

## משרד הבינוי והשיכון

---

### פעולות הביקורת

במינהל תכנון והנדסה, באגף נכסים ודיור, באגף הכספים ובמחוז הדרום של משרד הבינוי והשיכון נבדק אופן הטיפול בליקויים שהתגלו בבתים שנבנו בשיטת הבנייה הקלה, בתוך הבתים ומחוצה להם, בכלל זה הטיפול נגד מזיקים. בדיקות השלמה נעשו בחברת עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ ובעיריית באר שבע. הביקורת התמקדה בדרום הארץ.

### מינהל מקרקעי ישראל

במינהל מקרקעי ישראל ובמשרד התיירות נבדקה הקצאת קרקעות להקמת מיזמי גולף הכוללים מלונות. נבדקו היבטים כלליים של הנושא ותהליך קבלת ההחלטות בנוגע לשני מיזמים: האחד מתוכנן לקום ליד היישוב כפר חיטים שבגליל התחתון, והאחר בבאר אורה שבחבל אילות.



## בתים שנבנו בשיטת הבנייה הקלה

### תקציר

1. ביוני ובאוגוסט 1990, לאחר שהגיעו עולים רבים מאוד ממדינות חבר העמים לישראל, אישרה הממשלה למשרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) לרכוש 9,000 בתים מוכנים. בתים אלה בנויים מאלמנטים שמשקלם נמוך ממשקלם של חומרים המשמשים בבנייה הקונבנציונלית, ובדרך כלל הם עשויים עץ (להלן - בתים הבנויים בשיטת הבנייה הקלה). רכישת הבתים נועדה לספק פתרונות דיוור מהירים לעולים החדשים. בפועל רכש המשרד כ-11,000 בתים הבנויים בשיטה זו מיצרנים בארץ ובחו"ל. הבתים הללו הם צמודי קרקע, ושטחו של כל אחד מהם הוא 60 מ"ר.

משרד מבקר המדינה עשה בעבר מספר ביקורות בעניין רכישת הבתים והקמתם וציין בסיכום הביקורת משנת 1992 (בדוח שנתי 43 של מבקר המדינה, עמ' 129) כי "המשרד לא נערך לתת פתרון מקיף לבעיות תחזוקת הבתים הקלים בעתיד... ומשום כך עלולות להיגרם הוצאות שיפלו על הקופה הציבורית".

2. עם הזמן התגלו נזקים רבים וחמורים במספר רב של בתים. הנושא נדון כמה פעמים בוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות של הכנסת. ביום 26.2.07 התקיים דיון בסוגיה זו גם בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת; בסיכום הדיון ביקש יו"ר הוועדה ממשרד מבקר המדינה, כי במסגרת הביקורת שהמשרד החל לקיים לאחרונה בנושא, יגבש גם המלצות לפתרון בעיה קשה זו.

### פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים פברואר-אוגוסט 2007 את אופן הטיפול של הרשויות הנוגעות בדבר, ובראשן המשרד, בבתים שנבנו בשיטת הבנייה הקלה. הבדיקה התמקדה באזור דרום הארץ - שבו הוקמו בשיטה זאת כ-5,460 בתים - ובעיקר בשכונת נחל בקע בבאר שבע ובשכונת שפירא באופקים.

### עיקרי הממצאים

#### היעדר עבודת מטה מקדימה

1. עד למועד סיכום הביקורת (אוגוסט 2007) שילם המשרד בגין שיפוצים של בתים שנבנו בשיטת הבנייה הקלה סכום של כ-110 מיליון ש"ח. סכום זה שימש ברובו לתיקונים של כ-2,800 בתים באזור דרום הארץ<sup>1</sup>. אולם בביקורת נמצא כי אף על פי שהסכומים שהושקעו בשיפוצים היו גבוהים יחסית, לא היה בהם כדי לתקן או לשפץ את הבתים כראוי.

<sup>1</sup> בשאר אזורי הארץ הוציא המשרד שני מיליון ש"ח לתיקונים ושיפוצים.

2. כדי להחליט אם לתקן את הליקויים בבתיים ובאיזו מידה, או אם לבצע הליך מורכב יותר שימנע את הצורך בתיקונים חוזרים בעתיד, לדוגמה הריסת בתים ובנייתם מחדש, או אם להציע לדיירים פתרון אכלוס אחר, היה ראוי שהמשרד יעשה סקר מקיף שיציג בפניו את מכלול הליקויים בכל הבתים, ועל פיו יחליט כיצד לנהוג בכל בית ובית. אולם הביקורת העלתה שהמשרד לא עשה סקר מקיף אלא הסתפק בבדיקות פרטניות בבתיים שדייריהם התלוננו על ליקויים. כמו כן, לא נמצא שהנהלת המשרד קבעה מדיניות ואמות מידה בכל הנוגע לשיפוצים, למשל בגין אילו ליקויים יש לשפץ בית ומהו הסכום המרבי שיש לשלם תמורת שיפוץ של בית. הנהלת המשרד גם לא דנה בחלופות לתיקונים ולשיפוצים של בתים שניזוקו נזקים חמורים מאוד, המעלים ספק בדבר כדאיות השיפוץ.

### ליקויים ומפגעים אופייניים והטיפול בהם

1. נציגי משרד מבקר המדינה סיירו בשכונת שפירא באופקים ובחנו את הליקויים שהתגלו ואת התיקונים והשיפוצים שעשה המשרד בחמישה מששת דגמי הבתים שהוקמו באופקים. בבדיקה האמורה הועלה כי לאחר השיפוץ עדיין נותרו בבתיים הללו הליקויים העיקריים האלה:

בכל המבנים שבדק משרד מבקר המדינה התגלו ליקויים וכשלים הנדסיים שמקורם בהרכבה הראשונה, ואף על פי שבמהלך השנים בוצעו בהם תיקונים, עדיין מצויים בהם כמה מהליקויים. נמצאו אי-התאמות יסודיות בין דרישות מפרט מכון התקנים הישראלי 422 משנת 1991 (להלן - מפרט 422), ובין הקיים בפועל, לדוגמה: מפרט 422 קבע כי בעת איטום גג רעפים יש להתקין יריעות איטום מתחת למערכת התשתית הנושאת את הרעפים, אך בדגם מסוים של בתים הונחו בפועל הרעפים ללא תשתית, ועל כן חדרו מי גשמים מבעד לגג; אף כי מפרט 422 קבע שפתחי האוורור בעליית הגג יהיו מוגנים בפני חדירת מים וחרקים, לא עמדו פתחי האוורור בדרישות המפרט; במבנים רבים הותקנו בשעתו מוצרי אלומיניום שאינם תואמים את הפרזול ואת הרכיבים הקיימים בארץ; במבנים רבים נמצא כי הקירות אינם איתנים מספיק. עוד נמצא כי השימוש בחומרים לא עמידים הצריך לבצע תיקונים בהיקף נרחב, ועם זאת במהלך הביקורת נמצא כי עדיין נותרו במבנים רכיבי בנייה שלא הוחלפו ופוגמים בחיי היומיום, למשל ארונות מטבח מתפוררים, גמישות יתר ברצפות ועוד.

2. מלבד ליקויים שמקורם בטיב החלקים המרכיבים את הבתים נמצאו בבתיים ליקויים הנובעים מהרכבה לא נכונה של אותם חלקים, ובעיקר מהרכבה לא נכונה של שלד המבנה עצמו (הקונסטרוקציה): על פי הערכתו של מחוז הדרום במשרד מדצמבר 2004, ליקויי קונסטרוקציה אותרו ב-15% מכלל הבתים שהוקמו בדרום הארץ.

3. כדי לתקן את הליקויים בבתיים הללו יש להשתמש בחלקי חילוף מתאימים. לשם כך היה צריך המשרד להכין מלאי סביר של חלפים. הדבר נכון שבעתיים באשר לבתים מתוצרת חוץ, שהחלפים שלהם אינם מיוצרים בישראל. בביקורת נמצא שהדבר לא נעשה, ובשל כך פעמים רבות לא נרכש חלק מפרוט מסוים - כמו מסגרת של דלת או של חלון - שנפגע, אלא נרכש בשלמותו, והדבר גרם להגדלת ההוצאות.

## פיקוח ובקרה

העלות הגבוהה של התיקונים כאמור הצריכה את המשרד לפקח באופן קפדני על אופן ביצוע התיקונים.

