

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ב | מאי 2022



עמידר, החברה הלאומית לשיכון
בישראל בע"מ

תחזוקת דירות עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ



תחזוקת דירות עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ

רקע

עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ, היא חברה ממשלתית כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 והשליטה בה נמצאת במלואה בידי המדינה. עיקר פעילותה הוא ניהול, השכרה ומכירה של כ-38,000 דירות הדיור הציבורי, שברובן ככולן מתגוררים דיירים הנמנים עם אוכלוסיות במצב סוציו-אקונומי נמוך במדינת ישראל. את פעילותה זו עושה עמידר מכוח הסכמי ניהול שנחתמו עם משרד הבינוי והשיכון שהאחריות הכוללת על הדיור הציבורי מוטלת עליו והוא אמור לפקח על ניהולו. במסגרת הסכם הניהול התחייבה עמידר לנהל את מערך הדירות, לשכן את הדיירים ולטפל בהם במהלך מגוריהם, על פי כללים והנחיות של משרד הבינוי והשיכון. בהסכם נקבעו בין היתר השירותים שעל עמידר לספק וכן מדדי השירות.

עמידר מנהלת את הדיור הציבורי באמצעות 15 מרכזי שירות המפזרים בשלושה מחוזות (הצפון, המרכז והדרום). האחריות לביצוע עבודות תחזוקה ותיקון ליקויים מחולקת בין אגף השירות שאחראי להפעלת מוקד שירות טלפוני ארצי לקבלת פניות דיירים, ולטיפול בתיקון ליקויי תחזוקה שוטפים בדירות הדיור הציבורי, ואגף ההנדסה בעמידר שנושא באחריות המקצועית בתחומי ההנדסה והבינוי, כגון ביצוע התקשרויות עם קבלנים ופיקוח על פרויקטים שאינם תיקוני תחזוקה שוטפים.



נתוני מפתח

22.5
מיליון ש"ח

הסכום שעמידר הוציאה (לא כולל מע"מ) בשנים 2018 - 2020 בממוצע לשנה עבור תחזוקת שבר¹ בדירות ובבניינים בעקבות פניות למוקד השירות

75%

מדירות הדיור הציבורי שבניהול עמידר הוקמו לפני יותר מ-40 שנים

כ-38,000
דירות

דירות דיור ציבורי המנוהלות על ידי עמידר (מתוך סך של כ-50,000 דירות הדיור הציבורי)

כ-197
מיליון ש"ח

עמלת הניהול שמשדר הבינוי העביר לעמידר בגין ניהול הדיור הציבורי בשנת 2020

כ-177
מיליון ש"ח

שולמו לקבלנים עבור עבודות שיפוץ ותחזוקה בשנת 2020. 56% מסך התשלומים שולמו לכ-20% מהקבלנים (21 מתוך 101 קבלנים)

כ-13%

מהדירות שאוכלסו ב-2020 אוכלסו בפרק זמן ארוך מהנדרש (60 ימי עבודה ממועד עזיבת הדיירים הקודמים ועד סיום השיפוץ ואכלוס דייר חדש)

1,757
דירות

שעמידר שיפצה בשנת 2020 - 640 דירות עברו שיפוץ עמוק ו-1,117 דירות שופצו לפני אכלוס

54,973

קריאות שירות לטיפול בתחזוקת שבר נפתחו וטופלו במוקד השירות בשנת 2020

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-ספטמבר 2021 בדק משרד מבקר המדינה את תחזוקת דירות הדיור הציבורי בעמידר. בין היתר, נבדקו ניהול תהליך תחזוקת הדיור הציבורי; יישום הפעלת הסכם הניהול; בקרת משרד הבינוי והשיכון על תחזוקת הדיור הציבורי; וההתקשרויות עם קבלני תחזוקה. הבדיקה נעשתה בעמידר ובמשרד הבינוי והשיכון.



1 עבודות תחזוקה שוטפות כגון: תיקוני צנרת מים גלויה או סמויה, אינסטלציה סניטרית (פתיחת סתימות בקווי ביוב) ותיקוני חשמל.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



תקצוב תחזוקת הדיור הציבורי - בשנים 2017 - 2019 תקציב ההרשאה להתחייב הבסיסי שנקבע בתחילת כל שנה (כ-86 מיליון ש"ח בשלוש השנים יחד), היה נמוך (בשיעורים של 320%-490%) מהתקציב שהוקצה עד סוף השנה (כ-444 מיליון ש"ח בשלוש השנים יחד), זאת מאחר שלתקציב הבסיסי ניתנו במהלך כל שנה תוספות בעקבות פניות של משרד הבינוי. נתוני ביצוע מזומן בשנים 2018-2019 עמדו על כ-125 ועל כ-156 מיליון ש"ח לשנה בהתאמה שהם כ-30% וכ-40% מהצורך אותו העריכה עמידר עבור תחזוקה נאותה של דירות הדיור הציבורי העומד על כ-400 מיליון ש"ח לשנה.



תחזוקת שבר - מתוך 755 מקרים של ליקויים בטיחותיים שעמידר דיווחה עליהם בשנת 2020 ב-146 (כ-19%) משך הטיפול חרג ממדד השירות (SLA) שבהסכם - 48 שעות. כמו כן, בכ-15% מהדירות שבוצעו בהן עבודות (4,005 דירות), שהן כ-10% מכלל דירות עמידר, נפתחו עשר קריאות ויותר, וההוצאה על עבודות תחזוקת שבר בהן הייתה כ-38% מסך ההוצאה על תחזוקת שבר בכלל הדירות, ובממוצע כ-6,500 ש"ח לדירה על פני שלוש שנים. כלומר, חלק ניכר מן התקציב עבור תחזוקת שבר משמש לתחזוקה שוטפת של מעט דירות.



שיפוף עמוק - מספר הדירות שבוצע בהן שיפוף עמוק פחת במהלך השנים 2018 - 2020, והיה נמוך מן הצורך שהעריכה עמידר (2,000) ובממוצע עמד על כ-970 דירות. כמו כן, בכ-92% מהדירות שבוצע בהן שיפוף עמוק בשנים 2018 - 2020 הייתה ההוצאה נמוכה מהסכום של כ-55,000 ש"ח לדירה שעמידר העריכה כנחוץ על מנת לבצע תחזוקה שוטפת נאותה לדירה, ובכ-35% הייתה ההוצאה נמוכה מ-10,000 ש"ח לדירה. עוד עלה כי 59% מהדיירים (1,290 דיירים) שדירתם עברה שיפוף עמוק בשנים 2018 - 2019 פנו בשנת 2020, כלומר בתוך שנה-שנתיים מסיום השיפוף, למוקד השירות לצורך דיווח על ליקויי תחזוקה ופנייתם טופלה, ו-19% (409 דיירים) פנו ארבע פעמים ויותר. יצוין כי שיעורים אלה גבוהים משיעורי הפניות למוקד מקרב כלל הדיירים באותה שנה - 47% ו-13%, בהתאמה; כלומר, דווקא דיירים שבוצע שיפוף עמוק בדירתם פנו יותר למוקד.



דירות לא ראויות למגורים - נכון לנובמבר 2021 סיווגה עמידר 44 מהדירות שבניהולה כלא ראויות למגורים. לפי עמידר, הדירות מיועדות כולן לשיפוף אך הוא טרם בוצע בעיקר עקב היעדר תקציב. קיומן של דירות שאינן ראויות למגורים אינו מתיישב עם חובתה של המדינה להבטיח רמה נאותה של דירות הדיור הציבורי ועם חובתה לשמור על נכסיה.



מבנים מסוכנים - על פי נתוני עמידר, נכון למועד סיום הביקורת בספטמבר 2021 היו 35 מבנים שהיא סיווגה כמסוכנים, ובהם 417 דירות שמהן 138 הן דירות דיור ציבורי שבניהולה. בדיקה הנוגעת ל-23 מבנים שהוצא להם צו מבנה מסוכן מהרשות המקומית וטרם שופצו לצורך הסרת המפגע המסוכן, העלתה כי שבעה מהמבנים ממתינים עד שנה לתחילת השיפוף; שישה מבנים ממתינים בין שנה לשנתיים; שישה מבנים נוספים ממתינים בין שנתיים לחמש שנים; וארבעה נוספים ממתינים מעל שש שנים.





אכלוס חוזר של דירות - מספר זכאי משרד הבינוי והשיכון הממתנים לדיור ציבורי נכון למועד סיום הביקורת בספטמבר 2021 עמד על כ-5,700 משקי בית. כ-26% מהדירות המיועדות לאכלוס חוזר (291 דירות) אוכלסו בפרק זמן העולה על חצי שנה, וכ-39% מהדירות המיועדות לאכלוס דיירי עמידר המנוהלות על ידי עמידר עומדות ריקות למעלה מ-300 ימים. משרד הבינוי והשיכון לא ביצע בקרה בנוגע למידת עמידתה של עמידר במדד השירות לאכלוס חוזר של הדירות, הוא לא בדק את הסיבות לעיכובים בימי האכלוס החוזר מעבר לנקבע בנספח השירות, ולא קנס את עמידר בגין החריגות מהימים שנקבעו.

בקרה על עבודות תחזוקה ושיפוצים - שיעור הבקורות שביצעו מפקחי ההנדסה היה קטן משמעותית מהנדרש ועמד על כ-2% לעומת 5%. כמו כן, נמצאו אי-התאמות מהותיות בין ציונים שמפקחי ההנדסה המחוזיים נתנו לעבודות בכל הנוגע לרכיב העמידה בלוחות הזמנים (ממוצע של 94 נקודות מתוך 100) לבין מצב הדברים בפועל, וגם למול הציון שניתן בבקורות לקבלנים שמוקד התחזוקה העניק להם ציונים נמוכים בהערכה השנתית. אי-ההתאמות מעלות ספק בדבר האיכות והאפקטיביות של הבקרה הפנימית של עמידר על ביצוע עבודות המוקד.

פיקוח ובקרה של משרד הבינוי והשיכון על הסכם הניהול - משרד הבינוי והשיכון לא קיים הליך של בחינת ממצאי הבקרה והפקת לקחים על מנת לברר את ההסברים לחריגות ולליקויים שהועלו בבקרה כדי לפעול לצמצומם ולתיקונם. כמו כן, המשרד לא מינה מפקחים מטעמו לבדיקת הנכסים ורמת תחזוקתם, והוא לא ביצע בדיקה של הנכסים.

סדרי התקשרויות לביצוע עבודות - ועדת המכרזים של עמידר לא פנתה לקבלת הצעות מכל ספקי המכרז כנדרש אף שמדובר היה בהזמנות ששווין מעל 200,000 ש"ח. כמו כן נמצאו פערים ניכרים בחלוקת העבודות בין הקבלנים שנבחרו: בשנת 2020 הועסקו 101 קבלני שיפוצים ששולמו להם 177 מיליון ש"ח, כאשר 100 מיליון ש"ח (כ-56%) שולמו ל-21 מהם (כ-20%). מחלקת אחזקה ומכרזים לא דיווחה לוועדת המכרזים על חלוקת העבודות בין הקבלנים בשנים שנבדקו (2018 - 2020). ועדת המכרזים מצידה לא דרשה לקבל את פרטי חלוקת העבודות ולא דנה בכך, וכפועל יוצא מכך לא נבחנו הסיבות לפערים בחלוקת העבודות בין קבלני השיפוצים השונים.



תקני זמן לביצוע תיקונים - עמידר קבעה לעצמה תקני זמן לביצוע תיקונים בדירות שהם מחמירים יותר מן התקן שנקבע לתיקונים אלה בהסכם הניהול.

פורום שירות - עמידר מפעילה פורום פנימי בתחום השירות הכולל חברי הנהלה ובכירים מאגפי השירות וההנדסה, שדן בפעילויות החברה בהקשר של השירות לדייר, כגון פעילות מוקד שירות הלקוחות הטלפוני, מוקד האחזקה, מועדי אכלוס דירות ועמידת החברה בלוחות זמנים הנוגעים לעבודות תחזוקה.



ביצוע משוברים לאחר ביקורי מעגל - עמידר עמדה בהיקף ביצוע משוברים בעקבות ביקורי מעגל² (10% - פי שניים מהנדרש).

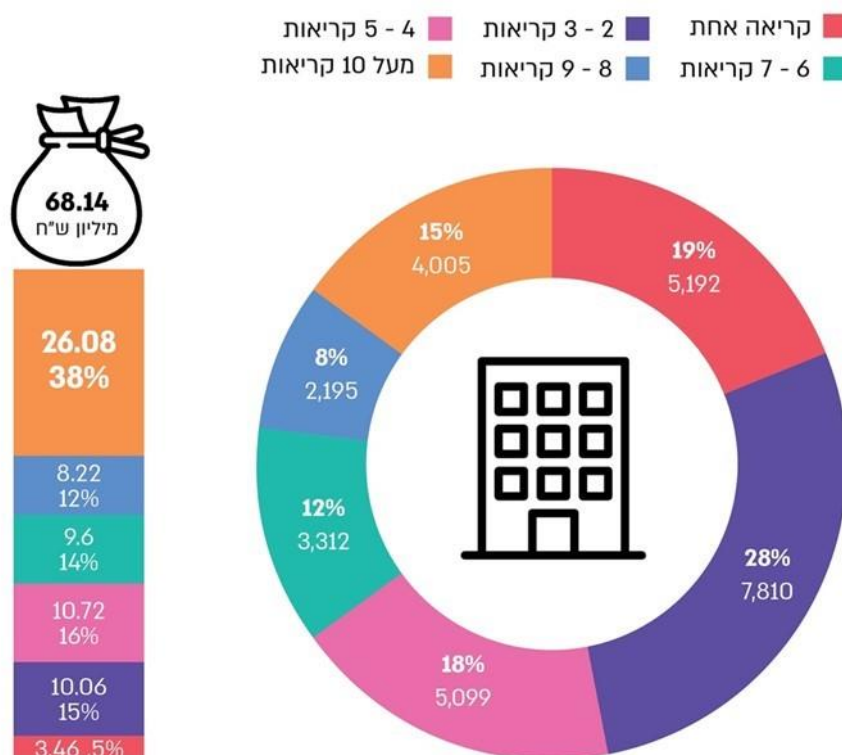
עיקרי המלצות הביקורת

-  מומלץ כי משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר יבחנו יחד את הצרכים הנדרשים לתחזוקה, תוך התייחסות למפרטים שנקבעו בחוק הדיור הציבורי ולכמות הדירות ומצבן, ויתאימו להם את התקצוב הראוי לכך.
-  מומלץ כי עמידר תבחן פרטנית מקרים שבהם יש מספר רב של קריאות למוקד השירות, ותבדוק אם נדרש מענה יסודי בעניינם, למשל - ביצוע שיפוץ נרחב יותר.
-  על עמידר להקפיד על תיקון ליקויים בטיחותיים במועדים שנקבעו בהסכם הניהול.
-  נוכח ריבוי פניות דיירים לאחר ביצוע שיפוץ עמוק בדירתם, מומלץ שעמידר תמפה ותבחן את הסיבות לכך שדיירים אלה המשיכו לפנות למוקד לצורך תיקון ליקויים ותפעל לצמצומן.
-  על משרד הבינוי והשיכון לגבש מתווה מגובה בתקציב לטיפול מיידי בכלל המבנים המסוכנים. במסגרת זו מומלץ גם לשקול את הכדאיות בשיפוץ מבנה להסרת סכנות הבטיחות אל מול חלופות כמו מכירה או הריסה ובנייה מחדש, לרבות במסגרת התחדשות עירונית, מבלי לפגוע במלאי הדיור הציבורי.
-  על משרד הבינוי והשיכון לבצע בקרה על תהליך אכלוס חוזר ולהבטיח את האכלוס בפרק הזמן שנקבע בנספח השירות, וזאת בהתחשב בתור הממתינים הארוך הקיים (כ-5,700 משקי בית). אם מדובר בדירות שלא ניתן לאכלסן עקב חוסר ביקוש או חוסר כדאיות בשיפוץ, יש לשקול למכור אותן.
-  על משרד הבינוי והשיכון לוודא את ביצוען של כל הבקורות שלו על עמידר, ומומלץ כי ישתמש בתוצרי הבקורות לצורך שיפור עבודתה של עמידר.
-  על ועדת המכרזים של עמידר לדון בנתונים של חלוקת העבודות לקבלנים כפי שהיא כיום, לבחון את הסיבות לפערים ולפעול לחלוקה שוויונית. מומלץ כי עמידר תבחן דרכים לעודד קבלנים נוספים להשתתף במכרזיה.

2 ביקור חד-שנתי של נציג עמידר לצורך בדיקת מצבו של הנכס.



מספר הדירות שבוצעה בהן תחזוקת שבר, לפי מספר הקריאות למוקד



על פי נתוני עמידר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

עמידר מנהלת את מרבית דירות הדיור הציבורי (כ-38,000 מתוך כ-50,000). כ-75% מהן הוקמו לפני למעלה מ-40 שנים, ומתגוררים בהן דיירים הנמנים עם האוכלוסיות ברמה הסוציו-אקונומית הנמוכה בישראל. הסכם הניהול של עמידר עם משרד הבינוי והשיכון מסדיר את אופן ניהול מערך הדירות, ובכלל זה את אחריותה לתחזוקתן על מנת להבטיח את קיום זכויותיו וחובותיו של דייר זכאי, לפי חוק זכויות הדייר בדיור הציבורי, התשנ"ח-1998, ותקנותיו.

במסגרת פעולותיה לתחזוקת הדירות מבצעת עמידר, באמצעות קבלנים חיצוניים, עבודות תחזוקה שוטפת, שיפוץ עמוק ושיפוצים לפני אכלוס. בדוח זה שבחן את הנעשה בנושא זה בשנים 2018 - 2020, הועלה כי עמידר ביצעה פעולות רבות שכללו עבודות תחזוקה ותיקון ליקויים בכ- 27,600 דירות ושיפוץ של כ-6,800 דירות, אולם טיפולה טעון שיפור.

על משרד הבינוי והשיכון ועמידר לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה על מנת לשמור על רמה נאותה של דירות הדיור הציבורי.



