

מוסדות ציבור

נוסף על דירות למגורים נכללה בתכנית הבנייה הקמת מוסדות ציבור, לרבות בית כנסת, תלמוד תורה והגנויות. המשרד תכנן בניית גני ילדים במבנים נפרדים, על חשבוננו, ואילו לגבי יתר המוסדות נתבעה החברה בפברואר 1977 להמציא תוך חודש ימים התחייבות כספית בסך 900 אלף ל"י למימון בנייתם. החברה לא המציאה התחייבות כנדרש.

בפברואר 1978 החליט המשרד, אף כי לא הומצאה התחייבות כאמור, להורות לקבלן שבנה את הדירות לבנות את מוסדות הציבור לאחר שנציגי החברה הבטיחו להחזיר למשרד את ההוצאה הכרוכה בבנייתם (ראה בעניין זה דו"ח שנתי 30 של מבקר המדינה עמ' 223).

הבנייה של מוסדות הציבור הסתיימה באוקטובר 1979 בעלות של כשבעה מיליון ל"י, בכלל זה התיקויות והוצאות נוספות בגין הגדלת שטח הבנייה מעבר למתוכנן. עד מועד סיום הביקורת, בסוף דצמבר 1980, טרם נגבה כל סכום לכיסוי השתתפות החברה בבניית מוסדות הציבור.

מענקים מותנים למשתכנים באזורי פיתוח

1. לעידוד מעבר תושבים לאזורי פיתוח מעניק משרד הבינוי והשיכון (להלן המשרד) מאז שנת 1966, מענק מותנה (בעבר הלוואה עומדת) לרוכשי דירות חדשות או לבונים ביתם בבנייה עצמית במסגרת התכנית "בנה ביתך" באזורי פיתוח. נוסף למענק ניתנת הלוואה כסכומים ניכרים ובתנאים נוחים; סכומי הלוואה והמענק עשויים להגיע עד לתקרה של 95% ממחיר הדירה באזורי פיתוח. המענק הופך החלטי אם התגורר המשתכן חמש שנים לפחות בדירתו שבאיוור הפיתוח. משתכן שלא עמד בתנאי זה חייב להחזיר את סכום המענק ללא הצמדה, בתוספת ריבית שנתית של 48% עד לספטמבר 1978 הייתה הריבית בשיעור של 9% ועד לספטמבר 1980 בשיעור של 14%. במקרה כזה על המשתכן לפרוע יחד עם פרעון המענק גם את יתרת סכום הלוואה. המשרד רשאי לאשר העברת יתרת הלוואה, שגותרה לתשלום, על שם הדייר שירכוש את הדירה מאותו משתכן. רשימת הישובים שהמשתכן בהם זכאי למענק מותנה, כוללת 25 עיירות פיתוח וכמה ערים ותיקות: עכו, צפת, טבריה ועפולה. בעבר נכללו בהסדר גם שכונות חדשות בירושלים. בשנת 1978 היה גובה המענק המותנה 40,000 ל"י עד 50,000 ל"י ביישובים המועדפים ביותר ו-20,000 ל"י עד 30,000 ל"י ביישובים שבעדיפות שנייה; בשנת 1979 היו המענקים בין 45,000 ל"י ל-110,000 ל"י; ובשנת 1980 בין 200,000 ל"י ל-400,000 ל"י.

לפי נתוני המשרד, השתכנו באזורי הפיתוח מתחילת שנת 1977 ועד למחצית 1980 כ-9,000 משפחות. למספר זה יש להוסיף משתכנים שנרשמו לפני תחילת 1977, אף שהשתכנו בפועל בשנים 1977-1980, שלגביהם לא היו למשרד נתונים מדויקים. יותר מ-60% מהמשתכנים באזורי הפיתוח רכשו דירות חדשות או בנו בתים במסגרת התכנית "בנה ביתך" ויתרם השתכנו בתנאי שכירות. השוכרים אינם זכאים למענק מותנה.

2. בחודשים יולי-אוקטובר 1980 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין במשרד הראשי ובמשרדים המחוזיים בנגב ובגליל את ההסדרים למתן מענקים מותנים ואת אופן המעקב אחר קיום התנאים המזכים את המשתכנים בקבלתם. בדיקת השלמה נערכה באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר.

הסדרים עם בנקים

בנובמבר 1975 הוציא החשב הכללי שבמשרד האוצר הנחיות כלליות לבנקים בדבר התנאים המתחייבים מקבלת המענק. על פי התנאים יהיה המשתכן חייב להחזיר את המענק בתוספת ריבית אם העביר לאחרים את הדירה שרכש לפני תום חמש שנים מעת הרכישה או אף אם לא העבירה לאחר, אך חדל להתגורר בה. עם סילוק המענק על ידי המשתכן, יעביר הבנק את הסכום שנגבה לחשב הכללי בצירוף חישוב מפורט של הריבית. לפי ההנחיות, על הבנק להמציא לחשב הכללי בסוף חודש יוני בכל שנה רשימה של מקבלי מענק מותנה, אשר תקופת ההתנייה לגביהם הסתיימה. לשם הכנת הרשימה על הבנק לוודא מי מהמשתכנים עמד בתנאי החוזה ולחייב בהחזרת המענק את

אלה שלא עמדו בהם; הבנק יגבה מהלווים, בעת מתן ההלוואה והמענק 1% מסכום המענק כעמלה חד-פעמית תמורת הוצאות המעקב אחרי מילוי תנאי החוזה.

הביקורת העלתה שרק בסוף שנת 1977 החלו הבנקים להעביר לחשב הכללי על פי דרישתו מתחילת אותה שנה, רשימות של מקבלי מענקים מותנים שתקופת ההתנייה לגביהם נסתיימה וכן כספים של משתכנים שהיו חייבים בהחזרת המענק המותנה עקב אי מילוי התנאי. בנק אחד בלבד מבין 11, שנהג לתת הלוואות ומענקים מותנים, העביר רשימות כאלה גם בשנים קודמות ובעיקר בשנים 1976 ו-1977. בשנים 1978 עד 1980 המציאו הבנקים רשימות וכספים נוספים. מרבית החוזרים, שעליהם דיווחו הבנקים, היו מהשנים 1978 עד 1980 ואחדים משנת 1977. יוצא, שעד שנת 1977 לא דאג החשב הכללי לכך שהבנקים ידווחו וכן יעבירו אליו את הכספים של מענקים מותנים ופרעון מוקדם של הלוואות.

