנות בהתאם להתקדמות שלבי הבנייה, כאשר ברוב המקרים, כאמור, ניתן התשלום הראשון על חשבון הרכישה בסמוך לאחר גמר שלד הבניין.

עוד התברר, שבגין 482 מבין 924 הדירות, שבנייתן לא הגיעה לגמר שלב הבנייה והפיתוח במועד הנקוב בחוזה הרכישה, שילם המשרד לחברות המשכנות גם מענקים בגין קיצור משך הבנייה, בהיקף כספי כולל של 10.8 מיליון ש"ח, שהם 22,400 ש"ח בממוצע לדירה.

2. על פי חוזי הפרוגרמה משנת 1990 ואילך, על חברה משכנת, שקיבלה מענק בגין קיצור משך הבנייה, להשלים את עבודות החצר ולהמציא למשרד את כל האישורים הדרושים תוך 60 יום ממועד גמר הבניין.

מנתוני הבדיקה המדגמית עולה, שבגין האיחור בהשלמת עבודות תשתית שבאחריות המשרד, נגרמו איחורים במועדי גמר הבנייה והפיתוח והמצאת האישורים לגבי 482 יחידות הדיוור, בגינן שולמו מענקי קיצור משך הבנייה; האיחורים הגיעו לכדי 6 עד 12 חודשים מתום 60 הימים האמורים.

הפחתת תשלומים בגין איחורים בגמר הבנייה

לפי חוזה הפרוגרמה לשנת 1991 ולשנת 1992 רשאי המשרד לנכות 2% ממחירה של דירה בגין כל חודש של איחור במועד מסירת הדירה לידיו, לעומת מועד גמר הבנייה

הנקוב בחוזה הרכישה. אולם, בחוזה הפרוגרמה לשנת 1990, לפיו נבנו מרבית הדירות שנרכשו עד מועד הביקורת, מנוסח הסעיף, הודן בהפחתת מחיר הדירה מחמת איחור במסירתה, באופן שניתן להחילו רק על מספר מצומצם מאוד של דירות.

תשלומי תוספת התייקרות

על פי חוזה הרכישה, הסתכמו תשלומי המשרד לחברות המשכנות, בגין דירות שבנייתן הגיעה לשלב גמר הבניין, לכדי 92% ממחיר הרכישה. יתרת 8% תשולם, על פי הקבוע בחוזה, בשלב גמר הבנייה והפיתוח, שהוא כאמור שלב המסירה.

התברר, שמחמת האיחור בהשלמת עבודות תשתית שבאחריות המשרד, שילם המשרד לחברות המשכנות, אשר לא עמדו בתקופת 60 הימים לסיום הבנייה והפיתוח עד תומם, תוספות התייקרות עבור פרקי זמן ארוכים בהרבה מאותם 60 הימים, בגינם היו לכאורה זכאיות לתוספת זו. שכן בעת עריכת חישובי תשלום תוספת התייקרות הביא המשרד בחשבון, בהקשר זה, את משך הבנייה הסטנדרטי של בניין, הנקוב בחוזה הפרוגרמה, שהוא 15 או 16 חודש, גם בהתייחס ליחידות דיוור שנרכשו בפרויקטים, בגינם הוא שילם לחברות המשכנות מענקים לקיצור משך הבנייה. התשלום הנוסף בעבור תוספת התייקרות עשוי להסתכם במקרים אלה במאות שקלים לדירה. מתוך כלל הדירות שרכש המשרד, עשוי היקף תשלומים אלה להגיע בפרויקטים בעבורם שולמו מענקים בגין קיצור משך הבנייה, למיליוני ש"ח, שכן מדובר כבר עתה בכ-9,400 דירות בקטגוריה זו, כאמור.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מדצמבר 1992, הסביר המשרד את מתן המענקים ואת תשלומי תוספות התייקרות החריגים בגין דירות שלא נמסרו לו במועד בעובדה, ש"ברוב המקרים העיכובים נובעים מסיבות התלויות במשרד ולא בחברה".

יוצא שעקב איחור בהשלמת עבודות תשתית שבאחריות המשרד, שילם המשרד תוספות התייקרות ומענקים עבור זירוז הבנייה אך לא יכול היה להפיק מתשלומים אלו את התועלת לה נועדו, בהקדמת מועד השלמת הדירות.

מעקב אחר התקדמות הבנייה

המשרד מפיק דוח מחשב חודשי על התקדמות הבנייה, שאמור לשקף את מצב הבנייה של הדירות שרכש על פי התחייבויות הרכישה.

עיון בדוח התקדמות הבנייה העלה, כי אין מציינים בו את מועדי גמר הבנייה הנקובים בחוזה הפרוגרמה ובחוזי הרכישה, אלא את המועד החזוי לסיום הבנייה, על פי הערכת מפקחי המשרד, ובמקרים רבים לא נרשם בו כל תאריך לגמר הבנייה. בכך הוא מחטיא את ייעודו העיקרי: מתן תמונה על מצב התקדמות הבנייה בפועל, בהשוואה למועד הגמר הנקוב בחוזה.

