

משרד הבינוי והשיכון

פעולות הביקורת

במשרד הבינוי והשיכון, בחברות "עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ", "חלמיש חברה ממשלתית עירונית לדיור לשיקום ולהתחדשות שכונות בתל-אביב-יפו בע"מ", "פרוות חברה ממשלתית עירונית לשיכון ירושלים בע"מ", "שקמונה חברה ממשלתית-עירונית לשיכון הדיור בחיפה בע"מ", "חלד חברה ממשלתית עירונית לשיכון דיור ופיתוח בע"מ" ועיריית בית-שמש נבדק אופן תחזוקת הדיור הציבורי, ובכלל זה יישום חוק זכויות הדייר בדיור הציבורי, התשנ"ח-1998, והתקנות שהותקנו על פיו; המצב הפיזי של בניינים ודירות ומצב תחזוקתם, הקצאת דודי שמש לדיירים בדיור הציבורי; פעילות ועדת החריגים שהוקמה על פי תקנות זכויות הדייר בדיור הציבורי, התשס"א-2000; הטיפול בחריגות בתחומי התכנון והבנייה ותחזוקת הדירות בפרויקט דיור ציבורי להשכרה בבית שמש.

ליקויים משמעותיים בתחזוקת הדיור הציבורי

תקציר

מלאי הדיור הציבורי במדינה מונה כ-66,000 דירות (להלן - הדיור הציבורי); דירות אלה מושכרות בעד שכר דירה נמוך יחסית, בדרך כלל לשכבות אוכלוסייה שמצבן החברתי-כלכלי קשה. רוב הדירות נבנו בשנות החמישים והשישים של המאה העשרים, כאשר היה צורך לספק קורת גג לאלפי משפחות עולים. במשך השנים נפגעו דירות אלה מבלאי טבעי, מפגעי מזג האוויר, משקיעות קרקע ומתחזוקה לקויה.

חוק זכויות הדייר בדיור הציבורי, התשנ"ח-1998 (להלן - החוק), נועד להסדיר את הזכויות הבסיסיות של הדיירים בדיור הציבורי ואת חובת המדינה כלפי דיירים אלה. שר הבינוי והשיכון ממונה על ביצוע החוק, ובשנת 2000 הוא התקין תקנות על פיו (להלן - התקנות¹).

רוב הדירות בדיור הציבורי נמצאות בבעלות המדינה ומקצתן נמצאות בבעלות החברות לדיור ציבורי (להלן - חברות האכלוס או החברות) אשר רובן חברות ממשלתיות או ממשלתיות-עירוניות. חברה נוספת נמצאת בבעלות הסוכנות היהודית לארץ ישראל (להלן - הסוכנות). האחריות לדיור הציבורי מוטלת על משרד הבינוי והשיכון (להלן - גם המשרד), אשר אמור לפקח על הנעשה בחברות; החברות מנהלות את הדירות, והן

1 תקנות זכויות הדייר בדיור הציבורי, התשס"א-2000.

עומדות בקשר עם השוכרים שעמם הן חותמות על חוזה שכירות. מאידך היחסים בין משרד הבינוי והשיכון ובין החברות הוסדרו בחוזה ניהול שנחתמו אתן.

פעולות הביקורת

בחודשים מרס-ספטמבר 2009 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא תחזוקת הדיור הציבורי. בביקורת נבדקו, בין היתר, האופן שבו חברות האכלוס מיישמות את החוק ואת התקנות; המצב הפיזי של דירות ובניינים; פעילותה של ועדת החריגים, שהוקמה על פי התקנות כדי לטפל בעבודות תחזוקה חריגות; פעולות תחזוקת הדיור הציבורי; היבטים שונים של תכנון, בנייה ותחזוקה של דירות בפרויקט בית שמש. הביקורת נעשתה במשרד הבינוי והשיכון, בחברת עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ (בסניפים איילון, השרון ובית שמש) (להלן - עמידר), ובחברות חלמיש חברה ממשלתית עירונית לדיור לשיקום ולהתחדשות שכונות בתל אביב יפו בע"מ (להלן - חלמיש), פרזות חברה ממשלתית עירונית לשיכון ירושלים בע"מ (להלן - פרזות), שקמונה חברה ממשלתית-עירונית לשיכון הדיור בחיפה בע"מ (להלן - שקמונה) וחלד חברה ממשלתית עירונית לשיכון דיור ופיתוח בע"מ הפועלת באזור פתח תקווה (להלן - חלד). בדיקות השלמה נעשו בחברת עמיגור ניהול נכסים בע"מ (להלן - עמיגור) ובמחלקת ההנדסה של עיריית בית שמש.

עיקרי הממצאים

המצב הפיזי של הדירות

חברות האכלוס מבצעות פעולות תחזוקה בדירות. על מנת לעמוד על איכות התחזוקה בדק משרד מבקר המדינה, בסיועו של מהנדס בנייה, את המצב הפיזי של דירות ובניינים הנכללים במאגר הדיור הציבורי במרכז הארץ. הבדיקה אינה מהווה מדגם סטטיסטי. נבדקו 35 דירות שנבחרו באקראי: 27 מהדירות שנבדקו הן בניהול חברת עמידר, שש דירות בניהול חברת חלמיש, ושתיים בניהול חברת חלד; כמו כן נבדקו תשעה בניינים, שמונה בניהול של חברת עמידר ובניין אחד בניהול של חברת חלמיש.

ליקויים בדירות

ב-30 (כ-86%) מכלל 35 הדירות שנבדקו נמצאו ליקויי תחזוקה ובנייה. במרביתן (25) נמצא יותר מליקוי אחד. הליקויים שנמצאו במרבית הדירות מקורם בתחזוקה ירודה הן של הדיירים והן של חברות האכלוס או בבנייה לקויה.

ב-10 מהדירות שנבדקו נמצאו מפגעים העלולים לסכן חיי אדם - נזקי רטיבות קשים, מעקות ומדרגות לא בטיחותיים; ב-10 דירות נוספות נמצאו מפגעים חמורים, שאם לא יטופלו כראוי יוחרפו עד כדי סכנה לחיי אדם; ב-10 מ-30 הדירות האמורות נמצאו ליקויי תחזוקה אחרים המחייבים טיפול.

ליקויים בבניינים

בארבעה מבין תשעה בניינים שנבדקו נמצאו ליקויי בטיחות העלולים לסכן חיי אדם. בארבעה אחרים נמצאו ליקויים חמורים. מצבו של בניין אחד בלבד מכלל הבניינים שנבדקו היה סביר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי עמידר, בהיותה מופקדת על ניהול הדיור הציבורי, אחראית גם לבטיחות דייריהן ולשמירה על הרכוש ולא רק לתחזוקה שוטפת של הדירות. מצבם של ארבעת הבניינים כאמור (שלושה מהם בניהול חברת עמידר ואחד בניהול חלמיש) מחייב נקיטת צעדים דחופים ופעולה מתואמת מצד החברות והרשויות המקומיות, ומשרד הבינוי והשיכון לביצוע התיקונים הדרושים.

אי-קיום ביקורי בית סדירים לשם קבלת מידע על מצב הדירות

ביקורי בית של חברות האכלוס בבתיים של הדיירים אמורים לספק מידע רב הנוגע לתחזוקת הדירות והרכוש. על בסיס מידע זה, בין היתר, על החברות לקבוע סדרי עדיפות לביצוע תיקונים ולהכין תכנית לביצוען של עבודות תחזוקה.

משרד הבינוי והשיכון, כגוף האחראי לרכוש הציבורי, אמור להנחות את החברות כיצד לטפל בממצאי ביקורי הבית ולפקח על ביצועם. אולם למעט פיקוח שהתמקד בבדיקת זהות הדיירים, לא נמצא כי הוא עשה פיקוח כמתבקש על האופן שבו קיימו החברות ביקורי בית, בנושא מצבן הפיזי של הדירות, וכן הלקחים שהפיקו החברות מהביקורים.

ליקויים בדוחות של ביקורי הבית

רוב הדוחות מביקורי הבית שבדקה הביקורת אינם משקפים את מצב הדירות ולפיכך מתעורר חשש לגבי אמינותם.

היערכות חברות האכלוס בעקבות חקיקת החוק והתקנות

בהתאם לחוק קבע שר הבינוי והשיכון (להלן - השר) בתקנות מפרט לתחזוקה שוטפת של דירות ציבוריות (להלן - המפרט); לפי תקנות אלה היעדר פרט מפרטיו של אותו מפרט או פגם בדירה שמקורו בבלאי ייחשב לליקוי, ועל חברת האכלוס להתחיל בביצוע התיקון בדחיפות המתחייבת, ולא יאוחר מ-60 יום מיום שנודע לה על דבר הליקוי ולהשלימו בתוך פרק זמן סביר.

עם פרסומו של החוק, הנחה משרד הבינוי והשיכון את חברות האכלוס להיערך לביצוע החוק והתקנות על ידי הכנת נהלים מתאימים והטמעתם בתהליך העבודה השוטף של החברות; כמו כן היה עליהן להתאים להוראות החוק את החוזים שנחתמו בינן ובין שוכרי הדירות.

הבדיקה העלתה כי אין אחידות בין החוזים שחתמו החברות השונות עם דייריהן - חלקן אינן מזכירות בחוזים את הוראות החוק ואת התקנות שהותקנו על פיו ואחרות

מזכירות אותו באופן חלקי בלבד, אולם מאחר שמשרד הבינוי והשיכון לא ביצע מעקב בנושא הוא לא היה ער למצב האמור.

המפרט

המפרט שקבע השר כולל רשימה של פריטים שעל החברות להחליף או לתקן בהתאם לצורך. מדובר הן בפריטים הקשורים למערכת המים הדירתי; לאינסטלציה הסניטרית; למערכת החשמל; לנגרות ולאומיניום, הן בהעדר מרצפות או בפגם בטיחותי בהן והן בסדקים שנדרש לאטמם ולתקנם.

המפרט מצומצם ביותר וחסרים בו פריטים מהותיים כגון: תריסים, דלתות בין החדרים, אביזרים סניטריים, ברזים, ארונות מטבח, שיש וכיור מטבח, שבלעדיהם לא יכולים הדיירים לקיים רמת חיים סבירה.

ועדת חריגים

כאשר דיירי הדיור הציבורי מבקשים לשפץ את דירתם או להתקין בה אחד מהפריטים שאינם כלולים במפרט, מופנות בקשותיהם לוועדת חריגים של משרד הבינוי והשיכון.

בביקורת נבדקו באופן אקראי 28 בקשות של דיירים שהופנו לוועדת החריגים מתחילת שנת 2007 עד אמצע שנת 2009, ונמצאו ליקויים באופן שבו טיפלה הוועדה ב-26 (93%) מהן. בטיפול ב-20 מהבקשות היה יותר מליקוי אחד. שיעור כה גדול של ליקויים בטיפול בבקשות מלמד על תפקוד כושל של הוועדה.

1. הוועדה התכנסה לעתים רחוקות מהנדרש, ולעתים נאלצו הדיירים לחכות חודשים רבים למענה בנושא פנייתם; בדרך כלל לא נרשם בפרוטוקול מי נוכח בישיבות הוועדה; לעתים החלטות הוועדה לא היו ברורות או מנומקות; הדיון בשלוש בקשות עוכב עקב שיקולים לא רלוונטיים.

2. מאז הוקמה הוועדה לא פעל משרד הבינוי והשיכון להסדיר את אופן פעילותה באמצעות נוהל, אלא הסתפק בשליחת חוזרים, לעתים לא ברורים, לחברות האכלוס.

3. משרד הבינוי והשיכון לא ניצל את מלוא התקציבים שקבע לפעולות ועדת החריגים לשנים 2007 ו-2008, שממילא על פי אמות המידה שקבעה הוועדה היא מספקת פתרונות לבעיותיה של אוכלוסייה מצומצמת בלבד.

פעולות התחזוקה בחברות

משרד מבקר המדינה עשה בדיקה בכמה דירות שבניהולן של החברות עמידר, חלמיש, חלד ועמיגור, כדי לעמוד על האופן שבו טיפלו החברות בליקויים בדירות בשנת 2008 ועל מהירות טיפולן בליקויים. הועלה כי כמה חברות לא טיפלו כלל בחלק מהליקויים שהובאו לידיעתן ובחלק מהם הן טיפלו בתוך פרק זמן ארוך מהנקוב בחוק. עוד נמצא כי חלק מהחברות לא תיעדו כנדרש בתיקיהן את מועדי ההתחלה או הסיום של העבודות.

תחזוקת דירות בפרויקט בית שמש

בשנים 1998-2001 מימן משרד הבינוי והשיכון את בנייתן של 264 דירות בבית שמש (להלן - הפרויקט) שיועדו להשכרה לזכאים. אכלוס הדירות הסתיים בשנת 2003. עד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2009 מכר משרד הבינוי והשיכון 138 דירות במסגרת מבצעי המכירות שנועדו לעודד את דיירי השיכון הציבורי לרכוש את דירותיהם; בבעלות המדינה נותרו 126 דירות בפרויקט.

תפקיד ניהול השכרת הדירות ותחזוקתן נמסר לארבע חברות ניהול בזו אחר זו: באוקטובר 1999 - לפרזות, אחרי כן לשתי חברות פרטיות, ובפברואר 2008 - לעמידר, כלומר בתוך עשר שנים ניהלו את הפרויקט ארבע חברות. העברת הפרויקט לניהול עמידר בוצעה לאחר שחברות הניהול האחרות כשלו לדעת משרד הבינוי והשיכון בניהול הפרויקט, אף כי המשרד היה שותף לבחירתן.

בין ינואר 2000 למרס 2001, פרק הזמן שבו הועברו הדירות מהחברות הקבלניות לידי משרד הבינוי והשיכון, התגלו במבנים ובדירות פגמים רבים. במשך השנים התלוננו דיירים בפרויקט על מצב הדירות ועל ליקויים בעבודות הפיתוח לפני משרד הבינוי והשיכון ולפני גורמים שונים, כגון עיריית בית שמש וחברת פרזות. כמה תלונות של דיירים בפרויקט הוגשו גם לנציבות תלונות הציבור, ובעקבות כך בדק משרד מבקר המדינה את מצב הדירות בפרויקט ואת אופן ניהולן.

מצב הדירות והרכוש המשותף: 1. משרד מבקר המדינה בדק באופן אקראי 12 מבין 126 דירות שהושכרו ומצא שכולן פגומות: בתשע מהן נמצאו ליקויי בנייה (רטיבות וסדקים בקירות, ותחלופת אוויר בלתי נאותה). שלוש דירות נמצאו בלתי ראויות למגורים. ב-11 מהן נמצאו ליקויי תחזוקה (סימני רטיבות שהתייבשו, עובש, שקיעת ריצוף ומטבחים פגומים).

2. ברכוש המשותף בשני בניינים שנבדקו נמצאו ליקויי בנייה (צנרת מים דולפת, צנרת חשמל חשופה ואיטום פגום) וליקויי תחזוקה (נזקי רטיבות והיעדר דרכי גישה לגג לצורכי תחזוקה).

פעילות משרד הבינוי והשיכון לתיקון הפגמים: רק במרס 2007 בדק משרד הבינוי והשיכון ביסודיות את מצב הדירות והבניינים באמצעות מתכנן. בבדיקתו נמצאו ליקויים מהותיים בדירות ובשטחים ציבוריים. על פי אומדן שהגיש המתכנן בינואר 2008, עלות העבודות הדרושות לתיקון הליקויים מסתכמת בכ-4.8 מיליון ש"ח.

גם לאחר הכנת האומדן לא תקצב משרד הבינוי והשיכון את הטיפול בליקויים שבדירות ולא פעל לתיקונם, אף שבמקצתם יש כדי לסכן חיי אדם.

סדרי מסירת המבנים לידי חברת עמידר: משרד הבינוי והשיכון לא דיווח לחברת עמידר על הבדיקה, שכאמור ביצע באמצעות המתכנן, בעת שהעביר את הדירות לניהולה בפברואר 2008.

תחזוקה שוטפת: בעת שהועבר הפרויקט לניהול עמידר היו בו פגמים רבים מאחר שהליקויים המהותיים לא טופלו ביסודיות לפני שנמסרו הדירות לעמידר. אין בטיפולים ובתיקונים השוטפים שביצעה עמידר בדירות כדי לתקן את המעוות בפרויקט באופן יסודי.

סיכום והמלצות

1. תנאי הדיור של הדיירים בדיור הציבורי שתוארו לעיל הם חמורים וגורמים לפגיעה בכבוד האדם, נוסף על הנזק שנגרם לרכוש ועל החשש שתיגרם בגינם פגיעה גופנית עד כדי סיכון חיי אדם. משרד הבינוי והשיכון וחברות אכלוס לא עשו את המוטל עליהם, כל אחד בתחומו בכל הנוגע לשמירת נכסי המדינה ולא השכילו לדאוג לרווחתם של הדיירים הנמנים עם השכבות הפחות מבוססות בחברה.

לדעת משרד מבקר המדינה, משרד הבינוי והשיכון לא מילא כראוי את חובותיו השלטוניות ובהן חובתו לנהל בנאמנות ובאופן יעיל את הרכוש שבידו, תוך שמירה על הנכס ועל כספי ציבור שמושקעים בו תוך הימנעות מפגיעה בנזקקים. לעניין זה מציינ מפקר המדינה כי בית המשפט העליון, בשבתו כבג"צ, קבע מפי כבוד הנשיא, השופט אהרון ברק, כי "כבודו של האדם כולל בחובו... הגנה על מינימום הקיום האנושי... אדם הנאלץ לחיות בתנאים חמורים משפילים, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע".

המפרט אשר נקבע בתקנות, הכולל את הפריטים שדיירי הדיור הציבורי זכאים להחלפתם או לתיקונם בדירתם, אינו כולל פריטים מהותיים, שבלעדיהם אין הדיירים יכולים לקיים רמת חיים סבירה; אם הם מבקשים להתקין בדירתם אחד מפריטים אלה, עליהם לפנות לוועדת החריגים במשרד הפועלת על פי אמות מידה המאפשרות סיוע לאוכלוסייה מצומצמת בלבד ואינה מנצלת אפילו את מלוא התקציב המוקצב לה. מן הראוי שמנכ"ל משרד הבינוי והשיכון יפנה לשר על מנת שישקול לכלול במפרט שבתקנות פריטים חיוניים המאפשרים תנאי מחיה הולמים.

ההוצאות הנמוכות על תחזוקת הדירות במשך שנים רבות גרמו להידרדרות מצבן הפיזי. על המשרד לפעול בדחיפות כדי לעמוד על מצב התחזוקה של הדירות שבניהול החברות, לרבות על ידי ביצוע סקר, ועל פי תוצאותיו להכין תכנית עבודה ולהקצות משאבים שיבטיחו קורת גג סבירה לדיירי הדיור הציבורי.

על המשרד להכין לאלתר חוזה אחיד שימשש את כל החברות, תוך שימת דגש על הגינות החוזה, על זכויות הדיירים ועל מניעת קיפוחם על ידי החברות.

2. ממצאי הביקורת מלמדים על כשל מערכתי בטיפולו של משרד הבינוי והשיכון בפרויקט הדיור הציבורי בבית שמש, כמעט בכל שלביו: היעדר פיקוח נאות בעת בניית המבנים; קבלת מבנים פגומים מקבלנים; מסירת ניהול הדירות לארבע חברות בפרק זמן של כעשר שנים והיעדר פיקוח על חלקן; טיפול ממושך ובלתי מועיל בליקויים החמורים שהתגלו בפרויקט; חוסר פעילות שיטתית לגיוס תקציבים לטיפול יסודי באותם ליקויים חמורים. על משרד הבינוי והשיכון להקפיד על תקינותם של המבנים שמוסרים לו הקבלנים, לפקח על תיקון הליקויים שהתגלו ולתחזקם באופן שוטף וראוי למגורי בני אדם.



מבוא

מלאי הדיור הציבורי במדינה מונה כ-66,000 דירות (להלן - הדיור הציבורי); דירות אלה מושכרות בדרך כלל לשכבות אוכלוסייה שמצבן החברתי-כלכלי קשה, בעד שכר דירה נמוך יחסית. מרבית הדירות שבמלאי הדיור הציבורי נבנו בשנות החמישים והשישים של המאה העשרים, תקופה שבה היה צורך לספק קורת גג לאלפי משפחות עולים. במשך השנים נפגעו דירות אלה מבלאי טבעי, מפגעי מזג האוויר, משקיעות קרקע ומתחזוקה לקויה.

רוב הדירות בדיור הציבורי הן בבעלות המדינה, ומקצתן בבעלות החברות לדיור ציבורי (להלן - חברות האכלוס או החברות), אשר רובן חברות ממשלתיות או ממשלתיות-עירוניות. חברה נוספת היא בבעלות הסוכנות היהודית לארץ ישראל (להלן - הסוכנות). האחריות לדיור הציבורי מוטלת על משרד הבינוי והשיכון (להלן - גם המשרד), והוא אמור לפקח על ניהולו; החברות המנהלות את הדירות עומדות בקשר עם השוכרים שעמם הן חותמות על חוזה שכירות. היחסים בין משרד הבינוי והשיכון ובין החברות הוסדרו בדרך כלל בחוזה ניהול שנחתמו עמן. מדיניות ניהול הדיור הציבורי מושגת בין היתר על חוק זכויות הדיור הציבורי, התשנ"ח-1998 (להלן - החוק).

חברת הדיור הגדולה ביותר היא "עמידר", החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ" (להלן - עמידר), המנהלת כ-49,500 דירות בכל רחבי הארץ; השנייה בגודלה היא "עמיגור ניהול נכסים בע"מ" (להלן - עמיגור), שהיא חברת בת של הסוכנות, והיא מנהלת כ-13,000 דירות שכמחציתן בבעלות המדינה וכמחציתן - בבעלות הסוכנות. את יתרת הדירות מנהלות חברות ממשלתיות-עירוניות: "חלמיש חברה ממשלתית עירונית לדיור לשיקום ולהתחדשות שכונות בתל-אביב יפו בע"מ" (להלן - חלמיש) כ-1,600 דירות; "פרוזת חברה ממשלתית עירונית לשיכון ירושלים בע"מ" (להלן - פרוזת) כ-750 דירות; "שקמונה חברה ממשלתית-עירונית לשיכון הדיור בחיפה בע"מ" (להלן - שקמונה) כ-870 דירות; "חלד חברה ממשלתית עירונית לשיכון דיור ופיתוח בע"מ" הפועלת באזור פתח תקווה (להלן - חלד) כ-140 דירות.