בדיקה מדגמית של רשימות שנתקבלו מ-5 מבין 11 הבנקים, בכללם הבנק שהעביר רשימות עוד לפני שנת 1977, העלתה, כי מאז סוף אותה שנה ועד למועד סיום הביקורת, באוקטובר 1980, דיווחו הבנקים על כ-1,000 דיירים, שתקופת ההתנייה לגביהם נסתיימה, ועל כ-500 מענקים מותנים, שנגבו רובם ככולם, מדיררים שפנו לבנקים ביוזמתם וביקשו לפרוע את ההלוואה לפני המועד הנקוב בחוזה. הרשימות שנתקבלו בשנים קודמות מאותו בנק היו רובן ככולן מהתקופה 1975-1977 והן התייחסו ל-400 לווים. עד למועד סיום הביקורת לא זיכה החשב הכללי את הבנקים בספריו בגין ביטול ההתנייה המפורטת בחוזה משום שלא שוכנע שהבנקים ערכו את הבדיקות הדרושות כדי לעמוד על קיום תנאי החוזה על ידי המשתכנים. כך למשל, שלח אחד הבנקים לחשב רשימה של לווים שחלפה לגביהם תקופה של חמש שנים מאז רכשו את דירתם וציין כי לפי "מיטב ידיעתו הם ממשכים להתגורר בדירה שבגינה קיבלו הלוואה"; בנק אחר שלח רשימה שהתבססה על מידע מהחברה המשכנת. החשב הכללי סרב להתייחס לדיווחים כאלה והודיע לבנקים כי "החוזה עם המשתכן נחתם עם הבנק ועליו חובת הבדיקה על קיום התנאים. לא מספיק שהבנק יכתוב, שלפי מיטב ידיעתו עמדו בהתחייבותיו". הבנקים נתבקשו על ידי החשב להמציא לו אישור מפורש על ביצוע הבדיקה כתנאי לביטול החוב.

תקציב

סעיפי התקציב שיועדו למתן מענקים מותנים שימשו לעיתים למטרות אחרות. על כך הצביעה הביקורת בדו"חות השנתיים ולאחרונה בדו"חות 27 ו-30. בדו"ח 30 עמ' 251 נקבע, שהמשרד אישר הלוואות לשתי אגודות לרכישת 229 דירות באשדוד מהסעיף התקציבי שיועד למתן הלוואות עומדות למשתכנים באזורי פיתוח". אשדוד אינה נמנית עם היישובים שבהם זכאים למשתכנים למענקים מותנים. בדו"ח 27 עמ' 518 הועלה, שהמשרד ניצל אותו סעיף תקציב לשם מתן תוספת אשראי לחברות שיוון שבנו דירות ביישובי פיתוח, בהיקף שחרג מהמסכם בין המשרד לבין החברות. הביקורת הביעה דעתה, שאם היה מקום לסייע לחברות, מן הראוי היה, שהמשרד יבקש לשם כך הקצבה נפרדת ובמפורש.

פעולות המשרד

משרד הבינוי והשיכון מאשר מתן מענק מותנה למשתכן ואילו הבנק הוא הגורם המבצע על פי הנחיות המשרד. במשך שנים רבות, מאז החל במתן מענקים מותנים ועד לסוף שנת 1978, לא ניהל המשרד מעקב אחר קיום התנאי שבחוזה המוכה בקבלת המענק. המשרד גם לא ביקש מהבנקים להמציא לו מידע בעניין זה. בכמה מקרים נודע למשרד על טיפול בגביית מענקים מותנים לאחר שהבנקים הודיעו לו על כך ביוזמתם. ההודעות התייחסו, בדרך כלל, לפרעון מוקדם של הלוואות, שבעקבותיו הוחזרו גם מענקים מותנים. במקרים מעטים בלבד נתקבל דיווח מבנק על דרישה להחזרת מענק מותנה בעקבות איתור משתכן שהפר את החוזה. גם מתלונות של תושבים, שנתקבלו במשרדים המחוזיים בתקופות שונות על דיירים שמכרו דירות, או שהשכירו התברר למשרד, שמשתכנים לא מעטים לא מילאו אחר התנאי לקבלת המענק. המחוזות נהגו להביא את תוכן התלונות לידיעת הבנקים.

מהביקורת שנערכה במחוז הגליל עולה, שאחד הבנקים נהג להפנות משתכנים למשרד המחוזי לקבלת אישור על תום תקופת ההתנייה. המחוז הודיע על כך להנהלת המשרד ובעקבות זאת פנה המשרד ראשי לבנק ביולי 1978, והדגיש שעל הבנק לתת למשתכן אישור על גמר ההתנייה ובדבר הבהרות נוספות יש לפנות לחשב הכללי שבמשרד האוצר. אולם גם לאחר מכן ועד לסוף

1980, הוסיפו דיירים לפנות-למחוז-בעניין זה. לאחר שלא קיבלו את האישור המבוקש מהבנק. מהאמור לעיל עולה, שעדיין לא הונהג מעקב שיטתי המאפשר לעמוד על קיום ההתנייה שבחוקה הכרוכה בקבלת המענק.

אימות באמצעות בנקים

בנובמבר 1977 הודיעה הנהלת המשרד למנהלי המחוזות, כי כדי לעמוד על קיום תנאי החוזה מצד מקבלי מענקים מותנים יערכו הבנקים שתי בדיקות אימות: הראשונה תיעשה בתום שנתיים מקבלת המענק והשנייה – לקראת תום תקופת ההתנייה. במכתבו למחוזות הכהיר המשרד הראשי, שבמקרים מסוימים רשאים משתכנים לבקש מהבנק לאפשר להם לדחות את תקופת ההתנייה: עקב יציאה לחוץ לארץ בשליחות רשמית, עקב הצורך בשינוי זמני במקום המגורים של אנשי מערכת הבטחון, סטודנטים או דיירים הלוקים בבריאותם. הבנק רשאי לאשר דחייה של המשך תקופת ההתנייה לפרק זמן שלא יעלה על ארבע שנים.