עוד התברר, שבנוסף לפגם מהותי זה, לוקה הדוח בחסר גם בכך שהוא משקף תמונה חלקית בלבד על כ-75% - 80 מכלל הפרויקטים בבנייה. עקב כך, נחשב הדוח במשרד כבלתי אמין ואין נעזרים בו ביחידות המשרד השונות.

בתשובתו מתחילת דצמבר 1992 לממצאי הביקורת הודיע המשרד, כי ביקש מיחידת המחשוב שלו לבדוק את הסיבות לליקויים בדוח ולמצוא דרכים לפתרון הבעיה. כן מסר המשרד, כי פנה למשרדיו המחוזיים בבקשה להמציא לו בדחיפות את הנתונים החסרים לגבי מועדי סיום הבנייה.

איכות הבנייה

בחווה הפרוגרמה מתחייבות החברות המשכנות לבנות באיכות בנייה, כמצויין שם, כתנאי למימוש התחייבויות הרכישה ולאישור מענקים לקיצור משך הבנייה. המשרד מינה מפקחים על האיכות, והחברות מצדן התחייבו להפעיל פיקוח גם מטעמן. חברת שיכון ופיתוח בע"מ (להלן - שו"פ), שאליה מועברות רוב הדירות שנרכשו, לצורך מכירתן לציבור, בודקת גם היא את איכות הבנייה של הדירות לפני קבלתן לרשותה, כדי לוודא שהן תקינות. עם העברת הדירות לרשות שו"פ, ממחה לה המשרד את התחייבויות החברות כלפיו בכל הנוגע לרמת הביצוע והאחריות לתקופת הבדק, כדי להבטיח את רציפות אחריותן של החברות המשכנות לטיב הדירות שרכש מהן.

התחייבויות החברות המשכנות

בחוזי הפרוגרמה נקבע, בין השאר, שהחברה המשכנת מתחייבת לבצע את הבנייה לפי מיטב הנוהג המקצועי, בסטנדרד נאות, לפי כל דין ועל פי תכניות מאושרות בידי המשרד. התחייבות הרכישה של המשרד לא תחול על דירות, אשר לפי החלטת המשרד יש בהן ליקויים משלושה סוגים: ליקויים שיש בהם הפרת חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, או התקנות לפיו; ליקויים בקונסטרוקציה של הבניין; וליקויים אחרים שעלות תיקונם, לפי קביעת מפקח מטעם המשרד, עולה על 20% מערך הדירה. אם עלות התיקונים נמוכה משיעור זה, יהיה המשרד זכאי, לניכוי של לא פחות מ-15% מערך הדירה. יתרת המחיר תשולם לחברה עם תיקון הליקויים, להנחת דעתו של מפקח מטעם המשרד.

יחד עם זאת, על פי חוזה הפרוגרמה, ניתן לחתום על חוזה רכישה בהגיע בניית הדירות לשלב גמר שלד המבנה, כאשר התשלומים נעשים לשיעורין לפי התקדמות הבנייה ומותנים, כאמור, באיכותה. גם בחוזה הרכישה, ובחוזה הקבלני הסטנדרדי שנחתם במקביל לו, מתחייבת החברה פעם נוספת כי המימוש מותנה באיכות הבנייה.

לפיכך חשוב, שהמשרד ידאג להבטיח פיקוח נאות על טיב הביצוע בכל שלבי הבנייה שלאחר מועד חתימת חוזה הרכישה, כדי למנוע מצב, לפיו ירכוש המשרד דירות וישלם כספים לחברות המשכנות על חשבון הרכישה, ויקבל מוצר שאינו עונה לדרישות שצויינו, כפי שקרה בפועל.

פיקוח על הבנייה

נהלי המשרד מטילים על מחוזות המשרד לוודא ביצוע בדיקות טיב ואיכות של הבנייה המיועדת לרכישה, בכל שלביה, לרבות עריכת בדיקות על ידי מכון התקנים ואישורו על התאמה לדרישות התקנים הישראליים. עוד דורשים נהלי המשרד להבטיח "ביצוע הנדסי נאות" של הדירות, המוגדר כביצוע לפי תכניות העבודה; בהתבסס על הוראות המפרט הבין-משרדי; לפי הסטנדרדים המקובלים בארץ; ועל פי הקבוע בהיתר הבנייה שהוצא במועד התחלת הבנייה, בכפוף להוראות חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.

