

מדינת ישראל
משרד הבינוי והשיכון
האגף לביקורת פנימית ותלונות הציבור



ירושלים, כ"ג בניסן תשע"ז
19 באפריל 2017
סימוכין 2017041902108

לכבוד,
מר חגי רזניק, המנהל הכללי
שלום רב,

הנדון: דו"ח ביקורת סופי בנושא מיגון מבנים, בניית ממ"דים בבתי מגורים ויישום החלטת ממשלה 2025

מצורף דו"ח ביקורת פנימית אשר נערך במסגרת תכנית העבודה השנתית בנושא מיגון מבנים, בניית ממ"דים בבתי מגורים ויישום החלטת ממשלה 2025. הדוח' הוכן על ידי מר אבי דהן.

מצורף הדוח' הסופי הכולל את תגובת המבוקרים. אודה על קיום דיון בדו"ח הביקורת וממצאיו בהשתתפות המבוקרים.

בכבוד רב,

ישראל אקוץ
המבקר הפנימי

העתק: לשכת השר
עו"ד אלעזר במברגר, היועץ המשפטי
מר אהרון עבאדי, חשב המשרד
מר אורי בר חיים, מנהל אגף בכיר נכסים וחברות
מר יוסי חדד, מנהל מינהל מרקם ותיק (בפועל)
מר אייל עמרוסי, מנהל אגף אי הפעלת הביצוע
מר אבי דהן, מנהל תחום בכיר ביקורת פנימית

מדינת ישראל
משרד הבינוי והשיכון
האגף לביקורת פנימית ותלונות הציבור



ירושלים, כ"ג ניסן תשע"ז
19 אפריל, 2017
סימוכין 2017032802018

לכבוד,
מר חגי רוזניק, המנהל הכללי
שלום רב,

הנדון: דו"ח ביקורת פנימית

דוח זה עוסק בשלושה נושאים:

1. מיגון מבנים, בניית ממ"דים בבתי מגורים
2. יישום החלטת ממשלה 2025 בתחום רכישת דירות למלאי הדיור הציבורי ביישובי הדרום
3. יישום החלטת ממשלה 2025 בתחום המגזר הבדואי בדרום

במסגרת תכנית העבודה השנתית לשנת 2016, שאושרה ע"י מנכ"ל המשרד נערכה בקורת בנושא מיגון מבנים, בניית ממ"דים בבתי מגורים ויישום החלטת ממשלה 2025 מיום 23/9/2014
הביקורת נערכה ע"י מר אבי דהן מנהל תחום בכיר (ביקורת פנימית).

א. מבוא

1. במסגרת מדיניות הממשלה ארוכת הטווח למתן תחושת ביטחון לתושבי עוטף עזה והאזור, קידום והאצת פיתוח הנגב, התקבלו מספר החלטות ממשלה שמטרתם, הגברת בטחון התושבים, פיתוח חבל הנגב על מנת שיהיה אטרקטיבי לתושביו ויהווה מקור משיכה לתושבים אחרים מיתר חלקי הארץ. לשם כך משרדי הממשלה כל אחד בתחומו צריך לפעול למימוש החלטות הממשלה הנוגעות בכל ההיבטים השונים, הגברת הביטחון, פיתוח תעסוקתי, פיתוח כלכלי, שיפור במערכות החינוך והתרבות, שיפור במערכות הרווחה והבריאות, הקמת מבני מגורים ומבני מוסדות ציבור, פיתוח שטחי ציבורי והגברת אכיפת החוק.
2. בעקבות המשך הירי הממושך על אזור עוטף עזה מתחילת שנת 2000 ובשל תחושת חוסר בטחון של תושבי האזור קמה מחאה של התושבים וראשי היישובים שבעקבותיה ממשלת ישראל קיבלה החלטות למיגון יישובי עוטף עזה. האחריות הכוללת לביצוע תכנית המיגון הוטלה על משרד הבינוי והשיכון, גובה התקציב שעמד למטרה זו הגיע ל – 1.3 מיליארד ₪ בפריסה לשלבים. במסגרת התכנית מוגנו 10,140 יח"ד בעיר שדרות וב – 43 יישובים שבארבע מועצות אזוריות: אשכול, שער הנגב, חוף אשקלון ושדות נגב, הפעילות בוצעה במרקם חיים צפוף ומאוכלס תוך כדי הבטחת המשך שיגרת חיים תקינה.
3. על פי החלטת ממשלה 2025, הממשלה הטילה על משרד הבינוי והשיכון: להגדיל את פתרונות הדיור הציבורי ביישובי הדרום, לקדם רכישת יחידות דיור בדיור הציבורי בהיקף כספי כולל של 160 מלש"ח, מקור התקציב יבוא מקרן הדיור הציבורי. יישובי הדרום הוכרו כיישובים

מדינת ישראל
משרד הבינוי והשיכון
האגף לביקורת פנימית ותלונות הציבור



בעלי עדיפות לאומית ובהם יישובי עוטף עזה, אליהם צורפו יישובי המטרה ובהם, נתיבות אילת, מצפה רמון וכן יישובי הבדואים שבנפת באר שבע.

4. לאור חשיבות הטיפול במגזר הבדואי, הממשלה מטילה על משרד הבינוי והשיכון, בשנים 2012 – 2016 להקים מוסדות ציבור ביישובי הבדואים בדרום בהיקף כספי של 97.7 מיליון ₪ בפריסה על פני חמש שנים וכל משרדי הממשלה יחדיו בהיקף של 1.2 מיליארד.

ב. מטרת עבודת הביקורת:

1. בדיקת ביצוע המשימות והשגת היעדים שהטילה הממשלה על משרד הבינוי והשיכון.
2. בדיקת הפעילות השוטפת של עבודות מיגון בעוטף עזה.
3. צמצום מספר הממתנים לדיור הציבורי ביישובי הדרום ויישובי מטרה.
4. ביצוע בניית מוסדות ציבור ביישובי הבדואים בדרום.
5. עמידה בתנאי החוק והתקנות, תהליכי עבודה, נהלים והנחיות הקיימות, שקיפות, חסכון ויעילות, איתור נקודות כשל, פעולות / חסר בפעולות הגורמות להארכת זמן הביצוע.

ג. אסמכתאות עליהם התבססה הביקורת:

הביקורת התבססה על המקורות הבאים:

1. החלטות הממשלה שהתקבלו בנוגע לעבודות מיגון ביישובי עוטף עזה, פיתוח יישובי הדרום ויישובי מטרה.
2. פרוטוקולים של וועדת היישום.
3. רשימת רכישות למלאי הדיור הציבורי.
4. רשימת ממתנים לדיור הציבורי.

ד. תקציר ממצאי הביקורת

1. מיגון מבנים, בניית ממ"דים בבתי מגורים

ממשלת ישראל קיבלה החלטה למתן תחושת בטחון לתושבי עוטף עזה בדרך של מיגון ובניית ממ"דים לתושבים. האחריות הכוללת לביצוע תכנית המיגון הוטלה על משרד הבינוי והשיכון, גובה התקציב שעמד למטרה זו הגיע ל – 1.3 מיליארד ש"ח.

א. נמצא כי במספר מקומות בעיר שדרות נבנו יותר מ – 2 ממ"דים למשפחה בבניה רוויה.

ב. שיתוף פעולה מול חברות התשתית כגון: חב' החשמל, בזק, כבלים, לא היה מוצלח במיוחד, שבאו לידי ביטוי בהשהיה של שבועות רבים בהעתקת תשתיות דבר שהאריך את לוח זמני הביצוע.

ג. בשלב א' הקבלנים הזוכים עבדו בשיטת תכנון ובצע, נמצא כי הקבלנים הזוכים לא היו מיומנים בתכנון והיה צורך לבצע תיקוני תכנון מס' פעמים, שיטה שהאריכה את לוח הזמנים של הפרויקט.

מדינת ישראל
משרד הבינוי והשיכון
האגף לביקורת פנימית ותלונות הציבור



ד. נמצא כי במהלך מבצע עופרת יצוקה ובמבצע עמוד ענן, עובדי הקבלנים נטשו את מקום עבודתם מהיום הראשון למבצע ונעדרו לכל אורך משך ימי הלחימה. בכדי לתת מענה מיגון לתושבים, גויס גדוד של פיקוד העורף לצורך פריצת קירות של המבואות לממ"דים במקומות שבניית הממ"ד הסתיימה ונותרה מלאכת החיבור בין המבואה לממ"ד.

ה. נמצא כי ביישוב כרם שלום, לפני תחילת פרויקט המיגון במתכונתו, פיקוד העורף בנה ליישוב חדרי מיגון של 5 – 7 מ"ר בתקני מיגון ישן שאינו ממלא את ייעודו – הגנת התושב, ומתן תחושת בטחון. פיקוד העורף והמנהלת ממליצים לבנות ליישוב ממ"דים לפי תקנים החדשים, המתמקדים בעיקר בגודל הממ"ד ובזיון הבטון.

