

פעולות הממשלה להבטחת האיכות והבטיחות בענף הבנייה

תקציר

רקע כללי

בעשור האחרון עסקו הממשלה ומשרדיה באסדרת התחום של הבטחת איכות הבנייה ובטיחות הבנייה, בעיקר בכל הנוגע ליישום המלצות ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור (להלן - ועדת זילר), שהוקמה בשנת 2001 בעקבות "אסון ורסאי". בדצמבר 2003 הגישה ועדת זילר לממשלה ופרסמה ברבים דוח סופי, העוסק במכלול הנושאים הנוגעים להבטחת האיכות והבטיחות של מבנים. בדוח צוינו ליקויים חמורים בנוגע לענף הבנייה בארץ, הנובעים מכשלים מערכתיים מתמשכים. ועדת זילר קבעה כי דרוש שינוי מבני ותפיסתי כולל, על מנת להחליף את "המעגל השוטה", כלומר את המערך הקיים להבטחת איכות ובטיחות בענף הבנייה, ב"מעגל החכם", כלומר במערך להבטחת האיכות והבטיחות הרצוי.

בדוח הוועדה מפורטת שורה ארוכה של המלצות ליצירת המעגל החכם. ההמלצות כוללות הכנת קוד בנייה אחוד, מקיף, ממוין ומסווג לפי נושאים, שיחליף את החקיקה הקיימת בתחום הבנייה (להלן - קוד הבנייה); הקמת מרכזי בדיקה מקצועיים פרטיים לפיקוח על תכנון המבנים ועל הבנייה שלהם (להלן - מכוני בקרה); והסדרת נושא הכשירויות של בעלי המקצוע בענף הבנייה, קרי הסדרת חובתם של בעלי המקצוע המשתתפים בתכנון המבנה ובבנייתו לעמוד בדרישות כשירות, ובהן השכלה מתאימה, ניסיון מעשי ובקיאות בקוד הבנייה (להלן - כשירויות בענף הבנייה).

פעולות הביקורת

מכיוון שהליכי היישום של מסקנות ועדת זילר נמשכים כבר משנת 2004, ונוכח המשך התרחשותם של כשלים תכנוניים-ביצועיים באתרי הבנייה, בדק משרד מבקר המדינה בחודשים מרץ-אוקטובר 2014 את יישום המלצות ועדת זילר בידי משרדי הממשלה ומוסדות המדינה הנוגעים בדבר, ובעיקר את יישום המלצות הליבה של הדוח: (א) הכנת קוד הבנייה; (ב) ביצוע בקרה על תכנון מבנים ועל בנייתם; (ג) הסדרת נושא הכשירויות של בעלי המקצוע בענף הבנייה. הביקורת נעשתה כדי לזהות חסמים שגרמו להתמשכות תהליך היישום האמור.

הביקורת נעשתה במשרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד הבינוי)¹, במשרד הכלכלה ובמשרד ראש הממשלה וכן במינהל התכנון במשרד הפנים (להלן - מינהל התכנון). בדיקות השלמה נעשו באגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים), במשרד המשפטים, במשרד הביטחון, בעיריות ירושלים, אשדוד וחדרה, במשטרת ישראל, בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, במכון התקנים הישראלי (להלן - מכון התקנים) ובמכון הלאומי לחקר הבנייה בטכניון - מכון טכנולוגי לישראל.

כמו כן נבדקה עבודתם של 31 גופים שהוקמו לשם ביצוע המלצות ועדת זילר: מינהלות, ועדות היגוי, ועדות משנה וצוותי עבודה. הגופים האמורים הוקמו מכוח החלטות הממשלה ומכוח החלטות של הנהלות המשרדים הנוגעים בדבר.

הליקויים העיקריים

אי-יישום המלצות הליבה של ועדת זילר

מהמידע שהצטבר במשרד מבקר המדינה עולה כי אף שעבר יותר מעשור מפרסום דוח ועדת זילר, ואף שהממשלה החליטה בהחלטותיה מס' 964 מדצמבר 2006 (להלן - החלטה 964) ומס' 1169 מפברואר 2007 (להלן - החלטה 1169) על יישום המלצות הליבה של הוועדה (להלן - פרויקט המעגל החכם או הפרויקט), לא הוחלף המעגל השוטף במעגל החכם, ובכלל זה לא הוכן קוד הבנייה, לא הוקמו מכוני בקרה ולא הוסדר נושא הכשירויות בענף הבנייה - נושאים שהם כאמור ליבת הדוח של ועדת זילר. על כן, מצב הדברים במועד סיום הביקורת (אוקטובר 2014) בנוגע לבקרה ההנדסית-טכנית על תכנון מבנים ומקומות המשמשים את הציבור ועל הקמתם, אינו שונה במידה רבה ממצב הדברים במאי 2001, המועד שבו אירע אסון ורסאי.

1 בתקופת הביקורת נקרא המשרד "משרד הבינוי והשיכון". בנובמבר 2014 שונה שמו ל"משרד הבינוי".

היעדר בקרה על יישום המלצות ועדת זילר

היעדר גורם ניהולי מתכלל: לא בוצעה ההמלצה של ועדת ההיגוי המצומצמת ליישום המלצות ועדת זילר, שמינתה הממשלה בפברואר 2004 (להלן - ועדת ההיגוי הממשלתית או ועדת ההיגוי), להקים רשות לתכנון ובנייה שתרכז את הטיפול בפרויקט המעגל החכם. עוד הועלה שהחלטה 1169, שהורתה בין היתר להקים צוות היגוי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשם יישום המטלות הכרוכות בביצוע הפרויקט (להלן - צוות ההיגוי ליישום), לא בוצעה כראוי; צוות כזה אמנם הוקם, אך פעל תקופה קצרה ביותר בשנת 2007. כך נותר הפרויקט בעל חשיבות לאומית, שתכליתו הבטחת האיכות והבטיחות בענף הבנייה כדי להגן על חיי הציבור, ללא גורם מרכזי, ברור וידוע לכול שינהל אותו ויהיה אחראי כלפי הממשלה לעמידתו ביעדים ובלוחות הזמנים שנקבעו לו. היעדר גורם כזה הוא אחת הסיבות העיקריות להתמשכות הפרויקט על פני יותר מעשור, בלי שקיים, גם במועד סיום הביקורת, לוח זמנים להשלמתו.

אי-ביצוע החלטות הממשלה והיעדר מעקב בנושא זה: מזכיר הממשלה לא ביצע את הפעולות המוטלות עליו בכל הנוגע למעקב אחר יישום החלטת ממשלה מס' 1169 מפברואר 2007, אשר עוסקת בהיערכות הארגונית והתקציבית ליישום המלצות ועדת זילר. אי-ביצוע של החלטות הממשלה והיעדר מעקב אחר ביצוען הם כשלים של המשרדים הנוגעים בדבר, של מזכיר הממשלה ושל הממשלה כולה, הנושאת באחריות הכוללת לביצוע ההחלטות שהיא מקבלת.

מעורבות לקויה של המנכ"לים ביישום ההמלצות של ועדת זילר: מממצאי הביקורת עולה כי הפרויקט לא הועמד במקום מרכזי בסדר היום של המנכ"לים של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר - משרד הפנים, משרד הבינוי, משרד הכלכלה ומשרד ראש הממשלה. זאת אף שגם בשנים שלאחר אסון ורסאי אירעו עוד אסונות בעקבות כשלי תכנון וביצוע בענף הבנייה, שחלקם אף גבו חיי אדם, ואף שהמשרדים האמורים חרגו במידה ניכרת מלוחות הזמנים שנקבעו בהחלטות הממשלה בעניין יישום המלצות ועדת זילר ומלוחות הזמנים שקבעו המינהלות וועדות ההיגוי המשרדיות. אי-העמדת הפרויקט במקום מרכזי באה לידי ביטוי בין היתר בהיעדר דיונים תקופתיים של הנהלות המשרדים בעניינו ובסדרי מעקב לקויים אחר יישום החלטות הממשלה הנוגעות לביצועו.

אי-ריכוז נתונים בנוגע לכשלים הנדסיים וביצועיים: אין שום גוף שלטוני - הן ברמת השלטון המרכזי, לרבות משרד הפנים, משרד הבינוי, משרד הכלכלה, משרת ישראל והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, והן ברמת השלטון המקומי - שמרכז נתונים על אודות כשלים הנדסיים וביצועיים בענף הבנייה ומנתח אותם. על כן לגופים השלטוניים חסר מידע חיוני בנושאים אלה, הנדרש להם לקבלת החלטות בעניין האסדרה של נושא האיכות והבטיחות בענף הבנייה ולהפקת לקחים למניעת הישנותם של כשלים בתכנון ובביצוע.

ליקויים בנוגע לקוד הבנייה

הכנת קוד הבנייה : רק בפברואר 2014, כשבע שנים לאחר שהוטל על משרד הבינוי, על פי החלטה 964, להכין את קוד הבנייה, הציג המשרד לראשונה לפני המועצה הארצית את הקוד, המכיל 18 פרקים. המועצה הארצית החליטה להמליץ לשר הפנים על התקנת התקנות לפי קוד הבנייה שהציג לפניו משרד הבינוי, בלי שאישרה את תכולת הקוד.

רק שישה מבין 18 פרקי קוד הבנייה אושרו על ידי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן - המועצה הארצית) והועברו להמשך הליכי החקיקה. אשר לתקני הבנייה, להסכם המסגרת בין משרד הבינוי למכון התקנים מדצמבר 2010 צורפה רשימה של 48 תקנים נדרשים; במועד סיום הביקורת סיים מכון התקנים את הכנתם של 14 מבין 16 התקנים שהזמין המשרד.