כאשר התחייבות הרכישה של המשרד עולה על 60% מהדירות, או כאשר נחתמו לגבי דירות, במסגרת התחייבות הרכישה, חוזים לרכישתן, לפי נהלי הפיקוח על הבנייה של המשרד, עליו לבצע "פיקוח צמוד". פיקוח כזה מחייב נוכחות יומיומית של מפקח באתר. הערות המפקח לאיכות הביצוע יירשמו ביומן עבודה, והקבלן מחויב בתיקון הליקויים. ראש צוות פיקוח במחוז אחראי על המפקח הצמוד, ועליו לבקר באתר פעמיים בשבוע לפחות, ולבדוק את יומני העבודה. אם למשרד התחייבות לרכוש פחות מ-60% מהדירות, חייב המשרד, על פי נהליו, ב"פיקוח עליון". משמע - ביקור מפקח בתדירות של לפחות פעמיים בחודש, וניהול "יומן פיקוח עליון" ובו הערות לטיב הביצוע. הפיקוח העליון ייעשה באחריות מנהל המחלקה הטכנית במחוז, ואת הניהול התקין של יומני העבודה יבדוק ראש צוות פיקוח במחוז. החברה המשכנת מצדה, חייבת ב"פיקוח עצמי" משלה, כפי שנקבע בחוזה הפרוגרמה, ועליה לדאוג כי מתכנני המבנה והיועצים יבקרו באתר, יקיימו פיקוח עליון ויכתבו

דוחות על ממצאי הפיקוח, כנדרש בתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - תקנות התכנון והבנייה). הפיקוח העצמי יוזמן וימומן על ידי החברה המשכנת.

לפיקוח הצמוד שמפעיל המשרד יתרון ברור על פני הפיקוח העליון מטעמו, בשל נוכחותו היומיומית והרצופה באתר של המפקח הצמוד, והמעקב אחר הביצוע לפרטיו, עד להשלמת הבנייה. לפיקוח הצמוד יתרון, מבחינת המשרד, גם על הפיקוח העצמי של החברה המשכנת, מאחר ששירותי המפקח הצמוד נשכרים על ידי המשרד.

דא עקא, שחוזי הפרוגרמה לשנים 1990 - 1992, בניגוד לנהלים שצויינו, מטילים חובת פיקוח עליון בלבד, מטעם המשרד, ואינם מחייבים בפיקוח צמוד. לדעת מבקר המדינה, מכוח הנהלים, ולטובת העניין, רשאי המשרד, ואף חייב מבחינה ציבורית, לבצע פיקוח צמוד, לפי נהליו.

הועלה, כי במחוז חיפה קויים פיקוח צמוד על פי הכללים שבנהלי המשרד, ואילו במחוז הנגב קויים במקרים רבים פיקוח עליון, כמתחייב מהוראות חוזה הפרוגרמה, על אף שהתחייבות הרכישה לבנייה במחוז זה היתה לרוב בשיעור המרבי של 100%.

המשרד הסביר, בתשובתו מדצמבר 1992, את העדר הפיקוח הצמוד במחוז הנגב, בשינויים בשיעור התחייבויות הרכישה שנעשו במהלך הפעלת פרוגרמת הבנייה, שהתבטאו בהגדלה הדרגתית של היקף התחייבויות הרכישה. לעתים שונה שיעור התחייבות הרכישה גם בפרויקטים שכבר נסתיימו.

ההסבר של המשרד אינו תקף ביחס לפרויקטים שאיכות בנייתם נבדקה במהלך הביקורת. לגבי פרויקטים אלה, היקף התחייבות הרכישה היתה מלכתחילה בין 60% ל-100%, שיעור שחייב קיום פיקוח צמוד על פי נהלי המשרד. בפרויקט אחד בלבד בן 32 דירות, שהופעל בהתחייבות רכישה התחלתית בשיעור 50%, הוגדלה ההתחייבות במהלך הביצוע ל-100%. יתר על כן, יחד עם חוזה הרכישה חותם המשרד עם החברה גם על החוזה הקבלני הסטנדרטי לגבי בנייה ממשלתית, אשר מחייב הפעלת פיקוח צמוד לכל פרטיו. דבר זה לא נעשה, ולא שונה סוג הפיקוח באותם פרויקטים, שהופעל עליהם מלכתחילה פיקוח עליון.

גמר הבנייה ומענקים לקיצור משך הבנייה

על פי חוזה הפרוגרמה, חברה משכנת זכאית למענק על קיצור משך הבנייה, אם מתחילת הביצוע ועד גמר הבניין, חלף פרק זמן שאינו עולה על הנקוב בחוזה, כאמור לעיל. חוזה הפרוגרמה קובע גם שמתפקידי המפקח מטעם המשרד לבדוק ולאשר את שלבי הבנייה, דהיינו, בין היתר, בידי הסמכות לקבוע אם הגיעה הבנייה לשלב גמר בניין.

בנהלי המשרד, לפיהם אמור המפקח לפעול, נקבע, שאישור גמר הבניין, יינתן לאחר בדיקה שתיערך במבנה, ואשר תכליתה לוודא שהבנייה אכן הסתיימה ועומדת באיכות הנדרשת על פי החוזה. הבדיקה נעשית על ידי צוות מקצועי, הכולל גם נציגים מהמחוז המתאים ומפקח חיצוני (עצמאי או מהנדס בכיר ממחוז אחר). הערותיו של הצוות המקצועי לאיכות הביצוע של הדירות מתועדות בפרוטוקול. אם איתר הצוות המקצועי ליקויים שתיוקנם ממושך יחסית, יידחה מועד גמר הבניין, ועל ידי כך יופחת או יבוטל המענק.

