

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 שהגדרתה 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 המפוזרים 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

כ-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 שמשרד 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% מתוך מהקבלנים (21 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), וזאת 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.



שיפוץ עמוק - מספר הדירות שבוצע בהן שיפוץ 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 שיפוץ 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 שיפוץ עמוק בשנים 2018 - 2019 פנו בשנת 2020, כלומר בתוך שנה-שנתיים מסיום השיפוץ, 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 שיפוץ 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 לשיפוץ 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 ממתנינים עד שנה לתחילת השיפוץ; שישה מבנים ממתנינים בין שנה לשנתיים; שישה מבנים נוספים ממתנינים בין שנתיים לחמש שנים; וארבעה נוספים ממתנינים מעל שש שנים.



אכלוס חוזר של דירות - מספר זכאי משרד הבינוי והשיכון הממתינים 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 הבקרות 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 בבקרות 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 מידי 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. 

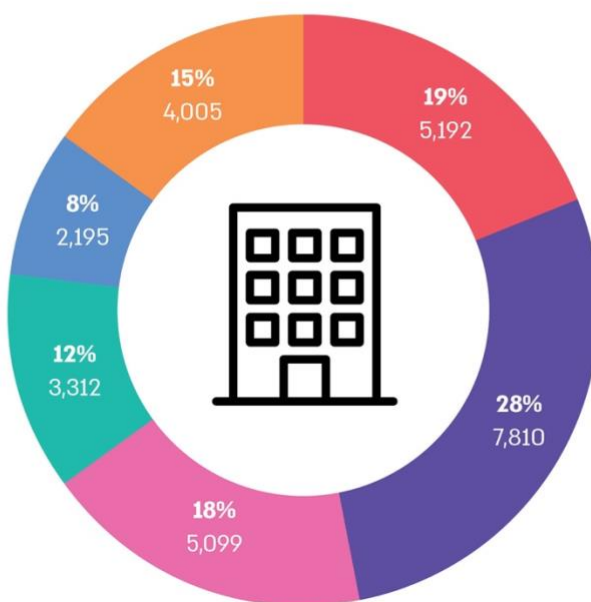
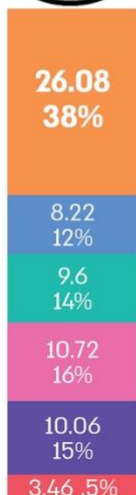
על ועדת המכרזים של עמידר לדון בנתונים של חלוקת העבודות לקבלנים כפי שהיא כיום, לבחון את הסיבות לפערים ולפעול לחלוקה שוויונית. מומלץ כי עמידר תבחן דרכים לעודד קבלנים נוספים להשתתף במכרזיה. 

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



מספר הדירות שבוצעה בהן תחזוקת שבר, לפי מספר הקריאות למוקד

■ קריאה אחת ■ 2 - 3 קריאות ■ 4 - 5 קריאות
■ 6 - 7 קריאות ■ 8 - 9 קריאות ■ מעל 10 קריאות



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 לפניי 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.