ו. נמצא כי בטרם תחילת בניית הממ"דים ובעת בניית הממ"דים בקומות הראשונות, לא הוחתמו כל הדיירים על אישורי בנייה עתידית של ממ"דים לשכניהם מהקומות העליונות, דבר שיכל למנוע התנגדויות עתידיות בשלבים מאוחרים יותר(כמו שאכן קרה).

ז. במהלך שלב א' נוצרו חיכוכים ותחושות של עוגמת נפש מצד התושבים לבין הקבלנים שבאו לידי ביטוי בכעס ותלונות נגד הממסד על רקע של מתח, חוסר תיאום, פגיעה ברכוש של הדיירים מול עובדי הקבלנים וההיפך.

ח. בקיבוץ עלומים ובסעד נתגלו תזוזות ושקיעות בין המבנה הישן לבין יסודות הממ"ד על רקע כשלי ביצוע.

2. רכישת דירות למלאי לדיור הציבורי ביישובי הדרום

במסגרת התוכנית הלאומית לחיזוק ופיתוח הדרום ועל פי החלטת ממשלה 2025, הממשלה הטילה על משרד הבינוי והשיכון להגדיל את פתרונות הדיור הציבורי ביישובי הדרום בהיקף כספי של 160 מיליון ₪ במשך השנים 2014 - 2016.

א. נמצא כי בשנים אלו נרכשו 158 יח"ד בלבד בהיקף כספי של כ-170 מיליון ₪.

ב. המשרד ביצע את החלטת הממשלה במלואה ואף יותר.

3. יישום החלטת ממשלה 3708 ו- 2025 בתחום המגזר הבדואי בדרום

על פי החלטות ממשלה 3708 ו- 2025 נקבע כי יש לפעול לקידום וחיזוק אוכלוסיית הבדואים בנגב. מכוח החלטות אלה נקבע כי בשנים 2012 - 2016 כל משרדי הממשלה יחדיו ישקיעו תקציב של 1.2 מיליארד ₪. מתוכם תקציב של 97.7 מלש"ח יהיה החלק של משרד הבינוי והשיכון שעליו הוטלה המשימה של הקמת ובניית מוסדות ציבור במגזר הבדואי בפריסה שתמשך על פני 5 שנים.

נמצא כי עד סוף שנת 2016 נוצלו תקציבים בהיקף של כ- 25 מלש"ח בלבד והיתר כ- 73 מלש"ח טרם מומשו.

ה. מיגון מבנים, בניית ממ"דים בבתי מגורים - רקע

מיגון מבנים ובניית ממ"דים בבתי מגורים בהתאם להחלטות ממשלה והחלטה 2025 מתאריך 23/9/14 בנושא רכישת דירות למלא הדיור הציבורי והקמת מוסדות ציבור ביישובי הבדואים בדרום.

בעקבות המשך הירי הממושך על אזור עוטף עזה מתחילת שנת 2000 ובשל תחושת חוסר בטחון של תושבי האזור כמה מחאה של התושבים וראשי היישובים שבעקבותיה ממשלת ישראל קיבלה את ההחלטות הבאות :

1. החלטת ממשלה מס' 3192 מיום 24.02.2008 (שלב א' בתוכנית המיגון). החלטה זו קבעה שייבנו ממ"דים בבתיים ביישובים שבמועצות האזוריות שער הנגב, חוף אשקלון, אשכול ושדרות, הממוקמים בטווח של עד 4.5 ק"מ מגדר המערכת המקיפה את רצועת עזה. בשלב זה נקבע שימוגנו בתים צמודי קרקע ובתים בעלי תקרות קלות (דוגמת רשת אקספנדד, אסבסט או רעפים שאינם מחופים בג בטון) שנבנו לפני שנת 1992 ושאינן בהם מיגון. בהחלטה זו נקבע שמיגון בתי התושבים ייעשה באמצעות בניית מרחב מוגן דירתי (ממ"ד) בגודל של 9 מ"ר נטו לדירות המגורים הכלולות בתכנית. היישובים הנכללים בהחלטה זו הם: שדרות, ניר עס, גבים, ארז, איבים, זיקים, נתיב העשרה, נחל עוז, כרם שלום, כיסופים, מפלסים וכרמיה. בהחלטה הוקצה תקציב של 327 מיליון ש"ח למיגון כ- 2800 יח"ד.

2. האחריות הכוללת לביצוע תכנית המיגון הוטלה על משרד הבינוי והשיכון בתיאום מקצועי עם פיקוד העורף. כן נקבעה ועדת יישום עליונה להסרת חסמים, מעקב ובקרה. בראש הוועדה עומד מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון ומשתתפים בה נציג משרד האוצר, משרד הפנים, משרד הביטחון ופיקוד העורף וחברת עמיגור. על הוועדה לדווח לממשלה אחת לרבעון בדבר התקדמות ביצוע התכנית, וועדת היישום תפעיל ועדת משנה לטיפול והכרעה במקרים פרטניים וחריגים, הרכב וועדת המשנה ייקבע בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה.

3. חברת עמיגור נבחרה לשמש כמנהלת פרויקט הביצוע בעיר שדרות וכן במסלול פרטי בבניה עצמית ביישובי המועצות האזוריות, עמיגור תהיה אחראית בכל הקשור למתן מידע והוצאת הנחיות לציבור לכל יישובי מועצות האזוריות אשכול, שער הנגב וחוף אשקלון.

4. המועצות האזוריות יפעילו את פרויקט המיגון ביישוביהן. לניהול כולל של הפרויקט ולתיאום בין כל הגורמים המעורבים נבחר ע"י וועדת ההתקשרויות מר אייל פלד ממשרד פלד-קליין הנדסה אזרחית בע"מ.

לרשות הזכאים נקבעו שני מסלולים לבחירה:

- א. מסלול ציבורי בביצוע ממשלתי.
- ב. מסלול פרטי בבנייה עצמית: ביצוע עצמי על ידי בעל הנכס בהשתתפות כספית של המדינה באמצעות מענק מיוחד שנקבע למטרה זו.

5. אופן הפעלת הפרויקט

לאור חשיבות הפרויקט ומורכבותו והצורך לצמצום הבירוקרטיה, הנהלת המשרד קבעה כי הפעלתו תיעשה ישירות ממטה המשרד, באחריות מנהל תכנון והנדסה. שלב א' של תכנית המיגון תופעל בשיטת תכנון-ביצוע. לצורך יישום העבודות צוותי תכנון ראשיים תכננו דגמים סטנדרטיים של אבי טיפוס של ממ"דים וכן פרטי ביצוע אופייניים אשר אושרו בידי פיקוד העורף. נוסף על כך מיפו צוותי התכנון האזוריים, כחלק מעבודת ההכנה שעורך המשרד, את בתי המגורים שנכללו בהחלטת הממשלה, התאימו להם את הטיפוסים הסטנדרטיים של הממ"דים והכינו תכניות העמדה עקרוניות. לכל אחד מן הבתים, בתיאום עם וועדת תכנון מחוזית שבמשרד הפנים פורסמו בקשות כוללות לכל היישוב, למתן הקלות בהיתר הבנייה במידת הצורך. כל זאת כדי להקל, לייעל ולזרז את תהליך התכנון והרישוי.

6. היקף מתחמי הביצוע בכל מרכז פומבי הוגבל מראש כדי להבטיח עבודה מהירה המתבצעת בד בבד בכמה מתחמים. לוחות הזמנים להשלמת התכנון והביצוע נקבעו באופן מדורג: כאשר יחידת בסיסית ל-100 היחידות הראשונות ולוחות זמנים קצובים לכל 10 יחידות נוספות. לצורך ליווי הפעלת עבודות התכנון ופיקוח על ביצוע עבודות המיגון נבחרו משרדי פיקוח ייעודיים, שלושה משרדים לטיפול בעיר שדרות ומשרד אחד לכל מועצה אזורית.

7. לביצוע העבודות בכל יישובי עוטף עזה פורסמו 82 מכרזים פומביים שבמסגרתם נבחרו 40 קבלנים. במסגרת החוזה נקבעו שלושה תפקידים עיקריים:

- א. להשלים את התכנון המפורט לביצוע על בסיס הדגמים סטנדרטיים ותוכניות ההעמדה מול מסמכי המכרז.
- ב. לתאם את התכנון עם כל אחד מבעלי הבתים ולקבל היתר בנייה לכל מבנה בנפרד.
- ג. לבצע את עבודות המיגון עד השלמתן הסופית.

במקביל להתארגנות תחילת עבודות בניית הממ"דים ועם תחילת מבצע "עופרת יצוקה" בשנת 2008 הקצה המשרד 3.6 מיליון ₪ לחברות עמידר ועמיגור להשמשות מקלטים ציבוריים במבנים ביישובים בדרום בהתאם לקביעת משרד הביטחון. היישובים הם: אופקים, אשדוד, אשקלון, באר שבע, יבנה, נתיבות, קריית גת, קריית מלאכי ושדרות. בפועל שופצו כ-550 מקלטים בבתים שבהם יותר מ-50% מן הדיירים הם דיירי השיכון הציבורי. עלות השיפוצים הייתה כ-6545 ₪ בממוצע למקלט. מיגון המקלטים ושדרוגם בוצעו בהתאם להנחיות פיקוד העורף וכללו ריצוף, אינסטלציה, חשמל, ביוב, צביעה ועבודות כלליות אחרות.