מתן המענק מותנה גם בעמידת החברה המשכנת בדרישות הטיב ואיכות הבנייה שמגדיר המשרד בחוזה. החברה מתחייבת בביצוע כל העבודות לפי מיטב הנוהג המקצועי, בסטנדרד נאות, ולפי כל דין, לרבות בדיקת חומרים ומלאכות על ידי מכון התקנים, ומכאן משתמע אישור התאמתם לדרישות התקנים הישראליים, על פי תקנות התכנון והבנייה.

הביקורת העלתה, כי במחוז חיפה לא ניתן אישור לגמר הבניין, לפני שהוגשו למחוז אישורים על תקינות בדיקות מכון התקנים, שמחייב החוזה. מחוז הנגב, לעומת זאת, נתן

אישורים לגמר הבניין, ואישר תשלום מענקים לחברות, אף במקרים שהיה ידוע, שתוצאות הבדיקות של מכון התקנים שליליות, ומחייבות ביצוע תיקונים, השלמות ובדיקות חוזרות במבנה; כן ניתנו אישורים לגמר הבניין ושולמו מענקים אף במקרים שלא נעשו כל הבדיקות.

לגבי אותם מקרים הסביר המשרד, שגמר הבניין אושר למרות שלא הושלמו בדיקות מכון התקנים, כי לא ניתן היה להשלימם לפני שחובר הבניין לתשתיות חיצוניות של מים וביוב, וכי העומס הרב שהוטל על סניף מכון התקנים בבאר שבע גרם גם הוא לשיהוי בביצוע הבדיקות.

תשובה זו של המשרד אינה מתיישבת עם העובדה שבחלק מהבתים, שנבדקו במהלך הביקורת, הושלמו הבדיקות לפני חיבורם לתשתיות החשמל המים והביוב מה גם שביצוע בדיקות מכון התקנים לא היה מותנה בחיבורים אלה. אשר לטענה בדבר עומס הבדיקות במכון התקנים בבאר שבע, על החברות המשכנות, שעליהן מוטלת בחוזה האחזקה לביצוע הבדיקות, היה להתארגן ולהזמין את הבדיקות במועד. בכל מקרה, הטענה בדבר עומס, אינה מצדיקה מתן אישור גמר בניין בלי להתנותו בקבלת תוצאות חיוביות מבדיקות מכון התקנים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, התייחס המשרד גם לממצאי הביקורת שהצביעו על מתן אישור לגמר הבניין, למרות שידע על תוצאות שליליות של בדיקות מכון התקנים. בתשובתו הסביר, כי ניתן להשלים בדיקות ותיקונים לסוגיהם גם לאחר גמר הבניין, במהלך השלמת פיתוח החצר ועד למסירה סופית של הדירות למשרד. עוד הסביר המשרד, כי עובדי מחוז הנגב הסתמכו באישוריהם על נהלי המשרד, בהם הותנה אישור גמר הבניין רק בביצוע בדיקות החומרים במכון התקנים. עם זאת הודיע המשרד בתשובתו, כי במהלך 1992 הוא העביר לכל המחוזות הוראה, לפיה אישור גמר הבניין מחייב עריכת כל הבדיקות של מכון התקנים והמצאת אסמכתאות לכך.

לדעת מבקר המדינה, משסבר מחוז הנגב שקיימת סתירה, לכאורה, בין חוזה הפרוגרמה לנהלים, לגבי משמעות גמר הבניין, היה עליו לבקש הנחיות מתאימות מהמשרד הראשי. דבר זה לא נעשה. גם המשרד מצדו לא הבהיר את הנושא למחוזות עד אמצע 1992, ולא מנע תשלום מענקים שלא כדין.

טענת המשרד, לפיה ניתן להשלים את הבדיקות והתיקונים המתחייבים במהלך התקופה שבין גמר הבניין למסירתו הסופית למשרד אינה עולה בקנה אחד עם תנאי החוזה, בהם נקבע, כי על הבניין להיות גמור, ולעמוד בדרישות האיכות שפורטו בו. תשלום מענקים בגין בניין, לפני שנתמלאו לגביו כל דרישות מכון התקנים ולפני שניתן לאשר את תפקודו התקין באמצעות בדיקות אלה, נוגד את הוראות החוזה. חוסר הקפדה בעניין זה, סופו, שיוביל לכך שהחברות ברצותן לזכות במענקים, המסתכמים באלפי שקלים לכל דירה, יעשו זאת על חשבון תקינות הבנייה.

