

## רישום קבלנים ופיקוח עליהם

### תקציר

חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969 (להלן - החוק), נועד להבטיח שרק קבלנים העומדים בתנאים ובאמות מידה שנקבעו בו ובתקנות על פיו יורשו לעשות עבודות הנדסה בנאיות. בסוף שנת 2003 היו 8,975 קבלנים רשומים בפנקס הקבלנים, בהם 5,534 קבלנים בענף הבנייה, והיתר בענפים כגון כבישים, תשתיות ופיתוח, גשרים, ניקוז ומים.

יחידת רשם הקבלנים (להלן - יחידת הרשם) במשרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) מוסרת לרשויות המקומיות מידע על קבלנים הפועלים בניגוד לחוק, אולם היא אינה מקיימת מעקב שיטתי אחר טיפולן של הרשויות המקומיות במידע שמועבר אליהן.

בעקבות האמור בדוח שנתי 46 של מבקר המדינה החליטה הכנסת בשנת 1996 כי על רשם הקבלנים להפעיל ביתר תקיפות את אמצעי האכיפה העומדים לרשותו. אך רשם הקבלנים אינו מפעיל את סמכותו על פי חוק לתת צווי הפסקה מינהליים נגד אחראים לעבודות הנדסה בנאיות שנעשו בניגוד לתנאי ההיתר שנקבעו בחוק.

אחת העילות לערעור מהימנותו של קבלן רשום היא הרשעתו בעבירה בגינה נגזר דינו לשלושה חודשי מאסר (בפועל או על תנאי) או לקנס של 6,400 ש"ח, או יותר. זאת, לפי תקנות רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (ערעור מהימנות והתנהגות בניגוד למקובל), התשמ"ט-1989.

הרשם הביא לדיון בפני הוועדה המייעצת רק את עניינם של קבלנים שנידונו לעונש חמור יותר מזה שנקבע בתקנות - מאסר בפועל או מאסר על תנאי של ארבעה חודשים ויותר.

לאכיפת פקודת הבטיחות בעבודה [נוסח חדש], התש"ל-1970, אחראי אגף הפיקוח במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, ובידיו גם מצטבר מידע על עבירות של קבלנים, אולם למרות דיונים וסיכומים רבים בעניין שיתוף פעולה בתחום זה, עד לסיום הביקורת לא מסר המפקח הראשי את המידע המבוקש ליחידת רשם הקבלנים.

בידי האפוסטרופוס הכללי והכונס הרשמי (להלן - הכנ"ר) מצוי מידע על תאגידים בפירוק ועל חייבים בפשיטת רגל. מידע זה מסייע לרשם הקבלנים לקבוע, על פי החוק, אילו קבלנים אינם זכאים להירשם בפנקס הקבלנים, ולבטל את רישומם אם נרשמו בו. משנת 2001 לא פעל רשם הקבלנים כדי לקבל מידי הכנ"ר מידע בעניין זה. לא מן הנמנע אפוא, שבפנקס הקבלנים עדיין רשומים קבלנים שפשטו את הרגל וחברות קבלניות שפורקו.

תקנות רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (סדרי רישום), התשמ"ח-1988, קובעות, כי הרשם יחליט בבקשה בתוך 60 ימים מיום קבלת המסמכים הדרושים על פי התקנות. משך הטיפול הממוצע ב-1,613 בקשות שנבדקו, משלב סריקת הבקשה ועד החלטת הרשם אם לאשרה או לדחותה, היה כ-162 יום - יותר מחמישה חודשים. הטיפול בכ-18% מהבקשות נמשך בין שישה חודשים לשנה.

**העיכוב הלא סביר בטיפול בבקשות מחייב בדיקה יסודית לאיתור הסיבות להתמשכות הטיפול בהן וביצוע השינויים הדרושים לפישוט התהליך ולזירוז, כדי לייעל ולשפר את השירות לציבור.**

**המשרד ורשם הקבלנים לא עשו סקר שביעות רצון מן השירות שיחידת הרשם נותנת לציבור לקוחותיה.**



## מבוא

1. חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969 (להלן - החוק או חוק רישום קבלנים), נועד - על פי דברי ההסבר להצעת החוק - להבטיח שרק קבלנים העומדים בתנאים ובאמות המידה שנקבעו בחוק יוכלו לעשות עבודות הנדסה בנאיות. החוק והתקנות שהותקנו על פיו קובעים את התנאים לקביעת זכאותם של קבלנים לרישום בפנקס הקבלנים לפי ענפי מקצוע ראשיים ומשניים, ולסיווג הקבלנים, לפי היקף העבודות שמותר להם לעשות.

החוק נועד גם להבטיח כי הקבלן יהיה מיומן ויוכל לבצע בנייה שתעמוד בתקנים של איכות מקצועית. הפיקוח על הכשרתם, על ניסיונם המקצועי ועל יכולתם הכספית של הקבלנים אמור להבטיח, בין היתר, את איכות פעולותיהם ואת התמורה להשקעות בבנייה הציבורית והפרטית. חשוב מאד לאתר קבלנים שמידת כשירותם המקצועית אינה עומדת בדרישות החוק, כדי למנוע ביצוע עבודות הנדסה בנאיות ברמה ובטיב שאינם ראויים, וכדי להגן על הציבור מפני תוצאות של בנייה שנעשת בניגוד להוראות החוק.

2. שר הבינוי והשיכון (להלן - השר) ממונה על ביצוע החוק, והוסמך להתקין תקנות על פיו. לצורך ביצוע החוק והתקנות שהותקנו על פיו הוקמו גופים אלה: רשם הקבלנים (להלן גם: הרשם)<sup>1</sup>; מועצת הקבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (להלן - מועצת הקבלנים), שמייצעת לשר בעניין קיום החוק, לרבות התקנת תקנות; ועדה מייצעת, שעל הרשם להתייעץ עמה לפני הפעלת סמכויותיו לאשר או לבטל רישומו של קבלן בפנקס הקבלנים; ועדת ערר, בפניה זכאים לערור מי שרואים עצמם נפגעים מהחלטות הרשם. בשנת 1970 מינה השר רשם קבלנים והוקמה במשרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד או משרד השיכון) יחידה מינהלית שמסייעת לרשם בתפקידיו (להלן - יחידת הרשם).

3. תפקידיו של הרשם הם, בין היתר, לאשר או לדחות בקשות של קבלנים לרישום בפנקס הקבלנים; לבטל רישומו של קבלן, או לנקוט נגדו אמצעי משמעת אחרים, אם נהג דרך קבע בניגוד לנוהג המקובל במקצוע, או הורשע בעבירה שיש בה כדי לערער את מהימנותו.

4. בסוף שנת 2003 היו רשומים 8,975 קבלנים בפנקס הקבלנים. 5,534 מהם היו רשומים בענף הבנייה, והיתר בענפים כגון כבישים, תשתיות ופיתוח, גשרים, ביו, ניקוז ומים, נמלים ועוד.

5. בחודשים אפריל-אוגוסט 2004 בדק משרד מבקר המדינה ביחידת הרשם את פעולותיה למען אכיפת החוק, את שיתוף הפעולה בין הרשם ובין משרדי הממשלה, ואת סדרי הטיפול של יחידת

1 ממצאים על פעולותיו של רשם הקבלנים התפרסמו בדוחות מבקר המדינה המפורטים להלן: דוח שנתי 27 של מבקר המדינה (1977), עמ' 552, דוח שנתי 29 של מבקר המדינה (ממצאי מעקב) (1979), עמ' 920, דוח שנתי 35 של מבקר המדינה (1985), עמ' 164, דוח שנתי 46 של מבקר המדינה (1996), עמ' 154, דוח שנתי 47 של מבקר המדינה (מינויים פסולים במשרד הבינוי והשיכון) (1997), עמ' 851.