ליקויים בקביעת לוחות הזמנים להשלמת קוד הבנייה : ועדת ההיגוי המרכזית להכנת קוד הבנייה שהקים משרד הבינוי באוקטובר 2007 (להלן - ועדת ההיגוי לקוד הבנייה) קבעה כי הכנת הקוד תסתיים באפריל 2010. ואולם היא לא עדכנה את לוח הזמנים ולא קבעה לוחות זמנים פרטניים לכל שלב בהכנת הקוד. הוועדה התכנסה בפעם האחרונה בדצמבר 2012, ובמועד סיום הביקורת באוקטובר 2014 עדיין לא נקבע לוח זמנים מעודכן להשלמת קוד הבנייה.

ליקויים בהקמת מערך הבקרה על תכנן² המבנה וביצועו

הפעלת מכוני הבקרה : אף שעברו יותר מעשר שנים מאז פורסם דוח ועדת זילר, הפעלתם של מכוני הבקרה עדיין נמצאת רק בשלבי ניסוי בכמה רשויות מקומיות; במרץ 2014 אישרה הכנסת את חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 101), התשע"ד-2014 (להלן - תיקון 101), ונקבע, שהוראותיו בנושא מכוני הבקרה ייכנסו לתוקף בינואר 2016. עוד נקבע בתיקון 101 כי שר הפנים מוסמך לדחות את כניסת ההוראות האמורות לתוקף למועד מאוחר יותר או להחילן בהדרגה.

הקמת מערכת מקוונת לתחום הבנייה : הקמת אתר שיכיל מידע בתחום הבנייה הושלמה, ואילו הקמתה של מערכת מקוונת להגשת בקשות להיתרי בנייה ולטיפול בהן (להלן - מערכת רישוי זמין) טרם הסתיימה.

איוש אגף רישוי הבנייה : בהחלטה 1169 נקבע כי יש להקים את אגף רישוי הבנייה במינהל התכנון (להלן - אגף הבנייה), לצורך ביצוע המשימות שהוטל על משרד הפנים לבצען במסגרת הפרויקט בשנים 2007-2009. מינהל התכנון אייש את אגף הבנייה רק בתחילת שנת 2009, ואילו שתי משרות הקשורות להקמת מכוני הבקרה עדיין לא אוישו.

ליקויים בהפעלה הניסיונית של מערך הבקרה : לא נקבע תאריך יעד לסיום ההפעלה הניסיונית האמורה, והיא צפויה להימשך עד ינואר 2016 - המועד שבו ייכנסו לתוקף הוראות תיקון 101 הנוגעות לתהליך הרישוי ולמכוני הבקרה. נמצא כי שום תיק של פרויקט בנייה שנבדק במסגרת ההפעלה הניסיונית לא נבדק לאורך כל שלבי הרישוי, אף שתנאי כזה נכלל בעקרונות להפעלה הניסיונית מיוני 2011.

הכשרה מקצועית של בקרים : משרד הפנים, בשיתוף האקדמיה, המועצה להשכלה גבוהה ומשרדי הממשלה הנוגעים בדבר, עדיין לא גיבש תכנית הכשרה סדורה וארוכת טווח, שתיתן מענה לדרישות כוח האדם של מערך הבקרה בעתיד ותבטיח יצירת מערך בקרה מקצועי המסוגל להתמודד עם היקף הבנייה בארץ.

הגוף המפקח על מכוני הבקרה : משרד הפנים הסדיר את מעמדה של הרשות להסמכת מעבדות במסגרת תיקון 101. לעומת זאת, משרד הכלכלה עדיין לא עשה פעולות לתיקון חוק הרשות הלאומית להסמכת מעבדות, התשנ"ז-1997, כדי שיהיה אפשר להעניק על פיו לרשות הלאומית להסמכת מעבדות סמכויות פיקוח על מכוני הבקרה שיוקמו. אי-הסדרה בחוק של סמכויות הגוף המפקח על מכוני הבקרה ואי-איוש התפקיד של מנהל תחום אישור מכוני הבקרה עלולים לגרום לעיכוב בהקמתם של המכונים, הנחוצים להבטחת איכות ובטיחות בענף הבנייה.

2 על פי חוק התכנון והבנייה תכנן הבנייה הוא הוראות לפי חיקוק שעניינן יציבות ובטיחות הבניין ובטיחות המשתמש וכן תנאים לפי חיקוק אשר צריכים להתקיים בבניין.

אי-הסדרת כשירויות בענף הבנייה

עד למועד סיום הביקורת, אוקטובר 2014, לא גיבש משרד הכלכלה הצעה לייחוד פעולות לבעלי התפקידים השונים הנחוצים במהלך התכנון וההקמה של הבניין ולקביעת הכשירויות הנדרשות מהם והדרישות לשימורן, וממילא לא התקין תקנות בנושא כנדרש בהחלטת ממשלה מס' 964 ובהחלטת ממשלה מס' 963 מנובמבר 2009 (להלן - החלטה 963).

אי-הסדרת ייחוד הפעולות, הכשירויות ושימורן מהווה חסם של ממש לקידום פרויקט המעגל החכם.

ההמלצות העיקריות

עקב החשיבות הלאומית של הפרויקט להקמת המערך החדש להבטחת האיכות והבטיחות בענף הבנייה, על הממשלה למנות גופי-על לניהול ולהפעלתו. בראש ובראשונה, ראוי לשקול למנות גוף מטה שילווה את הפרויקט, יפקח על ביצועו וידווח לממשלה על מידת יישום החלטותיה הנוגעות להשגת יעדיו ולעמידתו במסגרות התקציב ובלוחות הזמנים שנקבעו לו. כמו כן, על הממשלה לשקול למנות מינהלת פרויקט על-משרדית, שתהיה אחראית להפעלתו השוטפת. על כל משרד המעורב בביצוע הפרויקט להפעיל את גופי הניהול שלו לקידום המשימות שהוטלו עליו, על פי היעדים ולוחות הזמנים שיקבעו גופי-העל. עקב ההשפעה שיש להקמת הפרויקט על שלום הציבור, מחויבת הממשלה לעקוב אחר הבאתו לכלל סיום, לאחר שנים כה רבות של עיכובים.

ראוי שהמנכ"לים של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר - משרד הפנים, משרד הבינוי, משרד הכלכלה ומשרד ראש הממשלה - ייחדו לפרויקט מקום מרכזי בסדר יומם ויקיימו דיונים תקופתיים בנושא עמידתם ביעדים שבאחריותם ובלוחות הזמנים שנקבעו להם, בכפוף להוראות תיקון 101. עליהם גם לתת את הדעת לצורך בניהול סדור של מאגר הנתונים על אודות אירועי הבטיחות בענף הבנייה, במטרה להפיק לקחים מאירועים אלה ולייצר תשתית עובדתית שעל בסיסה יתקבלו החלטות לאסדרת הנושא.

סיכום

ועדת זילר, שהוקמה בעקבות אסון ורסאי במאי 2001, העלתה כשלים חמורים ביותר בעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים את הציבור, אשר נובעים מכשל מערכתי מתמשך בשרשרת שלבי הייצור. ועדת זילר קבעה כי דרוש שינוי מבני ותפיסתי כולל על מנת להחליף את המערך הקיים להבטחת האיכות והבטיחות בענף הבנייה - "המעגל השוטה" - במערך חדש - "המעגל החכם". בהמלצות הליבה של ועדת זילר צוין כי הקמת המעגל החכם צריך שתכלול הכנת קוד בנייה, הקמת מכוני בקרה וקביעת כשירויות בעלי תפקידים בענף הבנייה. ועדת זילר מפרטת בדוח שהגישה ופרסמה בדצמבר 2003 שורה ארוכה של המלצות ליצירת המעגל החכם. בעשור האחרון קיבלה הממשלה החלטות ליישום ההמלצות המפורטות בדוח, הקימה למטרה זו ועדות, מינהלות וצוותי עבודה רבים ולאחרונה אף ביצעה תיקונים בחוק התכנון והבנייה תשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה).

ואולם בדיקת הביצוע של המשימות שהטילה הממשלה על משרדיה במסגרת יישום ההמלצות של ועדת זילר מעלה מחדלים מתמשכים בניהול הפרויקט להקמת המערך החדש. עקב כך, במועד סיום הביקורת - 11 שנים לאחר פרסום דוח ועדת זילר - רוב ההמלצות שפורטו בו רחוקות מיישום, ומצב הבקרה ההנדסית הטכנית על תכנון המבנים ובנייתם אינו שונה במידה ניכרת מהמצב שהיה בתחום זה במאי 2001, המועד שבו אירע אסון ורסאי.

להקמת מערך חדש להבטחת האיכות והבטיחות בענף הבנייה יש חשיבות לאומית, הן בשל תכליתו - הבטחת שלום הציבור, והן בשל השפעותיו מרחיקות הלכת על כל שלבי הבנייה, ובעיקר על שלבי הרישוי, התכנון והביצוע. עקב החשיבות הלאומית של הפרויקט יש למנות גופי-על לניהולו; גופים אלה יהיו אחראים ליישום הפרויקט, לבקרה על היישום ולביצוע התיאומים הנדרשים. ראשית כול על הממשלה לשקול למנות גוף מטה שילווה את הפרויקט, יפקח על ביצועו וידווח לממשלה על מידת יישום החלטותיה בכל הנוגע להשגת יעדי הפרויקט ולעמידתו במסגרות התקציב ובלוחות הזמנים שנקבעו לו. כמו כן, על הממשלה לשקול למנות גוף שינהל את הפרויקט בפועל מנקודת מבט על-משרדית. על כל משרד המעורב בביצוע הפרויקט להפעיל את גופי הניהול שלו למילוי המשימות שהוטלו עליו, על פי היעדים ולוחות הזמנים שיקבעו גופי-העל. נוכח ההשפעה שיש לפרויקט הקמת המערך החדש על שלום הציבור, מחויבת הממשלה לעקוב אחר הבאתו לכלל סיום, לאחר שנים כה רבות של עיכובים.