בביקורת לא נמצא תיעוד שלפיו הפעיל המשרד מערך פיקוח ובקרה אחר פעילותה של חברת שיכון ופיתוח לישראל בע"מ (להלן - שו"פ), שטיפלה בתיקון ובשיפוץ של הבתים מטעם המשרד.<sup>2</sup> לא נמצא גם תיעוד שלפיו קבע המשרד כללים, נהלים ואמות מידה לטיפול בבתים, ולא שקיבל דיווחים שוטפים על הטיפול בהם לצורך הפקת לקחים. עוד הועלה שהמשרד לא ביצע בדיקות מדגמיות כעבור פרק זמן כלשהו ממועד ביצוע התיקונים כדי לעמוד על טיבם ועל עמידותם.

## תופעת הטרמיטים

במפרט 422 החל על הבתים שנבנו בשיטת הבנייה הקלה נקבע כי יושם מתחת לחלקי העץ הבאים במגע עם היסודות או עם קירות היסוד מחסום מפח פלדה מגולוון, מאלומיניום, מנחושת או מאבץ, וזאת כדי למנוע מטרמיטים וממכרסמים לחדור את הבית (להלן - הגנה מכנית). בביקורת נמצא כי אף אחד מהבתים שנבנו על פי 11 הדגמים שנבדקו בידי משרד מבקר המדינה באזור הדרום, לא מוגן בהגנה מכנית כנדרש.

רק בשנת 2004 נודע למשרד לראשונה - ובדיעבד - על כך שבתים רבים נפגעו מטרמיטים, ואובחנו בהם נזקים כבדים. עד למועד סיכום הביקורת ביצע המשרד הדברה ב-2,147 מ-3,218 הבתים שנבדקו ונמצאו פגועים. אך המשרד לא פעל להוספת ההגנה המכנית, כאמור במפרט 422.

## בתים בניהול עמידר

כבר בשנת 1996 פנתה עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ (להלן - עמידר) שחלק מהבתים נמסרו לניהולה, למשרד בבקשה לקבל תקציב לטיפול בנזקים ובליקויים שנמצאו בבתים שבניהולה בבאר שבע, אך רק בשנת 2004 החל המשרד לבצע בהם בדיקות. באותה השנה הקציב המשרד כחמישה מיליון ש"ח לתיקון 104 מ-364 הבתים בשכונת נחל בקע שבכולם התגלו ליקויים. עד למועד סיכום הביקורת לא בוצעו תיקונים ביתר הבתים.

נציגי משרד מבקר המדינה סיירו ב-24 מ-364 הבתים שמנהלת חברת עמידר עבור המשרד בשכונת נחל בקע בבאר שבע. בדיקת הבתים העלתה ליקויים יסודיים ב-20 מן הבתים, ובכלל זה שקיעת מרצפות, כרסום של רכיבי עץ על ידי טרמיטים, ריקבון החיבורים שבין רצפה לקיר והיעדר ציוד לכיבוי אש.

<sup>2</sup> בעת רכישת הבתים והקמתם, הייתה שו"פ חברה ממשלתית ושימשה זרוע ביצועית של המשרד. בשנת 1994 הופרטה החברה, ולכן מאותו מועד היא אינה גוף מבוקר על פי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]; על פי הסכם נאמנות שנחתם בין המשרד לשו"פ בדצמבר 1994, החברה מטפלת מטעם המשרד בתיקון הליקויים שהתגלו בבתים שנמכרו וגובה בגין טיפולה עמלה בשיעור 3.7% מההוצאות.

נמצא כי עבור הפריטים שהוחלפו או תוקנו ב-41 בתים נחל בקע גבתה עמידר משוכרי הבתים דמי השתתפות עצמית, ואילו המשרד מימן את החלפתם של פריטים זהים בבתים כאלה שאותם מכר, ולא גבה מבעלי הבתים דמי השתתפות. מכאן יוצא שמבחינת מימון התיקונים, מצבם של הדיירים של עמידר הגרים בשכירות בבתים שנבנו בשיטת הבנייה הקלה טוב פחות מזה של הדיירים שרכשו בתים כאלה והם בעליהם.

#### טיפול בבתים ומתן שירותים בתחום עיריית באר שבע

בתחום עיריית באר שבע (להלן - העירייה) הוקמו 2,236 בתים בשיטת הבנייה הקלה. משרד מבקר המדינה בדק את טיפולם של העירייה ומשרדי הממשלה הרלוונטיים בשכונת נחל בקע, שבה הוקמו 800 בתים בשיטת הבנייה הקלה.

בביקורת בשכונת נחל בקע לא נמצאו מתקנים לכיבוי אש ברחובות השכונה. בתים רבים צוידו בסוף שנת 2007 במטפים לכיבוי אש.

הועלה כי בעלי ההיתר להקמת שכונות בשיטת הבנייה הקלה לא הגישו בקשה לקבל תעודת גמר המעידה על תקינותם ועל התאמתם של הבתים לתקנים, וממילא לא העניק מהנדס הוועדה המקומית לתכנון ובנייה באר שבע, תעודה כזאת במועד הדרוש.

נמצא, כי קו האוטובוס היחיד בשכונה נוסע במסלול מעגלי ומקיף את השכונה בכיוון אחד, ועקב כך תושבים שיעדם בכיוון הנסיעה הנגדי נאלצים לנסוע דרך ארוכה בהרבה מהנדרש או לחלופין לחצות את השכונה כדי להגיע לתחנת האוטובוס הנוסע לכיוון השני. כמו כן, נמצא כי אין בשכונה מרפאה של שום קופה מקופות החולים.

#### סיכום והמלצות

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמשרד יעשה עבודת מטה מקיפה כדי שיוכל להכין תכנית כוללת לטיפול בליקויים. לשם כך על המשרד לעשות סקר מקיף בכלל הבתים שנבנו בשיטת הבנייה הקלה ולזהות את האזורים והשכונות או את דגמי הבתים שיש לתקנם תיקונים יסודיים. על המשרד להכין תכנית רב-שנתית ותקציבים הנגזרים ממנה לטיפול בסוגיות אלה. על הדרג המקצועי במשרד להכין את מכלול עבודת המטה על חלופותיה ולהציגה בפני הנהלת המשרד; ולאחר בחינה משותפת עקב הממצאים הקשים, להציגה בפני הממשלה לצורך דיון וקבלת החלטות.



#### מבוא

בחודשים יוני ואוגוסט 1990 לאחר שהגיעו עולים רבים ממדינות חבר העמים לישראל, אישרה הממשלה לרכוש 9,000 בתים מוכנים. בתים אלה בנויים מאלמנטים שמשקלם נמוך ממשקלם של

חומרים המשמשים בבנייה הקונבנציונלית, ובדרך כלל הם עשויים עץ (להלן - בתים הבנויים בשיטת הבנייה הקלה). רכישת הבתים נועדה לספק פתרונות דיור מהירים לעולים החדשים. הבתים שנבנו בשיטת הבנייה הקלה הם מ-30 דגמים, 11 מהם יוצרו בארץ ונרכשו באמצעות מכרזים שפרסם משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד), ו-19 מהם יוצרו בחו"ל. בפועל רכשה הממשלה במהלך שנת 1990 כ-11,000 בתים שנבנו בשיטה זו. הבתים הללו הם צמודי קרקע, ושטח כל אחד מהם הוא 60 מ"ר. הבתים נרכשו בידי המשרד ונמסרו לחברת שיכון ופיתוח לישראל בע"מ (להלן - שו"פ)<sup>3</sup> לצורך שיווקם. כ-50% מהבתים הוקמו ביישובים בדרום הארץ.

משרד מבקר המדינה עסק בעבר בסוגיית הבנייה הקלה: בדוח שנתי 41<sup>4</sup> של מבקר המדינה (בעניין רכישת הבתים) ובדוח שנתי 43<sup>5</sup> של מבקר המדינה (בעניין קבלת הבתים ומסירתם לדיירים). בסיכום הביקורת בפרק על הבנייה הקלה בדוח שנתי 43 נאמר כי "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... 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 אלה בארץ".

הבתים שנבנו בשיטת הבנייה הקלה אוכלסו משנת 1991 ועד שנת 1995. עם הזמן התגלו בבתים רבים נזקים כה גדולים, עד שהיה צורך לתקנם מהיסוד. דיירי הבתים התלוננו בעניין מצב הבתים בפני המשרד, וכמה מהם הגישו בבתי משפט תביעות מסיבה זו או אחרת הקשורה לליקויים בבתים. עד למועד סיכום הביקורת (אוגוסט 2007) טרם הסתיימו ההליכים בכמה מהתביעות הללו.