הרשם בבקשותיהם של קבלנים לרישום בפנקס הקבלנים. בדיקות השלמה וביירוים נעשו ברשויות מקומיות אחדות<sup>2</sup>, ביחידה הארצית לפיקוח על הבנייה במשרד הפנים, באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר, במכון התקנים, במוסד לביטוח לאומי ובמועצה הישראלית לצרכנות.

## הצעה לשינוי חוק רישום קבלנים

עוד בשנת 1996 מינה מנכ"ל המשרד ועדת היגוי לחוק רישום קבלנים, שתגבש הצעה לשינוי החוק (להלן - הוועדה או ועדת ההיגוי). באוגוסט 1997, לאחר שבחנה כמה היבטים של החוק - מטרתו, תפקידי הרשם, פעילויותיו וסמכויותיו - הגישה ועדת ההיגוי את המלצותיה למנכ"ל המשרד.

הוועדה המליצה על שינויים בחוק ובתקנותיו, שלדעתה עשויים להביא לשיפור באיכות הבנייה ולהתייעלות הבנייה, כגון: יצירת מסלול הכשרה, שיבטיח שהקבלן הוא בעל כישורים לביצוע עבודות בנייה, לפי הענף והסיווג שעבורם קיבל רישיון; מינוי קבלן ראשי בכל פרויקט, שיהיה האחראי לביצוע העבודות לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה); הסמכת קבלן מיוחד לביצוע פרויקטים הנדסיים מורכבים; ביצוע בקרת איכות כתנאי לרישום ולקבלת מעמד של קבלן מוכר; אכיפת החוק כדי להבטיח שהעבודות יבוצעו רק על ידי קבלנים רשומים, בתיאום עם הגורמים המוסדיים האחראים לפיקוח באתרי הבנייה, לפי חוק התכנון והבנייה ופקודת הבטיחות בעבודה [נוסח חדש], התש"ל-1970 (להלן - פקודת הבטיחות בעבודה).

בדוח הוועדה נכתב, כי חלק ניכר מההמלצות מחייב שינויים בחוק ובתקנות, ולכן יש צורך להיערך לניסוח הצעת חוק. עוד נכתב בדוח, כי על החוק החדש ליצור כלים יעילים לאכיפה ולחיוזק הקשר בין חוק רישום קבלנים ובין חוקים אחרים, כגון חוק התכנון והבנייה, פקודת הבטיחות בעבודה וחוק המכר (דירות), התשל"ג-1973. החוק החדש אמור להגדיר בצורה חד-משמעית את טיב הקשרים בין הגורמים המופקדים על האכיפה ואת האחריות של כל אחד מהם. הוועדה ציינה שתפקיד הרשם הוא "לא רק לנהל את פנקס הקבלנים אלא גם לשמש כגורם פעיל בקידום הענף ובשכלולו".

**בעקבות המלצותיה של ועדת ההיגוי הכין המשרד טיוטה להצעת חוק שיחליף את החוק הקיים. בינואר 2001 דנה מועצת הקבלנים בטיטת הצעת החוק ואישרה אותה. מאז לא פעל המשרד לקידום חקיקת החוק, על אף שחלפו יותר משבע שנים מאז הגישה ועדת ההיגוי את המלצותיה ולמרות הצורך בשינוי החוק, כפי שקבע המשרד.**

בסוף ינואר 2005, לאחר סיום הביקורת, החליט השר על הקמת ועדה ציבורית לבחינת החוק ואופן יישומו. חברי הוועדה התבקשו לבחון אם החוק מתאים למבנה הנוכחי של ענף קבלני הבניין בארץ ואם מושגות מטרת החוק וטובת הציבור באופן מיטבי וכן לבדוק "את אופן תפקוד מרשם הקבלנים במציאות הנוכחית ויכולתו ליישם את החוק ולאכוף אותו כנדרש במסגרת הכלים העומדים לרשותו". כמו כן התבקשו חברי הוועדה הציבורית "להמליץ על המבנה המשפטי הראוי והמתאים לכל אלה" ובכלל זה "להציע תיקונים לחוק ו/או מסגרת חקיקתית חדשה" ולהגיש את הדוח ואת ההמלצות בתוך ארבעה חודשים.

2 עיריות ירושלים, תל אביב-יפו, רמת גן, נתניה, פתח תקווה והרצליה.

## יישום המלצות ועדת זילר

ב-29.5.01, בעקבות התמוטטות הרצפה באולמי ורסאי בירושלים ב-24.5.01, שהביאה למותם של 23 אנשים ולפציעתם של 356, החליטה הממשלה להקים את "ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור". ועדת החקירה מונתה ב-29.6.01 על פי חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968, ובראשה עמד השופט ר' זילר (להלן - ועדת זילר). ועדת זילר הגישה לממשלה דוח ביניים ב-14.8.02, ודוח סופי ב-22.12.03.

ועדת זילר עסקה בהסדרת תחום הבנייה, ובכלל זה, בשינויי חקיקה. בין המלצותיה, קביעת תקני בנייה ברורים, שינויים מבניים בעבודת הממשלה ועוד. ועדת זילר המליצה להקים לאתרו ועדת היגוי מצומצמת, בראשות מנכ"ל משרד מקצועי, שחבריה יהיו אנשי מקצוע בתחומי התכנון והבנייה. ועדת ההיגוי תפעל במסגרת משרד ממשלתי שיהיה אחראי ליישום המלצות הוועדה כדי שיהיה אפשר להפעיל את המעריך החדש שהוועדה המליצה עליו.

1. ועדת זילר עסקה במסקנותיה ובהמלצותיה גם בחובת רישום קבלנים. בין היתר נכתב בדוח: "החוק המחייב רישום קבלנים כתנאי לפעולתם כקבלנים איננו נאכף ברבים מאד מן המקרים. הדרכים לעקוף את הוראות החוק הן רבות, החל מהתקשרות עם קבלן רשום שבפועל אינו מבצע את העבודה, אלא מתקשר עם קבלני משנה (שהם מבצעי העבודה האמיתיים) שאינם רשומים, עבור דרך יצירת מערך פיקטיבי של מהנדסים שכירים אצל קבלנים שבזכותם נרשם הקבלן כקבלן רשום, וכלה בהעסקת קבלנים בלתי רשומים המתעלמים טוטלית מהוראות החוק. ביטול חובת הרישום לא תזעזע אפוא מוסדות ארץ. לעומת זאת, אפילו תבוטל חובת הרישום, עדיין יוטב המצב לעומת זה השורר היום, אם יתקבלו המלצותינו במלואן".

ועדת זילר המליצה לקיים פיקוח מקצועי בכל שלבי עבודות הבנייה - התכנון, הביצוע וגמר העבודה. הוועדה ציינה כי פעולות כגון התאמת הביצוע לתכנון, בקרה צמודה של מנהלי פרויקטים ומפקחים ובדיקות מעבדה של חומרי הבנייה יאפשרו לאתר קבלנים שאינם מקצועיים מספיק. אלה ייפלטו מהשוק, מאחר שהזימים לא יקבלו אישור לטיב העבודות שנעשו, שהוא תנאי לאישור האכלוס. "גם אם תבוטל חובת רישום קבלנים, הרי שלא רק שאיכות ובטיחות מוצר הבנייה לא ייפגעו, אלא שמצבם יוטב לעומת המצב הנוהג היום. בנסיבות כאלו איננו רואים שיש או שהיה יתרון בטיחותי או איכותי כלשהו לחובת רישום קבלנים הנוהגת היום".

2. בישיבה שהתקיימה בלשכת מנכ"ל משרד השיכון בתחילת פברואר 2004, הציג ראש מינהל תכנון והנדסה במשרד לחברי הנהלת המשרד את תמצית המלצותיה של ועדת זילר, והוחלט לדון בנושא באחת מישיבות ההנהלה הקרובות.

עד סיום הביקורת לא דנה הנהלת המשרד בהמלצות ועדת זילר, בכלל זה בהמלצות שנוגעות לרשם הקבלנים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2004 ציין המשרד, כי מאז פברואר 2004 הוא קיים כמה דיונים בנוגע להמלצות ועדת זילר, בכלל זה בנוגע לרשם הקבלנים.