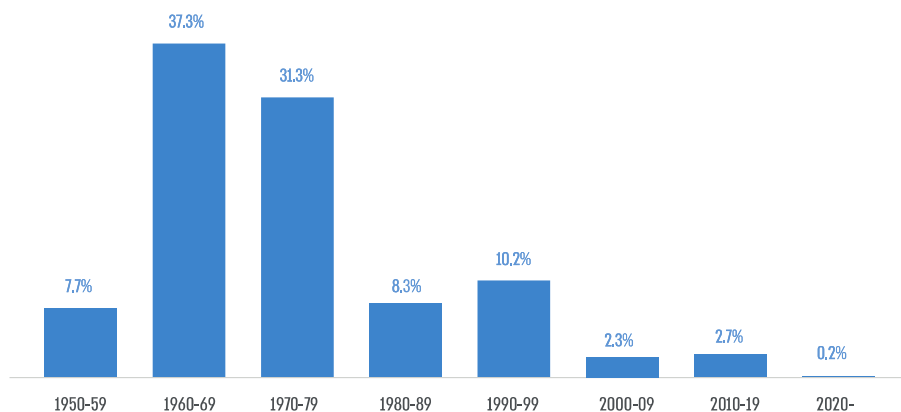
תחזוקת דירות עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ

מבוא

עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ (להלן - עמידר), היא חברה ממשלתית כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, והשליטה בה נמצאת במלואה בידי המדינה. עיקר פעילותה הוא ניהול, השכרה ומכירה של כ-38,000 דירות דיור ציבורי, שברובן ככולן מתגוררים דיירים הנמנים עם האוכלוסיות החלשות במדינת ישראל. את פעילותה זו עושה עמידר מכוח הסכמי ניהול שנחתמו עם משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד הבינוי), שהאחריות הכוללת על הדיור הציבורי מוטלת עליו והוא אמור לפקח על ניהולו¹.

יצוין כי מרבית הדירות אשר בניהול עמידר הוקמו בעשורים הראשונים שלאחר הקמת המדינה. להלן בתרשים נתוני עמידר בדבר התפלגות הדירות לפי עשור ההקמה:

תרשים 1: התפלגות דירות עמידר, לפי עשור ההקמה



על פי נתוני עמידר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בשנת 1998 נחקק חוק זכויות הדייר בדיור הציבורי, התשנ"ח-1998, שהסדיר את הזכויות הבסיסיות של דיירי הדיור הציבורי ואת חובת המדינה כלפיהם. בהמשך לכך, בשנת 2000

1 משרד הבינוי אחראי לניהול של כ-50,000 דירות דיור ציבורי באמצעות חמש חברות: עמידר (כ-38,000 דירות); עמיגור ניהול נכסים בע"מ (כ-10,000 דירות); חלמיש חברה ממשלתית עירונית לדיור לשיקום ולהתחדשות שכונות בתל-אביב יפו בע"מ (כ-1,600 דירות); שקמונה חברה ממשלתית-עירונית לשיקום הדיור בחיפה בע"מ (כ-870 דירות); וחלד חברה ממשלתית עירונית לשיקום דיור ופיתוח בע"מ (כ-140 דירות).



פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-ספטמבר 2021 בדק משרד מבקר המדינה את תחזוקת דירות הדיור הציבורי בעמידר. בין היתר, נבדקו ניהול תהליך תחזוקת הדיור הציבורי; יישום הפעלת הסכם הניהול; בקרת משרד הבינוי על תחזוקת הדיור הציבורי; וההתקשרויות עם קבלני תחזוקה. הבדיקה נעשתה בעמידר ובמשרד הבינוי.

תקצוב תחזוקת הדיור ציבורי

תקציב המדינה הוא אמצעי ההקצאה של המשאבים הציבוריים, ודרכו מביאה הממשלה לידי ביטוי את מדיניותה בכל התחומים.

מדי שנה, לקראת שנת הכספים הבאה, מגישה הממשלה לכנסת את הצעת חוק התקציב. בחוק זה מוצגות מסגרות ההוצאה המותרות לגופי הממשלה באותה שנה הנקבעות לאחר עבודה פנים-ממשלתית עם משרדי הממשלה לפי יעדי הממשלה; בכלל זה, תקציב המיועד לתקציבי הפיתוח של משרדי הממשלה, המנוהלים באמצעות הרשאות להתחייב, כלומר סכום שהמדינה יכולה להתחייב עליו מעבר לשנת הכספים שאושר לה תקציב. ביצוע ההוצאה ותשלום המזומן נעשה לאחר ביצוע ההזמנה על ידי הגורם המבצע.

ניהול דירות הדיור הציבורי נעשה על פי הסכמי ניהול בין החברות המשכונות³, ובהן עמידר, לבין מדינת ישראל באמצעות משרד הבינוי, ואת תחזוקת הדיור הציבורי המדינה מממנת באמצעות תקציב הרשאה להתחייב.

בסיכום דיון מאוגוסט 2018 של צוות בין-משרדי שהוקם על פי החלטת ממשלה בעניין הדיור הציבורי⁴, ציין מנכ"ל עמידר דאז כי לצורך תחזוקה נאותה של כלל דירות הדיור הציבורי (כ-55,000 דירות דאז שמתוכן כ-38,000, כ-69% בניהולה של עמידר), שכוללת תחזוקת שבר ושיפוצים עמוקים (ראו להלן), שיפוצי אכלוס חוזר של דירות שהתפנו וביצוע פעולות להסרת צווי סכנה לבניינים, נדרש תקציב שנתי של כ-400 מיליון ש"ח ובפועל בוצעו כ-70 מיליון ש"ח⁵.

להלן בתרשים נתונים על תקצוב תקנת תחזוקת דיור ציבורי על ידי משרד הבינוי וביצועה בשנים 2017 - 2020:

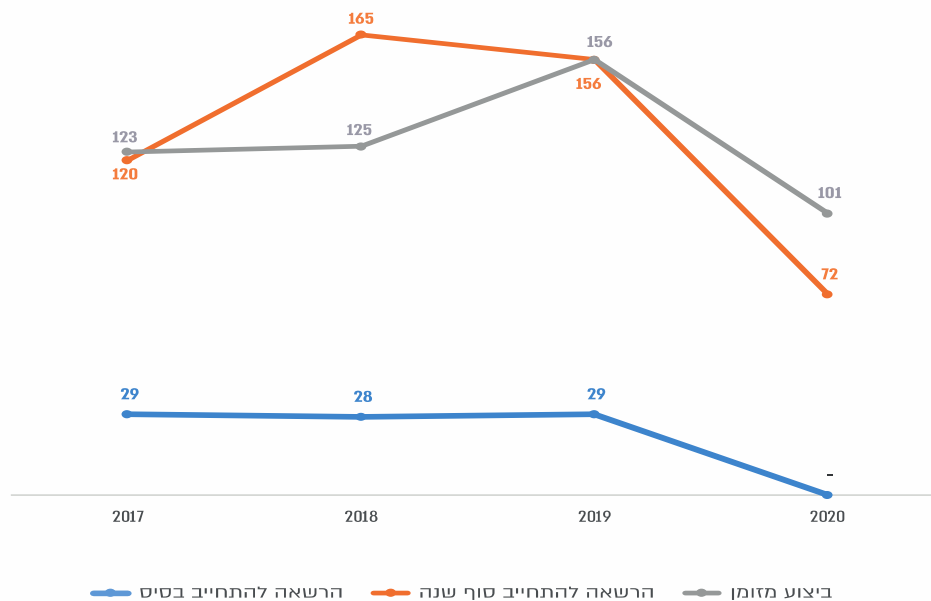
3 ראו הערה 1.

4 החלטת הממשלה 4078, "תכנית חירום לאומית בתחום הדיור הציבורי" (29.7.18).

5 נכון למועד הדיון (אוגוסט 2018).



תרשים 3: תקצוב תקנת תחזוקת דיור ציבורי⁶, 2017 - 2020⁷ (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני משרד הבינוי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה כי בשנים 2017 - 2019 תקציב ההרשאה להתחייב הבסיסי שנקבע בתחילת כל שנה היה נמוך (בשיעורים של 320%-490%) מהתקציב שהוקצה עד סוף השנה, וזאת מאחר שלתקציב הבסיסי ניתנות במהלך השנה תוספות בעקבות פניות של משרד הבינוי. עוד יצוין כי נתוני הביצוע בשנים 2018-2019 עמדו על כ-125 ועל כ-156 מיליון ש"ח לשנה בהתאמה שהם כ-30% וכ-40% מהצורך אותו העריכה עמידר עבור תחזוקה נאותה של דירות הדיור הציבורי העומד על כ-400 מיליון ש"ח לשנה.

יצוין כי בשנת 2021 בסיס תקציב הרשאה להתחייב לצורך תחזוקת הדיור הציבורי היה 29 מיליון ש"ח, שנוצלו כבר בחודשיים הראשונים של שנת התקציב.

מהאמור עולה כי כבר בתחילת השנה פעולות תחזוקה של דירות הדיור הציבורי מתקצבות בחסר אל מול הצרכים. משמעות הדבר היא שעמידר (כמו גם חברות משכנות אחרות) מבצעת עבודות שיפוצים ובנייה במשורה ובאופן חלקי, וכך אכלוס דירות שהתפנו מתעכב.

6 תקנה תקציבית 0070050701 - ניהול אחזקה ושיפוץ דירות הדיור הציבורי.

7 בשנת 2020 לא היה תקציב מקורי והנתונים מתייחסים לתקציב ההמשכי.



עמידר ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2022 (להלן - תשובת עמידר) כי מרבית הדירות שבניהולה הוקמו בעשורים הראשונים שלאחר הקמת המדינה, ולכך יש השפעה ישירה על מצבן של הדירות, והתיישנותן מתבטאת בבילוי גבוה ובעלויות שיקום ותחזוקה משמעותיות. צורך מוגבר זה בתחזוקה ועיכוב בהעברת תקציבי התחזוקה לעמידר, או העברת תקציבים חלקיים בלבד שאינם נותנים מענה מלא לעבודות הנדרשות, אינם מאפשרים תחזוקה ראויה של המבנים. עמידר הדגישה כי ככל שהזמן חולף ולא מבוצעות עבודות השיקום והתחזוקה, הבלאי גדל, ובהתאם לכך יהיה צורך בהשקעה עתידית גדולה אף יותר בתחזוקת הדירות.

משרד הבינוי ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2022 (להלן - תשובת משרד הבינוי) כי דרך המלך היא תקצוב בבסיס התקציב של פעולות התחזוקה הנדרשות בהתאם לצרכים, למספר הדירות, למפרטים הקבועים בחקיקה ולגיל המבנים, ולא המצב הקיים כיום, שבו רובו הגדול של תקציב התחזוקה מקורו בסיכום תקציבי שנתי.

אגף התקציבים שבמשרד האוצר ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2022, כי בשנים האחרונות היקף התקציב לתחזוקת הדיור הציבורי גדל (למעט שנת 2020, שהייתה ללא תקציב מאושר). עוד ציין כי במסגרת הסיכום התקציבי שנערך בינו לבין משרד הבינוי באשר לשנים 2021 - 2022, הוקצה למשרד תקציב משמעותי למגוון פעולות, וזאת בהתאם לסדרי העדיפויות שהציג המשרד. התוספת התקציבית שאושרה למשרד, לצורך תחזוקת הדיור הציבורי ושיקום שכונות, מסתכמת ב-170 מיליוני ש"ח לשנת 2021 ו-196 מיליוני ש"ח לשנת 2022. תקציב זה משקף את סדר העדיפויות של המשרד בנוגע לתחזוקת הדיור הציבורי.

מומלץ כי משרד הבינוי ומשרד האוצר יבחנו יחד את הצרכים הנדרשים לתחזוקה, תוך התייחסות למפרטים שנקבעו בחוק הדיור הציבורי ולכמות הדירות ומצבן, ויתאימו להם את התקצוב הראוי לכך.

עוד מומלץ כי התקציב הנדרש יוקצה בתחילת השנה על מנת לאפשר היערכות מיטבית ויעילה לתכנון העבודה על ידי החברות המשכנות.

עבודות תחזוקה בסל התחזוקה הבסיסי

1. לצורך תחזוקתן השוטפת של הדירות נקבע בתקנות מפרט הכולל פריטים כגון מערכות מים, חשמל, ריצוף, חלונות וכיוצא באלה (להלן גם - המפרט), שהיעדרם או פגם באחד מהם בשל בילוי ייחשבו לליקוי שעל החברה להתחיל לתקנו בדחיפות ולא יאוחר מ-60 ימים מהיום שבו קיבלה תלונה על הליקוי, ולהשלימו בתוך זמן סביר.

על פי הסכם הניהול, על עמידר לבצע בנכסים עבודות תחזוקה שוטפת על פי המפרט⁸. עבודות אלה מכונות "תחזוקת שבר", והן כוללות עבודות כגון תיקוני צנרת מים גלויה או סמויה, אינסטלציה סניטרית (פתיחת סתימות בקווי ביוב) ותיקוני חשמל. בהסכם הניהול נקבע כי נוסף על עמלת הניהול השנתית יעביר משרד הבינוי לעמידר עבור תחזוקת שבר בדירות כ-23 מיליון ש"ח בשנה וכ-9 מיליון ש"ח בשנה עבור תחזוקת שבר בבניינים שבהם

8 ראו תוספת (תקנה 2), חלק א': מפרט לאחזקה שוטפת של דירות ציבוריות במשך תקופת השכרתן בהשכרה ציבורית.

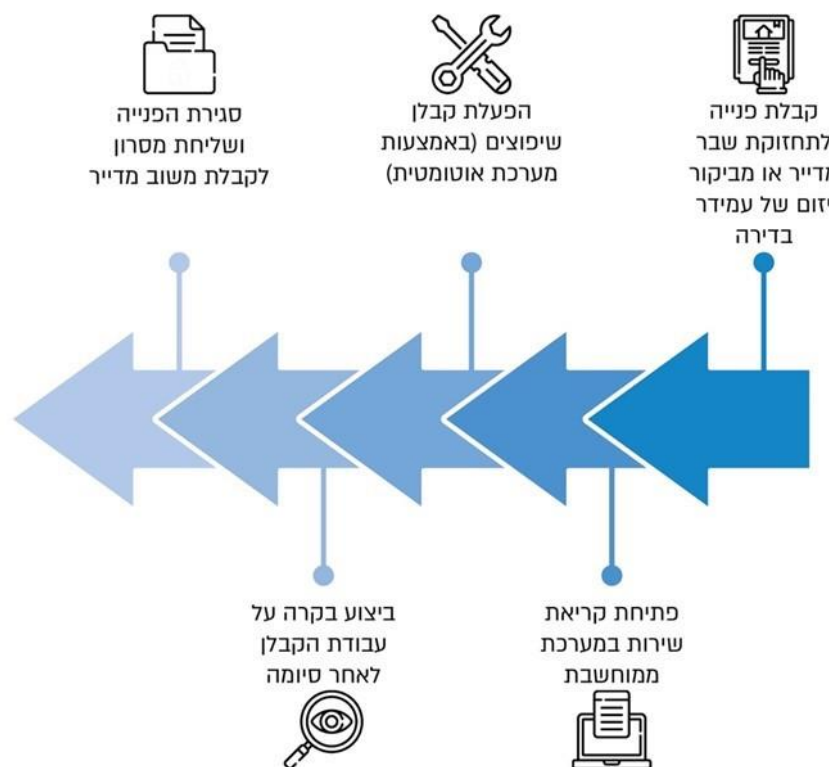


מצויות אותן הדירות⁹. בשנת 2020 הסתכמה ההוצאה של עמידר בגין תחזוקת שבר בדירות ובבניינים בכ-31 מיליון ש"ח¹⁰.

לצורך ביצוע תיקוני תחזוקת שבר, עמידר מפעילה באמצעות מיקור חוץ כ-100 קבלני בנייה ושיפוצים (להלן - קבלני שיפוצים) שנבחרו במכרז¹¹.

נוסף על כך, עמידר מפעילה באמצעות מיקור חוץ¹² מוקד שירות לקוחות טלפוני (להלן - מוקד השירות) שתפקידו לקבל פניות מדיירי הדיר הציבורי לביצוע תיקוני תחזוקת שבר ולהעבירן לטיפול הקבלנים. להלן בתרשים השלבים העיקריים בטיפול בפניות הדיירים:

תרשים 4: שלבים בטיפול פניות דיירים לביצוע תחזוקת שבר



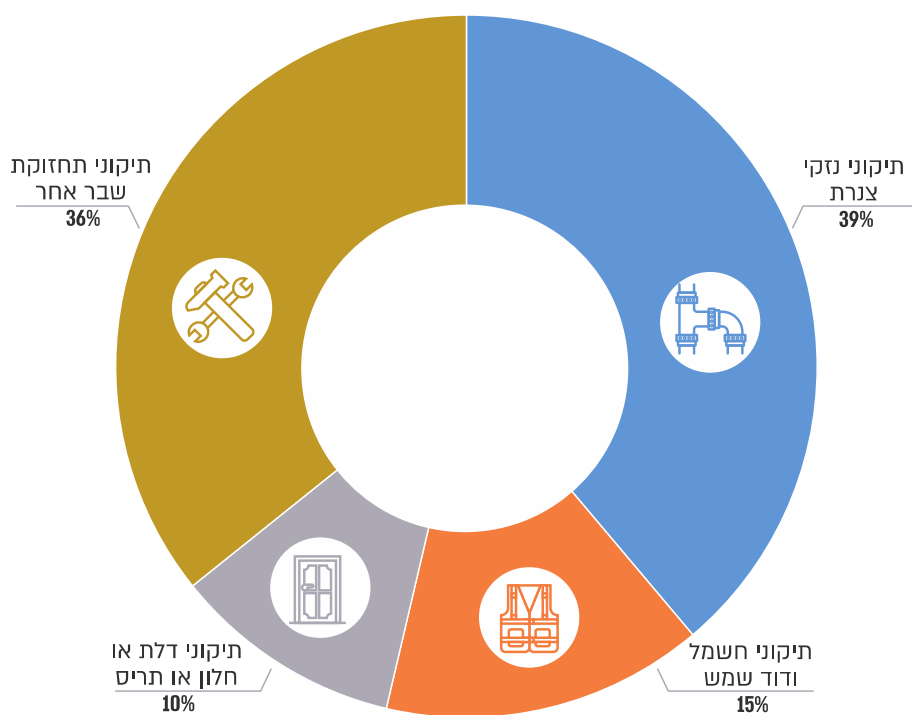
על פי נתוני עמידר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

- 9 סכומים שהיו נכונים למועד החתימה על הסכם הניהול - ספטמבר 2017.
- 10 על פי דוחות כספי עמידר לשנת 2020, ביאור 21 - הוצאות בגין רכוש ממשלתי ורכוש עמידר.
- 11 על סדרי ההתקשרויות עם הקבלנים ראו להלן בפרק "סדרי התקשרויות לביצוע עבודות".
- 12 יצוין שבשנת 2021 פרסמה עמידר מכרז חדש להפעלת מוקד השירות. במכרז נבחרה החברה שהפעילה את המוקד בחמש השנים האחרונות.