ממסמכי המשרד עולה, שלא בכל אחד מהמקרים המעטים שבהם אותר משתכן שהפר את התנאי שבחוזה ניתן היה לנקוט צעדים משפטיים נגדו, עקב אי בהירות בניסוח אחד מסעיפי החוזה, שלפיו נאסר על הלווה להפסיק להחזיק בנכס או להעביר את זכויותיו בכל דרך שהיא לאתר, אולם לא הוטלה עליו החובה להתגורר בעצמו בדירה. לפיכך, לא היה פסול באי שימוש בדירה על ידי הרוכש בתנאי שלא נמכרה ולא הושכרה לאחרים. נוסח הסעיף לא תאם את הנחות החשב הכללי לבנקים מנובמבר 1975, שלפיהן נדרש מקבל המענק להתגורר בדירתו חמש שנים, אולם מההיבט המשפטי לא הייתה למשרד עילה לנקיטת צעדים נגד הלווים וכל נסיונותיו לתבוע החזרת מענקים במקרים כאלה נכשלו. ביולי 1978 ביקש המשרד מהחשב הכללי להורות לבנקים לשנות את הסעיף האמור שבחוזה ומאו אוגוסט אותה שנה צורף לחוזה ההלוואה נספח המחייב את הרוכש להתגורר בדירה ברציפות ובקביעות. במרס 1979 שונה החוזה פעם נוספת, ולפיו מתחייב הרוכש לגור בדירה דרך קבע, ברוב ימות השנה.

בתחילת 1979 יזם המשרד עריכת בדיקה מדגמית של מצב דירות בערד ובאילת והשימוש שנעשה בהן, במטרה לעמוד על תוצאות מבצע מכירת דירות ביישובים אלה. ביצוע הבדיקה הופקד בידי חברת חקירות פרטית והיא העלתה, כי 26 (27%) מבין 98 בעלי הדירות שנבדקו לא התגוררו בהן באותו מועד. בספטמבר אותה שנה מסר המשרד לבנקים את ממצאי החקירה והורה להם לחייב את הרוכשים בהחזרת המענק המותנה. באותה תקופה הודיעו גם המשרדים המחוזיים בירושלים ובגליל למשרד הראשי, שידוע להם על מקרים של הפסקת מגורים של משתכנים בדירות שבגינן קיבלו מענק מותנה. מחוז ירושלים אף ערך בדיקה, שהצביעה על דירות ספציפיות שאינן מאוכלסות או שבעליהן השכירו לאחרים.

נתברר כי רק בסוף שנת 1979 ובתחילת 1980 פנה המשרד לשלושה בנקים למשכנתאות, שהירבו להלוות למשתכנים ביישובי הפיתוח, וביקשם להזמין עריכת חקירות לשם בדיקת מצב איכלוס דירות. החלט, שבשלב הראשון יערכו הבדיקות ביישובים שבהם יש ביקוש לדירות, ביניהם: אילת, ערד, כרמיאל, טבריה וצפת. המשרד ישא במימון החקירות בסך של 450 ל"י כל אחת, באותו מועד. המשרד ביקש גם ממחוזותיו להודיעו על כל דירה בלתי מאוכלסת ביישובי הפיתוח.

בפברואר 1980 המציא בנק אחד תוצאות של בדיקה ראשונית שהקיפה 48 דיירים ביישובים אילת, בית שמש, עכו, ערד, נצרת, טבריה וצפת. הבדיקה העלתה, כי 43 משתכנים התגוררו בדירות ולגבי הנותרים עדיין לא נסתיימו הביירוים. ביולי אותה שנה המציא הבנק דיווח נוסף שהתייחס ל-88 דיירים נוספים ביישובים אלה. הדיווח העלה, כי 15 מהדירות היו בלתי מאוכלסות ו-9 דירות הושכרו לאחרים. בדיקת מצבן של 3 מבין 88 הדירות שנבדקו לא נסתיימה במועד סיום הביקורת. בנק שני הודיע למשרד באפריל אותה שנה שבידו פרטים על שבעה לוויים שהפרו את החוזה והוא דרש מהם להחזיר את המענק המותנה. ביולי אותה שנה המציא הבנק תוצאות מושלמות של החקירות בשלושה ישובים: עכו, ערד ובית שמש שמהן עולה, כי 55 (19%) מבין 290 הלווים שנכללו בבדיקה לא התגוררו בדירותיהם.

בנק שלישי דיווח למשרד בדצמבר אותה שנה על תוצאות בדיקתו שנערכה ביישובים: טבריה, ערד, עכו, נצרת, צפת, בית שמש ואילת. התברר כי ב-9 (5%) מבין 190 הדירות שנבדקו לא התגוררו הלווים בדירותיהם. כן נמצא כי גם 77 (74%) מבין 104 לוויים אחרים שרכשו דירות בטבריה בקבוצת בתים אחת לא התגוררו בדירותיהם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מאמצע דצמבר 1980, הסביר המשרד כי היה קושי במכירת הדירות עקב הביקוש הקטן בשנים 1976 ו-1977 ולקידום המכירות נשכרו מתווכים פרטיים. לדברי

המשרד, פרסמו המתווכים חלק מהדירות כ"דירות קייט" בלא לקבל על כך את אישורו ועם היוודע הדבר, הוא הורה להפסיק להציע את הדירות כ"דירות קייט". אולם, בינתיים, כבר חתמו הרוכשים על חווי רכישה.

המשרד הורה לשלושת הבנקים לגבות מכל לווה, שהפר את החוזה, את מלוא הסיוע שקיבל: הלוואה ומענק מותנה, עפ"י תנאי החזר שנחזרה הרכישה.