עיון במסמך שצירף המשרד לחיזוק דבריו מעלה, כי יש בו סיכום של נושאים אחדים שהועלו ביום עיון שקיים המשרד ביולי 2004, אך אין בו החלטות בעניין רשם הקבלנים או בעניין המלצות ועדת זילר.

3. על פי החוק, תפקידה של מועצת הקבלנים לעבודות הנדסה בנאות לייעץ לשר בעניין ביצוע חוק רישום קבלנים.

עד סיום הביקורת לא דנה מועצת הקבלנים בממצאי הוועדה ובהמלצותיה ולא בחנה את האמצעים להגברת האכיפה של חוק רישום קבלנים.

## סדרי אכיפה

### מיצוי הליכי תביעה ומינוי תובעים

1. מאחר שעבודות בנייה שעשה קבלן בניגוד להוראות חוק רישום קבלנים הן בגדר הפרת היתר הבנייה הניתן בידי הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה (להלן - ועדות תכנון) לפי חוק התכנון והבנייה, החליט היועץ המשפטי לממשלה (להלן - היועמ"ש) לשלב את אכיפת הוראות חוק רישום קבלנים עם אכיפת הוראות חוק התכנון והבנייה. בפברואר 1997 הפיץ היועמ"ש הנחיות לתובעים מטעם ועדות התכנון, ולפיהן התובעים שהוסמכו להגיש כתבי אישום בנוגע להליכי תכנון ובנייה, מכוח סעיף 12 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, יוסמכו גם לנהל הליכים נגד קבלנים על פי חוק רישום קבלנים.

בשנים 1997-2001 ביקשה יחידת הרשם פעמים אחדות את התערבותו של היועמ"ש בעניין אכיפת חוק רישום קבלנים. בדצמבר 2001 הנחה שוב היועמ"ש את יושבי ראש ועדות התכנון ואת התובעים ברשויות המקומיות להגביר את האכיפה של חוק רישום קבלנים, אולם על אף התערבותו של היועמ"ש לא חל שינוי מהותי בפעולותיהן של רוב ועדות התכנון והרשויות המקומיות לאכיפת החוק. במאי 2002 שוב כתב הרשם אל היועמ"ש, כי "עקב הענות מועטה ביותר למכתב היועץ המשפטי לממשלה... אבקשן להוציא מכתב תזכורת ליו"ר ותובעי הוועדות המקומיות ברשויות המקומיות והאזוריות...". היועמ"ש השיב ביולי 2002 כי "למרבה הצער, המצב אשר תיאר, אינו חדש. זה זמן מרווחים מכם כי אכיפתו של חוק רישום קבלנים דלה ואינה מספקת. ... גם מכתבו של היועץ המשפטי לממשלה לא הביא עמו שינוי...". עוד נאמר במכתב היועמ"ש, כי למרות הספק בתועלת שיש בתזכורות לרשויות המקומיות בדבר אכיפת חוק רישום קבלנים, "היועצת המשפטית למשרד הפנים ... תעשה לפרסם בשנית את מכתבו של היועץ המשפטי לממשלה בחוזר מנכ"ל משרד הפנים המופץ לכל הרשויות המקומיות".

2. עוד בספטמבר 2001 הודיעה לשכתו של היועמ"ש לרשם הקבלנים כי משרד המשפטים מוכן לשקול את האפשרות להסמיך גם תובעים מטעם רשם הקבלנים, שיגישו במישרין כתבי אישום בעקבות עבירות על חוק רישום קבלנים, שכן משרד המשפטים יודע "שאכיפתו של חוק זה אינה מצויה בראש סדרי העדיפויות של הרשויות המקומיות".

בפברואר 2002 דנו מנכ"ל המשרד, היועצת המשפטית של המשרד ורשם הקבלנים בהצעה של היועמ"ש להסמיך תובעים מטעם המשרד. משתתפי הדיון הצביעו על היעדר תקציבים ותקנים שדרושים להקמה של מערך תובעים. בפברואר 2002 השיב הרשם ליועמ"ש כי המשרד ימשיך לפעול בנושא כבעבר עד שתקום רשות עצמאית לאכיפת חוקי התכנון והבנייה (על הקמת רשות אכיפה ראו להלן).

ביולי 2002 שב היועמ"ש והציע לרשם הקבלנים לשקול להסמיך תובעים מטעם המשרד, לטיפול בעוברים על חוק רישום קבלנים, אולם המשרד והרשם לא הגיבו על ההצעה.

מהשתלשלות העניינים עולה כי המשרד ורשם הקבלנים ידעו, שהתובעים בוועדות התכנון וברשויות המקומיות לא פעלו לאכיפת הוראות חוק רישום קבלנים וממילא לא הגישו כתבי אישום נגד קבלנים שעברו על הוראות החוק. למרות זאת לא נעשתה במשרד עבודת מטה לקראת הדיון שהתקיים בהנהלתו, לא הוצגו חלופות שונות להקמת מערך תובעים, וגם לא הוכן תחשיב של עלות העסקתם של תובעים מטעם המשרד, לפי החלופות השונות. יצוין, כי במשרדי ממשלה שונים יושמה השיטה של הפעלת תובעים "חיצוניים", שאינם עובדי המשרד, בהנחייתם ובפיקוחם של אנשי יחידת הייעוץ המשפטי של אותו משרד. עלות העסקתם של תובעים אלה קטנה יחסית, ובדרך כלל היא שולית לעומת הקנסות הנגבים בעקבות פעולתם, והתועלת שהעסקתם מביאה לציבור ולשלטון החוק היא גדולה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאור חשיבותה הציבורית של אכיפת חוק רישום קבלנים - שנועדה להבטיח כי את עבודות הבנייה יעשו רק קבלנים רשומים - יש להעלותה לפני השר הממונה.

בתשובת המשרד למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2004 נאמר, כי הסמכת תובעים מטעם רשם הקבלנים תשפר במידה ניכרת את אכיפת החוק ותביא למימוש מטרותיו. מאחר שעל פי הניסיון שנצבר עד כה, "ספק אם המשך הטלת נטל האכיפה על הרשויות מביאה לתוצאות הרצויות; העוסקים במלאכה ברשויות המקומיות (מפקחים, מנהלי אגפים והתובעים) קובלים, לא אחת, על העדר תקצוב לאכיפת חוק רישום קבלנים וקשיים משפטיים לצורך הצלחה במשימה זו". בתשובתה למשרד מבקר המדינה חזרה לשכת היועמ"ש על הצעתה מספטמבר 2001 בדבר תמיכתה בהעסקת עורכי דין חיצוניים ביחידת רשם הקבלנים לצורך הגשת כתבי אישום נגד מפרי החוק.

בדוח שנתי 46 של מבקר המדינה (עמ' 162) בפרק הדין ב"רישום קבלנים ופיקוח עליהם" ציין מבקר המדינה, כי בהעדר אכיפה מתואמת של החוק מתאפשרת פעילותם של קבלנים לא רשומים, הבונים בעיקר מבנים פרטיים, ומן הראוי למצוא דרך הולמת להגברת אכיפתו של החוק, "ויפה שעה אחת קודם. אין לאפשר רמיסת החוק בכלל ובתחום חשוב כמו ענף הבנייה בפרט".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן ההכרח הוא, כי המציאות הנוכחית, בה אין אכיפה ראויה של חוק רישום קבלנים, תשונה בהקדם.