9. החלטת ממשלה מס' 4316 מיום 7.12.2008 מתייחסת לשלב ב' בתוכנית המיגון. החלטת הממשלה אישרה את תקצוב השלבים הנותרים בתוכנית המיגון, בדירות מגורים ביישובים השוכנים בטווח של עד 4.5 ק"מ מגדר המערכת המקיפה את רצועת עזה, ואשר לא נכללו בשלב א' של התוכנית. היישובים שנכללו בהחלטה זו הם: שדרות (בנייה רוויה), כפר עזה, יד-מרדכי, אור הנר, סעד, עלומים, סופה, עין השלושה, נירים, ניר עוז, ניר יצחק, חולית ופרי גן. לצורך השלמת ביצוע תוכנית המיגון הוקצב סכום של 600 מיליון ש"ח לשלוש שנים. נקבע כי ימוגנו כ-5,900 יחידות דיור על פי דירוג התעדוף שקבע פיקוד העורף. מפת התעדוף נקבעה על פי סטטיסטיקת אזורי הפגיעות.

10. במסגרת יישום לקחים מביצוע פרויקט שלב א' הוחלט להפעיל את עבודות המיגון בשלב ב' בדרך שונה ולהפריד את התכנון מן הביצוע. עיקר הלקחים התייחסו לצורך קיצור תהליכי התכנון, הרישוי והתיאום המורכב בין אלפי הדיירים שלעיתים בקרב בני המשפחה עצמה היו חילוקי דעות. סוכם כי בכל מועצה אזורית תהליכי התכנון יופקדו בידי צוות תכנון אחד. כך תושג שליטה מרבית על איכות התכנון, על קצבו, על אחידותו ועל תוצריו, ויורחב מעגל הקבלנים הפוטנציאליים לביצוע עבודות המיגון בלבד. תכנון הפרויקט במלואו, לרבות תיאום עם הדיירים וקבלת היתרי בנייה, הוטלו בשלב זה על צוותי תכנון הכוללים בעלי מקצוע מתחומים שונים ומגוונים במועצות האזוריות וביישוב שדרות. התכנון של שלב ב' הושלם לרבות קבלת היתרי בנייה לרוב הממ"דים שאמורים להיבנות. **במסגרת שלב ב'** תוכננו כ-5,940 ממ"דים לפי החלוקה הבאה: כ-3,400 בשדרות, 428 בשער הנגב, כ-1,442 באשכול, כ-320 בחוף אשקלון וכ-350 בשדות נגב. בהתאם למסגרת התקציבית הוצאו רוב מכרזי הביצוע, והיתר הוצאו במהלך ינואר-פברואר 2009.

11. החלטת ממשלה מס' 2834

במסגרת החלטת ממשלה 2834 מיום 6/2/2011, המתייחסת לשלב ג' בתוכנית המיגון. ממשלת ישראל החליטה להקצות תקציב נוסף של 125.5 מיליון ₪ לצורך השלמת בניית ממ"דים שתוכננו בשלב א' ו-ב' כולל מיגון היישובים: אור הנר, עלומים, שדה אברהם, יתד, פרי-גן ובארי. הביצוע יהיה מוקדם ככל הניתן במהלך שנת 2011 ובמידת הצורך גם בתחילת שנת 2012. כאשר 65.5 מיליון בשנת 2011 ו-60 מיליון בשנת 2012.

12. החלטת ממשלה מס' 5187

במסגרת החלטה 5187 מיום 28/10/2012 ממשלת ישראל החליטה לאשר בשלב ד', בניית 1700 ממ"דים נוספים בעלות של 270 מיליון ₪ שבנייתם תמשך על פני שלוש שנים. משרד הביטחון ומשרד הבינוי והשיכון התנגדו לממן את הפרויקט מתקציבם. עקב המשך ההתדרדרות במצב הביטחוני באזור, אישרה ממשלת ישראל בהחלטת מספר 5187, מיום 28.10.2012, המתייחסת לשלב ד' להמשיך בתכנית פרויקט מיגון בתי המגורים. ביישובים השוכנים בטווח של 4.5 ק"מ עד 7 ק"מ מגדר המערכת המקיפה את רצועת עזה. ממשלת ישראל החליטה לאשר בשלב ד' בניית 1700 ממ"דים נוספים בעלות של 270 מיליון ₪ ממקורות תקציב של משרד הביטחון ומשרד הבינוי והשיכון, אלא שמשרדים אלה התנגדו לממן את הפרויקט מתקציבם ולבסוף הוחלט כי האוצר יעביר את התקציב בפריסה שתמשך על פני שלוש שנים. כמוכן הממשלה החליטה להטיל על משרד הגנת העורף בתיאום משרד הביטחון באמצעות פיקוד העורף למפות באופן מידי את הבתים והיישובים בטווח עד 7 ק"מ ולקבוע סדרי עדיפות למיגון על בסיס קריטריונים מקצועיים. לצורך לוועדת היישום העליונה את נציג המל"ל במשרד ראש הממשלה ונציג המשרד להגנת העורף לוועדת היישום העליונה של הפרויקט שתדווח אחת לרבעון על התקדמות הפרויקט לממשלה וגם לוועדת שרים להכנת העורף לשעת חירום. במסגרת מיגון עוטף עזה הופעלו בסה"כ מעל 100 מתכננים ופורסמו 78 מכרזים לקבלני ביצוע, בסך הכול נמצא כי בוצעו בפועל כ-10,300 ממ"דים - כ-2,500 בשלב א', כ-5,000 בשלב ב' ו- ג' ו כ - 1300 בשלב ד'. נוסף לכך בחרו כ-320 תושבים בביצוע עצמי ונמצאים בהליכי בנייה שונים.

13. הענקת מענק ביטחוני לצורך בניית ממ"ד קדמי בביצוע עצמי

לפי חוק הלוואות לדיר, התשנ"ב-1992 ניתנים מענקים ביטחוניים בגין דרישות מיגון מיוחדות על פי קביעת פיקוד העורף. המענק ניתן הן לדירות חדשות והן להרחבת דירות קיימות, לאחר בניית הממ"ד. גובה המענק נקבע בהתאם לסוג הדירה. בנייה עצמית או רכישת דירה בבנייה צמודת קרקע, הרחבת דירה בבית צמוד קרקע - 10,400 ₪, רכישת דירה חדשה בבניין בן שתי קומות לפחות או הרחבת דירה בבניין כזה - 9,100 ₪. הליך קבלת המענק - המענק ניתן אך ורק באמצעות הבנקים למשכנתאות.

14. בניית ממ"ד בדירה חדשה

נרכשה דירה חדשה יש להציג בבנק למשכנתאות חוזה רכישה שנחתם החל מ-20.12.2010 ותרשים סביבתי. התרשים הסביבתי הוא חלק מתכנית הבנייה, וקבלתו אינה מותנית בתשלום. הבנק למשכנתאות שאלו פנו יעביר את הבקשה לבדיקת המחוז המטפל במשרד הבינוי והשיכון (שבדק מול מהנדס המחוז שאכן קיים ממ"ד). לאחר אישור בניית הממ"ד ע"י המחוז, יחזור התיק לבנק למשכנתאות להעברת המענק. במקרים מסוימים יעבור התיק לוועדת חריגים עליונה. אם חלפה שנה ממועד הרכישה יש להציג בבנק למשכנתאות גם אישור מהקבלן ששולמה מלוא התמורה או אישור מהקבלן על היתרה לתשלום.

15. קשיים בהשלמת פרויקט המיגון

בשלב א - ב לפרויקט המיגון - המנהלת נאלצה לטפל ב- 400 סרבנים אשר סירבו לאפשר למנהלת המיגון למגן את דירותיהם מנימוקים שונים (כגון "עלי מגינים מהשמיים", "אני מעדיף את החצר על פני הממ"ד", "אני לא מפחד", "אני ממילא עוזב את העיר", "הממ"ד מסתיר לי את הנוף", וכיוצא בזה).

כתוצאה מפעילות מאוד מאומצת שכללה משלוח מכתבים, ביקורי בית, הפעלת גורמי ציבור ובעלי השפעה שונים על הסרבנים, צומצם מספר הסרבנים.

בשלהי סיום הפרויקט ולפני סגירתו הסופית המנהלת נתנה הזדמנות אחרונה לאחרונים שמסיבות שונות לא התמגנו להירשם לתכנית מיגון במסלול ביצוע עצמי, כך שהביצוע תלוי ברצונם הבלעדי של התושבים בלבד.