בעקבות הביקורת הוציא החשב הכללי בסוף דצמבר 1980, הנחיות ברורות לבנקים בדבר מועדי בדיקות האימות והדיווח על תוצאותיהן: בדיקה ראשונה תיערך בתום שנתיים מקבלת המענק והשנייה — בסמוך לפני מועד סיום תקופת ההתנייה.

*

לעידוד התיישבות באזורי פיתוח נתון משרד הבינוי והשיכון הלוואה גדולה לרכישת דירות כתנאי חזר נוחים. חלק מההלוואה אף הופך למענק אם העובר לאיזור הפיתוח ממשיך להתגורר בדירתו חמש שנים רצופות, לאחר קבלת ההלוואה.

מהממצאים עולה, שהמשרד לא פיקח באופן יעיל על כך שהמשתכן יקיים את התנאי המזכה במענק. התגלו גם תופעות של ניצול לרעה, לאו דווקא בודדות, של הטבות אלה על ידי רכישת דירות במקומות מסויימים כדירות קייט. משרד מבקר המדינה העיר על הצורך להדק את הפיקוח על קיום תנאי המענק המותנה במלואו והמליץ בפני משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון לשקול הנהגת הסדרים שלפיהם במקרה שמקבל המענק יהיה חייב בהחזרתו, תהיה החזרה של ההלוואה ושל ההטבות צמודות בהתחשב בנסיבות, במידה שמוצדק לעשות כן.

שימור אנרגיה בבנייה ציבורית

בדו"ח שנתי 30, סוכמו לאחרונה ממצאי הביקורת על פעולות משרד האנרגיה והתשתית לחיסכון באנרגיה (עמודים 211—215). שם צויינו בין היתר הפעולות שנקטו לחיסכון באנרגיה במבני מגורים. במסגרת הביקורת במשרד הבינוי והשיכון, נבדקו השנה הפעולות המיוחדות של המשרד בנושא של שימור האנרגיה בתחומי המחקרים והניסויים, וכן נבדק פרסום מפרטי ביצוע ושיתופו של המשרד בהליכי החקיקה המתחייבים לצורך זה לתכנון הבנייה. נושא לביקורת שימשו גם הפעולות לשימור אנרגיה של מרכז הבנייה הישראלי שהתרכזו בתחומי המחקר (ראה דו"ח מבקר המדינה על מרכז הבנייה הישראלי, שפורסם ביולי 1980). עיקר פעולותיו של המשרד מתייחסות לשינוי שיטות הבנייה, לרבות שיפור הנידוד התרמי של מעטפת הבניינים ולהפעלת מערכות המנצלות אנרגיות טבעיות ובעיקר שמש.

מחקרים

במאי 1976 הגישה ועדה מיעצת להכוונה ותיאום של מחקרים לחיסכון האנרגיה בבנייה — שמונתה על ידי מרכז הבנייה הישראלי — לדירקטוריון של המרכז הצעה לתכנית אב למחקר על חיסכון בצריכה ביתית של אנרגיה, אולם התכנית לא בוצעה עקב הצמצום, שחל בפעולות המרכז בתחום המחקרים בכללם. (ראה הדו"ח הנזכר של מבקר המדינה על מרכז הבנייה).

ב-1979 עבר הטיפול הכללי במחקרי הבנייה ממרכז הבנייה למשרד, אך היקפם צומצם בגלל מגבלות תקציביות. מעיון במחקרים שהוגשו מתברר, שלדעת החוקרים ניתן כבר עכשיו להנהיג בישראל מערכות אוגרות אנרגיה לחימום בנייני מגורים, בתי ספר ומוסדות ציבור באמצעות קרינת שמש. במרבית המקרים גם אפשר לשלב מערכות סולריות לחימום מים כחלק מהמערכת המוצעת. עד כה לא הוחל בביצוע ההמלצות. המשרד הודיע, שלקראת שנת הכספים 1981, הוא מתכוון לערוך סקר על הפעילות למעשה באתרי הבנייה ועל סמך נתוני המחקרים הכלכליים והמחקרים שנעשו עד כה, הוא יחליט על ניסויים נוספים.

בידוד תרמי של מבנים

מתוך מחקרים של מרכז הבנייה מתברר, שבבניינים חדשים אפשר להקטין כדי מחצית את צריכת האנרגיה לחימום, באמצעות תכנון נכון ונחירת חומרי בנייה ובידוד מתאימים. ההשקעה הדרושה

המשרד, פרסמו המתווכים חלק מהדירות כ"דירות קייט" בלא לקבל על כך את אישורו ועם היוודע הדבר, הוא הורה להפסיק להציע את הדירות כ"דירות קייט". אולם, בינתיים, כבר חתמו הרוכשים על חווי רכישה.

המשרד הורה לשלושת הבנקים לגבות מכל לווה, שהפר את החוזה, את מלוא הסיוע שקיבל: הלוואה ומענק מותנה, עפ"י תנאי החזר שנחזזה הרכישה.

בעקבות הביקורת הוציא החשב הכללי בסוף דצמבר 1980, הנחיות ברורות לבנקים בדבר מועדי בדיקות האימות והדיווח על תוצאותיהן: בדיקה ראשונה תיערך בתום שנתיים מקבלת המענק והשנייה — בסמוך לפני מועד סיום תקופת ההתנייה.

*

לעידוד התיישבות באזורי פיתוח נתון משרד הבינוי והשיכון הלוואה גדולה לרכישת דירות כתנאי חזר נוחים. חלק מההלוואה אף הופך למענק אם העובר לאיזור הפיתוח ממשיך להתגורר בדירתו חמש שנים רצופות, לאחר קבלת ההלוואה.