### פעולות להגברת האכיפה

1. סעיף 145 לחוק התכנון והבנייה קובע, כי בין התנאים בהיתר בנייה לביצוע עבודות הנדסה בנאיות שנתנה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תימצא החובה שהעבודות, על כל שלביהן, ייעשו בידי קבלן הרשום בפנקס הקבלנים. באוגוסט 2002 דנה הממשלה בצעדים שיש לנקוט להגברה וייעול של פעולות האכיפה בתחום דיני התכנון והבנייה, והחליטה, בין היתר, כדלהלן<sup>3</sup>:

(א) להטיל על שר המשפטים, בתיאום עם היועמ"ש ועם פרקליטות המדינה, להקים בפרקליטות המדינה יחידה שתעסוק באכיפת דיני התכנון והבנייה ודינים בנושאי מקרקעין, ותפעל לפי הנחיות היועמ"ש לגיבוש מדיניות חקירה, תביעה וענישה, וכן תפקח על יישומה על ידי גורמי התביעה והאכיפה המקומיים והמרכזיים.

(ב) להטיל על השר לביטחון הפנים להקים יחידה משטרתית שתהיה כפופה מקצועית ליחידה בפרקליטות המדינה ותעסוק באופן בלעדי באכיפת דיני התכנון והבנייה והמקרקעין ובאכיפת צווים מינהליים ושיפוטיים.

(ג) להקים צוות תיאום מקצועי בין-משרדי, בראשות ראש היחידה שתוקם בפרקליטות המדינה, לתיאום פעולות האכיפה המקצועיות של הגופים העוסקים בתחום זה.

(ד) להקים צוות בין-משרדי, בראשות המשנה ליועמ"ש, לגיבוש הצעות לתיקון חוק התכנון והבנייה לצורך שיפור האכיפה וייעולה.

עוד החליטה הממשלה, כי שר המשפטים ידווח לממשלה, בתום שלושה חודשים מיום קבלת ההחלטה, על ההתקדמות בביצועה.

2. בשנת 2003 קיבלה הממשלה ארבע החלטות נוספות שעניינן הגברת הפיקוח והאכיפה בתחום דיני התכנון והבנייה. במרס 2003 החליטה הממשלה<sup>4</sup> להקים יחידת סמך שתפקיד, בין היתר, על הטיפול בעבירות בנייה. ביחידה שתוקם ייטלו חלק היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה במשרד הפנים, היחידה לפיקוח בשטחים פתוחים ואגף הפיקוח במינהל מקרקעי ישראל. היחידה תהיה כפופה מיניסטריאלית לשר שיקבע ראש הממשלה ומקצועית ליועמ"ש.

**מבירורים שעשה משרד מבקר המדינה במזכירות הממשלה ובמשרד המשפטים עולה, כי עד סיום הביקורת לא הוקם אף לא אחד מהיחידות והצוותים שעל הקמתם החליטה הממשלה.**

3. בדצמבר 2004, לאחר סיום הביקורת, קיבלה הממשלה החלטה נוספת<sup>5</sup> ולפיה תוקם מינהלה בין-משרדית שתתמקד בהנחייתן ובתיאום פעולותיהן של היחידות הממשלתיות העוסקות באכיפת החוק בכל הנוגע לעבירות בנייה, פלישות למקרקעי ציבור ושימוש במקרקעי ציבור ללא היתר כדין, ותבצע פעולות אכיפה ממוקדות. בהחלטת הממשלה נאמר עוד, כי המינהלה תוכפף למשרד לביטחון הפנים, ובראשה יעמוד מנהל שתפקידו יהיה להנחות את חבריה ולתאם ביניהם. חברי המינהלה יהיו מנהל יחידה משטרתית ייעודית לאכיפת דיני מקרקעין, מנהל היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה, מנהל אגף הפיקוח של מינהל מקרקעי ישראל, מנהל היחידה שתוקם בפרקליטות המדינה ותנחה את התובעים שיוסמכו על ידי היועמ"ש בתחום התכנון והבנייה ונושאי מקרקעין ותפקח על עבודתם, מנהל היחידה הארצית לפיקוח בשטחים פתוחים ורשם הקבלנים. המינהלה תפעל לאכיפת הוראות פרק י' לחוק התכנון והבנייה, חוק רישום קבלנים ועוד.

**לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמזכירות הממשלה תקדיש תשומת לב ליישום החלטה זו במסגרת המעקב שהיא אמורה לקיים אחר ביצוען של החלטות הממשלה<sup>6</sup>.**

4 החלטה מס' 85 מ-25.3.03.

5 החלטה מס' 2886 מ-12.12.04.

6 ממצאים בנושא מעקב אחר ביצוע החלטות ממשלה ראו בדוח שנתי 53 של מבקר המדינה (2003) בפרק הדרן ב"עבודת מטה במשרדים ובמזכירות הממשלה לפי החלטות ממשלה ומעקב אחר ביצוען", עמ' 13-30.

### פעילות הרשם לאכיפת החוק

1. סעיף 14(א) לחוק קובע, כי לא ייעשו עבודות הנדסה בנאיות שהיקפן הכספי או מהותן המקצועית חורגים מהתחום שנקבע בתקנות; את העבודות יעשה קבלן רשום שקיבל רישיון לענפים או לענפי משנה שהוא רשאי לעסוק בהם. סעיף 14(ג) לחוק קובע, כי אם ליו"ר הוועדה המקומית, למהנדס הרשות המקומית, או לרשם הקבלנים היה יסוד סביר להניח שעבודת בנייה נעשתה בניגוד לתנאי ההיתר, הם רשאים לצוות בכתב על כל אדם שאחראי לעבודה ועל כל עובד בשירותו להפסיק מיד את הבנייה. צו ההפסקה המינהלי בטל בתום 15 ימים מיום נתינתו, זולת אם לפני כן הוגש לבית המשפט כתב אישום נגד האדם שהצו הופנה אליו.

הקבלנים העוברים על החוק נחלקים לשני סוגים: קבלנים שעושים עבודות הנדסה בנאיות ואינם רשומים בפנקס הקבלנים, וקבלנים שרשומים בפנקס הקבלנים ומבצעים עבודות הנדסה בנאיות החורגות במהותן ובהיקפן הכספי מהסיווג שנקבע להם על פי התקנות.

2. בדוח שנתי 46 של מבקר המדינה (עמ' 160) בפרק הדין ב"רישום קבלנים ופיקוח עליהם" ציין מבקר המדינה, כי הרשם נמנע מלתת צווים מינהליים להפסקת בנייה המבוצעת בניגוד לחוק, "בגלל חוסר היכולת של המשטרה להגיש כתב אישום בתוך 15 הימים שהוקצבו לכך בחוק". מבקר המדינה המליץ בדוח האמור "לשקול ליזום תיקון לחוק שיאריך את התקופה של 15 יום שנקבעה בחוק, ויאפשר מרווח זמן סביר להכנת כתב אישום כל עוד הצו המינהלי עומד בתוקפו".

בסיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, שאושרו במליאת הכנסת באפריל 1997, בעקבות דוח מבקר המדינה האמור, נקבע בין היתר, כי רשם הקבלנים יפעיל ביתר תקיפות אמצעי אכיפה קיימים, כגון צווים מינהליים להפסקת בנייה אסורה.

**הביקורת העלתה, כי רשם הקבלנים לא הפעיל את סמכותו על פי חוק לתת צווי הפסקה מינהליים נגד האחראים לכיצוע עבודות הנדסה בנאיות בניגוד לחוק.**

3. לצורך אכיפת החוק מפעיל רשם הקבלנים חברת חקירות לאיסוף ראיות על קבלנים הפועלים בניגוד לחוק. הפעילות בתחום זה מושתתת בעיקר על סריקות באתרי בנייה, שמטרתן לאתר קבלנים העוסקים בעבודות הנדסה בנאיות ואינם רשומים בפנקס הקבלנים, או שהעבודות שבניהולם חורגות מן ההיקף הכספי המאושר להם, וקבלנים שמעסיקים עובדים בניגוד לקבוע בסעיף 4(א) לחוק<sup>7</sup>.