לפי נתוני עמידר, בשנים 2018 - 2020 נפתחו וטופלו במוקד השירות כ-151,000 קריאות שירות לביצוע תיקוני תחזוקת שבר. להלן בתרשים פירוט קריאות השירות השכיחות המתקבלות במוקד השירות:

תרשים 5: קריאות השירות השכיחות המתקבלות במוקד השירות, 2018 - 2020



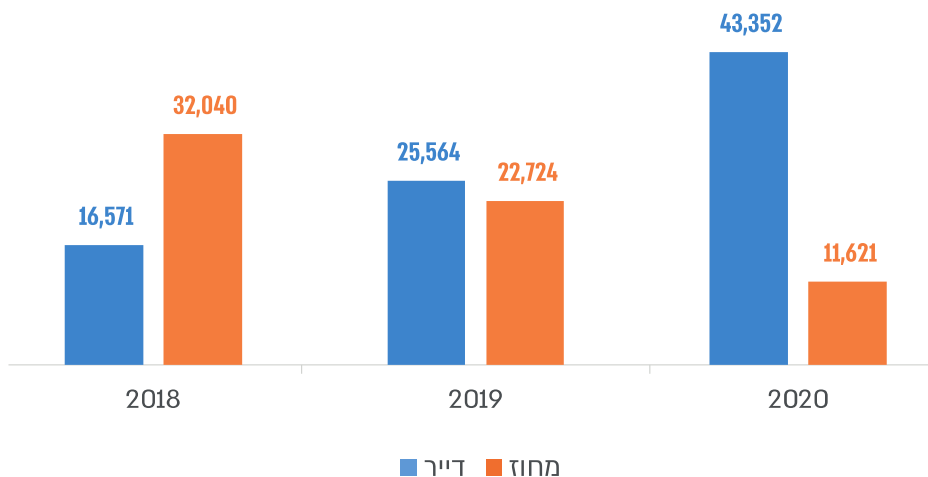
על פי נתוני עמידר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

2. קריאות שירות לתיקוני תחזוקת שבר מתקבלות במוקד השירות באמצעות פניית הדייר ישירות למוקד או באמצעות מרכזי השירות הפזורים ברחבי הארץ (כגון לאחר ביקור מעגל¹³). להלן בתרשים חלוקה של קריאות השירות לתיקוני תחזוקת שבר על פי מקור קבלתן, בשנים 2018 - 2020:

13 ביקור מעגל הוא ביקור חד-שנתי של נציג עמידר לצורך בדיקת מצבו של הנכס.



תרשים 6: קריאות השירות לתיקוני תחזוקת שבר, לפי מקור קבלתן, 2020 - 2018



על פי נתוני עמידר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה כי במהלך השנים חלה עלייה (בכ-160%) בקריאות שירות שמקורן במוקד השירות, כלומר בפניות של הדיירים למוקד, לעומת ירידה (בכ-64%) בקריאות שמקורן במרכזי השירות, בין היתר עקב ביקורי מעגל. ייתכן שמגמה זו מצביעה על עלייה במודעות של הדיירים לאפשרות לקבל שירותים נגשים וישירים באמצעות מוקד השירות.

3. על פי נתוני עמידר, בשנים 2018 - 2020 היא ביצעה תיקוני תחזוקת שבר בעקבות פניות למוקד השירות ב-27,613 דירות שהן כ-72%¹⁴ מכלל הדירות הציבוריות שהיא מנהלת עבור משרד הבינוי, ולצורך כך הוציאה כ-68 מיליון ש"ח¹⁵ (כ-22.5 מיליון ש"ח בממוצע לשנה).

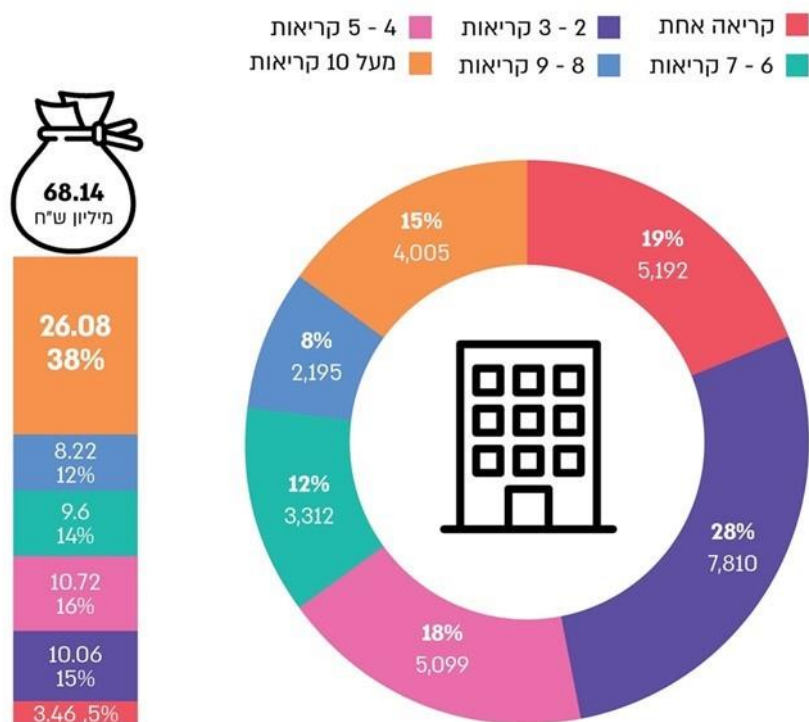
להלן בתרשים מספר הדירות שבוצעה בהן תחזוקת שבר בשנים 2018 - 2020 בחלוקה לפי מספר קריאות למוקד השירות ולפי ההוצאה הכספית:

14 27,613 מתוך 38,326.

15 לא כולל מע"מ.



תרשים 7: מספר הדירות שבוצעה בהן תחזוקת שבר, לפי מספר הקריאות למוקד השירות ולפי ההוצאה הכספית, 2018 - 2020 (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני עמידר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים בתרשים עולה כי בכ-15% מהדירות שבוצעה בהן תחזוקת שבר (4,005 דירות), שהן כ-10% מכלל דירות עמידר¹⁶, נפתחו עשר קריאות ויותר, וההוצאה על תחזוקת שבר בהן הייתה כ-38% מסך ההוצאה על תחזוקת שבר בכלל הדירות, ובממוצע כ-6,500 ש"ח לדירה על פני שלוש שנים; כלומר, חלק ניכר מן התקציב עבור תחזוקת שבר משמש לתחזוקה שוטפת של מעט דירות.

עמידר מסרה בתשובתה כי מספר הקריאות משקף את מצבן התחזוקתי של הדירות ואת הצורך בעבודות תחזוקת שבר בהן.

מומלץ כי עמידר תבחן פרטנית מקרים שבהם יש מספר רב של קריאות ותבדוק אם נדרש מענה יסודי בעניינם, למשל - ביצוע שיפוץ נרחב יותר.



זמני ביצוע תחזוקת שבר

בהסכם הניהול¹⁷ נקבעו מדדי שירות שנועדו להבטיח רמת תחזוקה נאותה לדירות ולרכוש המשותף (להלן - SLA¹⁸). על פי SLA, 80% מתיקוני תחזוקת שבר בצנרת המים והביוב, בדודי השמש ובחשמל יבוצעו בתוך 10 ימי עבודה. ליקויים בדוד חימום יתוקנו בתוך 5 ימי עבודה. 80% מיתר הליקויים שלהם נדרשת תחזוקת שבר יתוקנו בתוך 30 ימי עבודה.

נוסף על ה-SLA שנקבע בהסכם הניהול, קבעה עמידר לעצמה רשימת תיקוני תחזוקת שבר (להלן - מהויות) המונה כ-100 תיקונים ובה לכל מהות נקבע תקן זמן פנימי (להלן - SLA פנימי) לביצוע התיקון (ממועד שליחת הקריאה ממוקד השירות לקבלן ועד מועד סיום העבודה); ה-SLA הפנימי קצר יותר מזה שנקבע בהסכם השירות, וזאת כחלק ממהלך לשיפור השירות לדיירים שבו הגדירה עמידר תהליכי שירות בהתאם לתקן ת"י ISO 9001 של מכון התקנים הישראלי (מתי)¹⁹.

תיקון ליקויים בטיחותיים (חשמל)

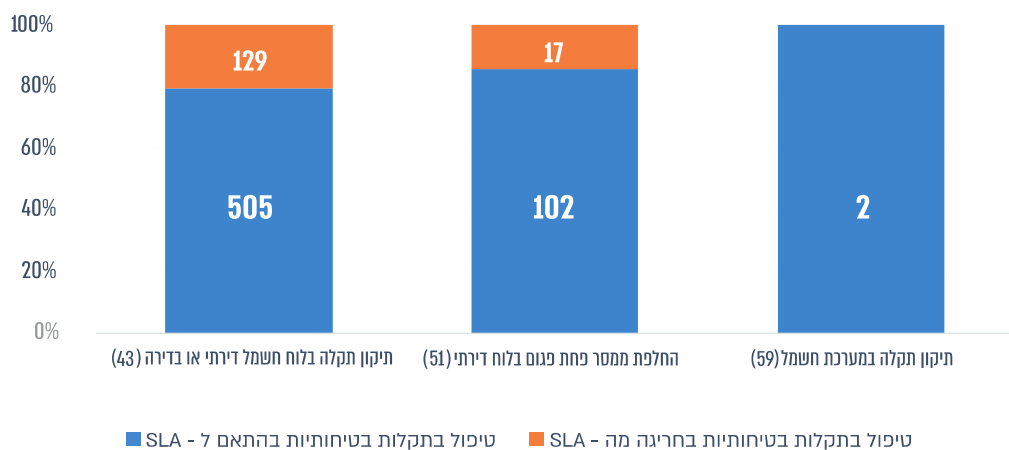
ב-SLA שבהסכם הניהול נקבע כי ליקוי הדורש תחזוקת שבר והוא ליקוי בטיחותי בדירה או בבניין²⁰ שבו רוב דירות הדיור הציבורי מנוהלות על ידי עמידר, יתוקן בתוך 48 שעות.

בביקורת נבדק משך הטיפול במקרים שעמידר דיווחה עליהם בשנת 2020 כליקויים בטיחותיים. המקרים נגעו לשלושה סוגי ליקויים במערכת החשמל. להלן בתרשים מספר המקרים ושיעורם מבין כלל המקרים שדווחו כבטיחותיים והייתה בהם חריגה מה-SLA שבהסכם - 48 שעות (ממועד קבלת הפנייה במוקד השירות ועד סיום הטיפול בפנייה):

17	פרק התחזוקה בנספח השירות.
18	Service Level Agreement - הסכם מדדי שירות.
19	בהתאם למפורט באתר המרשתת של החברה.
20	תיקון תקלה במערכת החשמל, בלוח החשמל והחלפת ממסר פחת פגום בלוח החשמל.



תרשים 8: מספרם ושיעורם של הליקויים הבטיחותיים (חשמל) שהטיפול בהן חרג מה-SLA, 2020



על פי נתוני עמידר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מתוך 755 מקרים של ליקויים בטיחותיים ב-146 (כ-19%) משך הטיפול חרג מן ה-SLA שבהסכם - 48 שעות.

יצוין כי מנתוני עמידר עלה כי משך הטיפול הממוצע בליקויים שחרגו מה-SLA היה כ-5 ימים.

עמידר ציינה בתשובה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2022 כי לנוכח חשיבות הנושא, בשנת 2021 נערכו שינויים מבניים ושיפורים בתהליך, והם באו לידי ביטוי גם במדד בנושא של ליקויים בטיחותיים.

על עמידר להקפיד על תיקון הליקויים הבטיחותיים, ובכלל זה תיקוני החשמל, במועדים שנקבעו בהסכם הניהול.

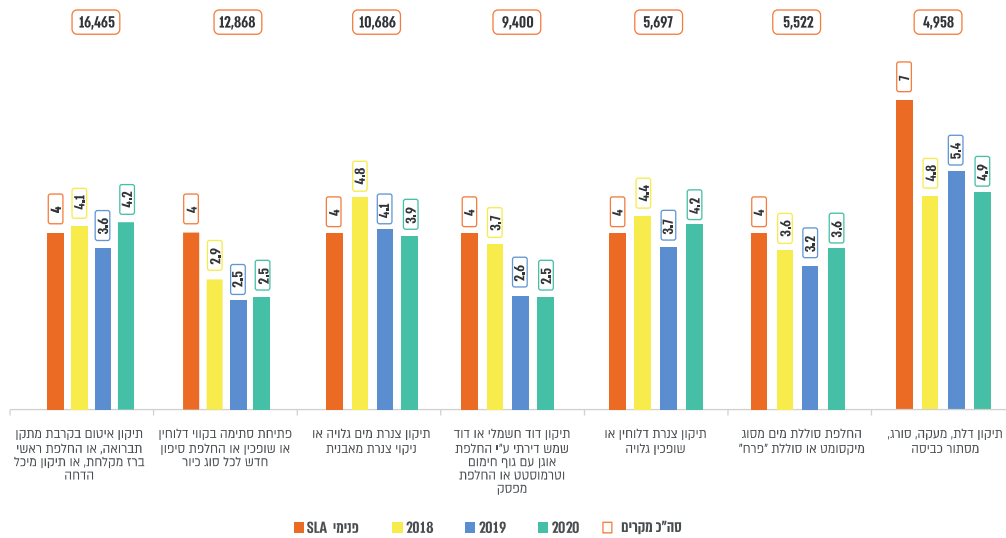
טיפול בתיקוני תחזוקת שבר רגילים

בביקורת נבדק משך זמן הטיפול הממוצע בליקויים שהוגדרו בהסכם הניהול כליקוי רגיל בדירה, לעומת ה-SLA הפנימי. להלן בתרשים נתונים על שבעה סוגים של תיקוני תחזוקת שבר הנפוצים²¹ ביותר, בשנים 2018 - 2020:

21 כ-65,000 מתוך 150,000 תיקוני ליקויים בשנים 2018 - 2020.



תרשים 9: זמן הטיפול הממוצע בתיקוני תחזוקת שבר רגילים נפוצים, 2018 - 2020 (ימי עבודה)



על פי נתוני עמידר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה כי ברוב סוגי התיקונים שנבדקו עמידר עמדה ב-SLA הפנימי באותן השנים.

עם זאת, ניתוח פרטני של הנתונים על התיקונים הנפוצים העלה כמה חריגות מה-SLA הפנימי שראוי להתייחס אליהן:

- סתימה בקו השופכין או בכיור:** על פי הנתונים, היה משך זמן הטיפול הממוצע בתקלה וסגירת הקריאה כ-2.6 ימי עבודה, כלומר פחות מהנקבע ב-SLA הפנימי (4 ימי עבודה). עם זאת, מהניתוח הפרטני עלה כי זמן הטיפול הממוצע בכ-10% מהמקרים היה יותר מ-4 ימי עבודה ובכ-4% מהקריאות (520) יותר מ-7 ימי עבודה.
- תקלה בדוד חימום המים:** על פי הנתונים, משך זמן הטיפול הממוצע בתקלה היה כ-2.9 ימי עבודה, כלומר פחות מהנקבע ב-SLA הפנימי. אולם מהניתוח הפרטני עלה כי משך זמן הטיפול הממוצע ב-9% מהקריאות היה יותר מ-4 ימי עבודה ובכ-3% מהקריאות (290) יותר מ-7 ימי עבודה.
- תקלה במכל ההדחה או בברז המקלחת:** על פי הנתונים, משך זמן הטיפול הממוצע בתקלה היה כ-4 ימי עבודה, כנדרש ב-SLA הפנימי. עם זאת, מהניתוח הפרטני עלה כי משך זמן הטיפול הממוצע בכ-20% מהקריאות היה יותר מ-4 ימי עבודה ובכ-7% מהקריאות (1,150) יותר מ-10 ימי עבודה.



תקלות כגון דליפות, סתימות והשבתת דוד חימום יש בהן כדי לגרום אי-נוחות רבה לדיירים באשר הם. מן המתואר לעיל עלה כי משך הזמן הממוצע לתיקונים מסוג אלה היה אומנם ימים ספורים ובהתאם לאמת המידה שנקבעה (4 - 7 ימים), אך בשנים 2018 - 2020 נמצאו כ-2,000 מקרים לפחות (מתוך כ-38,000 פניות בנדון) שטופלו רק כעבור שבוע ולמעלה מכך.

נוכח אי-הנוחות הרבה הנגרמת לדיירים עקב תקלות אלה מומלץ כי עמידר תנתח מקרים שבהם היא חרגה מה-SLA הפנימי ותפעל לצמצום ולעמידתה בכלל המקרים בפרק הזמן שקבעה בעניינם.

יצוין כי מדי פעם בפעם מתכנס בעמידר פורום בתחום השירות, בראשות יו"ר עמידר, וחברים בו מנכ"ל עמידר ובעלי תפקידים מתחום השירות וההנדסה בחברה (להלן - פורום השירות). הפורום דן בפעילויות החברה בהקשר של השירות לדייר, כגון פעילות מוקד שירות הלקוחות הטלפוני, מוקד האחזקה, מועדי אכלוס דירות ועמידת החברה בלוחות זמנים הנוגעים לעבודות תחזוקה.