אין לקבל את אזלת היד המתמשכת בביצוע החלטות ממשלה אשר התקבלו על בסיס מסקנות של ועדת חקירה ממלכתית שמונתה בעקבות אסון כבד, ושיש להן השפעה ישירה על שלום הציבור ובטיחותו. כמו כן, אין לקבל את חוסר המיקוד של העוסקים במלאכה ואת היעדר הנחישות של הנהלות המשרדים הממשלתיים הנוגעים בדבר בביצוע המוטל עליהם. כל אלה הביאו, על פי ממצאי הביקורת, לכשל מערכתי מתמשך ביישום המלצות ועדת זילר. על הממשלה לפעול בנחישות לתיקונו של כשל זה ללא דיחוי.



מבוא

הממשלה ומשרדיה - ובעיקר משרד הפנים, הממונה על ביצוע חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), משרד הבינוי, שיוזם ומפעיל פרויקטים ממשלתיים בתחום הבניה, ומשרד הכלכלה, האחראי לקביעת כשירויות בעלי המקצוע בענף הבניה ולבטיחות באתרי הבניה - נושאים באחריות להבטחת האיכות והבטיחות בענף הבניה. אחריותם זו כוללת קביעת כללים ומנגנונים לביצוע בקרה הנדסית-טכנית על כל שלבי הבניה של מבנים, מתקנים ותשתיות - שלב התכנון המפורט (התִּכְנָן), שלב הרישוי הסטטוטורי, שלב הביצוע ושלב גמר הבניה.

בעשור האחרון עסקו הממשלה ומשרדיה באסדרה של הבטחת האיכות והבטיחות בענף הבניה, בעיקר בכל הנוגע ליישום המלצות ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים את הציבור, שהוקמה בשנת 2001 בעקבות אסון ורסאי.

אסון ורסאי והקמת ועדת זילר

ב-24.5.01 התמוטטה רצפת אולם השמחות ורסאי בירושלים. בהתמוטטות נהרגו 23 בני אדם ונפצעו 380. המראות של התמוטטות הרצפה, איתור הנפגעים וחילוץם זיעזעו את המדינה כולה. בעקבות האסון החליטה הממשלה ב-29.5.01 להקים ועדת חקירה ממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור. ההחלטה על הקמת הוועדה התקבלה לפי חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968. בסוף יוני 2001 מינה השופט אהרון ברק, נשיא בית המשפט העליון באותה עת, את חמשת חברי הוועדה וקבע כי בראשה יעמוד נשיא בית המשפט המחוזי בירושלים באותה עת השופט בדימ' ורדימוס זילר ז"ל.

על פי החלטת הממשלה היה על ועדת זילר לבדוק את מכלול השאלות והסוגיות המקצועיות, המשפטיות והאופרטיביות בעניין אחריותם של רשויות מקומיות וארציות ושל גורמים פרטיים - מתכננים, יזמים ובעלים - לבטיחות מבנים ומקומות המשמשים את הציבור, "לרבות ובמיוחד המשמשים אירועים ציבוריים רבי משתתפים". כן הוטל על הוועדה לבדוק עניינים הנוגעים למימוש ולאכיפה של החובה למלא אחריות זו, הן לגבי מבנים חדשים והן לגבי מבנים שכבר נבנו.

מסקנות דוח ועדת זילר

בדצמבר 2003 הגישה ועדת זילר לממשלה את הדוח הסופי שלה. הדוח עוסק במכלול נושאי הבטחת האיכות והבטיחות של מבנים, ומצוינים בו ממצאים חמורים בנוגע למצבו של ענף הבניה בארץ, ובכלל זה בנוגע לכשלים מערכתיים מתמשכים בנושאי האיכות והבטיחות של הבניה.

בדוח כינתה ועדת זילר את המערך הקיים להבטחת האיכות והבטיחות של הבניה, הן בשלב הרישוי והן בשלב הביצוע - המעגל השוטה. הוועדה ציינה כי אחת החוליות המרכזיות במעגל זה היא "החוליה הנוגעת לפיקוח ולבקרה על כל שלבי הבניה, החל מבקרת התכנון, עבור דרך בקרת הביצוע, וכלה בבקרה לקראת גמר. המחדלים הקיימים בשטח זה משתרעים על זרועות רבות של שלטון מרכזי ומקומי. בפועל אין אף רשות אחת שבודקת ברצינות היבטים נכבדים של התכנון, ובכלל זה את תכנון השלד. הרשויות מסתפקות, במקרה הטוב, בבדיקת מסמכים כדי להניח את דעתן שיש אישור של מתכננים למיניהם על תקינות התכנון ועל היותו עומד בדרישות הדין". הוועדה קבעה כי דרוש שינוי מבני ותפיסתי כולל על מנת להחליף את המעגל השוטה במערך חדש להבטחת האיכות והבטיחות של הבניה - המעגל החכם. בדוח מצוינות המלצות רבות ליצירת המעגל החכם, ובכללן ההמלצות האלה:

הכנת קוד בנייה: הכנת קוד בנייה אחוד, מקיף, ממוין ומסווג לפי נושאים, שיחליף את החקיקה הקיימת בתחום הבנייה, אשר "לוקה בפזר רב, בהיעדר סדר, בעמימות ואי-בהירות, בסתירות ובהיעדר מדיניות ברורה". הוועדה ציינה כי מצב זה הוא במידה רבה תולדה של חקיקה שיזמו יותר מעשרה משרדי ממשלה (משרד הפנים, משרד הבינוי, המשרד להגנת הסביבה ועוד), שעליה נוספו נורמות, מפרטים כלליים והוראות של רשויות וגורמים, כגון הוועדה הבין-משרדית בראשות משרד הביטחון, פיקוד העורף, הרשות הארצית לכבאות והצלה ורשויות מקומיות, וכן תקנים שקבע מכון התקנים.

הקמת מרכזי בדיקה: הקמת מרכזי בדיקה³ מקצועיים פרטיים לפיקוח על תכנון המבנים ועל בנייתם. בדוח צוין כי מכוני בקרה אלה יחליפו גופים רבים של השלטון המרכזי והמקומי, אשר עבודתם בתחום זה מאופיינת ב"חוסר מקצועיות, כניעה ללחצים מקומיים, קיומן של הנחיות ונורמות בלתי ברורות, וארגון לקוי ולא יעיל".

הסדרת כשירויות בענף הבנייה: הסדרת חובתם של בעלי התפקידים השונים הנחוצים במהלך התכנון וההקמה של הבניין לעמוד בדרישות כשירות מתאימות, לרבות השכלה מתאימה, ניסיון מעשי ובקורות בקוד הבנייה. עם בעלי המקצוע האמורים נמנים מתכננים - בעיקר אדריכל המבנה, מתכנן השלד, יועץ הקרקע, מתכנן החשמל, יועץ המעליות ויועץ הבטיחות - מנהלי פרויקטים וכן מפקחים ומנהלי עבודה מטעם הקבלן. הוועדה הגדירה אנשי מקצוע אלה "מתכנני הליבה", דהיינו מתכננים שבלעדיהם לא תיתכן בנייה איכותית ובטוחה.

הבטחת האיכות והבטיחות בענף הבנייה - תמונת מצב

1. בדוח מיוחד של מבקר המדינה⁴ צוין בין היתר כי "בתחילת שנת 2007 החל מינהל התכנון לטפל בנושא [הקמת מכוני הבקרה], אולם במועד סיום הביקורת - כתשע שנים לאחר שהתמוטטה רצפת אולמי ורסאי - לא הושלם הטיפול בעניין".
2. בביקורת הנוכחית עלה כי אף שעבר יותר מעשור מפרסום דוח ועדת זילר, הטיפול בעניין זה עדיין לא הושלם: הבקרה על תכן המבנים ובנייתם מוסיפה להיעשות על ידי יזמי הפרויקטים בתחום הבנייה ומוסדות השלטון המקומי והמרכזי, בדומה למצב ששרר בתחילת שנות האלפיים; יזמי הפרויקטים מבצעים בשלבי התכנון והביצוע פיקוח צמוד (נוכחות יום-יומית של מפקחים באתר הבנייה) ופיקוח עליון (בקרה לסירוגין שמבצעים היועצים ומתכנני הפרויקט על שלבי הביצוע).

אשר לבקרה שמבצעים מוסדות השלטון, חוק התכנון והבנייה קובע כי תפקידה של הרשות המקומית הוא בין היתר להבטיח את קיום ההוראות שנקבעו בו ואת יישום התקנות שהותקנו על פיו. הועלה כי הבקרה שמבצעות הרשויות המקומיות נעשית בשלבי הרישוי, כלומר בעת מתן היתר הבנייה ובעת גמר הבנייה. לעומת זאת, בזמן ביצוע הבנייה מתבסס הפיקוח של הרשויות המקומיות על קבלת דיווחים מבעלי התפקידים בפרויקט הבנייה, שהוגדרו בחוק התכנון והבנייה ובתקנות שהותקנו מכוחו⁵.

3 בהמשך דוח זה ייקראו מרכזי הבדיקה - "מכוני בקרה".

4 ראו מבקר המדינה, עמידות מבנים ותשתיות ברעידות אדמה - תמונת מצב (2011).