בחודשים מרס-ספטמבר 2009 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא תחזוקת הדיור הציבורי. נבדקו, בין היתר, אופן היישום של החוק ושל התקנות שהותקנו על פיו; המצב הפיזי של דירות ובניינים; תחזוקת הדיור הציבורי; התקנת דודי שמש; פעילות ועדת החריגים שמונתה על פי התקנות כדי לטפל בעבודות תחזוקה חריגות; נושאי תכנון, בנייה ותחזוקה של דירות בפרויקט בית שמש. הבדיקה נעשתה במשרד הבינוי והשיכון, בחברות עמידר (בסניפים איילון, השרון ובית שמש); ובחברות חלמיש, פרוזת, שקמונה וחלד. בדיוק השלמה נעשו בחברת עמיגור ניהול נכסים בע"מ ובמחלקת ההנדסה של עיריית בית שמש.

פרסום החוק

בשנת 1998 נחקק החוק שמטרתו להסדיר את הזכויות הבסיסיות המינימליות של דיירי הדיור הציבורי ואת חובת המדינה כלפיהם. השר הממונה על ביצוע החוק הוא שר הבינוי והשיכון (להלן - השר), והוא רשאי להתקין תקנות לביצועו. תקנות זכויות הדיור הציבורי, התשס"א-2000, הותקנו בשנת 2000 (להלן - התקנות).

לפי החוק השר יקבע, בהסכמת שר האוצר, את סכומי ההשתתפות העצמית של הדייר בדיור הציבורי במימון תיקונם של הליקויים בדירה; ביצוע התיקון על ידי החברה מותנה בכך שהדייר ישלם את הסכומים שייקבעו. בשנת 2001 תיקן השר את התקנות באופן שנקבעו שיעורי ההשתתפות של הדייר בעלות התיקון.

בתקנות קבע השר מפרט לתחזוקה שוטפת של דירות ציבוריות (להלן גם - המפרט), אשר מחסור באחד הפריטים הכלולים בו או פגם באחד מאותם פריטים בשל בלאי ייחשב לליקוי. כמו כן נקבע

בסעיף 2(4) לחוק כי על חברת האכלוס להתחיל בביצוע התיקון בדחיפות המתחייבת, ולא יאוחר מ-60 יום מהיום שבו קיבלה תלונה על הליקוי, ולהשלימו בתוך פרק זמן סביר. עוד נקבע בתקנות כי לא יתוקן ליקוי בדירה שנגרם בשל זדון או בשל שימוש בלתי סביר, ואף לא ליקוי שמקורו בשינוי, בהוספה או בתיקון שביצע דייר בלא שקיבל מהחברה אישור מראש ובכתב לביצועם.

בשנת 2007 נעשה בחוק תיקון² ולפיו המפרט יכלול גם "חובה בדבר התקנת דודי שמש, בהסכמת השוכר בדירה ציבורית שבה ניתן להתקינו". כמו כן הוחלט כי השר יקבע, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, אמות מידה שלפיהן ייקבע סדר הקדימויות לעניין התקנת דודי שמש. התקנות הותקנו בינואר 2008.³

המצב הפיזי של הדירות

חברות האכלוס מבצעות פעולות תחזוקה בדירות. על מנת לעמוד על איכות התחזוקה של הדירות בדק משרד מבקר המדינה את המצב הפיזי של דירות ובניינים הנכללים במאגר הדירור הציבורי במרכז הארץ. הבדיקה אינה מהווה מדגם סטטיסטי. לצורך הבדיקה נעזר משרד מבקר המדינה בשירותי מהנדס בניין. נבדקו 35 דירות, שנבחרו באקראי ביישובים תל אביב-יפו, חולון, בת ים, פתח תקווה ובני ברק; 27 מהן בניהול חברת עמידר, שש דירות בניהול חברת חלמיש, ושתיים בניהול חברת חלד; כמו כן נבדקו תשעה בניינים (שמונה בניינים שבהם דירות בניהול עמידר ובניין אחד שבו דירות בניהול חלמיש).

ליקויים בדירות

ב-30 מ-35 הדירות שנבדקו נמצאו ליקויי תחזוקה ובנייה. במרביתן (25) נמצא יותר מליקוי אחד. הליקויים שנמצאו במרבית הדירות מקורם בתחזוקה ירודה הן של הדיירים והן של חברות האכלוס או בבנייה לקויה. להלן יפורטו הליקויים:

הליקוי השכיח ביותר בדירות הוא רטיבות שמקורה באיטום פגום או בצנרת פגומה; ליקוי זה נמצא ב-22 (כ-63%) מהדירות שנבדקו. אם הרטיבות אינה מטופלת בעוד מועד, הדבר גורם להיווצרות ליקויים נוספים כגון התפוררות קירות, קורוזיה של עמודים ופגיעה במערכת החשמל, ואף לערעור יסודות המבנים ולסיכון חיי אדם.

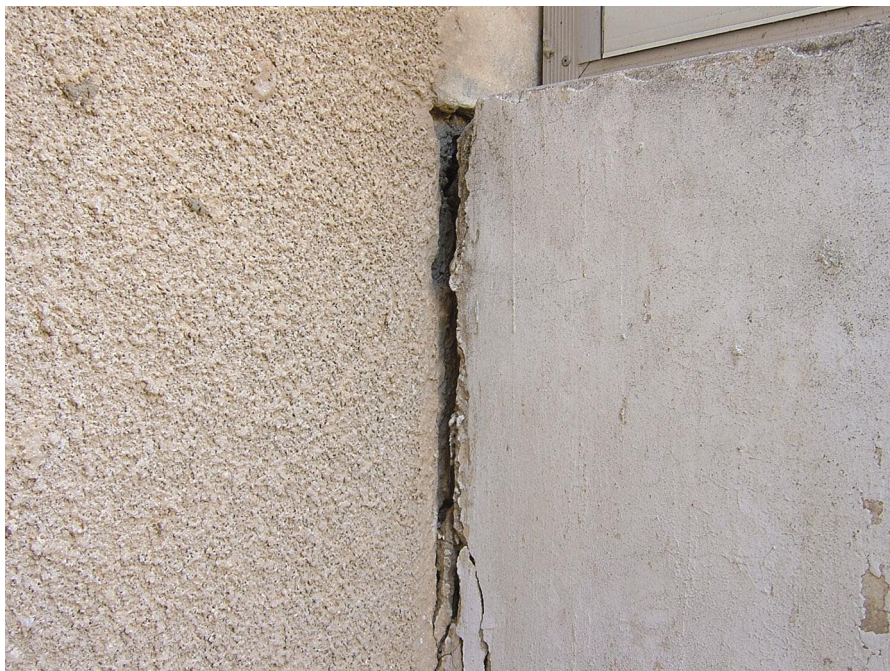
ליקויים נפוצים פחות הם: רצפות שקועות או חלונות ודלתות פגומים - ב-20 מהדירות שנבדקו; ארונות מטבח הרוסים, סדקים בקירות או מעקות מסוכנים - בעשר מהדירות שנבדקו.

את הליקויים שמצא המהנדס בדירות סיווגה הביקורת לשלוש קטגוריות לפי מידת חומרתם:

1. מפגעים חמורים במיוחד המסכנים חיי אדם.
2. מפגעים חמורים, שאם לא יטופלו כראוי יורע מצבם עד כדי סיכון חיי אדם.
3. ליקויי תחזוקה אחרים.

להלן מספר תמונות המציגות ליקויים בתחזוקת דירות ובניינים:

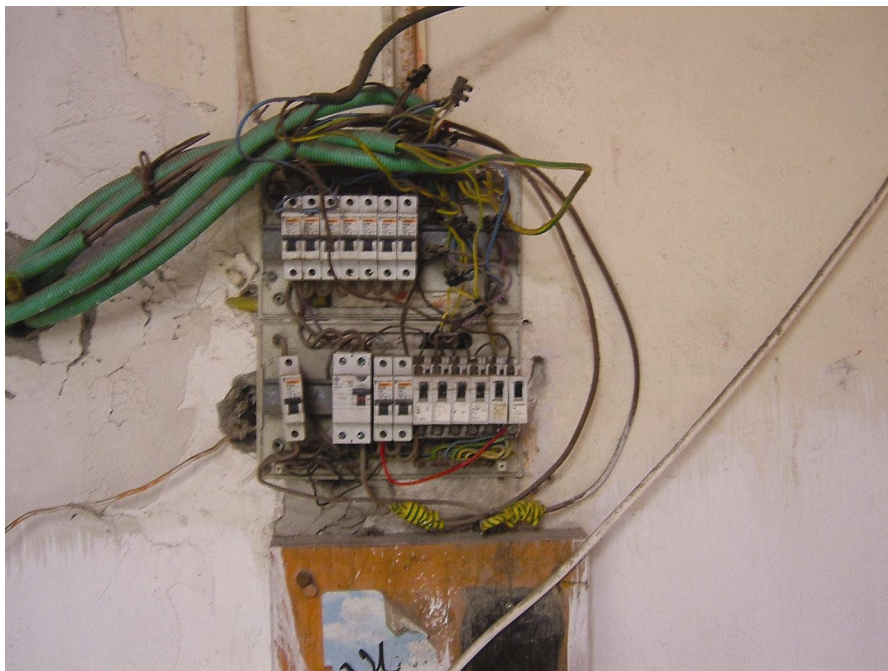
2 חוק זכויות הדייר בדירור הציבורי (תיקון מס' 2), התשס"ז-2007.
3 תקנות זכויות הדייר בדירור הציבורי (קדימות בהתקנת דודי שמש), התשס"ח-2008.



סדקים קונסטרוקטיביים קשים המעידים על הינתקות המרפסת מהבניין ושקיעתה



נזקים קשים וריקבון בגב ארון המטבח עקב דליפות מסיביות של מים מהכיור



ארון חשמל פרוץ וחיבורים מאולתרים וגלויים שהם הגורמים למפגעים בטיחותיים



שקיעות ניכרות של ריצוף עקב היעדר תשתית בקיר חיצוני



מדרגות לולייניות צפופות וגבוהות. בשל המרווחים הגדולים בין סורגי המעקה התוחם את המדרגות אין המעקה בטיחותי, והוא אף מסוכן לשימוש



תקרת חדר נמצאת במצב התפוררות עקב רטיבות במשך שנים, עד כדי יצירת מפגעים בטיחותיים המסכנים את דיירי הדירה



דליפות מתמשכות של מי ביוב המחלחלים לכיוון היסודות הגורמים לקילופים קשים בתחתית הקירות



משקוף הדלת ניתק ממקומו והדלת אינה מתפקדת

מפגעים חמורים במיוחד המסכנים חיי אדם

בעשר מהדירות שנבדקו - שבע בעמידר ושלוש בחלמיש - נמצאו מפגעים שמקורם בנוזקי רטיבות קשים המסכנים חיי אדם ובמדרגות לא בטיחותיות. להלן דוגמאות:

1. בדירה בשכונת קריית שלום בתל אביב-יפו שבניהול חברת חלמיש נמצאו נזקים קשים לרבות פגיעה ביציבותה עקב רטיבות: באגף המרכזי הריצוף והמחיצות שוקעות עקב מים הכלואים מתחת לריצוף שמקורם בדליפות צנרת. באגף הדרומי של הדירה נוצרו סדקים קשים בקירות ובכלל זה בקורה נושאת ובתקרה, עקב חלחול מי גשמים. הריצוף במרכז הסלון התרומם ממפלס הרצפה לאורך ציר מרכזי באופן שיש בו כדי ליצור מכשול ומפגעי בטיחות. מקורם של הליקויים הוא בהיעדר תחזוקה נאותה ושוטפת.

משרד מבקר המדינה הפנה לעיריית תל אביב-יפו, בנובמבר 2009, את ממצאי הביקורת שהועלו לגבי הדירה האמורה השוכנת בתחום השיפוט שלה. סמנכ"ל לתכנון בעירייה מסר למשרד מבקר המדינה בתגובתו מאותו חודש כי הבניין שבו נמצאת הדירה הוכרז ביולי 2009 כמבנה מסוכן, וכי הודעה על כך נמסרה לחלמיש ולדייר.

בתגובת חברת חלמיש למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 נאמר כי היא קיבלה חוות דעת הנדסית משלה, ולפיה יש לפנות את הדירה כדי שלא לסכן את הדיירים, וכי בעקבות כך היא פנתה למשרד הבינוי והשיכון לצורך אישור מימונה של שיקום הדירה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לא ניתן להמשיך לאכלס את הדירה ללא פתרון יסודי של בעיות הרטיבות וביצוע הפעולות ההנדסיות לשיקום יציבותה של הדירה ועל חלמיש, משרד הבינוי והשיכון והעירייה לנקוט את כל הצעדים לשם פינוי הדיירים לשם ביצוע התיקונים.

2. בדירה דו-קומתית בניהול חברת חלמיש בשכונת התקווה בתל אביב-יפו נמצאו מדרגות ולוייניות צפופות וגבוהות המתוחמות על ידי מעקה שנשקפת בגינו סכנה בשל היותו מועד לנפילה ובשל המרווחים הגדולים בין סורגיו. גם המדרגות החיצוניות נמצאו מסוכנות: הרווחים בין המדרגות בלתי אחידים בגלל שקיעתן; שברים במדרגות כוסו בלוחות שאפשר להחליק עליהן.

בתגובתה של חברת חלמיש למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 נאמר כי היא תפעל בהקדם לתיקון הליקויים בדירות. היא הודיעה גם כי בכמה מקרים לא הסבו הדיירים את תשומת לבה לליקויים בעוד מועד, ועקב כך החמירו הליקויים ונוצרו מפגעים בטיחותיים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לו קיימה החברה ביקורי בית על פי דרישת משרד הבינוי והשיכון (כמפורט להלן) הייתה גדלה הסבירות שתגלה את הליקויים ותטפל בהם בעוד מועד.

3. הזנחה ממושכת של גג הבניין שבו שוכנת דירה אחרת בתל אביב-יפו שבניהול חלמיש גרמה לחדירת מי גשמים לדירה ויצרה מפגעים בטיחותיים.

חברת חלמיש הודיעה בתגובתה מדצמבר 2009 כי היא תפנה אל נציגות הבית המשותף בדרישה לבצע את איטום הגג.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על החברה ועל הרשות המקומית לפעול למען בטיחות הדיירים, ולשם כך ראוי היה שינקטו צעדים שיאפשרו לבצע את העבודות הדרושות (ובמקביל להתחשבן עם הדיירים שאינם דיירי חלמיש).

4. בדירה שמונהלת חברת עמידר בחולון נמצאו רטיבות ועובש שמקורם כחדירת מי גשמים דרך סדקים קשים בקירות החוץ וכן רטיבות הכלואה מתחת לריצוף שמקורה בדליפות צנרת. יש צורך לבצע פעולות חיזוק לייצוב הבניין ולשיקום המעטפת החיצונית שלו תוך תיקון הסדקים וביצוע האטימות הנדרשות.

בתגובתה של עמידר למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 היא הודיעה כי בביקור בדירה היא התרשמה כי מצבה תקין, כי היא משופצת היטב וכי אין בה סימני רטיבות או עובש, שלא לפי דוח משרד מבקר המדינה. עוד הודיעה עמידר כי "בבדיקה מחוץ לדירה נמצא שהדיירת התקינה צינור השקיה לא תקני באופן רשלני המתזז מים על הקיר החיצוני הצפוני שגורם להתקלפויות בטיח ונזק למבנה"; מאידך הודיעה עיריית חולון למשרד מבקר המדינה כי המבנה מסוכן ודרשה שעד תחילת מרס 2010 תבצע עמידר עבודות למניעת הסכנה (ראו גם בהמשך, בפרק על ליקויים בבניינים).

מפגעים חמורים שבהיעדר טיפול ראוי יוחרפו עד כדי סיכון חיי אדם

בעשר דירות שנבדקו - שבע בעמידר, שתיים בחלד ואחד בחלמיש - נמצאו מפגעים חמורים כגון דליפות צנרת, היעדר חלונות ואיטום לקוי, שאם לא יטופלו כראוי יוחרפו ועלולים לסכן חיי אדם.

חברת חלד מסרה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2009 כי בשתי דירות שבניהולה היא מבצעת תחזוקה ושיפוצים לעיתים קרובות, וכי הליקויים הרבים שבדירות אלה מקורם בדיירים. החברה לא העבירה אסמכתאות לטענותיה.

לגבי מרבית הדירות שנבדקו בעמידר הודיעה החברה בתגובתה למשרד מבקר המדינה כי היא לא מקבלת את ממצאי הביקורת שמהם עולה כי יש בדירות רטיבות, סדקים או סימני עובש; עם זאת, החברה טענה כי חלק מהליקויים האמורים מקורם בכך שהדיירים אינם מתחזקים את הדירות כראוי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי חברות האכלוס אחראיות לכלל ליקויי התחזוקה ולפיכך הן נדרשות, במידת הצורך, לנקוט צעדים הנקובים בחוזה השכירות שנחתם עם הדיירים, אם אכן הדיירים גרמו לליקויים אלה.

ליקויי תחזוקה אחרים

ב-10 מבין 30 הדירות שנבדקו - שמונה בעמידר ושתיים בחלמיש - נמצאו ליקויי תחזוקה המחייבים טיפול, לדוגמה שקעים קלים בריצוף, חלונות או דלתות פגומים, קילופי צבע עקב רטיבות ולחץ מים נמוך בצנרת.

ליקויים בבניינים

בארבעה (בניין אחד שבו דירות בניהול של חלמיש ושלושה בניינים שבהם דירות בניהול של עמידר) מתשעה הבניינים שנבדקו נמצאו ליקויי בטיחות העלולים לסכן חיי אדם. בארבעה אחרים נמצאו ליקויים חמורים. מצבו של אחד הבניינים היה סביר. להלן פרטים:

הבניינים הלקויים מהבחינה הבטיחותית

1. בבניין שבניהול חברת חלמיש ביפו נמצאו סדקים עמוקים בקירות החוץ, חדירה מסיבית של מי גשמים לדירות ולחדר המדרגות ומפגעי יציבות קשים. נשקפת סכנת קריסה ונשירה של חלקי המבנה.

2. בבניין בחולון שבו כמה דירות בניהול חברת עמידר, צנרת דלוחין⁴ וביוב מותקנת באופן גלוי על קירות חיצוניים ומרביתה במצב התפוררות מתקדם, מי ביוב פורצים דרך הסדקים; סדק המסכן את יציבות המבנה חוצה את הבניין ונמצאה נשירת גושי בטון.

3. בבניין אחר בחולון, שבו מנהלת עמידר כמה דירות, נמצאו סדקים עמוקים בקירות חיצוניים הגורמים לפגיעה ביציבות הבניין; מי גשם גורמים לקרוזיה של מוטות ברזל ומסכנים את יציבותו של הבניין. נשקפת סכנה של נשירת בטון מקירות הבניין.

4. בבניין בבת ים שבו דירות בניהול עמידר נמצאו סדקים קונסטרוקטיביים⁵ בחיבור המרפסת וסדקים בקיר חיצוני; מי גשם מחלחלים לכיוון היסודות וגורמים לתזוזות ולהיווצרות סדקים.

אשר לבניין שבתחומי העיר תל אביב-יפו הודיע סמנכ"ל לתכנון בעירייה בנובמבר 2009 למשרד מבקר המדינה כי בעקבות ממצאי הביקורת נעשתה בדיקה במקום ונמצא כי "אכן קיימים ליקויים בטיחותיים בבניין ובשל כך יוכרו כמבנה מסוכן... הודעה על כך תופנה לכל בעלי הבניין".

חברת חלמיש הודיעה בתגובתה מפברואר 2010 כי היא הסירה מהבניין את חלקי המבנה הרופפים שעמדו בסכנת נשירה, ופנתה למשרד הבינוי והשיכון בבקשה לאשר לה תקציב לביצוע השיפוצים הדרושים.

בתגובת מהנדסת העיר חולון למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2009 נאמר כי היא פנתה לחברת עמידר ומסרה לה כי המהנדס המתמחה במבנים מסוכנים מטעמה קבע שהבניינים הם מבנים מסוכנים ולפיכך נדרשת החברה, לפי חוק עזר לחולון (מבנים מסוכנים), התשס"ג-2003, לבצע בהם עבודות למניעת הסכנה הנשקפת בגינם עד תחילת ינואר 2010, שאם לא כן תבצען העירייה בעצמה ותגבה ממנה את הוצאות הביצוע.

האחראי למבנים המסוכנים בעירית בת ים הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2009 כי בשל מצב העמודים והתקרה בבניין שנבדק נשקפת סכנה לשלומם של הדיירים ושל עוברי אורח. הוא הודיע גם כי העירייה שלחה לדיירי הבניין דרישה לפעול ללא דיחוי לשיקום המבנה.

חברת עמידר מסרה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2009 כי דייריה אינם רוב בבניינים האמורים, וכי היות שחלק מהליקויים המפורטים בדוח טעונים טיפול יסודי, כגון תיקון ניקוז או חיזוקי יסודות במבנה, אין החברה אחראית לטיפול בהם במסגרת התחזוקה השוטפת. עוד מסרה החברה בתגובתה שהיא תבקש ממשרד הבינוי והשיכון להקצות לה תקציב מתאים לתיקון הליקויים המפורטים בדוח.

4 מים מזוהמים המפונים לאחר השימוש מהמקלחת, מהכיורים וכו'.

5 סדקים שמסכנים את יציבות הבניין.