בישיבה של פורום השירות ממאי 2021 שבה נדון מצב פעילות התחזוקה במוקד, ציין מנכ"ל עמידר דאז כי רמת החריגה 22 במוקד מה-SLA הפנימי עומדת על 30% וכי החריגה צריכה להיות באחוזים בודדים. המנכ"ל הורה לברר מה הסיבות לכמות החריגים ולטפל בנושא בהתאם לכך.

נכון למועד הביקורת, עמידר טרם בחנה מה הן הסיבות לשיעור החריגות האמור, וממילא לא נקטה פעולות לצמצומן.

פניות למוקד השירות

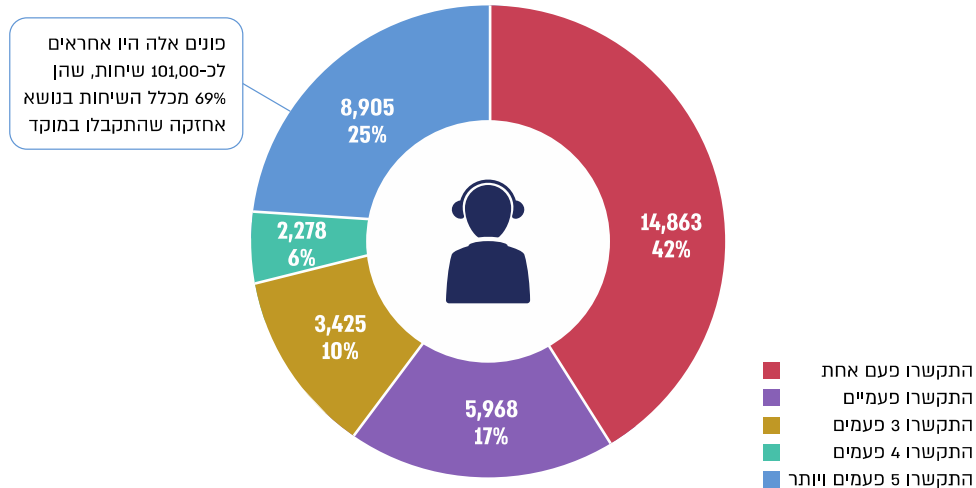
בשנת 2020 התקבלו במוקד השירות כ-147,000 פניות טלפוניות בנושא תחזוקת שבר מכ-35,400 פונים²³ ונעשו תיקוני תחזוקת שבר בכ-17,900 דירות. בין הפונים היו כאלה שכבר פנו כמה פעמים בנוגע לאותה הדירה בכלל זה לגבי תקלות שונות. להלן בתרשים נתונים על מספר הפונים למוקד השירות ושיעור השיחות לפונה:

22 כל תיקון תחזוקת שבר שאינו עומד ב-SLA הפנימי, מפתחת הקריאה ועד סיום הטיפול, הוא בגדר חריגה.

23 לפי מספרי טלפון; מאחר שעל פי הנתונים לא ניתן לשייך מספר טלפון לדירה, וכמות מספרי הטלפון שהתקשרו מהם גבוהה פי שניים ממספר הדירות שטופלה ההנחה (שאפשרה על ידי מנהלת שירות הלקוחות) היא שהיו דיירים שהתקשרו מכמה מספרי טלפון בנוגע לאותה דירה.



תרשים 10: מספר הפונים ושיעור השיחות למוקד השירות, 2020



על פי נתוני עמידר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנת 2020 כ-25% מהפונים למוקד השירות התקשרו למוקד חמש פעמים ויותר.

יצוין כי נושא זה הועלה בדיון של פורום השירות במאי 2021. בדיון ציינה מנהלת מוקד השירות כי המוקד בדק פניות של דיירים שפנו למוקד חמש פעמים ומעלה²⁴ ומצא כי כ-42% מהפניות היו בגלל חריגה מה-SLA הפנימי לעבודות התחזוקה.

עוד יצוין כי בעמידר קיים מנגנון אוטומטי לעדכון הדיירים על כך שנפתחה קריאה לטיפול בפנייתם, אולם אין בו עדכון לגבי סטטוס הטיפול.

עמידר ציינה בתשובתה כי הבדיקה של המוקד הצביעה על כך, שהפניות המרובות של אותם הפונים הן בשל אי-עמידה בלוח הזמנים שהובטח להם לתיקון התקלה, וכי אין להסיק מכך שהחברה לא עמדה ב-SLA (של ההסכם).

24 מוקד השירות בדק 100 פניות של דיירים מאפריל 2021 שפנו למוקד יותר מחמש פעמים בנושא תחזוקה.



מומלץ כי עמידר תמשיך ותבחן את סוגיית החריגות מלוחות הזמנים שהובטחו לפונים שעליהן הצביעה בדיקתה ותפעל להפחיתן. עוד מומלץ כי עמידר תשקול להפעיל מנגנון אוטומטי יעיל לעדכון הדיירים שפנו אליה לצורך ביצוע תחזוקת שבר, בדבר סטטוס הטיפול בפנייתם, למשל באמצעות שליחת מסרון או עדכון טלפוני אוטומטי. הדבר עשוי לשפר את השירות לדיירים ולהקל על מוקד השירות.

עבודות תחזוקה שאינן בסל התחזוקה הבסיסי

בהסכם הניהול נקבע כי על עמידר לבצע בקרה על מצב הדירות ולעשות את כל הפעולות הנדרשות לטיפול בדיירים ולניהול הדירות באופן יעיל וברמה נאותה.

משרד הבינוי מתקצב מדי שנה שיפוץ דירות במצב תחזוקתי ותברואתי חמור במיוחד, לפי סעיף תקציב מאושר, וגם מעביר תקציבים תוספתיים במהלך שנת התקציב בכפוף לאישור אגף התקציבים שבמשרד האוצר.

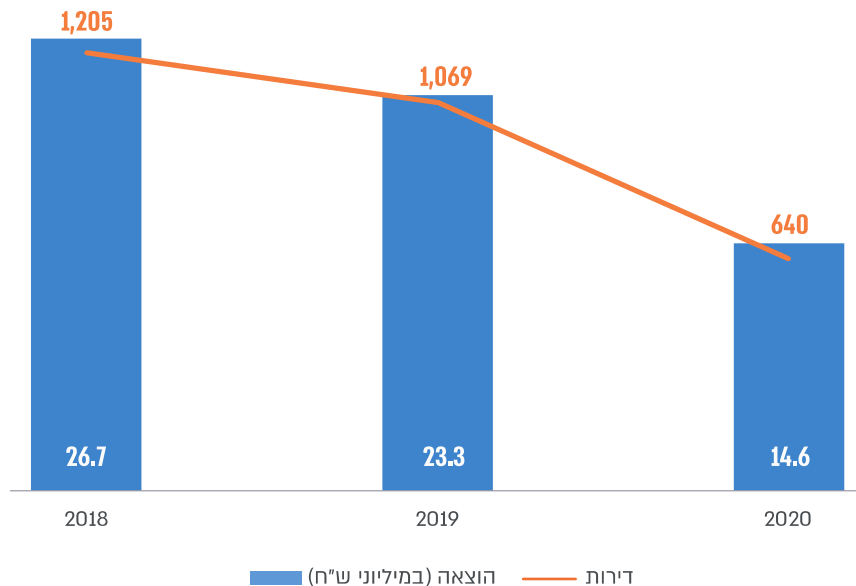
מדי שנה עמידר מגישה למשרד הבינוי את תוכנית העבודה השנתית שלה ובה מפורטים הצרכים התקציביים הנדרשים מהמשרד, בין היתר לצורך ביצוע פעולות בנייה ושיפוצים בדירות, שאינם בסל התחזוקה הבסיסי (להלן - שיפוץ עמוק). בתוכנית העבודה לשנת 2019 העריכה עמידר שעל מנת לבצע תחזוקה נאותה של מלאי הדירות, יש לבצע מדי שנה שיפוץ עמוק ב-5% מהמלאי (כ-2,000 דירות) בעלות של כ-55,000 ש"ח לדירה, דהיינו נדרשים לה לצורך כך כ-110 מיליון ש"ח מדי שנה.

היקף פעילות ביצוע שיפוץ עמוק

להלן בתרשים נתונים על היקף עבודות שיפוץ עמוק שעמידר ביצעה בדירות שבניהולה, בשנים 2018 - 2020:



תרשים 11: מספר הדירות שבהן בוצע שיפוץ עמוק וההוצאה הכספית עבור השיפוצים (במיליוני ש"ח), 2018 - 2020



על פי נתוני עמידר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה כי מספר הדירות שבוצע בהן שיפוץ עמוק פחת במהלך השנים 2018 - 2020, והיה נמוך מן הצורך שהעריכה עמידר (2,000) בשיעור שבין 40% לבין 68%, ובממוצע עמד על כ-970 דירות.

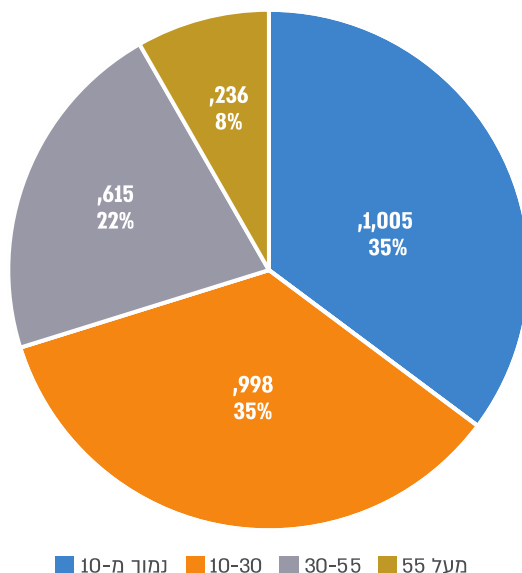
עמידר ציינה בתשובתה, כי שיפוץ עמוק מבוצע בהתאם לתקציב שמשרד הבינוי הקצה לכך. בהיעדר תקציב, או בהיעדר תקציב מספק, לא ניתן לערוך את השיפוצים העמוקים שנדרשו בהתאם להערכתה. עוד ציינה כי לעובדה שלשנים 2019 - 2020 לא אושר תקציב מדינה הייתה השפעה ישירה על יכולת החברה לבצע את השיפוצים העמוקים.

עלות שיפוץ עמוק

כאמור, עמידר העריכה כי התקציב הרצוי לשיפוץ עמוק הוא כ-55,000 ש"ח לדירה. להלן בתרשים מספר הדירות שבניהול עמידר ששופצו שיפוץ עמוק וההתפלגות של גובה ההוצאה, בשנים 2018 - 2020:



תרשים 12: התפלגות גובה ההוצאה לשיפוץ עמוק של דירות, 2018 - 2020
(באלפי ש"ח)



על פי נתוני עמידר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בכ-92% מהדירות שבוצע בהן שיפוץ עמוק בשנים 2018 - 2020 ההוצאה הייתה נמוכה מהסכום של כ-55,000 ש"ח לדירה שעמידר העריכה כנחוץ על מנת לבצע תחזוקה שוטפת נאותה לדירה, ובכ-35% ההוצאה הייתה נמוכה מ-10,000 ש"ח לדירה.

עמידר ציינה בתשובתה, כי היא ביצעה שיפוצים עמוקים בהתאם לתקציב שהקצה לה משרד הבינוי. עוד הוסיפה, כי בשל כך שלא אושר תקציב לשנים 2019 ו-2020 היא נאלצה לפעול במסגרת תקציב מוגבל והמשכי.



תמונה 1: דירה שבוצע במטבחה שיפוץ עמוק



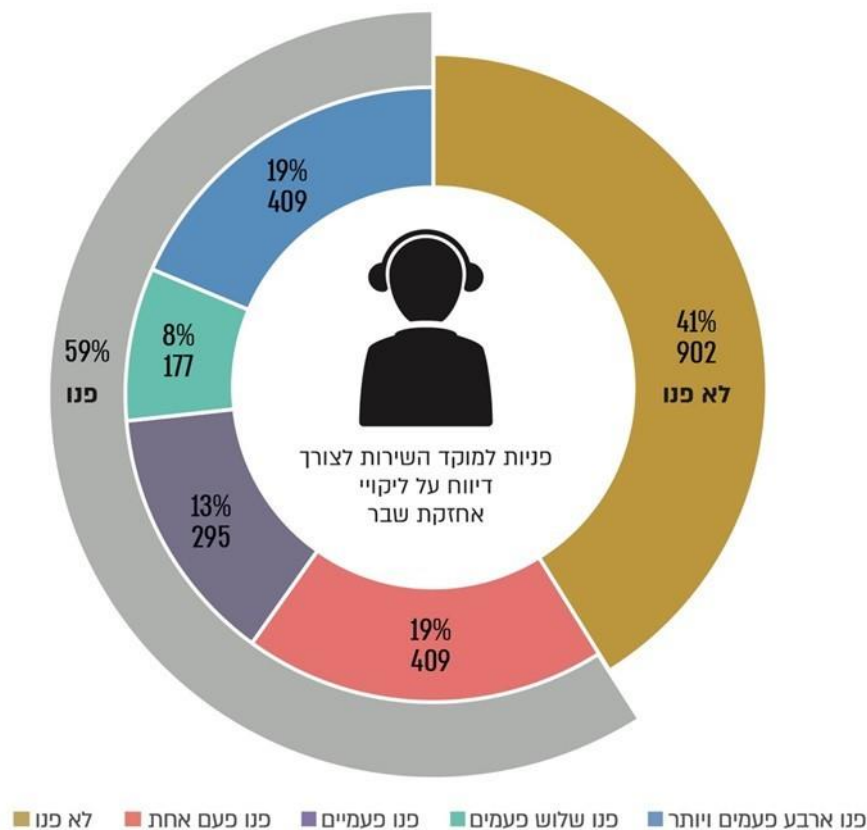
צולם על ידי צוות הביקורת ב-14.7.21.



פניות לאחר ביצוע שיפוף עמוק

מצופה כי ביצוע שיפוף עמוק בדירה יביא להפחתה של הפניות שמתקבלות מהדייר המתגורר בה לצורך תחזוקתה השוטפת. להלן בתרשים נתונים על מספר הפניות למוקד השירות בעניין ביצוע תחזוקה שוטפת שהתקבלו בשנת 2020 עבור 2,192 דירות שבוצע בהן שיפוף עמוק בשנים 2018 - 2019²⁵:

תרשים 13: פניות של דיירים שבוצע בדירתם שיפוף עמוק לצורך ביצוע תחזוקת שבר לאחר השיפוף, 2018 - 2019



על פי נתוני עמידר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

25 מדובר בדירות שהשיפוף העמוק בהן התחיל והסתיים בשנים 2018 - 2019, לכן המספר נמוך במעט מסך 2,274 הדירות ששופצו בשנים 2018 - 2019, כפי שמופיע בפרק "היקף פעילות ביצוע שיפוף עמוק".



מהתרחשים עולה כי 59% מהדיירים (1,290 דיירים) שדירתם עברה שיפוץ עמוק בשנים 2018 - 2019 פנו בשנת 2020, כלומר בתוך שנה-שנתיים מסיום השיפוץ, למוקד השירות לצורך דיווח על ליקויי תחזוקה ופנייתם טופלה, וכ-19% (409 דיירים) פנו ארבע פעמים ויותר. יצוין כי שיעורים אלה גבוהים משיעורי הפניות למוקד מקרב כלל הדיירים באותה שנה, אשר היו 47%-13% בהתאמה; כלומר, דווקא דיירים שבוצע שיפוץ עמוק בדירתם פנו יותר למוקד.

עמידר ציינה בתשובתה, כי בשל אילוצי התקציב, שנבעו מכך שתקציב המדינה לשנים 2019 ו-2020 לא אושר, השיפוצים העמוקים שנעשו לא היו מלאים. היא הוסיפה שעובדה זו יש בה כדי להסביר חלק מהפניות החוזרות של הדיירים גם לאחר שבוצע אצלם השיפוץ. עוד ציינה, כי יש להניח שהיות שהשיפוץ הוגדר כשיפוץ עמוק, הדיירים ציפו שלאחריו תהיה הדירה ללא כל ליקויים, ואולם אילוצי התקציב לא איפשרו זאת.

נוכח ריבוי הפניות לאחר ביצוע שיפוץ עמוק מומלץ שעמידר תמפה ותבחן את הסיבות לכך שדיירים שבדירתם בוצע שיפוץ כאמור המשיכו לפנות למוקד לצורך תיקון ליקויים ותפעל לצמצומן.

עמידר ציינה בתשובתה כי בתקופת הביקורת השיפוצים העמוקים נעשו באמצעות מוקד האחזקה. בספטמבר 2021 הועבר מוקד האחזקה לאגף ההנדסה, והשיפוצים העמוקים עברו לאחריות מרכזי ההנדסה שבמחוזות. שינוי זה נועד לשפר את הפיקוח על עבודת הקבלנים ולשפר בהתאם לכך את איכות העבודה, שכן בכל אחד מהמחוזות קיימים מפקחים אשר יפקחו באופן מעשי בשטח על השיפוצים העמוקים שייערכו.

דירות במצב קשה

1. כאמור לעיל, בכל דירה אמור להתקיים בכל שנה ביקור של נציג עמידר לצורך בדיקה כללית של הנכס (ביקור מעגל). על פי נוהל עמידר²⁶, על הנציג בין השאר לדרג את הדירה לפי מצבה. בין היתר, על בסיס מידע זה עמידר צריכה לקבוע סדרי עדיפות לביצוע תיקונים ולהכין תוכנית לביצוע של עבודות התחזוקה.