מהממצאים עולה, שהמשרד לא פיקח באופן יעיל על כך שהמשתכח יקיים את התנאי המזכה במענק. התגלו גם תופעות של ניצול לרעה, לאו דווקא בודדות, של הטבות אלה על ידי רכישת דירות במקומות מסויימים כדירות קייט. משרד מבקר המדינה העיר על הצורך להדק את הפיקוח על קיום תנאי המענק המותנה במלואו והמליץ בפני משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון לשקול הנהגת הסדרים שלפיהם במקרה שמקבל המענק יהיה חייב בהחזרתו, תהיה החזרה של ההלוואה ושל ההטבות צמודות בהתחשב בנסיבות, במידה שמוצדק לעשות כן.

שימור אנרגיה בבנייה ציבורית

בדו"ח שנתי 30, סוכמו לאחרונה ממצאי הביקורת על פעולות משרד האנרגיה והתשתית לחיסכון באנרגיה (עמודים 211—215). שם צוינו בין היתר הפעולות שנקטו לחיסכון באנרגיה במבני מגורים. במסגרת הביקורת במשרד הבינוי והשיכון, נבדקו השנה הפעולות המיוחדות של המשרד בנושא של שימור האנרגיה בתחומי המחקרים והניסויים, וכן נבדק פרסום מפרטי ביצוע ושיתופו של המשרד בהליכי החקיקה המתחייבים לצורך זה לתכנון הבנייה. נושא לביקורת שימשו גם הפעולות לשימור אנרגיה של מרכז הבנייה הישראלי שהתרכזו בתחומי המחקר (ראה דו"ח מבקר המדינה על מרכז הבנייה הישראלי, שפורסם ביולי 1980). עיקר פעולותיו של המשרד מתייחסות לשינוי שיטות הבנייה, לרבות שיפור הנידוד התרמי של מעטפת הבניינים ולהפעלת מערכות המנצלות אנרגיות טבעיות ובעיקר שמש.

מחקרים

במאי 1976 הגישה ועדה מיעצת להכוונה ותיאום של מחקרים לחיסכון האנרגיה בבנייה — שמונתה על ידי מרכז הבנייה הישראלי — לדירקטוריון של המרכז הצעה לתכנית אב למחקר על חיסכון בצריכה ביתית של אנרגיה, אולם התכנית לא בוצעה עקב הצמצום, שחל בפעולות המרכז בתחום המחקרים בכללם. (ראה הדו"ח הנזכר של מבקר המדינה על מרכז הבנייה).

ב-1979 עבר הטיפול הכללי במחקרי הבנייה ממרכז הבנייה למשרד, אך היקפם צומצם בגלל מגבלות תקציביות. מעיון במחקרים שהוגשו מתברר, שלדעת החוקרים ניתן כבר עכשיו להנהיג בישראל מערכות אוגרות אנרגיה לחימום בנייני מגורים, בתי ספר ומוסדות ציבור באמצעות קרינת שמש. במרבית המקרים גם אפשר לשלב מערכות סולריות לחימום מים כחלק מהמערכת המוצעת. עד כה לא הוחל בביצוע ההמלצות. המשרד הודיע, שלקראת שנת הכספים 1981, הוא מתכוון לערוך סקר על הפעילות למעשה באתרי הבנייה ועל סמך נתוני המחקרים הכלכליים והמחקרים שנעשו עד כה, הוא יחליט על ניסויים נוספים.

בידוד תרמי של מבנים

מתוך מחקרים של מרכז הבנייה מתברר, שבבניינים חדשים אפשר להקטין כדי מחצית את צריכת האנרגיה לחימום, באמצעות תכנון נכון ונחירת חומרי בנייה ובידוד מתאימים. ההשקעה הדרושה

אינה גדולה, והיא מוחזרת תוך כחמש שנים בקירוב באיזור השפלה וכשנתיים עד שלוש באיזורי ההר.

עוד בפברואר 1976, פירסם המשרד הוראות תכנון לשיפור הבידוד התרמי לפי האקלים של איזורי הארץ השונים. עוד פרסם המשרד באפריל 1978 הוראות תכנון לבידוד תרמי של בניינים באיזורי ההר, שחלו על כל הבנייה הציבורית השגורה באיזור זה.

תקן ישראלי לבידוד תרמי של בניינים, (ת"י 1045) הוכן על ידי מכון התקנים הישראלי בשיתוף עם המשרד, ופורסם ביוני 1979. התקן דן "בבידוד התרמי הנדרש בתנאי הארץ, בבנייני מגורים, בבתי מלון במשרדים וכדומה, כדי לשפר את נוחות אקלים הפנים בבניינים אלה ולשם היסכון באנרגיה". לצורך זה חולקה הארץ לארבעה איזורי אקלים עיקריים (ים-תיכוני ימי, ים-תיכוני יבשתי, ים-תיכוני הרי ואקלים חם ויבש), ונקבעו שלוש רמות של חסכון, בהתחשב בתנאים האקלימיים ובטמפרטורות. התקן אינו קובע את הדרישות למתכנן לפי שלוש רמות אלה; היה צריך אפוא לקבוע הנחיות מחייבות לגבי רמת החסכון בכל איזור. לשם כך הומין המשרד מחקר הנועד, בין היתר, לספק נתונים כלכליים על אלטרנטיבות שונות בתכנון מעטפת המבנה, שיהיו בסיס לקביעת הדרישות מהמתכננים בשלוש רמות החיסכון באנרגיה. המחקר טרם הושלם. המשרד הודיע, שלקביעת רמת החיסכון יתכנו השפעות כלכליות ניכרות, ולכן הוא בודק את הנושא ביסודיות, לפני מתן הנחיות מחייבות למתכננים.

חימום מים באנרגית שמש

במשך השנים הותקנו בארץ ביומת דיירים, מערכות לחימום מים באמצעות ניצול אנרגית השמש. מערכות אלה מורכבות מדוודים וקולטים שהוקמו בדרך כלל, באופן בלתי מבוקר ובלתי להתחשב בסביבה ובטיב המבנה וצורתו ובכך גרמו לכיעור נוף ונזקים לגגות. לפיכך נקט המשרד החל משנת 1976 בצעדים לפיתוח מערכות שעלותן והחזקתן תהיינה סבירות; שימנעו פגיעה חזותית; ושתהיינה נוחות להרכבה ולתפעול. בשיתוף מוסדות השכלה גבוהה ויצרנים פותחו מערכות נסיוניות, לפי כמה שיטות לחימום מים באנרגית שמש; המערכות הותקנו במבנים חדשים באיזורים שונים. הנסיונות החלו ב־1976 ונמשכו עד מארס 1978, ובמסגרתן הותקנו מערכות נסיוניות בכ־650 יחידות דיור, ופעולתן נבדקה משך תקופה ארוכה. מבין שש המערכות שנוסו החליט המשרד, לאחר בדיקת התוצאות, לאמץ שתיים.