משרד מבקר המדינה מעיר כי עמידר, בהיותה מופקדת על ניהול הדיור הציבורי, אחראית גם לבטיחות דייריה ולשמירת הרכוש, ולא רק לתחזוקה שוטפת של הדירות.

מצבם של ארבעת הבניינים שתוארו לעיל מסכן לכאורה חיי אדם, והדבר מחייב נקיטת צעדים דחופים ופעולה מתואמת מצד החברות, הרשויות המקומיות ומשרד הבינוי והשיכון לביצוע התיקונים הדרושים.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי בעקבות מכירת הדירות של הדיור הציבורי, נוצר מצב שבו דיירי הדיור הציבורי כבר אינם רוב במרבית הבתים שאותם ניהלו בעבר חברות האכלוס; נוסף על כך רוכשי הדירות אינם יכולים להתמודד עם תחזוקת הרכוש המשותף. על המשרד להעלות את הנושא לפני שר הבינוי והשיכון ובמידת הצורך לפני הממשלה כדי להתמודד עם הסוגיה ובכלל זה לגבש תכנית ביצוע שתלווה בהקצאת משאבים מתאימים לטיפול בבניינים (דוגמת תכנית שיקום השכונות).

בניינים שנמצאו בהם ליקויים חמורים שאם לא יטופלו עלולים לסכן חיי אדם

ארבעה בניינים בפתח תקווה (שבהם דירות בניהול עמידר) נמצאו במצב חמור בשל נזקי רטיבות שגרמו לספיגת מים לעומק הבניינים, לקילופי טיח ולכתמי עובש. באחד מבניינים אלה גרמו המים לקורוזיה של מוטות בטון ולהתפוררות הבטון; חלחול המים לכיוון היסודות גורם לתזוזתם ולסדקים באלמנטים נושאים⁶. בבניין אחר מבין הארבעה תזוזת אלמנטים טרומיים בחדר מדרגות גורמת לקריעת האיטום, ומי הגשמים המחלחלים דרך התפר גורמים נזקים בייחוד לתקרת חדר המדרגות והפיר. בשניים מבין ארבעה בניינים נמצאו בחדרי המונים שוחות דלוחין פתוחות שגורמות למפגע תברואתי קשה. ככל ארבעת הבניינים נמצאו הפרשי גובה בין המרצפות בכניסה עקב שקיעתן, ויש בכך משום מפגע בטיחותי.

נוסף על ליקויים שמקורם בתחזוקה לקויה נמצאו בבניינים האמורים ליקויי בנייה חמורים: שקיעת מרצפות בכניסה עקב תשתית לקויה, פגמים בחיבור אלמנטים טרומיים, איטום לקוי וסדקים עמוקים בקירות חיצוניים הפוגעים בביטחון הבניינים.

אי-טיפול נאות ותחזוקה לקויה במשך שנים גרמו להידרדרות קשה במצב הבניינים האמורים. היעדר טיפול בליקויים יחריף את מצב הבניינים ועלול לסכן חיי אדם.

לגבי שתי כניסות של הבניינים האמורים שבהם דיירי עמידר הם רוב הודיעה החברה בתגובתה מדצמבר 2009 כי היא תבצע תיקון יסודי, ובמסגרתו היא תטפל בריצוף, בשבילים, בכניסה, בחדרי המדרגות ובתיקוני טיח.

משרד מבקר המדינה מעיר כי המצב שבו עמידר (או חברת אכלוס אחרת) אינה מטפלת בכל הבניינים שבהם נמצאו ליקויים, שיש בהם דיירים שלה, אולם הם אינם מהווים את רוב הדיירים, עלול לגרום להידרדרות במצבם של הבניינים.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד הבינוי והשיכון לבחון בהקדם פתרונות למצב המתואר, ובהם מעורבות הרשויות המקומיות ושינוי חוזה הניהול בינו ובין החברות, כך שייקבע הסדר לטיפול בבניינים בהם אין רוב לדיירי חברת האכלוס.



בתגובת עמידר מפרוואר 2010 צוין, כי "מרכיב מרכזי עליו מתבססת עבודת עמידר מתמקד בחוזה ניהול המסדיר את מערכת היחסים בין חברת עמידר למשרדי ממשלה. חוזה ניהול מגדיר את תחומי האחריות של חברת עמידר...".

אכן, על פי חוזה הניהול בין עמידר ובין משרד הבינוי והשיכון, החברה מתחייבת לבצע בנכסים שבניהולה עבודות אחזקה שוטפת על פי הסל המפורט בתקנות.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שעמידר, שהיא החברה הגדולה ביותר מבין חברות האכלוס המנהלות והמתחזקות את הדיוור הציבורי, המשמשת כזרוע הביצוע של משרד הבינוי והשיכון, לא תראה בקיום חוזה הניהול בינה לבין המשרד מיצוי כל חובותיה. משנוכחה עמידר שחוזה הניהול אינו כולל את הפעולות שיש לדעתה לבצע במסגרת תחזוקת הדירות והרכוש המשותף, והדבר מביא להתדרדרות מצב הנכסים, היה עליה להביא זאת לידיעת המשרד, ולפעול לשינוי המצב. בד בבד, ראוי כי גם משרד הבינוי והשיכון יבחן כיצד לשפר את תחזוקת הבניינים, לרבות בחינת הצורך לשנות את חוזה הניהול בינו ובין החברה.

אי-קיום ביקורי בית סדירים לשם קבלת מידע על מצב הדירות

ביקורי בית (שהחברות נוהגות לכנותם "ביקורי מעגל") של חברות האכלוס בבתיים של הדיירים אמורים להתבצע פעם בשנה ולספק מידע בנוגע לתחזוקת הדירות והרכוש. על בסיס מידע זה, בין היתר, על החברות לקבוע סדרי עדיפות לביצוע תיקונים ולהכין תכנית לביצוען של עבודות התחזוקה.

בשל חשיבות ביקורי הבית החליטה ועדת חריגים (ראו להלן) בישיבותיה בדצמבר 2001 ובמרס 2002 כי בביקורי הבית של חברות האכלוס ייבדק מצבן הפיזי של הדירות.

1. לחברות עמידר ועמיגור נוהל המסדיר קיום ביקורי בית; אולם לחברות האחרות אין נוהל בנושא זה.

2. הביקורת העלתה כי החברות אינן מקיימות ביקורי בית באותה תדירות. חברות עמידר, עמיגור, חלמיש וחלד, מקיימות ביקורי בית פעם בשנה, שקמונה - פעם בשנתיים, ואילו חברת פרזות לא קיימה כלל ביקורי בית בשנים 2007-2008.

3. החברות אינן מבצעות את ביקורי הבית במתכונת אחידה. בטפסים שבהם משתמשות עמידר, עמיגור וחלמיש לציון ממצאי ביקורי הבית נכללים, בין היתר, סעיפים המפרטים את התחומים שבהם נדרשת תחזוקה, כגון: הריצוף, דלת הכניסה, ודוד המים החמים, ועל יד כל סעיף על נציג החברה לתאר את מצב התחזוקה באותו תחום ואת הליקוי בתחזוקה, ולציין אם התחזוקה אכן

לקויה ומהי מידת דחיפותו של התיקון. כמו כן עליו לרשום בטופס כל ליקוי חמור שהתגלה. בטופס של חברת שקמונה אין מקום שבו יכול נציג מטעם החברה לדווח על הליקויים בתחום התחזוקה, חוץ מאשר בשורה המיועדת ל"התרשמות כללית של הסוקר".

בבדיקה בחברות עמידר וחלמיש נמצאו טפסים שמולאו ברשלנות, בכתב בלתי קריא ולעתים ללא פרטים המאפשרים לקבוע את מידת דחיפותו של התיקון.

משרד הבינוי והשיכון, כגוף האחראי לרכוש הציבורי, אמור להנחות את החברות כיצד לטפל בממצאי ביקורי הבית ולפקח על ביצועם. אולם למעט פיקוח שהתמקד בבדיקת זהות הדיירים, לא נמצא כי הוא עשה פיקוח כמתבקש על האופן שבו קיימו החברות ביקורי בית, בנושא מצבן הפיזי של הדירות, וכן הלקחים שהפיקו החברות מהביקורים.

ליקויים בדוחות של ביקורי הבית

לגבי 21 מ-27 דירות שבניהול עמידר שבהן מצא משרד מבקר המדינה ליקויים, משרד מבקר המדינה השווה בין ממצאי בדיקתו לממצאי ביקורי בית שקיימה החברה. השוואה דומה נעשתה גם לגבי אחת הדירות שבניהול חברת חלמיש.

1. בבדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי ב-11 דירות שבניהול חברת עמידר היו פגמים חמורים ואף פגמים בטיחותיים, ואף על פי כן בדוחות רכזי החברה שבהם הוצגו ממצאי הבדיקה באותן הדירות צוין כי מצבן תקין או כי נמצאו בהן ליקויים קלי ערך⁷. למשל, לגבי דירה בפתח תקווה ציין רכז החברה בדוח ביקור בית שהתקיים בפברואר 2008 כי מצבה תקין. בבדיקת משרד מבקר המדינה באוגוסט 2009 נמצאה רטיבות רבה הכלואה מתחת לריצוף, אשר גורמת לרטיבות בחלק התחתון של הקירות ולריקבון משקופי הדלתות, וכן לקילופי טיח קשים מהקירות בכל הדירה; כמו כן נמצאה הזנחה ממושכת של דליפות צנרת; מפגעים תפקודיים קשים אלה אינם מאפשרים מגורים בדירה. בדירה אחרת בפתח תקווה, שלגביה ציין רכז החברה שביקר בה ביולי 2008 שמצבה תקין, נמצאה בבדיקה של משרד מבקר המדינה רטיבות ניכרת שמקורה בדליפות מצנרת חדר הרחצה.

רק לגבי דירה אחת נמצא כי הרכז של עמידר ציין בטופס ביקור בית את הליקוי שהועלה בבדיקת משרד מבקר המדינה.

2. הבדיקה בחברת חלמיש העלתה כי בדירה אחת נמצאו ליקויים בטיחותיים שלא צוינו בדוח מביקור הבית. בבדיקת משרד מבקר המדינה בחברה נמצא כי השימוש במדרגות החיצוניות מסוכן; דליפת מים במרפסת; וחדירת מים לחדר השינה עקב היעדר טיח.

יוצא כי רוב הדוחות מביקורי הבית שקיימו החברות אינם משקפים את מצב הדירות, ולפיכך מתעורר חשש לגבי אמינותם.

7 החברות קיימו ביקורי בית בשנים 2008 ו-2009; בבדיקת משרד מבקר המדינה התקיימה בחודשים אוגוסט-ספטמבר 2009.

הוצאות תחזוקה

משרד מבקר המדינה ריכז נתונים בדבר הוצאותיהן של החברות על תחזוקת הדיור הציבורי בכל אחת מהשנים 2006-2008. רוב ההוצאות היו בגין השיפוצים והתיקונים שביצעו החברות, על פי המפרט שנקבע בתקנות, על פי החלטות ועדות חריגים וגורמים אחרים, ומקצתן בגין הטיפול ברכוש המשותף (זיפות וסידור גגות, תיקונים בחדרי מדרגות וכו').

על פי הנתונים ובהתחשב במלאי הדירות שהיה בידי כל אחת מהחברות בשנים האמורות, עשה משרד מבקר המדינה חישוב לגבי ההשקעה השנתית הממוצעת של כל אחת מהחברות בדירה.

בטבלה שלהלן מובאים נתונים בדבר ממוצע תלת-שנתי של הוצאות התחזוקה לדירה שחושבו על פי הוצאות שהשקיעה כל אחת מהחברות בכל אחת מהשנים 2006-2008:

ממוצע תלת-שנתי של הוצאות התחזוקה (בש"ח)	החברה
2,135	עמיגור
* 2,110	שקמונה
1,610	פרזות
1,410	חלמיש
1,310	עמידר
** 1,140	חלד

* הוצאות חברת שקמונה על תחזוקת הדירות בשנים 2007-2008 גדולות בשיעור ניכר (בסך של כ-2.1 מיליון ש"ח) מהוצאותיה בשנים הקודמות בשל עבודות שעשתה בדירות במסגרת תחזוקת דירות בעקבות סקרי נכסים שביצעה.

** בניכוי הוצאה חריגה בגין שרפת דירה בשנת 2007, ההוצאה הממוצעת בפועל קטנה בהרבה ומסתכמת בכ-730 ש"ח.

מן הנתונים שבטבלה עולה כי החברות השונות נבדלות זו מזו במידה ניכרת בהשקעתן התלת-שנתית הממוצעת בתחזוקת דירה: ההשקעה הנמוכה ביותר הייתה של חברת חלד, ואילו ההשקעה הגבוהה ביותר - שהייתה כמעט כפולה מזו של חברת חלד - הייתה של חברת עמיגור. בביקורת לא נמצא שמשרד הבינוי והשיכון נתן דעתו על הפער הגדול בין הוצאותיהן של החברות השונות על תחזוקת דירה.

במשך שנים רבות ההוצאות הנמוכות יחסית על תחזוקת הדירות גרמו להידרדרות מצבן הפיזי. על משרד הבינוי והשיכון לפעול בדחיפות לבדיקת מצב התחזוקה של הדירות שבניהול החברות, לרבות ביצוע סקר והכנת תכנית עבודה על פי תוצאותיו; כמו כן עליו לדאוג להקצאת משאבים בהתאם לכך. הפעולות האמורות נדרשות כדי להבטיח תנאי מגורים סבירים לדיירי הדיור הציבורי.

היערכות חברות האכלוס בעקבות חקיקת החוק והתקנות

כאמור, בהתאם לחוק קבע השר בתקנות מפרט לתחזוקה שוטפת של דירות ציבוריות כשהעדר פרט מפרטיו או פגם בו אשר מקורו בבלאי ייחשב לליקוי. עוד נקבע כי על חברת האכלוס להתחיל בביצוע התיקון בדחיפות המתחייבת, ולא יאוחר מ-60 יום מיום שנודע לה על הליקוי ולהשלטו בתוך פרק זמן סביר.

כבר בשנת 2000 פנתה מנהלת אגף נכסים ודיוור במשרד הבינוי והשיכון (להלן - מנהלת אגף נכסים), לחברות האכלוס והביאה לידיעתן את סעיפי החוק הרלוונטיים הנוגעים לנושא התחזוקה בדירות שבניהולן. היא הנחתה את החברות להיערך לביצוע החוק והתקנות שהותקנו על פיו באמצעות הכנת נהלים מתאימים והטמעתם בתהליך העבודה השוטף של החברות; הנהלים היו אמורים לעסוק הן בסוגי התיקונים הנכללים במפרט שבתקנות והן בלוחות הזמנים לביצועם, כנדרש בחוק. כמו כן היה על החברות לפעול לכך שהחוזים בינן ובין שוכרי הדירות יותאמו להוראות החוק. החברות התבקשו להגיש למשרד הבינוי והשיכון בתוך 14 יום את הנהלים, כדי שהמשרד יבדוק אם יש מקום לאשרם.

משרד מבקר המדינה בדק את אופן התפקוד של משרד הבינוי והשיכון ושל חברות האכלוס בנוגע ליישום ולאכיפה של ההנחיות האמורות הן לגבי הוצאת נהלים מתאימים והן לגבי עדכון החוזים סמוך למועד פרסומם של החוק.

הבדיקה העלתה כי משרד הבינוי והשיכון לא עקב אחר יישומן של הנחיותיו ובכך אפשר לחברות לפעול כל אחת על פי דרכה; נמצא כי מחצית החברות (חלמיש, חלד ופרזות) לא גיבשו נהלים כנדרש; נמצאו גם כשלים בנושא עדכון החוזים לפי לשון החוק ורוחו. להלן פרטים:

1. **נהלים:** מטרתו של נוהל בנושא תחזוקה היא להנחות את עובדי החברה כיצד לטפל בפניות הדיירים המתגוררים בדירות שבניהולן, על מנת להבטיח כי הטיפול בהן יהיה יעיל ומבוקר ואף יתועד; על הנוהל להגדיר את הפריטים שעל החברה לתקן או להחליף במסגרת התקנות ולפרט אילו גורמים בחברה אחראים לשלבי הטיפול השונים, לרבות לדיווח על פעילותם; לאופן יישום הפעולות הנדרשות במערכת הממוחשבת; לטיפול בחריגים בעקבות הגשת ערעורים מצד הדיירים ולחיובם בהשתתפות בעלות התיקונים.

(א) הבדיקה העלתה כי שלוש חברות (עמידר, עמיגור ושקמונה) מילאו אחר הוראות משרד הבינוי והשיכון והוציאו נהלים חדשים או עדכנו את הישנים.

(ב) חברות חלמיש, חלד ופרזות לא הוציאו או לא עדכנו נהלים בנושא התחזוקה בעקבות פרסום החוק והתקנות. בהיעדר נהלים מתקשה משרד הבינוי והשיכון לפקח על פעילות החברות בתחום זה ולקיים בקרה נאותה בעניינן, והדבר גם אינו מאפשר לחברות לפעול באופן תקין ויעיל. גם המשרד עצמו לא דאג שהנחייתו תיושם כנדרש.

חלמיש מסרה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2009 כי היא תפעל להכנת נהלים בנושא. חלד ציינה בתגובתה בנובמבר 2009 כי היא נמצאת בשלב כתיבתם של נהלים חדשים. גם פרזות הודיעה באוקטובר 2009 כי היא תרענן ותרחיב את נהליה בהתאם לממצאי הביקורת שהומצאו לה.

2. **חוזי שכירות:** זכויות הדיירים וחובותיהם מעוגנות בחוזי שכירות של חברות האכלוס עם דייריהן. חברות האכלוס נוהגות להחתים את שוכרי הדירות שבניהולן על נוסח של חוזה אחיד, כמשמעותו בחוק החוזים האחידים, התשמ"ג-1982: "נוסח של חוזה שתנאיו, כולם או מקצתם, נקבעו מראש בידי צד אחד כדי שישמשו תנאים לחוזים רבים בינו לבין אנשים בלתי מסוימים במספרים או בזהותם".

כיוון שבסוג כזה של חוזה לצד שקובע את נוסח החוזה יש יתרון בולט, החוק נועד להגן על הצד השני מפני תנאים מקפחים; אף בתי המשפט מוסמכים להתערב בחוזים כאלה כדי למנוע קיפוח. על החברות ועל דיירי הדיוור הציבורי חלות הוראותיו של חוק החוזים האחידים וכן הוראותיו של חוק זכויות הדייר בדיוור הציבורי.

(א) החוזים של שתי חברות אכלוס - חלד ושקמונה - לא שונו עם חקיקת החוק, והם מחייבים את הדייר, למרות לשונו המפורשת של החוק, "לשלם ולתקן על חשבונו בלבד כל נזק שייגרם למושכר תוך תקופת השכירות ואם לא יעשה כן, תהיה החברה רשאית לדרוש ממנו את ביצוע התיקונים תוך זמן שיקבע על ידה"; לפי החוזה, שוכר שלא ימלא את דרישת החברה כאמור, תהיה החברה רשאית לתקן על חשבונו את הנזק שנגרם.

חוזים אלה אינם מתיישבים עם החוק ועלולים לפגוע בדיירי הדיור הציבורי ובזכויותיהם על פי נורמות החלות על חברה ציבורית.

(ב) לפי החוזה של חברת פרזות עם הדיירים נדרש הדייר לתקן על חשבונו בלבד כל נזק שייגרם לדירה, וגם זאת שלא לפי הוראות החוק. עם זאת צירפה החברה נספח לחוזה המחיל את החוק על החוזה ומבטל את ההוראות אשר אינן מתיישבות עם הוראות החוק; תוכן הסעיפים הרלוונטיים של החוק והתקנות לא פורטו בנספח; בכך יצאה החברה כביכול ידי חובה מהבחינה הפורמלית, אך לא פעלה בהתאם לרוח החוק ולמהותו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על פרזות לתקן לאלתר את החוזה, למחוק את סעיפיו שאינם מתיישבים עם הוראות החוק, לנסח את החוזה מחדש באופן הוגן המבטיח את זכויות הדיירים ולחתום עם דייריה על חוזים חדשים בהתאם לכך.

(ג) אמנם החוזים של שלוש חברות (חלמיש, עמידר ועמיגור) מתייחסים לדבר קיומו של החוק, אך הם מציינים רק את מספרי הסעיפים שבו, הנוגעים ללוחות הזמנים של ביצוע עבודות התחזוקה. בחוזים לא מצוין אילו מפריטי המפרט אשר נקבע בתקנות זכאים הדיירים, לפי החוק, לדרוש מהחברות לתקן או להחליף.

עמידר מסרה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2009 כי בחוזים שייחתמו בעתיד עם הדיירים יפורטו הפריטים הנכללים במפרט אשר נקבע בתקנות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד הבינוי והשיכון והחברות האמורות להקפיד להחיל את החוזים החדשים גם על דיירים קודמים שעמם נחתמו החוזים הישנים שטרם עודכנו.



משרד הבינוי והשיכון לא ביצע מעקב בנושא החוזים הנחתמים בין חברות האכלוס לדיירים, ומכאן שלא היה ער לאי-האחידות בין החוזים של החברות השונות, דהיינו לכך שבחוזים של חלק מהחברות לא מוזכרות הוראות החוק והתקנות שהותקנו על פיו ואילו אחרות מזכירות אותן באופן חלקי בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד הבינוי והשיכון להכין לאלתר חוזה אחיד שישמש את כל החברות, תוך שימת דגש על הגינות החוזה, על זכויות הדיירים ועל מניעת קיפוחם על ידי החברות. יש לנסח את החוזים עם הדיירים באופן ברור, קריא, ידידותי ושווה לכל נפש.