4. בפברואר 2004 הגישה חברת החקירות שזכתה במכרז שפרסם המשרד בדצמבר 2002 לרשם הקבלנים דוח לסיכום פעילותה בחודשים פברואר-דצמבר 2003. על פי דוח זה, באותה תקופה עשתה החברה כ-180 סריקות והכינה 115 תיקים ובהם מסמכים וראיות לצורך הגשת כתבי אישום נגד קבלנים. עוד צוין בדוח, כי נגד חלק מאותם קבלנים הוגשו כתבי אישום וכמה קבלנים אף הורשעו, אולם כתבי האישום ופסקי הדין שניתנו לא פורטו בו.

5. את חומר הראיות שמכינה חברת החקירות נגד קבלנים המפרים לכאורה את הוראות חוק רישום קבלנים מעבירה יחידת הרשם לטיפולם של התובעים בוועדות התכנון או של מהנדסי הרשויות המקומיות.

7 סעיף 4(א) לחוק קובע כי רישומם של קבלנים (תאגיד, שותפות או יחיד) בפנקס הקבלנים ייעשה על סמך העסקת שני מהנדסים עם כישורים מתאימים.

(א) הביקורת העלתה, כי יחידת הרשם אינה מקיימת מעקב שיטתי אחר טיפולן של הרשויות המקומיות בתיקים שהיא העבירה אליהן: פעמים רבות קשה להסיק מרישומיה אם הרשויות המקומיות הגישו כתבי אישום נגד קבלנים שפעלו בניגוד לחוק, על סמך חומר הראיות שמסרה להן יחידת הרשם, ואם כן, כיצד הסתיימו ההליכים.

בדיקת מסמכים ביחידת הרשם העלתה, כי בשנים 1998-2002 היא העבירה לוועדות התכנון ולרשויות המקומיות כ-500 תלונות ותיקי חקירה אך רק לגבי כ-50 מהם התקבלו תשובות מוועדות התכנון ומהרשויות המקומיות. על פי המסמכים, נגד כ-40 קבלנים הוגשו כתבי אישום, ובעניין 25 מהם ניתנו פסקי דין. יתר התלונות נגד קבלנים שהפרו לכאורה את הוראות החוק נסגרו.

(ב) בדוח שהכינה יחידת הרשם במועד סיום הביקורת (אוגוסט 2004), צוינו פרטיהם של 53 תיקי חקירה שהעבירה היחידה ל-17 רשויות מקומיות מאפריל 2003 עד אפריל 2004. מן הדוח עולה, שהרשויות המקומיות הגישו כתבי אישום נגד שבעה קבלנים בלבד, ובעניין שלושה מהם ניתנו פסקי דין. אשר ליתר הקבלנים - אין הדוח מציין פעולות שנקטו ועדות התכנון והרשויות המקומיות.

יחידת הרשם העבירה את התיקים האמורים לתובעים בוועדות התכנון וברשויות המקומיות כחמישה חודשים בממוצע לאחר שהחברת החקירות שמפעילה יחידת הרשם איתרה את הקבלנים החשודים בעבירה על החוק. 16 מן התיקים האמורים הועברו לטיפולם של התובעים האמורים שמונה חודשים לאחר האיתור. כאמור לעיל, רשם הקבלנים לא הפעיל את סמכותו לפי החוק לתת צווי הפסקה מינהליים.

(ג) הביקורת העלתה, כי גם כשהתקבלו דיווחים מוועדות התכנון או מרשויות מקומיות, רובם לא הוזנו במערכת הממוחשבת של יחידת הרשם סמוך למועד קבלתם, אלא זמן רב לאחר מכן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2004 ציין המשרד, כי יחידת הרשם פועלת להקלדת המידע במערכת הממוחשבת.

6. במאי 2004, בעקבות פרסום ממצאי הביקורת על מימון עבודות בנייה ופיתוח ביהודה ושומרון<sup>8</sup>, הכין המשרד נוהל שמטרתו להסדיר את ביצוע עבודות הבנייה ופיתוח התשתיות שנעשות באמצעות הרשויות המקומיות ובמימון מלא או חלקי של המשרד ביישובים שבטיפול המינהל לבנייה כפרית שבמשרד. על פי הנוהל האמור, כתנאי לשחרור הכספים תמורת הזמנות עבודה על הרשות המקומית להמציא למחוז משרד השיכון שמדובר בו תצהירים של ראש הרשות ושל מהנדס הרשות, שלפיהם כל העבודות בפרויקט נעשות על פי תכנית מתאר או תכנית מפורטת ולפי היתרי בנייה תקפים.

סמוך למועד פרסום הנוהל ביקש הרשם ממנכ"ל המשרד להוסיף לנוהל סעיף ולפיו יצהירו ראש הרשות המקומית ומהנדס הרשות שאת עבודות הבנייה יעשה קבלן הרשום כחוק, לפי מהות העבודה והיקפה הכספי.

הביקורת העלתה, שסעיף כזה אינו כלול בנוהל. לא נמצאו מסמכים המעידים שהנהלת המשרד דנה בהצעת הרשם.

8 ראו דוח שנתי 54 של מבקר המדינה (2004), עמ' 359-374.

7. קודם שהרשם מחליט לאשר או לדחות את הבקשות לרישום בפנקס הקבלנים הוא בודק מסמכים כגון תעודות, תצהירים ואישורים, כמפורט בתקנות לחוק. אולם הרשם אינו בודק בדרך כלל את איכות עבודות ההנדסה הבנאיות שעשו המועמדים לרישום, אף שלגבי חלק מהרישומים, כגון העלאת דרגת הסיווג של קבלנים רשומים, שמשמעותה אפשרות לבנות בהיקף כספי גדול יותר, יכול הוא לעשות כן. נוסף על כך, לצורך חידוש רשיונו של קבלן רשום, די שהקבלן ישלם אגרה מדי שנה בשנה כדי שיוסיף להיות רשום בפנקס הקבלנים, והרשם אינו מתנה את חידוש הרשיון בהצגת אישור מטעמו של מוסד מוכר לעניין זה על בדיקות איכות של עבודות שמבצעים קבלנים רשומים.

## סדרי מסירת מידע מגורמים שלטוניים לרשם

### הנהלת בתי המשפט

1. לרשם הקבלנים סמכות להחליט על פסלות לרישום וביטול רישום בפנקס הקבלנים של מי שהורשע בעבירה שיש בה, לפי אמות המידה שנקבעו בתקנות לחוק, כדי לערער את מהימנותו להיות קבלן רשום, או מי שהורשע בעבירה אחרת לפי פרק י' לחוק התכנון והבנייה, שקבע לעניין זה השר באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, וכל עוד לא עברו שלוש שנים מיום שנשא עונשו על אותה עבירה. זאת, לאחר היוועצות עם הוועדה המייעצת.

כדי שהרשם יוכל לנקוט פעולות נגד קבלנים שפעלו בניגוד לחוק, קבע המחוקק בסעיף 11(א) לחוק כי בית משפט שהרשיע קבלן לעבודות הנדסה בנאיות בעבירה שנקבעה בתקנות לעניין סעיף 8(א)(2), לרבות בית משפט שדחה ערעור על הרשעה כאמור, כולו או מקצתו, ימציא לרשם העתק מפסק הדין באמצעות היועמ"ש.

2. בסיכומיה ובהצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת שאושרו במליאת הכנסת באפריל 1997 נכתב, כי על פרקליטות המדינה לציין בכתבי אישום על עבירות בנייה כי הנאשם הוא קבלן רשום כדי שהנהלת בתי המשפט תקיים את חובתה על פי חוק כך שהמידע אודות הרשעות של קבלנים בעבירות בנייה יובא לידיעת הרשם.

הבדיקה העלתה, כי רק כעבור חמש שנים, ביוני 2002, מסרה לראשונה הנהלת בתי המשפט לרשם הקבלנים קובץ ממוחשב ובו נתונים על קבלנים שהורשעו. רשימות נוספות הועברו ביולי 2003 ובאוגוסט 2004. נמצא, כי בדיווחים שקיבל הרשם באוגוסט 2004 צוינו שמותיהם של 35 קבלנים שהורשעו עוד בשנת 2002.