במאי 1978 הורה המנהל הכללי של המשרד, שהחל משנת הכספים 1978 יותקנו בבנייה הישרה והמוכונת של המשרד מערכות לניצול אנרגיה סולרית. לכל פרויקט בנייה תותקן המערכת הנותנת את הפתרון הרציונלי מבחינה ארכיטקטונית טכנית, כלכלית וחברתית, תוך מתן עדיפות לשיטות התקנה של מערכות דירתיות נפרדות ולאספקט האסטטי. כפי שנמסר למשרד מבקר המדינה הותקנו עד היום בכ־16,000 יחידות דיור במבנים, שבנייתם הופעלה על ידי המשרד, מערכות לחימום מים באמצעות אנרגית השמש. לא הוצאו הוראות על דרכי איסוף הנתונים לפי אזורים, עונות השנה וסוגי בנייה, כדי שתהא אפשרות לנצל מידע זה לשינויים ולשיפורים.

ביולי 1978 התכנסה ועדת בינמשרדית להכנת הצעה לשינוי בתקנות לפי חוק התכנון והבנייה במטרה להסדיר על פיהן את הקמת המתקנים לניצול אנרגיה סולרית בבתי מגורים. הוועדה, שחבריה היו נציגים של משרדי הבינוי והשיכון, האנרגיה והתשתית והפנים סיימה את פעולתה כעבור כשנה, ומסקנותיה שימשו בסיס לתיקון "תקנות התכנון והבנייה, (בקשה להיתר, תנאי ואגרות)" שפורסם בקובץ התקנות בחודש אפריל 1980. בתקנות נקבע שלא יוקם בניין ובו מערכת או מתקן לאספקת מים חמים אלא אם זו מערכת שמש. התקנות מדגישות את ההיבט הארכיטקטוני, וקובעות, שהמיכל והקולט צריכים להיות משולבים במתקן אחד, או להיות מרוכזים במבנה או במבנים שישתלבו, מבחינה ארכיטקטונית, כדי למנוע מפגע חזותי. עיל הצעת חוק המקרקעין (התקנת דוד שמש והנתקות ממערכת הסקה מרכזית בבית משותף) תש"מ-1980, שלפיה רשאי דייר בבית משותף להינתק ממערכת הסקה מרכזית ולהתקין דוד שמש, כשאינה קיימת הסכמת בעלי הדירות האחרים לכך, לא נסתים עד עתה.

משרד הבינוי והשיכון נוקט צעדים כבר מספר שנים לקיום החסכון באנרגיה בצריכה ביתית בדרך של שיפור הבידוד התרמי במבנים, ושל שימוש באנרגיה סולרית לחימום מים, לרבות יזום חקיקה בענין. במסגרת פעילות זו גם הומין המשרד מחקרים. בהתחשב באפשרויות הרבות לאגירת אנרגיה טבעית וניצולה, היה לדעת הביקורת מקום שהמשרד יגדיל את קצב המחקרים ואת יישומם. נוכח השיבות הנושא למשק המדינה, ימשיך משרד מבקר המדינה לעקוב אחר הפעילות בשטח זה.

"עמידר" — פיקוח על דירות נטושות ותחזוקת דירות

"עמידר", החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ (להלן החברה) מנהלת כ-300 אלף יחידות דיור, חלקן בבעלות המדינה וחלקן, בבעלות החברה. כמחצית הדירות מושכרות לדיירים ומחציתן, הנמצאות במבנים שבטיפול עמידר, הן בבעלות או בהכירה לדורות לאחר שנרכשו במהלך השנים על ידי דייריהן. ניהול רכוש זה מחייב בין היתר נקיטת צעדים מתאימים לשמירה על הרכוש, שלא על ידי מי שוכאי לכך. נהייתה חברה לאומית, שיש לה תפקידים מיוחדים היא דואגת גם להפניית רשויות רווחה לדיירים הזקוקים לכך. למשרד מבקר המדינה הגיעו תלונות מהציבור, שכמה דירות, שהחברה אחראית לניהולן, נטושות, ונוכח מצוקת הדיור בארץ ראוי היה, שהיא תנקוט צעדים מתאימים לאפשר שיפוצן ואיכלוסן.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים אוקטובר עד דצמבר 1980 את הטיפול בדירות נטושות ואת פעולות התחזוקה. הטיפול בדירות הנטושות נבדק במחוז ירושלים, באזור תל-אביב ובסניף שיכונים באזור חיפה נבדקו 155 תיקים. פעולות התחזוקה נבדקו בסניפים בנתניה ובחדרה. בדיקות השלמה נערכו במשרד המחוזי לאזור השרון השוכן בפתח-תקוה.

דירות נטושות

מידע על דירות נטושות

בידי החברה יש דיווח ממוחשב על מצב התפיסה של הנכסים שבניהולה, אולם דיווח זה, לפי נסיון החברה, אינו משקף כראוי את המצב למעשה. הנסיון בחברה ובגופים אחרים המנהלים רכוש גדל"ן הראה, שהדרך היעילה ביותר לוודא את מצב הנכסים על כל היבטיו הוא "ביקורי מעגל", כלומר ביקורים תקופתיים הנערכים במחזוריות על ידי עובדי החברה בכל אחת מיחידות הדיור שלה כדי לעמוד על מצב הדירות ומצב הדיירים. ניתן להיעזר לקביעת מצב גם על ידי מידע המגיע לחברה בעיקר משכנים, מתלושי שכר הדירה המוחזרים על ידי הדואר, ועוד, אולם הביקור בדירה הוא עודנו המקור המהימן ביותר. עוד בשנת 1973 פירסמה החברה הוראות נוהל להסדרת ביקורי מעגל. מסתבר, שבמהלך השנים הלכו ופחתו ביקורים אלה עד כדי הפסקתם בכמה מחוזות של החברה. כך למשל, מעיון ב-70 תיקים של דירות, שמשרד מבקר המדינה בדק במחוז ירושלים, התברר, שב-10 השנים האחרונות נערכו ביקורים ב-4 דירות בלבד. מעיון ב-66 תיקים באזור תל-אביב התברר, שהיו ביקורים ב-3 דירות.