סוגיית הליקויים שהתגלו בבתים שנבנו בשיטת הבנייה הקלה הועלתה כמה פעמים במהלך השנים 2004-2007 בוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות של הכנסת. בפברואר 2007 נדונה סוגיה זו גם בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, ובסיכום הדיון ביקש יו"ר הוועדה ממשרד מבקר המדינה כי "במסגרת הביקורת שהמשרד החל לקיים בנושא, יגבש גם המלצות לפתרון בעיה קשה זו"<sup>6</sup>.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים פברואר-אוגוסט 2007 את הטיפול בליקויים שבתוך הבתים ומחוצה להם, את הטיפול נגד מזיקים שנעשה ממועד מסירת הבתים לדיירים ועוד. הביקורת נעשתה בעיקר במשרד (במינהל תכנון והנדסה, באגף נכסים ודיור, באגף הכספים ובמחוז הדרום). בדיקות משלימות נעשו בחברת עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ<sup>7</sup> (להלן - עמידר) ובעיריית באר שבע. הביקורת התמקדה באזור דרום הארץ. משרד מבקר המדינה בדק את התייעוד בנושא זה וסייר בשכונת שפירא באופקים ובשכונת נחל בקע בבאר שבע.

## היעדר עבודת מטה מקדימה

עד למועד סיכום הביקורת שילם המשרד בגין תיקונים ושיפוצים שבוצעו בשנים 1994-2006 בבתים שנבנו בשיטת הבנייה הקלה סכום של כ-150 מיליון ש"ח, כולל כ-40 מיליון ש"ח תמורת "הוצאות משפטיות" הנוגעות לבתים שנבנו בשיטת הבנייה הקלה, ששולמו בעקבות פסקי דין, פשרות, הליכי גישור ועוד.

<sup>3</sup> ראו הערה מס' 2.

<sup>4</sup> דוח שנתי 41 של מבקר המדינה (1991), עמ' 122-128.

<sup>5</sup> דוח שנתי 43 של מבקר המדינה (1993), עמ' 121-129.

<sup>6</sup> פרוטוקול מס' 65 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, 26.2.07.

<sup>7</sup> המשכירה בתים אלה בשם המשרד.

מפרט מכון התקנים הישראלי 422 (להלן - מפרט 422) קובע דרישות איכות ובטיחות לבתים הנבנים בשיטת הבנייה הקלה ומשמשים למגורי קבע, לרבות ביסוס הבתים ועיגונם. בביקורת נמצא כי השקעה זו לא הספיקה כדי לתקן או לשפץ את הבתים ולהביאם למצב של בית שאורך החיים שלו הוא לפחות 50 שנה, כפי שנקבע במפרט 422. אף על פי שיש צורך לשפץ את כל הבתים כמעט, וזאת לאחר שבבדיקה של כ-70% מהם בידי המשרד נמצאו פגמים ככולם, בפועל שופצו רק 52% מהבתים באזור דרום הארץ, ובכמה מן הבתים שבו הליקויים וחזרו על עצמם. בביקורת נמצא גם כי המשרד תיקן את הליקויים אך ורק לאחר שדייריהם התלוננו בגינם.

כדי להחליט אם לתקן את הליקויים בבתים, או אם לבצע הליך מורכב יותר שיחסוך הוצאות בגין תיקונים חוזרים בעתיד - לדוגמה הריסה של בתים ובנייתם מחדש - או אם להציע לדיירים פתרון אכילוס אחר, היה ראוי שהמשרד יעשה סקר מקיף שיציג בפניו את מכלול הליקויים בכל הבתים, ועל פיו יחליט כיצד לנהוג בכל בית ובית. אולם הביקורת העלתה שהמשרד לא עשה סקר מקיף אלא הסתפק בבדיקות פרטניות בבתים שדייריהם התלוננו על ליקויים.

כמו כן, אף על פי שמדובר לעתים בשיפוצים בעלויות גבוהות ביותר, לא נמצא שהנהלת המשרד קבעה מדיניות ואמות מידה בכל הנוגע לשיפוצים. הנהלת המשרד גם לא דנה בחלופות לתיקונים ולשיפוצים של בתים שניזוקו נזק חמור מאוד המעלה ספק בדבר כדאיות השיפוץ.

בתשובתו מינואר 2008, הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי הנושא נדון בין מנהלי האגפים הרלוונטיים ובין המנכ"לים והשרים. עוד הודיע המשרד כי לא דן בחלופות של הריסה ובנייה מחדש משום שבמשך השנים החזיק בדעה שהיא גם דעת כל המנכ"לים והשרים - שהבתים הם בני תיקון, שלאחר התיקונים יכולים דייריהם לחיות בהם באיכות חיים נאותה, ושעלות בנייה והריסה אינה ריאלית וגם אינה נדרשת.

בנוגע לתשובה האמורה של המשרד מעיר משרד מבקר המדינה כי:

1. המשרד לא צירף כל אסמכתה בדבר קיום עבודת מטה שיטתית ורציפה הכוללת תחשיבים וניתוחים של כדאיות כלכלית, דיון בחלופות וקבלת החלטות.
2. מהסיוורים שעשו נציגי משרד מבקר המדינה בכמה מאתרי הבנייה הקלה וכן מהתלונות הרבות של הדיירים הגרים בבתים שנבנו בשיטת הבנייה הקלה עולה הרושם כי התיקונים שבוצעו לא שיפרו באופן ניכר את מצבם של בתים אלה. כלומר, סכומי הכסף שהושקעו בתיקונים ירדו בחלקם לטמיון. לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת המשרד ועל הדרג המקצועי לבחון שנית אם עקב הממצאים הקשים יש מקום להציע למנכ"ל ולשר דרכי פעולה שונות מאלה שהיו נהוגות עד מועד סיום הביקורת.

## תהליך אישור הבנייה

1. כאמור, הממשלה רכשה באמצעות המשרד כ-11,000 בתים שנבנו בשיטת הבנייה הקלה. כ-50% מהבתים מוקמו במרכז הארץ ובצפונה - בקיבוצים, ביישובים כפריים וביישובים שמעבר לקו הירוק - וכ-50% מוקמו באזור הדרום. ממצאי הבדיקה הנוכחית נוגעים לבתים שהוקמו בדרום הארץ, שיוצרו בידי 17 יצרנים משש מדינות.

במועד פרסום המכרזים בשנת 1990 ובמועדי ההתקשרות עם הספקים<sup>8</sup> לא עמדו חלק מרכיבי הבתים שהוזמנו בדרישות תקנים רשמיים, ולכן ייבואם ומכירתם היו אסורים על פי חוק התקנים, התשי"ג-1953. מאותו הטעם לא היה אפשר לתת באותו המועד היתר בנייה להקמתם של אותם בתים על פי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.<sup>9</sup>

באוקטובר 1991 הותקנו צו התקנים (בתים מבנייה קלה - פטור ממילוי אחר דרישות תקנים רשמיים), התשנ"ב-1991, וצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (בתים מבנייה קלה), התשנ"ב-1991, המתיר לייבא ולמכור את הבתים שיובאו במסגרת המכרזים גם אם אינם עומדים בדרישות התקנים הרשמיים, ובלבד שמכון התקנים הישראלי (להלן - מכון התקנים) אישר את עמידתם בדרישות מפרט 422 שפורסם בפברואר 1991. במאי של אותה שנה הותקנו תקנות התכנון והבנייה (בנייה קלה, הוראת שעה), התשנ"א-1991, המאפשרות לתת היתר בנייה לבתים אלה אם עמדו בדרישות מפרט 422. יצוין כי תוקף מפרט 422 פג ביוני 1993. במסגרת הביקורת הנוכחית בדק משרד מבקר המדינה את מצב הבתים שנבנו בשיטת הבנייה הקלה, בין היתר על פי הדרישות שקבע מפרט 422, שכאמור היה בתוקף בעת הקמת הבתים.

2. בשכונת נחל בקע בבאר שבע נבנו בשיטת הבנייה הקלה 800 בתים משלושה דגמים. באישורי ההתאמה למפרט 422 לשלושת הדגמים ציין מכון התקנים כי הם מתאימים למפרט, אבל רק באישור לאחד מהם צוין כי התיק הטכני שלו נבדק, וכך גם טיב הטיפול שלו<sup>10</sup>; באשר לשני הדגמים האחרים לא צוין דבר זה.

## ליקויים ומפגעים אופייניים והטיפול בהם

1. כאמור, עם הזמן התגלו ליקויים בבתים רבים, ושו"פ בדקה את בתיהם של הדיירים שהתלוננו על כך בפניה ובפני המשרד. על פי נתונים של שו"פ לשנת 2006, באזור דרום הארץ בוצעו מאז 1994 תיקונים ב-2,713 מ-3,290 הבתים שנבדקו.