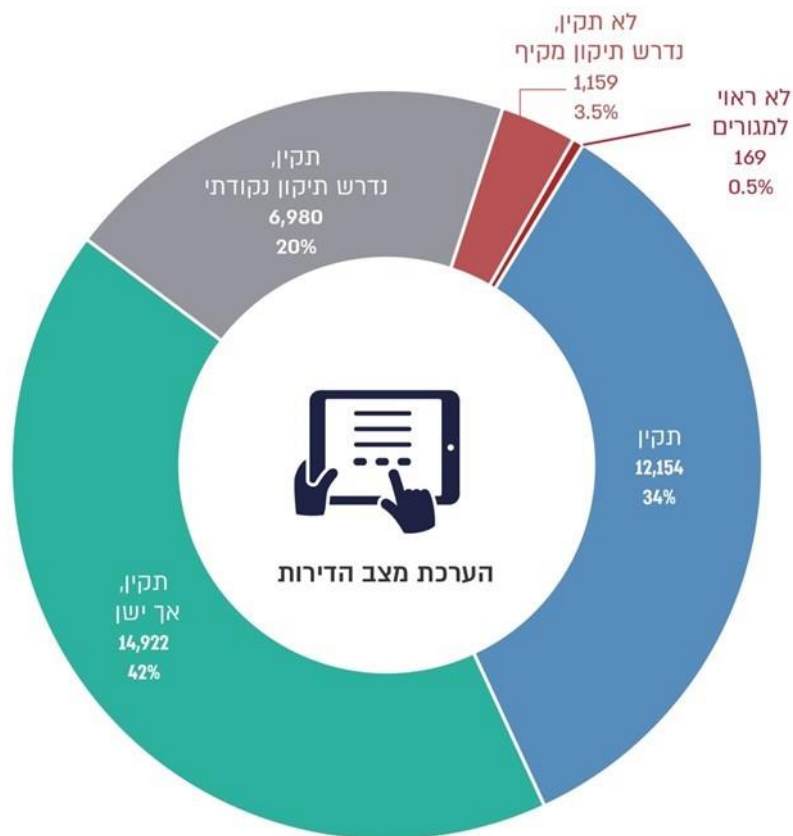
עמידר מדרגת את המצב התחזוקתי של דירה בסולם של 1 - 5: 5 - תקין; 4 - תקין, אך ישן; 3 - תקין, נדרש תיקון נקודתי; 2 - לא תקין, נדרש תיקון מקיף; 1 - לא ראוי למגורים.

במסגרת הביקורת נבדקו נתוני עמידר על המצב התחזוקתי של 35,384 דירות (שהן 93% מכלל הדירות שבניהולה) על פי הדירוג שנקבע להן בביקורי מעגל בשנת 2020. להלן בתרשים התפלגות הדירות על פי מצבן, כפי שדורגו בביקורי המעגל:

26 "פיקוח תקופתי על נכסים שבניהול עמידר באמצעות בדיקת מכלול" - נספח 1 - הוראות עבודה בבדיקת מכלול.



תרשים 14: התפלגות דירות עמידר, לפי מצבן בביקור המעגל האחרון, 2020



על פי נתוני עמידר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה שכ-4% מהדירות הוערכו ככאלה שמצבן אינו תקין, כלומר דירות שנדרש בהן תיקון מקיף או שהן אינן ראויות למגורים.

בביקורת נבדק אם בדירות שמצבן הוערך כבלתי תקין (169 דירות לא ראויות למגורים ו-1,159 שנדרש בהן תיקון מקיף) במסגרת ביקורי המעגל בשנת 2020, בוצע שיפוץ עמוק בשנתיים שקדמו לכך (2018 - 2019). להלן הממצאים בלוח:



לוח 1: דירות במצב קשה ועלות שיפוצן בשנים קודמות, 2020

דירוג מצב הדירה	מספר הדירות	מספר הדירות שבוצע בהן שיפוץ עמוק בשנים 2018 - 2019	סכום השיפוץ הממוצע בשנים 2018 - 2019 (בש"ח)
לא ראוי למגורים (1)	169	12 (7%)	33,420
נדרש תיקון מקיף (2)	1,159	48 (4%)	16,290

על פי נתוני עמידר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי ב-60 דירות שצוין לגביהן בשנת 2020 כי נדרש בהן תיקון מקיף או שהן אינן ראויות למגורים, עמידר ביצעה שיפוץ עמוק בשנים 2018 - 2019; מכאן, כי על אף השיפוץ שבוצע בהן הן נותרו במצב לקוי ביותר.

עמידר ציינה בתשובתה, כי לשיפוץ עמוק אין הגדרה חד-ערכית והמונח משמש לתיאור עבודות החורגות מתיקון נקודתי המוכוון לתקלה או תקלות ספציפיות, ואשר מחייבות טיפול רחב יותר. לפיכך, העובדה שדירה מסוימת טופלה בכפוף להגדרה של שיפוץ עמוק ולמרות זאת נמצאה לא ראויה למגורים או ככזאת שנדרש בה תיקון מקיף, אינה מעידה בהכרח על שיפוץ לקוי או על הקצאת משאבים לא נכונה.

מומלץ כי עמידר תקיים בדיקה פרטנית בעניין הדירות הללו. עוד מומלץ שעמידר תבצע בקרה שוטפת על דירות שנמצאו לא ראויות למגורים אשר שופצו בשנים קודמות.

2. על פי נתוני עמידר, נכון לנובמבר 2021, בעקבות שיפוצים שבוצעו פחת מספר הדירות שדורגו כלא ראויות למגורים מ-169 ל-44. לפי עמידר, הדירות מיועדות כולן לשיפוץ אך הוא טרם בוצע בעיקר עקב היעדר תקציב; לעיתים קיימים חסמים נוספים כגון התנגדות דיירים. להלן תמונות משתי דירות כאלה:



תמונה 2: דירה בתל מונד



המקור: עמידר.



תמונה 3: דירה בבאר שבע



המקור: עמידר.

קיומן של דירות שאינן ראויות למגורים אינו מתיישב עם חובתה של המדינה להבטיח רמה נאותה של דירות הדיור הציבורי ועם חובתה לשמור על נכסיה.

משרד הבינוי ציין בתשובתו כי פערי התקצוב לאורך השנים מובילים לפערי התחזוקה.

על משרד הבינוי ועמידר לדון באופן פרטני על כל אחת מן הדירות הללו ולגבש תוכנית מפורטת הכוללת לוח זמנים לשיפוצן, כך שיהיו ראויות למגורים או לחלופין להעביר את הדיירים לדירות אחרות המתאימות להם. אם קיימים חסמים בנדון יש לפעול להתרתם.



מבנים מסוכנים

נוהל עמידר בעניין פיקוח תקופתי על נכסים²⁷ קובע כי מפקח עבודה יבדוק את מצב תחזוקת הבניין פעם בשנה. נוסף על כך, בנוהל עמידר בעניין מבנים מסוכנים²⁸ נקבע כי עם היוודע לגורם מקצועי בעמידר על חשש למבנה מסוכן שבניהולה, או עם קבלת צו סכנה בנוגע למבנה כזה מהרשות המקומית²⁹, הוא יעביר מיד הודעה על כך לגורמי ההנדסה במחוז ולמטה החברה. עם קבלת ההודעה יזמינו מרכזי ההנדסה במחוזות מהנדס קונסטרוקציה לצורך מתן חוות דעת אם המבנה מסוכן ואם יש צורך בפינוי הדיירים. עוד נקבע בנוהל כי עמידר היא האחראית לטיפול בהסרת צו סכנה במבנה קבע בבניינים שבהם רוב הדירות של דיירי הדיוור הציבורי. בבניינים שבהם שיעור הדירות של דיירי הדיוור הציבורי הוא פחות מ-50% תטפל עמידר בהסרת הצו בתנאי שוועד הבניין הסכים לשתף פעולה עימה וניתן לכך אישור של משרד הבינוי³⁰.

פינוי דיירים ממבנים מסוכנים

על פי נתוני עמידר, נכון למועד סיום הביקורת היו 35 מבנים שהיא סיווגה כמסוכנים, ובהם 417 דירות שמהן 138 הן דירות דיוור ציבורי שבניהולה³¹. להלן בלוח החלוקה לפי יישובים:

- | | |
|----|--|
| 27 | נוהל "פיקוח תקופתי על נכסים שבניהול עמידר באמצעות בדיקת מכלול". |
| 28 | נוהל "הטיפול בהסרת צו מבנה מסוכן בשיכונים ובר"פ". בנוהל נקבע הליך הטיפול במבנים מסוכנים החל מקבלת צו סכנה מהרשות המקומית וכלה בהסרתו. |
| 29 | צו של הרשות המקומית בנוגע למבנה שמתגלים בו פגמים שהם סכנה לבניין עצמו (כגון סכנת היחלשות או קריסה) או סכנה לדיירי הבניין או סכנה לעוברים והשבים ברחוב. לכן, נדרש לטפל בדחיפות בסכנות עד להסרת הצו. |
| 30 | סעיף 3.4 בנוהל משרד הבינוי בנושא "טיפול בתחזוקה בדיוור הציבורי (דירות ורכוש משותף)". |
| 31 | יתר הדירות (267) בבעלות פרטית. |



לוח 2: דירות ומבנים שעמידר סיווגה כמסוכנים, לפי יישובים

עיר	מספר מבנים	סה"כ דירות במבנים-כללי	סה"כ דירות עמידר מתוך סה"כ דירות
נפת	קריית שמונה	2	13
	טבריה	1	2
	חיפה	2	7
	מנחמיה	1	2
	בית שאן	1	2
	בנימינה-גבעת עדה	2	2
מרכז	נתניה	1	2
	רמת השרון	1	1
	אור יהודה	2	3
	בת ים	2	9
	חולון	1	1
	רמלה	2	8
	ירושלים	3	21
	בית שמש	1	5
דרום	קריית גת	6	31
	באר שבע	1	5
	ערד	1	2
	דימונה	3	20
	ירוחם	1	1
	אילת	1	1
	סה"כ	35	138
		417	

המקור: עמידר.



עוד לפי נתוני עמידר, ל-23 מתוך 35 המבנים הללו קיים צו מבנה מסוכן שהוציאה הרשות המקומית, כאשר ב-13 מתוכם (ובהם 56 דירות דיור ציבורי) קבע הצו כי יש גם לפנות את הדיירים. עם זאת, על פי נתוני עמידר, ב-4 מתוך 13 המבנים³² (הכוללים 6 דירות) טרם פונו כל הדיירים, וזאת עקב התנגדותם לפינוי או שהם פונו וחזרו לדירה.

עמידר ציינה בתשובתה, כי במידת הצורך היא מפנה את דייריה מהמבנה המסוכן ומוצאת להם פתרון דיור חלופי, וכי נוסף על כך מועברת למשרד הבינוי בקשה לקבלת תקציב לטיפול במבנה. כאשר דייר מסרב להתפנות, החברה נוקטת נגדו צעדים משפטיים או פונה לרשות המקומית שתפעל לפינוי בסיוע משטרת ישראל. עמידר הוסיפה שהיא פועלת כך גם כאשר דיירים שפוננו חוזרים לדירות הדיור הציבורי עוד לפני שגורמי המקצוע נתנו לכך אישור מתאים.

על עמידר, בשיתוף עם הרשויות המקומיות הרלוונטיות, לפעול לאלתר לפינוי הדיירים מן המבנים שבהם נקבע בצו שיש לפנותם, תוך מתן דיור חלופי ומניעת האפשרות לחזור למבנים, בכפוף לכל דין.

טיפול במבנים המסוכנים

להערכת עמידר, התקציב הנדרש להסרת המפגעים ב-35 המבנים האמורים הוא כ-20 מיליון ש"ח.

בדיקת 23 מקרים של מבנים שהוצא להם צו מבנה מסוכן מהרשות המקומית וטרם שופצו לצורך הסרת המפגע המסוכן, העלתה כי שבעה מהמבנים ממתנים עד שנה לתחילת השיפוץ; שישה מבנים ממתנים בין שנה לשנתיים; שישה מבנים נוספים ממתנים בין שנתיים לחמש שנים; וארבעה נוספים ממתנים מעל שש שנים.

יצוין כי לצורך קבלת תקציב מעבירה עמידר למשרד הבינוי מדי רבעון רשימה של מבנים מסוכנים וכן אומדן כספי נדרש לטיפול בהם. ביוני 2021 פנה משרד הבינוי לאגף התקציבים שבמשרד האוצר בבקשה לקבל תקציב דחוף לטיפול במבנים מסוכנים, ובמסגרתה הוא פירט 336 מבנים המשמשים את דיירי הדיור הציבורי, שיש בהם סכנה בטיחותית הדורשת טיפול מיידי. בפנייה צוין כי למרות חשיבות הנושא והחובה החוקית של המדינה לפעול להסרת הסכנה טרם הוקצה לעניין תקציב, וכי אי-תקצוב פעולות אלו מונע את הסרת הסכנות.

בעניין פניית משרד הבינוי מסר אגף התקציבים במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2021 כי במסגרת הסיכום התקציבי עם משרד הבינוי אושר סכום של כ-170 מיליון ש"ח לשנת 2021 לצורך שיפוץ מבנים בדיור הציבורי.

עמידר ציינה בתשובתה, כי בקשות לקבלת תקציב לטיפול בהסרת צווי סכנה הועברו למשרד הבינוי לעיתים תכופות, וכי היא מציגה למשרד את רשימת המבנים המסוכנים ואת האומדן

32 מדובר בדירות קרקע במבנים דו-משפחתיים.

33 בתקופה שעברה ממועד משלוח המכתב בוצעה עבודה במבנה אחד בקריית גת והמפגע הוסר.



הכספי הנדרש לטיפול בהם גם בפגישות עבודה שוטפות. עוד ציינה שנכון לסוף שנת 2021 התקבל תקציב בהיקף של כ-5.3 מיליון ש"ח לטיפול בשבעה מבנים, וכי צפוי להתקבל תקציב נוסף בשנת 2022.

אגף התקציבים ציין בתשובתו כי סוכם עם משרד הבינוי על היקף של תקציב משמעותי לצורך תחזוקת הדיור הציבורי. משלב קבלת התקצוב, משרד הבינוי הוא הגוף האמון על ביצועו לפי שיקול דעתו ותכנית העבודה שהכין. עוד ציין האגף כי הבהיר למשרד הבינוי כי יש לתעדף את הטיפול במבנים המסוכנים בין היתר על פי מידת המסוכנות של המבנה או הדירה.

משרד הבינוי ציין בתשובתו כי במסגרת הסיכום התקציבי בינו לבין משרד האוצר לתקציב 2021 - 2022 נכללה דרישת תקציב להסרת צווי סכנה למבנים מסוכנים, אולם התוכנית לא תוקצה במלואה עקב מגבלות התקציב.

על משרד הבינוי לגבש מתווה מגובה בתקציב לטיפול מיידי בכלל המבנים המסוכנים. במסגרת זו מומלץ גם לשקול את הכדאיות בשיפוץ המבנה להסרת סכנות הבטיחות אל מול חלופות כמו מכירה או הריסה ובנייה מחדש, לרבות במסגרת התחדשות עירונית, מבלי לפגוע במלאי הדיור הציבורי.

משרד הבינוי הוסיף בתשובתו כי הוא מקבל את הערת מבקר המדינה, ובהתאם לכך ישקול חלופות לשיפוץ המבנים, כגון מכירתם או הריסתם ובנייתם מחדש.

שיפוץ דירות לפני אכלוס

אכלוס דירות שהתפנו או נרכשו

מדי שנה מתפנות בממוצע כ-1,200 דירות בעיקר עקב פטירת דיירים ותיקים. על פי ההסכם, על עמידר לבצע שיפוץ בדירות שהתפנו לפני אכלוס המחודש - בסכום ממוצע של כ-35,000 ש"ח לדירה. לפי נתוני עמידר, בשנים 2018 - 2020 שופצו בממוצע מדי שנה כ-1,300 דירות לפני אכלוס³⁴ בסכום ממוצע של 36,000 ש"ח לדירה³⁵; זאת, כאשר מספר זכאי משרד הבינוי הממתינים לדיור ציבורי, נכון למועד סיום הביקורת, עמד על כ-5,700 משקי בית.

נספח השירות קובע כי על עמידר לבצע אכלוס של דירה שנרכשה או התפנתה, בתוך 60 ימי עבודה מיום קבלתה או התפנותה, בכפוף לקבלת תקציב שיפוץ מתאים ולהמצאת כל המסמכים מהדייר הפוטנציאלי. יצוין כי לעיכוב בביצוע אכלוס חוזר יש השפעה שלילית בין היתר על הקופה הציבורית; בתקופה שהדירה אינה מאוכלסת המדינה ממשיכה לשאת בעלויות, כגון הוצאות בגין שכר דירה מוגדל לזכאי לדיור ציבורי, ארנונה ופיקוח.

34 1,403 דירות בשנת 2018, 1,377 דירות בשנת 2019 ו-1,117 דירות בשנת 2020.

35 סך כל ההוצאה בשנים 2018-2020 - 142 מיליון ש"ח.



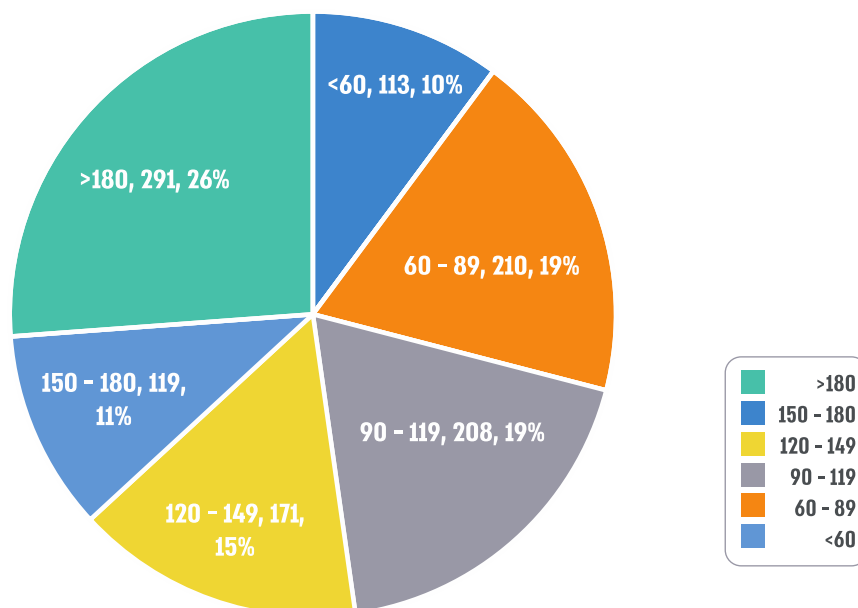
עוד נקבע כי בגין כל יום חריגה מעל 75 ימי עבודה יוטל על עמידר קנס של 500 ש"ח. לפי נוהלי עמידר³⁶, רק לאחר איתור מועמד לאכלוס הדירה וקבלת הסכמתו, היא תתחיל בתהליך שיפוץ הדירה.