משום שלא הייתה היכולת לקיים נוהל זה, החליטה החברה בינואר 1980 לבטלו, אולם לאחר שנתבררה חשיבותו של הביקור במקום, החליטה בנובמבר 1980 על הפעלתו מחדש. הסיבה, שבגללה לא קיים נוהל הבדיקות, הייתה נעוצה, לפי הסברי החברה, בקשיים שנגרמו ממערך כוח האדם המוגבל שלה, שלא היה מספיק כדי לבצע פעולות פיקוח ישירות בתדירות סבירה.

ביולי 1978 הומינה עמידר אצל חברה פרטית סקר על נכסיה המושכרים בהיקף של 128,000 דירות הנמצאות ב-90 יישובים. הומנה זו נומקה גם במסקנות דו"ח על הביקורת בחברה שפורסם בנובמבר 1975 ושהמליץ על הידוק הקשר בין החברה לדייריה שיאפשר לספק לחברה מידע עדכני ומדויק על נכסיה. בסקר נמצאו 3,606 דירות, שהיו ריקות ונעולות על ידי דייריהן, וכנראה הם נטשו אותן, אך בדיווח הממוחשב נרשמו דירותיהם כתפוסות. עוד נמצא, בסקר, כי חלק מהדיירים ירד מהארץ, חלק נפטר וחלק אחר היה מאושפז בבתי אבות או בבתי חולים סגורים.

כשנה לאחר ביצוע הסקר, באוקטובר 1979, העבירה "עמידר" למנהלי המחוזות והאזורים את רשימת 3,606 הדירות שנמצאו כנטושות כדי לערוך בדיקות בשטח וכדי לאפשר הגשת תביעות משפטיות לפינוי ותפיסת חזקה בהן על ידי החברה. עד סיום הביקורת לא ביצע חלק מהמחוזות בדיקה זו — לרבות איזור תל-אביב ומחוז הגליל.

בסמוך לפנייה למנהלי המחוזות והאזורים פנתה עמידר פעם נוספת לעורכי הסקר וביקשה בדיקה חוזרת, מפורטת יותר, של הדירות, שנמצאו נטושות בבדיקה הראשונה. הבדיקה החוזרת העלתה: 1,588 דירות אמנם מאוכלסות ואינן נטושות; 1,063 דירות עזבו אותן הדיירים — מהן 644, שהסניפים לא ידעו שהן נטושות, 244 דירות נתפסו על ידי פולשים, ב-398 דירות באו הדיירים אליהן לעיתים רחוקות או גרים אצל בניהם, ויתר 313 הדירות פנויות מסיבות אחרות.

טיפול החברה בדירות נטושות

החברה מוסרת לעורכי דין את הטיפול בדירות נטושות בכל מקרה המחייב טיפול משפטי. מספרן של דירות אלה באוגוסט 1980 הגיע ל-725, מהן בדק כאמור משרד מבקר המדינה 155.

הבדיקה העלתה שתיקים רבים נמסרים לעורכי הדין באיחור רב, ולאחר מסירתם הם מתעכבים שוב אצלם פרק זמן ממושך עד להגשתם להביעה. במועד סיום הביקורת נמצא, שבמחוז ירושלים היו בידי עורך הדין 5 תיקים, שטרם הוגשו לגביהם תביעות משפטיות. תיק אחד היה מונח אצלו 16 חודשים, שלושה — 10 עד 11 חודשים, ואחד — 3 חודשים. באיזור תל-אביב היו אצל עורך הדין שבעה תיקים שהיו בידיו כ-3 עד 4 חודשים. להלן שתי דוגמאות מן התיקים שנבדקו:

(א) בשנת 1974 נתגלתה באיזור תל-אביב דירה נטושה של 2 חדרים. באפריל 1976 הוצא פסק דין לזכות החברה. פסק הדין לא נמסר לביצוע להוצאה לפועל. הוגשה תביעה נוספת בספטמבר 1978, ובדצמבר 1978 הוצא פסק דין נוסף להפיסת חוקה בדירה. עד סיום הביקורת לא קיבלה החברה את דירתה.

(ב) באיזור תל-אביב היה בידי החברה במשך 15 חודשים מידע על דירה, שנתפסה על ידי פולשים. לגבי דירה אחרת היה בידה המידע במשך 12 חודשים, ולגבי שלישית במשך 9 חודשים. עד סיום הביקורת לא הגישה החברה תביעות משפטיות לסילוק יד של הפולשים מן הדירות.

תחזוקה

מתוו השרון אחראי לניהול 46,000 דירות, שהוא המספר הגדול ביותר של דירות המסור לניהולו של מחוז. מחצית הדירות מסורה לניהולם של הסניפים שבנתניה ובחדרה. באורח-עקרוני מתחזקת החברה בתים, שמהציד הדירות בהם או יותר מושכרות לדיירים. להלן התפלגות הדירות לפי צורת אכלוסן (שכירות או רכישה על ידי הדייר) ומצב תפוסתן במארס 1980.

פנויות		מאוכלסות		ס"ה הדירות	הסניף
אינן מתאימות לאכלוס	מתאימות לאכלוס	בשכירות	ברכישה		
40	240	5,300	6,300	11,880	נתניה
40	270	6,500	4,500	11,310	חדרה
80	510	11,800	10,800	23,190	ס"ה

רישום פעולות התחזוקה

עבודות התחזוקה מתחלקות לשלושה סוגים: תחזוקה שוטפת, תחזוקה שיטתית, והכנת דירות לאכלוס חוזר.

