

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

הרישום. בחוזי הפרוגרמה מאז שנת 1991 נקבע, שיש להשלים את הליך רישום זכויות הרוכשים בתוך שנה ממועד רישום הבית כבית משותף, אך לא נקבע המועד להשלמת שני שלבי הרישום הקודמים: רישום הפרצלאציה ורישום הבית המשותף.

בשל העדרם של הסדרי פיקוח ומעקב נאותים בין המשרד ומינהל מקרקעי ישראל לבין החברה המשכנת לקידום שלבי הרישום הסופיים, מתעכבת כאמור השלמת רישום הזכויות בעשרות אלפי דירות, מהבנייה שקדמה לסוף 1981. בגלל העיכובים מנהלות החברות המשכנות רישום פנימי של הזכויות. הרישום אינו מוסדר בחיקוק, ואין ודאות שהוא משקף נאמנה את הזכויות בדירות.

כמה מהחברות המשכנות שהפסיקו את פעילותן או נקלעו לקשיים כספיים, לא טיפלו ברישום זכויות הרוכשים בדירות, אף שגבו את מלוא דמי הרישום במועד מכירת הדירה. המשרד נטל עליו את הטיפול ברישום הזכויות בדירות אלה.

גדול במיוחד הוא הפיגור ברישום הזכויות בכ-11,000 דירות שמסר המשרד מאז שנות ה-60 לניהולן של חברות שיכון ממשלתיות וממשלתיות-עירוניות ואשר לענייניהן אחראי שר הבינוי והשיכון. על ההתקדמות ברישום זכויות הרוכשים בדירות אלה, אין בידי המשרד נתונים מדויקים.

דרישה של הכנסת מ-1984, שהופנתה למשרדי הממשלה הנוגעים לחסל את הפיגור ברישום הזכויות בדירות ולדווח מיד לכנסת על ההתקדמות במילוי דרישה זו, לא מולאה. גם המלצות של ועדות בין-משרדיות בעניין זה, שהאחרונה בהן פעלה ב-1989, לא יושמו, עד סוף 1992. בשנת 1990, ערב הפעלת הבנייה רחבת ההיקף בעבור העולים החדשים, היו הגורמים הממלכתיים הנוגעים בדבר ובראשם המשרד ומינהל מקרקעי ישראל, בלתי ערוכים לרישום הזכויות בדירות מהבנייה הישנה ומהבנייה החדשה כאחד.

ביולי 1991 קיבלה הממשלה החלטה, שנועדה להבטיח את רישום הדירות מהבנייה החדשה ולהחישא. אולם ההיערכות לביצוע הרישום עדיין לא הושלמה עד סוף 1992.

החברות המשכנות גובות מרוכשי הדירות, תמורת טיפולן ברישום העברת הזכויות בדירות מרוכש אחד למשנהו, סכומים הגבוהים פי כמה מהאגרות הנגבות בלשכות רישום המקרקעין.



1. מאז קום המדינה, חלק ניכר מהבנייה למגורים בארץ נעשה בידי משרד הבינוי והשיכון (המשרד) או מטעמו. היקפה של בנייה זו (להלן - בנייה ציבורית) במגזר העירוני, עד אמצע 1992, מסתכם בכ-655,000 יחידות דיור; מהן כ-609,000 יחידות דיור שבנייתן הושלמה עד סוף 1989, ועוד כ-46,000 שבנייתן הושלמה מתחילת 1990 עד אמצע 1992.¹

מרבית הדירות מבנייה זו נמכרו לציבור בידי החברות המשכנות, שבנו אותן מטעם המשרד, או בידי חברות השיכון הממשלתיות והממשלתיות-העירוניות כמו עמידר, חלמיש, פרזות ושקמונה. מקצת הדירות הושכרו בידי חברות ממשלתיות וממשלתיות-עירוניות.

חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, קובע, כי עיסקה במקרקעין טעונה רישום, ועיסקה שלא נגמרה ברישום רואים אותה כהתחייבות לעשות עיסקה.

¹ המקור - המרכז למידע וניתוח כלכלי של המשרד.

עד שנת 1966 התבססו פעולות התכנון והבנייה בארץ על פקודת בניין ערים, 1936. הוראות הפקודה לא חלו על בנייה ממשלתית, לכן מרבית יחידות הדירור שנבנו בידי המדינה או מטעמה בשנות החמישים והשישים לא התבססו על תכניות בניין עיר מאושרות. מצב זה היקשה על רישום הפרצלציה - רישום האיחוד והחלוקה מחדש של המגרשים והחלקות שאליהם מתייחסת תכנית הבינוי (תב"ע) של האתר בו ניבנו הדירות. רישום הפרצלציה הוא תנאי לרישום יחידות הדירור בפנקסי המקרקעין.

ב-1964 נחקק חוק רישום שיכונים ציבוריים (הוראת שעה), התשכ"ה-1964, שנועד להקל על רישום המקרקעין שהוקמו עליהם בניינים בידי המדינה, מטעמה או מיוזמתה או שהמדינה רכשה בניינים שעליהם עד אותו מועד. החוק מאפשר רישום פרצלציה גם כאשר בניית הבניין לא נעשתה בהתאמה מלאה לתכנית בניין עיר מאושרת, אם הכריז שר הבינוי והשיכון עליו כשיכון ציבורי. לאחר מכן תוקן החוק והוא הוחל על בניינים שבנייתם החלה עד סוף נובמבר 1981. השר הממונה על ביצוע חוק רישום שיכונים ציבוריים הוא שר הבינוי והשיכון.

חקיקת חוק רישום שיכונים ציבוריים, והארכת תוקפו, לא הביאו לרישום הזכויות בחלק ניכר מהדירות בבנייה הציבורית.²

החברות המשכנות התחייבו בחוזה המכר לרשום את זכויות הרוכש בפנקסי המקרקעין בבוא העת, וגבו מרוכשי הדירות תשלום מראש עבור הוצאות הרישום. כיוון שמועד רישום הזכויות בדירות לא היה סמוך לאחר מכירתן לציבור, הנהיגו החברות המשכנות רישום פנימי, שאמור לשקף את המכירה למשתכן הראשון וגם את העברת הזכויות ממשתכן אחד למשנהו.

בעקבות העלייה הגדולה מברית המועצות ומאתיופיה, החל המשרד בבנייתן של כ-97,000 דירות, בשנים 1990 - 1992. בנייה רחבת ממדים זו החריפה את בעיית רישום הזכויות בדירות בפנקסי המקרקעין, בעיקר משום שביצועה נמסר לכ-260 חברות בנייה וקבלני בנייה, שלרובם לא היה ניסיון קודם ברישום הזכויות בבנייה הציבורית.

2. משרד מבקר המדינה בדק כמה פעמים בעבר את סדרי רישום הזכויות בדירות מהבנייה הציבורית, ולאחרונה - בשנים 1983 ו-1985 (ראה הפרקים "רישום שיכונים ציבוריים" בדוח שנתי 34, עמ' 136, ודוח שנתי 36, עמ' 237).

בחדשים מארס - יוני 1992 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שנקטו המשרד ומינהל מקרקעי ישראל כדי לקדם את רישום הזכויות בדירות מהבנייה הציבורית ואת סדרי הרישום הנהוגים כיום להבטחת זכויות הרוכשים בדירות שניבנו לאחרונה. כמה מהנתונים עודכנו לסוף דצמבר 1992. הביקורת נעשתה באגף הפרוגרמות שבמשרד ובאגף רכישות, בעלות ורישום שבמינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל). בדיקות השלמה נעשו באגף רישום מקרקעין שבמשרד המשפטים ובמרכז למיפוי ישראל שבמשרד (אגף המדידות לשעבר).

רישום הזכויות בדירות בידי חברות משכנות

1. רישום הזכויות בדירות נעשה בשלושה שלבים: רישום הפרצלציה; רישום הבית המשותף; ורישום זכויות רוכשי הדירות ביחידות הדירור שבבית המשותף.

רישום הפרצלציה מורכב ביותר הואיל ורוב הבנייה היא באתרים גדולים, המיועדים להקמת דירות רבות ויש צורך לבצע עבודות פיתוח נרחבות וחיבור לתשתיות ראשיות קודם להתחלת הבנייה. במהלך עבודות הפיתוח יש שמתהוות סטיות מתכניות הבינוי המאושרות, הגורמות עיכוב ברישום

² לעניין ההשלכות של אי רישום זכותו של רוכש בפנקסי המקרקעין, ראה ע"א 842/79 נס נ' גולדה, פ"ד לו(1)204, ע"א 371/89, פורד נ' שכטר, תק' 117(4).

³ לאמצע נובמבר 1992, ללא קרואנים ומגורונים, המקור: המרכז למידע ולניתוח כלכלי של המשרד.

הפרצלאציה למגרשים. הליכי מדידה ורישום לפי חוק רישום שיכונים ציבוריים אורכים בדרך כלל זמן רב - בין שלוש לחמש שנים. בעיות כאמור עלולות למנוע את הרישום לזמן ממושך יותר.

2. חוזה הפרוגרמה, שהוא ההסכם שבין המשרד לחברות המשכנות לבניית הדירות ולמכירתן לציבור, מטיל על החברות המשכנות, בין היתר, לרשום את הזכויות בדירות על שם רוכשיהן. בחוזה הפרוגרמה שחתם המשרד עם החברות המשכנות עד שנת 1990 לא קצב המשרד לחברות המשכנות מועד להשלמת הרישום. באפריל 1991 הוציא משרד המשפטים למשרד הנחיות, ובהן פירט כמה תנאים שביקש המשנה ליועץ המשפטי לעגן בעתיד בנוסח חוזה הפרוגרמה, במגמה להביא לשיפור מעמדם של רוכשי הדירות; זאת בהתבסס על עקרונות בעניין זה, שהתגבשו במשך השנים בהלכות משפטיות.

בעקבות הנחיות אלה הוסיף המשרד סעיף לנסח חוזה הפרוגרמה שמשנת 1991 ואילך, המחייב את החברות המשכנות לעגן, בחוזה המכר שבינן לבין רוכשי הדירות, התחייבות להשלמת רישום זכויות הרוכשים בלשכת רישום המקרקעין בתוך שנה אחת ממועד השלמת רישום הבית המשותף. אולם המשרד עדיין לא קצב לחברות המשכנות מועד להשלמת שלבי הרישום הקודמים לרישום זכויות הרוכשים: רישום הפרצלאציה ורישום הבית המשותף.

בתשובתו, מנובמבר 1992, הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי הוא יעגן בחוזה הפרוגרמה לשנת 1993 הוראה, המחייבת את החברה המשכנת לסיים את רישום הבית המשותף ואת רישום זכויות המשתכן בתוך שנה ממועד השלמת רישום הפרצלאציה.

לדעת מבקר המדינה על המשרד לקצוב לחברות המשכנות בחוזה הפרוגרמה, גם מועד להשלמת הליכי רישום הפרצלאציה, כדי לחייבן במועד סופי לסיום הליך הרישום עד תומו.

רישום זכויות רוכשי הדירות

1. בדיווחיו על מצב רישום הזכויות בדירות מהבנייה הציבורית, נוהג המשרד להבדיל בין בנייה שהחלה לפני סוף נובמבר 1981, ושלגביה ניתן לרשום את הזכויות על פי ההליכים הקבועים בחוק רישום שיכונים ציבוריים, ובין הבנייה שלאחר מכן, שעליה חלות בעניין זה הוראות חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965. לפי נתוני המשרד מאפריל 1992, כ-204,000 מבין 558,000 הדירות מהבנייה הציבורית שקדמה לסוף נובמבר 1981, בבניינים המוגדרים כבתים משותפים, עדיין לא נרשמו כבתים משותפים; הליכי רישום הפרצלאציה עדיין לא הושלמו ב-137,000 מכלל 565,000 הדירות שנבנו בתקופה זו, ורישום זכויות הרוכשים עדיין לא הושלם בכ-130,000 מבין כ-380,000 דירות שבמצאי.

יוצא, שעל אף קיומו של חוק רישום שיכונים ציבוריים, והחלתו על דירות שהוחל בבנייתן עד סוף נובמבר 1981, עדיין נותרו דירות רבות, שנבנו עוד בשנות ה-70 ואף קודם לכן, שהליכי רישום הזכויות בהן לא הגיעו לידי גמר.

2. שלא כרישום הפרצלאציה, הכרוך בטיפול ממושך, הרי רישום הבית המשותף ורישום זכויות רוכשי הדירות ניתן לסיימם בזמן קצר - כל רישום בתוך כמה חודשים.

התברר, שחלק מהעוכבים דלעיל ברישום הבתים המשותפים, הגוררים עיכוב ברישום זכויות רוכשי הדירות, נובעים מהעדרם של הסדרי פיקוח ומעקב נאותים לעניין זה במשרד ובמינהל. על הסדרים אלה להבטיח את טיפול החברות המשכנות ברישום הבית המשותף וזכויות הרוכשים על פי התחייבויותיהן החוזיות כלפי המשרד וכלפי הרוכשים.

לדעת מבקר המדינה על המשרד והמינהל לקבוע הסדרים שיהיה בהם כדי למנוע המשך "הסחבת" בהשלמת הליכי רישום זכויות רוכשי הדירות בפנקסי המקרקעין. הרישום הפנימי של זכויות הרוכשים המתנהל בחברות המשכנות, לגבי רבבות דירות שעדיין לא נרשמו בפנקסי

המקרקעין, אין בו כדי לשמש תחליף הולם. בהעדר רישום בפנקסי המקרקעין, אין לרוכש זכות קניינית בנכס ולא מובטחת לו הגנה מלאה לזכויותיו. מצב שבו שינויי הזכויות בדירות אינם באים לידי ביטוי ברישום כדין, נוגד את האינטרס הציבורי, המחייב עריכת רישום מהיר ומסודר של זכויות לשם הבטחת היציבות המשפטית, הכלכלית והמינהלית.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מדצמבר 1992, מסר המינהל, כי לאחר הביקורת הוחל בהכנת שיטה למעקב אחר פעילותן של החברות המשכנות ברישום זכויות רוכשי הדירות.