על פי נתוני עמידר, בשנת 2020 היא אכלסה 1,171 דירות שהתפנו ותהליך אכלוס חוזר של דירה ארך בממוצע כ-36 ימי עבודה³⁷.

עם זאת, בביקורת עלה כי 150 דירות מתוך 1,171 (כ-13%) אוכלסו לאחר יותר מ-60 ימי עבודה, ומתוכן 20 דירות לאחר יותר מ-75 ימי עבודה.

משרד מבקר המדינה בדק³⁸ את פרק הזמן בפועל (בימים) לביצוע אכלוס חוזר בשנת 2020 כמפורט בתרשים שלהלן:

תרשים 15: משך זמן אכלוס דירה מיום ההתפנות עד אכלוס חוזר (בימים), 2020



על פי נתוני עמידר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

36 נוהל "ביצוע שיפוצים בנכסים בניהול חברת עמידר".

37 לאחר ניכוי ימי עבודה שנדרשו לצורך איתור מועמד, קיום ועדות של משרדי השיכון או הקליטה וימי עבודה שבהם לא בוצעו שיפוצים עקב חוסרי תקציב.

38 הבדיקה בוצע בנוגע ל-1,112 מקרים לגביהם היו נתונים מלאים.



מהתרשים עולה כי בפועל כ-26% מהדירות אוכלסו בפרק זמן העולה על חצי שנה (180 ימים).

בביקורת עלה כי משרד הבינוי לא ביצע בקרה בנדון לרבות בנוגע למידת עמידתה של עמידר במדד השירות לאכלוס חוזר של הדירות; הוא לא בדק את הסיבות לעיכובים בימי האכלוס החוזר מעבר לנקבע בנספח השירות, ואם מתחייב קנס בגין החריגות.

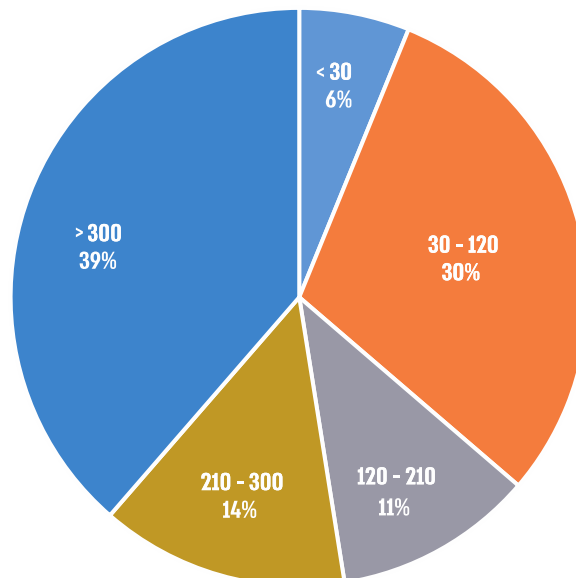
עמידר ציינה בתשובתה כי אינה מבצעת שיפוץ דירות לפני אכלוס קודם לקבלת האישורים הנדרשים לכך ממשרד הבינוי, לרבות אישורי תקציב.

על משרד הבינוי לבצע בקרה בכל הנוגע לעמידתה של עמידר בלוחות הזמנים שנקבעו לה לצורך שיפוץ ואכלוס של דירות שהתפנו או נרכשו, כנדרש בנספח השירות.

דירות בהמתנה לשיפוץ

על פי נתוני עמידר, נכון למועד סיום הביקורת בספטמבר 2021 היו 259 דירות המיועדות לאכלוס שעמדו ריקות בשל היעדר תקציב לצורך התחלת השיפוץ. בתרשים מוצג משך הזמן (בימים) שדירות אלו עומדות ריקות:

תרשים 16: משך הזמן שדירות המיועדות לאכלוס דיוור ציבורי עומדות ריקות (בימים)



על פי נתוני עמידר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרשים עולה כי כ-39% מהדירות המיועדות לאכלוס דיירי עמידר המנוהלות על ידי עמידר (101 דירות) עומדות ריקות למעלה מ-300 ימים.

עמידר ציינה בתשובתה כי בשל ביקוש נמוך לדירות באזורים מסוימים חלקן אינן מתאכלסות במשך תקופה ממושכת. לאחר שהיא מדווחת על כך למשרד הבינוי נבחנת האפשרות למכור את הדירות ולרכוש תחתן דירות אחרות המתאימות לאזורי הביקוש.

על משרד הבינוי לבצע בקרה על התהליך ולהבטיח את האכלוס בפרק הזמן שנקבע בנספח השירות, וזאת בהתחשב בתור הממתינים הארוך הקיים (כ-5,700 משקי בית). אם מדובר בדירות שלא ניתן לאכלסן עקב חוסר ביקוש או חוסר כדאיות בשיפוץ, יש לשקול למכור אותן.

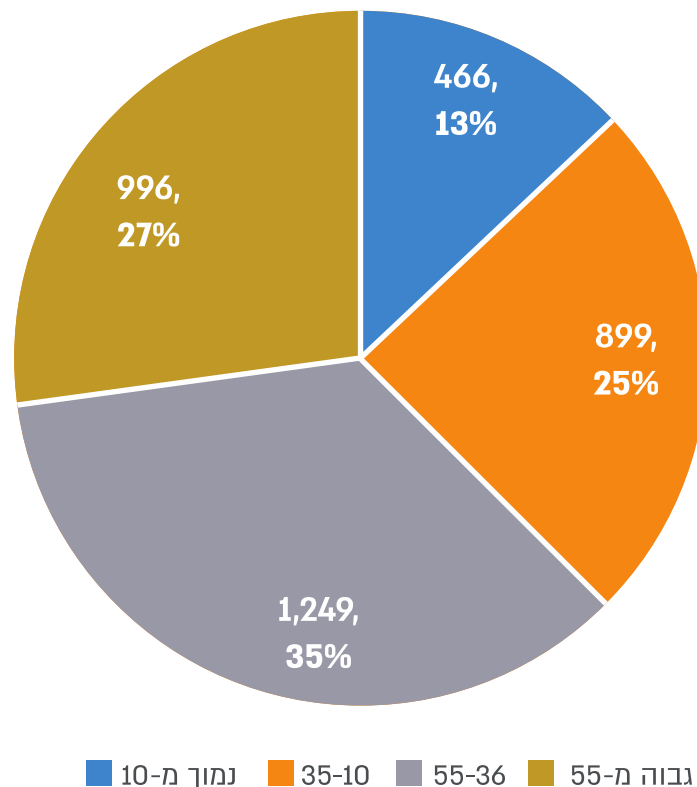
עלות השיפוצים ופניות לאחר האכלוס

1. כאמור, על פי הסכם הניהול, על עמידר לבצע שיפוץ לצורך אכלוס חוזר בדירות שהתפנו או נרכשו בסכום ממוצע של כ-35,000 ש"ח לדירה, על פי מלוא הסל המפורט בתקנות. עם זאת, יצוין כי לפי הערכה של עמידר משנת 2018³⁹ הסכום הראוי לצורך שיפוץ דירה לפני אכלוס הוא כ-55,000 ש"ח, בהתחשב במצבן של הדירות וגילן (על פי נתוני עמידר, כ-68% מהדירות שבניהולה נבנו בשנות השישים והשבעים של המאה העשרים).
להלן בתרשים התפלגות ההוצאות לשיפוץ לצורך אכלוס חוזר של דירות בשנים 2018 - 2020.

39 כפי שהוצג בתוכנית העבודה של עמידר לשנת 2019, וכן בדיון הצוות הבין-משרדי בנושא תוכנית חירום לאומית לדיור הציבורי.



תרשים 17: התפלגות ההוצאה לשיפוץ לצורך אכלוס חוזר של דירות, 2018 - 2020 (באלפי ש"ח)



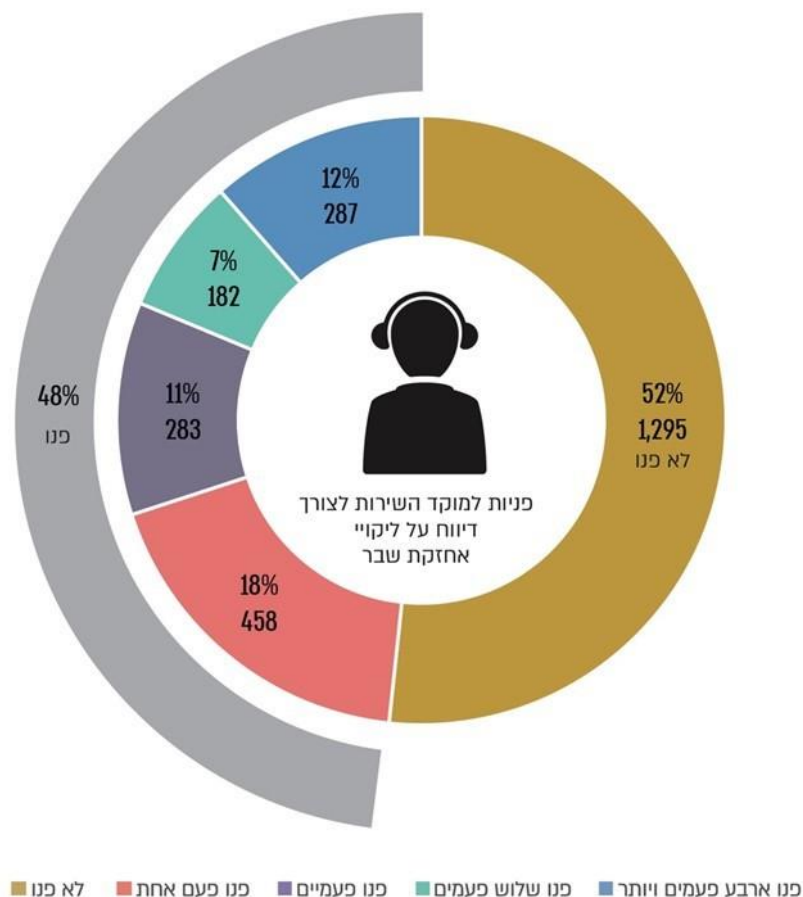
על פי נתוני עמידר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי 73% מהדירות שאוכלסו מחדש שופצו בסכום נמוך מ-55,000 ש"ח; 13% מהדירות שופצו בסכום שלא עלה על 10,000 ש"ח.

2. בדומה לביצוע שיפוץ עמוק, מצופה כי ביצוע שיפוץ לצורך אכלוס חוזר בדירה יפחית פניות של דיירים בנושא תחזוקת שבר לאחר שיפוץ. להלן בתרשים נתונים על כמות הפניות שהתקבלו במוקד השירות לצורך תיקון ליקויים בדירות בשנת 2020 בנוגע ל-2,505 דירות ששופצו לפני אכלוס חוזר בשנים 2018 - 2019:



תרשים 18: כמות הפניות שהתקבלו במוקד השירות בנוגע ל-2,505 דירות שבוצע בהן שיפוץ לפני אכלוס חוזר, 2020



על פי נתוני עמידר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה כי כ-48% מהדיירים (1,210 דיירים) שדירתם שופצה במסגרת אכלוס חוזר בשנים 2018 - 2019 פנו בשנת 2020, כלומר בתוך שנה-שנתיים מסיום השיפוץ, למוקד השירות לצורך דיווח על ליקויים שנדרשת להם תחזוקת שבר ופנייתם טופלה. כ-19% מהדיירים (469 דיירים) פנו שלוש פעמים ויותר.

עמידר ציינה בתשובתה כי בדומה לשיפוץ עמוק גם התקציב המוקצה לאכלוס חוזר קטן בהרבה מהתקציב שראוי להערכתה להקצות לשיפוץ מסוג זה (כ-55,000 ש"ח). זו הסיבה להערכתה, שבטווח זמן של שנתיים לאחר השיפוץ, מתקבלות פניות לתחזוקת שבר.



נוכח ריבוי הפניות לצורך ביצוע שיפוץ נוסף, לאחר שבוצע שיפוץ לקראת אכלוס חוזר, מומלץ שעמידר תמפה ותבחן את הסיבות לפניות החוזרות של הדיירים. אם יתברר שזו תוצאה של שיפוץ לקוי או שיפוץ שבוצע שלא בשלמות, על עמידר לבחון אם היקף השיפוץ שהיא אישרה היה מספק ואם הקבלן ביצע את השיפוץ באופן הנדרש.

עבודות בביצוע עצמי

נוהל תחזוקה קובע כי הדייר יכול במקרים מסוימים לשפץ בעצמו לפני האכלוס. בנוהל נקבע כי שיפוץ עצמי יתאפשר רק בדירות שעלות השיפוץ לפי המפרט היא עד 25,000 ש"ח (לא כולל עבודות חשמל שיבוצעו על ידי עמידר בלבד). עוד נקבע כי דייר שקיבל אישור לשיפוץ עצמי ייחנה מהטבה של תוספת 15% למפרט השיפוץ שעמידר קבעה לאותה דירה (התוספת תוחזר לדייר על ידי הפחתה חודשית מתשלום שכר הדירה עד לקיזוז מלוא הסכום).

נמצא כי עמידר אינה מיידעת את הדיירים המיועדים לגבי האפשרות של ביצוע שיפוץ באופן עצמי במימון המדינה, ובפועל הדיירים לא ניצלו אפשרות זו.

מומלץ כי משרד הבינוי ועמידר יידעו את הדיירים לגבי האפשרות לביצוע שיפוץ עצמי. הדבר עשוי לתרום לשביעות רצונם של הדיירים מהדירות שקיבלו, ובהתאם גם להפחית את היקף הפניות לתיקון ליקויים לאחר השיפוץ.

בקרה על עבודות תחזוקה ושיפוצים

בקרה על תחזוקת שבר

מוקד האחזקה עובד בד בבד עם מוקד השירות. בראשו עומד מנהל מחלקת אחזקה והוא מונה שבעה מפקחים. מוקד האחזקה כפוף מנהלתית לאגף השירות והוא מקבל הנחיות מקצועיות מאגף הנדסה. תפקידו של המוקד הוא ניהול התהליכים ופיקוח ממרכז שליטה ארצי על תחזוקת שבר ועל קבלני ביצוע.

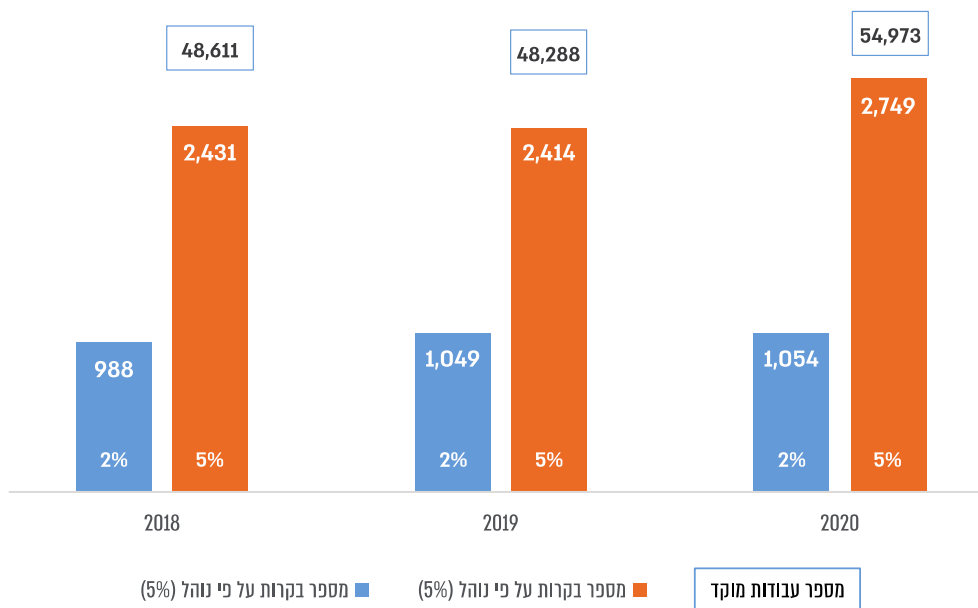
נוסף על הניהול והפיקוח השוטפים של מוקד האחזקה כאמור, נוהל עמידר⁴⁰ קובע כי מפקחי ההנדסה במחוז יבצעו אחת לחודש בקרה על 5% מעבודות מוקד האחזקה (תחזוקת שבר), ובייחוד על ביצוע עבודות המוקד בדירות בחודש שחלף, וזאת תוך מתן דגש לנושאי בטיחות כגון שקיעת מרצפות, בעיות חשמל, שיתוך (קורוזיה) בעמודים ובקירות בטון, יציבות מעקים, יציבות מסתורי כביסה ואבנים נושרות.

להלן בתרשים מספר הבקורות שביצעו מפקחי ההנדסה המחוזיים בשנים 2018 - 2020 לעומת מספר הבקורות הנדרש שחושב לפי הנוהל:

40 נוהל "פיקוח תקופתי על נכסים שבניהול עמידר באמצעות בדיקת מכלול".



תרשים 19: מספר הבקורות שביצעו מפקחי ההנדסה בפועל לעומת הנדרש בנוהל, 2018 - 2020



על פי נתוני עמידר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה כי שיעור הבקורות שביצעו מפקחי ההנדסה היה קטן משמעותית מהשיעור שנדרש בנוהל, ועמד על כ-2% לעומת 5% כפי שנדרש. על עמידר לבצע את הבקורות על תחזוקת שבר בהתאם לנדרש בנהליה.

ציוני הבקרה במחוזות

בבקרה שמפקח הנדסה מחוזי מבצע על תחזוקת שבר נבחנים כמה רכיבים לפי משקלות: איכות וביצוע העבודה כולל ניקיון (50%), איכות החומרים (20%), עמידה בלוח זמנים (20%), וחיות דעת הדייר (10%). רכיבים אלו משוקללים לציון כללי.

מנתוני עמידר לגבי השנים 2018 - 2020 עלה כי הציונים שניתנו במסגרת הבקרה היו גבוהים. הציון הכללי הממוצע לשנים הללו היה 92.5 נקודות, והציון הממוצע עבור עמידה בלוח זמנים היה 94 נקודות.



1. במסגרת הביקורת נבדקה מידת ההתאמה בין הציונים שמפקחי ההנדסה המחוזיים נתנו לרכיב העמידה בלוחות הזמנים, לבין נתוני עמידר על מידת העמידה בפועל של הקבלנים בלוח הזמנים לפי ה-SLA הפנימי בשנים הללו לגבי אותן עבודות⁴¹.