עד למועד סיכום הביקורת בוצעו תיקונים ב-2,815 בתים בדרום הארץ. בקרב הבתים האלה היו בתים שנעשו בהם תיקונים ושיפוצים כמה וכמה פעמים. את הבדיקות לצורך התיקונים עשה המשרד (באמצעות שו"פ) על סמך תלונות פרטניות של דיירים ולא על סמך סקר ליקויים כולל ומקיף. הליקויים העיקריים שנמצאו במהלך הבדיקות הם ליקויים בקירות חיצוניים, באינסטלציה, בחיבור לביוב, בריהוט מטבח, ברצפה, בתקרה (דליפות מים, בעיקר בחורף) וכן עבודות בלתי גמורות של פיתוח חצר.

<sup>8</sup> חוזי ההתקשרות עם מקימי הבתים (חברות וקבלנים) הגדירו אותם כ"ספקים".  
<sup>9</sup> ראו דוח שנתי 43 של מבקר המדינה (1993), עמ' 124.  
<sup>10</sup> מצבו של הבית לאחר הקמתו.



תמונה מס' 1: ליקוי בחיבור לכיוב בבית באופקים

2. כאמור, משנת 1994 ועד למועד סיכום הביקורת שילם המשרד בגין תיקונים ושיפוצים של בתים שנבנו בשיטת הבנייה הקלה ברחבי הארץ סכום של כ-110 מיליון ש"ח<sup>11</sup>. לסכום זה נתווספו כ-40 מיליון ש"ח ששולמו בעקבות פסקי דין, פשרות והליכי גישור, בכלל זה הוצאות משפטיות.

משנת 1994 ועד שנת 2004 שילם המשרד 46 מיליון ש"ח לתיקונים ולשיפוצים של בתים שנבנו בשיטת הבנייה הקלה. החל מאותה שנה ועד למועד סיכום הביקורת שילם המשרד כ-64 מיליון ש"ח. הבדיקה העלתה, כי רבים מהליקויים שתוקנו שבו וחזרו על עצמם באותם בתים לאחר מכן.

3. בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה נמצא כי ליקויים מסוימים בבתים שנבנו בשיטת הבנייה הקלה מאפיינים בדרך כלל יצרנים מסוימים, כלומר בבתים רבים שסופקו בידי אותו יצרן אפשר למצוא את אותם הליקויים. עוד נמצא כי מידת הפגיעות של הבתים שונה מיצרן ליצרן אף אם הבתים יוצרו מאותם החומרים.

משרד מבקר המדינה בדק את העלויות הנוגעות לשיפוצים שביצע המשרד בבתים מדגם מסוים (להלן - דגם א') בשכונת שפירא באופקים. השיפוצים נעשו ב-183 מ-188 הבתים בשכונה בשני פרקי זמן עיקריים: בשנים 1995-1996 ובשנים 2005-2006. עלות השיפוצים שנעשו בשנים 1995-2006 הסתכמה בכ-27.3 מיליון ש"ח; יוצא כי עלות השיפוצים לבית הייתה באותן השנים כ-150,000 ש"ח בממוצע.

לדעת משרד מבקר המדינה היה ראוי לשקול חלופות אחרות במקום להשקיע סכומים ניכרים בשיפוצים שלעתים לא שיפרו את מצב הבתים באופן ניכר. לא נמצא שהמשרד בחן חלופות לשיפוץ הבתים.

<sup>11</sup> ראו הערה מס' 1.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 הודיע המשרד כי במקרה זה, למרות עלות השיפוצים הגבוהה, הוא החליט שלא לזום בנייה חדשה, משום שזו מצריכה תכנון, אישורים וכד', הנמשכים זמן רב, וכן משום שלא רצה ליצור תקדים עבור דיירים אחרים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי במקרים שבהם עלות השיפוצים גבוהה אכן ראוי לשקול חלופות (כמו לדוגמה בנייה חדשה), זאת אף אם עלות השיפוצים נמוכה במקצת מעלות הקמת הבית מחדש, שכן על פי ממצאי הביקורת נדרשו שיפוצים חוזרים בבתים ששופצו בעבר. ובאשר ל"תקדים", מן הראוי שהמשרד יטפל בתיקון הליקויים בבתים בדרך המיטבית ועל פי הליקויים האופייניים לדגמי הבתים השונים.

4. להלן דוגמה לליקוי אופייני לדגם מסוים של הבתים באתר מסוים: על פי מסמכי שו"פ נמצא כי בפרויקט שהוקם בשכונת מעוף בערד (להלן - הפרויקט), שבו 125 בתים, רצפת העץ בכל הבתים הייתה חורקת.

במסמכי שו"פ צוין כי כבר בשנת 1995 הגישו 60 דיירים בפרויקט תביעה נגד שו"פ ונגד מדינת ישראל בשל ליקויים שלא תוקנו בזמן. בפסק דין שניתן ביולי 2001<sup>12</sup> קבע בית המשפט, על דרך הפשרה, כי על הנתבעים לשלם לתובעים עבור עלות התיקונים ועבור נזקים נלווים סכום של 41,000 ש"ח לבית, ולחלק מהתובעים על הנתבעים לשלם גם סכומים נוספים על איחור במסירה וכן הוצאות משפט.

משרד מבקר המדינה מעיר כי גם ביתר הבתים בפרויקט, שבעליהם לא הגישו תביעות, לא טיפל המשרד.

בינואר 2008 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה כי בסוף שנת 2007 התקבל תקציב לביצוע תיקונים בפרויקט.

לדעת משרד מבקר המדינה המשרד היה צריך לפעול לתיקונם של כל הבתים בפרויקט מיד עם גילוי הפגמים; דבר שהוא לא עשה.

5. עקב ריבוי תלונות הדיירים על מצב הבתים שנבנו בשיטת הבנייה הקלה ועל תנאי המגורים בהם הזמינה שו"פ באוגוסט 1999 מהמכון הלאומי לחקר הבנייה שליד הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל (להלן - המכון לחקר הבנייה) חוות דעת בדבר מצב הבתים, הסיבות לליקויים שנגרמו בהם והאפשרות לתקנם. חוות הדעת הוגשה לשו"פ בחודשים אוגוסט ונובמבר 1999, והעתקים ממנה הועברו לבעלי תפקידים במשרד.

המכון לחקר הבנייה בדק חמישה מבנים בשכונת נחל בקע בבאר שבע השייכים לפרויקט של 220 בתים מדגם מסוים (דגם ב'). במבוא לחוות הדעת הודיע המומחה שבדק מטעם המכון לחקר הבנייה את הבתים (להלן - המומחה) כי לא נמסר לו התיק הטכני שעליו התבסס מכון התקנים כשנתן את אישורו לכך שהבתים הללו מתאימים למפרט 422. עוד הודיע המומחה כי השיטה שעל פיה הוקמו הבתים לא נבחנה בידי המכון לחקר הבנייה ולא ניתן לה אישור בנייה.

בחוות הדעת צוין כי התגלו ליקויים ברצפות הבתים, בייחוד באיטומן ובהגנתן מפני רטיבות ממקורות שונים. עוד צוין שהתגלו ליקויים הפוגמים במעטפות החיצוניות, הנובעים משימוש לא

<sup>12</sup> תא (י-ם) 194/95 אביטל ו-59 אח' נ' שיכון ופיתוח לישראל בע"מ ואח', מופיע בתקדין.

נכון בחומרים ובציפויים ומסטייה מפרטי תכניות המבנה; ליקויים במערכות הניקוז והביוב של המבנים; וכן תקלות בתריסי הגלילה. כמו כן צוין בחוות הדעת כי את חלקי החילוף הנדרשים לתיקון התקלות אין להשיג בישראל. המומחה ציין גם כי בבתים נמצאו תקלות שמקורן במהלך הקמתם. עוד ציין המומחה שמרשימת עבודות הנגרות שהועברה אליו עולה כי בוצעה חריגה ממסמכי החוזה שנחתמו בידי הספק וכי פריטי הנגרות בבית שנמכר לדירים אינם מתאימים לחוזה שנחתם בין המשרד לספק.

**בסיכום חוות דעתו כתב המומחה כי לדעתו מקורם של הליקויים שנמצאו בבתים הוא בבתים עצמם וכי הסיבה לתקלות אינה נובעת מהזנחה או משימוש חריג בבתים. עוד הוסיף המומחה כי לדעתו נדרשים בבתים תיקונים בהיקף נרחב ביותר.**

בעקבות חוות הדעת של המכון לחקר הבנייה תיקן המשרד במהלך שנת 2000 116 בתים בפרויקט זה בשכונת נחל בקע, שבגינם הוגשו תלונות.

**בבתים בפרויקט זה מתגוררת בעיקר אוכלוסייה של עולים חדשים, קשישים וקשי יום. לדעת משרד מבקר המדינה, המשרד היה צריך לבדוק גם את יתר 104 הבתים שנבנו באותו פרויקט; דבר שהמשרד לא עשה. בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בכמה בתים באותו פרויקט נמצאו בבתים ליקויים (ראו להלן).**

6. ביולי 2006 הזמין המשרד חוות דעת ממכון התקנים באשר לטיבם ולמהותם של השיפוצים שעשה בחלק מן הבתים. מכון התקנים הגיש את חוות דעתו במאי 2007.