3. רוכשי דירות שזכויותיהם לא נרשמו במשך שנים רבות, פנו בעניין זה בשמם, או כנציגי בתים ושכונות, לחברות המשכנות ולגורמים הממלכתיים הנוגעים בדבר, ובהם המינהל והמשרד, שיסייעו בפתרון הבעיה. מאז אמצע שנות ה-80, גבר חששם של משתכנים למצב זכויותיהם בדירות, נוכח התמוטטותן של חברות בנייה ותביעות של נושיהן באותה עת, שהביאו לפגיעה במעמדן של רוכשי דירות. כך, לדוגמה, בהתכתבות ממושכת, מהשנים 1981 - 1987, בין נציגי שתי שכונות, שתושביהן רכשו דירות מחברה משכנת ותיקה וגדולה לבין החברה והמשרד, קבלו נציגי השכונות על שזכויותיהם בדירות, אותן רכשו לפני כ-30 שנה, לא נרשמו ועל שלא קיבלו תשובה עניינית מהחברה לפניותיהם הרבות.

מהתיעוד שבמשרד לא ניתן לעמוד על הצעדים שנקטו המשרד והחברה, כדי להביא להשלמת הליכי רישום זכויותיהם של רוכשי דירות ותיקים אלה.

בתשובתה הודיעה החברה דלעיל למשרד, כי בשנתיים האחרונות נרשמו זכויותיהם של מרבית רוכשי הדירות באחת משתי השכונות, ושרישום הזכויות בשכונה האחרת עדיין אינו אפשרי, בשל סלילת כביש והריסת חלק מהבתים בשכונה, המצריכים שינויים בתכניות הבינוי ואישור רשויות התכנון.

בשל העיכוב המתמשך ברישום הזכויות, דרשה לאחרונה חברה, המנהלת עבור המשרד ומטעמו חלק מהקרקעות שברשותו, תשלום עבור דמי ניהול של קרקעות בשכונה ותיקה, אם כי על קרקעות אלה נבנו, עוד מאז סוף שנות ה-60, דירות אשר נמכרו למשתכנים. סכום דמי הניהול, שהמשרד נתבע לשלם בגין קרקעות אלה, עומד כיום על כ-320,000 ש"ח.

4. בעבר, בשנות השישים והשבעים, בנו ומכרו דירות מטעם המשרד חברות משכנות ספורות, בראשן החברה הממשלתית שיכון ופיתוח לישראל (שו"פ) וכמה חברות ציבוריות גדולות. בסוף שנות השבעים הגדיל המשרד את מספר החברות המשכנות, במוסרו בנייה ושיווק של דירות גם לחברות קבלניות קטנות מהמגזר הפרטי. בדומה לשאר החברות המשכנות שפעלו עבור המשרד, התחייבו חברות אלה - בהסכמים שחתמו עם המשרד ועם המינהל וגם בחוזה המכר עם רוכשי הדירות - לרשום את זכויות רוכשי הדירות בפנקסי המקרקעין. אולם בשונה מהחברות המשכנות הציבוריות, שלהן מנגנון לרישום הזכויות, לא היה לחברות אלה מנגנון רישום מעין זה.

ברבות הזמן התברר, שכמה מאותן חברות לא טיפלו, במשך שנים, ברישום זכויות הרוכשים בפנקסי המקרקעין, אף שהן נטלו מהם את מלוא דמי הרישום מראש, במועד מכירת הדירה. אחדות מהן התפרקו או שינו את תחום עיסוקן ולמשרד אין עוד כל קשר עימן. אחדות מהן התפרקו ונקלעו לקשיים כספיים.

כשחלפו כמה שנים - בכמה מקרים אף שש ושבע שנים - ממועד גמר בניית הדירות, בלא שנרשמה פרצלאציה לגביהן, החל המשרד לבחון את מצב הרישום של אותן דירות, מכוח סעיף בהסכם הפרוגרמה עם החברות המשכנות, המאפשר למשרד לבצע את הרישום במקומן, תוך חיובן בהוצאות הכרוכות בדבר. אולם היישום בפועל היה כרוך בקשיים, בשל העדר שיתוף פעולה מצד כמה מהחברות. פניות המשרד לחברות, לרבות דרישות להחזר הוצאות שבהן נשא המשרד בגין טיפולו ברישום הזכויות בדירות, לא תמיד נענו, אף שהחברות גבו מרוכשי הדירות מראש סכומים ניכרים, עבור רישום זכויותיהם בדירות.

כך, לדוגמה, עדיין לא הושלם רישום פרצלציה ל-2,586 מבין 3,061 הדירות שבנתה מטעם המשרד, בשנים 1981 - 1985, חברה משכנת גדולה שנקלעה לקשיים, ונרכשה בידי חברה קבלנית אחרת. חברה אחרת, שהשלימה הליכי רישום הזכויות רק ב-90 מבין 1,040 הדירות שבנתה מטעם המשרד, בשנים 1982 - 1985, עדיין לא השיבה בחיוב לבקשות חוזרות של המשרד לכסות את הוצאות הטיפול ברישום הזכויות בדירות, המסתכמות ביותר מ-52,000 ש"ח, לאוגוסט 1992.

בתשובתו מנובמבר 1992 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי הוא פתח בהליכים משפטיים נגד החברה האחרונה.

רישום הזכויות בידי חברות שיכון

ממשלתיות וממשלתיות-עירוניות

כדי לסייע בדיור לאוכלוסייה נזקקת, נעזר המשרד בחברות שיכון ממשלתיות-עירוניות ובחברות שיכון ממשלתיות, בעלות צביון פעילות מקומי, ובהן פרזות, הפועלת בירושלים; חברת חלמיש – בתל אביב-יפו; וחברת אפרידר, המופקדת על אזור אשקלון. לחברות אלה מסר המשרד בשעתו אלפי דירות שהוא בנה, מהן כרכוש בנאמנות ומהן כרכוש שנרשם על שם אותן החברות.

מצאי הדירות שהועברו לידי חברות אלה מאז שנות ה-60, וטרם נרשמו בהן זכויות נאמד ב-11,000 דירות. מרבית הדירות נמכרו במשך השנים, ומקצתן מושכרות. למשרד אין נתונים מלאים על מצב רישום הזכויות בדירות אלה: פרצלציה, בתים משותפים וזכויות רוכשים.

עד אמצע 1991 לא היתה מעורבות פעילה של המשרד בקידום רישום הזכויות בדירות שבידי החברות הממשלתיות והממשלתיות-העירוניות. מאז אותו מועד החל המשרד לדרוש מהחברות דיווחים על מצב רישום הזכויות בדירות שבידיהן. במועד סיום הביקורת, אמצע 1992, עדיין לא הגישו החברות למשרד את מלוא הנתונים המבוקשים, ולמשרד לא היה מידע ברור ומעודכן על מצב רישום הזכויות בהרבה מהדירות.

המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה, בנובמבר 1992, כי הוא "מפעיל לחצים כבדים על חברות אלה לקדם את הנושא והשקיע מאמצים רבים ביעול ובהדרכה מקצועית בהקשר לכך".

ההיערכות לרישום הזכויות בדירות שנבנו לאחר 1990

בעיית רישום הזכויות בדירות מבניית המשרד וההיערכות הבלתי מספקת של המערכת הממשלתית להחשת הליכי הרישום, עלו לדיון בתקופות שונות בכנסת ובוועדות שונות.

1. במארס 1984, כאשר אישרה הכנסת את המלצות הוועדה לענייני ביקורת המדינה בנושא רישום מקרקעין, שפורסם בדוח שנתי 33, עמ' 243, התייחסה הכנסת למצב רישום הזכויות בדירות שנבנו מטעם המדינה. הכנסת ראתה בחומרה את העובדה, שביותר ממחצית מכלל הדירות האמורות, טרם נרשמו, באותה עת, זכויות רוכשיהן. היא פנתה בקריאה לגופים הנוגעים בדבר לפעול לאלתר לצמצום הפיגור ברישום הנכסים, לדווח לה עוד באותה שנה על אופן החזקת הכספים שהחברות המשכנות גבו מהמשתכנים לצורך רישום הזכויות בדירות, ולקבוע לחברות אלה מועד סופי ומחייב לרישום הנכסים.

בפרק "ממצאי מעקב" שבדוח שנתי 36, עמ' 237, קבע מבקר המדינה, כי קריאה זו לא נענתה.

2. משלא היתה התקדמות בתחום זה, כינס מנכ"ל המשרד, בשנת 1989, נציגים מהגופים הנוגעים בדבר: המשרד, המרכז למיפוי ישראל, משרד המשפטים, המינהל, והחברות המשכנות הגדולות. הם נתבקשו לדון ולגבש המלצות על דרכי פעולה לקיצורם ולהחשתם של הליכי הרישום. ההמלצות הוגשו לשר המשפטים ביולי 1989, ובהן הצעה לשינויי חקיקה, שעיקרם: הארכת תוקפו של חוק שיכונים ציבוריים (הוראת שעה), התשכ"ה-1964, לשם הקלת הליכי רישום הזכויות גם בדירות

שהוחל בבנייתן לאחר נובמבר 1981; והצעות במישור הארגוני והתקציבי, לשיפור ההיערכות לרישום הזכויות בדירות. ההמלצות לא יושמו.

ב-1990, בתחילתו של גל העלייה הגדול, ועם התחלת הבנייה רחבת ההיקף, לא היו המשרד ושאר הגורמים הנוגעים בדבר ערוכים לחיסול הפיגור ברישום הזכויות בבנייה מהעבר ולהתמודדות עם צורכי הרישום של הבנייה החדשה, כאחד. יצוין, שאת הבנייה החדשה מסר המשרד לכ-260 חברות משכנות, ובהן רבות בלא ניסיון קודם ברישום זכויות רוכשים בבנייה הציבורית. בעניין החברות המשכנות, חוסן הכלכלי וניסיון בתחום הבנייה, ראה הפרק "חברות משכנות וסדרי הפעלתן" בדוח שנתי 42, עמ' 173.

3. בעקבות דיונים במשרד ובמינהל ונוכח המלצותיו של צוות בין-משרדי שמינתה, קיבלה הממשלה, ב-14.7.91, החלטה שאלה עיקריה:

- (א) המינהל יהיה אחראי להגשת הבקשות לרישום זכויות החכירה בלשכת רישום המקרקעין לגבי דירות שייבנו על אדמות שבניהול. עד לרישום הזכויות כאמור יתבצע רישום הזכויות בדירות אלה במינהל.
- (ב) המינהל ייערך לקיום מעקב סדיר ומתועד אחר הרישום, כאמור.
- (ג) המינהל יהיה רשאי לגבות מהחוכרים את הוצאות הרישום כאמור. הכספים שייגבו יופקדו במשרד האוצר.
- (ד) יוקם צוות היגוי - בהרכב נציגים ממשרד הפנים, המשרד, המינהל, המרכז למיפוי ישראל ומשרד המשפטים - שתפקידו לתאם את הפעולות הנדרשות לצורך הרישום.
- (ה) המשרד ייזום תיקוני חקיקה הכרוכים בביצוע החלטה זו, לרבות תיקונים בחוק שיכונים ציבוריים (הוראת שעה), התשכ"ה-1964.

בסוף אוקטובר 1991 מינה שר הבינוי והשיכון צוות היגוי בין-משרדי לתיאום פעולות הרישום (להלן - הצוות) בראשותו של נציג המינהל. ארבעת המשתתפים האחרים היו: שני נציגים של המשרד, אחד מהם מהמרכז למיפוי ישראל; נציג משרד המשפטים; ונציג משרד הפנים.

בדומה לצוותים ולוועדות אחרים שעסקו בנושא רישום הזכויות בדירות בעבר, המליץ גם צוות ההיגוי על הארכת תוקפו של חוק רישום שיכונים ציבוריים (הוראת שעה), התשכ"ה-1964, ועל דרכים חלופיות להחשת הליכי הרישום, אם התוקף לא יוארך. אחת הדרכים שהומלצו היתה להקים מרכז לרישום עירוני, אשר פעולותיו לרישום הזכויות ימומנו מדמי הרישום שייגבו מרוכשי הדירות. כן נבדקה האפשרות להעביר את רישום הזכויות בדירות מחברות משכנות לחברות משכנות אחרות - שהן חברות השיכון הממשלתיות והציבוריות הגדולות.

על אף מאמצי המינהל לקדם את ביצוע הרישום, לא מומשו הצעות אלה עד סוף 1992, זולת ההצעה להקים את המרכז לרישום עירוני, שהחל לפעול בנובמבר 1992.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מדצמבר 1992, מסר המינהל שהמרכז לרישום עירוני עוסק בריכוז מידע ונתונים על הבנייה הציבורית מאז 1990, לקראת ביצוע הליכי רישום הזכויות בדירות אלה. פעילות זו כוללת איתור הסכמים וחוזי פיתוח שעליהם חתמו המינהל ויזמי בנייה; איסוף תכניות בניין ערים מפורטות של אתרים חדשים; וריכוז תוצאות מדידות שנעשו באתרי בנייה לצורך הזמנת תכניות לרישום פרצלציה.

4. יוצא, שההתארגנות למילוי החלטות הממשלה מיולי 1991 לא הושלמה עד סוף 1992; טרם נקבעו הסדרים להעברת דמי הרישום מהחברות המשכנות לחשב הכללי; ולא אושרו תיקוני חקיקה או הסדרים חלופיים להחשת הליכי הרישום.