בשל העיכוב בהעברת פסקי הדין, הדיון ביחידת הרשם בעניינם של קבלנים שהורשעו ונידונו למאסר, חלקם בשל עבירות חמורות, מתקיים זמן רב לאחר ההרשעה, דבר הפוגע ביכולת ההרתעה של הרשם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2004 מסר המשנה למנהל בתי המשפט, כי הורה לאגף המחשוב בהנהלת בתי המשפט לשנות את הנוהל בדבר מסירת הנתונים על הרשעת קבלנים, ולקבוע שהצלבת המידע שבקובץ הקבלנים הרשומים עם זה שבקובץ הקבלנים המורשעים תיעשה פעמיים בשנה, במקום פעם בשנה כפי שנעשה עד כה.

3. הביקורת העלתה, כי יחידת הרשם אינה מטפלת במידע על הרשעת קבלנים סמוך לקבלתו מהנהלת בתי המשפט, אלא באיחור של חודשים אחדים.

4. אחת העילות לערעור מהימנותו של קבלן רשום היא הרשעתו בעבירה בגינה נגזר דינו לשלושה חודשי מאסר (כפועל או על תנאי) או לקנס של 6,400 ש"ח, או יותר. זאת, לפי תקנות רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (ערעור מהימנות והתנהגות בניגוד למקובל), התשמ"ט-1989.

**הביקורת העלתה, כי הרשם הביא לדיון בפני הוועדה המייעצת רק את עניינם של קבלנים שנידונו לעונש חמור יותר מזה שנקבע בתקנות - מאסר כפועל או מאסר על תנאי של ארבעה חודשים ויותר.**

### פיקוח על הבטיחות באתרי בנייה

1. עילת ערעור מהימנות נוספת היא הרשעה בעבירות לפי פקודת הבטיחות בעבודה.
  2. אגף הפיקוח על העבודה (להלן - אגף הפיקוח) שבמשרד התעשייה המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת)<sup>9</sup> מפקח, בין היתר, על הבטיחות במקומות העבודה, על פי חוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954, ופקודת הבטיחות בעבודה.
  3. רשם הקבלנים והמפקח הראשי שבמשרד התמ"ת (להלן - המפקח הראשי) דנו בשיתוף הפעולה ביניהם פעמים רבות. עוד בשנת 1996 סוכם שהמפקח הראשי ימסור לרשם הקבלנים דיווחים שוטפים על קבלנים לא רשומים שמפקחי משרד העבודה והרווחה מצאו שהם פועלים באתרי בנייה. נמצא, שהמפקח הראשי לא מסר דוחות אלה לרשם.
- במרס 2001 סוכם, שהמפקח הראשי ימסור לרשם, בין היתר, דוחות שהכין בעניין תאונות עבודה שאירעו בענף הבנייה, ובהן תאונות שבעקבותיהן הוא המליץ למשטרה להעמיד לדין פלילי קבלנים ומנהלי עבודה. נמצא, שהמפקח הראשי לא מסר גם דוחות אלה לרשם.
- ביולי 2002 פנה שוב רשם הקבלנים אל המפקח הראשי והדגיש את הצורך בשיתוף הפעולה שעליו סוכם בעבר, נוכח "המספר הרב של תאונות עבודה שנגרמות מביצוע לקוי ורשלני בתחום הבנייה, סכנת החיים הכרוכה בענף זה והצורך לאכוף את חוק רישום הקבלנים בהקשר זה של פגיעה במהימנות המקצועית, במיומנות וביצוע לקוי [של עבודות בנייה]".

**למרות הדיונים והסיכומים הרבים בעניין שיתוף פעולה והעברת מידע מאגף הפיקוח לרשם הקבלנים, עד לסיום הביקורת לא מסר המפקח הראשי ליחידת הרשם את המידע המבוקש.**

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2004 ציין משרד התמ"ת, כי הנוהל להעברת דוחות חקירה לרשם הקבלנים יונהג מינואר 2005.

**לדעת משרד מבקר המדינה, העברתם של נתונים בדבר עבירות על חוקי הבטיחות בעבודה הגורמות לתאונות עבודה באתרי בנייה, יכולה לשפר ולייעל את פיקוחו של הרשם על מיומנותם המקצועית של קבלנים ומנהלי עבודה ועל עמידתם בתנאי הכשירות החוקיים. יש לראות בחומרה את העובדה שהסיכום שהתקבל עוד בשנת 1996 בין המפקח הראשי לרשם הקבלנים טרם יושם.**

9 אגף הפיקוח פעל בעבר במשרד העבודה והרווחה.

### האפוטרופוס הכללי והכונס הרשמי

סעיף 8(א)(1) לחוק רישום קבלנים קובע, כאמור, אילו קבלנים אינם זכאים להירשם בפנקס הקבלנים, ואם נרשמו בו יבוטל רישומם, ובהם "פושט רגל, כל עוד לא שוחרר, ותאגיד הנמצא בפירוק, למעט פירוק מרצון". עד שנת 2000 היה הסדר לפיו העביר האפוטרופוס הכללי והכונס הרשמי (להלן - הכנ"ר) ליחידת הרשם וליחידת המחשוב במשרד מידע על פושטי רגל ועל תאגידים בפירוק.

הביקורת העלתה, כי מאז שנת 2001 לא פעל הרשם לחידוש קבלת רשימות מרוכזות של תאגידים בפירוק ושל חייבים בפשיטת רגל מהכנ"ר והסתפק באיסוף נתונים שהגיעו לידיו באקראי, בעיקר מהעיתונים. בהיעדר עדכון מסודר ושיטתי של הנתונים, לא מן הנמנע שבפנקס הקבלנים רשומים קבלנים שבינתיים פשטו את הרגל וחברות קבלניות שפורקו, ויש בכך כדי להטעות את הציבור בדבר יכולתם הפיננסית של הקבלנים ולסכן את ההשקעות הכספיות של גופים ציבוריים ופרטיים שיתקשרו עמם.

משרד השיכון כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2004, כי לרשם התברר לאחרונה שהמידע האמור מתפרסם באתר האינטרנט של הכנ"ר, והוא יפעל להצלבת המידע המתפרסם באתר עם המידע שבמערכת הממוחשבת.

### היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה במשרד הפנים

כאמור, חוק התכנון והבנייה מחייב מתן היתר בנייה רק לאחר שהיוס, מגיש הבקשה, הצהיר כי ידוע לו שעל פי חוק זה עליו להעסיק קבלן רשום בעל רישיון לעסוק בענף הנדרש ובסוג העבודה המתוכננת.

היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה שבמשרד הפנים (להלן - היחידה לפיקוח על הבנייה) פועלת בכל אחד מהמחוזות של משרד הפנים לאכיפת חוק התכנון והבנייה. בין היתר, היחידה מרכזת נתונים על הפרות של חוק התכנון והבנייה ועל הגשת כתבי אישום כנגד מפרי החוק.

בהנחיות היועמ"ש מפברואר 1997 שעניינן הגשת כתבי אישום נגד קבלנים שעברו על החוק נאמר, שכאשר קבלן מורשע בעבירה על חוק רישום קבלנים "ידווח התובע על הרשעה זו ועל העונש שהוטל, בצירוף העתק מפסק הדין, לרשם הקבלנים... כמו כן ידווח התובע על הרשעת הקבלן בפירוט העבירה והעונש שהוטל למנהל היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה שבמשרד הפנים".

מבירורים שעשה משרד מבקר המדינה ביחידה לפיקוח על הבנייה עלה, שהתובעים מטעם ועדות התכנון ומטעם הרשויות המקומיות מסרו למנהל היחידה לפיקוח על הבנייה דיווחים שוטפים על הגשת כתבי אישום ועל הרשעות, אולם הם לא מסרו רבים מדיווחים אלה לרשם הקבלנים, כנקבע בהנחיות היועמ"ש.