מנהלת המיגון פרסמה בחודש נובמבר 2016 הודעה אחרונה לתושבי עוטף עזה על מסלול מיגון בביצוע עצמי, כאשר המועד האחרון להגשת הבקשה נקבע ליום 31/12/16,

על התושבים שבקשותיהם יאושרו יהיה לסיים הביצוע של הממ"ד ולהגיש את כל החשבונות עד לתאריך 31/12/2017. תושבים שלא ישלימו הנדרש מהם במסגרת המועדים שפורסמו יאבדו את זכאותם למיגון דירתם או למענק בגין בניית הממ"ד

במסלול זה וכל האחריות תחול עליהם באופן כולל עם כל המשתמע מכך.

נכון ליום הקובע 31/12/16, 67 דיירים הגישו בקשות במסלול ביצוע עצמי וממתינים להיתרים.

מדינת ישראל
משרד הבינוי והשיכון
האגף לביקורת פנימית ותלונות הציבור



16. סיכום הפעלת בניית ממ"דים בפרויקט עוטף עזה

יישוב	שלב א' – החלטה מס' 3192 מתאריך - 4/2/08	שלב ב' – החלטה מס' 4316 מתאריך 7/12/08	שלב ג' החלטה מס' 2834 מתאריך - 6/2/11	שלב ד' החלטה מס' 5187 מתאריך - 28/10/12
שדרות	בניה צמודת קרקע ובניה רוויה עם גגות קלים	יתר המבנים		
מועצות אזוריות	ניר עם, גבים, ארז, זיקים, איבים, נתיב העשרה, כרמיה, כרם שלום, נחל- עוז, כיסופים, מפלסים	כפר עזה, סופה עין השלושה חולית, נירים, ניר-עוז, סעד, יד- מרדכי, ניר- יצחק, אור-הנר, עלומים, שדה- אברהם, יתד, פרי-גן, בארי	השלמות ביישובים הבאים: אור הנר, עלומים, שדה-אברהם, יתד, פרי-גן, בארי	זמרת, כפר מיימון, שובה, שוקדה, תושיה, תקומה, גבר- עם, יכני, רעים, מגן, עין-הבשור, ישע, עמיעוז, מבטחים, יבול, אבשלום, תלמי-יוסף, דקל.
מס' ממ"דים	2800	6300		1700
תקציב	327 מיליון ש"ח	600 מיליון ש"ח	125.5 מיליון ש"ח	240 מיליון ש"ח, מתוכם 40 מיליון ש"ח של הסוכנות.
תקופת הביצוע	2008-2009	2010-2011	2011-2012	2013-2015
הערות				בנוסף קיימים 130 ממ"דים בביצוע עצמי

מדינת ישראל
משרד הבינוי והשיכון
האגף לביקורת פנימית ותלונות הציבור



17. פירוט ממצאי הביקורת בנושא מיגון עוטף עזה:

בעיר שדרות נבנו 2 ממ"דים לכל אחת מ - 75 משפחות המתגוררות בדירות מאוחדות בבנייה רוויה.	ממצא:	1.
בניית עמודות מיגון מחייבת רצף של בנייה רציפה מלמטה למעלה ולא ניתן להותיר חללים בין הקומות. וועדת היישום החליטה כי בעמודות הבניין בהן קיימות דירות מאוחדות יבנה ממ"ד שני לדירה המאוחדת למעט בדירות שבקומה העליונה שאינו מחייב רצף בניה. בהתאם להחלטה זו נבנו 75 הממ"דים.	תגובת האגף:	
בפרויקט ניתן אישור לבניית ממ"ד חדש נוסף על הקיים, למשפחות גדולות למרות שהיה קיים אצלם ממ"ד לפני הפעלת הפרויקט.	ממצא:	2.
ועדת היישום במשרד קבעה כי במקרים בהם קיים ממ"ד קטן שגודלו פחות מ- 5 מ"ר ומתגוררות בבית 7 נפשות ומעלה באופן קבוע, אושר למשפחה בניית ממ"ד בביצוע עצמי, זאת לאחר אישור בקשתה בוועדת חריגים במשרד.	תגובת האגף:	
שיתוף הפעולה מול חברות התשתית כגון חבי' החשמל, בזק, כבלים וכו' לא היה מוצלח במיוחד בעיקר בתחילת ואמצע בצוע הפרויקט, ונוצרו עיכובים של חודשים עד להענקת התשתיות הנחוצות לעבודות המיגון. למרות שפרויקט המיגון הוגדר כפרויקט לאומי. אכן, לקראת סוף הפרויקט חל שיפור בשיתוף הפעולה.	ממצא:	3.
הממשלה החליטה על הקמת וועדת יישום עליונה להסרת חסמים, מעקב ובקרה. בראש הוועדה עומד מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון ומשתתפים בה נציגי האוצר, הפנים, הביטחון, פיקוד העורף וחברת עמיגור. במציאות הקיימת גילו חברות התשתית הלאומית הרבה רצון טוב מעבר למקובל, ובמסגרת הבירוקרטיה הישראלית הרגילה זיכו אותנו בשיתוף פעולה מעל המקובל.	תגובת האגף:	
בשלב אי' הקבלנים עבדו בשיטת תכנון ובצע, חלק מהקבלנים שזכו לא היו מיומנים בתכנון, והיו צריכים לבצע פעמים רבות תיקוני תכנון, שיטה שהאריכה את לוח הזמנים של הפרויקט.	ממצא:	4.
במסגרת הפרויקט היה אמור להתבצע תכנון פרטני מול כל בית ובית, דבר שגרם לעיכובים בשל חוסר הסכמות של התושבים. כמו כן, בממשק עם הרשויות היו חסמים שלא הוסרו למרות כל הניסיונות לקדם מול ועדת היישום. במסגרת הפקת הלקחים לקראת שלב ב' הוחלט לייעל התהליך באמצעות העברת ניהול התכנון מהקבלנים לעמיגור ולמועצות האזוריות שהעסיקו צוותי תכנון דבר שהעניק לעמיגור שליטה, בשונה מצוותי התכנון של	תגובת האגף:	

מדינת ישראל
משרד הבינוי והשיכון
האגף לביקורת פנימית ותלונות הציבור



	הקבלן.
מכל מקום, רק לאחר השלמת התכנון פורסמו מכרזי הביצוע. והקבלנים הזוכים התמקדו בביצוע בלבד וקצב העבודה הואץ.	

במהלך מבצע עופרת יצוקה ובמבצע עמוד ענן, הפועלים של הקבלנים ברחו מהיום הראשון למבצע ונעדרו לכל אורך משך ימי הלחימה. בכדי לתת מענה מיגון לתושבים, במקומות שבניית הממ"ד הסתיימה ונותרה מלאכת החיבור לבית, גויס גדוד של פיקוד העורף לצורך פריצת של 600 קירות של המבואות לממ"דים. לעומת זאת במהלך מבצע צוק איתן, הפועלים המשיכו לעבוד כרגיל.	5. ממצא:
בשדרות, פעלו בחלק מהמקרים קבלנים לפריצת הממ"דים. עם זאת יצוין כי במסגרת עופרת יצוקה עדין לא נקבעו כללים לפעולות קבלנים באזור בזמן לחימה. הכללים נקבעו רק בשלבים מאוחרים יותר. במסגרת הפקת הלקחים הוכנס סעיף בחוזה המחייב את הקבלנים והפועלים להמשיך לעבוד גם בימי חירום, כולל בימי לחימה, סעיף זה הופעל בתקופת מבצע צוק איתן.	תגובת האגף:

בתחילת העבודות נוצרו חיכוכים ותחושות עגמת נפש מצד התושבים שבאו לידי ביטוי ככעס ותלונות נגד הממסד.	6. ממצא:
במסגרת יישום הלקחים המנהלת הקימה גוף בניהול עמיגור אשר יבצע עבודות הסברה ותיאום פרטני מול כל דייר ואכן גוף זה סייע בהקטנת החיכוכים ועוגמת הנפש שנוצרו עקב עבודות הבניה והשיפוצים במשך כל תקופת הבנייה. יצוין כי עמיגור פעלה ללא לאות מיד עם תחילת עבודות המיגון בין היתר, בביצוע עבודות הסברה ותיאום מול דיירים להקטנת החיכוכים ועוגמת הנפש שנוצרו עקב עבודות הבניה. החיכוכים נוצרו בין הקבלן לדיירים ובין הדיירים לשכניהם מעצם מהותו של הפרויקט. משרד הבינוי והשיכון ועמיגור השקיעו מאמץ מיוחד ותקורות כח אדם ומשאבים כספיים רבים בהסדרת מערכות היחסים בשטח, בטיפול בתלונות ובהסדרת הפעילות. יעידו על כך המספר המועט יחסי של תלונות שהגיעו לגורמים חיצוניים בנושא.	תגובת האגף:

הקבלן ●●●● אשר זכה במכרז בניית ממ"דים ביישוב אור הנר התקשה מאוד לעמוד בביצוע התחייבויותיו, בשל סכסוכים שחזרו ונשנו בין צוותי העבודה שלו שלא היו מקצועיים דיים. הוקטן חוזהו והופעל "נוהל סילוק יד" מהאתר.	7. ממצא:
א. מבדיקת היסטוריה של הקבלן עולה, כי בשנים 2006 – 2012, התנהלו צעדי אכיפה נגד הקבלן במסגרת רשם הקבלנים,	