5 מלבד הרשות המקומית מעורבים בהליכי הרישוי של הבנייה ובקרה עליה גם משרד הבריאות, המשרד להגנת הסביבה, הרשות הארצית לכבאות והצלה והרשות המוסמכת כמשמעותה בחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951.

במועד סיום הביקורת (אוקטובר 2014) מצב הדברים בנוגע לבקרה ההנדסית-טכנית על תכנון מבנים ומקומות המשמשים את הציבור ועל הקמתם לא היה שונה אפוא במידה רבה ממצב הדברים במאי 2001, המועד שבו אירע אסון ורסאי.

3. מאז פרסום דוח ועדת זילר היו במדינה אירועי בטיחות רבים, עקב כשלים באיכות ובבטיחות של מבנים חדשים וקיימים ושל מקומות המשמשים את הציבור. חלקם הסתיימו, לדאבון הלב, בפגיעה בנפש, ולכן זכו להד ציבורי רחב. האירועים שהסתיימו בפגיעה בנפש הם בין היתר אסון התמוטטות גשר התאורה בזמן ההכנות לטקס יום העצמאות ה-64 ברחבת הר הרצל באפריל 2012, שבו נהרגה קצינת צה"ל וחמישה בני אדם נפצעו; ואסון שאירע בבניין מגורים בירושלים בינואר 2014 עקב תקלה בצנרת הגז, שבו נהרגו שלושה בני משפחה ו-14 בני אדם נפצעו.

אירועי בטיחות אחרים שנגרמו עקב כשלים תכנוניים-ביצועיים באתרי הבנייה לא הסתיימו בפגיעה בנפש, אלא ברכוש. בשנים 2013-2014 אירעו כמה אירועים בולטים כאלה: קריסת קיר תומך בקו הרכבת מודיעין-תל אביב בדצמבר 2013; קריסת מרפסת בבניין מגורים חדש בחדרה, שאירעה גם היא בדצמבר 2013; קריסת סככה בבסיס חיל הים במרץ 2014; שקיעת מחלף דרור המחבר את כביש 4 לכביש 553 בדצמבר 2013 (ראו תמונה 1); וקריסת הגשר בכניסה לירושלים באוגוסט 2014.

תמונה 1

שקיעת מחלף דרור (דצמבר 2013)



כמו כן היו אירועי בטיחות רבים של "כמעט תאונה", כגון התנתקות לוחות שיש מקירות מבנים וקריסת רכיבים קונסטרוקטיביים ודקורטיביים, שלרוב לא הגיעו לידעת הציבור. יצוין כי כאשר אין פגיעה בנפש, המשטרה נוהגת לסגור תיקים שנפתחו בעקבות תלונות של אזרחים, בשל "חוסר עניין לציבור". אשר לרשויות המקומיות, הן אינן נוהגות לדווח על אירועים כאלה לגורמי האכיפה והאסדרה במשרדי הממשלה; עם אירועים אלה ניתן למנות קריסת מרפסות וקריסת תקרת בניין באתרי בנייה בחדרה ובירושלים (ראו תמונות 2-3). נוסף על האירועים שצוינו לעיל היו אירועי בטיחות באתרי בנייה, שמנהלי העבודה והמפקחים לא דיווחו עליהם לגורמים הרלוונטיים.

תמונה 2

קריסת מרפסות ברח' פרת 8 בחדרה (דצמבר 2013)⁶

6 הצילום נכלל בחוות דעת הנדסית שמסרה עיריית חדרה ב-26.12.13 בנוגע לקריסת מרפסות בקומה השביעית ובקומה השמינית של בניין.

שם הדוח: פעולות הממשלה להבטחת האיכות והבטיחות בענף הבנייה
 מסגרת הפרסום: דוח שנתי 2015
 שנת פרסום: התשע"ה-2015

תמונה 3

קריסת תקרה ברח' רבנו גרשון בירושלים (דצמבר 2011)



פעולות הביקורת

מכיוון שהליכי היישום של ההמלצות הנכללות בדוח ועדת זילר מתמשכים כבר יותר מעשור, ונוכח המשך התרחשותם של כשלים תכנוניים-ביצועיים באתרי הבנייה, בדק משרד מבקר המדינה בחודשים מרץ-אוקטובר 2014 את יישום ההמלצות על ידי הממשלה, משרדיה ומוסדות המדינה הנוגעים בדבר, בעיקר בתחומים האלה: (א) הכנת קוד הבנייה; (ב) הקמת מכוני הבקרה; (ג) הסדרת כשירויות בענף הבנייה. הביקורת נעשתה במשרד הבינוי, במשרד הכלכלה ובמשרד ראש הממשלה וכן במינהל התכנון. בדיקות השלמה נעשו באגף התקציבים במשרד האוצר, במשרד המשפטים, במשרד הביטחון, בעיריית ירושלים, אשדוד וחדרה, במשרת ישראל, בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, במכון התקנים ובמכון לחקר הבנייה בטכניון - מכון טכנולוגי לישראל.

כמו כן נבדקה עבודתם של 31 גופים שהוקמו לשם ביצוע המלצות ועדת זילר: מינהלות, ועדות היגוי, ועדות משנה וצוותי עבודה. הגופים האמורים הוקמו מכוח החלטות הממשלה ומכוח החלטות של הנהלות המשרדים הנוגעים בדבר.

ציוני דרך ביישום דוח ועדת זילר

בשנים 2004-2014 הוקמו ועדות ממשלתיות ומשרדיות, התקבלו החלטות ממשלה ונעשו תיקוני חקיקה בחוק התכנון והבנייה - כל זאת כדי ליישם את ההמלצות שנכללו בדוח ועדת זילר. להלן פירוט ציוני הדרך העיקריים בתהליך היישום של המלצות הדוח:

החלטות ממשלה משנת 2004 בעניין מינוי ועדת היגוי ליישום המלצות הוועדה

בפברואר 2004 דנה הממשלה בדוח ועדת זילר והחליטה⁷ למנות ועדת היגוי מצומצמת "שתלמד את דו"ח ועדת החקירה באופן יסודי, תגבש הצעות לדרכים ליישום המלצותיו, תכין הצעה לתכנית פעולה ולמשאבים הנדרשים ליישומה של תכנית זו ותביאן, תוך 6 חודשים, לאישור הממשלה".

כעבור כשנה, במרץ 2005, הגישה ועדת ההיגוי לממשלה את המלצותיה בדבר אופן היישום של דוח ועדת זילר. ועדת ההיגוי ציינה, בין היתר, כי "מאחר וקיים כשל מערכתי בענף הבנייה, לא ניתן לטפל בריפוי הענף אלא במסגרת שינוי מבני רחב, כולל ומקיף, המחייב תשומת לב מוסדית רבה, משאבים מתאימים והכל תוך קביעת לוח זמנים קצר וריאלי ליישום ההמלצות" (ההדגשה אינה במקור). בדוח ועדת ההיגוי פורטו מרכיבי המעגל החכם, צוינו מטרות, דרכים ליישומן, אומדנים בדבר התקציבים שיידרשו לכך ולוחות זמנים לביצוע. כמו כן צוינו בדוח גורמי השלטון שהיו אחראים ליישום פרויקט המעגל החכם.

ועדת ההיגוי המליצה על הקמת רשות התכנון, הבנייה והפיקוח (להלן - רשות התכנון והבנייה או הרשות), שתרכז את הטיפול והתיאום בתחומים אלה - ובכך תתרום להגברת האיכות, היעילות והמקצועיות של הבנייה והפיקוח וכן להגברת הבטיחות בבנייה, ומינוי מינהלת הקמה לרשות התכנון והבנייה, בכפיפות לשר הפנים.

אשר להמלצה זו, צוין בדוח הוועדה כי נציגי משרד הבינוי ונציגי משרד הפנים הסתייגו ממנה. נציג משרד הבינוי ציין כי "על רשות התכנון, הבנייה והפיקוח להיות רשות הבנייה בלבד וכפופה לשר הבינוי והשיכון"; נציגת משרד הפנים ציינה כי "יש להקים יחידה לתכנון, בנייה ופיקוח במשרד הפנים ולא להקימה כרשות". בעקבות המחלוקת בין משרד הפנים למשרד הבינוי הוחלט מנכ"ל משרד ראש הממשלה את יועץ ראש הממשלה לענייני כלכלה לנסות לפשר בין המשרדים. באפריל 2006 נשלחה לשר הפנים ולשר הבינוי הצעת פשרה, שבעקבותיה קיבלה הממשלה את החלטות 1169-1964. להלן פירוט:

החלטת ממשלה מס' 964 מדצמבר 2006

רק בדצמבר 2006, שלוש שנים לאחר פרסום דוח ועדת זילר, וכשנתיים לאחר שוועדת ההיגוי הממשלתית הגישה את המלצותיה, קיבלה הממשלה את החלטה 964 בנושא יישום המלצות הדוח. בהחלטה זו החליטה הממשלה לפעול, על פי המלצות דוח ועדת זילר וועדת ההיגוי הממשלתית במרץ 2005, להסדרת מכלול הנושאים הקובעים את האיכות והבטיחות של הבנייה, ובעיקר הסדרת ההכנה של קוד הבנייה, הסדרת ההקמה של מערך הבקרה על תכן המבנה והסדרת הכשירויות של בעלי המקצוע בענף הבנייה (להלן - משימות הליכה). החלטה זו פיצלה למעשה את הטיפול בהבטחת האיכות והבטיחות של הבנייה בין כמה גורמים, כמפורט להלן:

7 החלטה מס' 1515.