מכון התקנים בדק 17 בתים בארבע שכונות בבאר שבע, באופקים ובנתיבות. מומחה מטעם מכון התקנים קבע בחוות דעתו כי בנסיבות העניין ביצוע השיפוצים ראוי ומקובל; השיפוצים שבוצעו יסודיים למדי, ובמקרים רבים אף חל בבתים שיפור ממצבם המקורי. בנושא חרקים מכרסמי עץ הקרויים טרמיטים (ראו להלן) ציין מכון התקנים כי אמנם לא נדרש לתת חוות דעת בנושא, אך במקרים רבים "הוחרפה הבעיה עד כדי קריסה מוחלטת של רכיבים, אין ספק כי זיהוי מקורם וטיפול מונע בשלב ראשוני היה מקטין לאין שעור את הנוזקים".

**מבדיקת התייעוד שצירף מכון התקנים לחוות דעתו עולה כי לא כל חומרי הבנייה שהשתמשו בהם במהלך השיפוצים עמדו בדרישות התקן הישראלי. כך לדוגמה, בחלק מהתעודות שעניינן בדיקת טיב יציקות הבטון מצוינות תוצאות שאינן מתאימות לדרישות התקן.**

7. על פי מפרט 422, אורך החיים של הבתים הללו, שסווגו בידי מכון התקנים כבתי קבע למגורים, יעמוד על 50 שנה לפחות. עוד קבע מפרט 422 כי על הבתים הללו לעמוד בתקנים של ארצות המוצא שלהם, אם הן חברות בארגון הבין-לאומי לתקינה. כאשר לפריטים ולתחומים מסוימים קבע מפרט 422 כי יהיו לפי תקנים ישראליים בלבד. הפריטים והתחומים הללו הם מערכות החשמל והגז, אביזרי אינסטלציה מסוימים, בידוד תרמי, בידוד אקוסטי ובטיחות אש.

נציגי משרד מבקר המדינה סיירו ב-32 בתים באופקים, בהם 31 בתים שעל פי התייעוד של ש"פ נעשו בהם שיפוצים.

בקרב הליקויים והפגמים שנמצאו בבדיקה של משרד מבקר המדינה היו גם פריטים שהיו אמורים לעמוד בתקנים של ארצות המוצא שלהם, שאושרו כאמור בידי מכון התקנים, וגם פריטים שהיו

אמורים לעמוד בתקנים הישראליים. הבדיקה בוצעה בחמישה משישה דגמים שונים שהוקמו באופקים. בבדיקה האמורה הועלו הליקויים העיקריים האלה:

(א) ככל המבנים שבדק משרד מבקר המדינה התגלו ליקויים וכשלים הנדסיים שמקורם בבנייה המקורית, ואף על פי שבמהלך השנים בוצעו בהם תיקונים, עדיין מצויים במבנים כמה מהליקויים; הדבר פוגם בתקינות הבתים ומעמיד בספק את יכולתם להיות בעלי אורך חיים של 50 שנים לפחות, כנדרש על פי התקן למבני קבע.

(ב) נמצאו אי-התאמות יסודיות בין דרישות מפרט 422 של מכון התקנים הישראלי ובין הקיים במבנים בפועל, לדוגמה: מכון התקנים קבע במפרט 422 כי בעת איטום גג רעפים יש להתקין יריעות איטום מתחת למערכת התשתית הנושאת את הרעפים, אך במבנים של אחד היצרנים הונחו הרעפים ללא תשתית; אף כי מפרט 422 קבע שפתחי האוורור בעליית הגג יהיו מוגנים בפני חדירת מים וחרקים, לא עמדו פתחי האוורור של מספר יצרנים בדרישות הללו; מפרט 422 קבע שהקירות החיצוניים יעמדו בפני פגיעה של כדור פלדה, אך במבנים רבים נמצא כי הקירות אינם איתנים מספיק. עוד נמצא כי במבנים רבים הותקנו בשעתו מוצרי אלומיניום שאינם תואמים את הפרזול ואת הרכיבים הקיימים בארץ; וכי השימוש בחומרים לא עמידים הצריך לבצע תיקונים בהיקף נרחב, אך עדיין נותרו במבנים רכיבי בנייה שלא הוחלפו ופוגמים בחיי היומיום, למשל ארונות מטבח מתפוררים, גמישות יתר ברצפות ועוד.



תמונה מס' 2: גג של בית באופקים

8. בסיוור שעשו נציגי משרד מבקר המדינה בשכונת נחל בקע בכאר שבע (ראו להלן) נמצאו סדקים במעטפות החיצוניות של הבתים. על פי דיווחי הדיירים לנציגי משרד מבקר המדינה, הסדקים נגרמו בשל שקיעות קרקע. ממסמכי המשרד עולה כי תופעות דומות התגלו גם בשכונת נחל עשן שבכאר שבע וגם בדימונה. עניין זה נדון במחוז הדרום של המשרד, ומסיכומי שתי ישיבות שנעשו כבר בשנת 1995 עולה כי הוחלט שיש לפנות לטכניון לצורך קבלת חוות דעת והמלצות לטיפול בסדקים אלה. לא נמצא כי הנהלת מחוז הדרום פנתה לטכניון בעניין זה או טיפלה בכך באופן כלשהו.



תמונה מס' 3: סדק במעטפת חיצונית של בית בשכונת נחל בקע בכאר שבע

בתשובתו מינואר 2008 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה כי בדעתו לטפל בשקיעות הקרקע במסגרת תקציב 2008.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בהיעדר טיפול מיידי בנוזקים הם עלולים להחמיר ולהוסיף על המצוקה המתמשכת של הדיירים.

9. מלבד הכשלים הנובעים מטיב הפריטים השונים המרכיבים את המבנים, יש גם כשלים שמקורם בהרכבת הבתים, והכשל הבולט שבהם הוא הרכבת הקונסטרוקציה (שלד הבתים) של הבתים. על פי הערכה של מחוז הדרום של המשרד מדצמבר 2004, כשלי הרכבת קונסטרוקציה קיימים ב-15% מכלל הבתים שהוקמו בשיטת הבנייה הקלה בדרום הארץ.

הועלה כי לא בוצעו תיקוני קונסטרוקציה בבתים הסובלים מכשל זה. משרד מבקר המדינה מעיר כי היה על המשרד לעשות סקר יסודי ומקיף לאיתור הכשלים בקונסטרוקציה כדי לטפל בתיקונם.

10. הקמת בית מגורים כרוכה בעבודות פיתוח הן בשטח חצר הבית, והן בשטח הציבורי. בחודשים יוני ואוגוסט 2007 סיירו נציגי משרד מבקר המדינה ב-24 בתים בשכונת נחל בקע בבאר שבע. ב-10 בתים נמצא כי בחצר ומתחת לבתים שקעה הקרקע. הבתים עצמם לא שקעו, מכיוון שהם ניצבים על כלונסאות. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי הקרקע שקעה לא רק בגלל השיטפונות שהיו בנחל אלא גם משום שהקרקע בחצרות לא הודקה כדבעי. כמו כן נמצא כי גם בשטחים ציבוריים (מדרכות ורחובות) בשכונת נחל בקע, שבהם עשה המשרד עבודות פיתוח, שקעה הקרקע. עד למועד סיכום הביקורת שקיעת הקרקע באותם שטחים ציבוריים לא טופלה.



תמונה מס' 4: שקיעה בחצר בית בשכונת נחל בקע בבאר שבע

11. כדי לתקן את הבתים שנבנו בשיטת הבנייה הקלה - כאמור בחוברת "המדריך לדייר", שהיא חוברת הוראות לתחזוקת הבית שעל פי מפרט 422 - יש להשתמש בחלקי חילוף מתאימים. לשם כך היה צריך המשרד להכין מלאי סביר של חלפים. הדבר נכון שבעתיים כאשר לבתים מתוצרת חוץ, שהחלפים שלהם אינם מיוצרים בישראל.

בביקורת נמצא שהמשרד לא נערך בעוד מועד ליצירת מלאי של חלקי חילוף, ובשל כך פעמים רבות לא נרכש חלק מפריט מסוים - כמו מסגרת של דלת או של חלון - שנפגע, אלא רכשו את כל הפריט, דבר שגרם להגדלת ההוצאות.

## פיקוח ובקרה

כאמור, עלות התיקונים הסתכמה עד אוגוסט 2007 בכ-110 מיליון ש"ח. העלות הגבוהה של התיקונים חייבה את המשרד להנהיג סדרי פיקוח ובקרה הדוקים אחר ביצועם.