מדינת ישראל
משרד הבינוי והשיכון
האגף לביקורת פנימית ותלונות הציבור



ב. בשנת 2005 קבלן זה קיבל סיווג ג3 בענף 100- בניה .		
ג. בשנים 2006, 2008, 2010 רישיונו של הקבלן בוטל 3 פעמים.		
ד. היה מקום לדרוש בתנאי המכרז לצרף דו"ח היסטוריית הקבלן מרשם הקבלנים כחלק ממסמכי החובה בהגשת המכרז או לכל הפחות לפני ההתקשרות עם הקבלן.		
ה. כמו כן מוצע לדרוש בתנאי המכרז לעבודות מסוג זה סיווג שלא יקטן מסיווג ג 4 .		
אכן לא נבדק ולא נדרש במסמכי המכרז בדיקה לגבי היסטוריית הקבלן, דבר שנעשה בכל המכרזים שמפרסם המשרד. נכון למועד פרסום המכרזים וקביעת הזוכים בפרויקט עמד הקבלן בכל הדרישות.	תגובת האגף:	

8. ביישוב תקומה הקבלן '●●●' אינו מגיש חשבון למרות שסיים את בנייתם של 64 יחידות ממ"ד וזאת בשל תביעות משפטיות העומדות כנגדו בבית משפט בנושאים אחרים שאינם קשורים לעבודות מול משרד הבינוי והשיכון.	ממצא:	
לאחר מאמצים רבים של חברת עמיגור והפיקוח מול הקבלן שלעיתים לא שיתף פעולה, הוגש בחודש פברואר 2017 על ידי הקבלן חשבון סופי, בימים הקרובים ישולם החשבון לקבלן. אולם הדבר החשוב מעבר להשלמת החשבון הינו כי העבודה בשטח הושלמה לשביעות רצון הדיירים.	תגובת האגף:	

9. ביישוב כרם שלום, פיקוד העורף בנה בתחילת שנות האלפיים ליישוב חדרי מיגון של כ- 6 מ"ר, לפני תחילת פרויקט המיגון בתקן מיגון הנכון לאותה תקופה, תקן זה אינו ממלא את ייעודו כיום – הגנת התושב והגברת תחושת הביטחון, פיקוד העורף ומנהל הפרויקט ממליצים לבנות ליישוב ממ"דים לפי התקנים החדשים.	ממצא:	
לאחר בחינה של הנושא על ידי מנהל הנדסה וביצוע הוחלט להביא את הנושא לדיון בוועדת היישום לשם קבלת החלטה בנדון. יש לציין כי לכך יתכנו השלכות רוחביות.	תגובת האגף:	

10. ביישוב שדרות, (הבתים העגולים - מתחם 1718) ברחובות ישעיהו הנביא, יונה הנביא ויהושע בן נון, נבנו ממ"דים לדיירי הקומות הראשונות בלבד. משום שפיקוד העורף קבע כי אין צורך למגן קומות העליונות מאחר ויש להן ממקיים. בעקבות מבצע עמוד ענן פקע"ר שינה את מדיניותו והחליט על הקמת ממד"ים גם בקומות אלה.	ממצא:	
דיירי הקומות הראשונות לא הוחתמו מראש על הסכמתם להיתר בנייה עתידי		

מדינת ישראל
משרד הבינוי והשיכון
האגף לביקורת פנימית ותלונות הציבור



למקרה שדיירי הקומות העליונות ירצו למגן את דירותיהם. אילו דיירי הקומות הראשונות היו מוחתמים מראש על הסכמה להיתר בניה עתידי לבניית מיגון ייתכן ובעיה זו הייתה נמנעת.		
פקע"ר שינה את מדיניותו והחליט על הקמת ממד"ים גם בקומות העליונות. רק לאחר שהסתיים הפרויקט והקבלנים עזבו את השטח, כיום דיירי הקומות הראשונות מסרבות לחתום על הסכמה להיתרי בניה לדיירי הקומות העליונות בשל אי הנוחות שעלולה להיגרם להם מהרעש והאבק של עבודות הבניה כל ניסיונות השכנוע לא צלחו. דיירי הקומות הראשונות לא הוחתמו ולא היו אמורים להיות מוחתמים, באותה עת, מאחר ופיקוד העורף קבע כי אין צורך למגן הקומות העליונות מאחר ויש להן ממק"ים.	תגובת האגף:	

בטרם תחילת בניית הממ"דים בקומות הראשונות, דיירים אלה לא הוחתמו על אישורי בניית ממ"דים עתידיים לשכניהם, דבר שיכל למנוע אפשרות של התנגדויות בעתיד כמו שקרה עכשיו. הדיירים בקומות העליונות נתונים לחסדיהם של השכנים ממערב הגבול ולחסידי השכנים דיירי הקומות התחתונות שהן מסרבות לחתום על הסכמתם לבניית הממ"דים לדיירים בקומות העליונות. בעת כתיבת שורות אלה הוגשה תביעה לבית משפט על מקרה אחד שבו הנכס בבעלות המשרד באמצעות עמיגור. עמיגור הגישה בקשת "צו עשה" לבית משפט, אשר יחייב את הסרבן לאפשר בניית ממ"ד על גגו לטובת הדייר הסובל.	11. ממצא:	
דיירי הקומות הראשונות לא הוחתמו ולא היו אמורים להיות מוחתמים, באותה עת, מאחר ופיקוד העורף קבע כי אין צורך למגן הקומות העליונות מאחר ויש להן ממק"ים. בפועל הוגש "צו עשה" ע"י עמיגור רק במקרה אחד. במקרה זה דייר עמיגור שסירב לאפשר כניסה לשטח חצר ביתו על מנת להקים ממ"דים בקומות העליונות (בבתים העגולים הגינות צמודות לדירות ועל מנת להקים ממ"דים בקומות העליונות יש להיכנס לגינות). במקרה זה ניתן היה להגיש "צו עשה" רק במקרה זה, משום שהיה מדובר בדייר עמיגור במקרים האחרים הדירות הינם בבעלות פרטית ורק הבעלים רשאים להגיש בקשות "צו עשה".	תגובת האגף:	

מדינת ישראל
משרד הבינוי והשיכון
האגף לביקורת פנימית ותלונות הציבור



במתחם (הבתים העגולים) 135 דיירים שאין בהם ממ"דים בשל התנגדות הסרבנים מהקומות הראשונות. כיום 54 מתוכם נמצאים בביצוע קבלן פרויקט מיגון מטעמנו. 42 דיירים חתמו על מסלול ביצוע עצמי. ל - 39 דיירים שדירותיהם בבעלות פרטיות, לא נמצא פתרון והוצע להם להגיש תביעות משפטיות ולהגיש בקשות "צו עשה" לבית משפט נגד השכנים הסרבנים המתנגדים לבניית ממ"דים. הביקורת סבורה שעל המנהלת ומשרד הביטחון (פקע"ר) לארגן את הדיירים, להגיש תביעה נגד הסרבנים להסרת התנגדותם לבניית הממ"דים בקומות העליונות וזאת למניעת הפגיעה בחיי אדם.	12. ממצא:	
פרויקט המיגון לא מתבצע בכפיה אלא מצריך הסכמות של בעלי הזכויות במקרקעין. במקרה בו דייר בקומת קרקע מסרב לכניסה לשטח גינתו לשם הקמת ממ"דים לדירות מעליו, אין אפשרות לחייבו לעשות כן ללא צו משפטי. מי שיכול להוציא הצו הוא בעל הזכויות הנפגע - הדייר המבקש שיוקם לו ממ"ד. יודגש כי עיריית שדרות, עמיגור וגורמים נוספים פעלו רבות בניסיון להניע את הדיירים לפעולה זו, אך בהצלחה חלקית.	תגובת האגף:	

בקיבוץ עלומים נתגלו ב-4 בתים תזוזות ושקיעות בין יסודות הממ"ד לבין המבנה הישן.	13. ממצא:	
מבדיקת מהנדסי הביסוס (מעקב שקיעות) עולה כי הקרקע הינה קרקע חרסיתית ובשל כך התרחשו תזוזות בין הממ"דים החדשים לבין הבתים הקיימים שיצרו סדקים ופתיחת פחי תפר, הטיפול כלל סגירת התפרים וחידוש איטום התפרים מבפנים ומבחוץ והמשך מעקב. הפעילות במקום הסתיימה לשביעות רצון הקיבוץ והדיירים.	תגובת האגף:	

בקיבוץ סעד נתגלו ב - 3 בתים תזוזות ושקיעות בין יסודות הממ"ד לבין המבנה הישן.	14. ממצא:	
מבדיקת מהנדסי הביסוס (מעקב שקיעות) עולה כי הקרקע הינה קרקע חרסיתית ובשל כך התרחשו תזוזות בין הממ"דים החדשים לבין הבתים הקיימים שיצרו סדקים ופתיחת פחי תפר, הטיפול כלל סגירת התפרים וחידוש איטום התפרים מבפנים ומבחוץ והמשך מעקב. יצוין כי למרות שעמיגור לא פעלה במקום עמיגור התנדבה לסייע בנושא וגם שם הוסדר הנושא לשביעות רצון הדיירים.	תגובת האגף:	

בשלב א - ב היו כ - 400 סרבנים לבניית ממ"ד בדירה ולאחר ניסיונות שכנוע רבים ע"י עמיגור, עובדים סוציאליים, רבנים, חברי מועצת העיר וראש הרשות נותרו כ- 25 סרבנים. יודגש כי המנהלת המשיכה במאמציה לשכנע את היתר ומאפשרת להם להתמגן במסלול ביצוע עצמי.	15. ממצא:	
---	-------------------------	--

מדינת ישראל
משרד הבינוי והשיכון
האגף לביקורת פנימית ותלונות הציבור



	תגובת האגף:	
אחת ההצלחות הגדולות של הפרויקט היא הידברות שקטה, אינטנסיבית ורגישה מול מאות דיירים סרבנים. גם בשלבים מאוחרים יותר היה הפרויקט פתוח כלפי דיירים אלו ואפשר להם לחזור מסרבנותם ולבנות את הממ"ד.		