בהעדר היערכות מתאימה לרישום הזכויות בדירות בעוד מועד, קיים חשש שחברות משכנות שנקלעו לקשיים כספיים לא יעמדו בהתחייבויותיהן ולא ירשמו את זכויות הרוכשים בדירות, כפי שכבר קרה בעבר.

לדעת מבקר המדינה, על המשרד והמינהל להשלים את ההתארגנות ליישום החלטת הממשלה האמורה, וכך בכך לנקוט צעדים לאכיפת ביצוע התחייבויותיהן של החברות המשכנות, על פי ההסכמים עם המינהל והמשרד לרשום את הזכויות בדירות.

דמי טיפול בהעברת זכויות בדירות

1. עקב הפיגור הניכר ברישום זכויות רוכשי הדירות בפנקס המקרקעין, כמפורט לעיל, נוצר בארץ מצב שבו מתנהלות למעשה, זו בצד זו, שתי מערכות רישום של זכויות בדירות; האחת - מערכת הרישום, המתנהלת על פי חוק, בפנקסי המקרקעין שבלשכת רישום המקרקעין, והאחרת - מערכת רישום פנימית המתנהלת בחברות המשכנות, אשר מכרו את הדירות לציבור. הרישום הפנימי בחברות המשכנות מקיף רכבות דירות, ובהן שנכנו לפני עשרות שנים, ושטרם נרשמו הזכויות לגביהן בפנקס המקרקעין.

פנקסי המקרקעין מתנהלים בהתאם להוראות חוק המקרקעין והתקנות על פיו. הם פתוחים לעיון בפני הציבור; על פי החוק הרישום בפנקסים לגבי מקרקעין מוסדרים יהווה ראייה חותכת לתוכנו, בכפוף להוראות פקודת הסדר זכויות במקרקעין [נוסח חדש], התשכ"ט-1969. בפנקסים אלה נרשמים עסקאות במקרקעין, שעבודים והערות אזהרה. לעומתם הרישום הפנימי בחברות המשכנות אינו מתנהל על פי כללים אלה; הרישום אינו מוסדר בחיקוק ואין ודאות שהוא משקף נאמנה את הזכויות בנכס.

2. החברות המשכנות גובות מרוכשי הדירות תשלומים בגין פעולות רישום שונות, כמו העברת זכויות בדירה מזייר אחד למשנהו, וזאת בנוסף לתשלום הנגבה מהרוכש הראשון עבור רישום הזכויות בפנקסי המקרקעין. אולם בשונה מהאגרות בלשכות מירשם המקרקעין, הנקבעות על פי החוק, אין מוטלות על החברות המשכנות מגבלות חוקיות או הנחיות מחייבות אחרות ביחס לתעריפי שירותים אלה וגם אין פיקוח ציבורי לגביהם.

(א) כל אחת מהחברות קובעת לעצמה, במועד מכירת הדירה לרוכש הראשון, את שיעור דמי הרישום שבו יחוייב הרוכש בעבור רישום זכויותיו בפנקס המקרקעין. דמי רישום אלה מחושבים לרוב באחוזים ממחיר הדירה, ושיעורם נע בין 0.5% ל-1.25% בחברות הממשליות, כמו עמידר ושיכון ופיתוח לישראל, ושיעורם גבוה יותר בחברות משכנות אחרות. תשלומים אלה מצטברים לסכומים ניכרים הנשארים בידי החברות המשכנות במשך שנים, כל עוד לא הושלם תהליך הרישום.

(ב) תעריפי דמי הטיפול בחברות המשכנות עבור הרישום של העברת הזכויות בנכס מיד ליד, ועבור רישום התחייבויות לרישום משכנתא גבוהים פי כמה מאגרות הנגבות בלשכות רישום המקרקעין; חברת עמידר גובה בעבור רישום העברת זכויות ורישום התחייבות לרשום משכנתא סכום של 370 ש"ח, לעומת אגרה של 150 ש"ח עבור אותו שירות בלשכות רישום המקרקעין. חברות משכנות אחרות מחייבות את רוכשי הדירות בגין שירותים אלה בסכומים של עד 600 ש"ח ויותר. יש גם חברות המחשבות את דמי הטיפול באחוזים מערך עסקת העברת הזכויות, ולא בסכום מוחלט, לפיכך דמי הטיפול אינם קבועים, אלא משתנים לפי ערך הנכס נשוא העברת הזכויות. אופן חישוב זה אינו מוצדק מבחינה עניינית, שכן אין קשר ישיר בין הוצאות החברה לביצוע הפעולות הכרוכות בהעברת הזכויות לבין מחיר הדירה, נשוא ההעברה.

(ג) מתלונות שהיפנו רוכשי דירות לנציבות תלונות הציבור שבמשרד מבקר המדינה (להלן - הנציבות) ולמינהל על תעריפי דמי טיפול גבוהים במיוחד בחברות משכנות עבור העברת זכויות בדירות מיד ליד מתברר, שרוכשי דירות נדרשו לשלם עבור שירותים אלה סכומים של אלפי שקלים; במקרה אחד 4,500 ש"ח, ובמקרה אחר - סכום שווה ערך ל-3,500 דולר אשר הופחת, בהתערבות המינהל, ל-1,750 דולר.

(ד) בעקבות אחת התלונות, פנתה הנציבות לאגף רישום והסדר מקרקעין במשרד המשפטים וביקשה לדעת אם קיימות הנחיות מטעם משרד המשפטים בעניין דמי הטיפול בגין רישום העברת זכויות בדירות מיד ליד בחברות המשכנות. משרד המשפטים השיב, שלדעתו מנועות רשויות המירשם מלהתערב בעניין זה, בהיותו נוגע לניהול רישומים פנימיים בחברות המשכנות. תשובה דומה קיבלה הנציבות מהמשרד, ובה נאמר שאין הוא רואה עצמו כמי שצריך להתערב במישרין בשירות ניהול רישום הזכויות בידי החברות.

הנציבות סיכמה עמדתה באומרה, שהואיל ונושא זה אינו מוסדר בחוק וכיוון שמחירי השירות אינם בפקוק ושום גוף אינו רואה עצמו אחראי לפעולות החברות הנ"ל, היא מציעה שהנושא בכללותו ייבדק בידי משרד מבקר המדינה.

3. בתחילת 1990 הוגשו בכנסת שתי שאילתות לשר הבינוי והשיכון, בעניין דמי הטיפול בהעברת זכויות, שנוטלות החברות המשכנות: השר נתבקש להסביר מדוע אין תעריפים אחידים לשירות זה; האם קבע השר עמלה קבועה כדמי טיפול, ואם לאו - מה בכוונתו לעשות כדי שדמי הטיפול בכל החברות המשכנות "יהיו סכום זהה בעבור טיפול זהה". תשובת השר לשאלות היתה, כי החברות המשכנות פועלות כמעין "לשכת רישום מקרקעין" ומקיימות מעקב שוטף אחר העברת זכויות המשתכנים בנכס, דבר הכרוך בהוצאות מינהליות; דמי הטיפול נועדו לכסות הוצאות אלו, ושיעורם נקבע בידי החברה, כל אחת לפי היקף פעילותה; לא ניתן לקבוע שיעור אחיד לדמי הטיפול, משום שלכל חברה יש הוצאות שונות עקב פעילות שונה.

מן הראוי שהמשרד יתן את הדעת לצורך לקבוע בחוזה הפרוגרמה כללים ברורים ומחייבים בעניין דמי הטיפול בגין רישום העברת הזכויות בדירות מיד ליד. הגבלת תעריפי שירותי החברות המשכנות חשובה גם מהיבט נוסף - יצירת תמריץ להחשת הליכי הרישום בידי החברות, שכן רמת התעריפים הקיימת אינה מעודדת את החברות להזדרז ולהוציא מידיהן את ניהול רישום הזכויות לגבי דירות אלה.



ממצאי הביקורת הנוכחית, כמו גם ממצאים מביקורות קודמות של משרד מבקר המדינה מורים, שאף כי בשנים האחרונות הצטמצם הפיגור ברישום זכויות הרוכשים בדירות שנבנו לפני עשור ויותר, עדיין נותרו דירות רבות מהבנייה מאותה תקופה שהזכויות בהן טרם נרשמו. זאת על אף קיומו של חוק רישום שיכונים ציבוריים, שנחקק כדי לאפשר רישום הזכויות בדירות אלה מהבנייה הציבורית. היקפו של הפיגור ברישום, ביחס לכ-560,000 דירות שבנייתן החלה לפני סוף שנת 1981, מגיע לכדי יותר מ-200,000 דירות.

על פי חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, עיסקה במקרקעין טעונה רישום ועיסקה שלא נגמרה ברישום רואים אותה כהתחייבות לעשות עיסקה. בהעדר רישום, אין לרוכש זכויות קנייניות בנכס וזכויותיו אינן מוגנות הגנה מלאה.

גם מבחינת האינטרס הציבורי אין להשלים עם מצב זה. כבר קבע מבקר המדינה, בדוחות קודמים, שמצב שבו שינויי הבעלות בזכויות בדירות אינם באים לידי ביטוי ברישום כדין נוגד את האינטרס הציבורי, המחייב עריכת רישום מהיר ומסודר של הזכויות לשם הבטחת היציבות המשפטית, הכלכלית והמינהלית.

נוכח האמור, ובהתחשב בתוספת של רבבות הדירות שנבנו בשנים 1990 - 1992 בידי חברות משכנות שטרם התנסו ברישום הזכויות בבנייה הציבורית, הפקידה הממשלה, ביולי 1991, בידי רשויות המדינה, ובראשן מינהל מקרקעי ישראל, את הטיפול ברישום הזכויות בדירות מהבנייה החדשה. אולם מהביקורת עולה, כי יישומה של החלטה זו עדיין לא הושלם, אף שהמינהל השקיע בכך מאמצים ניכרים.

על המינהל, ביחד עם המשרד והגורמים הנוגעים בדבר, לעשות כל שביכולתם לחיסול הפיגור ברישום זכויות הרוכשים בדירות וליישום מהיר של החלטת הממשלה בדבר רישום הזכויות בבנייה החדשה.

בנייה קלה

ריכוז ממצאים

ביוני ובאוגוסט 1990 אישרה הממשלה את רכישתם של 9,000 בתים מוכנים, העשויים מאלמנטים שמשקלם קטן ביחס לבנייה הקונבנציונלית, בדרך כלל מעץ, (להלן - בתים קלים), כדי לספק פתרונות דיור מהירים לביקושים שהיו באותה עת. לכיסוי הרכישה והוצאות הפיתוח אושרה בסוף 1990 הרשאה להתחייב בסך 900 מיליון ש"ח. בפועל רכש משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) עד סוף שנת 1991, 10,970 בתים קלים צמודי קרקע בשטח 60 מ"ר כל בית. כ-50% מהבתים הקלים הוקמו ביישובים בנגב, 33% בקיבוצים, מושבים ומחוץ לקו הירוק, והיתרה של כ-17% מחולקת בין מחוזות הגליל, ירושלים והמרכז.

המשרד כלל בחוזים עם ספקי הבתים הקלים תנאים שונים מאלה שנכללו במכרזים, מבלי שהדבר הובא לידיעת כל המשתתפים בו, וזאת בניגוד להוראות בענייני כספים ומשק של החשב הכללי ודיני המכרזים.

המשרד הועיד את הבתים לאכלוס מינואר 1991 ואילך. עד סוף ינואר 1993, נמכרו 2,200 בתים ואוכלסו 862 בלבד. אכלוסם של רוב הבתים הנותרים נצפה רק באמצע 1993.

הפיגורים בביצוע עבודות הפיתוח באתרי הבתים הקלים גרמו להעדר יכולת אכלוס, הפסד הכנסות כתוצאה מאי שיווק, ותוספת הוצאות למשרד בגין שמירה, ביטוח ואחזקה.

במועדי ההתקשרות עם הספקים, לא עמדו חלק מרכיבי הבתים הקלים שהוזמנו מחוץ לארץ בדרישות תקנים רשמיים. לכן ייבואם, רישויים ומכירתם היו אסורים על פי חוק התקנים וחוק התכנון והבנייה. רק כשנה לאחר הזמנתם הותקנו צווים ותקנות שהסדירו הליכים אלה, בתנאי שהבתים יאושרו בידי מכון התקנים. עד אמצע יוני 1992, אישר מכון התקנים רק 56% מבין 10,970 הבתים שהמשרד הזמין.

המשרד אישר, במרבית המקרים, תכנון הרחבת הבית בעתיד בצד המבנה הקיים, ולא מעליו, אף שהדבר כרוך באובדן חלק ניכר מהחצר, צמצום הפרטיות ובאי ניצול ביסוס יקר שכבר בוצע.

במאות בתים קלים, שהוקמו בחמישה אתרים שונים, בוצע הגובה הפנימי של התקרה מתחת ל-2.4 מ', שהוא הגובה המזערי שהותר בתקנות לגבי בנייה מסוג זה. לאחר מעשה תוקנו התקנות והותאמו לגובה הבתים בפועל, אך עדיין נותרו כ-200 בתים הנמוכים אף מהגובה המזערי החדש, ולגביהם לא ניתן להוציא היתר בנייה.

בחוזים עם ספקי הבתים לא נקבע משך האחריות על הבתים לתקופה המירבית המוטלת בחוק המכר (דירות) על המוכר; כתוצאה מכך ייתכן שיהיו למשרד בעתיד הוצאות ניכרות.



בגבור העלייה לארץ בסוף 1989, בדק המשרד אפשרות לייבוא בתים מוכנים מאלמנטים קלים, בדרך כלל מעץ, שניתן להרכיבם בזמן קצר, כדי להבטיח פתרונות דיור לעולים ולנזקקים. בפברואר

1990 החליט המשרד להכין תכנית חירום ל-30,000 בתים כאלה ולהציבם באתרים שתוכננו לבנייה רגילה, ועל ידי כך לקצר בהליכי התכנון והביצוע ולהחיש את מסירת הבתים לאכלוס.