לצורך הפיקוח על התיקונים ועל השיפוצים שעשה המשרד בדרום הארץ באמצעות שו"פ, שכר המשרד בשנת 2000 מנהל פרויקט. על פי הגדרת התפקיד של מנהל הפרויקט על ידי המשרד,

מתפקידו להשתתף בעשיית סקרים על ליקויים בבתים, לאמוד את עלויות התיקונים והשיפוצים על סמך אותם סקרים, להשתתף בניסוח מכרזים לקבלני השיפוצים, לאשר את ביצוע התיקונים ולאשר לתשלום את החשבוניות שהגישו הקבלנים.

1. בבירור שעשה משרד מבקר המדינה עם מנהל הפרויקט מסר זה שלפני שהוא מאשר את החשבוניות לתשלום הוא מבקר בבתים שתוקנו. עוד מסר מנהל הפרויקט כי אישוריו מסתמכים על דיווחים של שני מפקחי שטח מטעם שו"פ, שאותם הוא משווה לרשימת התיקונים הדרושים שהוכנה מראש.

משרד מבקר המדינה העלה, שהמשרד לא הקפיד על ניהול יומני עבודה של המפקחים מטעם שו"פ, דבר העומד בניגוד לכללי פיקוח מקובלים ומעמיד בספק את טיב הביקורת מטעם המשרד.

2. עוד הועלה כי מנהל הפרויקט אינו מבצע בדיקות מדגמיות לאורך זמן לאחר ביצוע התיקונים כדי לעמוד על טיבם ועל תקפותם.

בתשובתו מנובמבר 2007 למשרד מבקר המדינה מסר המשרד כי יעמיק את בדיקותיו המדגמיות לאחר הביצוע כדי לבחון את טיבם של השיפוצים. עוד מסר המשרד כי הוא מעורב בנעשה בשטח, עוקב באופן שוטף אחר ביצוע התיקונים, מקבל דיווחים שוטפים משו"פ ומבקר בשטח.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי לא נמצא תיעוד, לא על כך שהמשרד עשה בקרה ומעקב על פעילותה של שו"פ באופן שוטף, לא על כך שקבע כללים, נהלים ואמות מידה לטיפול בבתים, ולא על כך שקיבל דיווחים שוטפים לצורך הפקת לקחים.

## תופעת הטרמיטים

1. הטרמיטים הם חרקים השוהים בדרך כלל במחילות חשוכות באדמה. בישראל מצויים מינים אחדים של טרמיטים, והם ניזונים מחלקי צמחים יבשים ומעץ מעובד. לעתים הם גורמים נזקים כבדים לבתי עץ או למשקופי דלתות וחלונות מעץ.

מפרט 422, שכאמור קבע את התנאים שלפיהם יינתנו היתרי בנייה לבתים שנבנו בשיטת הבנייה הקלה, דרש כי חלקי העץ של המבנה הבאים במגע עם הקרקע, עם אוויר החוץ, עם קירות יסוד או עם יסודות יקבלו טיפול בהחדרה בלחץ נגד רטיבות, חרקים, אורגניזמים, עובש, טרמיטים וכד'. עוד נאמר במפרט 422 כי מלבד הטיפול שלעיל יושם מתחת לחלקי העץ הבאים במגע עם היסודות או עם קירות היסוד מחסום מפח פלדה מגולוון, מאלומיניום, מנחושת או מאבץ (להלן - הגנה מכנית), וזאת כדי למנוע חדירת טרמיטים ומכרסמים.

משרד מבקר המדינה בדק את חוות הדעת שנתן מכון התקנים באשר להתאמתם או לאי-התאמתם של הדגמים שבדרום הארץ למפרט 422. בבדיקה נמצאה התייחסות להגנה על העץ מפני מזיקים רק בארבעה מ-11 דגמים שנבדקו. לשבעה דגמי בתים לא ניתנה חוות דעת על טיפול מתאים להגנה על העץ. עוד הועלה בבדיקה כי חוות הדעת של מכון התקנים באשר לדגמים באזור הדרום לא נגעו כלל בנושא ההגנה המכנית מפני טרמיטים, כך שאי-אפשר לראות בחוות דעת אלה אישור להגנה מפניהם. המשרד לא דרש ממכון התקנים את התייחסותו לעניין. בביקורת נמצא כי אף אחד מהבתים שנבנו על פי 11 הדגמים האמורים לא מוגן בהגנה מכנית כנדרש על פי מפרט 422.

2. תוקף הטיפול המונע באדמה מפני מזיקים מוגבל בזמן. לדברי מנהל האגף ללוחמה במזיקים במשרד להגנת הסביבה, שהופיע לפני הוועדה לענייני ביקורת המדינה ביום 26.2.07, הטיפול באדמה נגד טרמיטים תקף לשנתיים עד שלוש שנים. על פי מפרט 422, במועד הכניסה לבית יש למסור לדייר חוברת הוראות לתחזוקת הבית ("המדריך לדייר"). בעת שחילק המשרד לדיירים את "המדריך לדייר" הוא אמנם החתים אותם על כך שקיבלו את המדריך. הועלה כי בכל חוברות "המדריך לדייר" שהופצו בידי החברות שהקימו את הבתים באמצעות המשרד ושו"פ לא נכללה התייחסות לנושא הטרמיטים, וממילא לא נאמר בהן דבר על תוקף הטיפול נגדם.

בתשובתו מנובמבר 2007 למשרד מבקר המדינה מסר המשרד כי "מדובר בדירת קרקע וסביר להניח כי דייר המתגורר בדירת קרקע יודע כי הוא חשוף למזיקים מהקרקע וכי ניתן לטפל בתופעה בהדברה". משרד מבקר המדינה מעיר שמדובר במבנים מסוג חדש, ועל כן הדיירים לא היו מודעים לאפשרות שתיתכן בהם פגיעת מזיקים כאמור. זאת ועוד, המשרד היה צריך לפעול לכך שהנושא יובא לידיעת רוכשי הבתים הללו באופן מסודר.

לדעת משרד מבקר המדינה, משהודגש נושא הטרמיטים במפרט 422, היה על המשרד לוודא שהנושא ייכלל בחוברת "המדריך לדייר". המחדל של המשרד בעניין זה העצים את ממדי התופעה וגרם לנזקים לבתים ולעוגמת נפש לדייריהם.

3. מדיוני ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות של הכנסת וכן ממסמכי מחוז הדרום של המשרד ומתלונות דיירים עולה כי פעילות טרמיטים בהיקף נרחב אובחנה כבר בשנת 2004 באופקים, בערד ובנתיבות. הטרמיטים פגעו בקונסטרוקציה של בתים רבים: בחלקי עץ מרכזיים, ובעיקר ברצפות העץ. המדובר בנזקים משמעותיים עד כדי פגיעה ביציבות המבנים.

אולם הועלה כי מיום שהתגלתה התופעה למשרד בשנת 2004 ועד שהחל לטפל בה חלף זמן רב יחסית: המשרד החל לעשות סקר על פגיעות טרמיטים באמצע שנת 2006, ואת ההדברה עשה בתחילת שנת 2007. יש לציין כי המשרד פעל בדרך של הדברה בלבד, ולא תיקן מיוזמתו בעת ביצוע התיקונים הכלליים אלמנטים שנפגעו מהטרמיטים.

נמצא כי עד למועד סיכום הביקורת בוצעה הדברה ב-2,147 מ-3,218 הבתים שנבדקו ונמצאו פגועים בידי טרמיטים. לצורך תיקון הנזקים בבתים שנפגעו מטרמיטים הקצה המשרד חמישה מיליון ש"ח, אולם עד למועד סיכום הביקורת לא הוחל בתיקון הנזקים. שיעור הבתים שנבדקו מסך כל הבתים בדרום הארץ הוא 59%, וכל הבתים שנבדקו נמצאו פגועים בידי טרמיטים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד, כי עליו להחיש את הטיפול המונע בבתים שטרם נפגעו. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי שיעור כה גבוה של בתים שנפגעו מטרמיטים דורש פתרון מקיף ומלא לכל הבתים שנבנו בשיטת הבנייה הקלה.