	ממצא:	16.
במסגרת פרויקט מיגון בתי מגורים, בוצעו עבודות מיגון גם בבתי אבות בקיבוץ יד-מרדכי וקיבוץ גברעם שבמועצה אזורית חוף אשקלון.		
	תגובת האגף:	
במסגרת פרויקט המיגון נכללו גם שני מוסדות של בתי אבות, בקיבוץ יד-מרדכי ובקיבוץ גברעם. בקיבוץ גברעם בוצע מיגון רגיל, קרי בניית ממ"דים לכל יחידת דיור בבית אבות וזאת מתוקף זכאותם, ואילו בקיבוץ יד מרדכי נבחנו מס' פתרונות למיגון לבסוף הוחלט על השתתפות משרד הבינוי והשיכון במימון בניית אגף חדש – ממוגן למבנה הקיים של בית האבות.		

	ממצא:	17.
במסגרת פרויקט המיגון אושרה בקשת ישיבת ההסדר של שדרות למגן את חדרי הפנימייה שבישיבה בהיקף כספי של 3 מלש"ח.		
	תגובת האגף:	
נושא זה הובא לדיון בפני וועדת היישום ובישיבתה מיום 16/7/14 החליטה לאשר את הבקשה בהיקף כספי שלא יעלה על 3 מלש"ח בכפוף לבדיקה הנדסית של הפרשי העלויות בגין מיגון חדרי הפנימייה בלבד ולמתן הצהרה על כך שאין כפל מימון מגורמים אחרים בגין מיגון חדרי הפנימייה.		

	ממצא:	18.
במסגרת פרויקט המיגון אושרה בקשת המוסד החינוכי ישיבת "בית יהודה" למגן את מבני הפנימיות בישיבה. המוסד החינוכי נמצא ביישוב כפר מיימון שבמועצה אזורית שדות הנגב. הסיוע שלא יעלה על 10 מלש"ח יינתן כהשתתפות. לא הוצג אומדן עלות הביצוע בפני המנהלת.		
	תגובת האגף:	
נושא זה הובא לדיון בפני וועדת היישום ובישיבתה מיום 17/7/16 החליטה כי בשל מורכבות תוספת הממ"דים ולאור כוונת הפנימייה להקים מבנים חדשים לפנימייה, לאשר מתן שווה ערך כהשתתפות המדינה, בהיקף כספי שלא יעלה על 10 מלש"ח. בכפוף להתחייבות המועצה האזורית שדות הנגב :		
1. לאגם את יתרת התקציב המלא ולהשלים את כל המבנים החדשים על כל שלביהם.		
2. יציאה למכרז רק לאחר שיש בידה התקציב המלא לביצוע כל הבנייה.		
3. תשלום השתתפות המדינה יינתן לפי קצב התקדמות הביצוע בחלק היחסי של סך השתתפות המשרד. כאשר החלק הראשון ישולם לאחר המצאת תוצאות המכרז והתשלום האחרון יועבר לאחר סיום הביצוע וקבלת טופס		
4.		

מדינת ישראל
משרד הבינוי והשיכון
האגף לביקורת פנימית ותלונות הציבור



בוצעו שינויי שימוש ביותר מ – 90 ממ"דים לאחר שפקע"ר נתנה אישור על תקינות הממ"ד. הדיירים ביצעו שינויים בממ"ד כגון שינוי מיקום המסנן או ביטולו, שינו את מיקום הגז. התקנת מזגנים באופן לא תקני.	ממצא:	19.
אין לעמיגור נתון מדויק לגבי מספר הדיירים שערכו שינויים יעודים בממ"דים. יצוין כי במסגרת הפרסומים שביצענו בעיתונות המקומית והאזורית נתבקשו הדיירים לשמור על תקינות הממ"דים ובכלל זה להימנע מביצוע שינויים ותוספות כגון התקנת מזגנים שלא בהתאם לתקנות ההתגוננות האזרחית. בכל מקרה אין אפשרות למנוע מדייר לבצע שינויים בדירתו.	תגובת האגף:	

18. מיגון עוטף עזה - המלצות ומסקנות

1. יש מקום לנצל את השקט היחסי השורר בגבול הצפון ולהכין תכניות מגירה למיגון רצועת צפון המדינה במסלול של ביצוע עצמי ובמסלול של ביצוע דרך המשרד, שיטת מיגון עוטף עזה שתועתק בצפון כולל כוח האדם שעסק במיגון עוטף עזה.
2. לאור העובדה כי קבלנים כגון "●●●●●●●●●●" שזכו במכרזים לבניית ממ"דים בעוטף עזה והיו חסרי ניסיון בניהול פרויקטים, ניהול עבודה מול דיירים, ניהול פיננסי של פרויקטים וחסרי איתנות פיננסית, יש לדרוש בתנאי הסף במכרז עתידיים לביצוע בניית ממ"דים, רישום בענף 100 - בנייה, בעלי סיווג 4 ומעלה, תדפיס היסטוריית הקבלן מרשם הקבלנים והוכחת איתנות פיננסית.
3. בבנייה רוויה יש להחתים את כל הדיירים מראש על התחייבות עם סנקציה כספית בצידה ובה נותנים הסכמתם לבניית הממ"דים בשלבים מאוחרים.
4. יש להחתים את כל הדיירים מראש על התחייבות עם סנקציה כספית בצידה שלא לבצע שינויים לאחר אישור פקע"ר על תקינות הממ"ד, השינוי יתבצע רק באישור ע"י פקע"ר בכתב. עם זאת על פקע"ר לתת את הדעת על שינויים אלה שהדיירים מבצעים ולהביא זאת בחשבון בתכנון הממ"דים בפרויקטים הבאים על מנת שהממ"ד ישרת את הדיירים לתקופה ממושכת ובצורה נוחה יותר.
5. הקמת מערכת תיעוד אחידה הכוללת צילום ומיפוי מצב קיים של כל בניין וסביבתו למען השבת המצב של הפיתוח הסביבתי לקדמותו לכל פרויקט לפני ואחרי.
6. הפעלת מכרזי תכנון וביצוע כמכרזים נפרדים, כאשר מכרז הביצוע יהיה בשיטת מכרזי "פאושל".
7. הקלה בקריטריוני הזכאות לבניית הממ"דים.
8. מומלץ שהמשרד יהיה מוכן ככל האפשר לביצוע פרויקט מיגון בצפון על ידי כך שיוכנו תכניות מגירה למיגון מבעוד מועד בנושאים הבאים :
 - א. הסרה וצמצום מכשולים בירוקרטים צפויים.
 - ב. תיאומים עם משרד הפנים, ועדות מקומיות, פיקוד העורף, משרד הביטחון ורשויות של חברות תשתית השונות.
 - ג. הכנת תכניות בנייה לקבלת היתרים.
 - ד. הכנת מכרזים כולל תנאי סף אשר יכללו דרישה מהקבלנים להעמיד לפרויקט עובד שיעסוק באופן פרטני ושוטף מול הדיירים.
 - ה. איתור וסימון שטחי התארגנות מראש בתיאום עם הרשויות המקומיות, עבור הקבלנים המיועדים לצורך אכסון כלים וציוד. (בראשית ביצוע הפרויקט היו חילוקי דעות סביב נושא זה, דבר שהאריך את הביצוע).
9. מומלץ לשמר את כל הצוותים השונים שעסקו בפרויקט המיגון למקרה שהמשרד יידרש בעתיד לבצע פרויקט דומה בצפון.