המפרט

1. שר הבינוי והשיכון קבע בתקנות מפרט לתחזוקה שוטפת של דירות ציבוריות במשך תקופת השכרתן בהשכרה ציבורית; היעדר פריט בדירה הציבורית שבה מתגורר הדייר או פגם בפריט ייחשבו לליקוי. המפרט כולל - מערכת מים דירתית (צנרת לאספקת מים, למעט סוללות וברזי מים, וכן אביזרי חיבור או הסתעפות ומתקני מקלחת, לרבות ברזים), מלוא רכיבי צנרת המים החמים, לרבות אביזרי חיבור או הסתעפות, ודוד חימום; אינסטלציה סניטרית - צנרת דלוחין וצנרת שופכין; מערכת החשמל - לוח חשמל וחיווט; נגרות ואלומיניום - דלת כניסה, חלונות חיצוניים, למעט זגוגיות; היעדר מרצפות או פגם בטיחותי בהן וכן איטום ותיקון סדקים - איטום ותיקון סדקים, מרווחים ותפרים בגג ובקירות, לרבות בחיפוי קירות הצפויים להרטבה, היעדר אריחים בקירות או ברצפת חדרי רחצה ושירותים או שקע בהם, איטום ותיקון סדקים ומרווחים כגון בין כיור ובין משטח שיש; פגמים ביציבות של מעקות, סורגים, מסתורי כביסה, מחיצות ודלתות פנימיות.

עם זאת המפרט אינו כולל פריטים רבים ובהם: תריסים, דלתות בין החדרים, אביזרים סניטריים, ברזים, ארונות מטבח, שיש וכיור מטבח.

משרד מבקר המדינה מעיר כי המפרט לוקה בחסר, והפריטים הכלולים בו אינם בהם כדי להבטיח לדיירי הדיור הציבורי רמת חיים סבירה תוך שמירה על כבודם. בשל דלותו של המפרט עלולים להימצא בדירות ליקויים חמורים. ראוי שמנכ"ל משרד הבינוי והשיכון יפנה לשר על מנת שישקול לכלול במפרט שבתקנות פריטים חיוניים החסרים בו.

בית המשפט העליון, בשבתו כבג"צ, קבע מפני כבוד הנשיא, השופט אהרון ברק, כי "כבודו של האדם כולל בחובו... הגנה על מינימום הקיום האנושי...; אדם הנאלץ לחיות בתנאים חומריים משפילים, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע"⁸.

2. בדצמבר 2008 הקציב משרד הבינוי והשיכון לחברות עמידר ועמיגור סך של 1.3 מיליון ש"ח לתיקון או החלפה של ארונות מטבח, אולם לשאר החברות הוא לא הקציב כל סכום למטרה זו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד הבינוי והשיכון לחלק את התקציב לכל החברות, ובהתחשב במצב הדירות שהן מנהלות.

ועדת החריגים

1. על פי התקנות מינה שר השיכון בינואר 2001 את חברי ועדת החריגים (להלן גם - הוועדה). ליו"ר הוועדה מונתה מנהלת אגף נכסים במשרד, גב' שרה צימרמן, או נציגתה, ושלושת חבריה האחרים הם סמנכ"ל בכיר לאכלוס במשרד, או נציגו, נציג האוצר ונציג ציבור. בהתאם לתקנות על הוועדה לדון בבקשותיהם של דיירים לתיקון ליקויים בדירותיהם אשר אינם נכללים במפרט שקבע השר ולהחליט אם לאשרן בהתאם לאמות מידה שתקבע ותפרסם ברבים, בין השאר בהתחשב בכך שחברת האכלוס תמשיך לנהל את הדירה ובהתחשב במצבו החברתי-כלכלי של הדייר.

ועדה זו הוסמכה גם בהתאם לתקנות זכויות דיירי בדור הציבורי (קדימות בהתקנת דודי שמש), התשס"ח-2008, שהותקנו על פי תיקון מס' 2 לחוק⁹, לאשר מתן קדימות בהתקנת דודי שמש בדירות למשפחות אשר אינן זכאיות לקדימות על פי התקנות (ראו גם בפרק "התקנת דודי שמש").

8 בג"ץ 888/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר והמוסד לביטוח לאומי, תקדין, בו הוזכרו קביעות מפסק דין קודם ברע"א 4905/98 גמזו נ' ישעיהו, פ"ד נה (3) עמ' 360, 375-376.
9 ראו הערה 2.

2. במאי 2002 קבעה הוועדה את אמות המידה שעל פיהן תפעל, והביאה אותן לידיעת חברות האכלוס. אמות מידה אלו שונות ועודכנו מדי פעם, ולאחרונה במרס 2009. מדובר, בין היתר, באמות המידה שלפיהן ייקבע אילו דיירים זכאים לסעד ואילו פריטים חריגים (שלא נמנים במפרט) הם זכאים לתקן או להחליף כמפורט להלן:

הדיירים הזכאים לסעד מהוועדה הם משפחות של שש נפשות ויותר; משפחות חד-הוריות; קשישים בני 70 ומעלה ונכים ששיעור נכותם 75% ומעלה או בעלי מגבלות רפואיות או נכים על כיסא גלגלים. מבחינת מצבם הכלכלי, כולם חייבים להיות מדורגים ב"מדורג מינימום" (דירוג המקנה הנחה מרבית בתשלום שכר דירה). כמו כן זכאים לשירותי תחזוקה כאמור רק דיירים המתגוררים בדירה החל משנת 1998¹⁰.

הוועדה קבעה את הפריטים החריגים שלפי החלטתה הדיירים זכאים לתקן או להחליף: תיקון והחלפה של אסלה או כיורים; תיקון תריסים; תיקון או החלפה של ארון מטבח, שיש, דלתות בשירותים ובמקלחת, שמשות בחלונות ובדלתות ודוד שמש.

אמות המידה האמורות מצמצמות עד מאוד את היקף האוכלוסייה הזכאית לקבוצות אוכלוסייה חלשות. נוסף על כך, על פי אמות המידה, פרק הזמן שצריך לעבור מאז תיקונו או החלפתו של הפריט המבוקש מהוועדה, הוא ארוך במיוחד - 13 שנה ויותר. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהוועדה תבחן מחדש את אמות המידה שקבעה.

משרד הבינוי והשיכון מסר בתגובתו כי "כדי ליצור כללים פחות נוקשים, יש לקבל את הסכמת האוצר ותקצוב נלווה להרחבת אוכלוסיית הזכאים".

משרד מבקר המדינה מעיר כי לא נמצא שבשנים שעברו מאז הוקמה ועדת החריגים היא הסבה את תשומת לבם של הגורמים הנוגעים בדבר לכך שלפי אמות המידה שקבעה האוכלוסייה הזכאית לשירותי תחזוקה בדיוור הציבורי מצומצמת ביותר, אף שהוועדה הייתה ערה לכך. ועדת החריגים מצטיירת (כפי שיפורט להלן) כמנגנון ביורוקרטי מסורבל ולא ידידותי, שבמקרים רבים משמש כמנגנון סרק שאינו יכול לתת סיוע לרבים מהפונים אליו. בכל מקרה המשרד אינו יכול לצאת ידי חובה בכך שהוא פונה למשרד האוצר; מחובתו להעלות את הנושא לפני השרים הנוגעים בדבר, ובמידת הצורך במליאת הממשלה, על מנת לממש את מלוא האחריות המוטלת עליו.

3. הפנייה לוועדת החריגים לתיקון פריטים בדירה או להחלפתם נעשית בעקבות בקשה של הדייר או ביזמת חברת האכלוס עצמה. בכל מקרה החברה אחראית להעברת הבקשה לוועדה, לתיעוד הנדרש במסגרת העברת הבקשה ולמתן תגובה לדיירים בעקבות החלטתה. החברה תחייב את הדיירים לפני תחילת העבודה בהשתתפות עצמית של 5% מעלותה. דייר שהוועדה דחתה את בקשתו רשאי לערער על החלטתה לפני ועדת "חריג על חריג" שבמשרד הבינוי והשיכון.

4. על פי נתוני משרד הבינוי והשיכון, תקציב ההוצאה לפעילות ועדת החריגים לשנת 2007 היה 1.18 מיליון ש"ח; תקציב זה לא נוצל כלל. מתקציב ההוצאה לשנת 2008, שהסתכם ב-198,000 ש"ח, נוצל סך של 87,000 ש"ח בלבד.

10 בתנאי שהתיקון האחרון בדירה לפריט המבוקש בוצע 13 שנים ויותר לפני אותו מועד.

בתגובתו מינואר 2010 מסר משרד הבינוי והשיכון כי סכומם הכולל של התשלומים שבוצעו בפועל היה 1.482 מיליון ש"ח בשנת 2007, ו-1.5 מיליון ש"ח בשנת 2008, וכי סכום התשלומים בפועל תלוי גם בתקציבים או בהזמנות משנים קודמות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי תקצוב הכספים לצורך יישום החלטות ועדת החריגים ואופן ניצול התקציב על ידי המשרד היו לקויים. בשנת 2007 כל התשלומים שהוציא המשרד בעניין זה מקורם בהתחייבויות של שנים קודמות ואילו תקציב ההוצאה שיועד לאותה שנה לא נוצל כלל כאמור. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי גם בשנת 2008 מקורם של רוב הסכומים שהוציא המשרד היה בהתחייבויות של שנים קודמות, וכי מתוך תקציב ההוצאה בסך 198,000 ש"ח בלבד ניצל המשרד כאמור רק 87,000 ש"ח.

יוצא אפוא שהמשרד לא ניצל את מלוא התקציבים שקבע לפעולות ועדת החריגים, וממילא על פי אמות המידה שקבעה היא נותנת סיוע לאוכלוסייה מצומצמת בלבד. יצוין שלא נמצא הסבר להקטנה הניכרת של התקציב לשנת 2008 לעומת השנה שקדמה לה.

5. נציגי משרד מבקר המדינה עיינו ב-19 פרוטוקולים של דיוני ועדת החריגים שהתקיימו מתחילת שנת 2007 ועד אמצע שנת 2009 (להלן - התקופה הנבדקת). הפרוטוקולים האמורים נוגעים לדיוני הוועדה ב-45 בקשות של דיירים, אשר הגישו החברות¹¹ חלמיש, פרוזות וחלד¹²; משרד מבקר המדינה בחר באקראי 28 מאותן בקשות ובדק אותן.

נמצאו ליקויים בטיפול ב-26 (93%) מהבקשות; נמצא כי בטיפול ב-20 (71%) מהבקשות היה יותר מליקוי אחד. שיעור כה גדול של ליקויים בטיפול של ועדת החריגים בבקשות מלמד שתפקודה לא תקין. להלן פירוט הממצאים:

אופן הטיפול בבקשות

1. היעדר נוהל: נוהל בנוגע לסדרי פעילותה של ועדה הדנה בבקשות דיירים בדיור הציבורי לשיפור תנאי מגוריהם אמור לעסוק בין היתר בנושאים אלה: (א) סמכויות הוועדה ותפקידיה. (ב) מועדי ההתכנסות של הוועדה. (ג) נוכחות חברי הוועדה בדיונים ואופן זימונם לוועדה. (ד) אמות המידה שלפיהן ייבחנו הבקשות. (ה) פסילת בקשות על הסף - מי מוסמך לעשות כן, ובאיזה אופן תנומק דחיית הבקשה. (ו) פירוט הפריטים שניתן לבקש שיתוקנו. (ז) סיבת הפנייה לוועדה (בקשת הדייר, יזמת החברה) והמסמכים שצריך לצרף לפניה. (ח) ערעור על הבקשות (ועדת "חריג על חריג").

הבדיקה העלתה כי משרד הבינוי והשיכון לא דאג מאז הקמתה של הוועדה בשנת 2001 למסד את אופן פעילותה באמצעות נוהל, אלא הסתפק בשליחת חוזרים מדי פעם לחברות האכלוס, בעיקר בנוגע לעדכון הקריטריונים. יש שהחברות פנו למשרד לקבלת הנחיות נוספות, היות שהחוזרים לא היו ברורים דיים. ליקויים רבים בתפקוד הוועדה שעליהם עמדה הביקורת היו נמנעים לו היה המשרד דואג להכנת נוהל מפורט כאמור, המתעדכן בהתאם לצורך.

11 לגבי חברת עמידר ראו בהמשך.

12 בשנת 2008 לא הגישה חלד בקשות של דיירים לוועדת החריגים. ממרס 2009, מועד תחילת הביקורת, ועד יוני 2009 נשלחו לוועדה ארבע בקשות.

2. נוכחות בישיבות הוועדה: בהתאם לתקנות, ועדת החריגים מקבלת את החלטותיה בהרכב של ארבעה חברים או נציגיהם: שני נציגי משרד הבינוי והשיכון, נציג שר האוצר ונציג ציבור.

הבדיקה העלתה כי נציגת שר האוצר ונציג הציבור לא השתתפו כנדרש בישיבות הוועדה בתקופה הנבדקת. יו"ר הוועדה, גב' שרה צימרמן, הסבירה למשרד מבקר המדינה כי נציג שר האוצר השתתף בישיבות השוטפות של הוועדה רק כשהוועדה דנה בעדכון הקריטריונים, ונציג הציבור לא נכח בישיבות מסיבות אישיות. אשר להשתתפותם של נציגי המשרד שאחד מהם הוא, כאמור, יו"ר הוועדה, נמצא כי לרוב נוכחות המשתתפים בישיבות אינה נרשמת בפרוטוקול; רק בארבעה (21%) מכלל הפרוטוקולים נרשמו בכתב יד שמות המשתתפים בדיון, ובישיבות אלה נכחו יו"ר הוועדה ונציג נוסף של המשרד; ביתר הפרוטוקולים לא נרשמה נוכחות המשתתפים וצוין רק שמרכות הוועדה רשמה את הפרוטוקול, ולעתים גם עובדה זו לא צוינה.

על פי המסמכים שהיו בידי משרד מבקר המדינה יוצא כי ההחלטות התקבלו בפועל על ידי מניין לא חוקי של חברי הוועדה, בדרך כלל על ידי נציג אחד או שניים של המשרד¹³.

נציגת שר האוצר בוועדה בתקופה הנבדקת הודיעה בתגובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2010 כי בתקופה שהיא כיהנה כחברה בוועדת החריגים זימנה אותה יו"ר הוועדה לישיבות מעטות בלבד. כמו כן ציינה כי היא הקפידה להגיע לישיבות אלה, בייחוד לישיבות שסדר היום שלהן כלל נושאים שעשויים להשפיע על התקציב.

בתגובתו מפברואר 2010 ציין נציג הציבור בוועדה כי הוא השתתף בקביעות בישיבות הוועדה שהתקיימו במשרדי עמידר בתל אביב, ואילו בישיבות הוועדה בירושלים הוא נכח במספר מועט של דיונים בשל מצב בריאותו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי במקרים שבהם נכצר מחבר בוועדה להשתתף בישיבותיה, היה על יו"ר הוועדה לפנות לשר הבינוי והשיכון על מנת שיפעל למינוי נציג אחר במקומו, אולם הדבר לא נעשה.

באחת מישיבותיה הראשונות של הוועדה בדצמבר 2001 הוחלט כי "נציגי החברות המאכלסות יהיו נוכחים בכל ישיבה". ואכן בשנים הראשונות נכחו נציגים אלה בישיבות, אך זה שנים הישיבות מתקיימות בלעדיהם¹⁴.

לדעת משרד מבקר המדינה השתתפותו של נציג החברה חשובה כי הוא יכול להציג לוועדה באופן פרטני את נסיבות המקרה המובא לדיון ואת עמדת החברה עצמה בעניינו; לא זו בלבד שדבר זה יקל על הוועדה לקבל החלטה נכונה, אלא שהוא גם ימנע לעתים קרובות את הצורך בהגשת ערעור של הדייר לוועדת "חריג על חריג".

3. מועדי כינוס: על פי עלון המשרד שנשלח בשנת 2005 לחברות השונות, על מנת שיפיצו אותו בקרב דייריהן, אמורה ועדת החריגים להתכנס פעמיים בחודש כדי לדון בבקשותיהם.

13 מרכזת הוועדה בלבד או בשיתוף עובד אחר של אגף נכסים ודיור, ולחלופין עובד של אגף האכלוס.

14 חוץ מאשר דיוני הוועדה המתקיימים בעמידר, ראו בהמשך.

הביקורת העלתה כי ב-20 (כ-71%) מבין 28 מקרים, בין המועד שבו שלחה החברה את הבקשה בשם הדייר למועד הדיון עברו חמישה שבועות עד כשישה חודשים, ובמוצע כשלושה וחצי חודשים. להלן דוגמה:

דיירת של חברת חלמיש, המתגוררת משנת 1998 בדירת שני חדרים ומתקיימת מגמלת זקנה בלבד, הגישה לוועדה באמצעות החברה ביולי 2008 בקשה לשיפוץ המטבח (ארונית, כיור, שיש). הוועדה החליטה בשיבתה באוגוסט 2008 שיש לבקר בדירה היות שנעשה שיפוץ במטבח במועד האכלוס בשנת 1998. למרות החלטת הוועדה, לא התקיים ביקור בדירה, ובאוקטובר 2008, כעבור כחודשיים וחצי, נדחתה הבקשה. כעבור כחצי שנה, בסוף אפריל 2009, ביקשה מרכזת הוועדה מחלמיש שתשלח את הבקשה של הדיירת לדיון חוזר (עקב שינוי הקריטריון לגבי שנת אכלוס הדירה). במאי 2009 שלחה חלמיש שוב את כל המסמכים כנדרש. ביוני ובאוגוסט 2009 שלחה החברה תזכורות לוועדה. נמצא כי במועד סיום הביקורת, בתחילת ספטמבר 2009, (כחמישה חודשים לאחר שהמציאה החברה לוועדה את המסמכים הנדרשים), טרם התקבלה החלטת הוועדה.

משרד הבינוי והשיכון ציין בתגובתו למשרד מבקר המדינה כי ההחלטה בדבר בקשת הדיירת אושרה בוועדת החריגים בסוף יולי 2009, והפרוטוקול נשלח לחברה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בבדיקה נוספת בחלמיש נמצא כי החברה קיבלה את הפרוטוקול רק בספטמבר 2009, לאחר שחלמיש שלחה לוועדה תזכורת בנדון, אף שהוועדה אישרה את הבקשה כחודש וחצי לפני כן.

4. נימוק החלטות: חשיבות רבה נודעת לכך שהוועדה תנמק את החלטותיה באופן פרטני, ענייני וברור; באופן זה כל הגורמים הנוגעים בדבר, הן עובדי החברה והן הדייר, יוכלו להיערך לטיפול בנושא לפי העניין: להסדיר מיד את ביצוע העבודות שאישרה הוועדה ולחלופין לבדוק את האפשרות להגשת ערעור עקב דחיית הבקשה.

בדיקת הפרוטוקולים העלתה כי בחלק מהמקרים שבהם לא אישרה הוועדה את הבקשות היא לא נימקה את החלטותיה, והן נוסחו באופן כללי בלבד.

5. דחיית בקשות על הסף: בבדיקת מסמכים שהתבצעה במשרדי החברות פרוזת וחלמיש נמצאו 11 בקשות של דיירים שלא הובאו לדיון בוועדה אלא נדחו על הסף על ידי מרכזת הוועדה. הדבר נעשה בעקבות החלטת ועדת החריגים מסוף אפריל 2002 ולפיה "לא יוגשו בקשות הנפסלות על הסף. אגף נכסים ודיוור יכין דוח לגבי הבקשות שנדחו, כולל סיבת הדחייה". נמצא כי אגף נכסים ודיוור במשרד לא הכין כנדרש דוח בנושא הבקשות שנדחו; הועלה גם כי הבקשות שנדחו על הסף כאמור הוחזרו לחברות, וכי רוב נימוקי הדחייה נכתבו בתמציתיות ובכתב יד על מזכרים, ולעתים ההנמקה לא הייתה מלאה או ברורה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי דחיית בקשות על הסף חייבת להיות מנומקת באופן ברור ומלא, למען תקינות ההליך המינהלי וכדי שהדייר הפונה יוכל להבינה, ואם ירצה לערער עליה, יוכל להיערך בהתאם לכך.

6. יישום החלטת הוועדה: בכמה מקרים החליטה הוועדה כי לפני שתכריע בעניין בקשתו של הדייר, יבקר נציגה בדירה על מנת שיתרשם ממצבה ומהפריטים שהדיירים ביקשו לתקן או להחליף.

הוועדה החליטה כי מרכזת הוועדה תבקר בארבע מ-28 הדירות שהתקבלו פניות בעניינן, אך הבדיקה העלתה כי מרכזת הוועדה ביקרה רק בשתיים מאותן דירות, ואף לא תיעדה את ממצאי ביקורה בהן. להלן שתי דוגמאות:

(א) בדצמבר 2007 הוגשה לוועדה בקשתו הראשונה של דייר חלמיש, אדם ערירי, לשיפוץ ארון המטבח בדירתו (לרבות השיש והכיור) שהותקן 25 שנה לפני כן והתפרק. במועד שבו שיכנה אותו החברה בדירה, בשנת 2003, לא שופץ המטבח בדירתו כי החברה סברה שאין צורך בכך. הוועדה דחתה את הבקשה וההודעה על כך נמסרה לחברה בעל פה. במרס 2008 המציאה חלמיש שוב את מסמכי הבקשה לדיון בוועדה, ובפרוטוקול הדיון ממרס 2008 צוין כי מרכזת הוועדה תבקר בדירה, אך לא נמצא שהביקור התקיים. באוגוסט 2009 שלחה החברה תזכורת בעניין, אולם במועד סיום הביקורת, בספטמבר 2009, טרם דנה הוועדה בעניין.

(ב) נכה ששיעור נכותו 75%, המתקיים מקצבת נכות בלבד, מתגורר משנת 1993 לבדו בדירת שני חדרים שבניהול חלמיש. בנובמבר 2007 הגיש הדייר לוועדה בקשה להתקנת ארון מטבח - ובכלל זה שיש, כיור וחרסינה - בדירתו. המטבח לא שופץ במעמד שבו רכשה החברה את הדירה ולא במעמד אכלוס הדירה בשנת 1993, כי לדעת החברה לא היה צורך בשיפוץ. בפרוטוקול מישיבת הוועדה במרס 2008, כעבור כארבעה חודשים, צוין כי בעקבות ביקורה של מרכזת הוועדה בדירה היא ממליצה לאשר את הבקשה. ההחלטה לקיים ביקור בדירה לא תועדה בפרוטוקול, ואף לא נמצאו מסמכים שאפשר ללמוד מהם אם הביקור התקיים בדירה, ואם כן מה היו ממצאיו. מישיבת הוועדה האמורה נכחו רק מרכזת הוועדה ועובד אחר של אגף נכסים ודיור.