קוד הבנייה: הטיפול בהכנת קוד הבנייה המשולב נמסר לאחריות משרד הבינוי, שיהיה עליו להתייעץ בעניין זה עם משרד הפנים; העדכון של תקני הבנייה נמסר לאחריות משרד הכלכלה, באמצעות מכון התקנים ובתיאום עם משרד הבינוי, משרד הפנים והמשרדים הייעודיים העוסקים בבנייה ובפיתוח; ההשלמה והעדכון של ספר הכללים והמפרטים לעבודות בנייה, המשלים את ההנחיות בתחומים שאינם נכללים בתקנות ובתקנים (להלן - המפרט הכללי), נמסרו לאחריות משרד הבינוי, שיהיה עליו להתייעץ בעניין זה עם משרד הפנים ועם הוועדה הבין-משרדית לסטנדרטיזציה, שאת פעילותה מרכז משרד הביטחון (להלן - הוועדה הבין-משרדית לסטנדרטיזציה); הפרדת חוק התכנון והבנייה להוראות הנוגעות לתכנון ולהוראות הנוגעות לבנייה נמסרה לאחריות משרד הפנים, שיהיה עליו להתייעץ בעניין זה עם משרד הבינוי; והתיאום עם שר הפנים בנוגע לחיקוקים בנושאי הבנייה נמסר לאחריות משרדי הממשלה השונים.

בקרר על תכנה מבנה: הקמת מכוני הבקרה נמסרה לאחריותו של משרד הפנים, בתיאום עם משרד הבינוי והמשרדים הייעודיים הנוגעים בדבר; קביעת הליכי רישוי בנייה אמנים, שקופים וקצובים בזמן נמסרה לאחריותו של משרד הפנים, שיהיה עליו להתייעץ בעניין זה עם משרד הבינוי; גיבוש מתכונת לנהלי רישוי מקוצרים לבנייה מצומצמת נמסר לאחריותו של משרד הפנים; והפצת מידע באינטרנט נמסרה גם כן לאחריות משרד הפנים.

כשירות לתכנון, לניהול בנייה ולבקרת ביצוע: קביעת כשירות בעלי התפקידים בענף התכנון והבנייה נמסרה לאחריות משרד הכלכלה, בתיאום עם משרד הפנים, משרד הבינוי והמשרדים והגופים הייעודיים הנוגעים בדבר; קביעת נהלים מחייבים להתקשרויות עם בעלי המקצוע בענף התכנון והבנייה נמסרה לאחריות צוות בראשות נציג משרד האוצר, בשיתוף משרד הפנים ומשרד הבינוי; קביעת נוסח אחיד של חוזים להתקשרויות עם בעלי המקצוע בענף הבנייה נמסרה לאחריות משרד האוצר; והקמת ועדת משנה לבנייה במועצה הארצית, אשר תחליף את ועדת המשנה הקיימת לתקנות ונהלים, נמסרה לאחריות משרד הפנים.

עוד נקבע בהחלטה 964 כי ביצוע המטלות שנקבעו בה יחל רק לאחר שהועמדו המשאבים הנדרשים לכך. על כן הוטל על מנכ"ל משרד ראש הממשלה להמליץ לממשלה בתוך 45 יום, בתיאום עם הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר, נציב שירות המדינה ומשרד הפנים, על התקציב וכוח האדם שיש להקצות לביצוע החלטה זו ולפרט את מקורות המימון לכך. מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז מר רענן דינור ביצע את ההחלטה, ועל פי המלצותיו קבעה הממשלה מסגרות תקציביות וארגוניות ליישום המלצות דוח ועדת זילר (ראו בהמשך).

מסקירת החלטה 964 עולה, בין השאר, כי לא הייתה בה התייחסות למרכיב "רשות התכנון והבנייה", ובכלל זה להקמתה של הרשות ולשיוך הארגוני שלה. כאמור, בדוח ועדת ההיגוי הממשלתית צוין כי מרכיב זה הוא חיוני במערכת הכוללת החדש של הבטחת האיכות והבטיחות בענף הבנייה. עקב כך המשיכה להתקיים העמימות בנוגע לזהות הגוף הממשלתי המרכזי שינהל את הפרויקט להקמת המערכת החדש ויישא באחריות כוללת כלפי הממשלה לעמידתו ביעדים, על פי התקציב ולוחות הזמנים שנקבעו לו.

החלטת ממשלה מס' 1169 מפברואר 2007

בפברואר 2007, כארבע שנים לאחר פרסום דוח ועדת זילר, וכשנתיים לאחר שוועדת ההיגוי הממשלתית הגישה את המלצותיה, קיבלה הממשלה את החלטה 1169 בדבר "תקציב וארגון - יישום דו"ח ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור (דו"ח זילר)". על פי ההחלטה, תאמץ הממשלה את הצעת מנכ"ל משרד ראש הממשלה בדבר המשאבים התקציביים והארגוניים שיוקצו בתקציב המדינה למשרד הפנים ולמשרד הבינוי לביצוע המטלות

שנקבעו בהחלטה 964. עוד נקבע בהחלטה כי "המטלות האמורות בהחלטה [964] (להלן: הפרויקט) יבוצעו בשנים 2007-2009" (ההדגשה אינה במקור). בהחלטה צוינה הערכת משרד הפנים, ולפיה יידרשו לו 23.5 מיליון ש"ח לביצוע המשימות שהוטלו עליו, והערכת משרד הבינוי כי יידרשו לו 17.3 מיליון ש"ח לביצוע המשימות האמורות; בהחלטה נקבע כי בשנים 2007-2008 יקצה משרד האוצר למשרד הפנים 10 מיליון ש"ח, ולמשרד הבינוי - 7 מיליון ש"ח.

יצוין כי אף שהוטל על משרד הכלכלה בהחלטה 964 להסדיר את נושא הכשירויות לתכנון, לניהול בנייה ולבקרת ביצוע, לא הקצתה הממשלה משאבים לנושא הכשירויות של בעלי המקצוע, ומרכיב זה לא נכלל בתכנית התקציב הכוללת להסדרת הבטיחות והאיכות בענף הבנייה.

אחריות מנכ"ל משרד ראש הממשלה : בהחלטה 1169 הוטל על מנכ"ל משרד ראש הממשלה לבחון ביולי 2008 את עמידת מינהל התכנון ומשרד הבינוי בתכניות העבודה שלהם, לרבות בהשגת התפוקות ובביצוע התקציבים שנקבעו בהן. על פי ההחלטה, על מנכ"ל משרד ראש הממשלה, בתיאום עם משרדי האוצר, הפנים והבינוי, לקבוע את המשאבים הנדרשים למשרדים אלה להשלמת הפרויקט ולהגיש את "המלצתו לאישור הממשלה" (ההדגשה אינה במקור).

עוד הוטל בהחלטה 1169 על מנכ"ל משרד ראש הממשלה או נציגו לעמוד בראש צוות היגוי ליישום המטלות הקבועות בהחלטה, שיהיו חברים בו נציגי משרד האוצר, משרד הפנים, משרד הבינוי ומשרד הכלכלה. על משרדי הממשלה האחראים לביצוע המטלות הוטל להכין תכניות עבודה מפורטות, לרבות ציון לוחות זמנים לביצוען, מדדי תפוקות ופירוט ההוצאות התקציביות הכרוכות בכל מטלה. תכנית העבודה המפורטת של כל משרד תובא לאישור של צוות ההיגוי ליישום, שיעקוב אחר יישום התכניות.

מסמכים שנמסרו למשרד מבקר המדינה עולה כי צוות ההיגוי ליישום אכן הוקם במשרד ראש הממשלה בפברואר 2007 ופעל במשך שנה זו. ואולם בתום שנת 2007 הפסיק הצוות את פעילותו, בלי שפרסם דוח ביניים או דוח סופי.

ביולי 2008 הגישו משרד הפנים ומשרד הבינוי למנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, מר רענן דינור, דיווח על יישום המשימות שבאחריותם; מהדיווחים התקציביים של המשרדים עולה כי שיעורי הניצול של התקציבים שהוקצו להם בפברואר 2007 לביצוע המטלות שנמסרו לאחריותם היו נמוכים ביותר: בשנת 2007 היה שיעור ניצול התקציב של שני המשרדים קרוב ל-0%, ובשנת 2008 היה שיעור הניצול של משרד הבינוי כ-1% ושל משרד הפנים כ-10%.

הועלה, כי מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז לא כינס את צוות ההיגוי ליישום, וכי הצוות ממילא לא דן בדיווחים של המשרדים. עקב כך לא הייתה לשום גורם ממלכתי תמונת מצב עתית של התקדמות הפרויקט להקמתו של המערך החדש, ובכלל זה לממשלה, שהחליטה על ביצוע הפרויקט בעקבות ההמלצות של ועדת זילר ושל צוות ההיגוי הממשלתי. יוצא אפוא כי החלטה 1169 בעניין הקמת צוות ההיגוי ליישום לא קוימה כראוי.