על פי הדיווחים, בשנים 2002-2004 (עד אוגוסט 2004) הוגשו 21,580 כתבי אישום נגד מי שעברו על חוק התכנון והבנייה בכל רחבי הארץ, וניתנו 20,262 גזרי דין בבתי המשפט, אך מידע זה לא נמסר לרשם הקבלנים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2004 מסר מנכ"ל משרד הפנים כי משרדו רואה חשיבות בשיתוף פעולה לצורך אכיפת החוק, וכי הוא הנחה את מנהל היחידה לפיקוח על הבנייה, ובאמצעותו את הממונים המחוזיים על הפיקוח, לתאם עם רשם הקבלנים את הליך העברת המידע.

### תקציבי רשם הקבלנים

1. בטבלה שלהלן מובאים נתונים על התקציבים<sup>10</sup> שהועמדו לרשות הרשם בשנים 2000-2004 (באלפי ש"ח). הנתונים לקוחים מהצעות התקציב השנתיות, מהדוחות הכספיים שמפרסם החשב הכללי שבמשרד האוצר ומ"דוח יתרות תקציב" של המשרד:

השנה	התקציב המקורי	התקציב המעודכן	ביצוע התקציב	התחייבויות שלא שולמו עד תום השנה
2000	1,920	2,780	1,323	1,179
2001	1,361	2,465	1,101	1,204
2002	1,276	2,227	1,020	1,141
2003	1,020	1,895	508	1,369
2004	642	2,202	894	1,293

2. חוק רישום קבלנים מסמיך את השר להטיל אגרות - בשיעורים שיקבע - על רישום בפנקס הקבלנים, לאחר התייעצות במועצת הקבלנים ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת. בטבלה שלהלן מובאים נתונים על תקבולי המשרד מגביית אגרות, בהשוואה לתקציב הוצאות של יחידת הרשם בשנים 2000-2004 (באלפי ש"ח):

השנה	ההכנסות מאגרות	התקציב המעודכן	שיעור התקציב מההכנסות (באחוזים)
2000	6,431	2,780	43
2001	5,839	2,465	42
2002	5,844	2,227	38
2003	4,468	1,895	42
2004	9,099	2,202	24

מהנתונים שבטבלאות עולה, כי התקציבים שנקבעו לשנים 2000-2004 היו בין 24% ל-43% מסך ההכנסות מאגרות באותן שנים. זאת ועוד, שיעור התקציב מהאגרות פחת בדרך כלל במשך השנים.

3. בשנת 1997, בעקבות ממצאי הביקורת שפורסמו בדוח שנתי 46 של מבקר המדינה, בפרק "רישום קבלנים ופיקוח עליהם", ובעקבות הדיון בהם בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה מליאת הכנסת, כי "על משרד הבינוי והשיכון לשקול הקצאת נתח גדול יותר של הכנסות יחידת הרשם לשם שיפור השרות והגברת יכולת תפקודה של היחידה בתחומי הניהול, הפיקוח, הביקורת והאכיפה".

10 התקציב למימון פעילותו של הרשם, שנכלל בתכנית נפרדת בסעיף התקציב של המשרד, אינו כולל הוצאות שכר; סך הוצאות השכר בשנת 2004 היה כ-1.2 מיליון ש"ח, לא כולל הפרשות המעביד.

משרד מבקר המדינה בדק את המידה שבה יושמה ההחלטה האמורה של הכנסת ומצא, כי לא זו בלבד שלא הוקצו יותר משאבים ליחידת הרשם, אלא תקציבה אף הלך וירד בדרך כלל<sup>11</sup>. תקציבה המעודכן של יחידת הרשם בשנת 2004 היה קטן בכ-21% מזה שבשנת 2000.

## סדרי מתן השירות לציבור

### התמשכות הטיפול בבקשות

1. על פי תקנות רישום קבלנים (סדרי רישום), התשמ"ח-1988, ותקנות רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (סיווג קבלנים רשומים), התשמ"ח-1988 (להלן - תקנות הרישום), קבלן שמבקש להירשם בפנקס הקבלנים וקבלן רשום שמבקש לשנות את סיווגו צריכים למלא טופס בקשה ולצרף אליו תעודות, תצהירים ואישורים, כמפורט בתקנות. תקנות הרישום קובעות, כי הרשם יכריע בבקשה בתוך 60 יום מיום קבלת המסמכים הדרושים על פי התקנות.

לטיפול בבקשה המוגשת לרשם שלושה שלבים: סריקת הבקשה והמסמכים המצורפים אליה במערכת הממוחשבת של יחידת הרשם; בדיקת הבקשה על המסמכים המצורפים אליה בידי עובדי היחידה, והעברתה להחלטת הרשם; קבלת החלטה בידי הרשם - אישור הבקשה או דחייתה או החלטה להביא את הבקשה לדיון בוועדה המייעצת לרשם הקבלנים.

2. משרד מבקר המדינה ניתח את נתוניו של כ-6,800 בקשות שהוגשו בין ינואר 2000 למאי 2004 לרישום בפנקס הקבלנים, להוספת ענף ולהעלאת סיווג, על פי המערכת הממוחשבת של יחידת הרשם, לצורך בדיקת דרך הטיפול בהן, והעלה את הממצאים האלה:

(א) לאחר שהבקשות מתקבלות ביחידת הרשם הן נסרקות בסורק אופטי ונקלטות במערכת הממוחשבת. אולם פרק הזמן שחולף מסריקת הבקשות עד תחילת הטיפול בהן ארוך ונמשך כחודש בממוצע; הטיפול בכ-2,000 בקשות (כ-30%) אף החל רק חודש עד חודשיים ממועד סריקתן; הטיפול בכ-450 בקשות החל חודשיים עד שלושה חודשים ממועד סריקתן.

(ב) מניתוח הנתונים עולה, כי פעמים רבות, לאחר שעובדי היחידה בודקים את הבקשות נדרשים הפונים להמציא מסמכים נוספים. לצורך הטיפול בכ-520 בקשות (כ-8%) פנתה יחידת הרשם אל מגישי הבקשות בין שלוש לשמונה פעמים לצורך קבלת מסמכים נוספים.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לקיים את הוראות התקנות כלשונו, על רשם הקבלנים להודיע לפונים, עם קבלת בקשותיהם או מיד לאחר בדיקתן, אם התמלאו כל הדרישות לאישורן, ואם לאו, עליו לפרט את כל המסמכים החסרים. עם קבלתם יינתן לפונים אישור כי התקבלו המסמכים הדרושים על פי התקנות, ואז יתחיל מניין 60 הימים עד למתן ההחלטה. הדבר נחוץ לא רק לצורכי מינהל תקין, אלא גם לזירוז הטיפול בבקשה ולמניעת טרחה והטרדה מיותרות ממגישי הבקשה.

11 בשנים 2000-2002 נכללה בתקציב של רשם הקבלנים הוצאה למימון מחשוב בסכומים של 265,000 ש"ח, 361,000 ש"ח ו-121,000 ש"ח, בהתאמה. בשנים 2003 ו-2004 לא נכלל תקציב למטרה זו.

3. משרד מבקר המדינה ניתח את נתוניו של 2,883 מ-6,800 בקשות שהוגשו בין ינואר 2000 למאי 2004 בנוגע למשך הטיפול בשלב של בדיקת הבקשות והמסמכים הנלווים אליהן והעלה את הממצאים הבאים:

הטיפול ב-636 בקשות (כ-22%) נמשך בין שלושה חודשים לשנה (הטיפול ב-247 מבקשות אלה נמשך בין שישה חודשים לשנה).

4. משרד מבקר המדינה בדק בנוגע ל-2,060 מ-2,883 הבקשות האמורות, את משך הזמן שעבר ממועד השלמת הטיפול בבדיקת המסמכים ועד להחלטת הרשם לאשר או לדחות את הבקשה.