מימוש התחייבויות רכישה של דירות בבאר שבע

עד ספטמבר 1992 רכש המשרד במחוז הנגב, במסגרת התחייבות רכישה שנתן לחברות המשכנות, 6,832 דירות, שעדיין היו בשלבי בנייה שונים. כ-1,100 דירות מאלה שהיו בשלבי גמר, הועברו כבר לשו"פ, שעליה הוטל, כאמור, לטפל במכירתן לציבור. הביקורת בדקה תיעוד על 464 דירות מאלה שנרכשו בבאר שבע ושהועברו לשו"פ, ובחנה את התניית רכישת הדירות ותשלום מענקים בגינן באיכות הבנייה. להלן הממצאים:

רכישת 32 דירות ברובע ו'

ביולי 1991 חתם המשרד עם חברה משכנת (להלן - חברה א') על חוזה לרכישת כל 32 הדירות בבניין אחד שנבנה על ידי אותה החברה, ב-5.2 מיליון ש"ח, כולל מע"מ. ביולי 1991 אישר הצוות

המקצועי את שלב גמר הבניין, ונקבעה זכאות החברה למענק על קיצור משך הבנייה. בפרוטוקול שערך הצוות נרשמו ליקויים מועטים ושוליים במבנה. לאחר כחודש וחצי שילם המשרד לחברה א' את המענק בסך 576,000 ש"ח (18,000 ש"ח לדירה). הביקורת העלתה, כי אישור שלב הגמר בידי הצוות המקצועי ומחוז הנגב במועד זה, נעשה לפני השלמת בדיקות מכון התקנים. תוצאות חלק מבדיקות אלה הצביעו על עבודות בלתי תקינות. כך, לדוגמה, התברר, במספר בדיקות לאטימות הבניין שנערכו מיולי עד ספטמבר, שמבעד לקירות החיצוניים חדרה רטיבות. רק באוקטובר 1991 הושלמו כל התיקונים שהתחייבו מבדיקות מכון התקנים, והתקבלו תוצאות חיוביות מכל הבדיקות. לו לקח המשרד בחשבון את התקופה הנוספת עד להשלמת התיקונים, היה פוחת המענק בשיעור ניכר. התברר, כי מלבד פרק הזמן שנדרש לאישור התקינות, חלף זמן נוסף עקב תיקון ליקויים נוספים בבניין, כפי שיובא להלן.

עד ראשית אוקטובר 1991 שילם המשרד לחברה א' 92% מתמורת הרכישה, ובאותו חודש הודיע לשו"פ על העברת 24 דירות לרשותה, לצורך מכירתן, ולחברת עמידר - על העברת 8 דירות לצורך השכרתן.

בדצמבר 1991 בדקו מפקחים מטעם שו"פ את הבניין, ומצאו ליקויים, כגון: ריצוף פגום, טיח מחוספס ועקום, וחדרים שפינותיהם אינן ישרות. בנוסף, נמצאו ליקויים חמורים: בדיקה של מערכת השרברבות בקטעייה הגלויים העלתה, שנעשה שימוש בצנרות בקטרים קטנים מהמתוכנן. ליקוי זה עלול לגרום תפקוד לא תקין של מערכת המים. כן מצאו מפקחי שו"פ, כי הגובה הפנימי של החדרים נמוך עד כדי 7.5 ס"מ מהגובה המזערי המותר בתקנות התכנון והבנייה שהוא 2.5 מ"ר.

מכאן שדירות אלה לא עמדו בתקנות התכנון והבנייה, וכתוצאה מכך - בתנאי היתר הבנייה; ובהתאם לתנאי חוזה הפרוגרמה, לא היתה חברה א' זכאית לממש את התחייבות הרכישה ולקבל מענקים לקיצור משך הבנייה.

הביקורת העלתה, כי ליקויים אלה לא באו לידי ביטוי בדיווחים של גורמי הבקרה מטעם המשרד ושל גורמי פיקוח מחוצה לו, והממונים במחוז על הפיקוח לסוגיו. עוד יש להעיר, כי הממצאים של המפקחים מטעם חברת שו"פ התייחסו לבדיקה ויזואלית חיצונית בדירות גמורות, ולא התייחסו למרבית המערכת הנסתרת שמתחת לריצוף ובתוך הקירות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה, מדצמבר 1992, הסבירה חברת עמידר בנוגע לחלקה בקבלת הדירות, כי מאחר שלא פיקחה על הבנייה ולא קיבלה את תכנית מערכת השרברבות כפי שבוצעה, התקשתה לבחון את קוטרי הצינורות והתאמתם לתכנון. עם זאת, בדיקה נוספת של גובה הדירות ורוחב הפרוזדורים, שביצעה במועד מתן תשובתה למשרד מבקר המדינה, העלתה, שנותרו מידות בלתי תקינות.

בעקבות פנייה של היועץ המשפטי של שו"פ מדצמבר 1991, החליט אגף נכסים ודיוור במשרד, חודש לאחר מכן, לאחר בדיקה שעשה, לא לרכוש את הדירות עד לתיקון הליקויים, מאחר שיש בהן הפרת הוראות תקנות התכנון והבנייה. אולם, כאמור לעיל, במועד זה כבר שילם המשרד את מרבית התמורה בגין רכישת הדירות.