בתגובתו מינואר 2015 ציין משרד ראש הממשלה כי "משימתו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה בהחלטה זו [1169] הייתה לוודא כי יוקצו המשאבים הנדרשים למשרדי הממשלה הרלבנטיים... משהועמדו המשאבים לרשות המשרדים ולאחר שהוכנו תכניות העבודה הסתיימה משימתו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה והמשימות נותרו באחריות המשרדים הנוגעים בדבר".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד ראש הממשלה כי פרויקט המעגל החכם, שהמרכיבים בו פורטו בהחלטה 964, המתבססת על הדוחות של ועדת זילר וועדת ההיגוי הממשלתית, הוא פרויקט בעל השפעות רוחביות מרחיקות לכת על כל שלבי הבנייה של מבנים, תשתיות ומתקנים במדינה - ובשל כך יש לראות בו פרויקט בעל חשיבות לאומית. על כן היה ראוי שצוות ההיגוי יקים לצדו גוף שינהל את הפרויקט באופן שוטף, משלב הייזום ועד שלב הסיום, ויישא באחריות כוללת כלפי הממשלה לעמידתו של הפרויקט ביעדיו, על פי התקציב שהוקצה לו והזמן שנקבע לסיומו, סוף שנת 2009. ואולם מאחר שצוות ההיגוי ליישום לא הקים גוף כזה, ויתרה מכך, מכיוון שצוות ההיגוי עצמו הפסיק להתכנס כבר בתום שנת 2007 - לא היה לפרויקט גוף מנהל מתחילת יישומו, פברואר 2007, ועד למועד סיום הביקורת, אוקטובר 2014. הפסקת פעילותו של צוות ההיגוי ליישום בתום שנת 2007 פגעה ביכולת הממשלה לעקוב אחר יישום החלטותיה ולקבל תמונת מצב מהימנה בנוגע למידת התקדמות הפרויקט.

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדרם של גוף מטה בדמותו של צוות ההיגוי ליישום ושל גוף ניהולי כאמור השפיעו במידה ניכרת על ביצוע הפרויקט וגרמו לאי-עמידתו ביעדים ובלוחות הזמנים שנקבעו לו, כפי שמפורט בהמשך.

דיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה מיוני 2011

מהלך הדיון : ב-21.6.11 קיימה הוועדה לענייני ביקורת המדינה דיון בנושא "10 שנים לאסון ורסאי - אי יישום מסקנות ועדת זילר". בדיון עלה חוסר התיאום בין משרדי הפנים והבינוי בכל הנוגע ליישום המלצות ועדת זילר. המשנה למנכ"ל משרד הפנים דאז נימק את התמשכות היישום בעיכוב בהפעלת מכוני הבקרה וטען כי הסיבה לעיכוב בהפעלת המכונים היא בין היתר היעדר קוד בנייה, שהכנתו נמסרה לאחריות משרד הבינוי. לעומתו, טענה מנהלת מינהל תכנון והנדסה במשרד הבינוי, המשמשת גם יו"ר ועדת ההיגוי לקוד הבנייה במשרד זה, כי "הרעיון של קוד הבנייה היה לא ספר אחד מוכן ושלם... הוא נבנה מראש להכנה בצורה מדורגת".

יו"ר הוועדה ציין בסיכום הישיבה כי בעשר השנים האחרונות היו כשלים רבים ביישום המלצות ועדת זילר והחלטות הממשלה שהתקבלו בעניין זה. יו"ר הוועדה הטיל על המשנה למנכ"ל משרד הפנים להגיש לוועדה עד 1.9.11 דוח ובו תמונת מצב בנוגע ליישום המלצות, על פי המשימות שהטילה הממשלה על המשרדים הנוגעים בדבר.

תמונת המצב בספטמבר 2011 בנוגע ליישום המלצות : בספטמבר 2011 מסרו משרדי הממשלה הנוגעים בדבר דיווחים בדבר ביצוע המשימות שהוטלו עליהם מכוח החלטות 964 ו-1169.

מהדיווחים עולה, כי גם במחצית השנייה של שנת 2011, עשר שנים לאחר אסון ורסאי, עדיין היו המשרדים רחוקים מהשלמת המשימות שהוטלו עליהם מכוח החלטות הממשלה האמורות. אי-השלמת המשימות גרמה לאי-השלמת הפרויקט להקמה של המערך החדש להבטחת איכות ובטיחות בענף הבנייה.

מדיווחי המשרדים עולים חוסר תיאום ביניהם ומחלוקות בין-משרדיות עקרוניות, כגון בנוגע לאחריות לנושאים מסוימים, למהות התוצרים שעל המשרדים לספק וללוחות הזמנים להספקתם. לדוגמה, משרד הכלכלה ציין בדיווחו כי הוא רואה במשרדי הפנים והבינוי אחראים לקביעת כשירויות לתכנון הבנייה, לניהולה ולבקרת הביצוע, על פי החלטה 964. לעומת זאת טען משרד הפנים בדיווחו כי האחריות לכל אלה מוטלת על משרד הכלכלה, בתיאום עמו.

לדעת משרד מבקר המדינה, דיווחי המשרדים מלמדים על הנזק שנגרם עקב אי-מינוי גוף שינהל את הפרויקט באופן שוטף, יהיה הציר המרכזי שלו, יתפעל את צוותי העבודה מטעם משרדי הממשלה המעורבים בביצוע הפרויקט, יתאם ביניהם ויתכלל את עבודתם.

יישום דוח ועדת זילר - רפורמה בחוק התכנון והבנייה

החלטות הממשלה על הרפורמה : מסקנות ועדת זילר באו לידי ביטוי גם בביצוע רפורמה בהליכי התכנון והבנייה. בהחלטת ממשלה מס' 708 מאוגוסט 2009 נקבע כי יש "למנות ועדת שרים לשיפור וייעול הליכי התכנון והבנייה", שבראשה יעמוד ראש הממשלה. בהחלטת ממשלה מס' 777 מאוקטובר 2009 נקבעו המטרות המרכזיות של הרפורמה בנוגע לתכנון ולרישוי של הבנייה. בנובמבר 2009 החליטה הממשלה בהחלטה 963 על צעדי המשך ליישום הרפורמה בחוק התכנון והבנייה. עקב כך גיבש משרד המשפטים הצעת חוק ממשלתית לרפורמה בחוק התכנון והבנייה. ואולם הצעת החוק האמורה לא התקבלה בכנסת.

תיקון 101 : ביולי 2013 החליטה הממשלה בהחלטתה מס' 592 לאשר עקרונית את טיוטת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 100), התשע"ג-2013. התיקון כלל תיקוני חקיקה בתחום התכנון והבנייה, ובהם הסדרת הקמתם של מכוני בקרה חוץ-ממשלתיים - כל זאת כדי להפחית את הריכוזיות במערכות התכנון והרישוי של הבנייה ולהגביר את האיכות והבטיחות של הבנייה. במרץ 2014 אישרה הכנסת את חוק התכנון והבנייה (להלן - תיקון 101), התשע"ד-2014. בתיקון 101 נקבע שחלקים ממנו ייכנסו לתוקף כבר באוגוסט 2014, וכי ההוראות בנושא מכוני הבקרה ייכנסו לתוקף בינואר 2016. עוד נקבע בחוק כי בסמכות שר הפנים לדחות את תחולת ההוראות האמורות למועד מאוחר יותר או להחילן בהדרגה.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2014 כי הוא נערך להקמת מכוני הבקרה בינואר 2016, וכי בהתאם לכך נגזרו לוחות הזמנים בעניין זה, לרבות מועד פרסום קול קורא להקמת המכונים (מרץ 2015), זמן ההיערכות להסמכת המכונים על ידי הרשות להסמכת מעבדות (כחצי שנה) והפעלת המכונים (ינואר 2016). משרד הפנים הוסיף כי בד בבד עם פעילותו של משרד הכלכלה בנושא קביעת הכשירויות גיבש האגף לרגולציה תקנות שהגדירו כשירות לביצוע בקרת תכן, ואלה אושרו במועצה הארצית בנובמבר 2014. לדברי משרד הפנים, מכוני הבקרה יוכלו להתחיל לפעול באופן שוטף בכפוף לתקנות ולתקנים הקיימים, וכי התקנות והתקנים יעודכנו בהתאם להתקדמות פרקי קוד הבנייה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ריבוי המשימות שצוינו לעיל, מורכבותן ופרק הזמן הקצר שנקבע להשלמתן, על משרד הפנים, כגורם שלטוני מרכזי בנושא זה, לבצע מעקב הדוק ורצוף אחר תכנית העבודה שקבע ולפעול באופן יעיל וממוקד להסרת חסמים שעדיין נותרו, במטרה להבטיח את הפעלת מכוני הבקרה בינואר 2016 - על פי היעד שנקבע בתיקון 101.

יישום דוח ועדת זילר - תמונת המצב באוקטובר 2014

תמונת המצב בנוגע ליישום משימות הליבה

משרד מבקר המדינה בחן את מידת הביצוע של משימות הליבה שהוטלו על משרדי הממשלה במסגרת יישום דוח ועדת זילר; להלן פירוט בדבר ביצוע משימות אלה עד אוקטובר 2014:

1. הכנת קוד הבנייה

א. משרד הבינוי לא עמד בלוח הזמנים שהציג הוא עצמו ליו"ר ועדת הביקורת להשלמת הטיפול בכל פרקי קוד הבנייה, לקראת העברתם לוועדת המשנה של המועצה הארצית. בשנת 2014 נכללו בקוד הבנייה 18 פרקים - המועצה הארצית אישרה שישה מפרקים אלה, והם הועברו לביצוע הליכי חקיקה; שני פרקים אחרים הועברו לוועדת המשנה של המועצה הארצית; ועשרת הפרקים הנותרים עדיין נמצאים בשלבי כתיבה וקבלת תגובות של הגורמים הנוגעים בדבר.

ב. על משרד הכלכלה הוטל להשלים ולעדכן תקנים קיימים כדי שיותאמו לקוד הבנייה וכן להכין תקנים חדשים שיותאמו לקוד זה - כל זאת באמצעות מכון התקנים ובתיאום עם משרד הבינוי ומשרד הפנים. ואולם הועלה כי המשימה טרם הושלמה: משרד הבינוי הזמין 16 תקנים חדשים וכן בדיקה של תקנים קיימים, אולם מכון התקנים לא סיים להכין את כל התקנים שהוזמנו, אלא 14 מהם.