## אכלוס הבתים

1. כאמור, הבתים שנבנו בשיטת הבנייה הקלה נרכשו בידי המשרד ונמסרו לשו"פ לצורך שיווקם. המשרד לא עשה "פרוטוקול מסירה" לכל בית ובית בנפרד, כשקיבל את הבתים מהספקים. בפרוטוקול זה אמורים להיות מפורטים הליקויים שנמצאו בעת המסירה, והמוכר - שהליקויים מוסכמים גם עליו - נדרש לתקן ליקויים אלה. בשל מחדל זה נאלץ המשרד לבצע בעצמו תיקונים ושיפוצים בעלות גבוהה.
2. ברוב הפרויקטים תמה תקופת האחריות של הספקים לתקן את הליקויים בבתים עוד בטרם אכלס המשרד את הבתים. בפרויקט בשכונת מעוף בערד, לדוגמה, שבו 125 בתים, החל אכלוס הבתים כ-14 חודשים מיום שנמסר הפרויקט למשרד.
3. הבתים שנבנו בשיטת הבנייה הקלה לא היו נפוצים בישראל. על רקע זה מן הראוי היה שהמשרד יעקוב אחר מצבם של הבתים וייתן מענה לתקלות או למפגעים המתגלים בדגם זה או אחר של הבתים, דבר שלא נעשה.

## בתים בניהול עמידר

עמידר היא חברה ממשלתית שהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, והשליטה בה נמצאת במלואה בידי הממשלה. ראש הממשלה ושר הבינוי והשיכון אחראים לענייני החברה. עמידר מבצעת עבור המשרד פעולות רבות: השכרה, תחזוקה ומכירה של דירות השיכון הציבורי. כ-900 מהבתים שנבנו בשיטת הבנייה הקלה הושכרו לעולים חדשים על ידי עמידר, ותחזוקת הבתים האלה, שהם בבעלות מדינת ישראל, היא באחריותה המלאה של עמידר.

1. בשכונת נחל בקע בבאר שבע נבנו כאמור 800 בתים בשיטת הבנייה הקלה, ו-364 מהם, משלושה דגמים, נמסרו לניהול עמידר. נציגי משרד מבקר המדינה סיירו ב-24 בתים שבניהול עמידר. בדיקת הבתים העלתה ליקויים יסודיים ב-20 מן הבתים הללו, כלהלן:

(א) רצפה : גמישות יתר ברצפת דגם מסוים (דגם ג'); גליות בשטיח שבמקור נדבק לרצפה אולם עם הזמן ניתק ממנה; ריקבון במקומות אחדים ברצפת דגם ג', שקיעת מרצפות באזור דלתות הכניסה; סדקים ושברים מקומיים בריצוף; כרסום של רכיבי עץ על ידי הטרמיטים.

(ב) קירות : סימני רטיבות על קירות חיצוניים, התקלפויות טיח חיצוני; סדקים ושברים מקומיים בפנלים חיצוניים, פתיחת תפרים בין הפנלים החיצוניים; סדקים ושברים מקומיים בקירות פנימיים; ריקבון בחיבורים שבין הרצפה לקיר.

(ג) תקרות וגגות : בבתים אחדים נצפו כתמי רטיבות בתקרות הסלון וחדרי שינה.

(ד) דלתות וחלונות : בבתים אחדים בדלתות הכניסה לסלון ובדלתות היציאה לחצר נמצא מרווח בין כנף הדלת למשקוף; בבתים אחדים נמצא פרוזל לא תקין; ריקבון בין תחתית המשקופים של דלתות פנימיות ובין הרצפה. בכמה בתים יש קושי לסגור דלתות וחלונות.

(ה) צנרת מים וביוב : במבנים אחדים נצפו נזילות צנרת מים וביוב.

(ו) בידוד ואורור : דיירים דיווחו על התחממות יתרה בקיץ ועל התקררות יתרה בחורף.

(ז) בטיחות אש : לא כל המבנים היו מצוידים במטפים לכיבוי אש.

**ראוי לציין כי הליקויים בבנייה או בעבודות הגמר של הבתים גורמים לעתים לתגובות שרשרת ואף לנזקים לרכושם הפרטי של הדיירים. כך למשל, עקב תזוזת קירות נגרמה דליפת גז ונתקו קווי תקשורת של בזק.**

2. הבתים שנבנו בשיטת הבנייה הקלה המנוהלים בידי עמידר באזור דרום הארץ נמסרו לטיפול בשנת 1995. ממכתבו של מהנדס האזור בעמידר מאוגוסט 2004 אל המנכ"לית דאז של עמידר עולה כי כבר בזמן קבלת המבנים התגלו בבתים ליקויים רבים. מהנדס האזור ציין כי מלבד הליקויים שבבתים עצמם התגלו גם שקיעות קרקע סביב הבתים ובשטחים ציבוריים.

עוד עולה ממכתבו של מהנדס האזור כי פנה ב-1996 למשרד בבקשה לקבל תקציב לטיפול בנזקים ובליקויים, אך הפנייה לא נענתה; בשל כך ביצעה עמידר רק תיקונים מזעריים בבתים באזור הדרום. רק בשנת 2004 החל המשרד לבצע בדיקות בבתים שבניהול עמידר ותקצב לצורך תיקונים כחמישה מיליון ש"ח. הועלה כי הסכום האמור שימש את עמידר לתיקונים ב-104 בתים בשכונת נחל בקע בכאר שבע בלבד וכן לתיקון תשתיותיהם. עד למועד סיכום הביקורת לא בוצעו תיקונים ביתר הבתים בנחל בקע שבניהול עמידר ולא ביתר הבתים שבניהול באזור הדרום.

בתשובתו מנובמבר 2007 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה כי מכיוון שהתקציבים לשיפוץ הבתים האמורים אושרו למשרד באופן מדורג, העדיפה המדינה לשפץ תחילה את הבתים שמכרה, ואילו לבתים השכורים בחרה להעניק טיפול שוטף כדי לאפשר לדייריהם לגור ברמת מגורים סבירה. עוד הודיע המשרד כי הבתים השכורים שטרם שופצו יטופלו במסגרת תקציב שהועבר לאחרונה לעמידר.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי הטיפול בבתים שהמשרד מכר אינו יכול לבוא על חשבון הטיפול בבתים שבבעלות המדינה, וכמשכירה עליה להעמיד לרשות השוכר בית תקין. כמו כן עליה לטפל בתיקון הנזקים שנגרמו בשל ליקויי בנייה בבתים שהמשרד לקח על עצמו לתקנם, בתים אשר שוכריהם נמנים בדרך כלל עם האוכלוסייה המבוססת פחות בחברה.**

3. לפי חוק זכויות הדייר בדיוור הציבורי, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק זכויות הדייר), חברה לדיוור ציבורי חייבת לענות לכל פנייה של שוכר דירה ציבורית בתוך 30 יום מיום קבלת הפנייה ולהתחיל בביצוע תיקון בדחיפות המתחייבת, ולא יאוחר מ-60 ימים מיום שנודע לה על הצורך בתיקון, ולהשלימו בתוך זמן סביר. בסעיף 8 לחוק זכויות הדייר נקבע כי שר הבינוי והשיכון ממונה על ביצוע החוק, והוא רשאי להתקין תקנות לביצועו, לרבות בדבר השתתפות עצמית של דיירים. השר התקין על פי חוק זכויות הדייר את תקנות זכויות הדייר בדיוור הציבורי, התשס"א-2000 (להלן - תקנות זכויות הדייר), שקבעו את שיעורי ההשתתפות העצמית של הדיירים. עוד נקבע בתקנות מפרט של פריטים שעמידר צריכה לספק לדיירים לשם אחזקה שוטפת אם התבלו משימוש או היו חסרים מלכתחילה.

**בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה נמצא כי דיירים רבים הודיעו לעמידר על מפגעים ונזקים, אולם גם לאחר שעבר זמן רב מיום ההודעה לא תוקנו הליקויים. מתיעוד ההודעות על המפגעים, שנמצא רק בידי 12 דיירים, הועלה כי מפגעים משנת 2004 לא טופלו.**

הועלה כי משום שעמידר לא נענתה לבקשותיהם לטפל בנזקים נאלצו דיירים רבים לתקן את הליקויים על חשבונם. לא נמצא כי עמידר בחנה את המקרים כדי להחליט אם יש מקום להחזיר לדיירים הללו את הוצאותיהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על עמידר לפעול לאלתר לתיקון הליקויים כפי שמחייב חוק זכויות הדייר כדי למנוע סבל מתמשך מהדיירים הגרים באותם בתים פגומים.

4. במסגרת התיקונים השוטפים ולפי תקנות זכויות הדייר נוהגת עמידר לגבות מדיירי הדיר הציבורי שבניהולה דמי השתתפות עצמית בתיקונים הנעשים בבתים. נמצא כי הפריטים שהוחלפו או תוקנו ב-41 בתים בנחל בקע משנת 2005 ועד למועד סיום הביקורת, שעבורם גבתה עמידר דמי השתתפות עצמית זהים לאותם פריטים אשר המשרד מממן את החלפתם או את תיקונם - במסגרת התיקונים והשיפוצים שהוא עושה באמצעות שו"פ - בבתים כאלה שנמכרו; אך הוא אינו גובה בשל כך דמי השתתפות מבעלי הבתים.