אופן הטיפול במקרים אלה ממחיש שירות כושל ולקוי של ועדת החריגים.

7. עיכוב החלטות מסיבה לא עניינית: ועדת החריגים קבעה בתחילת דרכה, כנדרש בתקנות, אמות מידה שהובאו בין היתר לידיעת החברות המאכלסות, ולפיהן היא תדון בבקשות שיוגשו לה באמצעותן, "בין היתר בהתחשב בכך שהדירה ממשיכה להיות מנוהלת בידי חברה לדיור ציבורי ובמצבו הכלכלי והסוציאלי של הדייר".

הבדיקה העלתה כי הוועדה עיכבה את החלטתה לגבי שלוש מבין 28 הבקשות שנבדקו, וכי היא קיבלה את החלטותיה על סמך שיקולים לא רלוונטיים, להלן פירוט של שני מקרים:

(א) דיירת חלמיש, אישה חולה בת 52, אם לשלושה ילדים בוגרים המתקיימת מקצבת נכות, מתגוררת בדירה ובה שני חדרים והול. באוקטובר 2007 ביקשה הדיירת לשפץ את מטבחה ההרוס ואת התריסים בדירה. אחרי יותר מחודש וחצי, בדצמבר 2007, החליטה הוועדה שחלמיש תציע לאישה לעבור להוסטל ולחלופין מרכזת הוועדה תבקר בדירה. בינואר 2008 שלח מנהל מחלקת התחזוקה של החברה מכתב ליו"ר הוועדה ובו נאמר כי הדיירת מעוניינת להישאר בדירתה ולא ניתן לכפות עליה את המעבר; נוסף על כך, לפי הכללים של אגף האכלוס במשרד, לא ניתן להעביר דייר להוסטל לפני שמלאו לו 67 שנים. לאחר כחודש, בפברואר 2008, ביקרה מרכזת הוועדה בדירה, והחלטת הוועדה לאשר את הבקשה התקבלה כחודש וחצי לאחר מכן, במרס 2008. יוצא אפוא שזמן יקר בוזבו בגלל שיקול שלא היה רלוונטי להחלטת הוועדה.

(ב) דיירת של חברת פרוות גרה בדירת ארבעה חדרים משנת 1966. הדיירת ביקשה בנובמבר 2008 לעזור לה לשפץ את מטבחה (ארון, שיש, כיור, סוללה למים חמים). נמצא כי רק לאחר כשלושה חודשים, במרס 2009, ביקשה הוועדה מהחברה להשיב לה מדוע לא מעבירים את הדיירת לדירה קטנה יותר. בעקבות כך שלחה החברה במרס 2009 למרכזת הוועדה מכתב ותצלומים של תעודות הזהות של המתגוררים בדירה. מתברר כי לאחר כשלושה חודשים נוספים, בעת הביקורת

בסוף יוני 2009, ביקשה מרכזת הוועדה מפרזות להמציא לה שוב את המסמכים הרלוונטיים, מכיוון שהיא לא יכולה לאתרם. בסוף יולי 2009 דנה הוועדה בבקשה, והוחלט כי מרכזת הוועדה תבקר בדירה. הביקור בדירה התקיים רק בחודש אוקטובר 2009 ובקשת הדיירת נדחתה על ידי הוועדה. במקרה זה התעכב הטיפול בבקשה ביותר משישה חודשים עקב בירור נתון שאינו רלוונטי לעניין.

8. פרוטוקולים : פרוטוקול של ועדה ציבורית אמור לכלול פרטים חשובים בעניין הנושא הנדון, כמו המשתתפים ותפקידם, תמצית הבקשות שנדונו ומספרן, מספר הבקשות שהוועדה אישרה ומספר הבקשות שדחתה.

הבדיקה העלתה כי הפרוטוקולים של הוועדה אינם מודפסים והכתב אינו ברור לקורא; אין בפרוטוקולים פתיח ובו שמות הנוכחים וכן תפוצת הפרוטוקולים או פרטים חשובים אחרים כמוסבר לעיל. יתר על כן, הפרוטוקולים אינם ממסופרים, ובהתחשב בכך שלעתים אין נוכחות מלאה בישיבות, ניתן להוסיף להם תוספות שונות או לשנות את תוכנם שלא במסגרת ועדה תקנית.

משרד הבינוי והשיכון הודיע בתגובתו למשרד מבקר המדינה כי ועדת החריגים תתכנס לפחות פעם בחודש; יודפסו הפרוטוקולים של הוועדה, לרבות רשימת הנוכחים בדיון, וייכללו בהם פרטים מהותיים כמו פרטי המקרה שמובא לדיון וההחלטה שהתקבלה בעניינו; כל הבקשות של הדיירים יובאו לדיון לפני הוועדה ולא יידחו על הסף; לגבי בקשות שתדחה הוועדה, תצוין בפרוטוקול סיבת הדחייה ונציגי החברות המאכלסות יוזמנו להבא לדיון הוועדה. כמו כן, נציגי הוועדה הונחה לתעד בכתב את ביקוריו בדירות ואת ממצאי הביקורים. המשרד הוסיף כי הוא יכין בהקדם נוהל למיטוד אופן פעילותה של הוועדה.

ועדת חריגים הפועלת בעמידר

בתחילת אוגוסט 2005 פנתה מנהלת אגף נכסים במשרד הבינוי והשיכון, המכהנת גם כיו"ר וועדת החריגים, ליו"ר הדירקטוריון בעמידר והודיעה לו כי בהתאם להחלטת נציגי משרד האוצר ונציגי המשרד הוחלט להאציל את סמכויות ועדת החריגים לחברת עמידר; חברי הוועדה יהיו נציגי אגף ההנדסה ואגף המשתכנים בחברה, ומתפקידה להודיע לנציגי משרד הבינוי והשיכון ולנציגי הציבור על מועד כינוסה על מנת שיוכלו להשתתף בישיבותיה. כמו כן צוין כי בקשות הדיירים שאינן עומדות בקריטריונים של ועדת החריגים, בקשות של תיקון או החלפת פריטים שעלותם מעל 10,000 ש"ח או ערעור על החלטות הוועדה יובאו לדיון בוועדת "חריג על חריג" שתתכנס במשרד הבינוי והשיכון.

ועדת החריגים בעמידר התכנסה לראשונה בספטמבר 2005. ועדה זו דנה בכל שנה בכ-700 בקשות של דיירים. בביקורת נבחן אופן תפקודה של הוועדה באמצעות בדיקה פרטנית של 27 בקשות של דיירים שהובאו לדיון בתקופה הנבדקת. הבדיקה העלתה כי במקרים שנבדקו התכנסה הוועדה כשבוע עד כחודש וחצי לאחר קבלת הבקשות מהסניפים ובדיקתן, ובמוצע היא התכנסה אחת לשלושה שבועות.

עוד נמצא כי היו"ר הוא שהזמין את המשתתפים - ובהם נציגי המשרד ונציגי הציבור - לישיבות הוועדה, וכי הדבר נעשה באמצעות פנייה אליהם בכתב; העתקי הפרוטוקולים נשלחו למשרד כנדרש - הם היו ממסופרים, מודפסים ונכללו בהם רשימת הנוכחים בישיבה ופרטים חשובים אחרים; אישור הבקשה של הדייר או דחייתה נומקו וצוינו בפרוטוקולים; לא נדחו בקשות על הסף, וכולן הוגשו לוועדה לקבלת החלטתה בעניינן.



הבדיקה העלתה כי רוב הבקשות המופנות לוועדת החריגים במשרד הבינוי והשיכון נוגעות לתיקון או להחלפה של פריטים בסיסיים (כמו ארון מטבח, כיור, שיש או תריסים) שבלעדיהם קשה לנהל חיים סדירים. נמצא כי לאחר שהצליח הדייר להמציא את כל המסמכים הדרושים המבססים את בקשתו (תהליך שמתמשך כמה שבועות ואף חודשים), עליו להמתין עוד כמה חודשים עד שהוועדה תקבל החלטה בעניין; הועלה גם כי דיוניה מתקיימים בדרך כלל שלא במניין החוקי, וכי המשרד לא הכין דוח כנדרש לגבי החלטות שנדחו על הסף והסתפק בכך ששלח לחברות המאכלסות מזכרים בנושא, כדי לצאת ידי חובה.

על המשרד להוציא לאתר נוהל בנושא כמצוין לעיל; להקפיד לכנס דיונים תכופים בנוכחות חברי הוועדה - לרבות נציגי החברות המאכלסות; וכן עליו לנהל את הפרוטוקולים באופן מסודר ותקין. על הוועדה לנמק את החלטותיה בכירור כדי שהדיירים הפונים יוכלו להבינן ואף להיערך להגשת ערעור בעניינן, אם ירצו לעשות כן. הפעולות הללו נדרשות על מנת שדיירי הדיור הציבורי יוכלו לקיים רמת חיים סבירה בדירות שהוקצו להם. לדבר נודעת חשיבות יתרה לנוכח מצבם הקשה של הדיירים מהבחינה חברתית-כלכלית ולנוכח בריאותם הלקויה של חלקם.

פעולות התחזוקה שביצעו החברות

משרד מבקר המדינה עשה בדיקה בכמה דירות שבניהול עמידר, חלמיש, חלד ועמיגור, כדי לעמוד על האופן שבו טיפלו החברות בליקויים בדירות בשנת 2008 ועל מהירות טיפולן בליקויים.

הועלה כי כמה חברות לא טיפלו כלל בחלק מהליקויים שהובאו לידיעתן ובחלק מהם הן טיפלו בתוך פרק זמן ארוך מהנקוב בחוק. עוד נמצא כי חלק מהחברות לא תיעדו כנדרש בתיקיהן את מועדי ההתחלה או הסיום של העבודות. להלן פרטים:

ע מ י ד ר

עמידר מנהלת כ-49,500 דירות של הדיור הציבורי בכל רחבי הארץ.

עמידר פיתחה תהליכי עבודה למתן שירותי תחזוקה ופירטה אותם בהוראות נוהל. החברה מתעתדת את תהליך ביצוע העבודה באמצעות מערכת טפסים מתאימים. היא הכינה גם מחירון ומפרט טכני לעבודות אלה.

על פי נוהל עמידר יכין נציג החברה טופס פנייה לקבלן; נציג הקבלן יבקר בדירה, ואם מחיר העבודה מוערך בפחות מ-808 ש"ח, הוא יכין את מפרט ביצוע העבודה. הקבלן יתחיל לבצע את העבודה בתוך 24 שעות ממועד קבלת הפנייה ויסיימה בתוך 48 שעות ממועד תחילת ביצוע. מפקח העבודה של החברה יאשר בחתימתו כל חשבון, ובהתאם לשיקול דעתו יחליט אם יש צורך לעשות בדיקה בנושא ביצוע הפרויקט בשטח. אם יתברר כי עלות התיקון גבוהה מ-808 ש"ח, ימסור הרכז את הערכת העבודה של הקבלן לאישורו של המפקח על העבודה.

על מנת לעמוד על אופן הטיפול בליקויים ועל מהירות הטיפול בהם בחר משרד מבקר המדינה באופן אקראי 44 מבין יותר מ-1,000 עבודות התחזוקה שביצעה עמידר בשנת 2008 בשני סניפיה: סניף איילון וסניף השרון, ועשה בדיקה בנושא עבודות אלה.

1. לגבי כמחצית העבודות, 24 מהן, לא צוין מי מסר לחברה תלונה על הליקוי ומתי נמסרה התלונה, ולפיכך לא ניתן לוודא אם התיקון בוצע בתוך פרק הזמן הקבוע בחוק.

הביקורת העלתה כי עמידר לא רשמה את פניות הדיירים אליה בנושא הליקויים בדירותיהם ולכן לא ניתן היה לדעת את מועד הפנייה ואת פרטיה, כדי שיהיה אפשר לעקוב אחר הטיפול ולדכן את הדיירים.

2. לגבי 20 העבודות הנותרות, תשע מהן טופלו כנדרש, תוך יומיים עד 60 יום, ו-11 מהן טופלו בתוך פרק זמן ארוך מהנקוב בחוק.

בתגובת עמידר למשרד מבקר המדינה צוין כי הסיבות לעיכוב ביצוען של מרבית העבודות היו קשורות לדיירים, כגון חובות שכר דירה או קושי לתאם עמם את מועד ביצוע העבודות, ובמקרה אחד הליקוי "לא נתפס כליקוי מהותי, ולכן לא דורג בסדר עדיפות גבוה. לאור זאת התיקונים בוצעו כאשר הייתה אפשרות תקציבית זמינה".

בתיקי החברה לא תועדו חלק מהמקרים שבהם התעכב ביצוע העבודות, ולכן אי-אפשר לבצע מעקב בנושא. משרד מבקר המדינה מעיר כי תיעוד פניות הדיירים הכרחי מטעמי בקרה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי על החברה לקיים את ההוראות כלשונן, ובייחוד את אלה הנוגעות לפריטים הכלולים במפרט, שכן במקרה זה אין חברות האכלוס רשאיות לקבוע על פי שיקול דעתן מהו ליקוי מהותי.

ח ל מ י ש

חלמיש מנהלת כ-1,600 דירות ציבוריות, בייחוד בתל אביב-יפו.

ס ק ר ב נ ו ש א ב ט י ח ו ת מ ב נ י מ

1. חברת חלמיש ביצעה, על פי החלטת הדירקטוריון שלה משנת 2005, סקר בטיחות מבנים בדירות שבניהולה וביצעה תיקונים ושיפוצים בדירות בהתבסס על ממצאי הסקר. מטרת הסקר הייתה לאתר ליקויים בדירות ולטפל במהירות בחמורים שבהם. בסקר התייחסה החברה לשלושה סוגי ליקויים: ליקויי קונסטרוקציה (יציבות המבנה, סדקים בקירות ובתקרות), ליקויים בתשתית המבנה (תשתיות גז, חשמל, צנרת מים וצנרת ביוב) וליקויי תחזוקה (חלונות, דלתות ותריסים). בשנים 2006-2008 פקדה החברה כ-1,400 מבין כ-1,600 הדירות שבניהולה.

להלן יפורטו הוצאות החברה על ביצוע סקר המבנים ועל העבודות שביצעה בהתאם לממצאי הסקר בשנים 2006-2008: בשנת 2006 - כ-192,000 ש"ח, בשנת 2007 - כ-346,500 ש"ח ובשנת 2008¹⁵ - כ-546,800 ש"ח.

15 בשנת 2008 הוציאה חלמיש עוד כ-1.3 מיליון ש"ח על ביצוע סקר מבנים בדיוור מוגן שבניהולה ועל טיפול בליקויים שהועלו בסקר.

את הליקויים שהתגלו בסקר סיווג החברה לפי מידת דחיפותם, ובהתאם לכך קבעה סדר עדיפויות לטיפול בהם: בעדיפות הראשונה טופלו ליקויים חמורים המסכנים את דיירי המבנה וליקויים חמורים שאינם מסכנים חיי אדם; בעדיפות שנייה - ליקויים בטיחותיים חמורים פחות וליקויים שפוגעים באיכות החיים הבסיסית של הדיירים.

בסיכום הסקר שבוצע בינואר 2009 ריכזה החברה נתונים על סוגי הליקויים שהתגלו ועל אלה שתוקנו¹⁶, כמפורט להלן:

סוג הליקוי	מספר הליקויים שהתגלו	מספר הליקויים שתוקנו
ליקויים במערכת החשמל	801	635
ליקויים במבנה	402	113
ליקויים במערכת הגז	78	70
הימצאות בלוני גז בדירות	69	25
דירות מסוכנות*	64	-
מעקות נמוכים	279	20
חלונות נמוכים	508	18

* דירות שנמצאות במבנים שעיריית תל אביב-יפו הכריזה עליהם כמבנים מסוכנים לפי חוק העזר לתל-אביב-יפו (מבנים מסוכנים), התשס"ב-2001.

2. על פי מסמכי החברה, בינואר 2007 הודיע מנכ"ל חלמיש למשרד הבינוי והשיכון על דבר ביצועו של הסקר, מסר לו את ממצאיו וביקש מהמשרד לממן את הטיפול בליקויים שבוצעו עד אותו מועד. המשרד הודיע לחברה שאינו מוכן לממן את העבודות שנעשו ללא קבלת הסכמתו מראש.

משרד הבינוי והשיכון השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2009 כי "למרות מכתבים והסברים רבים לחברה היא לא השכילה לעשות שימוש נכון בתקציבים שהוקצו לה. כמו כן הועברו לחברה הסברים רבים בכתב כיצד לטפל בליקויים דחופים ומסוכנים, אך החברה ממאנת לעבוד בהתאם להוראות ומעדיפה להמשיך ולפעול על פי דרכה".

בתגובה מפברואר 2010 מסרה חברת חלמיש כי היא לא קיבלה ממשרד הבינוי והשיכון כל הנחייה מסודרת והסברים כוללים באשר לאופן הטיפול בתחזוקת המבנים ותיקון הליקויים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מספרם הרב של הליקויים שהתגלו בסקר והעובדה שהדיירים ממשיכים לגור בדירות שהוגדרו כמסוכנות ובדירות שבהן התגלו ליקויי בטיחות, כגון ליקויים במערכת החשמל או במערכת הגז, מעיד כי נודעת חשיבות עליונה לביצוע סקרים מסוג זה, ובעיקר לטיפול בליקויים שהתגלו. משרד הבינוי והשיכון הוא שהיה צריך לזווג את ביצועם של סקרים בחברות.

משרד מבקר המדינה לא מצא מסמכים שבהם מתועדות הנחיות של משרד הבינוי והשיכון לחברת חלמיש בנושא אופן הטיפול בליקויים דחופים ומסוכנים. בכל מקרה מתגובת משרד הבינוי והשיכון עולה כי חוסר התיאום בינו ובין חלמיש פוגע קשה בדיירי הדוור הציבורי.

16 מספר הליקויים אינו מלמד בהכרח על מספר הדירות שנסקרו; משום שברוב הדירות שנסקרו התגלו כמה ליקויים.

התחזוקה השוטפת בדירות

חלמיש אינה מתעדת את תהליך ביצוע העבודות במערכת התחזוקה הממוחשבת, והיא מתייקת ידנית את מסמכי התחזוקה בתיקי הנכסים.

החברה מבצעת את עבודות התחזוקה השוטפת בעקבות פניות הדיירים. לחלמיש אין נוהל תחזוקה, ולכן הביקורת התבססה על הסברים בעל פה של עובדי החברה לגבי התהליך שהם מבצעים. בפועל, כאשר מתקבלת הודעת דייר בדבר ליקוי בדירתו רושמת אותה מזכירת מחלקת התחזוקה בטופס בקשה לתיקון ליקויים ומעבירה אותו לטיפולו של אחד משלושת המפקחים האזוריים. המפקח מכין אומדן עבודה ומוסר אותו לקבלן על פי סיווגו המקצועי, לביצועו. לאחר סיום התיקון בודק המפקח את הביצוע ומאשר את החשבון שהגיש הקבלן.

הביקורת העלתה כי החברה לא דרשה ממפקחיה למלא יומן עבודה.

משרד מבקר המדינה בדק את אופן טיפולה של החברה בהודעות על הליקויים בדירות שהתקבלו בשנת 2008. נבדקו 28 עבודות: מרביתן נבחרו באקראי מדוח מחלקת התחזוקה לשנת 2008 הכולל פירוט של כ-500 עבודות תחזוקה שוטפת שבוצעו בחברה באותה שנה, מייעוטן - מפניות הדיירים ומהרישומים על הליקויים שנמצאו בטופסי ביקורי בית.

ב-14 (מחצית) מבין 28 העבודות שנבדקו נמצא כי הן בוצעו בתוך יותר מ-60 יום ממועד פניית הדייר.

במקרה אחד עברו שמונה חודשים בין מועד הפנייה של הדייר ובין מועד תחילת התיקון, ובמקרה אחר - כשנה.

חלמיש הסבירה בתגובתה מנובמבר 2009 שהטיפול באחת מתלונות אלה, שהתייחסה לדליפת מים מהגג, התמשך כשנה, וכי דייר אחר המתגורר באותו בניין השתלט על הגג ולא אפשר במשך תקופה ארוכה לאנשיה את הגישה אליו. החברה לא הציגה לביקורת כל מסמכים שאפשר ללמוד מהם על הטיפול בנושא זה.

בתשע מבין 28 העבודות לא טיפלה החברה כלל¹⁷; להלן פרטים על חלק מהן:

(א) בפנייה שהגיש דייר באפריל 2008 צוין כי אבנים נופלות ממרפסת השייכת לדירה שבניהול חלמיש, וכי עקב כך נשקפת סכנה לציבור. במועד הביקורת, יותר משנה לאחר מועד קבלת התלונה, טרם טופלה אותה תלונה.

חלמיש ציינה בתגובתה מנובמבר 2009 כי "בימים אלה מתבצע התיקון בדירה".

(ב) החברה מקיימת ביקורי בית בדירות בהתאם להוראת המשרד ובה נקבע כאמור כי במסגרת הביקורים יש לבדוק גם את מצבן הפיזי של הדירות.

בשש דירות שבהן התבצעו ביקורי בית בשנת 2008 התגלו ליקויים, אך לא נמצא כי החברה טיפלה בהן.

בתגובתה למשרד מבקר המדינה מפרואר 2010 הודיעה חברת חלמיש כי נציג החברה ביקר באחת מדירות אלה ולא מצא בה כל ליקוי.

17 שלוש פניות נוספות לא טופלו עקב סירובם של הדיירים לאפשר את ביצוע העבודות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לא נמצא בתיק הדירה האמורה תיעוד על ביקור נציגי החברה בה. בנוסף לכך, העובדה שהחברה מעסיקה קבלן כדי שיקיים ביקורי בית, אך אינה מטפלת כראוי בממצאיו מלמדת על חוסר יעילותה.