מהביקורת עלה כי על פי נתוני עמידר 10% מהעבודות לא עמדו בלוח הזמנים לפי ה-SLA הפנימי, אולם הציון הממוצע שנתנו מפקחי ההנדסה לאותן העבודות עבור רכיב עמידה בזמנים היה גבוה ועמד על 91 נקודות. מדובר בציון כמעט זהה לציון הממוצע שניתן לעבודות שעמדו ב-SLA הפנימי - 92 נקודות.

עוד עלה כי מתוך העבודות שעל פי הנתונים עמדו בלוח הזמנים לפי ה-SLA הפנימי, כ-15%⁴² קיבלו ציון נמוך מ-90 (6% מתחת לציון 80), כאשר לכאורה הציון לעבודה שביצעה עמד בלוח הזמנים היה אמור להיות 100 לגבי רכיב זה.

מן המתואר עולה אי-התאמה מהותית בין הציונים שמפקחי ההנדסה המחוזיים נתנו לעבודות בכל הנוגע לרכיב העמידה בלוחות הזמנים, לבין מצב הדברים בפועל והעמידה ב-SLA הפנימי.

2. עוד נבדק בביקורת הציון הכללי שניתן בבקורות על תחזוקת שבר שביצעו קבלנים שקיבלו ציון נמוך בהערכות שנתן מנהל מוקד האחזקה, להלן הפרטים בלוח:

לוח 3: הציון הכללי שניתן בבקורות על תחזוקת שבר שביצעו קבלנים שקיבלו ציון נמוך בהערכות שנתן מנהל מוקד האחזקה

הקבלן	ציון מנהל מוקד האחזקה (10 - 1)	הציון הממוצע לפי בקורות (1 - 100)
א	2	97
ב	5	99
ג	2	97
ד	0	98
ה	5	99
ו	2	99
ז	0	87
ח	4	95

41 2,819 בקורות על עבודות מוקד נבדקו בשנים 2018 - 2020, בניכוי 338 בקורות שלא היה למשרד מבקר המדינה נתונים לגבי זמני תקן לעמידה בזמנים.

42 379 עבודות מתוך 2,546 שקיבלו ציון נמוך מ-90; 150 עבודות מתוך 2,546 קיבלו ציון נמוך מ-80.



הקבלן	ציון מנהל מוקד האחזקה (10 - 1)	הציון הממוצע לפי בקורות (100 - 1)
ט	2	98
י	4	100
י"א	4	94
י"ב	0	95
י"ג	0	95
ממוצע		97

על פי נתוני עמידר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עלה כי הציון הממוצע שניתן בבקורות על עבודות שביצעו קבלני השיפוצים שמנהל מוקד התחזוקה העניק להם ציונים נמוכים (5 ומטה מתוך 10), עמד על ממוצע של 97.

אי-ההתאמות המהותיות שהודגמו לעיל מעלות ספק בדבר האיכות והאפקטיביות של הבקרה הפנימית של עמידר על ביצוע עבודות המוקד. מומלץ כי עמידר תבחן את נוהלי הבקרה לעבודות תחזוקה ולביצוע פרויקטים, תבהיר ותחדד אותם בפני המפקחים וכן תבחן דרכי בקרה נוספות.

עוד מומלץ כי פורום השירות יקיים דיון בדבר האיכות והאפקטיביות של הבקרה הפנימית על ביצוע עבודת המוקד נוכח אי-ההתאמות שנמצאו ויבחן דרכים לשיפור.

דוחות תקופתיים

הנוהל "פיקוח תקופתי על נכסים שבניהול עמידר באמצעות בדיקת מכלול" קובע כי מנהל ההנדסה או סגנו במחוזות של עמידר יכינו דוח מרכזי חצי-שנתי של ממצאי הבקורות שבוצעו, והוא יועבר לראש אגף הנדסה. הדוח יכלול מידע סטטיסטי על כמות הבקורות שנערכו בכל מרכזי השירות, פירוט הליקויים העיקריים שהתגלו והנחיות לתיקונם.

נמצא כי מנהלי ההנדסה במחוזות עמידר אינם מכינים דוחות תקופתיים כנדרש.



דוח ציונים לקבלנים

בנוהל עמידר⁴³ נקבע כי אחת לחצי שנה יפיק סגן מנהל הנדסה דוח ציונים של קבלנים שעמידר מפעילה באמצעות הסכם מסגרת (ראו להלן), ויעביר את הדוח למנהל מחלקת אחזקה ומכרזים באגף הנדסה שיפעל לפי נוהל "אירועים חריגים - פעילויות מתקנות/מונעות" אשר מטרתו לצמצם ככל הניתן מצבים של אירועים חריגים או כשלים בתהליכי עבודה באמצעות פעולות מונעות.

נמצא כי מנהל מחלקת אחזקה ומכרזים אינו מקבל דוח ציונים עבור קבלנים מדי חצי שנה כפי שנקבע בנוהל, והוא אינו פועל על פי נוהל אירועים חריגים על מנת לאתר כשלים בתהליכי העבודה.

על עמידר לוודא כי מנהלי ההנדסה יפיקו דוחות תקופתיים של ממצאי הבקורות ודוחות ציונים, ואגף הנדסה ידון בהם על מנת לשפר את תהליכי העבודה.

משובים וסקרים

נספח השירות קובע כי על עמידר לבצע משובים וסקרים לצורך מדידת שביעות רצון הדיירים מהשירות שהיא מספקת.

משוב טלפוני על אופן תיקון ליקויים (תחזוקת שבר)

לפי נספח השירות, על עמידר לקבל משוב טלפוני מהדייר על אופן תיקון הליקויים שנמצאו או שדווחו על ידי, ויש לבצעו לגבי 20% מהתיקונים שבוצעו במהלך השנה; בגין חריגה מכך הקנס הוא 25,000 ש"ח.

נמצא כי בפועל עמידר מבצעת את המשוב הטלפוני באמצעות שליחת מסרון לכל הדיירים שפנו למוקד השירות בנושא תחזוקת שבר והטיפול בקריאתם הסתיים, ובו הם נדרשו לדרג את טיב הטיפול בתקלה⁴⁴.

הביקורת העלתה כי שיעור הדיירים שענו למסרונים היה כ-7% בלבד, כלומר פחות מ-50% מהכמות שהתבקשה, והמוקד יצר קשר טלפוני רק עם הדיירים שהשיבו למסרון וציינו כי הבעיה שבעקבותיה פנו למוקד לא נפתרה, שהם כ-1%. בתרשים מוצג מספר המסרונים שנשלחו ותוצאות משוב המסרונים, בשנים 2019 - 2021⁴⁵.

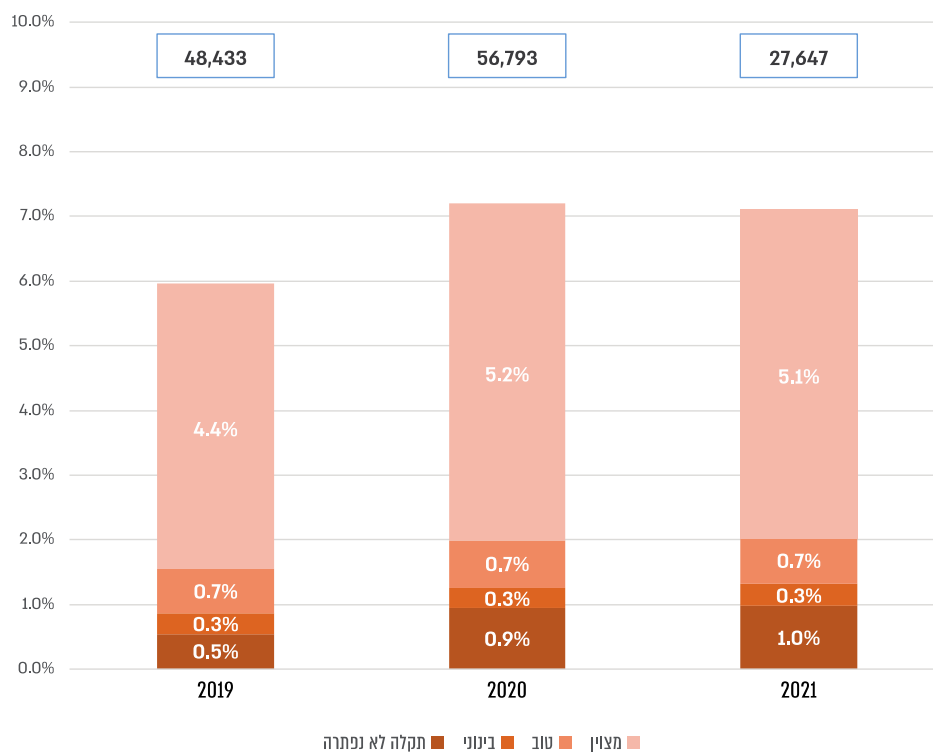
43 נוהל "עבודה מול קבלנים בביצוע עבודות אחזקה".

44 לחיצה על הקישור מעביר את הדייר לאתר של עמידר ובו הוא מתבקש לדרג את הטיפול בתקלה לפי סולם של 1 - 4: 4 - מצוין, 3 - טוב, 2 - בינוני ו-1 - התקלה לא נפתרה.

45 הועברו נתונים לחודשים ינואר עד יוני 2021.



תרשים 20: מספר המסרונים שנשלחו, שיעור ההיענות למסרונים ותוצאות המשוב, 2019 - 2021



על פי נתוני עמידר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

יצוין כי מבדיקת רשימת כל מספרי הטלפון שמהם התקשרו בשנת 2020 למוקד השירות עולה שכ-10% מהם (3,460 מתוך כ-35,000) היו מספרים נייחים שלא ניתן לשלוח אליהם מסרון לצורך קבלת משוב, כך שחלק מן האוכלוסייה הרלוונטית למשוב אינה נכללת בו מלכתחילה. נוסף על כך, המשוב כלל אינו בוחן את שביעות הרצון בקרב אוכלוסייה שמתקשה להשיב באמצעות מסרונים (כגון קשישים) או שאינה מעוניינת להשיב בדרך זו.

עלה גם כי אף שבנספח השירות נקבע כי שאלון המשוב יהיה באישור משרד הבינוי, עמידר לא עדכנה את משרד הבינוי בנוסח השאלון ובכך שהיא מבצעת את המשוב באמצעות מסרונים, ומשרד הבינוי לא קיבל את נוסח השאלון ולא אישרו.

מומלץ כי משרד הבינוי יבחן מול עמידר את שאלות המשוב, את אופן ביצועו וכן את הפעולות הנדרשות על מנת שהמשוב יסקף בצורה נאמנה יותר את מידת שביעות הרצון של כלל אוכלוסיית היעד; בכלל זה, יש לשקול לפנות טלפונית לא רק לאלה שענו שהבעיה לא נפתרה, אלא גם מדגמית לאלה שכלל לא ענו.



שביעות הרצון משיפוץ עמוק או שיפוץ לפני אכלוס

כאמור, נוסף על עבודות תיקון ליקויים שוטפים מתבצעים מפעם לפעם בחלק מהדירות גם שיפוצים עמוקים ושיפוצים לפני אכלוס. לגבי עבודות אלה שהיקפן גדול בהרבה מתיקון ליקויים שוטפים, לא נקבע בנספח השירות הצורך במשוב אך מתקיים בכולן הליך בקרה שמבצע מפקח מטעם עמידר על עבודתו של הקבלן, שבמסגרתו נבדק שהעבודה בוצעה לפי המפרט שנקבע.

מומלץ כי עמידר תכלול בהליך הבקרה שמבצעים מפקחיה על עבודות אלה גם רכיב של בחינת שביעות הרצון של הדייר מהקבלן ומעבודתו, דבר שעשוי גם לשפר את הבקרה על איכות עבודת הקבלן.

משוב טלפוני על ביקור בדירה

לפי נספח השירות, על עמידר לקבל משוב טלפוני מהדייר על אופן ביצוע ביקור מעגל בדירה בהיקף שלא יפחת מ-5% מהדיירים. עוד נקבע שנוסח השאלון שימש לצורך המשוב ומאפייני המדגם יהיו על פי ההנחיות ובאישור של משרד הבינוי.

בביקורת עלה כי נוסח השאלון ומאפייני המדגם גובשו ללא שיתוף משרד הבינוי וללא אישורו. עם זאת, יש לציין כי בשנים 2019 - 2020 עמידר ביצעה משובים בעקבות ביקורי מעגל בשיעור של כ-10%⁴⁶, כלומר פי שניים מהנדרש ממנה. במסגרת השאלון נשאלו הדיירים לגבי שביעות הרצון שלהם מנציג עמידר שביקר בדירתם; על פי תוצאות הסקר, 78% השיבו כי הם מרוצים מאוד.

משרד מבקר המדינה מציין לטובה את עמידת עמידר בהיקף ביצוע משובים בעקבות ביקורי מעגל (10% - פי שניים מהנדרש). עם זאת, על עמידר להעביר את נוסח השאלון ומאפייני המדגם לאישור של משרד הבינוי.

סקר שביעות רצון ארצי

לפי נספח השירות, על עמידר לבצע סקר שביעות רצון ארצי פעם בשנה. בדרישה למפרט השירותים בחוזה הבקרה (ראו להלן בפרק "הפיקוח והבקרה של משרד הבינוי על הסכם הניהול") צוין כי הסקר ייעשה בקרב כלל הדיירים.

נמצא כי עמידר ביצעה סקר מדגם הכולל כ-10% מהדיירים. במסגרת הסקר נשאלו הדיירים שאלות שונות לגבי מידת שביעות רצונם מהשירות שהם מקבלים מנציגי עמידר במרכז השירות או בביקור מעגל בדירתם. בסוף הסקר נשאלת שאלה מסכמת לגבי שביעות הרצון הכללית מהשירות של חברת עמידר. מממצאי הסקר בנוגע לשאלה זו עלה כי כ-44% היו מרוצים מאוד מן השירות וכ-15% כלל לא היו מרוצים.

46 בשנת 2019 בוצעו 3,541 משובים על 35,386 ביקורי מעגל באותה שנה. בשנת 2020 בוצעו 3,641 משובים על 35,641 ביקורי מעגל באותה שנה.



נוכח אי-ההלימה בין היקף הסקר שבוצע לבין הוראות נספח השירות (מדגם של 10% לעומת כלל הדיירים) מומלץ כי משרד הבינוי יקבע את שיטת הסקר הנדרש והיקפו.

הפיקוח והבקרה של משרד הבינוי על הסכם הניהול

בקרה במיקור חוץ

בהסכם הניהול, ובפרט בהוראות נספח השירות, נקבעו השירותים שעל עמידר לבצע והמדדים לשירות והקנסות בגין אי-עמידה בהם.

בדצמבר 2018 פרסם משרד הבינוי מכרז פומבי⁴⁷ למתן שירותי בקרה על פעילות מערך הדיור הציבורי, ובכלל זה לבחון בין היתר אם החברות המשכנות, ובהן עמידר, עומדות במדדי השירות שנקבעו בהסכמים של המשרד איתן.

באוגוסט 2019 חתם משרד הבינוי על חוזה התקשרות עם החברה הזוכה (להלן - חברת הבקרה). תקופת ההתקשרות נקבעה במכרז לשנה ממועד החתימה על החוזה עם אפשרות להאריך את ההתקשרות לתקופות נוספות, עד חמש שנים ממועד החתימה⁴⁸.

נמצא כי בפועל בוצעה הבקרה על מערך הדיור של עמידר בלבד ולא על החברות המשכנות האחרות. החברה הגישה דוחות על פעילות עמידר בשנת 2019 ובשנת 2020. בשנת 2021 לא הוחל בביצוע בקרה בתחום התחזוקה עקב היעדר תקציב.

משרד הבינוי מסר בתשובתו, כי הבקרה על חברות משכנות נוספות לא התאפשרה עקב אילוצי תקציב, וכי במסגרת הסיכום התקציבי לשנים 2021 ו-2022 תוקצב נושא הבקרה באופן שתתאפשר בקרה בהיקף רחב יותר.

במסגרת הביקורת בחן משרד מבקר המדינה את ממצאי הבקרה בנוגע לתיקונים וביצוע עבודות, לאכלוס דירות ולמשובים.

בקרה על עמידה במדדי השירות: על פי המכרז, נדרשה חברת הבקרה לבצע בקרה על מידת עמידתה של עמידר במדדי השירות שנקבעו בנספח השירות בסעיפים הנוגעים לתחזוקת שבר ולתיקון ליקויים אחרים ולחשב את היקף הקנסות הנגזרים מאי-עמידה ביעדים.

דוח הבקרה שבוצע בשנת 2019 העלה חריגות ואי-עמידה במדדי השירות והקנסות בגין עמדו על כ-378,000 ש"ח - לדוגמה, בנספח השירות נקבע כי תיקון דוד חימום יתבצע בתוך חמישה ימי עבודה והקנס על כל יום איחור הוא 500 ש"ח. הבקרה העלתה חריגה ב-40 מקרים בסך

47 מכרז פומבי 60/2018 - "מתן שירותי בקרה אודות פעילות מערך הדיור והטיפול בבקשות לסיוע בדיור".

48 נוסף על כך, נקבע בחוזה שגם לאחר חמש שנים יוכל המשרד להאריך את ההתקשרות עם החברה, באישור ועדת המכרזים, לתקופות נוספות של שנה בכל פעם.



כולל של 195 ימים, ובהתאם לכך סך הקנסות שהיה על משרד הבינוי להטיל על עמידר היה 97,500 ש"ח.

בביקורת עלה כי משרד הבינוי, שקיבל את ממצאי הדוח משנת 2019, ובכלל זה בעניין הקנסות, לא העביר אותו לידי עמידר ולא פעל לגביית הקנסות.

משרד הבינוי ציין בתשובתו כי בדיון מסכם על אודות הליך הבקרה לשנת 2019 החליט המשרד כי לא יטיל את הקנס בגין ההפרות לכאורה אלא יאפשר לעמידר לתקן, וכי הוא יפעל על פי הכלל "אין עונשין אלא אם כן מזהירין".