כדי לעמוד בדרישות תקנות התכנון והבנייה לגובה הדירות, ביצעה חברה א' מחדש ריצוף נמוך יותר בדירות. בדיקה חוזרת של שו"פ מפברואר 1992 העלתה, כי עדיין נותרו בדירות ליקויים ניכרים אחרים, ובהם: חדרים שקירותיהם אינם ישרי זווית; דודי חימום פגומים; מרצפות שקועות או בגוונים בלתי אחידים; חדירות רבות של רטיבות; מרפסות שרצפתן גבוהה מחדרים סמוכים; וסטיות במידות החדרים בשיעור העולה על 2%, המותרים על פי מפרט המכר. תיקונם של חלק מליקויים אלה כרוך בהריסת קירות ובבנייתם מחדש, וספק אם יבוצעו. גם מערכת השרברבות נבדקה פעם נוספת ונמצאה בלתי מתאימה. המערכת אף לא נבדקה בפעולה, ולכן אין לדעת אם אין ליקויים נוספים.

בהתחשב במשך הביצוע, לרבות תיקוני החברה, שהיה מעל ל-17 חודש, לא הגיע לחברה המענק ששולם לה על קיצור משך הבנייה. גם אם המשרד סבור היה, שניתן לממש את התחייבות הרכישה, חרף הליקויים, היה עליו לפחות לנכות ממחיר הרכישה לא פחות מ-15% מערך הדירות עד לתיקון הליקויים, כמתחייב מהוראות החוזה שפורטו לעיל, דבר שלא נעשה עד למועד סיום הביקורת, ספטמבר 1992. זאת ועוד, מתשובת עמידר דלעיל עולה, שלא כל הליקויים תוקנו עד דצמבר 1992.

מכל האמור עולה, שהמשרד רכש את 32 הדירות תמורת 5.2 מיליון ש"ח ושילם מענקים על קיצור משך הבנייה בסך 576,000 ש"ח, מבלי שקיים פיקוח נאות על איכות הבנייה ומבלי שוודא כי התשלומים שהוא אישר לחברה אכן הגיעו לה על פי התנאים שנקבעו עמה; כתוצאה מכל אלה נתקבלו דירות פגומות, שספק אם המשרד יוכל למכרן לציבור ולקבל עבורן תמורה הולמת.

רכישת 432 דירות ברובע י"א וברובע ט'

משרד מבקר המדינה בדק את רכישתן של עוד 432 דירות בארבעה פרויקטים בבאר שבע, שנבנו על ידי חברה ב' (80 דירות), חברה ג' (104 דירות), ושו"פ, במעמדה כחברה משכנת, בשני אתרים שונים (192 ו-106 דירות). כל הדירות שנרכשו היו במסגרת התחייבות רכישה של 100% שנתן המשרד לחברות המשכנות, לאחר שהן הצליחו למכור לציבור בכוחות עצמן רק 50 דירות.

עד לסיום הביקורת, ספטמבר 1992, שילם המשרד לחברות סך כ-68 מיליון ש"ח, המהווים כ-92% מהתמורה, ובנוסף לכך נתן לכל החברות מענקים לקיצור משך הבנייה שהסתכמו ב-8.7 מיליון ש"ח.

הביקורת העלתה ליקויים חוזרים ונשנים באישור שלב גמר הבניין של הדירות שנבדקו, על פיו מחושב משך הבנייה לצורך קביעת שיעור המענק: בכל המקרים אושר השלב ללא נוכחות נציגי מחוז הנגב, כמתחייב בנהלים. בכל המקרים רשם הצוות המקצועי הערות ביקורת מועטות ובלתי משמעותיות בפרוטוקולים, ולא הצביע על הליקויים המשמעותיים באמת. אלה נחשפו מאוחר יותר. בכל המקרים אישר הצוות המקצועי את שלב הגמר, ועל סמך אישור זה שולמו מענקים בלא שהסתיימו בדיקות מכון התקנים, ועל אף שידעו על קיום מערכות שרברבות ומערכות סולריות בלתי תקינות בבתים מסויימים. בחלק מהמקרים העלתה בדיקת המערכות, מספר חודשים לאחר אישור גמר הבניין, שאי ההתאמה לדרישות התקנים עודנה קיימת.

יצוין, כי שו"פ ויתרה על מענק בגין בית אחד, אף על פי שגמר הבניין שלו אושר על ידי הצוות המקצועי, מאחר שהגיעה למסקנה, שהיא אינה זכאית למענק, כי עדיין דרושות עבודות להשלמת הבית ואישור תקינותו. לחברות ב' וג' אושר גמר הבניין, למרות שביומני העבודה של המפקחים באתרי בנייתן, הוגדר באותו מועד מצב התקדמות העבודה בדירות בשלבי בנייה הקודמים לשלב גמר הבניין, בניגוד אפוא לתנאי חוזה הפרוגרמה. בשני בתים של חברה ב' אושרה המערכת הסולרית על ידי מכון התקנים כשמונה חודשים לאחר שמחוז הנגב אישר את גמר הבניין. לפיכך, משך הביצוע שצריך היה להילקח בחשבון היה 19 חודש, כלומר, מעבר לתקופה המזכה במענק בגין קיצור משך הבנייה, ומתן המענק לחברה בגין שני בתים אלה לא היה מוצדק.