בסוף יוני 1990 החליטה הממשלה על רכישת 3,000 בתים קלים, ובראשית אוגוסט 1990 - עוד 6,000. באותו חודש היו במשרד בהליכי טיפול 25 אתרים שהיה ניתן להקים עליהם 35,000 יחידות דיור, ובכללן בתים קלים. בלוח הזמנים שתכנן המשרד להשלמת עבודות הבנייה והפיתוח באתרים נקבע, שאכלוס הבתים יחל בינואר 1991.

בעקבות החלטות הממשלה, פרסם המשרד ביולי 1990 מכרז לרכישת בתים קלים מייבוא (להלן - מכרז א'); מכרז נוסף בספטמבר 1990 לרכישת בתים מייבוא (להלן - מכרז ב'); ובאוקטובר 1990 - מכרז לרכישת בתים קלים תוצרת הארץ (להלן - מכרז ג'). בעקבות מכרזים אלו הזמין המשרד 10,970 בתים. ההרשאה להתחייב, שאושרה למשרד בסוף שנת 1990 לרכישת הבתים ולביצוע עבודות הפיתוח, הסתכמה ב-900 מיליון ש"ח, והתייחסה לרכישת 9,000 בתים בלבד שאישרה הממשלה.

בדוח שנתי 41 (עמ' 125 - 128), הובאו ממצאי ביקורת מבדיקה ראשונה שנעשתה לגבי טיפולו של המשרד במכרז א'. בחודשים יוני - ספטמבר 1992 בדק משרד מבקר המדינה את המשך פעולות המשרד לרכישה והצבה של בתים קלים מייבוא ומייצור מקומי. נבדקו בעיקר הנושאים האלה: התנאים שנקבעו בחוזים עם הספקים, לעומת תנאי המכרזים; לוח הזמנים לביצוע הפרויקט ויישומו; הליכי בקרת איכות הבתים והפיקוח על הקמתם; והיערכות המשרד לאחזקת הבתים והרחבתם בעתיד.

חתימת החוזים

הביקורת העלתה, כי בחוזים שחתם המשרד עם ספקי הבתים הקלים, שונו תנאים מהותיים, לעומת אלה שנקבעו בתנאי המכרז. תנאים אלה הובאו לידיעתם של כמה ספקים שנבחרו מכלל המציעים, ועמם בלבד נשא ונתן המשרד על בסיס התנאים החדשים:

1. במהלך המשא ומתן עם אותם הספקים, העלה המשרד דרישות לשינויים במפרט הטכני שפורסם במכרז א', כגון ברמת הבידוד הטרמי, בחיפוי קרמיקה במטבח ובשירותים, ובפיתוח החצרות, דבר שהביא לשיפור באיכות המוצר שהתבקש באותו מכרז.

2. בנוסח החוזה המוצע, שצורף למכרז א' כחלק בלתי נפרד מתנאיו, נקבע, כי הספק ימסור למשרד את הבית כשהוא מושלם ומוכן למגורים; המחיר בהצעות הספקים היה אמור לכלול את המרכיבים העיקריים של הבית, לרבות ביסוסו על כלונסאות, לפי הצורך. הביקורת העלתה, כי בחוזים שחתם המשרד עם הספקים שזכו במכרז, נקבע המחיר לבית עם ביסוס אחיד (רצפת יסוד מונחת על מצע מהודק). עם זאת נקבע בחוזים שנחתמו, כי אם יתברר שיש צורך בכלונסאות או בעבודות ביסוס נוספות, יסכימו המשרד והספק על סכום נוסף שישלם המשרד לספק בגין ביצוע זה, ועל הארכת לוח הזמנים של העבודות.

3. בחוזים שחתם המשרד עם הספקים, בשלושת המכרזים, נעשו גם שינויים מהותיים לגבי מועדי התשלום, לעומת אלה שנקבעו בתנאים המקוריים של המכרז: הועלו המקדמות וקוצר משך הזמן לבדיקת החשבונות ותשלומם.

4. בחוזים שנחתמו עם הזוכים במכרז ג' הקל המשרד בתנאי, שנדרש במכרז, בעניין הערבות הבנקאית (או של חברת הביטוח) שנדרשו הספקים לתת כדי להבטיח את ביצוע עבודות הבדק. ההקלה נגעה הן לסכום הערבות והן למשכה.

בתשובתו מאוקטובר 1992 למשרד מבקר המדינה הסביר המשרד, כי לאחר פרסום מכרז א' החליט מנכ"ל המשרד להתיר למשתתפים בו להגיש הסתייגויות, וכתוצאה מכך הסתייגו אחדים מהמציעים גם מתנאי התשלום. עוד הוסיף, כי הטיפול בתחום האשראי נעשה לאחר המכרז, ולאחר שנוצרו

מגעים בין החשב הכללי במשרד האוצר לבין הגורמים הבנקאיים הבין-לאומיים שהיו אמורים לספק את האשראי. המשא ומתן עם נציגי החשב הכללי כלל את כל תנאי המימון, ובכלל זה נושא מועדי התשלום.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר החשב הכללי, כי "צוות מטעמו אמנם הוביל את הטיפול בנושא קורי האשראי לזמן ארוך, אך בין תנאי האשראי לבין התנאים הכספיים שבמכרז אין ולא כלום". כן קבע החשב הכללי, כי המשרד הוציא צווים להתחלת העבודה לרבים מהזוכים, אף שלא נחתמו גם בידי נציג החשב הכללי כמתחייב, וזאת לפני סיכום התנאים הנוגעים להסתייגויות שהגישו הזוכים ולפני חתימת החוזים. דבר זה גרם, למעשה, להסכמה להסתייגויות, ונוצר מצב, לטענת החשב הכללי, שבו המדינה היתה מחויבת לתנאים מעל למה שנקבע במכרז המקורי, ונשאה ונתנה מעמדת נחיתות.

לדעת מבקר המדינה, תשובת המשרד אינה מצביעה על קיום המכרזים בתנאי תחרות הוגנת לכל המשתתפים בהם. תנאי יסוד לקיום תחרות הוגנת הוא מסירת מידע זהה למעוניינים לגשת למכרז, כדי להבטיח שוויון הסיכויים לכל המשתתפים ולאפשר הגשת הצעות מחיר על בסיס אחיד. אם מסיבה כלשהי מתעוררות הסתייגויות לגבי תנאי המכרז או נתוניו, אפשר לבטל מכרז ולנסח מחדש את תנאיו. אם מתברר שהנסיבות מיוחדות ואינן מאפשרות או מצדיקות זאת, יש לדאוג שכל שינוי מהותי בתנאי המכרז יובא בעוד מועד לידיעת משתתפיו, כדי שתניתן להם הזדמנות לתקן את הצעותיהם בהתאם. שינוי התנאים, לרבות תנאי התשלום, בדרך של משא ומתן, שם לאל את עקרונות המכרז, וספק אם המחיר הכולל שהושג במשא ומתן הוא המחיר הטוב ביותר.

יש לציין, כי כבר ברוח שנתי 41 (עמ' 128), נדונו סדרי ניהול מכרז א', ונקבע, שאם כי הזמנת הבתים המוכנים (בנייה קלה) פורסמה כמכרז, הרי שלפי תוכנה - שילוב מלכתחילה של הליך של מו"מ, לפי אמות מידה לא מוגדרות מראש - ולפי הדרך בה טופלו ההצעות בפועל, לא היה למעשה מכרז התואם הוראות התכ"ם לגבי מכרזים ודרישות דיני המכרזים.

לוח הזמנים ויישומו

1. בשלושת המכרזים שפרסם המשרד, הוא דרש מהמציעים להתחייב לסיים את הצבת הבתים כשהם מוכנים לאכלוס מסוף דצמבר 1990 (במכרז א') עד סוף אפריל 1991 (במכרזים ב' ו-ג'). בחוזים התחייבו הספקים שזכו במכרזים להקים את הבתים ולבצע חלק מפיתוח החצרות. עבודות הפיתוח הכללי באתרים היו באחריות המשרד, ונעשו בידי קבלנים אחרים. את השלמת פיתוח החצרות הטיל המשרד בחלקו על הספקים ובחלקו על קבלני פיתוח אחרים. התברר, כי המשרד לא תיאם בין עבודות הבנייה לבין עבודות הפיתוח, כך שיבטיחו את סיומן של העבודות על פי לוח הזמנים שתכנן.

מרבית הבתים נמסרו למשרד בסוף 1991 ובמהלך 1992. עד סוף ינואר 1993, כשנתיים לאחר המועד שנקבע במכרז א' למסירת הבתים, אוכלסו 733 מבין 2,160 הבתים שהוזמנו במכרז זה. עד לאותו מועד, 20 חודשים לאחר המועד הסופי שנקבע במכרזים ב' ו-ג', אוכלסו רק 129 מכ-8,800 הבתים שהוזמנו בעקבות שני מכרזים אלה. עד לאותו מועד נמכרו כ-2,200 בתים, אולם פיגורים בביצוע עבודות התשתית ופיתוח החצרות באתרים עיכבו את האכלוס של בתים שכבר נמכרו ואת השיווק של בתים אחרים שהקמתם הסתיימה, אך טרם חוברו למערכות מים, ביוב וחשמל.

חברת שיכון ופיתוח בע"מ (להלן - חברת שו"פ), שעליה הטיל המשרד לשווק את הבתים הקלים, ערכה תחזיות לאכלוס הבתים משלושת המכרזים, ומהן עולה כי את יתרת הבתים יהיה ניתן לשווק ולאכלס במועדים שונים עד יוני 1993, בפיגור ממוצע של שנתיים וחצי, לעומת התכנון של המשרד.

2. הביקורת העלתה, שמשך הקמת הבתים הקלים, שנקבע בחוזים לחמישה חודשים, היה במקרים רבים כפול מזה, אפילו בלי ביצוע פיתוח החצרות שחלקו נכלל בחוזה עם הספקים.

גם ההפרדה בין עבודות הבנייה לחלק מעבודות פיתוח החצרות, תרמה לעיכובים בהשלמת הפרויקט. הפיגורים הגדולים היו בעבודות הפיתוח הכללי, שהן באחריות המשרד. בכמה אתרים היה הפער בין מועדי גמר הקמת הבתים למועדי גמר עבודות הפיתוח הכללי למעלה משנה. כתוצאה מכך נוצר פיגור ניכר באפשרות שיווק הבתים, דבר שהיה כרוך בהפסד הכנסה ובהוצאות נוספות לשמירה, ביטוח, ואחזקה של בתים ריקים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מדצמבר 1992, הסביר המשרד את החריגות מלוח הזמנים של הפרויקט בחוסר ניסיונו ביישום הבנייה הקלה, בהעדר תקציב לתשתיות כלליות ולפיתוח חצרות, בקשיים טכניים באישור התכנון של ספקים שלא הכירו את תנאי הארץ, ובתנאי החורף הקשה בשנת 1991.

תשובה זו, לדעת מבקר המדינה, היא חלקית בלבד. חוסר התקציב לפיתוח כללי ופיתוח חצרות, שהיה לטענת המשרד בין הסיבות העיקריות לפיגורים בלוח הזמנים, נבע, בין השאר, מהצורך לבצע עבודות פיתוח בכ-2,000 בתים קלים נוסף על 9,000 הבתים שעליהם החליטה הממשלה. כמו כן נמצא, שעלות הפיתוח ליחידת דיור היתה גבוהה מהתקציב שאושר לכך, ואשר התבסס על הצעה שהגיש המשרד לממשלה (ראה דוח שנתי 42 בעניין התקציב כתכנית וככלי דיווח ובקרה על פעולות המשרד, עמ' 163 - 172). גם כאשר בסוף 1991 אישר משרד האוצר תקציב נוסף להשלמת אתרי בנייה שמומנו במלואם מתקציב המדינה, לא הוחש הביצוע. ביולי 1992 היו אתרי בנייה קלה, אשר לגביהם טרם נחתמו חוזים עם קבלנים לביצוע עבודות פיתוח.

ממצאי הביקורת עולה, שהמשרד לא השכיל לנצל את אחד היתרונות היחסיים של הבנייה הקלה - משך הקמה קצר, שגם היה העילה לרכישתם. באתרים שבהם נבנו בתים קלים בצד בתים באותו גודל מבנייה רגילה וטרומית - הושלמו הבנייה והמסירה של האחרונים, חודשים מספר לפני הבתים הקלים. כאמור, הפיגורים הגדולים נבעו בעיקר מתכנון לקוי של המשרד לביצוע עבודות הפיתוח באתרי הבנייה, אף על פי שלמשרד ניסיון רב בעבודות כאלה (ליקוי דומה נמצא גם בפרויקט רכישתם והצבתם של קרוואנים ומגורונים - ראה דוח שנתי 42, עמ' 239).

בקרת איכות הבתים

העדר ידע וניסיון בארץ, במשרד ומחוץ לו, בבניית בתים קלים, הצריך הפעלת גורמים מקצועיים לקביעת המפרטים, המלאכות, והמוצר המוגמר שיש לדרוש מן הספקים, והפעלת פיקוח ובקרה על אלה. לשם כך שכר המשרד את שירותיו של גורם חוץ, שעיקר התמחותו בתחום הארגון והניהול יותר מאשר בתחום ההנדסי, כדי לייעץ לו בכל הנושאים שלעיל, ובנושאים אחרים. משרד מבקר המדינה בדק את מנגנוני הפיקוח והבקרה שליוו את הבנייה הקלה.