בדוח שבוצע לשנת 2020 נמצאו חריגות ואי-עמידה של עמידר במדדי השירות והקנסות בגין עמדו על כ-676,000 ש"ח. בשנת 2021 פנה משרד הבינוי לעמידר בדרישה לתשלום קנסות, בגין החריגות הללו ואחרות ונכון למועד סיום הביקורת התנהל ביניהם דין ודברים בנושא.

על משרד הבינוי לפעול לגביית קנסות לפי הנקבע בהסכם השירות.

בקרה על ביצוע משובים וסקרים: על פי המכרז⁴⁹, נדרש היה לבצע בקרה אם עמידר מבצעת משוב טלפוני על אופן תיקון הליקויים שנמצאו או שדווחו על ידי דיירים בנוגע ל-20% מהתיקונים שבוצעו במהלך השנה.

בדוח הבקרה לשנת 2019 צוין כי עמידר עמדה ביעד השנתי של משובים לתיקוני תחזוקת שבר, שכן לפי הדוח עמד שיעור המשובים מסך תיקוני תחזוקת שבר על כ-72% (1,566 משובים מתוך 2,169 תיקוני תחזוקת שבר בשנת 2019).

בביקורת עלה כי לפי נתוני עמידר לשנת 2019 היא ביצעה 48,288 תיקוני תחזוקת שבר, כלומר פי 22 מהנתון שהופיע בדוח הבקרה, הוזה אומר ששיעור המשובים מסך התיקונים האלה עמד בפועל בשנת 2019 על 3.2% (1,566 מתוך 48,288), דהיינו שיעור נמוך בהרבה ממדד השירות שנקבע בהסכם הניהול (20%).

בדוח הבקרה לשנת 2020 צוין כי עמידר לא עמדה ביעד השנתי לביצוע משובים לתיקוני תחזוקת שבר, משום שמספר התיקונים שבוצעו היה 2,976 לעומת מספר המשובים שבוצעו שעמד על 22, כלומר בוצעו משובים על 0.7% בלבד מסך תיקוני תחזוקת שבר.

בביקורת עלה כי על פי נתוני עמידר בוצעו בשנה זו 54,973 תיקוני תחזוקת שבר, כלומר פי 18 מהנתון שבדוח הבקרה; מכאן, ששיעור ביצוע המשובים היה נמוך עוד יותר ועמד על כ-0.04% (22 מתוך 54,973).

מהאמור עולה כי הנתונים שעליהם התבססה הבקרה היו חלקיים.

49 נספח ד' למכרז - "תכולת שירותי בקרה להם מחויב הזוכה במכרז בהתאם להסכמי ההתקשרות בין המשרד לנותני השירותים השונים במערך הדיור".



על משרד הבינוי לבחון את הסיבות לפער הניכר (כ-95%) בין מספר התיקונים שעל פיהם בוצעה הבקרה לבין נתוני עמידר, ולפעול לביצוע בקרה מבוססת נתונים מדויקים ומוסכמים.

בקרה על אכלוס דירות: על פי המכרז נדרש היה בין היתר לבצע בקרה על מידת עמידתה של עמידר במדדים בכל הנוגע לאכלוס דירות שנוספו למלאי או שהתפנו, קרי אם עמידר עמדה בתנאי ההסכם ובמשך הזמן לאכלוס דירה בתוך 60 ימי עבודה מיום קבלתה ממשרד הבינוי או התפנותה.

בביקורת עלה כי בקרה זו בוצעה בשנת 2019 אך לא בוצעה בשנת 2020.

חברת הבקרה מסרה בתשובתה מינואר 2021 כי בשנת 2020 לא בוצעה הבקרה עקב אילוצי תקציב, כאמור.

הפקת לקחים

על פי המכרז, המטרה בהעסקת חברת הבקרה הייתה בין היתר לסייע למשרד הבינוי בגיבוש ההסכמים הבאים ובביצוע התאמות ושינויים לאור התובנות שעלו מתהליך הבקרה.

הביקורת העלתה כי משרד הבינוי לא קיים הליך של בחינת ממצאי הבקרה והפקת לקחים על מנת לברר את ההסברים לחריגות ולליקויים שהועלו בבקרה על מנת לפעול לצמצום ולתיקונם לצורך מימוש המטרות שהציב במכרז.

הפיקוח של משרד הבינוי על הנכסים ורמת התחזוקה

לפי הסכם הניהול, משרד הבינוי רשאי למנות מטעמו מפקחים לבדיקת הנכסים ורמת תחזוקתם והתאמתם לכללים ולסטנדרטים שנקבעו בהסכם.

הביקורת העלתה כי המשרד לא מינה מפקחים מטעמו לבדיקת הנכסים ורמת תחזוקתם, והוא לא ביצע בדיקה של הנכסים, לא בעצמו וגם לא באמצעות חברת הבקרה.

על משרד הבינוי לוודא את ביצוען של כל הבקורות בהתאם להסכם, ומומלץ כי ישתמש בתוצרי הבקורות לצורך שיפור עבודתה של עמידר.



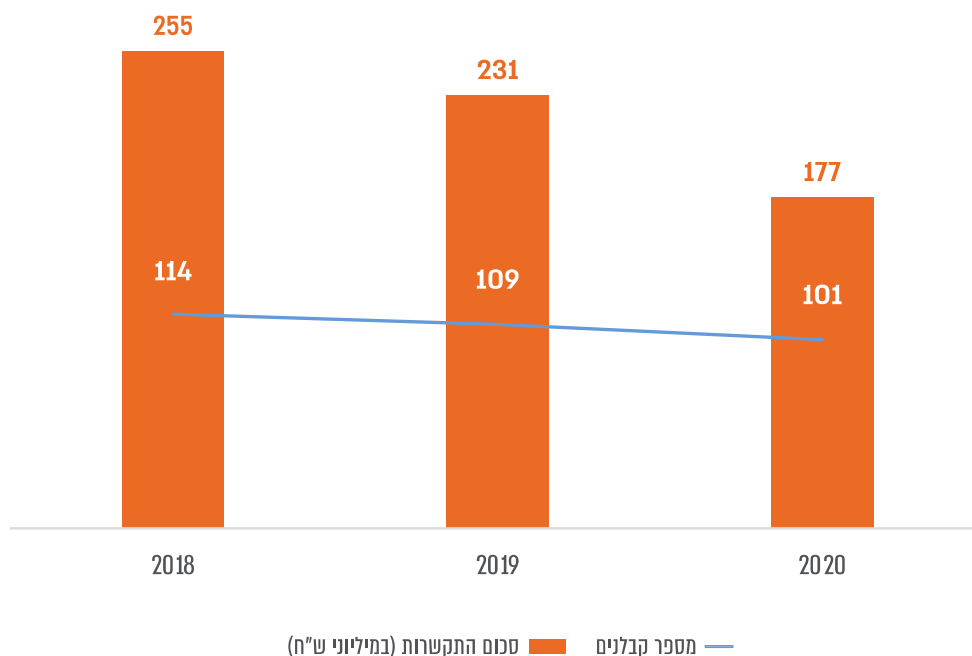
סדרי התקשרויות לביצוע עבודות שיפוץ

סדרי בחירת קבלני שיפוצים

עמידר היא חברה ממשלתית, ועליה לבצע את התקשרויותיה על פי הוראות חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ותקנותיו.

לצורך ביצוע עבודות שיפוץ התקשרה עמידר בשנת 2017, בדרך של מכרז מסגרת, עם קבלני שיפוצים בחלוקה של 12 אזורי פעילות (חמישה מכרזים באזור הדרום, חמישה מכרזים באזור המרכז ושני מכרזים באזור הצפון) לתקופה של שנה עם אפשרות להאריך את ההתקשרות עד חמש שנים. בשנים 2018 - 2020 פורסמו מכרזים נוספים להתקשרות עם קבלני שיפוצים, וזאת בעקבות מחסור בקבלני שיפוצים בעמידר. מטרת כל המכרזים הייתה לבחור כמה ספקים שמהם יבחרו מפעם לפעם את הספק שייתן שירותים גם עבור עבודות מוקד התחזוקה וגם עבור ביצוע שיפוצים לצורך אכלוס חוזר ושיפוצים עמוקים. במכרז נקבע כי תכולת העבודה תחולק ותפוצל באופן שווה בין כמה זוכים שערים ייחתמו הסכמי מסגרת. עוד נקבע כי אם על סמך ציוני הבקורות שיערכו יימצא שאיכות עבודתו של הקבלן טובה, עמידר רשאית להעניק לקבלן עדיפות במסירת עבודות שיפוץ.

תרשים 21: מספר הקבלנים שערים עמידר התקשרה והסכום הכולל ששולם עבור עבודות השיפוץ, 2018 - 2020 (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני עמידר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרחשים עולה כי בשנת 2020 פחת היקף ההתקשרות עם הקבלנים בכ-30% לעומת 2018. סיבה עיקרית לכך היא שבשנת 2020 פחתו התקציבים שהועברו לעמידר עבור ניהול ותחזוקה של הדיור הציבורי בעקבות היעדר תקציב מדינה מאושר. יצוין כי היקף התשלומים לקבלנים בשנים אלו כללו גם תשלומים ששולמו לקבלנים עבור ביצוע עבודות נוספות שהם עשו שאינן שיפוץ עמוק או שיפוץ לצורך אכלוס חוזר, כגון עבודות לחיזוק מבנים ועבודות עבור פרויקטים אחרים שאינם חלק מהסכם הניהול.

לפי תקנות המכרזים⁵⁰, בהתקשרות של חברה ממשלתית בגודלה של עמידר לביצוע עבודה או לרכישת שירותים לא נדרש מכרז אם שוויה של העבודה אינו עולה על 200,000 ש"ח. עוד נקבע כי במכרז מסגרת תפנה ועדת המכרזים לקבלת הצעות מכל ספקי מכרז המסגרת לגבי כל הזמנת עבודה או שירותים. בהתאם לכך, בנוהל "מכרזים והתקשרויות" קבעה עמידר כי בהזמנות ששווין גבוה מ-200,000 ש"ח תבוצע פנייה פרטנית לכל ספקי המכרז כדי לקבל מהם הצעות.

לפי נתוני עמידר, בשנים 2018 - 2020 היו 83 פרויקטים שעלותם גבוהה מ-200,000 ש"ח, בסך כולל של 66.7 מיליון ש"ח, ורובם נגעו לחיזוק מבנים.

נמצא כי ועדת המכרזים לא פנתה לקבלת הצעות בנדון מכל ספקי המכרז אף שמדובר היה בהזמנות ששווין מעל 200,000 ש"ח; בפועל, את זהות הקבלנים קבעו מחלקות ההנדסה במחוזות (הצפון, המרכז והדרום), והם נבחרו בהתאם לשיקולים מקצועיים ולמומחיות הנדרשת מהחברה בביצוע העבודה, וכן על פי מידת פניותם לביצוע העבודה.

עמידר מסרה בתשובתה, כי חיזוק מבנים מחייב מומחיות מיוחדת של הקבלן המבצע, ולעיתים אף נדרש סיווג קבלני מתאים; במקרים כאלו, לא נעשית פנייה פרטנית לקבלן אם הוא אינו כשיר לביצוע העבודה, וזאת אף אם הוא נכלל במכרז המסגרת. עמידר הוסיפה שמנהלי ההנדסה בחברה יודעים מהו היקף הפעילות האפשרי של הקבלנים, ומטעם זה, מלכתחילה, הם לא פונים לקבלנים שאינם פנויים.

על עמידר להקפיד על ביצוע התקשרויותיה בהתאם לתקנות החלות עליה ולנהלים שקבעה בהתבסס עליהן.

עוד מומלץ כי עמידר תבחן דרכים לעודד קבלנים נוספים להשתתף במכרזיה.

בקרה על חלוקת עבודות בין קבלני שיפוצים

בנוהל עמידר⁵¹ נקבע כי אחת לשנה באחריות מחלקת אחזקה ומכרזים לדווח לוועדת המכרזים על האופן שבו התחלקו העבודות בין כל הקבלנים בשנה שחלפה.

50 סעיף 34 (2) לתקנות חובת המכרזים.

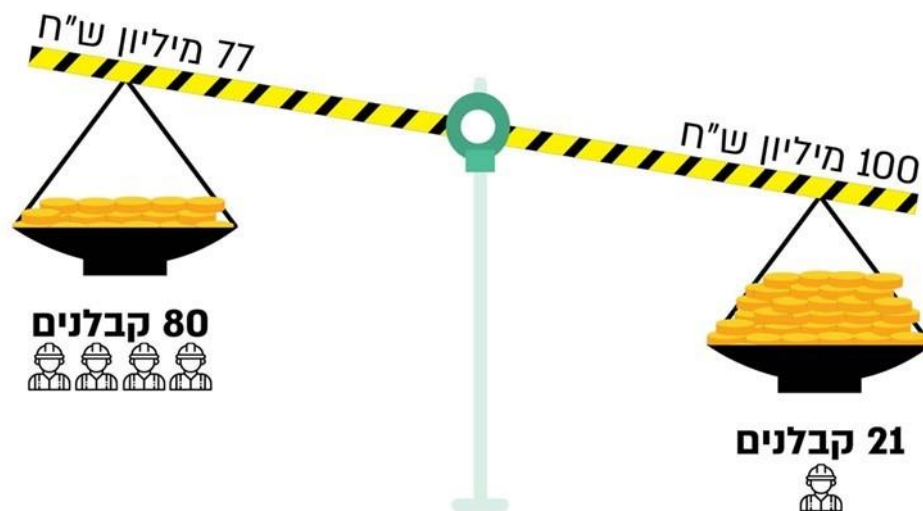
51 נוהל "עבודה מול קבלנים בביצוע עבודות אחזקה".



נמצא כי מחלקת אחזקה ומכרזים לא דיווחה לוועדת המכרזים על חלוקת העבודות בין הקבלנים בשנים שנבדקו (2018 - 2020). נוסף על כך, ועדת המכרזים מצידה לא דרשה לקבל את פרטי חלוקת העבודות ולא דנה בכך, וכפועל יוצא מכך לא נבחנו הסיבות לפערים בחלוקת העבודות בין קבלני השיפוצים השונים.

משרד מבקר המדינה בדק את חלוקת עבודות השיפוצים בין הקבלנים השונים והעלה כי אף שנדרשה חלוקה שוויונית, בפועל נמצאו פערים ניכרים בין הקבלנים שנבחרו. כך, בשנת 2019 הועסקו 109 קבלני שיפוצים ששולמו להם 231 מיליון ש"ח, כאשר כ-50% מהסכום - 115 מיליון ש"ח, שולמו ל-20 מהם (כ-18%), ולכל קבלן שולם בממוצע סכום של כ-5.7 מיליון ש"ח; בשנת 2020 הועסקו 101 קבלני שיפוצים ששולמו להם 177 מיליון ש"ח, כאשר 100 מיליון ש"ח (כ-56%) שולמו ל-21 מהם (כ-20%), ולכל קבלן שולמו בממוצע כ-4.7 מיליון ש"ח.

תרשים 22: חלוקת עבודות השיפוצ והבנייה בין הקבלנים, 2020 (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני עמידר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על ועדת המכרזים לדון בנתונים על חלוקת העבודות לקבלנים כפי שהיא כיום, לבחון את הסיבות לפערים ולפעול לחלוקה שוויונית.



סיכום

עמידר מנהלת את מרבית דירות הדיור הציבורי (כ-38,000 מתוך כ-50,000). כ-75% מהן הוקמו לפני יותר מ-40 שנים, ומתגוררים בהן דיירים הנמנים עם האוכלוסיות ברמה הסוציו-אקונומית הנמוכה בישראל. הסכם הניהול של עמידר עם משרד הבינוי מסדיר את אופן ניהול מערך הדירות, ובכלל זה את אחריותה לתחזוקתן על מנת להבטיח את קיום זכויותיו וחובותיו של דייר זכאי, לפי חוק זכויות הדייר בדיור הציבורי, התשנ"ח-1998, ותקנותיו.

במסגרת פעולותיה לתחזוקת הדירות מבצעת עמידר, באמצעות קבלנים חיצוניים, עבודות תחזוקה שוטפת, שיפוץ עמוק ושיפוצים לפני אכלוס. בדוח זה שבחן את הנעשה בנושא זה בשנים 2018 - 2020 הועלה כי עמידר ביצעה פעולות רבות שכללו עבודות תחזוקה ותיקון ליקויים בכ-27,600 דירות ושיפוץ של כ-6,800 דירות, אולם טיפולה טעון שיפור. למשל, בתחום התחזוקה השוטפת עליה לקצר את משך זמן הטיפול בליקויי בטיחות בתחום החשמל לצורך עמידה בלוח הזמנים שנקבע. כמו כן, נדרש לקצר את משכי הטיפול בתקלות הנוגעות למערכת המים כדי לצמצם את הפגיעה ברווחת הדיירים. נוסף על כך, יש להסדיר מנגנון לעדכון אוטומטי של הדיירים בדבר מצב הטיפול בפנייתם. בנושא שיפוץ הדירות - מספר הדירות שבוצע בהן שיפוץ עמוק עמד על כ-970 בממוצע לשנה אף שהצורך לפי הערכת עמידר היה כ-2,000 בשנה. לגבי אכלוס חוזר של דירות, בכ-13% מן המקרים שנבדקו חרגה עמידר ממשך הזמן המרבי שנקבע לכך (60 ימי עבודה), וכ-39% מהדירות המיועדות לאכלוס עמדו ריקות למעלה מ-300 ימים. כמו כן, התקציב הבסיסי שהקצתה המדינה בתחילת כל שנה עבור פעולות התחזוקה היה נמוך בהרבה (בשיעורים של 320%-490%) מהתקציב שהוקצה בסופו של דבר עד סוף השנה, שאף הוא בחסר מהצורך שהעריכה עמידר, ועקב כך מתבצעות פעולות אלה במשורה.

נכון לשנת 2021 היו 35 מבנים שבהם דירות בניהול עמידר שאותם היא סיווגה כמסוכנים ו-44 דירות שסווגו כלא ראויות למגורים וטרם טופלו נוכח מגבלות תקציב.

על משרד הבינוי והשיכון ועמידר לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה על מנת לשמור על רמה נאותה של דירות הדיור הציבורי.