לו המשרד היה מאשר את גמר הבניין רק לאחר ביצוע כל התיקונים והתאמת כל החומרים והמלאכות לדרישות התקנים הישראליים, כפי שנקבע בחוזה הפרוגרמה, היה שיעור המענקים קטן בהרבה, ובחלק מהמקרים - לא היה מגיע כלל. אי הקפדה בנושא זה פתחה פתח רחב מאוד לביצוע של בנייה מהירה אך לקויה, כדי לזכות במענק. משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לב המשרד לחומרת הממצאים, והמליץ בפניו לנקוט את כל הצעדים המתבקשים, לרבות צעדים משפטיים, אם יתחייבו.

הביקורת העלתה, כי גם בהפעלת הפיקוח על עבודות הבנייה לא קוימו הנהלים, על פיהם נדרש פיקוח צמוד בארבעת הפרויקטים. בפועל מינה המחוז מפקח עליון לבנייה שביצעו חברה ג' ושו"פ

(פרויקט של 192 דירות), וגם לחברה ב', בחלק מזמן הבנייה. אולם גם הפיקוח העליון היה בחלק מהמקרים בתדירות של פעם בחודש, וביומני העבודה צוינו בדרך כלל שלבי הביצוע בלבד. הליקויים המשמעותיים, שנחשפו בבתיים רק לאחר מכן בידי אחרים, כמעט שלא צוינו. גם הפיקוח הצמוד על הבנייה של שו"פ (106 דירות) לא בוצע כהלכה, כפי שיובא בהמשך.

הבדיקות של נציגי שו"פ בדירות, לפני מסירתן הסופית למשרד, נערכו רק כשישה חודשים במוצע לאחר מועדי אישור גמר הבניין. הבדיקות בארבעת הפרויקטים העלו את הליקויים במערכות השרברבות והמערכות הסולריות שהוזכרו במקרה של חברה א'. התברר שבארבעת הפרויקטים נעשה שימוש בצנרות בקוטרים קטנים ממה שתוכנן וכי ביצוע המערכות לא התאים לתכנון.

מסתבר שחברה משכנת אינה מחויבת למסור למשרד "תכנית עדות", שבה מסומנות המערכות בבניין כפי שבוצעו בפועל, כדי לאפשר לבודקים לעמוד ביתר פירוט על חריגות בביצוע לעומת התכנון המאושר. חובה זו חלה רק על בנייה קבלנית במימון מלא של המשרד. לדעת מבקר המדינה, יש מקום לחייב גם את החברות המשכנות למסור למשרד "תכנית עדות" שיש בה, כאמור, כדי לסייע בגילוי ליקויים.

בבנייה של חברה ב' מצאו נציגי שו"פ, בנוסף לאמור לעיל, שהמערכת הסולרית אינה מספקת את כמות החום הנדרשת וכי במערכת השרברבות הותקנו משאבות מים שהספקן כשליש מהמתוכנן; בבנייה של חברה ג' מצאו שלא הושלמו אביזרים במערכת הסולרית, ולהערכתם אופן ביצוע המערכת יגרום לתקלות באספקת המים החמים לדירות. באתר אחד, עליו בנתה שו"פ (106 דירות), נמצאו ליקויים אחרים נוספים, ובהם: סטיות של עד 7% במידות החדרים בדירות, לעומת המידות הרשומות בתכניות הביצוע ולעומת סטייה מירבית של 2% המותרת במפרט המכר; ריצוף בגוונים בלתי אחידים; תשתית גלית מתחת לשטיחים מקיר לקיר; וציפויים פגומים בארונות המטבח.

יצוין, כי כל הליקויים שלעיל לא באו לידי ביטוי ביומני העבודה של המפקחים בארבעת הפרויקטים, וגם לא בפרוטוקולים של הצוותות המקצועיים שנשלחו לבדוק ולאשר את גמר הבניין. עולה הספק, אם הגורמים המופקדים על בקרת איכות הבנייה באתרים אלה אכן פעלו באופן מקצועי ואחראי. גילוי ליקויים אלה ממחיש בעליל שמתן אישור גמר הבניין שישה חודשים קודם לכן לא היה מוצדק, לפי שום אמת מידה, וכי המענקים ששולמו, לא הגיעו לחברות אלה, לאור משך הבנייה האמיתי.

במכתבו מדצמבר 1992 למשרד מבקר המדינה, השיב המשרד, כי עד להעברת הדירות לשו"פ, לצורך שיווקן, תוקנו הליקויים שהתגלו על ידי עובדי שו"פ, וכי העובדה ששו"פ הסכימה לקבל לרשותה את הדירות מצביעה על העדר חשש לאי תקינותן.

שו"פ הסבירה, בתשובתה למשרד מבקר המדינה, מדצמבר 1992, כי חלק מהליקויים שהתגלו בפרויקטים שהיא בנתה, נובעים מחבלות ומנזקים שנגרמו לדירות, כאשר עמדו ריקות מספר חודשים.