הביקורת העלתה, כי בשלושת המכרזים שפרסם, נאלץ המשרד לבצע שינויים והבהרות במועדים שלאחר פרסומם, כשהתברר לו שהמפרטים של הבתים לוקים בחסר. בהכנת המפרטים למכרזים א' ו-ב' לא התייעץ המשרד עם המכון הלאומי לחקר הבנייה בטכניון, ואף לא נעזר במפרט תפקודי לבנייה קלה, שהכין ופרסם המכון ביולי 1990, על פי הזמנת המשרד. במכרז ג' דרש המשרד מהספקים לאשר את שיטת הבנייה שהציעו במכון הלאומי לחקר הבנייה. התברר, כי בכמה מהמקרים הושלמו הבתים לפני האישור דלעיל.

בקרת תקנים ומפרטים

1. במועד פרסום המכרזים, ובמועדי ההתקשרות עם הספקים, לא עמדו חלק מרכיבי הבתים שהוזמנו בדרישות תקנים רשמיים, ולכן ייבואם ומכירתם היו אסורים על פי חוק התקנים, התשי"ג-1953. מאותו טעם לא היה ניתן, באותו מועד, לתת היתר בנייה להקמתם של אותם בתים על פי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.

רק באוקטובר 1991 הותקנו צו התקנים (בתים מבנייה קלה - פטור ממילוי אחר דרישות תקנות רשמיים), התשנ"ב-1991, וצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (בתים מבנייה קלה), התשנ"ב-1991, המתיר ייבוא ומכירה של הבתים שיובאו במסגרת המכרזים, גם אם אינם עומדים בדרישות התקנים הרשמיים, ובלבד שמכון התקנים אישר את עמידתם בדרישות מפרט שפרסם בפברואר 1991. במאי של אותה שנה הותקנו תקנות התכנון והבנייה (בנייה קלה, הוראת שעה), התשנ"א-1991, המאפשרות מתן היתר בנייה לבתים אלה, אם עמדו בדרישות אותו מפרט.

הביקורת העלתה, כי עד אמצע יוני 1992 ניתן אישור מכון התקנים רק ל-774 בתים של ארבעה ספקים, מבין 2,160 בתים שהוזמנו במסגרת מכרז א' מאחד עשר ספקים. לבתים של שלושה ספקים (כ-500 יחידות), שכבר אוכלסו באותו מועד, לא ניתן אישור מכון התקנים, ומכאן, שלא היה ניתן, על פי צו הפיקוח על מצרכים ושירותים וצו התקנים, לייבא ולמכור אותם. במכרז ב', שבו הוזמנו 6,850 בתים מ-27 ספקים, אישר מכון התקנים, עד אמצע יוני 1992, 3,225 בתים בלבד של 15 ספקים. במכרז ג' אושרו כל 1,960 הבתים שהוזמנו משמונה ספקים מקומיים.

המשרד הסביר, בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי תהליך בדיקות מכון התקנים הוא ממושך מאוד, מאחר שחלק מהמידע הנדרש התקבל מהיצרנים בחו"ל, וכי המכון לא היה ערוך לביצוע הבדיקות הרבות מאד. אולם הביקורת העלתה, כי התייעוד שמכון התקנים נזקק לו לביצוע בדיקותיו הוגש באיחור רב, בעיקר משום שהמשרד לא האין בספקים להגישם בהקדם.

2. במכרזים לייבוא הבתים נדרשו המציעים להציג אישורים, שהבתים שהם מציעים למשרד עומדים בדרישות התקנים של אחת מהמדינות שפורטו במכרז. התברר, כי המשרד חתם על חוזים עם ספקים שייבאו בתים מארצות, שאינן ברשימה זו, ולפני שבדק אם הם עומדים בדרישות התקנים שביקש.

בקרת תכניות לביצוע

1. על פי נהלי המשרד, תכניות ביצוע של עבודות בנייה ופיתוח של קבלנים הבונים עבור המשרד, חייבות באישור מרכז הבקרה של המשרד. הבקרה על תכנון הבנייה הקלה כללה, בין היתר, את בדיקת השיטה, בדיקת התאמה לתנאי החוזה, בדיקת תכניות עבודה ופרטי בניין, עמידות החומרים והמוצרים במפרטים ובתקנים הרלוונטיים.

הועלה, כי אישור תכניות הביצוע של הספקים שזכו במכרז א' ניתן במרכז הבקרה במשרד רק ביולי 1991 - כשמונה חודשים לאחר חתימת החוזים עמם. במועד זה היתה הבנייה בשלבי ביצוע שונים. כך, לדוגמה, בקרית גת הושלמה הרכבת הבתים לפני קבלת אישור סופי של מרכז הבקרה. גם לאחר ביזור תפקידיו של מרכז הבקרה למחוזות המשרד השונים, התברר, שהאישורים לתכניות ניתנו בחלקם לאחר מעשה. כך, לדוגמה, בבאר שבע אושרו תכניות הביצוע של שלדי בתים קלים רק כשלושה שבועות לפני מסירתם לחברת שו"פ, עם השלמת בנייתם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר המשרד, כי מחוסר ניסיון בנושא גיבש את שיטת הבקרה על הבנייה הקלה תוך כדי הקמתה, והעלה דרישות חדשות לסירוגין, דבר שתתם לעיכובים. עם זאת, לא בוצעה שום עבודה באתרים טרם שאושרה במרכז הבקרה. לכך העירה מבקר המדינה, כי תשובה זו אינה עולה בקנה אחד עם ממצאי הביקורת דלעיל.

2. הביקורת העלתה, כי מרכז הבקרה במשרד הראשי וצוות הבקרה במחוז הנגב שבו הוקמו כ-50% מהבתים, אישרו את תכנון הבתים גם אם לא עמד בדרישות התכנוניות שבמכרזים, כגון: אי שמירת שטח מזערי של חדרים, העדר יציאה לחצר אחורית, אי הקפדה על תכנון פתחים בקירות צדדיים להבטחת פרטיות לדיירים. כן נמצאו מקרים שאושר תכנון פיתוח למגרשים, שצמצם מאוד

את אפשרויות השימוש בחצר הקדמית במגרשים, הקטנים בלאו הכי, כתוצאה מכך, מקצת רוכשי הבתים הקלים יקבלו מוצר נחות, לעומת רוכשי בתים קלים אחרים באותם אתרים.

הבתים הקלים שהזמין המשרד היו בשטח של 60 מ"ר בקומה אחת, והוצבו על מגרשים בשטח של 220 מ"ר - 250 מ"ר. על פי תנאי המכרזים נדרשו הספקים להראות, בתכניות ובתיאור טכני, אפשרויות להרחבת הבתים בעתיד עד לשטח כולל של 120 מ"ר.

בהצעות הספקים, שאישר מרכז הבקרה במשרד וצוות הבקרה במחוז הנגב, נכללו גם תכנונים להרחבת הבתים בעתיד, שאינם תואמים לתנאים הקבועים בתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970 (חריגות בשטח וברוחב חדריים; ברוחב מסדרונות; ובגובה פנימי), ולתכניות מפורטות תקפות באתרים שלהם יועדו בתים אלה (חריגה מהשטח המרבי ומקווי הבניין המותרים). כן אישרה בקרת המשרד הצעות להרחבה, ובהן שטחי מעבר גדולים; חדרי רחצה הפונים במישורין למרכז חדרי מגורים; חדרי מגורים בלא חזית חיצונית או יציאה לחצר; ובתים שבתכנונם לא הובאה בחשבון ההרחבה בעתיד, וביצועה יחייב עבודות פירוק והריסה מרובות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר המשרד, כי מרכז הבקרה בדק את תכנון הבית הבסיסי לפני ההרחבה, על פי דרישות המכרזים והנחיות התכנון שלו, ולא הפעיל בדיקה מפורטת דומה לגבי תכנון ההרחבה, שאושרה ברמה העקרונית כדי להגיע לאחידות חזותית מחייבת של תוספות הבנייה בעתיד. עוד השיב המשרד, בסתירה להסבר שלעיל, כי כל משתכן יוכל בעתיד להרחיב את ביתו לשביעות רצונו בסיוע של אדריכל, תוך התחשבות באילוצי התכנון הקיימים. **לכך העירה מבקר המדינה, כי אם רצה המשרד להבטיח את האחידות החזותית של שכונות הבנייה הקלה, היה עליו לעגן זאת בתכניות המפורטות של אותם אתרים, דבר שלא נעשה במרבית המקרים.** המשרד הסביר עוד, כי במקרים אחדים, שבהם יש סתירה בין התכנית המפורטת שבתוקף לבין התכנון להרחבת הבתים שאישר, בדעתו להגיש לוועדות התכנון שינוי לתכנית המפורטת, כך שתתאים להצעות התכנון להרחבת הבתים, כדי לאפשר קבלת היתרי בנייה בעתיד.

3. הביקורת העלתה, כי במקרים ספורים אישר המשרד את חיזוק השלד לנשיאת קומה נוספת בעתיד, בתוספת מחיר קטנה יחסית (כ-3.5% מערך הבית). במרבית הבתים שהזמין המשרד תוכנן השלד לבית חד-קומתי בלבד. כפועל יוצא, אישר המשרד את תכנית ההרחבה בשתי קומות שייבנו בצד הבית הקיים; זאת בניגוד לדעת איש מקצוע במשרד, שסייר במפעלים ואתרי בתים קלים בחו"ל, והמליץ להרחיב את הבתים בעתיד על ידי הוספת קומה על הבית הקיים, כדי למנוע היווצרות שכונות צפופות. לחלופה של הרחבת הבית בצד הבית הקיים - לעומת הרחבה בקומה שנייה - מגרעות כלהלן: כיסוי מרבית שטח המגרש הקטן, וצמצום אפשרויות השימוש בשטח שנותר בצדי הבית; יצירת חפיפה גדולה של חזיתות בין בתים שכנים ופגיעה בפרטיות; נחיתות בתכנון הבית ושטחי החצר הפנויים, לאחר ההרחבה, לעומת בתים קונבנציונליים זהים באותם אתרים, שתוכננו להרחבה על ידי הוספת קומה.

כאמור, נקבע בחוזה, כי מחיר הבית (כ-67,000 ש"ח בממוצע, במחירי אוגוסט 1990) כולל ביסוס אחיד (רצפת יסוד). כן נקבע בחוזה, כי אם יתברר שיש צורך בכלונסאות או בעבודות ביסוס נוספות, ישלם המשרד לספק תוספת מחיר. במרבית הבתים חייבו תנאי הקרקע ביצוע הביסוס על כלונסאות. הכלונסאות, כפי שתוכננו ובוצעו, מסוגלים לשאת עומס רב בהרבה מהבית הקל שמעליהם, אולם השקעת משאבים זו (סכום של כ-66 מיליון ש"ח, דהיינו כ-6,000 ש"ח לכל בית) לא תנוצל במלואה, נוכח ההחלטה, כי ההרחבה של הבית בעתיד תהא בצד הבית הקיים ולא בקומה נוספת.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר המשרד, כי שקל את אפשרויות ההרחבה שיעמדו לפני המשתכן בעתיד, וכי בפני המשרד עמדה הבעיה של טכנולוגיות הבנייה הקיימות בענף הבנייה ואפשרותו של המשתכן ליישם את הרחבת ביתו בטכנולוגית הבנייה הקלה (בדרך כלל מעץ) שבה נבנה הבית המקורי. הנחת המשרד היתה, שמרבית ההרחבות ייעשו בבנייה קונבנציונלית (בנייה בבולקים ובביטון). לנוכח הקשיים לשלב בין שיטות הבנייה השונות, העדיף המשרד שההרחבה

תיעשה בצד הבית הקיים. המשרד גם החליט, שלא לייקר את הבתים, על ידי השקעה נוספת בחיזוק השלד כהכנה לתוספת קומה שנייה, כדי להקטין במידת האפשר את ההוצאות בשלב הנוכחי.

לדעת מבקר המדינה, הרחבת הבית הוא מעצם טיבו נושא מרכזי החייב להישקל מתוך מבט לעתיד, עוד לפני פרסום המכרז, מקל וחומר - כאשר מדובר בכמות גדולה של בתים צמודי קרקע מסוג זה, אשר מכירתם כרוכה בהקצאה ניכרת של משאב קרקעות המדינה. לפיכך ניתן היה לצפות לשימוש מושכל יותר בחלקות אלה, לרווחת המשתכנים. בנוסף לכך, הרחבתם של אלפי בתים קלים על ידי הוספת קומה בטכנולוגיה קלה מתועשת, הדומה לבית הקיים, היתה מבטיחה את ניצול ההשקעה הניכרת בביסוס הבתים שכבר נעשתה. לו הזמין המשרד מראש את הבתים עם הכנה לתוספת קומה שנייה, סביר להניח שמחירים הבסיסי כמעט לא היה משתנה. בכך היה נמנע הפער בצפיפות הבנייה ליחידת שטח ובאיכות החיים באותו אתר, בין בתים שנבנו בבנייה קלה, שהרחבתם גוזלת משטח המגרש, לבין אלה שנבנו בבנייה קונבנציונלית, שהרחבתם תתבצע בקומה נוספת ותאפשר ניצול יתרת המגרש לרווחת המשתכן, מה גם ששני סוגי הבתים תוכננו לתוחלת חיים של לפחות חמישים שנה.

פיקוח על ההקמה

1. לפיקוח באתר נודעת חשיבות מכרעת. תכליתו להבטיח את איכות המוצר המוגמר. לדוגמה, איטום לקוי בין מרכיבי מעטפת הבית עלול לגרום לעמידות נמוכה של המבנה כולו. תנאי הכרחי ליישום הפיקוח כנדרש הוא הימצאות תכניות עבודה, פרטים ומפרטים לביצוע המבנה, והדרכת מנהלי הפרויקטים מטעם המשרד בסעיפים החשובים שיבטיחו פיקוח יעיל על הביצוע. גם בתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970, נקבע, שלא יתחילו בעבודות בנייה שעליה ניתן היתר, ולא ימשיכו בה, אלא אם בידי מנהל העבודה באתר תכניות הכוללות את כל המסמכים והנתונים.