ראוי לציין כי חלק מפעולות החברה בדירות לא תועדו, והדבר פוגע במעקב אחר הטיפול בנושא. בתגובת החברה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2009 נאמר כי באחת הדירות ביצעו הדיירים שינויים שגרמו לליקויים במערכת החשמל; וכי לאחר שקיבלה חלמיש טופס ביקור בית ובו פרטים על הנושא היא ביקשה מהדיירים להחזיר את המצב לקדמותו. אולם החברה לא הציגה לנציגי משרד מבקר המדינה מסמכים המעידים על כך.

משרד מבקר המדינה מעיר כי החברה חייבת לתעד לצורך בקרה כל אחת מפעולותיה הנוגעות לדיור הציבורי.

ע מ י ג ו ר¹⁸

חברת עמיגור פועלת מכוח הסכם עם המשרד שנחתם בשנת 1980. בניהול חברת עמיגור כ-13,000 דירות של הדיור הציבורי.

ה נו ה ל ל ט י פ ו ל ב ל י ק ו י י ת ח ז ו ק ה

לחברה נוהל מפורט לטיפול בליקויי תחזוקה בדירות של הדיור הציבורי שבניהולה¹⁹: את פניות הדיירים מקבלים רכזי השכונות בעת קבלת קהל, בטלפון או בעת ביצוע ביקורי בית; הם אמורים להקליד את פרטי הפנייה; על הרכז או המפקח לבקר בדירה ולרשום את פרטי העבודה הדרושה. הנתונים שנרשמו משמשים להכנת מפרט טכני, להוצאת טופס הזמנת עבודה ולהערכה בנושא התקציב; לאחר שמנהל הסניף או סגנו מאשר את ההזמנה, מופקת הוראת ביצוע ונמסרת לקבלן. הרכז או המפקח בודק את אופן ביצוע העבודה בשטח ומאשר את מתן התשלום לקבלן שביצע אותה.

ב י צ ו ע ע ב ו ד ו ת

את רוב עבודות התחזוקה מבצעת עמיגור בעקבות קבלת הדוחות בעניין ממצאי ביקורי הבית. כאשר פונה הדייר לעמיגור בבקשה לתקן ליקוי בדירתו, לא נרשמת הבקשה בטופס פנייה אך החברה אמורה "לפתוח" פרויקט לתיקון הליקוי ולתעד את מהלכו במערכת הממוחשבת.

משרד מבקר המדינה בדק 34 מבין 1,349 עבודות התחזוקה שביצעה עמיגור בשנת 2008 בסניף אשדוד, ולהלן יפורטו ממצאי הבדיקה:

ב-12 מבין 34 התיקים לא נמצאו פרטים על מועד הגשת הפנייה בדבר ליקוי בדירה; באותם המקרים לא ניתן לקבוע בוודאות בתוך כמה זמן טופלה הפנייה. ב-22 מקרים אחרים פורטו בתיקי העבודות מועדי הפנייה בדבר ליקוי בדירה. 17 מאותן עבודות בוצעו בתוך פחות מ-60 יום ממועד

18 חברה של הסוכנות היהודית.

19 "טיפול בנושאי האחזקה בנכסים שבניהול החברה" ממאי 2006.

הפנייה, מקצתן בוצעו בתוך ימים מעטים. ביצוען של ארבע עבודות, ובכללן תיקון ריצוף שקוע, תיקוני דלתות וחלונות ובדיקת מערכת חשמל, החל חודשיים וחצי עד שמונה חודשים לאחר מועד קבלת המידע על הליקויים.

בתגובת החברה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2009 נאמר כי בעת שמתקבלת פנייתו של הדייר בדבר הליקוי בדירתו, היא "פותחת" את פרויקט התיקון, ולכן מבחינתה מועד "פתיחת הפרויקט" הוא מועד קבלת הפנייה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבינוי והשיכון כי נודעת חשיבות לתיעוד הכולל פרטים מהותיים לגבי פניות הדיירים מאחר שפרטי הפניות דרושות לצורך בקרה. על המשרד להנחות בנושא זה את כל החברות ולפקח על תפקודן.

פרזות

חברת פרזות מנהלת כ-750 דירות של הדיור הציבורי באזור ירושלים. לחברה אין נוהל בנושא תחזוקה.

על פי הנתונים שהתקבלו במשרד מבקר המדינה לפרק הזמן ינואר 2008-אפריל 2009, החברה ביצעה 766 תיקונים בעקבות תלונות הדיירים. פניות הדיירים הנמסרות לחברה נרשמות במחשב; במחשב נרשמים גם מועדי הטיפול בפניות ועלות הטיפול.

לא נמצא כי פרזות הכינה הערכות מוקדמות של מחירי העבודות; כמו כן, בתיקי העבודות לא נמצאו מסמכים שבהם צוינו מועדי מסירתן של העבודות לקבלנים ומועדי הוצאת ההוראות לבצען, ואף לא נמצאו יומני עבודה.

בביקורת נבדקו 33 מבין 766 העבודות שבוצעו בתקופה האמורה. הטיפול בליקויים שעליהם התלוננו הדיירים הסתיים, בדרך כלל, בתוך פחות מ-60 יום ממועד הפנייה.

חלד

חברת חלד מנהלת כ-140 דירות של הדיור הציבורי בפתח תקווה; אין לחברה נוהל תחזוקה.

בבדיקת הביקורת נמצאו בתיקי החברה מסמכים בעניינן של 34 עבודות תחזוקה שהיא ביצעה בשנת 2008.

הביקורת העלתה כי בתיקי העבודות לא היו מסמכים שאפשרו לקבוע את מועד ההתחלה או הסיום של העבודות, כגון הוראות ביצוע לקבלנים או יומני עבודה.



פרק הזמן שעבר מהמועד שבו התגלו הליקויים בדירות עד שתוקנו לגבי חלק מהם היה ממושך ולעיתים ארך חודשים רבים; לא טופלו חלק מהליקויים בדירות שהתגלו במסגרת ביקורי הבית; לא תמיד תיעדו החברות את כל שלבי הטיפול מאז נודע להן על ליקוי בדירה עד מועד תיקונו. לנוכח האמור לעיל על החברות לשפר את תפקודן, ועל משרד הבינוי והשיכון להיות פעיל יותר בנושא התחזוקה שמבצעות החברות בדירות וכן להנהיג נהלים אחידים ובקרה בנושא.

הסכמי ניהול

חברות עמידר ושקמונה חתמו על הסכמי ניהול הדיור בציבורי (להלן גם - ההסכמים) עם ממשלת ישראל באמצעות המשרד בשנים 2003 ו-2006 בהתאמה. עם חברות עמיגור, פרוזות, חלמיש וחלד נחתמו הסכמי ניהול בשנות השמונים של המאה העשרים²⁰. במשך שנים רבות מנהל המשרד, ללא תוצאות, משא ומתן עם חברות עמיגור, חלמיש ופרוזות על הסכמי ניהול חדשים.

בתגובת משרד הבינוי והשיכון צוין כי המשא ומתן על חתימת הסכם ניהול עם חברת עמיגור עומד בפני סיום, וכי המשא ומתן עם חברות פרוזות וחלמיש הופסק עקב פערים בלתי ניתנים לגישור. חברת חלמיש פנתה ליועץ המשפטי של הממשלה לקבלת הכרעה בנוגע לחילוקי הדעות לגבי הבעלות על חלק מהדירות שבניהול החברה, ובשלב זה הוחלט בפרקליטות המדינה לקיים תהליך גישור בין הצדדים. בתגובה מינואר 2010 הודיע המשרד כי חוזה עם עמיגור הוכן וסוכם עוד בשנת 2003 והועבר לאישור החשב הכללי; החשב הכללי לא טיפל בנושא, ולכן הוקפא הנושא.

לדעת משרד מבקר המדינה היה על המשרד לפעול לזירוז ההליכים לחתימה על הסכמי ניהול עם כל חברות האכלוס. ניהול משא ומתן במשך שנים רבות וללא תוצאות מעיד לכאורה על תפקוד כושל של הנהלת המשרד. מה גם שלנוכח התגובה הנוספת של המשרד לא ברור אם בסופו של דבר טיפל החשב הכללי בעניין ההסכם עם עמיגור.

פעולות משרד הבינוי והשיכון

כאמור, בידי החברות כ-66,000 דירות של הדיור הציבורי. משרד הבינוי והשיכון מופקד בתוקף תפקידו על קביעת המדיניות בנושא, על מימון הניהול והתחזוקה של הדיור הציבורי ועל הפיקוח על האופן שבו מבצעות החברות את מדיניותו.

20 בנוגע להסכם הניהול עם פרוזות ועמיגור, ראו בדוח שנתי 53 של מבקר המדינה, בפרק "הפיקוח על אכלוס דירות וניהולן בידי חברת עמיגור ניהול נכסים בע"מ" ובפרק "פרוזות חברה ממשלתית עירונית לשיכון ירושלים בע"מ", עמ' 406-416, 417-434.

סקרים

על מנת שמשרד הבינוי והשיכון יוכל לקבוע את דרכי הטיפול הראויות בתחזוקת הדירות ואת המדיניות בנושא עליו לרכז נתונים על המצב הפיזי והבטיחותי של הדירות.

הביקורת העלתה שאין למשרד מידע על מצב התחזוקה של הדירות בדיור הציבורי. הוא לא ביצע סקרים בנושא ולא הורה לחברות לעשות כן כדי שיוכל להכין תכניות בנושא ולתכנן את המשאבים שיקצה לטיפול בכך על פי הצרכים הנדרשים.

בשנים 2006-2009 ביצעו שקמונה וחלמיש סקרים לגבי הדירות שבניהולן.

1. חברת שקמונה סקרה בשנים 2007-2008 כ-500 מבין 870 הדירות שבניהולה וביצעה בהן עבודות שהיקפן הכספי הסתכם בכ-2.1 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לא נמצא שהסקר והעבודות שבוצעו בהתאם לממצאיו התבססו על תכנית ואמות מידה מוגדרים. לא נמצא שנבקעו סדרי עדיפויות לביצוע הסקר והעבודות על פי מאפיינים ברורים, כגון המצב הפיזי של כלל הדירות וגיל הדירות.

2. חלמיש ביצעה סקר בטיחות על פי החלטת דירקטוריון החברה, כאמור (פרטים בנושא סקר בטיחות מבנים שביצעה חלמיש ראו לעיל).

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את יזמתן של החברות לבצע סקרים בדירות שבניהולן ולבצע עבודות לתיקון ולשיפור מצבן מבחינת התחזוקה. על המשרד להורות על ביצוע סקרי בטיחות וסקרים בנושא המצב ההנדסי של כל הדירות והבניינים שבדיור הציבורי.

נהלים

בהתחשב במספר הדירות, במספר חברות האכלוס, במגוון הפעולות הדרושות לתחזוקתן ובסכומים הניכרים הדרושים למימון פעולות אלה, היה על המשרד להכין מערכת סדורה של הוראות נוהל לטיפול בנושא.

המשרד לא הוציא נוהלי עבודה בנושא פעולות התחזוקה שישמשו את כל החברות ולא נתן להן הנחיות בנושא, והוא גם לא פעל לכך שהחברות יכינו נוהלי עבודה אחידים. בפועל אין לחברות השונות דפוס פעולה אחיד בכל הנוגע לתהליך תחזוקת הדירות ולטיפול בליקויים בדירות.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה הסביר המשרד כי הטיפול בתחזוקת הדירות "כפוף לחוק המכתיב את לוחות הזמנים, הפריטים לביצוע והתנהלות חברות מול הדיירים וזהו למעשה הנוהל הכללי של הטיפול בתחזוקה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי החוק אינו תחליף לנוהל עבודה. על המשרד להורות לחברות להכין נהלים שיסדירו את תהליך ביצוע העבודות: סדר הפעולות, הסמכויות והתיעוד הנדרש לצורכי בקרה.

פיקוח

על מנת שיוכל המשרד לבחון ולהעריך את טיב הטיפול של החברות בתחזוקה השוטפת של הדירות שבדירור הציבורי עליו לקיים פיקוח על אופן ביצוען של פעולות התחזוקה של אותן דירות, ובהתאם לממצאים שיעלה הפיקוח עליו לשנות את ההנחיות שעל פיהן פועלות החברות.

הביקורת העלתה שהמשרד אינו מקיים פיקוח על פעולות התחזוקה השוטפת של החברות, ולו באופן מדגמי.

בתגובת משרד הבינוי והשיכון נאמר כי הוא מקבל "תלונות מדיירים בנושא וכולם נבדקות לעומק... כמו כן בשנת 2010 מתכנן המשרד לבצע בדיקה בתיקי הדיירים על מנת לעקוב אחרי הטיפול בתלונות על ליקויים בדירות".

משרד מבקר המדינה מעיר כי בדיקת תלונות אינה תחליף לפיקוח שיטתי על פעולות החברות. על המשרד כאחראי לניהול ולתחזוקה של הדירור הציבורי לפקח על פעולות החברות כדי לשמור על זכויות הדיירים ועל שלמות הרכוש.

פרסום זכויות הדייר בדירור הציבורי

כאמור, התקנות מחייבות פרסום ברבים של אמות המידה שקבעה הוועדה. מידע זה יש לנסח באופן ברור, קריא ונגיש; על המשרד לדאוג להפיצו ולפרסמו בכל האמצעים העומדים לרשותו.

הבדיקה העלתה כי בשנת 2005 הוציא המשרד עלון ובו פורטו "זכויות הדייר בשיכון הציבורי", ובכללן גם הזכות לפנות לוועדת החריגים. את העלונים הפיצו באותה שנה כל החברות, פרט לחלמיש, בין דייריהן. נמצא כי העלון לא עודכן מאז, אף שחלו שינויים בנושא. למשל בשנת 2007 הוחלט לחייב את החברות להתקין דודי שמש בדירות. עלון זה מפורסם באתר האינטרנט של המשרד ושל החברות עמידר ועמיגור. הבדיקה העלתה כי ברוב משרדי החברות או בסניפים שנבדקו לא נמצאו עלונים נגישים לקהל.

חלמיש מסרה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2009 כי תזמין עלונים מהמשרד ותפיצם בין דייריה ובמחלקות החברה וכן תציג אותם באתר האינטרנט שלה.

בתגובת משרד הבינוי והשיכון נאמר כי "בימים אלה מועברים לחברות דפי מידע מעודכנים אודות זכויות וחובות הדייר בדירור הציבורי אשר יועמדו לרשות הציבור".

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד הבינוי והשיכון לשקוד על הכנת עלוני מידע שיעודכנו מדי פעם בפעם ולפקח על הפצתם, כדי להבטיח שהם יומצאו לדיירים באופן מסודר ונגיש, הן באמצעות אתרי האינטרנט של החברות, באמצעות הדואר או בחלוקה לדיירים בעת ביקורי בית. בהיעדר פרסום ראוי של אמות המידה שעל פיהן אמורה הוועדה לפעול, אין הדיירים ערים למלוא זכויותיהם הבסיסיות, ועקב כך מבוצעים הליכי סרק ונגרם עוול לדיירים.

התקנת דודי שמש

1. בשנת 2007 נעשה כאמור תיקון לחוק ולפיו המפרט יכלול גם חובה בדבר התקנת דודי שמש בהסכמת השוכר בדירה ציבורית שבה ניתן להתקינו. כמו כן נקבע בתיקון לחוק כי יוקצה תקציב שנתי בסכום של 5 מיליון ש"ח למימון התקנת הדוודים.

על שר הבינוי והשיכון הוטל לקבוע אמות מידה שלפיהן ייקבע סדר הקדימויות לעניין התקנת הדוודים. בעקבות כך פורסמו בינואר 2008 התקנות, ולפיהן סדר הקדימויות להתקנת דודי השמש בדירות ייקבע לפי גודל המשפחות המתגוררות בדירות (ככל שמשפחה גדולה יותר, מקומה יהיה גבוה יותר בסדר הקדימויות), ואילו לגבי משפחות שגודלן זהה תינתן קדימות למשפחות הנכללות בקבוצות המשנה המפורטות להלן, בסדר יורד: (א) משפחות אשר הכנסתן אינה עולה על תקרת ההכנסה המזכה בהבטחת הכנסה לפי כללי המשרד; (ב) משפחות הזכאיות להנחה בשכר דירה; (ג) משפחות אשר אינן זכאיות להנחה בשכר דירה.

נוסף על כך נקבע בתקנות כי 20% מהתקציב האמור ישמש להתקנת דוודים בדירות שבהן מתגוררות משפחות שמספר הנפשות בהן הוא שלוש לכל היותר ואשר זכאיות להנחה בשכר דירה.

2. כאמור בהתאם לתקנות מינה שר הבינוי והשיכון ועדת חריגים. ועדה זו מוסמכת גם לאשר את סדר הקדימויות לעניין התקנת דודי שמש בדירותיהן של משפחות אשר אינן זכאיות לקדימות על פי תקנות אלה, בהתאם לאמות מידה שייקבעו (פרטים נוספים ראו לעיל בפרק "ועדת החריגים").

בסוף יולי 2009 שלחה יו"ר ועדת החריגים לחברות המאכלסות חוזר ולפיו יוקצו 5% מהתקציב להתקנת דוודים בדירות של דיירים במקרים חריגים; ועדת החריגים הגדירה מיהם הדיירים הזכאים לקדימות לעניין התקנת הדוודים במסגרת אותם מקרים מיוחדים, כמו לדוגמא דיירים שבריאאותם לקויה, נכים, או קשישים שגילם 80 שנים ויותר.

הפעולות ליישום החוק

1. בשנת 2008 אושר תקציב של 5 מיליון ש"ח ליישום החוק. בתחילת שנת 2008 נדרשו חברות האכלוס לאסוף מידע בדבר גודל משפחותיהם של הדיירים והכנסותיהם ובדבר הדירות שבהן הותקנו דודי שמש. בשלב זה ניתנה גם הוראה להתקין דודי שמש בעת הכנת הדירות לאכלוס חוזר.

2. עם קבלת המידע הראשוני מהחברות במרס 2008 הוציא אגף נכסים ודירור הנחיות מפורטות ובהן צוינו סדרי קדימויות להתקנת דודי שמש בדירות מאוכלסות לשנת 2008. בהנחיות נקבע אילו משפחות זכאיות להתקנת דוודים בדירותיהן, כמפורט להלן (לפי סדר קדימויות יורד): (א) משפחות המונות שמונה נפשות או יותר - 818 משפחות; (ב) משפחות המונות שבע נפשות, אשר מקבלות הנחה מלאה או חלקית בתשלום שכר דירה - 540 משפחות; (ג) משפחות המונות שלוש נפשות אשר מתקיימות מהבטחת הכנסה ומתגוררות באזורים מסוימים - 388 משפחות; (ד) מקרים חריגים - 194 משפחות.

3. במרס 2008 פרסמה עמידר מכרז להתקנת דודי שמש; במאי אותה שנה נקבע מי זכה במכרז.

4. בחודשים מרס, אוגוסט ואוקטובר 2008 עדכן המשרד את הוראותיו לגבי הדיירים הזכאים להתקנת דודי שמש, בהתאם למידע שקיבל מהחברות. בדצמבר 2008 קבע המשרד סדרי קדימויות להתקנת דודי שמש לשנת 2009; מאז ועד סוף יולי 2009 עדכן המשרד שלוש פעמים את הקריטריונים, ובמועד האמור קבע מי זכאי להתקנת דודי שמש, כמפורט להלן (בסדר קדימויות יורד): (א) משפחות של חמש נפשות ומעלה; (ב) משפחות של ארבע נפשות הזכאיות להבטחת הכנסה; (ג) משפחות של שלוש נפשות הזכאיות להבטחת הכנסה ומתגוררות באזורי עדיפות לאומית א' ו-ב'.

בכל אחת מהשנים 2008 ו-2009 תוקצב להתקנת דודי שמש סך של 5 מיליון ש"ח. אולם מהבדיקה עולה כי בשנתיים האמורות ניצל המשרד למטרה זו סך כולל של כ-7.35 מיליון ש"ח, דהיינו ניצול בשיעור של כ-73% בלבד.

תחזוקת דירות בפרויקט בית שמש

1. בשנים 1998-2001 מימן המשרד את בנייתן של 264 דירות בבית שמש (להלן - הפרויקט). הדירות נבנו בשלושה מתחמים כלהלן: מתחם ובו 77 דירות (להלן - מתחם א'), מתחם ובו 72 דירות (להלן - מתחם ב'), ומתחם ובו 115 דירות (להלן - מתחם ג'). את מתחם א' בנתה חברה קבלנית א', ואת מתחמים ב' ו-ג' בנתה חברה קבלנית ב'. דירות אלה הוקצו להשכרה לזכאים על פי אמות מידה שקבע משרד הבינוי והשיכון. הדירות אוכלסו בשנים 2002-2003. עד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2009 נמכרו 138 דירות במסגרת מבצעי המכירות של משרד הבינוי והשיכון לעידוד דיירי השיכון הציבורי לרכישת דירותיהם בעקבות חקיקת חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998, ובהתאם להחלטה להקפיאו, שסוכמה עם יוזמי החוק; ו-126 דירות הנכללות בפרויקט זה נותרו בבעלות המדינה.

2. ניהול המכנים והדירות נמסר לפרזות באוקטובר 1999, על פי חוזה שנחתם בינה ובין משרד הבינוי והשיכון, לאחר שזכתה במכרז פומבי של המשרד לניהול פרויקט זה. מאחר שהמשרד לא היה שבע רצון מהאופן שבו ניהלה פרזות את הפרויקט, הוא פרסם ביולי 2004 מכרז פומבי לבחירת החברה שתנהל אותו במקומה. במכרז זכתה חברה פרטית (להלן - חברה א'), והיא החלה בניהול הפרויקט בספטמבר 2004. חברה זו פעלה במשך כחצי שנה, ותוך כדי פעילותה הוחלל בביצוע הליכים לפירוקה. באפריל 2005 העביר משרד הבינוי והשיכון את ניהול הפרויקט לחברה פרטית אחרת (להלן - חברה ב'). משרד הבינוי והשיכון הפסיק את ההתקשרות עם חברה ב' בפברואר 2008 והעביר את ניהול הפרויקט לעמידר לאחר שביצע תהליך של תחרות בין כמה חברות אכלוס.