ג. על משרד הבינוי הוטלה האחריות להשלמה ועדכון של המפרט הכללי, זאת בהתייעצות עם משרד הפנים ועם הוועדה הבין-משרדית לסטנדרטיזציה. ואולם המשימה טרם בוצעה. משרד הבינוי מסר כי נושא העדכון של המפרט ייבחן לאחר עיגון קוד הבנייה בחקיקה.

2. הקמת מערך בקרה על תכן המבנה

משרד הפנים לא השלים את המשימה להקים מערך בקרה על תכן המבנה; להלן הפירוט:

א. עד מועד סיום הביקורת הוכשרו רק כ-80 מבין 160 הבקרים שנדרש להכשיר בשלב הראשון של הקמת מכוני הבקרה.

ב. התקנתן של התקנות המסדירות את פעילותם של מכוני הבקרה טרם הושלמה, ובכלל זה תקנות בדבר תשלומי האגרות למכונים; בדבר מנגנון הביטוח והערבויות לפעילותם של מכוני הבקרה; ובדבר סוגי הבניינים שיהיו נתונים לביקורתם.

ג. הפעלת מכוני הבקרה מצויה רק בשלבי ניסוי בכמה רשויות מקומיות. הקמת מערכות המידע בנוגע לתחום הבנייה הושלמה, אולם הקמת מערכת מקוונת להגשת בקשות להיתרי בנייה ולטיפול בהן (מערכת רישוי זמין) טרם הושלמה, וכעת נעשות פעולות לעדכונה כדי שתתאים להוראות שנקבעו בתיקון 101.

3. הסדרת נושא הכשירויות בענף הבנייה

הסדרת נושא הכשירויות של בעלי תפקידים בענף הבנייה הייתה במועד סיום הביקורת רחוקה מסיימה; רק בינואר 2014 קבע משרד הכלכלה לוחות זמנים להשלמת הטיפול בנושא זה.

על משרד האוצר הוטל לקבוע נהלים מחייבים להתקשרויות של גופים ציבוריים עם בעלי מקצוע בתחום התכנון ועם קבלנים מבצעים, וכן לקבוע נוסח אחיד של חוזים להתקשרויות עם בעלי מקצוע בענף הבנייה. ואולם משימות אלה טרם בוצעו, ולא נקבע זמן לסיום ביצוען.



לדעת משרד מבקר המדינה, מהממצאים שצוינו לעיל עולים מחדלים שנמשכו שנים בניהול הפרויקט להקמת המערך החדש להבטחת האיכות והבטיחות בענף הבנייה. כמו כן עולה כי משרדי הבינוי, הפנים, הכלכלה והאוצר לא השלימו את המשימות שהוטלו עליהם מכוח החלטות 964 ו-1169. עקב מחדלים אלה, במועד סיום הביקורת, אוטובר 2014, לא יושמו רוב המלצותיה של ועדת זילר, אף שעברו 11 שנים מאז פורסם הדוח שלה. הדברים אמורים הן בנוגע למשימות שהוטלו על כל משרד והן בנוגע למשימה הכוללת - הקמת פרויקט המעגל החכם.

אכן, בתיקון 101 נקבע כי בינואר 2016 ייכנסו לתוקף ההוראות שנקבעו בו הנוגעות למכוני הבקרה; ואולם לא ניתן ללמוד מהנקבע בתיקון מהו לוח הזמנים להשלמת הפרויקט, ובכלל זה השלמת המשימות הניהוליות, המקצועיות והתקציביות של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר. יודגש כי על פי המסמכים שנמסרו למשרד מבקר המדינה, לא קיים לוח זמנים כולל ומחייב להשלמת הפרויקט, על כל מרכיביו.

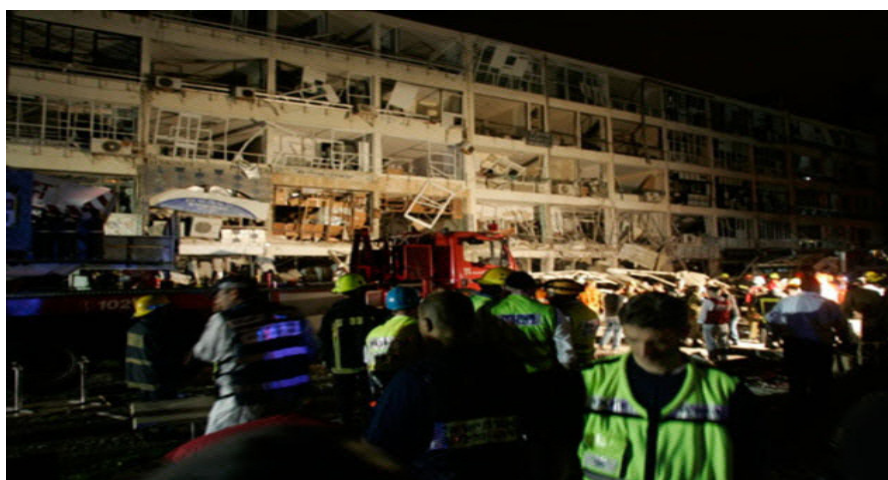
תמונת המצב בנוגע לבקרה על מבנים קיימים

על פי דוח ועדת זילר, בקרה על מבנים קיימים היא אחד המרכיבים החיוניים במעגל החכם. ועדת זילר המליצה להטיל "חובה על בעל מבנה או מחזיק בו, להחזיק את המבנה באופן שיציבותו לא תיפגע, ובאופן שתובטח תקינותם של היבטי בטיחות אחרים שייקבעו בדיון".

בביקורת עלה כי ועדת החיגוי הממשלתית המליצה להסדיר את נושא הבקרה על מבנים קיימים בקוד הבנייה. ואולם בזמן כתיבת קוד הבנייה החליט משרד הבינוי, עקב הצורך בשינויי חקיקה שאינם בסמכותו, למסור את האחריות להסדרת הנושא למשרד הפנים. במועד סיום הביקורת הנושא לא הוסדר⁸. יצוין כי מאז פורסמו המלצות הוועדה, אירעו במדינה אירועי בטיחות רבים במבנים קיימים, חלקם עקב כשלים בשלד של המבנים וחלקם עקב כשלים במערכות המצויות בהם, כגון צנרת הגז ומערכת החשמל.

תמונה 4

פיצוץ בשל דליפת גז בבניין ברח' הרצל בנתניה (יוני 2011)



8 בנובמבר 2013 הקים משרד הפנים ועדה בין-משרדית בנושא "ביקורת תקופתית של בניינים קיימים", להסדרת הבקרה על מבנים כאלה.

תמונה 5

קריסת תקרה בבית ספר אמי"ת - תיכון טכנולוגי דתי, ירושלים (דצמבר 2013)

מבני מגורים רבי קומות ומבנים תעשייתיים-מסחריים שנבנו בעשורים האחרונים הם מבנים רבי מערכות, אשר חלקן הן מערכות מצילות חיים, כגון מערכות לגילוי אש ולכיבוי, מערכות למיגון ולסינון של אוויר (מערכות אב"כ), משאבות מים וגנרטורים.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהיעדר פיקוח על סדרי תחזוקתן ובטיחותן של מערכות אלה, על פי הוראות היצרן והרשויות המוסמכות⁹, ובהיעדר הגדרת הכשירויות של בעלי התפקידים המוסמכים לכך על פי הדין, עולה ספק בדבר יכולת תפעולן ובדבר זמינותן של המערכות בשגרה ובמצבי חירום. על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, ובעיקר משרד הפנים ומשרד הכלכלה, לפעול לתיקון המצב שצוין לעיל.

משרד הבינוי ציין בתשובתו מדצמבר 2014 כי צוות מקצועי שלו פועל כדי "למצות את הטיפול בהם [בתחזוקת המבנים הקיימים] בצורה מקצועית" והוסיף: "העברנו את התוצרים לגורם האחראי [במשרד הפנים]". משרד הפנים השיב כי האגף להנחיות ולתקנות תכנון ובנייה במינהל התכנון הקים בדצמבר 2013 ועדת היגוי בין-משרדית והטיל עליה לקדם את נושא ביצועה של ביקורת תקופתית על מבנים קיימים, ובכלל זה בדיקה מקיפה של צורכי המדינה בעניין זה בטווח הקצר ובטווח הארוך ויצירת מתכונת לביצוע ביקורת כאמור בתוך שלוש שנים.

ליקויים ניהוליים ברמה הכלל-ממשלתית

בביקורת עלו ליקויים ניהוליים, הן ברמה הכלל-ממשלתית והן ברמה המשרדית, אשר גרמו לעיכוב ביישום הדוח של ועדת זילר, כמפורט להלן:

9 תקן ישראלי (ת"י) 1525 מטעם מכון התקנים עוסק בנושא תחזוקת מבנים קיימים, אך הוא אינו מחייב.

היעדר גורם ניהולי מתכלל שאחראי ליישום דוח ועדת זילר

המלצת ועדת זילר להקים משרד נפרד לבנייה : ועדת זילר המליצה כי ענייני הבנייה (אשר ינותקו מענייני התכנון האזורי), ובכלל זה החקיקה, הארגון, המדיניות והבקרה, יהיו באחריות משרד בנייה נפרד¹⁰ שיוקם או לפחות באחריותה של יחידת סמך מקצועית במשרד ממשלתי שתהיה עצמאית בתפקודה. הוועדה ציינה כי "כך יהיה לענף הבנייה 'ראש' (וגם מוח) מכוון, מתכנן, מפעיל וצופה לענף הבנייה, להבדיל מהפיזור הקיים היום בין רשויות וגורמים שונים".