הביקורת העלתה, כי באתר בבאר שבע סיפק המשרד תכניות לביצוע רק ארבעה חודשים לאחר תחילת העבודות, ובפועל נלמד הנושא תוך כדי הבנייה. גם לאחר מכן חסרו באתר זה תכניות לפרטי עבודות הגמר, שאותם היה אמור המשרד לקבל מהספק, על פי תנאי המכרזים, בתוך 7 - 21 יום ממסירת צו התחלת העבודה.

בתשובתו מדצמבר 1992 הסביר המשרד, כי בשלבים הראשונים של ההרכבה באתרים נכחו נציגים טכניים של היצרנים מחו"ל ועסקו בהדרכה ובפתרון בעיות שהתעוררו. לדעת מבקר המדינה, נוכחות זו ככל שתהיה חשובה, אינה תחליף למפקחים מטעם המשרד המזמין, אשר בידם תכניות מפורטות לפיהן ניתן לבדוק את הביצוע.

2. הגובה הפנימי המזערי המחייב של חדרי מגורים, כפי שנקבע בתקנות התכנון והבנייה, הוא 2.5 מ'. אף על פי כן הזמין המשרד וקיבל בתים שגובהם הפנימי קטן יותר. רק במאי 1991, לאחר הזמנת הבתים, הותקנו, כאמור, תקנות התכנון והבנייה (בנייה קלה - הוראת שעה), התשנ"א-1991 (להלן - תקנות הבנייה הקלה), ונקבע, כי בבנייה קלה הגובה הפנימי המזערי של חדר מגורים ומטבח לא יפחת מ-2.4 מ'. הביקורת העלתה, כי במאות בתים של חמישה ספקים באתרים נפרדים, שנבנו לאחר פרסום התקנות, הגובה הפנימי פחות מ-2.4 מ'. מנהלי הפרויקטים והמפקחים לא מנעו את הליקוי בעוד מועד, ורק ספקים אחדים תקנו אותו, כשנתגלה. יוצא, שלמשרד לא היתה אפשרות להסדיר את רישויים של כמה מבתים אלה, שנבנו בלא היתר, ובתים שנבנו בהיתר, חרגו מתנאיו.

במצב דברים זה, פנה המשרד לשר הפנים בבקשה לשנות את התקנה הנוגעת לגובה המזערי, כדי להתאים את המצב החוקי למצב בשטח. ביוני 1992, תיקן שר הפנים, על פי המלצת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, את תקנות הבנייה הקלה. לפי התיקון, אם הבנייה הקלה הושלמה עד ראשית מאי 1992, הגובה המזערי המותר הוא 2.375 מ'.

התברר, שגם שינוי זה לא פתר את בעיית הגובה הפנימי לחלוטין, ולהערכת המשרד, עדיין נותרו כ-200 בתים שגובהם הפנימי אף פחות מ-2.375 מ'. בראשית יולי 1992, פנה מנכ"ל המשרד למנכ"ל משרד הפנים בבקשה לשינוי נוסף בתקנות, ולהקטנת הגובה המזערי הפנימי המותר לבנייה הקלה ל-2.35 מ'. בהתאם להמלצת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, דחה שר הפנים את הבקשה.

לדעת מבקר המדינה, על המשרד היה לדאוג מלכתחילה שספקים יעמדו בדרישות התקנות לתכנון ובנייה, ולא להתאים בדיעבד את הדרישות לביצוע בפועל.

תחזוקת הבתים

הדירה היא נכס רב ערך לרוכש, ותחזוקתה מיועדת לשמור על ערכה, תיפקודה וחזותה. תחזוקה נאותה עשויה למנוע בלאי מואץ ולחסוך הוצאות ניכרות. הדבר נכון בייחוד בבתי הקלים, בעיקר מהסיבות האלה: היתכנות ליקויים המתהווים מתחת לציפויים העוטפים את שלד המבנה, העלולים לפגוע בשלד ובמעטפת ולגרום נזקים, אשר מחייבים שיקום בעלות ניכרת; העדר מסורת של דיור בבתי קלים בארץ וניסיון בתחזוקתם; העדר בעלי מקצוע מתאימים לסוג זה של בנייה ביישובי הפריפריה, שבהם נבנו רוב הבתים הקלים; החלטת המשרד להשכיר בתים קלים אשר לא יימכרו והחשש לבלאי מואץ בהם, משום שמעורבותו של שוכר בתחזוקת דירה היא בדרך כלל פחותה מזו של רוכש. מכאן החשיבות הרבה להבטחת תחזוקתם של בתים כאלה ולמתן שירותים מתאימים, כדי למנוע, לאתר ולתקן ליקויים המתגלים בהם, לשמירה על תוחלת חייהם, שתוכננה ל-50 שנה לפחות. משרד מבקר המדינה בדק את היערכות המשרד לביצוע תחזוקת הבתים הקלים. להלן הפרטים:

1. על פי חוק המכר (דירות), התשל"ג-1973, מוטלת על המוכר האחריות לתיקון ליקויים שונים שהתגלו בדירה. משך תקופת האחריות של המוכר לגבי חלקים שונים של המבנה הוא, לפי החוק, משנה עד עשר שנים.

בחוזים שחתם המשרד עם ספקי הבתים הקלים התחייבו הספקים לתקן ולהשלים כל פגם, נזק, או ליקוי הנובעים מהעבודה, או התכנון, או משימוש בחומרים שאינם תואמים למפרט שבחווה, ושנתגלו במשך 12 החודשים מיום מסירת הבתים למשרד. כן התחייבו הספקים לתקן כל נזק אשר נגרם מחדירת רטיבות לבית ונתגלה בתוך 36 חודשים מהמועד האמור. לגבי תיקון ליקויים בשלד המבנה, התחייבות הספקים היא לתקופות ארוכות יותר. כדי להבטיח את עמידתם בהתחייבויות התחזוקה, מסרו הספקים למשרד ערבות בנקאית בשיעור של 7.5% מערך החווה. תוקף הערבות נקבע לזמן מרבי של שלוש שנים ושיעור הערבות קטן בהדרגה במהלך תקופה זו.

מכאן, שקיים פער בין אחריותו של הספק למשרד, המגיעה על פי החווה לשלוש שנים לכל היותר (למעט ליקויי שלד), לבין אחריותה לפי החוק של חברת שו"פ - עליה הטיל המשרד את מכירת הבתים (להלן - המוכר) - שהיא לגבי חלק מהאלמנטים עד עשר שנים. פער זה עלול להתבטא בתוספת הוצאות ניכרות, שיפלו על קופת הציבור.

לדעת מבקר המדינה, נוכח ההתחייבות לרוכש שנטל על עצמו המשרד, דרושה היערכות מתאימה כדי לצמצם את ההוצאות האפשריות בעתיד.

2. תחילת תקופת האחריות של הספק נקבעה, על פי החווה, מיום מסירת הבית למשרד. אחריות חברת שו"פ, כמוכר הבית, מתחילה רק עם מסירת הבית לרוכש. מכאן, שכל השתהות במכירת בית שנמסר למשרד מקצרת את התקופה שבמהלכה יחויב הספק לתקן ליקויים שגילה הרוכש, ומגדילה את משך תקופת האחריות של חברת שו"פ. כאמור, קרה שהספק מסר בתים למשרד לאחר השלמתם, אולם אי השלמת הפיתוח הכללי ופיתוח החצר מנע את שיווקם או אכלוסם במשך שנה ויותר. כתוצאה מכך תמה אחריות הספק למרבית רכיבי המבנה (למעט נזקים מחדירת רטיבות ונזקים בשלד המבנה), עוד לפני שנעשה בבתי שימוש כלשהו.

3. בחוזים שנחתמו בין המשרד לספקים, התחייבו האחרונים להחזיק בארץ לתקופה של עד שלוש שנים, מלאי של חלקים שלא ניתן להשיגם בארץ והדרושים לביצוע תיקונים. כן התחייבו הספקים שבמשך עשר שנים מיום מסירת הבתים למשרד, יהיה אפשר להשיג בתוך זמן סביר חלקים שלא ניתן להשיג אותם, או תחליף סביר להם בישראל. עמידה בתנאים אלה הוגדרה בחוזים כתנאי מוקדם לביצוע התשלומים של המשרד לספקים.

הביקורת העלתה, כי עד סוף יוני 1992 הכינו רק 11 ספקים מחסני חלפים; חמישה ספקים ציינו אל מי בחברה ניתן לפנות בעת הצורך בחלפים; ו-21 ספקים לא ענו לפניית המשרד בנושא. יצוין, כי מבין 11 ספקי מכרז א', הסדירו רק שני ספקים מחסני חלפים, אף על פי שהמשרד פנה אל כולם כבר באוקטובר 1991. עד סוף יוני 1992 שילם המשרד למרבית הספקים ממכרז א' את רוב הסכומים המגיעים להם, אף על פי שלא קיימו את התחייבותיהם על פי החוזה בכל הנוגע למחסני חלפים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר המשרד, שיש קשיים בהכנת מחסני חלפים לבתים הקלים, אך הוא לא ישחרר את ערבויות הספקים עד להסדרת הנושא.



המשרד רכש כ-11,000 בתים קלים בחוץ לארץ ובישראל, כדי לתת פתרונות דיור מהירים לעולים ולנזקקים. לפי התכנון של המשרד, איכלוס הבתים היה צריך להתחיל בינואר 1991, וכך נקבע במכרז מועד אספקתם והצבתם. ברם, מהממצאים עולה כי עד סוף ינואר 1993 נמכרו כ-2,200 בתים קלים ואוכלסו 862 בלבד. הסיבה העיקרית לאי העמידה בלוח הזמנים נעוצה בתכנון ובארגון לקויים של סדר העבודות באתרים, שתוצאתם עיכוב בביצוע עבודות הפיתוח הכללי ופיתוח החצרות. עיכובים אלה מנעו את שיווק הבתים ואכלוסם, וגרמו למשרד הוצאות ניכרות. פועל יוצא, שלא ניתנו פתרונות דיור מהירים כפי שתוכנן.

השוואה בין תנאי המכרז לתנאי החוזים, שחתם המשרד עם ספקי הבתים הקלים, העלתה שבחוזים שונו תנאים מהותיים. נמצא, שרק עם כמה מהספקים שנגשו למכרז קיים המשרד משא ומתן, ובמהלכו שינה תנאים מהותיים כאמור, ולא הביא אותם לידיעת ספקים אחרים. בכך חרג המשרד מכללי ניהול מכרזים ומסדרי מינהל תקין.

גם לאחר הזמנת הבתים, לא השתמש המשרד ביעילות ומבעוד מועד באמצעי בקרה שונים שעמדו לרשותו (כגון מרכז הבקרה במשרד, מכון התקנים והמכון הלאומי לחקר הבנייה בטכניון) לבדיקת איכות התכנון והבנייה של הבתים. עקב פיקוח לקוי באתרים, גובהם הפנימי של מאות בתים היה קטן ממה שהותר בתקנות התכנון והבנייה. בלית ברירה יזם המשרד שינוי תקנה שבחוק בנוגע לגובה הפנימי בבנייה הקלה, כדי להתאים, בדיעבד, את הוראות החוק למצב הדברים בשטח.

המשרד לא נערך לתת פתרון מקיף לבעיות תחזוקת הבתים הקלים בעתיד, השונה מהותית מתחזוקה של בתים מבנייה קונבנציונלית, ומשום כך עלולות להיגרם הוצאות שיפלו על הקופה הציבורית. לא ננקטו אמצעים להבטיח אחידות חזותית לשכונות אלה בעתיד, כשיורחבו הבתים בידי הדיירים. כתוצאה משני אלה, עולה החשש שהבתים ייתבלו בתוך זמן קצר ותיפגע תדמית השכונות שנבנו בבנייה קלה.

לדעת מבקר המדינה, החדרת הבנייה הקלה, כשיטה חדשנית ובלתי מקובלת בישראל, לפתרון מהיר של בעיות דיור, לא נחלה הצלחה וגם הציבה סימני שאלה באשר לעתיד השימוש בבתים כאלה בארץ.

הקצאה וניהול של קרואונים ומגורונים

ריכוז ממצאים

באוגוסט 1990 החליטה הממשלה על רכישת 5,000 קרואונים; בדצמבר 1990 אישרה ועדת הכספים של הכנסת רכישה של כ-22,000 מגורונים. האחריות לרכישתם ולהצבתם הוטלה על משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד), וזה ייעד אותם למגורי עולים וזכאים. בחלוף הזמן, עקב קשיים שהתעוררו בעיקר בשל עתירות לבג"ץ והתנגדויות שהוגשו לוועדות לבנייה למגורים בידי תושבים ורשויות מקומיות, הוחל להקצותם, בהיקף הולך וגדל, למטרות אחרות. משרד מבקר המדינה בדק את סדרי ההקצאה של קרואונים ומגורונים והשימוש בהם.

עד סוף 1992 אוכלסו רוב הקרואונים, ורק כ-70% מהמגורונים.

על פי הסכמים לשכירת קרואונים ומגורונים שחתמה עמידר עם אגודות של יישובים ביש"ע (להלן - אגודות), מוטל היה על האגודות להגיש לעמידר "תעודות זכאות", מטעם המשרד, של שוכרי המשנה; עמידר לא הקפידה לדרוש ולקבל תעודות אלה.

מהאגודות לא דרשה עמידר ערבות או פיקדון, כפי שעשתה זאת בהסכמים שנחתמו עם דיירים.