הבדיקה העלתה, כי הטיפול של הרשם בבקשה ממושך יחסית; הטיפול ב-196 בקשות (כ-10%) ארך בין חודשיים לשלושה חודשים; הטיפול ב-186 בקשות (כ-9%) ארך בין שלושה לשישה חודשים; הטיפול ב-90 בקשות (כ-4%) ארך בין שישה חודשים לשנה.

5. משרד מבקר המדינה ניתח נתונים בדבר המשך הכולל של הטיפול בבקשות. נבדקו 1,613 בקשות שהטיפול בהן הסתיים בין ינואר 2000 למאי 2004.

הבדיקה העלתה, כי משך הטיפול הממוצע בבקשה מרישומה במערכת הממוחשבת ועד אישורה או דחייתה בידי הרשם הוא יותר מחמישה חודשים. עוד נמצא, כי הטיפול בכ-300 בקשות (כ-18%) נמשך בין שישה חודשים לשנה.

ראוי לציין, כי הטיפול בבקשות התעכב לא רק בגלל התפקוד הלקוי של יחידת הרשם, אלא, כאמור, גם עקב כך שהמבקשים לא תמיד הגישו בקשה שלמה שצורפו אליה כל המסמכים הדרושים.

לדעת משרד מבקר המדינה, העיכוב הלא סביר בטיפול בבקשות מחייב בדיקה יסודית לאיתור הסיבות להתמשכות הטיפול בהן וביצוע השינויים הדרושים לפישוט התהליך ולזירוזו, כדי לייעל ולשפר את השירות לציבור.

### סדרי קבלת קהל

1. יחידת הרשם, הפועלת במשרד הראשי של משרד השיכון בירושלים, פתוחה לקהל רק פעמיים בשבוע, בשעות 09.00-12.00. קבלת הקהל נעשית בידי שלושה עובדים. גם שירות המענה הטלפוני ניתן לציבור רק פעמיים בשבוע, בשעות 09.00-15.00, על ידי ארבעה עובדים, על פי תורנות יומית. בשאר הימים לא ניתן שירות מענה טלפוני אנושי<sup>12</sup>.

בעניין זה יצוין, כי בסקר ארגוני שעשתה חברה חיצונית עוד בשנת 1994, לבקשת המשרד, צוין שקבלת הקהל ביחידת הרשם מתקיימת רק בשעות הבוקר, והומלץ להרחיב את שעות קבלת הקהל, אך המלצות אלה לא יושמו.

12 בעניין השירות לציבור ראו דוח שנתי 53' של מבקר המדינה (2003), בפרק ה' בדיקת השירות ביחידות המקבלות קהל (עמ' 121), ובפרק ה' באיכות השירות בטלפון (עמ' 133).

2. נוסף על יחידת הרשם במשרד הראשי, המשרד מספק זה כשנתיים שירות מידע לקבלנים בלשכות שבשלושה מחוזות בלבד: מחוז המרכז, מחוז הדרום ומחוז הגליל. קבלת קהל מתקיימת בלשכות פעמיים בשבוע, בשעות 09.00-11.00, ובה ניתנים שירותים כגון מסירת מידע כללי, סיוע במילוי הטפסים הדרושים להגשת בקשות לרישום ולהעלאת סיווג והעברת הטפסים ליחידת הרשם במשרד בירושלים. לשכות אלה ממלאות אפוא תפקיד של מעין "תיבת דואר".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שרשם הקבלנים ישפר את השירות לציבור, ובכלל זה יספק מענה טלפוני אנושי בכל ימות השבוע, גם בשעות אחר הצהריים. את השירות הזה צריך לספק עובד הבקיא בהוראות החוק ויכול לספק מידע על אופן הגשת הבקשות, על הטפסים שיש למלא ועל המסמכים שיש לצרף לבקשות. ראוי שהעובד יהיה מקושר למערכת המחשוב של יחידת הרשם כדי לספק מידע על מצב הטיפול בבקשות. כיום, העובדים שעונים לטלפונים מטפלים בה בעת בבקשות שמופנות ליחידת רשם הקבלנים, והדבר פוגע הן בעבודתם השוטפת והן באיכות השירות הניתן ללקוחות.

הביקורת גם העלתה, כי המשרד ורשם הקבלנים לא עשו סקרי שביעות רצון כדי לבדוק את טיב השירות שיחידת הרשם נותנת לציבור לקוחותיה.

## ועדה מייעצת לרשם הקבלנים

על פי החוק, הרשם לא ישתמש בסמכויותיו ובהן - הסמכות לאשר או לדחות בקשות לרישום קבלנים בפנקס הקבלנים, לבטל רישום או לשנותו ולנקוט הליכי משמעת נגד קבלנים - אלא לאחר התייעצות עם ועדה מייעצת (להלן - הוועדה). את חברי הוועדה ממנה השר, לאחר התייעצות עם מועצת הקבלנים לעבודות הנדסה בנאיות. חברי הוועדה יהיו נציגיהם של מוסדות מדעיים שיש להם נגיעה לענף הבנייה, ובלבד שהם אינם קבלנים רשומים.

נמצא, כי בעת הביקורת כיהנו בוועדה ארבעה חברים, ורק שניים מהם היו נציגים של מוסדות מדעיים - הטכניון מכון טכנולוגי לישראל והמכון הלאומי לחקר הבנייה. חבר שלישי היה נציג של לשכת המהנדסים והאדריכלים (בעל משרד פרטי), והחבר הרביעי היה בעבר נציג של המכון לפיריון העבודה וכיום הוא בעל משרד פרטי להנדסה אזרחית. עד תחילת שנת 2003 כיהנו בוועדה חמישה חברים. החבר החמישי, נציג של מכון התקנים הישראלי, פרש, ועד סיום הביקורת לא מונה נציג חדש במקומו.

גם בדוח שנתי<sup>1346</sup> העיר מבקר המדינה, כי: "לא נבדק אם חברי הוועדה עדיין מייצגים את המוסדות ששלחו אותם בזמנם, כנדרש בחוק. לדעת משרד מבקר המדינה, החוק, שעמד על כך שחברי הוועדה יהיו נציגי מוסדות מדעיים, ביקש להבטיח שהרשם יפעיל את סמכויותיו רק לאחר התייעצות בוועדה מקצועית, המתעדכנת בכל ההתפתחויות בענף".

נמצא, כי סדר הבאתם לדיון של נושאים שעל פי חוק מצריכים התייעצות עם הוועדה נקבע בידי רשם הקבלנים. הוועדה לא קבעה נוהל לסדרי עבודתה. יצוין, שוועדת החינוך, שכאמור הגישה את המלצותיה בשנת 1997, הדגישה את הצורך בקביעת נהלים ברורים בדבר סדרי עבודתם של הרשם ושל הגופים האחריים המעורבים בכיצוע החוק ותקנותיו, ובהם הוועדה המייעצת.

13 דוח שנתי 46 של מבקר המדינה (1996), עמ' 165.



1. הדוח מצביע על כך, שאין אכיפה ראויה של חוק רישום קבלנים. מממצאי הביקורת עולה הצורך בהגברת פעולות הפיקוח והאכיפה על הקבלנים גם באמצעות העמקת שיתוף הפעולה עם גופים ממלכתיים אחרים הנוגעים לתחומים אלה.

עוד בשנת 1997 המליצה ועדת היגוי שהוקמה במשרד על שינויים בחוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969, שיביאו להגברת הפיקוח והאכיפה ולשיפור באיכות הבנייה. המשרד הכין הצעת חוק שיחליף את החוק הקיים, אך המשרד לא פעל לקידום חקיקת החוק. בסוף ינואר 2005, לאחר סיום הביקורת, החליט שר השיכון על הקמת ועדה ציבורית לבחינת החוק ואופן יישומו.

בבדיקת מתן השירות לציבור נמצא, שיש עיכובים לא סבירים בטיפול בבקשות לרישום קבלנים. מן הראוי לקיים בחינה מחודשת של תהליכי העבודה הנהוגים ביחידת הרשם כדי למנוע עיכובים בעבודתה ולייעל את השרות שהיא נותנת לציבור.