הבדיקה העלתה, שאין בנמצא תיק או כרטסת, שישקפו את מצבם הפיזי של הבתים והדירות, שהיא אחראית לתחזוקתן, או פרטי עבודות התחזוקה שבוצעו בהם במשך הזמן. אף אין דיווח מפורט על ביצוע עבודות אלה, להוציא דו"ח סטטיסטי חודשי שהסניף מעביר למחוז על מספר התיקונים שבוצעו.

מבקר המדינה ציין בדו"ח על הביקורת בחברה שפורסם עוד בנובמבר 1975, שהחברה אינה מנהלת רישום מרוכז, שיכלול פרטים בדבר מצבו הפיזי של כל בניין ובניין. הביקורת הדגישה, או, שרישום מרוכז לפי בניינים, שיכלול מידע על הבניין, תקופת בנייתו וטיבה והעבודות שנעשו בו בעבר, עשוי לשמש כלי עזר לתכנון התחזוקה ולמעקב אחר הביצוע.

בסוף ינואר 1981 הודיעה החברה, בתשובתה למשרד מבקר המדינה, שבכוונתה להנהיג, החל באפריל 1981, דיווח ממוחשב, שישקף את ביצוע עבודות התחזוקה ואת ההשקעה הכספית בהן. אולם לדעת הביקורת עוד דרוש, שהחברה תנהיג דיווח, שיאפשר לקבל תמונה כוללת על המצב הפיזי של הנכסים שבאחריותה.

בהתאם להוראות. נוהל בנושא תחוקה יש לבצע עבודות תחוקה שוטפת, בגון תיקוני ריצוף, טיח, צבע, ביזמת הדיירים או ביזמת עובדי החברה, אם יתגלו ליקויים או נזקים במבנה או בדירה. הוראות הנוהל לא הטילו על עובדי החברה ייזום פעולות לאיתור הנזקים.

משרד מבקר המדינה בדק מידגם של 10% מתיקי הדירות המאוכלסות בשכירות בשני הסניפים. הבדיקה התייחסה לדירות, שאוכלסו לראשונה לפני שבע שנים ויותר. בתיקים לא נמצא תיעוד על המצב הפיזי של הדירות, להוציא עותקים מטופס הזמנה לעבודות תחוקה, שנמצאו בכ-60% של התיקים שנבדקו. ב-40% הנותרים לא נוצעו עבודות תחוקה, להוציא פעולות שנעשו על ידי הדייר. הטופס מתייחס לביצוע תיקונים ספציפיים במסגרת התחוקה השוטפת, אולם אין בו כדי לשקף את מצב הדירה.

אמנם בחוזה השכירות נקבע, שהדייר "ישמור ויתחוק את המושכר ואת כל הקשור והמחובר אליו במצב טוב ומושלם ושיחקן על חשבונו כל נזק שייגרם לו תוך תקופת השכירות". אולם על החברה לנקוט צעדים לאכיפת הסעיף שבחוזה, ואם היא מתקנת ליקויים בנכס, עליה למצות כלפי הדייר את מלוא הזכויות שמעניק לה החוק לגביית חלקו לתיקון הנזקים, כל זאת — בלא לגרום מחובת החברה כמנהל הנכסים.

תחוקה שיטתית

במסגרת התחוקה השיטתית יש לתקן ולחדש מיתקנים במבנה ובסביבתו. בהתאם לנוהלי החברה יש לבצע פעולות אלו אחת ל-4 עד 5 שנים, תוך מתן עדיפות לבתים בעלי בלאי גבוה — מצב האופייני, בדרך כלל, לשיכונים צפופי אוכלוסין. על-פי הוראות הנוהל יש לערוך בסוף כל שנה סקר על מצב המבנים, שיהווה בסיס לתכנית פעולה לביצוע התחוקה השיטתית.

בינואר 1978 הוציא המשרד הראשי חוזר, ובו הודיע על הערכות החברה למעקב אחר ביצוע תחוקה שיטתית בעזרת המחשב ובהתבסס על סיוורים, שבהם יעודכנו הנתונים על מצב הבתים. מגמת החברה הייתה ליצור מחזוריות בתיקונים ובשיפוצים, כך שמדי שנה בשנה הם יקיפו כ-20% מכלל הבתים. המחווה נתבקשו להעביר למשרד הראשי הצעות לביצוע השיפוצים בהתאם לסדר העדיפויות הדרוש לדעתו.

הנהלת החברה קבעה בפברואר 1978 תכנית שהתבססה על הצעות הסניפים והמחווה. לפי תכנית זו דרוש היה לטפל בכ-1,000 דירות מדי שנה בשנה בכל אחד משני הסניפים בשנים 1978 עד 1980, ובסך הכול בכ-6,000 דירות.

בפעול שופצו מתחילת 1978 ועד סוף נובמבר 1980, פחות מ-1,500 דירות בשני הסניפים גם יחד, דהיינו כ-25% מהדירות, שנכללו בתכנית. צפוי אפוא, שמצב הבתים יחמיר וילך, ויידרשו בעתיד השקעות גדולות יותר כדי להביא את הבתים לרמת תחוקה סבירה. חלק מאמצעים אלה אפשר היה לחסוך, אילו בוצעה התחוקה, עוד לפני שנתהוו הליקויים.

*

החברה עוד לא הצליחה להעלות לרמה סבירה את הפיקוח על כל הרכוש שהיא מנהלת ובפרט את הפיקוח על מלוא הרכוש המושכר. חשוב אפוא, שבתחום זה תגביר החברה את מאמציה לשיפור ביקורי המעגל: בדיקה פיזית בכל דירה, שהיא הבדיקה היעילה הן מבחינת התפוסה והן מבחינת התחוקה. נוסף על כך יש להקפיד על הזיווח השוטף בנושאים אלה ממקורות משרדיים.