ו. רכישת דירות לדיוור הציבורי ביישובי מטרות בדרום - רקע

- א. במסגרת החלטת ממשלה 2017 מיום 21/09/2014 והחלטה 2025 מיום 23/09/2014 נקבע כי יש לפעול ביישובי הדרום להעמקת ההשקעות הסיוע הממשלתי בדרך של הפעלת תכנית רב שנתית שנועדה לשפר חיי רווחה בתחומי דיוור, חינוך ותרבות, כלכלה ומסחר תקינים.
- ב. הממשלה רואה בצמצום פערים חברתיים וחיזוק הפריפריה בכלל ובאזור הדרום בפרט נושא מרכזי במדיניות הממשלה אשר באה לידי ביטוי בשורה של החלטות ממשלה ייעודיות כגון העתקת מחנות צה"ל לנגב, פיתוח ומינוף כלכלי חברתי לרווחת כל אוכלוסיית יישובי הדרום.
- ג. יישובי הדרום – ביישובים אלה תופעל תכנית רב שנתית לפיתוח הדרום אשר יוגדרו כיישובים בעלי עדיפות לאומית, הגדרה זו מאפשרת ליישובים אלה הטבות שונות. באזור זה נכללים יישובי עוטף עזה (שדרות, שער הנגב, שדות נגב, חוף אשקלון ואשכול, המקבלות מענה במסגרת החלטות ממשלה נפרדות).
- ד. יישובי מטרות, יישובים שהוגדרו בעדיפות לאומית וקרובים למחנות צה"ל (אופקים, דימונה, ירוחם, ערד, באר שבע, מועצה אזורית מרחבים, וכן הרשות המקומית מצפה רמון ואילת).
- ה. על פי ההחלטות הנ"ל הממשלה מטילה על משרד הבינוי והשיכון להגדיל את פתרונות הדיוור הציבורי ביישובי הדרום לעניין זה נכללים גם היישובים אשקלון ואשדוד, בהיקף כולל של 160 מלש"ח, בשנת 2014 תוקצבו 40 מלש"ח. בשנת 2015 - 60 מלש"ח ובשנת 2016 - 60 מלש"ח.
- ו. מקור המימון לביצוע רכישות אלה יהיה מתקבולי קרן מכר הדיוור הציבורי בהתאם לתחזית, הכנסות צפויות בסך 1.1 מיליארד ₪.
- ז. להלן טבלת רכישות מלאי לדיוור הציבורי וטבלת הביקוש של הדיוור הציבורי ביישובי הדרום.

טבלת רכישות למלאי הדיוור הציבורי ביישובי הדרום

עלות הרכישות בש"ח	מס' יח"ד	ישובים
7,750,761	9	נתיבות
376,815	1	דימונה
57,378,688	58	באר שבע
18,799,238	20	אילת
8,297,958	8	אשקלון
77,174,799	62	אשדוד
169,778,260	158	סה"כ

טבלת ביקוש לדירור ציבורי ביישובי הדרום נכון ליום 31/12/2016

שם היישוב	מס' הממתינים
נתיבות	19
דימונה	13
ירוחם	6
באר שבע	114
מצפה רמון	1
אילת	21
ערד	11
שדרות	8
אופקים	3
אשקלון	51
אשדוד	96
סה"כ	343

מחיר ממוצע לדירה בדרום - 1,074,546 ש"ח

ח. על פי החלטת ממשלה מס' 2025 ניתן לבצע רכישת דירות למלאי הדירור הציבורי ביישובי הדרום בהיקף של 160 מלש"ח. בפועל בוצעה רכישת דירות של 158 יח"ד בהיקף כספי בסך 169,778,260 ₪, כיום ביישובי הדרום נותרו 343 ממתינים לדירור הציבורי כאשר העלות הכוללת הנדרשת לרכישתם מגיעה לסך של 368,569,278 ₪.

ט. על פי אותן החלטות הוטל על משרד האוצר, נגב גליל, פנים ומשרד הבינוי והשיכון להשתתף בביצוע תכנית פיתוח שתבוצע על ידי הרשות לפיתוח הנגב בשנים 2017 – 2018 והוקצו לשם כך 36 מלש"ח. כאשר מתוכם משרד הבינוי והשיכון אמור להשתתף ב- 4 מלש"ח, עבור פרויקט "עלה נגב", שבשנת 2017 אמור משרדינו להשתתף ב- 1.5 מלש"ח ובשנת 2018 אמור להשתתף ב- 2.5 מלש"ח.

1. פירוט ממצאי הביקורת בנושא רכישת דירות לדיוור הציבורי

על פי החלטת ממשלה 2025 מיום 23/09/2014 נקבע כי יש לקדם רכישת יחידות דיוור בדיוור הציבורי ביישובי הדרום בהיקף כולל של 160 מלש"ח, מהם 40 מלש"ח בשנת 2014. 60 מלש"ח בשנת 2015 ו-60 מלש"ח בשנת 2016.

1.	ממצא:	נרכשו בפועל למלאי הדיוור הציבורי ביישובי הדרום נכון לסוף שנת 2016, 158 יח"ד בעלות של כ-170 מלש"ח, לפי הפירוט הבא: נתיבות-9 יח"ד, דימונה - יח"ד 1, באר שבע - 58 יח"ד, אילת - 20 יח"ד. אשקלון 8 יח"ד ואשדוד 62 יח"ד.
	תגובת האגף:	יודגש כי הביקוש והצרכים לדיוור הציבורי, הינם גבוהים יותר מגובה התקציב שעומד לרשותנו. משרדנו ימשיך לצמצם ולהקטין את מס' הממתינים לדיוור הציבורי בכל הארץ ובכלל זה גם ביישובי הדרום.
	תגובת הביקורת:	הביקורת סבורה כי ניתן לפזר את הרכישות על פני יותר ישובים שגם בהם יש ממתינים לדיוור הציבורי כגון: דימונה, ערד, שדרות, נתיבות, ירוחם ואופקים.

2. רכישת דירות למלאי הדיוור הציבורי – המלצה.

- א. לצורך ביצוע החלטת ממשלה מס' 2025 במלואה בנושא רכישת דירות למלאי ביישובי הדרום היה די לרכוש בהיקף כספי של 160 מלש"ח, אלא שהלחצים מצד מבקשי הדיוור היו כה רבים והצרכים גדולים המשרד נאלץ לרכוש 10 יח"ד יותר. יצוין כי הביקוש לדיוור הציבורי גדול וגם תקציב משולש לא היה עונה על הביקוש.
- ב. על פי החלטת ממשלה מס' 546 והחלטה 2025 הוטל על משרד הבינוי והשיכון להשתתף בביצוע תכנית פיתוח שתבוצע על ידי הרשות לפיתוח הנגב בכפר "עלה נגב" בעלות כספית של 4 מלש"ח בפריסה לשנתיים, בשנת 2017 – 1.5 מלש"ח ובשנת 2018 – 2.5 מלש"ח.

יש לוודא שהחלטה זו נמצאת בתוכנית העבודה של המשרד וכן לקבוע מי האגף האחראי לביצוע

ז. יישום החלטת ממשלה 2025 בתחום המגזר הבדואי - רקע

- א. במסגרת החלטת ממשלה 3708 מיום 11/09/2011 והחלטה 2025 מיום 23/09/2014 נקבע כי יש לפעול לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכלי של אוכלוסיית הבדואים בנגב. ההחלטה היא צעד חשוב לחיזוק היישובים הבדואים בדרום, ביצוע החלטת הממשלה תביא לפיתוח כלכלי, חברתי, שיפור באיכות החיים ושיפור רמת השירותים הניתנים לתושבים.
- ב. החלטות אלה הם חלק מהמאמץ הלאומי לפיתוח ולחיזוק הנגב והרצון להבטיח את התועלת שתנבע לחברה הבדואית מהפיתוח והשגשוג הצפוי לנגב כתוצאה ממעבר הבסיסים ובמקביל המאמץ להסדרת התיישבות הבדואים בנגב. כגון:
1. הקמת אזור סחר תיירותי בצירים הראשיים בנגב הגובלים עם בסיסי צה"ל.
 2. העסקת חברות ועובדים בדואים בהקמת הבסיסים ותחזוקתם.
 3. הקמת אזור תעשייה משותף ליישובים היהודים ולבדואים בצומת שוקת.
- ג. בנוסף לכך, כל הרשויות המקומיות במגזר הבדואי בנגב הוגדרו כיישובים בעלי עדיפות לאומית, מכוח החלטות אלה, בשנים 2012 – 2016 משרדי הממשלה השונים תקצבו את מגזר הבדואים בדרום בסך 1.2 מיליארד ₪, מתוכם משרד הבינוי והשיכון תיקצב 97.7 מיליון ₪ בבניית מוסדות ציבור בפריסה על פני חמש שנים לפי החלוקה הבאה:
- | | |
|--------------------------|--------------------------|
| בשנת 2012 – 7.07 מלש"ח, | בשנת 2013 – 14.46 מלש"ח, |
| בשנת 2014 – 28.83 מלש"ח, | בשנת 2015 – 20.54 מלש"ח, |
| בשנת 2016 – 25.18 מלש"ח. | |