כבר בעת העברת הדירות מהחברות הקבלניות לידי המשרד ופרזות, בין ינואר 2000 למרס 2001, התגלו במכנים ובדירות פגמים רבים. במשך השנים הגישו דיירים בפרויקט תלונות על מצב הדירות ועל עבודות הפיתוח לגורמים שונים ובהם משרד הבינוי והשיכון, עיריית בית שמש וחברת פרזות. גם לנציבות תלונות הציבור הוגשו תלונות של דיירים בפרויקט שעניינן ליקויי בנייה ותחזוקה חמורים בדירותיהם. בעקבות זאת בדק משרד מבקר המדינה באוגוסט 2009 את מצב הדירות בפרויקט ואת אופן ניהולו. הבדיקה התייחסה באופן אקראי למצבן של 12 מבין 126 הדירות בפרויקט שהושכרו אשר נותרו בבעלות המדינה - חמש מאותן דירות הן דירות מאוחדות (ראו להלן), ולפיכך מדובר למעשה ב-17 דירות. כמו כן נבדק מצב הרכוש המשותף בשני בניינים שרוב הדיירים בהם שוכרים את הדירות במסגרת הדיור הציבורי.

מצב הדירות והרכוש המשותף

בכל הדירות, למעט אחת, נמצאו ליקויי תחזוקה; בתשע דירות נמצאו ליקויי בנייה, ובכניין אחד נמצאו ליקויים ברכוש המשותף: צנרת מים דולפת, צנרת חשמל חשופה ואיטום פגום. נמצא כי שלוש דירות אינן ראויות למגורים.

1. להלן יפורטו הסוגים השונים של ליקויי הבנייה בדירות: רטיבות בקירות ובעיקר בגגות ובתקרות, סדקים בקירות ובטיח, תחלופת אוויר לא נאותה בדירות בשל פתחים מזעריים וונטות שלא מתפקדות. להלן יפורטו הסוגים השונים של ליקויי התחזוקה בדירות: פגמים במטבח ובכיורים, רצועות תריס קרועות, תריסים שבורים, דלתות פגומות, סימני רטיבות שהתייבשו, שקיעת ריצוף, סוללות מים בלתי מעוגנות, חדרי אמבטיה פגומים, מוקדי עובש, קילופי טיח, חדרי שימוש פגומים, אמבטים חלודים, טיח נושר, מנגנון הדחה לקוי בשירותים שבחדר הרחצה; כמו כן ברכוש המשותף בבניין אחד נמצאו נזקי רטיבות בחדר המדרגות, ובאותו בניין לא הייתה גישה לגג לצורכי תחזוקה.



צנרת מים דולפת הגורמת נזקים קשים לחיפוי הגבס בתקרות ובקירות של חדר המדרגות



קילופים בתקרה עקב רטיבות שחלחלה מהמרפסת שמעליה



דלת כניסה לחדר שבורה



סדקים קשים בשילוב קילופי טיח בהיקף רחב, המעידים על תזוזות דיפרנציאליות של היסודות



רטיבות ועובש במחסן

2. בעת שהועבר הפרויקט לניהול עמידר היו פגמים רבים ומהותיים במבנים, בדירות ובעבודות הפיתוח הסביבתי בשטחים לשימוש משותף. ברכוש המשותף בבניינים נמצאו גגות פגומים, דודי חימום בחדר המדרגות, צנרת מים דולפת, תקרות נמוכות בחדר המדרגות, היעדר פתחים לחסימת אוויר להתפשטות אש, שקיעות של שטח מרוצף, מדרגות שנשקפת סכנת החלקה עליהן, איטום פגום, מדרגות מסוכנות, אריחי ריצוף פגומים, שקיעות בעבודות פיתוח, סדקים במעטפת החיצונית של הבניין, חיבורי חשמל חשופים.

משרד הבינוי והשיכון מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה כי בפועל נדרשת השקעה של כ-4.5 מיליון ש"ח לביצוע שיפוצים בדירות ובשטחים הציבוריים.

עם זאת, בתגובתו של משרד הבינוי והשיכון מינואר 2010 נמסר כי חלק גדול מהליקויים מקורם בתחזוקה לקויה של הדיירים, מאחר שהם שוכנו בדירות קטנות ובלתי מתאימות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי משרד הבינוי והשיכון הוא שאכלס את הדירות במשפחות גדולות, לפי אמות מידה שהוא עצמו קבע. כמו כן מעיר משרד מבקר המדינה כי רוב הליקויים הם ליקויי בנייה. כמו כן לדעת משרד מבקר המדינה, היה על חברות הניהול במידת הצורך, ואם הדבר מוצדק בהתחשב בנסיבות העניין, לנקוט צעדים נגד הדיירים שלא תחזקו את הדירות כנדרש בחוזי השכירות.

ניהול הדירות המושכרות בידי חברות

ניהול הדירות בידי חברת פרזות

1. כאמור, באוקטובר 1999 חתם משרד הבינוי והשיכון עם פרזות על חוזה לניהול מבנים ודירות בבית שמש (להלן - חוזה הניהול). הניהול נמסר לפרזות לפני שהסתיימה הבנייה במתחמים. בהתאם לחוזה הניהול הסמיך המשרד את פרזות לקבל מחברה קבלנית את הדירות והמבנים בפרויקט ולהכין פרוטוקולים המתעדים את מסירת כל הדירות. נקבע כי החוזה האמור יהיה תקף שנתיים, וכי המשרד רשאי להאריך את תוקפו. פרזות התחייבה לנהל את הפרויקט ולתת לדיירים שירותי תחזוקה כמפורט בחוזה. תוקף החוזה הוארך כמה פעמים עד ספטמבר 2004.

בעת קבלת דירות מקבלן יש להכין פרוטוקולי מסירה לכל דירה ודירה. בפועל הוכנו פרוטוקולים חלקיים²¹ בלבד המתעדים את התהליך שבו החברה הקבלנית ב', אשר הקימה את מתחמים ב' ו-ג', מסרה לפרזות את ניהול הפרויקט בין פברואר 2000 למרס 2003. הפרוטוקולים היו כוללניים ולא עסקו בליקויים בכל אחת מהדירות בנפרד. פרוטוקול המסירה של מתחם א' מחברה קבלנית א' לפרזות ולמשרד הבינוי והשיכון, שהוכן בספטמבר 2000, היה אף הוא כוללני ולא עסק בכל דירה ודירה בנפרד.

בתגובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2010 מסרה פרזות כי היא "אינה מקבלת קביעה זו". משרד מבקר המדינה מעיר כי פרזות לא המציאה אסמכתאות המבססות את עמדתה.

21 בנושא הצורך בהכנת פרוטוקולי מסירה לכל יחידת דיור בנפרד ראו דוח שנתי 58ב' של מבקר המדינה (2008), עמ' 340.

משרד הבינוי והשיכון למעשה לא מימש את זכותו לדרוש מחברה קבלנית ב' לתקן את הליקויים בדירות ובמבנים שבניהולו, אלא העביר זכות זו לגורם משנה מטעמו, דהיינו פרוזות, אך גם פרוזות לא מימשה את זכותה לעשות כן.

2. בנובמבר 2003 הודיע מנהל החטיבה הטכנית במחוז ירושלים לסמנכ"ל פרוזות, בין היתר, כי שנת הבדק²² תחל באוקטובר 2003, וכי באותו מועד פרוזות תקבל עליה את הטיפול בבניינים במתחם ג' ואת התחזוקה שלהם. אכלוסו של מתחם זה התבצע לסירוגין בשנת 2003 והסתיים בסופה.

על פי נוהל של משרד הבינוי והשיכון²³, בתום שנת הבדק יש לבדוק אם תוקנו הפגמים שהתגלו לאחר השלמת המבנה. בבדיקת משרד מבקר המדינה לא נמצא כי בוצעה בדיקה כזו.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 מסר משרד הבינוי והשיכון כי מסירת הדירות נעשתה כמקובל, ובכלל זה התקיימו סיוורים פרטניים, אולם לא המציא מסמכים המבססים את טענתו.

3. המבנים שהוקמו במתחמים היו מדגמים שונים. בין היתר הוקם מבנה שהמתכננים סיווגו כדגם A. מסיכום דיון ממאי 2004 עולה כי בביקור בשטח בהשתתפות מתכננים ונציגי משרד הבינוי והשיכון, שהתקיים בעקבות תלונות דיירים, התגלו פגמים של חדירת רטיבות לדירות.

בסיכום הדיון האמור ממאי 2004 (שבו נידון הביקור במבנים מדגם A) נכתב כי נמצאה נזילת מים מעל לארונות החשמל בחדרי המדרגות הפתוחים, ומים עלולים לחדור אל תוך ארונות החשמל ולסכן את הדיירים או לגרום לקצרים ולנזקים למכשירי החשמל הפרטיים, לשרפות וכו'. מסיכום הדיון עולה כי פגם חמור זה נוצר עקב אי-ביצוע הגבהת בטון בחדר המדרגות אשר נועדה למנוע את נזילת המים. במועד סיום הביקורת עדיין לא פעל משרד הבינוי והשיכון לתיקון הליקוי.

בתגובתו האמורה של משרד הבינוי והשיכון נמסר כי תחילה העדיף תיקונים נקודתיים, ובמכרז אשר פורסם בדצמבר 2009 נקבעו הנחיות לטיפול מערכתי, וכי הליקויים יתוקנו בשנת 2010.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לא היה ראוי לעכב את הטיפול בתיקון הליקויים במשך חמש שנים.

מסירת ניהול המבנים לחברה א'

1. כאמור, בשל חוסר שביעות רצונו של המשרד מהאופן שבו ניהלה פרוזות את התחזוקה בדירות ובמבנים שבאחריותה, פרסם המשרד ביולי 2004 מכרז פומבי לניהול, ובמכרז זכתה חברה פרטית. הניהול הועבר אליה בספטמבר אותה שנה. עוד באפריל 2004, לפני שהועבר הניהול לידי חברה א', הוכנה תרשומת מדין בהשתתפות נציגי אגף נכסים ודיוור ומנהל החטיבה הטכנית במחוז ירושלים במשרד. מהתרשומת עולה כי במתחם ב' ובמתחם ג' נמצאו פגמים מהותיים עד כדי הצורך בתיקון מקיף במתחמים. לדוגמה, בנושא מערכת הניקוז נאמר במסמך כי "פגמים במערכת הניקוז עלולים לסכן יציבות המבנים ואף לגרום לגלישות קרקע".

22 פרק הזמן שבו על הקבלן לתקן פגמים שהתגלו בדירה שמסר ללקוח, כמפורט בחוק המכר (דירות), התשל"ג-1973.

23 נוהל "ערבויות וביטוחים לחוזי בנייה, סיום החוזה ושחרור ערבות (4/23)" מנובמבר 1989.

לנוכח העובדה שבאותה עת עדיין חלה שנת הברק מעיר משרד מבקר המדינה כי היה על משרד הבינוי והשיכון לדרוש מחברה קבלנית ב' למלא את חובותיה בנושא זה. בסופו של דבר קיבל עליו המשרד בשנת 2006 את ביצוע התיקונים הללו, שעלותם הסתכמה בכ-1.5 מיליון ש"ח.

2. הקמת מבנים וביצוע עבודות פיתוח שונות צריכים לעמוד בדרישות בטיחות ובתקנים שונים שקבעו הגורמים המוסמכים לכך, כדי לאפשר שימוש בטוח במשך שנים הן במבנים עצמם והן בסביבת מגוריהם אשר נועדה לשרת את דיירי הבתים.

מסיכום הדיון שהתקיים במאי 2004 כאמור עולה כי נמצאו ליקויי בטיחות בפרויקט שמקורם בשלב בניית המבנים.

במועד סיום הביקורת לא נמצא כי המשרד בחן אם חברה קבלנית א' או חברה קבלנית ב' אחראיות לטיפול בליקויים אלה, ואף לא נמצא כי הוא הפיק לקחים הנוגעים לאופן שבו המפקחים שלו מבצעים פיקוח בנושא הבטיחות במבנים.

בתגובתו של משרד הבינוי והשיכון מינואר 2010 נמסר כי הבניינים נבנו כמקובל בישראל, אלא שפולשים לדירות בזזו אותן לפני אכלוסן ולאחר מכן עמדו הדירות ריקות ואטומות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ליקויי הבנייה שנמצאו אינם קשורים לפלישות והם גם לא נגרמו בעקבות פלישות. זאת ועוד, תגובת המשרד סותרת את הממצאים שהעלתה בדיקת המשרד עצמו משנת 2004 כאמור.

מסירת ניהול המבנים לחברה ב'

1. כמה חודשים לאחר שניהול הפרויקט הועבר לחברה א', הוחל בביצוע הליכים לפירוק החברה. בעקבות זאת העביר כאמור משרד הבינוי והשיכון באפריל 2005 את ניהול הפרויקט לחברה ב'.

בתגובת משרד הבינוי והשיכון למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 נמסר כי השתלשלות הטיפול בניהול הדירות מקורה היה בדרישת משרד האוצר למסור את ניהול הדירות לגורם אחר בכפוף לתנאי מכרז. רק לאחר שנמצא כי כל החברות ניהלו את הדירות באופן כושל החליטה ועדת הפטור שליד החשב הכללי באוצר למסור את הניהול לעמידר בפטור ממכרז. לדעת משרד הבינוי והשיכון, "ביצוע המכרז הכושל" לניהול הדירות היה נמנע לו התחשב משרד האוצר בגורמים המקצועיים במשרד הבינוי והשיכון אשר טענו מלכתחילה כי יש להעביר את הדירות לניהול עמידר.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבינוי והשיכון כי ביצוע המכרז הוא באחריותו, ומכאן שהמשרד יכול להלין בעיקר על עצמו. יתר על כן, האשמת "שיטת המכרז" מלמדת על גישה שאינה מתאימה לרשות שלטונית הכפופה לחוק.

בינואר 2006 דיווחה חברה ב' למשרד על פגמים בדירות במתחם א', כדלקמן: (א) שיפועי הגגות נמצאו בזווית לא נכונה ולכן הם גורמים לחדירת רטיבות לכמה דירות. (ב) בכמה גגות היציאות המיועדות למי גשמים גבוהות ממפלס הגג וגורמות להיווצרות שלוליות ולרטיבות בדירות שמתחת לגגות אלה. (ג) הרטיבות החודרת מן הגג גורמת לקצר חשמלי בדירות ובחדרי המדרגות.

(ד) זווית השיפוע בכניסה לכמה בתים אינה נכונה והדבר גורם לחדירת מים למבנה. (ה) בכמה בתים נפלו אריחי שיש בחדרי המדרגות, ולאחר נפילתם התברר כי השטח שמתחת להם חלול ועקב כך צפויה נפילה של אריחים נוספים.

במאי 2006 המציאה חברה ב' למחוז ירושלים של משרד הבינוי והשיכון רשימה של ליקויים מהותיים שנמצאו ברוב המבנים והדירות שבפרויקט. היא ציינה כי יש לבצע במתחם א' עבודות איטום; תיקוני אינסטלציה; החלפת ארונות מטבח, שיש ואינסטלציה; תיקוני ריצוף, טיח וצבע; תיקון מסגרות ואלומיניום, מעקות, סורגים ודלתות; השלמת פיתוח והתקנה של מעקות בטיחות. על פי אומדן שהכין מחוז ירושלים, עלות העבודות הנדרשות במתחם היא כ-1.2 מיליון ש"ח.

בתגובת חברה קבלנית א' למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 נמסר כי עניין שיפועי הגגות נודע לה באיחור של שנים, וכי היא ביצעה במבנים תיקונים, ובכלל זה הוספת מרזבים, ולדעתה תחזוקת המרזבים וניקיונם לא בוצעה כראוי ולכן יש נזקי רטיבות. עוד ציינה חברה קבלנית א' בנושא שיפועי הכניסות לבניינים, כי היא סיכמה עם פרוזות שהיא תתקן זאת על חשבונה של חברה א', וכי פרוזות ביצעה את התיקונים וקיבלה החזר עבורם. אשר לאריחים שנפלו בכמה חדרי מדרגות ציינה החברה כי כמה אריחים תוקנו לאלתר, ולאחר התיקון לא דווח לה על נפילת אריחים נוספת.

בתגובת משרד הבינוי והשיכון למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 נמסר כי כל הגגות נבדקו ונמצאו תקינים, ורוב חדירות המים מקורן בתחזוקה לקויה של הדיירים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי האחריות לתחזוקה השוטפת היא בידי המשרד ושלוחיו, ואם הדיירים גרמו נזקים היה על המשרד ושלוחיו לנקוט צעדים נגדם בהתאם להסכמי השכירות. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי במועד סיכום ממצאי הביקורת עדיין לא תוקנו ליקויים רבים שנמצאו במתחם א', אף שחלקם הם ליקויי בטיחות שעלולים לסכן חיי אדם.

בתגובת משרד הבינוי והשיכון למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 נמסר כי בשנת 2005 הושקעו במתחם 1.5 מיליון ש"ח אך התברר כי יש צורך בתקציבים נוספים. כמו כן מסר משרד הבינוי והשיכון כי בשנת 2009, לאחר שבוצעו כל הבדיקות וסוכמו ממצאיהן, הוחלט להיערך למכרז שיפוצים לתיקונים הנדרשים.

2. על פי חוזה שנחתם בין משרד הבינוי והשיכון לקבלן שיפוצים בדצמבר 2004, בוצעו בבניינים שבמתחם ב' תיקונים ושיפוצים בסכום כולל של 2.9 מיליון ש"ח.

פרוטוקולי המסירה של הבניינים המשופצים והמתוקנים הוכנו בשיתוף קבלן השיפוצים וחברה ב' ביולי 2005, לגבי כל מבנה ולא לגבי כל דירה. בפרוטוקולים אלה נאמר כי התקיים סיור בדירות ובשטחים הציבוריים, וכי כל העבודות בוצעו והושלמו לשביעות רצונו של המזמין וללא פירוט העבודות הללו.

באוגוסט 2005 מסר בודק חיצוני מטעם משרד הבינוי והשיכון רשימת פגמים לתיקון לקבלן השיפוצים, ובינואר 2006 הודיע הבודק מטעם המשרד לקבלן השיפוצים כי עבודות שונות לא בוצעו או לא הושלמו. עוד נאמר בהודעה כי יש לבצע השלמות אלה, לצורך מסירה סופית של המתחם.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הטענה ולפיה כאמור המתחם נמסר ביולי 2005 ללא כל הסתייגויות של המזמין אינה מתיישבת עם הודעת הבודק החיצוני ולפיה נמצאו במתחם ליקויים.

יצוין כי הליקויים והפגמים שצוינו בהודעת הבודק הוזכרו לאחר מכן גם בבדיקה שעשה משרד הבינוי והשיכון במרס 2007 והושלמה בינואר 2008, אשר נועדה להכנת מכרז לשיפוצים באותם מבנים, וכן בבדיקה של עמידר בתחילת שנת 2008, לאחר שהיא החלה לנהל את הפרויקט עבור המשרד. מהאמור לעיל עולה שהליקויים והפגמים במבנים ובדירות חזרו והופיעו ולחלופין לא תוקנו.

בתגובת קבלן השיפוצים למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 נאמר כי מאז סיים את עבודות השיפוצים ועד שפנה אליו משרד מבקר המדינה הוא לא קיבל שום דרישה לתיקון ליקויים.

בדיקת משרד מבקר המדינה בהקשר זה העלתה כי באוגוסט 2005 העניק משרד הבינוי והשיכון לקבלן השיפוצים תעודת השלמת מבנה לכל מתחם ב' ללא כל הסתייגויות של המזמין, וכי לאחר מכן מסר בודק חיצוני לקבלן, כאמור, רשימות פגמים להשלמת השיפוצים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לא נמצא שנעשו עבודות התיקונים שפירט הבודק החיצוני כאמור.

מסירת המבנים לניהול עמידר

1. כאמור, מפברואר 2008 מנהלת עמידר את הפרויקט בבית שמש. בהסכם שנחתם בדצמבר 2003 בין ממשלת ישראל, באמצעות המשרד, לעמידר (להלן - הסכם הניהול) נקבע כי אם יועברו לעמידר נכסים נוספים לאחר חתימת ההסכם, יחולו עליהם הוראות כלליות של הסכם זה. עוד נקבע בהסכם הניהול שכל אימת שיימסרו לחברה נכסים, ייחתם בין הצדדים הסכם רכוש נפרד לגביהם.

הועלה כי לא נחתם בין המשרד לעמידר הסכם רכוש כנדרש לגבי הדירות בפרויקט.

2. על פי הוראות נוהל של עמידר בנושא קבלת רכוש (להלן - נוהל קבלת רכוש), בעת שתקבל עמידר לניהול דירות במסגרת הדיור הציבורי, יבצע עובד מטעמה הערכת נזקים בכל דירה, יפרט בכתב את סוגי החומרים הדרושים לביצוע התיקונים ואת כמויותיהם ומחיריהם (להלן - כתב כמויות), ימסור לשוכר רשימה של מסמכים שיש להמציא ושל הפעולות שיש לבצע לצורך הכנת חוזה שכירות וכן יזמין את השוכר למשרד של החברה האחראי למרחב שבו שוכנת הדירה, ולחתום על חוזה שכירות בהתאם לנוהלי החברה.

הועלה כי שלא בהתאם לנהליה עמידר לא פעלה להעריך את הנזקים ולהכין כתב כמויות של החומרים הנדרשים לתיקונים. עוד הועלה כי עמידר לא חתמה על הסכמי שכירות עם דיירי הדיור הציבורי המתגוררים בדירות שבפרויקט.