בשנים 1991 - 1992 מימשו חברות משכנות התחייבויות רכישה, שניתנו להן לגבי כ-18,840 דירות בהיקף כספי של 2.7 מיליארד ש"ח. אם לא יצליח המשרד למכור דירות אלו, כולן או מקצתן, הרי שבנוסף להוצאה הגדולה שבקשר למימוש התחייבות הרכישה, יהיה על המדינה לשאת בנטל תקציבי ניכר לניהול הדירות ואחזקתן.

אף שהמשרד שילם את התמורה לרכישת הדירות מהחברות המשכנות בהתאם להסכמים, ובעבור דירות רבות - גם נתן מענקים בגין קיצור משך הבנייה, הרי שבפועל הוא קיבל לידי את הדירות זמן ניכר לאחר המועד הנקוב בהסכמים, זאת כתוצאה מעיכובים בהשלמת עבודות תשתית ופיתוח, שבאחריות המשרד. מכאן שהמענקים לקיצור משך הבנייה לא תרמו להקדמת אפשרות

אכלוס הדירות ובכך נמנע מהמשרד להציע את הדירות למכירה או להשכרה לציבור במועד מוקדם יותר. יצוין כי פועל יוצא מהעיכובים היה, מתן תוספת התייקרות לחברות המשכנות עבור תקופת בנייה סטנדרדית, גם באותם מקרים בהם ניתנו מענקים בגין קיצור משך הבנייה.

מבקר המדינה כבר עמדה בשנה שעברה, בדוח שנתי 42, על היבטים הנדסיים בבנייה שבוצעה במחוז הנגב במימון מלא של המשרד. באותה ביקורת הועלו ממצאים לגבי סדרי הפיקוח ואיכות הבנייה.

הבדיקה הפרטנית בדוח הנוכחי, שנערכה על ידי משרד מבקר המדינה, הצביעה על ליקויים חמורים באיכות הבנייה, שבוצעה באמצעות חברות משכנות, אשר התאפשרו בעטיו של פיקוח לקוי. כן העלתה הבדיקה, כי שולמו מענקים לקיצור משך הבנייה, למרות שלא תוקנו הליקויים, וזאת בניגוד לתנאי חוזה הפרוגרמה שחתם המשרד עם חברות משכנות. לגבי דירות, שנבנו על ידי חברות אלה, ניתנו התחייבויות רכישה בהיקפים גדולים עם הסתברות גבוהה, שהן אכן יירכשו וייהפכו לרכוש המדינה. אולם על אף הסתברות זו, לא הגן המשרד על זכויותיו במידה נאותה ולא השקיע מאמץ מספיק להבטיח את איכות הדירות.

על אף שדוח זה עוסק רק באיכות בנייתן של 464 דירות מתוך 18,840 דירות שנרכשו על ידי המשרד, יש בו כדי לעורר חששות, שממצאים אלה נוגעים גם לדירות נוספות, מאלה שרכש המשרד.

לדעת מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד הבינוי והשיכון ינקוט פעולה מתאימה, שתביא לבדיקה חוזרת ומעמיקה של סדרי הפיקוח ואישורי גמר הבניין, יבדוק את התשלומים שהועברו לחברות המשכנות תוך חריגה מתנאי החוזה, ויסיק את המסקנות המתבקשות. מוצע שהמשרד ידרוש מהחברות המשכנות לתקן את הפגמים והליקויים בדירות, הכל בהתאם להתחייבויותיהן החוזיות. אם יתברר, כי הליקויים, עליהם הצביעה הביקורת, נובעים מהתרשלות, מן הראוי לשקול נקיטת צעדים נגד האחראים לכך, כדי למנוע הישנותם של מקרים כאלה.

רישום זכויות רוכשי הדירות מבניית המשרד

ריכוז ממצאים

חלק ניכר מהבנייה למגורים בארץ נעשתה בידי המדינה או מטעמה (הבנייה הציבורית). היקפה של בנייה זו במגזר העירוני, מאז קום המדינה ועד אמצע 1992, מסתכם בכ-655,000 יחידות דור. מרבית הדירות נמכרו לציבור בידי החברות המשכנות, שבנו אותן מטעם משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד), ומקצתן הושכרו בידי חברות שיכון ממשלתיות ובראשן - עמידר.

חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, קובע, כי עיסקה במקרקעין טעונה רישום ועיסקה שלא נגמרה ברישום, רואים אותה כהתחייבות לעשות עיסקה. חוק רישום שיכונים ציבוריים (הוראת שעה), התשכ"ה-1964, נחקק כדי להקל על רישום הזכויות בדירות מהבנייה הציבורית, שבנייתן נסתיימה עד סוף נובמבר 1981. על אף קיומו של חוק רישום שיכונים ציבוריים, עדיין לא הושלם, עד מועד הביקורת, באפריל 1992, רישום הזכויות בכ-204,000 מהדירות שהוקמו לפני סוף 1981.

בהסכמים לבניית הדירות, שחתם המשרד עם החברות המשכנות (חוזה הפרוגרמה), הוטל עליהן לרשום את הזכויות בדירות על שם רוכשיהן, אולם לא נקבע מועד להשלמת הליך