82 מגורונים שהוצבו ביש"ע הועברו ממקום הצבתם למקומות שונים, בידי גורמים שלא הוסמכו לכך ובלי ידיעת עמידר והמשרד.

נמצא, כי הפיקוח של עמידר ביש"ע על הקרואונים והמגורונים הוא מועט ולא שיטתי. בידי עמידר לא היה מידע כמה מהם מאוכלסים בפועל.

משנמצא, כי לצורך מגורים הביקוש למגורונים מצד עולים וזכאים הוא קטן, החל המשרד להקצות מגורונים למטרות אחרות, ובהן מוסדות השכלה, ישיבות ומוסדות ציבור אחרים. מגורונים אלה הוקצו בלא קריטריונים ענייניים ושוויוניים. את ההחלטה אם להקצות מגורונים למוסדות קיבל מנכ"ל המשרד בלבד.

כ-56% מכלל ההקצאות של מגורונים למוסדות, הוקצו למוסדות חינוך דתיים, על פי בקשות שהגישו סגן שר הבינוי והשיכון מסיעת דגל התורה ואחד מפעילי סיעת אגודת ישראל.



בדיון מיום 2.8.90 על קליטת עלייה בתחומי הדיור והתעסוקה, החליטה הממשלה על רכישתם של 5,000 קרואונים. בדצמבר 1990 אישרה ועדת הכספים גם רכישה של 22,000 מגורונים. האחריות לרכישתם ולהצבתם של הקרואונים והמגורונים הוטלה על משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד). ב-7.10.90 החליטה הממשלה, כי חברת עמידר - החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ (להלן - עמידר) תקבל לניהולה את הקרואונים. כן הוחלט, כי המשרד והמשרד לקליטת העלייה יקבעו את הקריטריונים לזכאות לדיור זמני, וכי המשרד לקליטת העלייה יפנה עולים לשם קבלת פתרונות דיור. עד 24.12.92 קיבלה עמידר לניהולה 5,000 קרואונים וכ-18,000 מגורונים (קרואונים מוקטנים).

בשנים 1990 ו-1991 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות המשרד בגין רכישתם והצבתם של הקרואונים והמגורונים (ראה דוח שנתי 41, עמ' 128, ודוח שנתי 42, עמ' 227). בחודשים יוני - אוקטובר 1992 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי ההקצאה של הקרואונים והמגורונים ואת השימוש שנעשה בהם. הבדיקה נעשתה במשרד ובחברת עמידר.

תכנית הפריסה של קרוואנים ומגורונים

1. ב-12.8.90 קבעה ועדת השרים לענייני עלייה את תכנית הפריסה של אתרי הקרוואנים. התכנית שונתה לעתים תכופות, בשל עתירות לבג"ץ, שהגישו רשויות מקומיות ותושבים ובשל התנגדויות שהוגשו לוועדות לבנייה למגורים.

להלן טבלה המציגה את תכנית הפריסה של הקרוואנים ואת היקף אכלוסם, לפי נתוני המשרד ועמידר.

תפרוסת קרוואנים ל-24.12.92

מגזר	מספר קרוואנים בתכנית	מוצבים במקומם המיועד	נמסרו לעמידר*	אוכלוס
עירוני	1,124	1,124	1,122	1,116
יש"ע	985	985	946	893
קיבוצי	795	795	794	699
כפרי	2,047	2,044	2,039	1,999
מוסדות	-	-	-	-
ס"ה	4,951	4,948	4,901	4,707

* לאחר חיבורם לתשתיות.

2. בישיבה מ-18.3.91 במינהל לבנייה כפרית שבמשרד, הוצגה תכנית הפריסה הראשונה של המגורונים לפי מגזרים: מגזר קיבוצי - 1,000 יחידות דיור, מושבים - 1,000, יש"ע - 2,000, מוסדות להשכלה - 500, באר שבע - 2,500, ואתרים עירוניים - 15,000 יחידות דיור.

להלן טבלה המציגה את תכנית הפריסה של המגורונים ואת היקף אכלוסם, לפי נתוני המשרד ועמידר.

תפרוסת מגורונים ל-24.12.92

מגזר	מספר מגורונים בתכנית	מוצבים במקומם המיועד	בצד האתר	נמסרו לעמידר	אוכלוס
עירוני	11,084	11,082	-	10,691	9,123
יש"ע	5,028	4,832	196	4,040	2,900
קיבוצי	1,082	754	140	582	438
כפרי	1,174	894	16	626	386
מוסדות	1,690	1,210	38	812	719
ס"ה	20,058	18,772	390	16,751	13,566
הסבת * לקרוואנים	2,216	2,046	44	1,776	1,614
ס"ה	22,274	20,818	434	18,527 *	15,180

* ביולי 1991 החליטה ועדת השרים לענייני עלייה להסב כ-2,000 מגורונים לכ-1,000 קרוואנים לצרכי ציבור. במסגרת זו הוסבו 418 מגורונים ל-209 קרוואנים לכיתות לימוד ונמסרו ישירות למשרד החינוך והתרבות.
** עוד 1,022 מגורונים טרם נקבע מקום הצבתם; קצתם מצויים במקומות אחסון זמניים וקצתם באחריות הספקים.

מהנתונים דלעיל עולה, כי עד סוף שנת 1992 אוכלסו רוב הקרוואנים שבתכנית ורק כ-70% מהמגורונים שבתכנית.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר המשרד, שאכלוס המגורונים היה קטן בהיקפו, משום שעבודות הפיתוח והתשתיות באתרי המגורונים לא הושלמו במועד.

משרד מבקר המדינה העיר, כי גם לאחר שהמגורונים חוברו לתשתיות ונמסרו לעמידר היה היקף אכלוסם כ-80% בלבד מהיקף המגורונים שנמסרו לעמידר. מכאן שאין הבעיה נובעת מעיכוב בפיתוח תשתיות בלבד.

3. כאמור, המשרד ייעד את המגורונים והקרוואנים, לאכלוס עולים וזכאים חסרי דיור. אולם בעיקר בשל עתירות שהוגשו לבג"ץ והתנגדויות שהוגשו לוועדות לבנייה למגורים בידי תושבים ורשויות מקומיות, החלו להקצותם למטרות אחרות בהיקף הולך וגדל. כאמור, בתחילה הוקצו ליש"ע 2,000 מגורונים, ולמוסדות השכלה 500 מגורונים. הועלה, כי עד 24.12.92 הוקצו ליש"ע 5,028 מגורונים ועוד 568 קרוואנים שהוסבו ממגורונים; למוסדות השכלה ומוסדות ציבור שונים הוקצו 1,690 מגורונים. כמו כן נמצא, כי 434 מגורונים, שלא חוברו לתשתיות, עומדים בצדי האתרים, וכי ל-1,022 מגורונים טרם נקבע מקום להצבתם, והם נמצאים במקומות אחסון זמניים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר המשרד, כי המגורונים הוצבו בצדי האתר כדי לחסוך בתקציבי אחסנה ושמירה אצל הספקים, אולם השמירה על חלק ממגורונים אלה הופסקה מחוסר תקציב.

לדעת מבקר המדינה, מן הראוי שהמשרד יתן את דעתו לנזקים הנגרמים למגורונים העומדים בצדי האתר בלא השגחה, וימצא פתרון לשמירת רכוש המדינה עד למסירתו לעמידר, או עד למציאת פתרון חלופי אחר.

הקצאת קרוואנים ליש"ע

בדיון שהתקיים בלשכת שר הבינוי והשיכון ב-3.6.91 הוחלט, שהמגורונים שאתריהם נפסלו יוקצו ליישובי ייש"ע.

1. בהתאם להחלטת הממשלה, הוטל על עמידר, כמנהלת פרויקט הדיור הזמני, לטפל גם בניהול הקרוואנים והמגורונים ביש"ע. חטיבת הנכסים ואגף האכלוס בעמידר הכינו למטרה זו שני סוגים עיקריים של חוזים להתקשרות בין עמידר לבין הדיירים: הסוג האחד - ליישובים עירוניים ביש"ע, ובו נקבע שהקרוואנים והמגורונים יושכרו ישירות לדיירים, על פי חוזה פרטני שייחתם, בדומה לחוזים בתחומי הקו הירוק; הסוג השני, ליישובים קהילתיים, שייחתם עם אגודת היישוב (להלן - האגודה). בחוזה ליישובים הקהילתיים נקבע, שהאגודה תשכיר את הקרוואנים והמגורונים בשכירות משנה למתיישבים שוועד האגודה יקבע שהם זכאים לכך, על פי הקריטריונים המנויים בנספח לחוזה. כן נקבע בחוזה, שכל המועמדים לאכלוס חייבים להמציא לעמידר בתוך 30 יום "תעודת זכאות" בת תוקף מטעם המשרד, שאם לא כן - יחול על המועמד שכר דירה כלכלי. סעיף זה מאפשר, לכאורה, להשכיר את המגורונים והקרוואנים גם למי שאינם זכאים או עולים. עוד נקבע בחוזה, כי האגודה תשלם רק 70% משכר הדירה שנקבע בידי המשרד.

משרד מבקר המדינה העלה, שעמידר לא הקפידה לדרוש ולקבל את תעודות הזכאות של שוכרי המשנה, כמתחייב מן החוזה. נמצא, שאגודות רבות לא שלחו תעודות זכאות לעמידר, אף שחלף זמן רב מחתימת החוזה. עמידר והמשרד לא קבעו מהו שכר דירה כלכלי, וממילא גם לא דרשו שכר דירה כזה.

בתשובתה מדצמבר 1992 הודיעה עמידר למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת, הורה אגף האכלוס בעמידר למנהלי הסניפים של עמידר לפנות אל האגודות ולקבל מהן את תעודות הזכאות.

2. בחוזים שנחתמו בין עמידר לאגודות נקבע, שבארבעת החודשים הראשונים לאכלוס הקרוואנים והמגורונים, ישלמו האגודות את שכר הדירה בהתאם לקצב האכלוס בפועל, ולאחר מכן ישלמו את שכר הדירה במלואו, לכל הקרוואנים והמגורונים, כולל אלה שלא אוכלסו. בדיון בינואר 1992 - בהשתתפות נציגים של המשרד, עמידר ויישובי יש"ע - הוחלט, שיישובים שיתקשו באכלוס, יוכלו להגיש למשרד בקשה להאריך בארבעה חודשים את תקופת התשלום של שכר הדירה לפי קצב האכלוס.

משרד מבקר המדינה העלה, כי בתקופה של שמונה חודשים מיום חתימת החוזה לא ביססה עמידר את הדרישה לתשלום שכר דירה מהיישובים על בדיקות משלה, אלא הסתמכה רק על נתוני היישובים לגבי קצב האכלוס.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה התברר, כי הפיקוח של עמידר על הקרוואנים והמגורונים ביו"ש הוא מועט ולא שיטתי. הועלה, כי עמידר מעסיקה ביו"ש מינהלן אחד בלבד. עוד הועלה, כי בתקופה שלאחר שמונת החודשים, בה חייבות האגודות בתשלום שכר דירה גם כאשר המושכר אינו מאוכלס, לא היה לעמידר מידע על מספר המגורונים והקרוואנים ביו"ש המאוכלסים בפועל, והאם האכלוס נעשה למטרת מגורים לעולים וזכאים כמתחייב מהחוזה.

בתשובתה מדצמבר 1992 הסבירה עמידר, שאם האגודה משלמת שכר דירה עבור כל יחידות הדיוור נשוא ההסכם, הרי מבחינת עמידר הן מאוכלסות.

לדעת מבקר המדינה, גישה זו מאפשרת לאגודות לעשות שימוש בקרוואנים ובמגורונים, שלא למטרות מגורים של זכאים ועולים תמורת 700 משכר הדירה. יש לציין, כי בחוזה התחייבו האגודות להשכיר את הדירות בשכר דירה זה לזכאים ועולים בלבד.

3. נמצא, כי בהסכם עם האגודות לא דרשה עמידר מהאגודות פיקדון או ערבות בנקאית או בטוחה אחרת, ואילו בהסכמים אחרים, שעליהם חתמה עמידר ישירות עם הדייר, התחייב הדייר לתת פיקדון של 1,000 ש"ח ולשלם שכר דירה של חודש מראש.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה עמידר, כי בדיון עם המשרד בנושא ההתקשרות עם האגודות הוחלט לוותר על פיקדון, היות שהדרישה לפיקדון כספי של אלפי שקלים, עבור כל הדירות נשוא חוזה השכירות, לא היתה מעשית. כן הסבירה עמידר, כי כאשר מוטל על האגודות לשלם שכר דירה גם עבור דירות בלתי מאוכלסות, הדרישה לפיקדון היא מוגזמת.

לדעת מבקר המדינה יש מקום לשקול דרישה חלופית מהאגודות, כגון ערבות בנקאית או שטר ביטחון.

התקשרות עם אגודה ביישוב אדם

ב-6.8.91 נחתם חוזה בין האגודה השיתופית ביישוב אדם לבין עמידר להשכרת 20 מגורונים. ממכתב מיום 22.8.91, של מנהל סניף ירושלים בעמידר אל מזכיר היישוב עולה, כי בעת ביקורו של נציג עמידר ביישוב נמצא, שכל המגורונים אוכלסו. על כן נדרש היישוב לשלם 1,498 ש"ח, שכר דירה לאוגוסט 1991, עבור כל אותם עשרים המגורונים. ב-7.10.91 דיווח מנהל סניף ירושלים בעמידר לסמנכ"ל לנכסים בעמידר, כי היישוב מסרב לשלם שכר דירה. לאחר התכתבות עניפה בין עמידר למזכיר היישוב, החליטה עמידר, בפברואר 1992, להגיש תביעה משפטית נגד היישוב על חוב בגין שכר דירה בסך 9,450 ש"ח, שהצטבר עד אז. במאי 1992 הסתכם החוב ב-16,604 ש"ח, ואז החליט מנהל סניף ירושלים, שהיישוב לא ישלם שכר דירה עבור החודשים אוגוסט - ספטמבר 1991, וזאת בהסתמך על הצהרת מזכיר היישוב, שלא היה ניתן לחתום על הסכמים עם הדיירים ולגבות מהם שכר דירה. החלטה זו אינה עולה בקנה אחד עם הוראות החוזה, שלפיהן יהיו דמי השכירות בארבעת החודשים הראשונים (כלומר כולל אוגוסט - ספטמבר 1991), בהתאם לקצב האכלוס. כיוון שהתברר, כאמור, שכבר באוגוסט 1991 היו כל המגורונים מאוכלסים, לא היה מקום

לוותר על שכר הדירה לחודשים אלה, בין שהאגודה חתמה על הסכמי שכירות עם הדיירים ובין אם לאו.