מכאן יוצא שמבחינת מימון התיקונים, מצבם של הדיירים של עמידר הגרים בשכירות בבתים שנבנו בשיטת הבנייה הקלה טוב פחות מזה של הדיירים שרכשו בתים כאלה והם בעליהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לבחון את האפשרות להחזיר לדיירים השוכרים כספים שגבתה מהם עמידר כהשתתפות בהוצאות.

5. עמידר, בהיותה חברה ממשלתית כאמור, היא אישיות משפטית נפרדת. מכיוון שכך היה על דירקטוריון החברה לדון בליקויים הרבים שהתגלו בבתים. הועלה כי דירקטוריון עמידר כלל לא דן בסוגייה זו ולא קיבל כל החלטה בנושא עד למועד סיכום הביקורת. נוכח המתואר לעיל, על דירקטוריון עמידר לדון בסוגיית הבתים שנבנו בשיטת הבנייה הקלה ובליקויים הרבים שהתגלו בהם, ולגבש דרכי טיפול כדי להתמודד עם הליקויים והפגיעה בשוכרים.

## טיפול בבתים ומתן שירותים בתחום עיריית באר שבע

בתחום עיריית באר שבע (להלן - העירייה) הוקמו 2,236 בתים בשיטת הבנייה הקלה. במהלך הביקורת בדק משרד מבקר המדינה את טיפולם של העירייה ומשרדי הממשלה הרלוונטיים בבתים ומתן שירותים בשכונת נחל בקע, שבה הוקמו כאמור 800 בתים בשיטת הבנייה הקלה. בבדיקה נמצא שמעורבותם של העירייה ומשרדי הממשלה הנוגעים בדבר, בשיפור שני סוגי שירותים לתושבים בשכונה, הייתה חלקית.

1. על פי סעיף 21 לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - תקנות התכנון והבנייה), לפי בקשתו של בעל היתר בנייה יעניק לו מהנדס הוועדה המקומית לתכנון ובנייה (להלן - הוועדה המקומית) תעודה המעידה כי כל הבנייה בוצעה על פי היתר הבנייה ותנאיו (להלן - תעודת גמר). עוד קובעות תקנות התכנון והבנייה כי בקשה לתעודת גמר תוגש למהנדס הוועדה המקומית (להלן - המהנדס) בידי בעל ההיתר<sup>13</sup>.

הועלה כי במועד הדרוש לא העניק מהנדס הוועדה המקומית באר שבע לבעלי ההיתר לבניית השכונות בשיטת הבנייה הקלה בבאר שבע תעודות גמר כאמור.

<sup>13</sup> לעניין זה, משרד הבינוי והשיכון.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2007 הודיעה העירייה כי לא המשרד ולא החברות שבנו את הבתים הגישו בקשות לקבל תעודות גמר לבתים אלה. עוד מסרה העירייה כי נוכח ממצאי הביקורת תשקול הוועדה לכפות על דיירי הבתים להוציא תעודות גמר למבנים.

**לדעת משרד מבקר המדינה, על הוועדה המקומית לשקול לדרוש מבעלי ההיתר קיומם של כל התנאים הנדרשים להוצאת תעודות גמר לבתים, כאמור בתקנות התכנון והבנייה.**

2. הבתים שנבנו בשיטת הבנייה הקלה עשויים חומרים דליקים יותר מבתים הבנויים בבנייה קונבנציונלית. בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בשכונת נחל בקע לא נמצאו מתקנים לכיבוי אש ברחובות השכונה.

בתשובתה האמורה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי התריעה על כך בפני עמידר, וזו התחייבה לטפל בנושא כיבוי אש ולהקצות לשם כך משאבים כספיים, אך לא עמדה בהתחייבותה. המשרד לעומת זאת מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מנובמבר 2007 כי ספקו מטפים לכיבוי אש לכל הבתים בשכונת נחל בקע שנמסרו לניהול עמידר.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי על המשרד או העירייה להקים מתקנים לכיבוי אש גם ברחובות השכונה.**

3. בתוקף סמכותה לפי סעיף 150 לפקודת העיריות הקימה העירייה ועדת תנועה. בשנת 2005 החליטה הוועדה לארגן מחדש את התחבורה הציבורית בעיר, ובכלל זה גם בנחל בקע. בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה הועלה כי קו האוטובוס היחיד בשכונה נוסע במסלול מעגלי ומקיף את השכונה בכיוון אחד, ועקב כך תושבים שיעדם בכיוון הנסיעה הנגדי נאלצים לנסוע דרך ארוכה בהרבה מהנדרש או לחלופין לחצות את השכונה כדי להגיע לתחנת האוטובוס הנוסע לכיוון השני. מציאות זו מקשה על ציבור הנוסעים, בעיקר על הקשישים שבהם. נמצא כי העירייה הגישה בשנת 2005 למשרד התחבורה תכנית אשר עיקרה היו איחוד קו זה עם קו אחר כדי ליצור תנועה דו-סטריית, להגדיל את התדירות ולמזער הפסדים - אם יהיו. אולם לא נמצא שעד למועד סיכום הביקורת עסק משרד התחבורה בתכנית זו.

משרד התחבורה הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2007 כי מתקיימות פגישות בשיתוף העירייה ליישום תהליך של רה-ארגון בקווי התחבורה הציבורית. תהליך זה אמור בין היתר לפתור את בעיית התחבורה הציבורית בשכונת נחל בקע.

**משרד מבקר המדינה מעיר, כי על משרד התחבורה והעירייה להשלים בהקדם את הדיונים ולערוך את רה-הארגון בתחבורה הציבורית לרווחת התושבים.**

4. בבתים שבשכונת נחל בקע גרים אלפי תושבים, בעיקר קשישים וקשי יום. בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בשכונה, נמצא כי אין בשכונה מרפאה של שום קופה מקופות החולים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2007 מסר משרד הבריאות כי האוכלוסייה שבשכונת נחל בקע מקבלת שירות במרפאות שבשכונה הסמוכה נווה נוי, המרוחקת ממנה קילומטר וחצי לכל היותר.

**משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבריאות כי בהתחשב בכך שרוב אוכלוסיית השכונה קשישה ובכך שאין בשכונה תחבורה נאותה, מדובר במרחק רב.**



משרד הבינוי והשיכון רכש כ-11,000 בתים שנבנו בשיטת הבנייה הקלה ושיכון בהם בראשית שנות התשעים של המאה הקודמת עולים חדשים ממדינות חבר העמים. כעבור זמן מה התגלו באותם הבתים נזקים רבים ואף קשים עד כי היה צורך לתקנם מן היסוד.

עד למועד סיכום הביקורת, אוגוסט 2007, שילם משרד הבינוי והשיכון כ-110 מיליון ש"ח לתיקון הבתים שנבנו בשיטת הבנייה הקלה, סכום זה שימש ברובו לתיקון של כ-2,800 בתים באזור דרום הארץ (כ-50% מהבתים שנבנו באותו אזור). הביקורת העלתה כי בתים רבים עדיין פגומים וזקוקים לשיפוץ, לרבות בתים שכבר בוצעו בהם שיפוצים. בטרם החל המשרד בתיקון הבתים ושיפוצם, לא דנה הנהלת המשרד בחלופות לתיקונים ושיפוצים של בתים שניזוקו נזק חמור מאוד, דבר המעיד על כשל ניהולי.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמשרד יעשה עבודת מטה מקיפה כדי שיוכל להכין תכנית כוללת לטיפול בליקויים. לשם כך על המשרד לעשות סקר מקיף בכלל הבתים שנבנו בשיטת הבנייה הקלה ולזהות את האזורים והשכונות או את דגמי הבתים הדורשים תיקונים יסודיים. כמו כן, מכיוון שהנזקים ברבים מהבתים הם נזקים חמורים, עולה ספק בדבר כדאיות השיפוצים, ועל כן על המשרד לשקול חלופות שונות של מתן פתרון כולל לדיירים. לדוגמה, להרוס בתים ולהקים תחתם בתים אחרים או ליישב את דייריהם במקום אחר, כדי לחסוך בהוצאות בגין תיקונים חוזרים בעתיד ולהקל על סבל הדיירים. על המשרד להכין תכנית רב-שנתית ותקציבים הנגזרים ממנה לטיפול בסוגיות אלה. על הדרג המקצועי במשרד להכין את מכלול עבודת המטה על חלופותיה ולהציגה בפני הנהלת המשרד; ולאחר בחינה משותפת נוכח הממצאים, להציגה בפני הממשלה לצורך דיון וקבלת החלטות.