3. עוד נאמר בנוהל קבלת רכוש כי כאשר עמידר מקבלת לניהול מבנה שלם, יבצע מפקח עבודה מטעמה הערכת נזקים בנוגע לרכוש המשותף, ובכלל זה בחצר, בגינה, בגדרות ובשבילים ויכין כתב כמויות של החומרים הנדרשים לתיקון הנזקים.

לא נמצא כי מפקח עבודה של עמידר הכין דוח הערכת נזקים לפני שפרויקט זה הועבר לניהול של עמידר, אף שבמועד ההעברה נכללו במסגרת הפרויקט שישה בניינים שרוב דייריהם שכרו את הדירות ורק מיעוטם רכשו קודם לכן את הדירות.

4. לפני שעמידר קיבלה עליה את הניהול בפועל של הפרויקט בבית שמש, התקיים בינואר 2008 סיור במקום בהשתתפות נציגי חברה ב' ונציגי עמידר. בעקבות הסיור הודיע מהנדס מטעם עמידר למשרד הבינוי והשיכון, בין היתר, כי התגלו נזילות רבות בדירות. בפברואר 2008 התקיים בעמידר דיון בנושא קבלת הרכוש בבית שמש בראשותו של סמנכ"ל התפעול של החברה, והוחלט בו כי יש לקיים סקר מקיף שיכלול את כל סוגי הנזקים והליקויים, וכי ממצאי הסקר ישמשו בסיס לדיונים עם נציגי המשרד. ממצאי הסקר שהכינה עמידר מלמדים כי יש צורך לבצע בפרויקט תיקונים בסכום כולל של כ-3.3 מיליון ש"ח, לא כולל עבודות פיתוח.

הועלה כי בעת שהעביר משרד הבינוי והשיכון לידי עמידר את הרכוש, הוא לא דיווח לה כי הוא עצמו עשה בדיקה מקיפה בנושא מצב הרכוש. כאמור, המשרד ביצע את אותה בדיקה כבר במרס 2007 לצורך פרסום מכרז לשיפוץ ולתיקון של פגמים בפרויקט, וכן עשה בדיקת השלמה בינואר 2008.

בתגובת משרד הבינוי והשיכון מינואר 2010 נמסר כי עמידר הייתה ערה לביצוע הסקר ולהיקף סוגי הליקויים, אך ממצאי הסקר לא נמסרו לה בהיותה מועמדת אפשרית במכרז לשיפוצים בפרויקט, כדי שלא לפגוע בתקינות המכרז.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את העובדה שמשרד הבינוי והשיכון נהג בחוסר שקיפות כלפי עמידר ואם מדובר במכרז היה עליו למסור לכל המתמודדים בו את ממצאי הבדיקה כפי שפורטו בסקר.



ניהול השכרת הדירות ותחזוקתן נמסר לארבע חברות ניהול בזו אחר זו, תחילה באוקטובר 1999 לפרזות, לאחר מכן לשתי חברות פרטיות, ולבסוף בפברואר 2008 לעמידר. כלומר בתוך עשר שנים ניהלו את הפרויקט ארבע חברות. העברת הפרויקט לניהול עמידר בוצעה לאחר שכל חברות הניהול כשלו לדעת משרד הבינוי והשיכון בניהול הפרויקט, אף כי משרד הבינוי והשיכון עצמו בחר אותן.

היבטים של תכנון ובנייה

1. על פי תקנה 21 לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר תנאים ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - התקנות), לפי בקשתו של בעל היתר בנייה יוציא לו מהנדס הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה (להלן - הוועדה המקומית) תעודה המעידה כי כל הבנייה בוצעה בהתאם להיתר הבנייה ולתנאים (להלן - תעודת גמר). עוד קובעות התקנות כי בעל ההיתר²⁴ יגיש למהנדס הוועדה המקומית (להלן - המהנדס) בקשה לתעודת גמר.

הועלה כי במועד סיום הביקורת עדיין לא הגיש משרד הבינוי והשיכון לוועדה המקומית בבית שמש שמש בקשה לקבלת תעודת גמר כנדרש, וממילא מהנדס הוועדה המקומית בבית שמש לא העניק לבעלי ההיתר לבניית הפרויקט תעודת גמר כאמור, אף שאכלוסו של הפרויקט הסתיים עוד בשנת 2003.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הוועדה המקומית בבית שמש לשקול לדרוש מבעלי ההיתר לקיים את כל התנאים הנדרשים להוצאת תעודת גמר לפרויקט כאמור בתקנות.

2. על פי סעיף 145(א)(2) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), הוספת תוספת לבניין קיים וכל תיקון בו טעונים גם הם היתר. בדיון שהתקיים במינהל תכנון והנדסה של המשרד במאי 2004 דווח כי הוספו תוספות ובוצעו שינויים בדירות ובשטחים ציבוריים בפרויקט ללא אישורים והיתרים כחוק, לדוגמה: בוצעו קירוי וסגירה של שטחים כתוספת לדירות, בוצעו שינויים במערכת הניקוז, בוצעה בנייה מעל מערכות ניקוז וכיוב ציבוריות, הורחבו מרפסות סוכה מדורגות, פורק גידור ונעקר ריצוף בשטח ציבורי לשימוש אחר, הורחבו גינות. בדיון זה הוצע לפנות אל הדיירים שביצעו תוספות או שינויים בדרישה להחזיר את המצב לקדמותו באופן מלא.

התוספות החריגות והשינויים שבוצעו עלולים לגרום לנזקים בשלד המבנים ובמערכות הניקוז, והטיפול בנוזקים אלה יהיה כרוך בהוצאות גדולות. לכן שומה על הנוגעים בדבר למנוע את ביצוע התוספות והשינויים ולדאוג לכך שהמצב יחזור לקדמותו.

אשר ל-34 חריגות בנייה שהתגלו בעת הביקורת, נמצא כי במועד סיום הביקורת לא ננקט שום צעד לטיפול ב-31 מהן, לרבות פנייה לדיירים בנושא.

3. גם התובעים בעיריית בית שמש, המופקדים על אכיפת חוק התכנון והבניה בבית שמש, פעלו לתיקון המעוות באופן חלקי בלבד. בשנת 2005 הגישה המדינה באמצעות עיריית בית שמש שלושה כתבי אישום נגד דיירים בפרויקט שהורשעו בביצוע חריגות בנייה; לא הוגשו כתבי אישום נוספים בגין החריגות שפורטו לעיל.

בספטמבר 2007 פנה מנהל החטיבה הטכנית במחוז ירושלים של המשרד אל מהנדס עיריית בית שמש וביקש ממנו לטפל בחריגות בנייה מסוימת בפרויקט ולהחזיר את המצב לקדמותו, אולם פנייה זו לא נענתה. במקרה אחר פנה מנכ"ל המשרד דאז באפריל 2008 אל עיריית בית שמש בבקשה להרוס תוספות שנבנו ללא היתר, אך גם פנייה זו לא נענתה.

בתגובתה ציינה העירייה כי היא לא פיקחה על החריגות בשל מחסור בכוח אדם מקצועי, וכי היא קולטת שלושה פקחי בנייה "לביצוע אכיפה של חריגות בנייה בכל רחבי העיר ובכלל זה גם במתחם [הפרויקט] הנדון".

משרד מבקר המדינה מעיר כי בחלק מהמקרים השינויים והתוספות שביצעו דיירים עלולים לסכן חיי אדם. מן הראוי כי לפני שהמשרד או החברות פונים לגורמים האחראים לאכיפת החוק בבקשה לטפל בחריגות בנייה או בתוספות בנייה, הם יפעלו בכוחות עצמם לטיפול בבעיה על ידי מתן התראה לדיירים המפרים את הסכמי השכירות, המחייבים את קבלת הסכמת חברת האכלוס מראש ובכתב לכל שינוי במושכר, וינקטו צעדים כלפי אלה שלא פעלו להחזרת המצב לקדמותו.

4. על פי סעיף 145(א)(2) לחוק התכנון והבניה, שינוי במספרן של יחידות הדיוור בבניין טעון היתר.

הועלה כי בעת שניהלה פרזות את הפרויקט בוצעו בו 38 איחודי דירות ללא היתר. ראוי לציין כי לא זו בלבד שהמשרד לא פעל למניעת איחודי הדירות ללא היתר, אלא שבשנת 2002 הוא אף מימן את ההוצאות על איחודי דירות אלה.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה במחלקת ההנדסה של עיריית בית שמש לא נמצא שהיה בידיה מידע על תופעה זו של איחודי דירות ללא קבלת היתר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי איחודי דירות ללא קבלת היתר עלולים לפגוע ביציבות מבנים ולסכן חיי אדם. כמו כן, הדבר גורם לפגיעה בסדר ובכללי מינהל תקין.

תחזוקה שוטפת

1. הועלה כי בין פברואר 2008, המועד שבו נמסר ניהול הדירות לעמידר, ועד סוף מאי 2009 ביצעה עמידר 127 עבודות תחזוקה ב-71 דירות בפרויקט, בסכום כולל של כ-270 אלף ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר כי עמידר טיפלה ב-71 מתוך 141 דירות שקיבלה לניהולה בפרויקט, אף שלפי הסקר האמור שהיא עצמה ביצעה, גם ביתר הדירות נמצאו ליקויי תחזוקה רבים.

2. משרד מבקר המדינה בדק דוחות של ביקורי בית שהתקיימו בחודשים יוני-ספטמבר 2008 ב-13 דירות (מהן חמש דירות כפולות, דהיינו מאוחדות). נמצא כי דוחות אלה לא שיקפו את מצב הדירות לאשורו (בעניין הדוחות על ביקורי הבית ראו לעיל בפרק על ביקורי בית).

בכל הדוחות שנבדקו לא דווח על מצב הדירות, אף שדירות אלה מוזכרות בבדיקה שעשתה עמידר. לא נמצאה בדוחות אלה כל התייחסות לבדיקה האמורה, ואף לא צוין בהם אם נגרמו נזקים נוספים על אלה שפורטו בסקר או תוקן נזק כלשהו שהוזכר בסקר.

עמידר מסרה בתגובתה כי בשל אופי הדירות בבית שמש היא החליטה שהנתונים על מצב התחזוקה בדירות אלה לא ייאספו באמצעות ביקורי הבית אלא באמצעות סקר הנדסי. עוד מסרה עמידר כי הרכזו שמקיים את ביקורי הבית אינו בעל ידע מקצועי בתחום ההנדסה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי שמי שמבצע ביקורי בית יהיה בעל הידע הדרוש, שאם לא כן הביקורים חסרי תועלת ומחטיאים את המטרה שלשמה מקיימים אותם. מכל מקום ביקור הבית חיוני וחשוב גם לצורכי מעקב ובקרה.

3. כאמור, בפברואר 2008 נמסר לידי עמידר הניהול של 141 הדירות בפרויקט שנותרו בבעלות המדינה. יתר הדירות שבפרויקט (123 במספר) נמכרו או היו בתהליך מתקדם של מכירה. במועד סיום הביקורת, באוגוסט 2009, נמצאו בניהול עמידר 126 דירות בשכירות וחמש דירות שהיו בתהליך מתקדם של מכירה, וכן נמצא כי עמידר מכרה עשר דירות מאז פברואר 2008.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה הועלה כי בדירות שנמכרו היו ליקויי בנייה וליקויי תחזוקה רבים.

בתגובת משרד הבינוי והשיכון נאמר כי "הדירות שנמכרו לדיירים בפרויקט מצבן דומה לזה של חלק גדול מהדירות הנמכרות לדיירים בארץ".

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה שמשרד ממשלתי לא ימכור דירות שמצבן לקוי לאוכלוסיות חלשות, שסביר להניח שיתקשו להתמודד עם הליקויים בדירות.

סיכום פעילותו של המשרד לתיקון הליקויים

1. על פי נתוני המשרד, בין דצמבר 2002 למועד סיום הביקורת באוגוסט 2009 הוא הוציא במסגרת הפרויקט לצורך תיקונים ושיפוצים כ-5 מיליון ש"ח. נוסף על כך, בין פברואר 2008 למאי 2009 הוציאה כאמור עמידר סך של 270 אלף ש"ח לצורך תחזוקה שוטפת של הדירות שנמסרו לניהולה.

2. במשך שנים הוציא המשרד כספים בלא שנעשתה עבודת מטה סדורה בנושא הליקויים ובלא שהוכנה תכנית עבודה בנושא. בפועל, הסכומים שהוצאו לא השיגו את מטרתם, והליקויים החמורים בדירות שבפרויקט טרם תוקנו. הועלה כי במסגרת הבדיקה שעשה משרד הבינוי והשיכון ביולי 2004 במתחם ב' נבדקו רק 80% מהדירות במתחם, ועל כן בדיקה זו לקתה בחסר.

אשר למתחם ג' בפרויקט, במאי 2004 כתבה מנהלת אגף הנכסים למנהל דאז של אגף התכנון וההנדסה במשרד - מר יוסף מנור (להלן - מנהל אגף התכנון), כי נעשו טעויות שבגינן חלו ליקויים בתהליכי התכנון והביצוע של הפרויקט, וכי לדעתה התיקונים והעבודות אינם מביאים תועלת ולא ייתכן כי תיקון ירדוף תיקון בלא שיושגו מטרותיהם ובלא שייבדק מי אחראי לכך.

להערות האמורות של מנהלת אגף הנכסים לא הגיב מנהל אגף התכנון אלא באוגוסט 2006, לאחר יותר משנתיים, ובעקבות תזכורת מיולי אותה שנה. במועד האמור השיב מנהל אגף התכנון למנהלת אגף הנכסים כלהלן: "מסתבר כי האומדן הקודם היה רק לחלק מיחידות הדירור... למרות שהוגשה בקשה לתקציב כפול; וכן כי לא העריכו נכונה את בעיות האיטום והמטבחים".

דבריו של מנהל אגף התכנון מעידים שהתיקונים שבוצעו בפרויקט עד אותה עת לא התבססו על עבודת הכנה מקיפה.

הביקורת העלתה כי גם לאחר מכתבה האמור של מנהלת אגף הנכסים המשיך המשרד להוציא כספים (כ-4.4 מיליון ש"ח) ללא בדיקה מקצועית ושלא לפי תכנית כוללת.

3. בישיבה בסוף אוגוסט 2006 בלשכתו של מנהל אגף התכנון סוכם כי יש להזמין עבודה ממתכנן חיצוני אשר יתכנן את עבודת התיקונים, יכין כתב כמויות ומפרטים (להלן - הסקר) ויבצע אומדן מפורט של ההוצאות על התיקונים.

רק בסוף נובמבר אותה שנה הזמין המשרד עבודה ממתכנן על פי הסיכום האמור. במרס 2007 הגיש המתכנן את הסקר והאומדן שהכין לצורך ביצוע תיקונים ושיפוצים בכל הדירות בפרויקט. התקציב לביצוע העבודות על פי האומדן שהגיש המתכנן היה 3.6 מיליון ש"ח. בינואר 2008 הגיש המתכנן אומדן נוסף (משלים), ועל פיו ההוצאות על תיקון הפגמים והליקויים יסתכמו בכ-4.8 מיליון ש"ח.

גם לאחר שהוכנו הסקר והאומדן לא פעלו הנהלת משרד הבינוי והשיכון ומחוז ירושלים של המשרד לגיוס המשאבים הדרושים ולטיפול בתיקון הליקויים האמורים בדירות שבפרויקט בתוך פרק זמן סביר. טיפולו של המשרד בנושא התמשך זמן רב, והסתכם בקיום דיונים אשר לא הופקה מהם תועלת רבה, והמשרד לא ביצע עבודה שיטתית ומועילה לתיקון הליקויים שבפרויקט, הגורמים סבל ועגמת נפש לדיירים בפרויקט, שכאמור רובם קשי יום וזקוקים לסיוע.

בתגובת משרד הבינוי והשיכון למשרד מבקר המדינה נמסר כי העיכוב בהקצאת המשאבים לתיקון הליקויים מקורו בצורך לבדוק כמה נושאים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי את הפרויקט בכללו היה ראוי לבדוק כבר זמן רב לפני כן, ביחוד בעת קבלתו, ומאז חלף זמן רב ובלתי סביר לחלוטין.

4. במהלך הביקורת, ביולי 2009, הודיע מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון למנהלת אגף הנכסים כי הוא מאשר הוצאה של 3 מיליון ש"ח על הטיפול בכל השטחים המשותפים בבניינים של הדיור להשכרה בבית שמש. סכום זה שיעורו כ-63% מהתקציב הדרוש לכך לפי אומדן שהכין המתכנן כאמור. מכאן שגם לאחר אישור הוצאת הסכום הזה ואף לאחר שיבוצע התקציב ייוותרו ליקויים בפרויקט, ובכלל זה ב-126 הדירות שנותרו בבעלות המדינה.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד הבינוי והשיכון כי הקצה סכום נוסף של מיליון ש"ח לתיקונים בדירות.



ממצאי הביקורת מלמדים על כשל מערכתי בטיפולו של משרד הבינוי והשיכון בפרויקט הדיור הציבורי בבית שמש, כמעט בכל שלביו: היעדר פיקוח נאות בעת בניית המבנים; קבלת מבנים פגומים מקבלנים; מסירת ניהול הדירות לארבע חברות בזו אחר זו בפרק זמן של עשר שנים וחוסר פיקוח על חלק מהחברות; טיפול ממושך ובלתי מועיל בליקויים החמורים שהתגלו בפרויקט; חוסר פעילות שיטתית לגיוס תקציבים לטיפול יסודי באותם ליקויים חמורים.

סיכום

1. תנאי הדיור של הדיירים בדיור הציבורי שתוארו לעיל הם חמורים וגורמים לפגיעה בכבוד האדם, נוסף על הנזק שנגרם לרכוש ועל החשש שתיגרם בגינם פגיעה גופנית עד כדי סיכון חיי אדם. נמצא כי משרד הבינוי והשיכון וחברות אכלוס לא עשו את המוטל עליהם, כל אחד בתחומו, בכל הנוגע לשמירת נכסי המדינה ולא השכילו לדאוג לרווחתם של הדיירים הנמנים עם השכבות הפחות מבוססות בחברה.

לדעת משרד מבקר המדינה, משרד הבינוי והשיכון לא מילא כראוי את חובותיו השלטוניות ובהן חובותו לנהל בנאמנות ובאופן יעיל את הרכוש שבדיור, תוך שמירה על הנכס ועל כספי ציבור שמושקעים בו תוך הימנעות מפגיעה בנזקקים. לעניין זה מציין מבקר המדינה כי בית המשפט העליון, בשבתו כבג"צ, קבע מפי כבוד הנשיא, השופט אהרון ברק, כי "כבודו של האדם כולל בחובו... הגנה על מינימום הקיום האנושי... אדם הנאלץ לחיות בתנאים חומריים משפילים, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע".

המפרט אשר נקבע בתקנות, הכולל את הפריטים שדיירי הדיור הציבורי זכאים להחלפתם או לתיקונם בדירתם, אינו מכיל פריטים מהותיים, שבלעדיהם לא יכולים הדיירים לקיים רמת חיים סבירה; כאשר הם מבקשים להתקין בדירתם אחד מפריטים אלה, עליהם לפנות לוועדת החריגים במשרד הפועלת על פי אמות מידה המאפשרות סיוע לאוכלוסייה מצומצמת בלבד ואינה מנצלת אפילו את התקציב המוקצב לה. מן הראוי שמשרד הבינוי והשיכון יפנה לשר על מנת שישקול לכלול במפרט שבתקנות פריטים חיוניים המאפשרים תנאי מחיה הולמים.

ההוצאות הנמוכות במשך שנים רבות על תחזוקת הדירות גרמו להידרדרות מצבן הפיזי. על המשרד לפעול בדחיפות כדי לעמוד על מצב התחזוקה של הדירות שבניהול החברות, לרבות על ידי ביצוע סקר, ועל פי תוצאותיו להכין תכנית עבודה ומשאבים שיבטיחו קורת גג סבירה לדיירי הדיור הציבורי.

על המשרד להכין לאלתר חוזה אחיד שימשש את כל החברות, תוך שימת דגש על הגינות החוזה, על זכויות הדיירים ועל מניעת קיפוחם על ידי החברות.

2. ממצאי הביקורת מלמדים על כשל מערכתי בטיפולו של משרד הבינוי והשיכון בפרויקט הדיור הציבורי בבית שמש, כמעט בכל שלביו: היעדר פיקוח נאות בעת בניית המבנים; קבלת מבנים פגומים מקבלנים; מסירת ניהול הדירות לארבע חברות בזו אחר זו בפרק זמן של כעשר שנים וחוסר פיקוח על חלק מהחברות; טיפול ממושך ובלתי מועיל בליקויים החמורים שהתגלו בפרויקט; חוסר פעילות שיטתית לגיוס תקציבים לטיפול יסודי באותם ליקויים חמורים. על משרד הבינוי והשיכון להקפיד על תקינותם של המבנים שמוסרים לו הקבלנים, לפקח על תיקון הליקויים שהתגלו ולתחזקם באופן שוטף וראוי למגורי בני אדם.

3. על פי חוזה הניהול בין עמידר ובין משרד הבינוי והשיכון, החברה מתחייבת לבצע בנכסים שבניהולה עבודות אחזקה שוטפת על פי הסל המפורט בתקנות.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שעמידר, שהיא החברה הגדולה ביותר מבין חברות האכלוס המנהלות והמתחזקות את הדיור הציבורי, המשמשת כזרוע הביצוע של משרד הבינוי והשיכון, לא תראה בקיום חוזה הניהול בינה לבין המשרד מיצוי כל חובותיה. משנוכחה עמידר שחוזה הניהול אינו כולל את הפעולות שיש לדעתה לבצע במסגרת תחזוקת הדירות והרכוש המשותף, והדבר מביא להתדרדרות מצב הנכסים, היה עליה להביא זאת לידיעת המשרד, ולפעול לשינוי המצב. בד בבד, ראוי כי גם משרד הבינוי והשיכון יבחן כיצד לשפר את תחזוקת הבניינים, לרבות בחינת הצורך לשנות את חוזה הניהול בינו ובין החברה.