מדינת ישראל
משרד הבינוי והשיכון
האגף לביקורת פנימית ותלונות הציבור



ד. טבלת השקעות מהשב"ש ביישובי הבדואים בדרום בתחום הקמת מוסדות ציבור
 בין השנים 2012 – 2016 לפי החלטת ממשלה 3708 ו - 2025

ישוב	סך התחייבות	נוצל	יתרה
מ. נווה מדבר	8,284,900	1,120,862	4,679,661
ערוער	7,862,000	1,340,100	6,521,900
כסיפה	7,500,000	100,000	7,400,000
שגב שלום	11,917,000	648,144	5,435,609
תל שבע	3,137,000	1,903,591	1,233,409
חורה	5,531,000	3,878,943	1,652,057
(אל קסום) אום בטין	5,720,000	487,530	5,232,470
לקיה	3,970,000	1,249,467	2,720,533
רהט	43,758,100	800,369	35,754,405
סה"כ	97,680,000	24,565,637	70,630,044

ה. נכון לסוף שנת 2016 הושקעו כ - 25 מלש"ח והיתר בסך כ - 70 מלש"ח יצאו הזמנות, אך הביצוע מתעכב בין היתר גם בשל חילוקי דעות על בעלויות שטחי ציבור בין הרשויות המקומיות לתושבים. רק אחוז אחד מהשטח הכולל של הקרקעות במגזר הבדואי הוסדרו במסגרת הסכמי פשרה בין המדינה ובין הבדואים, שלא לדבר על חילוקי דעות על בעלויות השטחים בין התושבים בינם לבין עצמם. כך יוצא שבשל התנגדויות רבות על השטח שבו מתוכננים מוסדות ציבור, כולל שטחי הציבור החלופיים, מעוכבת תכנית הקמת מבני ציבור. נמצא כי היעדרם של מבני ציבור חיוניים בכמה מן היישובים הבדואים פוגע ביכולת לבצע פעולות בתחומי החברה, הכלכלה והרווחה שכן אין אכסניה לפעילויות אלה. מומלץ לכל העוסקים במגזר הבדואי לקיים מעקב ולדון בהתקדמות התוכניות ובפעולות להסרת חסמים המקשים על יישומה.

ו. במסגרת ההבנות והסכמים שהרשות הבדואים הגיעה עם מנהיגות הבדואים היו מס' קריטריונים לפיצויים כספיים ולהחלפת קרקעות שהתבססו בעיקר על פי מספר הנפשות של החמולה או המשפחה, אלא שמרגע שהתקבל ההסכם, מספרם של הבדואים גדל כמעט כמו בטור גאומטרי, שכן כל זכר מהעדה נישא לנשים נוספות ונולדו ילדים נוספים, כך שרשות הבדואים והמדינה לא יוכלו לעמוד בעלויות הפיצויים הנוספים ובמתן קרקעות נוספות.

מדינת ישראל
משרד הבינוי והשיכון
האגף לביקורת פנימית ותלונות הציבור



ז. יודגש כי ככל שחולף הזמן, קצב הגידול הדמוגרפי בחברה הבדואית הולך וגדל, כן עמו גדלה בעיית מספר תובעי הבעלות על הקרקעות שכן מספר היורשים מתעצם ומספר דורשי הפיצוי הולך וגדל בהתאם.

ח. בשנת 2017 הממשלה צפויה לאשר תכנית חומש כללית נוספת לקידום המגזר הבדואי בהיקף כולל של 3 מיליארד ₪ בתחומי התעסוקה, חינוך, בריאות, רווחה ותשתיות, יודגש כי כל עוד בעיית הבעלויות על הקרקעות ופיצויים על ההפקעות לא תיפתר, הנושא יחזור שוב בעוד שנים ספורות ביתר שאת ולכן יש לשאוף לפתרון הבעיה באופן כוללני ומהר ככל האפשר, כולל השלמת תכניות תביע פרטיות ואזוריות, השלמת תשתיות והקמת מוסדות ציבור, הגברת מקורות התעסוקה, שיפור בחינוך בבריאות, ברווחה והגברת אכיפת חוק.

1. פירוט ממצאי הביקורת בנושא הקמת מוסדות ציבור ביישובי הבדואים

בשנים 2012-2016 הוטלה על משרד הבינוי והשיכון המשימה של הקמה ובניית מוסדות ציבור ביישובי הבדואים בדרום בפריסה שתמשך על פני 5 שנים בהיקף כספי כולל של 97.7 מלש"ח.

1.	ממצא:	בשנים 2012-2016 נוצל תקציב של 25 מלש"ח בלבד מתוך 97.7 מלש"ח. יודגש כי ליתר התקציב יצאו הזמנות עבודה לרשויות אך מבלי לדעת מועד סופי למימושן.
	תגובת האגף:	א. מודל העבודה שנקבע לתכנית החומש 2012-2016 היה מודל של ביצוע ע"י המועצות. היכולת של המועצות להוציא לפועל את הפרויקטים השונים נתקל במספר קשיים: 1. מצוקת כ"א קשה במחלקות ההנדסה 2. מחלוקות פנימיות באשר למיקום המבנים בין החמולות השונות ביישוב 3. כמות גדולה מהפרויקטים הגדולים שתוקצבו בהחלטה היו באופן של איגום משאבים ממקורות שונים כגון פיס, משרדי ממשלה שונים ועוד. מהלך שלא זירז והועיל, אלא אף הביא לעיכובים משמעותיים נוספים, שכן התקציב שאמור היה להגיע מהגופים הנוספים להשלמת ביצוע המבנה עצר את ביצוע המבנה כולו והמשרד נאלץ לקיים הסטות רבות מהפרויקט המקורי בכדי להביא למימון של פרויקטים שלמים. תהליך זה היה ארוך ומסובך. ב. חרף כל הקשיים המשרד דחף ודחק ברשויות כל העת לממש את ההרשאות, עד לכדי איום לסגירתן ככל ולא ימומשו. ג. לחץ זה הוביל לכך שחלק משמעותי של הפרויקטים התקדם להליך מכרז ותחילת ביצוע. במסגרת עבודת ההכנה של תכנית החומש הבא, המשרד ממליץ לבצע את הפרויקטים באופן של התקשרות ישירה, בדגש על הרשויות ממליץ לבצע את הפרויקטים באופן של התקשרות ישירה, בדגש על הרשויות החלשות, וכך לזרז את קצב הביצוע.

2. הקמת מוסדות ציבור ביישובי הבדואים - המלצות ומסקנות

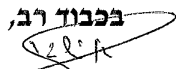
- א. יש לקיים מעקב של כלל העוסקים בפעולות לביצוע החלטות הממשלה בנושא הבדואים ולפעול ככל האפשר להסרת חסמים ולזירוז התקדמות הפרויקטים השונים.
- ב. יש לשקול הכנת תכנית הקמת עיר בדואית חדשה ע"י צוות מקצועי שבו יהיו חברים מתכננים, מנהיגים מקומיים ונציגי המגזר כולל ראשי חמולות.
- ג. יש לשקול הכנת תכנית הקמת יישובים כפריים לפי מודל "המושב" בהתאמה למגזר הבדואי, ע"י המשרד. (כולל אפשרות של בן ממשיך אחד בלבד, היתר עוברים לעיר בדואית).
- ד. יש לשקול ביצוע שינויי תב"ע נקודתיים / פרטיים יזומים ע"י המשרד. על מנת לקצר את לוח הזמנים של הקמת מוסדות ציבור.

3. סיכום

ניתן לסכם ולומר כי תהליכי העבודה בפרויקט המיגון היו לפי התקנות והחוק. בפרויקטים אחרים פחות מורכבים המקיף עשרות תושבים מתגלים ליקויים רבים יותר בהשוואה לפרויקט המיגון בעוטף עזה שהקיף אלפי תושבים.

הפרויקט היה מורכב, מסובך וקשה לביצוע בכל ההיבטים, בתחום ארגון העבודה, בתחום התכנון, בתחום הביצוע והפיקוח, כאשר לעיתים קרובות העבודה נמשכה תוך כדי פעילות של השכנים ממערב לעוטף ותוך כדי לחימה של המבצעים השונים, עופרת יצוקה, עמוד ענן, צוק איתן.

לכל אלה שעסקו במלאכת המיגון מגיעה מילה טובה-"תודה" בקרבם שרתה תחושת שליחות ראו בפעולותיהם עבודת קודש, עבודה מצילת חיים והתייחסו לפרויקט כאילו הם עצמם מתגוררים בעוטף, כל אלה יחדיו הביאו להצלחת הפרויקט במינימום ליקויים. בפרויקט היו מעורבים אלפי תושבים שלמענם ובעזרת שיתוף הפעולה שלהם נמנעו קורבנות בחיי אדם ונזקים אחרים.

בכבוד רב,

ישראל אקבי
המבקר הפנימי

העתק: מר אורי בר חיים, מנהל אגף בכיר נכסים וחברות
מר יוסי חדד, מנהל מינהל מרקם ותיק (בפועל)
מר אייל עמרסי, מנהל אגף א' הפעלת הביצוע
מר אבי דהן, מנהל תחום בכיר ביקורת פנימית