הצבה ושינוע של קרוואנים ומגורונים בלא הרשאה

בהסכם בין האגודות לבין עמידר נקבע, כי האגודה תקצה עבור הקרוואנים והמגורונים שטח קרקע כנקוב בו, וכי הצדדים יטפלו בצוותא כדי לקבל כל אישור או היתר הדרוש על פי כל דין לצורך הצבת הקרוואנים והמגורונים והשימוש בשטח הקרקע. כן נאמר, כי המינהל לבנייה כפרית שבמשרד יוביל את הקרוואנים והמגורונים לשטח הקרקע המיועד להם.

מהתיעוד בעמידר ובמשרד עולה, שבשנים 1991 ו-1992 העבירו גורמים שונים 82 מגורונים מהמקומות שיועדו להם על פי תכנית המשרד למקומות אחרים. להלן שתי דוגמאות:

(א) ממכתב מיום 16.2.92 של ספק מגורונים אל עמידר עולה, כי נציגי המתיישבים לקחו שישה מגורונים מהיישוב נצרים, שם אוחסנו זמנית לקראת הצבתם ביישוב ניסנית, והוצבו בצומת ברצועת עזה, בלא שקיבלו רשות לכך מהחברה או מהמשרד. מגורונים אלה פונו לאחר מכן בידי צה"ל ליישוב כפר דרום. המשרד אישר בדיעבד את הצבתם שם כתוספת מגורונים ליישוב.

(ב) ממכתב של מנכ"ל המשרד למנכ"ל משרד הביטחון, מ-2.8.92, עולה, כי צה"ל לקח מיישוב עלי ביו"ש 12 מגורונים לצרכיו: שמונה מהם הועברו לפיקוד הנח"ל ביפו, והיתר - להיאחזות הנח"ל אלישע; בלי שקיבלו את אישורו של המשרד.

צה"ל בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר, כי מדובר בשישה מגורונים בלבד שהוא סיפק ממקורותיו, על פי הוראת שר הביטחון, להקמת ההתיישבות רחלים. תמורתם, לקח הנח"ל שישה מגורונים בהסכמת היישוב עלי וגוף מיישב, בלי שידע שהדבר נעשה שלא בהסכמת המשרד.

הקצאת מגורונים למוסדות

מנתוני המשרד עולה, שהיקף ההקצאה של מגורונים למוסדות גדל בין אוגוסט 1991 לספטמבר 1992 מ-306 ל-1,436 מגורונים; כ-814 מבין 1,436 המגורונים יועדו למוסדות חינוך דתיים. מוסדות אלה נכללו ברשימות שהגישו סגן שר הבינוי והשיכון מטעם סיעת דגל התורה ואחד מפעילי סיעת אגודת ישראל למנכ"ל המשרד. 622 המגורונים הנותרים הוקצו למוסדות שונים, ובהם משרדי ממשלה, מוסדות ציבור ומוסדות חינוך והכשרה. עם מוסדות אלה נחתם הסכם, הדומה בעיקרו להסכם שנחתם עם האגודות ביש"ע, אך שיעור שכר הדירה שנקבע בו הוא 50% משכר הדירה שקבע המשרד.

מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה עולה, כי ההקצאה למוסדות לא נעשתה על פי קריטריונים ענייניים ושוויוניים. המשרד לא קבע נהלים להקצאה למוסדות, ולא קבע קריטריונים שעל המוסדות לעמוד בהם. נמצא, שהיקף ההקצאה למוסדות גדל בעקבות בקשות שהופנו לשר הבינוי והשיכון, או למנכ"ל המשרד, או למינהל לבנייה כפרית במשרד. את ההחלטה אם להקצות מגורונים למוסדות קיבל מנכ"ל המשרד בלבד. להלן דוגמאות:

(א) ב-7.7.92 פנה גזבר ההתאחדות לכדורגל אל מנכ"ל המשרד וביקש חמישה קרוואנים לשם קידום פעילות ספורט ותרבות בקרב הנוער. ב-15.7.92 אישר המנכ"ל הקצאת שישה מגורונים להתאחדות לכדורגל. הקצאתם של המגורונים בוטלה, כאשר התברר שהם נועדו לשמש חדרי הלבשה. לאחר מכן, ב-24.9.92, אישר המנכ"ל מחדש את המגורונים להתאחדות לכדורגל, על אף שיעודם לא השתנה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, כי לנוכח הערת משרד מבקר המדינה בוטלה ההקצאה להתאחדות לכדורגל.

(ב) בקשה מ-18.5.92 של בית חולים ברעננה, המשמש כמרכז לשיקום, להקצות חמישה עשר קרוואנים למחלקותיו, ובהן יחידה לאבחון ילדים נפגעי תאונות דרכים ובית ספר לילדים המאושפזים - נדחתה. בתשובתו מ-27.5.92 למנהלת בית החולים ציין מנכ"ל המשרד, שהבקשה נדחתה היות שהקרוואנים (או המגורונים) אמורים לשמש למגורים בלבד. כמו כן נדחתה בקשתה של עיריית רחובות, מה-3.6.92, להקצות לה ארבעה מגורונים שימשו לפעולות תרבות וחינוך לעולים. גם הפעם היה הנימוק שהמגורונים אמורים לשמש למגורים בלבד.

(ג) ב-26.1.92 פנתה אגודה, העוסקת בשימור מורשת של אחת המחברות, אל מנכ"ל המשרד, וביקשה להקצות לה קרוואן בשטח המיועד להקמת בית האגודה. ב-15.3.92 החליט מנכ"ל המשרד להקצות לאגודה שני מגורונים.

(ד) בקשה של ראש מועצה אזורית מ-19.5.92 להקצות 14 מגורונים לשלושה קיבוצים, לצורך מגורי חיילים משוחררים, המשלימים את לימודי הבגרות במסגרת קיבוצית, נדחתה בנימוק שיש מחסור במגורונים.

(ה) ב-19.5.92 פנה מנכ"ל מוסדות דת ביישוב נתיבות בבקשה להקצות מגורונים למגורי תלמידי ישיבה ביישוב. מנכ"ל המשרד דחה את הבקשה בנימוק, שהבנייה המרובה ביישוב יכולה לספק את הצרכים שצוינו. אולם ב-14.6.92 אישר מנכ"ל המשרד 20 מגורונים לישיבה אחרת באותו יישוב - בהשתתפות המשרד בסכום של 7,000 ש"ח בגין הקמת תשתית להצבתם. ראוי לציין, כי הישיבה האחרת נכללה ברשימת הבקשות שהגיש סגן שר הבינוי והשיכון מסיעת דגל התורה (ראה גם להלן).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד, כי האישור מ-14.6.92 לישיבה בוטל.

(ו) בדיקת הבקשות להקצאת מגורונים למוסדות העלתי, כי עד ספטמבר 1992 הוקצו 814 מגורונים למוסדות חינוך דתיים - 56% מכלל המגורונים שהוקצו למוסדות - וזאת על סמך פנייה של סגן שר הבינוי והשיכון מסיעת דגל התורה ואחד מפעילי סיעת אגודת ישראל. לפי נתוני המשרד, 92 מבין מגורונים אלה לא סופקו עד ספטמבר 1992, ו-96 נמצאו בצדי האתרים. רוב המגורונים נועדו לאכלוס תלמידים. כל הבקשות להקצאות אלה אושרו בלי שנקבעו תנאים שעל המוסדות לעמוד בהם. המוסדות לא נתבקשו לפרט את צרכיהם בדיוור, וממילא לא עשו כן. המשרד גם לא בדק אם אכן היתה הצדקה להקצאת המגורונים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר מנכ"ל המשרד, כי את רשימת סגן השר אישר שר הבינוי והשיכון.

מהאמור לעיל עולה, שהמנכ"ל אישר בקשות למגורונים שאינם מיועדים למגורים, ואילו בקשות אחרות דחה בנימוק שהמגורונים מיועדים למגורים בלבד. לעתים דחה המנכ"ל בקשות בנימוק של מחסור במגורונים, אולם לאחר מכן אישר בקשות לקבלת המגורונים. יש לציין, כי בתקופה זו עמדו מאות מגורונים בצדי האתר בלא שמירה. הקצאת המגורונים למוסדות תוך קבלת החלטה מתאימה וקביעת קריטריונים מתאימים לצורך הקצאתם למטרות אחרות, היו יכולים לחסוך למשרד את הנזקים הנגרמים למגורונים העומדים בצדי האתר בלא שמירה.



מלכתחילה ייעד המשרד את הקרוואנים והמגורונים לצורך מתן פתרונות דיור לעולים ולזכאים. מאחר שהיו התנגדויות של פרטים ורשויות להצבתם של קרוואנים ומגורונים במקומות שיועדו להם, החל המשרד להפנותם ליישובי יש"ע ולמוסדות.

משנמצא, כי הביקוש למגורונים לצורך מגורים הוא קטן, מן הראוי היה שהמשרד יקבל החלטה בעניין ויקבע את הקריטריונים להקצאה ואת המטרות שימשו המגורונים, תוך קביעת סדר

עדיפויות מבחינת המשתמשים ודרכי הניצול הרצויים. הועלה, כי ההקצאה למוסדות לא נעשתה על פי קריטריונים ענייניים ושוויוניים. למעלה ממחצית המגורונים שהוקצו למוסדות, הוקצו על פי רשימה של סגן שר הבינוי והשיכון ופעיל מפלגה אחרת. יתרתם הוקצו על פי החלטת מנכ"ל המשרד, כשלעיתים נימוקים סותרים עמדו ביסוד החלטות שונות.

כתוצאה מהתנגדויות להצבת הקרואנים והמגורונים כמתואר, הושארו מקצתם בשטחי אחסון, וקצתם בצדי האתר, בלא שמירה. מצב זה מחייב את המשרד לפעול ולמצוא פתרונות למגורונים, שטרם הוצבו במקומם. ככל שיימצא פתרון מהיר יותר כך ייחסכו הוצאות כספיות לתקציב המדינה.

בנייה באמצעות עמותות

ריכוז ממצאים

במשרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) נבדקו הקצאות קרקע עבור כמה עמותות לבנייה.

עד אוגוסט 1991 לא קבע המשרד נוהל המסדיר הקצאת קרקע לעמותות. המשרד הקצה קרקעות עבור עמותות, בלי קריטריונים ברורים ואחידים.

בינואר 1991 החליט המשרד להקצות קרקע בלא מכרז באשקלון לשתי חברות משכנות בנימוק שהן בונות עבור עמותות; הוא לא דרש את שמות חברי העמותות; אחת החברות אף לא הציגה הסכם עם העמותה. שתי החברות דיווחו על מכירה של מקצת הדירות בפרויקטים - הדבר מעיד שמספר החברים בעמותה, שהתחייבו לרכוש בתים בפרויקט, לא היה מספיק. חברה אחת אף ביקשה מהמשרד, ביולי 1992, לקבל התחייבות רכישה לפרויקט.

ועדת ההקצאות של המשרד המליצה להקצות קרקע בלא מכרז באור עקיבא לחברה משכנת א' עבור עמותת עולים, בלי שדרשה את שמות חברי העמותה. המשרד לא העיר על תוכנו של החוזה בין העמותה לחברה המשכנת, המאפשר לחברה המשכנת, לאחר זמן מסוים, למכור את הדירות בשוק החופשי. החל מיולי 1992 מציעה החברה את הדירות למכירה בשוק החופשי.

באוגוסט 1991 הוציא המשרד נוהל "המלצה להקצאת קרקע לעמותות" (להלן - הנוהל). הוא לא ערך סקר או מחקר מקיף בנושא בנייה באמצעות עמותות; כתוצאה מכך, לא הצליח לאתר בעוד מועד בעיות שעלו מהפעלת עמותות.

לפי הוראות הנוהל אין להקצות קרקע לעמותות בלא פרסום מודעות "להרשמה ולהגרלה"; לכן, באמצע אוגוסט 1991, פנה מנהל מחוז חיפה והעמקים במשרד אל מנהל מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) וביקשו לטפל בהקצאת יתרת הקרקע בפרויקט באור עקיבא לחברה משכנת אחרת (להלן - חברה ב'), לבנייה עבור עמותת העולים, לפי הכללים הנהוגים בממ"י. ממ"י פעל בניגוד להחלטות מועצת מקרקעי ישראל ואישר את העיסקה, בהסתמכו בעיקר על פניית המשרד ועל נתונים שהציג נציג המשרד.

לאחר שממ"י הקצה את הקרקע באור עקיבא לחברה ב', החליט המשרד לכלול את הפרויקט בפרוגרמת המשרד, ובכך העניק לחברה 50% הנחה בהחזר הוצאות פיתוח.

המשרד לא דרש מחברה ב' חוזה בינה לבין עמותת העולים ולא את שמות חברי העמותה. לאחר שנכלל הפרויקט בפרוגרמת המשרד, החלה החברה לפרסם את הדירות למכירה בשוק החופשי.