המלצת ועדת ההיגוי הממשלתית להקים רשות לתכנון ובנייה : בהתאם להמלצות של ועדת זילר, המליצה כאמור ועדת ההיגוי הממשלתית בדוח שלה ממרץ 2005 על הקמת רשות לתכנון ובנייה. נוכח הסתייגויות שהעלו משרד הבינוי ומשרד הפנים בעניין מעמדה וכפיפותה של הרשות, הטילה הממשלה בהחלטה 1169 על מנכ"ל משרד ראש הממשלה לעמוד בראש צוות היגוי ליישום המטלות הקבועות בהחלטה 964, שהם מטלות הליכה של פרויקט המעגל החכם.

כאמור, צוות כזה אמנם הוקם, אך פעל בפרק זמן קצר ביותר בשנת 2007, וגם ההמלצה להקים רשות לתכנון ובנייה שתהיה אחראית לביצוע הפרויקט לא יושמה. במקום זאת פוצלה האחריות לביצוע המשימות שנכללו בפרויקט בין משרדי הממשלה. כך נותר פרויקט בעל חשיבות לאומית, שתכליתו הבטחת האיכות והבטיחות בענף הבנייה כדי להגן על חיי הציבור, ללא גורם מרכזי וברור שינהל אותו ויהיה אחראי כלפי הממשלה לעמידתו ביעדים ובלוחות הזמנים שנקבעו לו. לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר גורם כזה הוא אחת הסיבות העיקריות להתמשכות הפרויקט על פני יותר מעשור, בלי שנקבע גם במועד סיום הביקורת לוח זמנים להשלמתו.

ליקויים בפעילות מנכ"לים של משרדי ממשלה ליישום דוח ועדת זילר

בדוח קודם קבע מבקר המדינה ש"מנכ"ל משרד ממשלתי הוא, בפועל, הדרג המקשר בין עובדי המשרד שהוא מופקד עליהם, ובין הדרג המיניסטריאלי-פוליטי. אופן התפקוד של המערכת המשרדית תלוי במידה רבה ביכולת המנכ"ל ובכישוריו, והוא נושא באחריות המינהלית הכוללת לתפקוד המשרד כולו" (ההדגשה אינה במקור)¹¹. על כן מתפקידיו העיקריים של המנכ"ל הם לנהל את ביצוע המשימות שהוטלו על המשרד על פי החלטות הממשלה ולדווח לשר הממונה על מצב הביצוע. על המנכ"ל לפעול להסרת חסמים המעכבים או מונעים את ביצוען של משימות כאלה, לפי לוח הזמנים לביצוע שנקבע בהחלטות הממשלה.

המקום שיוחד לפרויקט בסדר היום של המנכ"לים : על פי החלטות 964 ו-1169 הוטלו משימות הליכה בעניין יישום דוח ועדת זילר על משרדי הממשלה האלה : משרד הבינוי (הכנת קוד הבנייה); משרד הפנים (ביצוע בקרה על תכנון המבנים ועל בנייתם); משרד הכלכלה (קביעת כשירויות בעלי המקצוע בענף הבנייה); מנכ"ל משרד ראש הממשלה (תיאום בין הגופים השונים הקשורים לביצוע הפרויקט, מעקב אחר התקדמותו ודיווח לממשלה על כך).

לפרויקט הקמת המערך החדש להבטחת האיכות והבטיחות בענף הבנייה יש חשיבות לאומית, עקב השפעותיו מרחיקות הלכת על כל שלבי הבנייה של מבנים, תשתיות ומתקנים במדינה. הפרויקט האמור הוא פרויקט מורכב מהבחינה המקצועית ומהבחינה הניהולית, עקב ביזור סמכויות ואחריות

10 "מיניסטריון" - על פי הגדרת הוועדה.

11 מבקר המדינה, דוח שנתי 2003, בפרק "עבודת המטה במשרד הממשלתי", עמ' 60.

בין גופים ממשלתיים שונים. סביר שלפרויקט בעל סדר גודל כזה ייוחד מקום מרכזי בסדר היום של משרדי הממשלה האחראים לביצועו, וכי יבוצע מעקב שיטתי אחר קידומו.

ואולם מממצאי הביקורת עולה כי לפרויקט לא יוחד מקום מרכזי בסדר היום של המנכ"לים של משרדי הממשלה שעליהם הוטל להוציאו אל הפועל. יצוין כי המנכ"לים המשיכו לנקוט דרך פעולה זו גם כאשר אירעו אסונות נוספים, מלבד אסון ורסאי, בעקבות כשלים בתכנון של מבנים ובבנייתם, וגם כאשר התבררו החריגות הניכרות מלוחות הזמנים שנקבעו בהחלטות הממשלה ליישום המלצות ועדת זילר ומלוחות הזמנים שקבעו המינהלות וועדות ההיגוי המשרדיות. הדבר בא לידי ביטוי, בין היתר, בהיעדר דיונים תקופתיים של הנהלות משרדי הממשלה בפרויקט וכמו כן בסדרי מעקב לקויים אחר החלטות הממשלה הנוגעות ליישום המלצות. לדוגמה, מהמסמכים שנמסרו למשרד מבקר המדינה עלה שהמנכ"לים של משרד הפנים, משרד הבינוי, משרד הכלכלה ומשרד ראש הממשלה בשנים 2007-2014 לא ביצעו מעקב רציף ושיטתי אחר ביצוע החלטות הממשלה הנוגעות ליישום דוח ועדת זילר, ולא עמדו על החריגות הניכרות מלוחות הזמנים שנקבעו בהחלטות אלה.

מעקב ודיווח לקויים אחר ביצוע החלטות הממשלה מטעם מזכיר הממשלה

על פי התקנונים של הממשלות ה-31 וה-32, תפקידו של מזכיר הממשלה הוא לרכז את המעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה "שעל פי מהותן טעונות ביצוע". על פי תפקידו זה, עליו לפנות לשרים לפחות אחת לחודשיים ולבקש מהם לדווח לו בתוך חודש בכתב על ביצוע ההחלטות הנוגעות למשרדיהם. אשר לנושאים "שעליהם החליט ראש הממשלה", על המזכיר לפנות לשרים הנוגעים בדבר אחת לשבועיים ולקבל מהם דיווח בתוך שבוע.

בבדיקה הועלה כי מזכיר הממשלה לא ביצע את פעולות הפיקוח האמורות בכל הנוגע ליישום החלטה 1169, אשר עוסקת בהיערכות הארגונית והתקציבית ליישום דוח ועדת זילר. אי-ביצוע החלטות שקיבלה הממשלה והיעדר מעקב אחר ביצוען הם כשל של המשרדים הנוגעים בדבר, של מזכיר הממשלה ושל הממשלה כולה, הנושאת באחריות הכוללת להחלטות שהיא מקבלת.

בתגובתו טען מזכיר הממשלה כי במשך השנים נמסרו שני דיווחים לממשלה בעניין יישום המלצות ועדת זילר: הדיווח הראשון, בנושא התקשרויות של גופים ציבוריים לביצוע עבודות מקצועיות הדורשות ידע ומומחיות בתחום התכנון והבנייה, נמסר בנובמבר 2008 במסגרת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה; והדיווח השני, בנוגע לניסוי (פיילוט) של הקמת מכוני בקרה, נמסר באפריל 2011 בדיון של ועדת השרים לעניין ההיערכות לטיפול ברעידות אדמה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לא נעשה מעקב רציף ושיטתי אחר ביצוע כלל המשימות שהוטלו על משרדי הממשלה בהחלטות 964 ו-1169, כפי שמחייב תקנון הממשלה. כמו כן, הדיווחים שמציין מזכיר הממשלה אינם נוגעים להיערכות הארגונית והתקציבית הכוללת ליישום דוח ועדת זילר, על פי החלטת הממשלה.

ליקויים בריכוז הנתונים על כשלים הנדסיים וביצועיים בענף הבנייה

1. תשתית נתונים שלמה ומהימנה היא תנאי תהליך תקין של קבלת החלטות, ובכלל זה החלטות בנוגע לשיפור האיכות והבטיחות בענף הבנייה. הגופים המעורבים בתהליכי הייזום, התכנון והביצוע של פרויקטים בענף הבנייה הם רבים, ולכן נדרש שיהיה ביניהם תיאום שוטף, ושהנתונים שהם מוסרים זה לזה יהיו מהימנים ושלמים.

יצוין כי ועדת ההיגוי הממשלתית ראתה ברשות התכנון והבנייה, אשר כאמור לא הוקמה עקב חילוקי דעות בין המשרדים, "גוף מנחה לתיאום והפקת לקחים מאירועים או כשלים ויזמות בתחום הבנייה".

הועלה כי אין שום גוף שלטוני - הן ברמת השלטון המרכזי, ובכלל זה משרד הפנים, משרד הבינוי, משרד הכלכלה, משרת ישראל והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, והן ברמת השלטון המקומי - שמרכז ומנתח נתונים בנוגע לאירועים שקרו עקב כשלים הנדסיים וביצועיים בענף הבנייה. על כן לגופי השלטון חסר מידע חיוני על האירועים, הנדרש להם לאסדרה של האיכות והבטיחות בענף הבנייה ולהפקת לקחים למניעת הישנותם של האירועים.

משרד הפנים ציין בתשובתו מדצמבר 2014 כי ריכוז הנתונים על אירועי הבטיחות בתחום הבנייה הוא באחריות הרשויות המקומיות. משרד הפנים הוסיף כי הוא פועל למניעת כשלים הנדסיים באמצעות הקמת מכוני בקרה, קידום תכניות פינוי-בינוי ומעקב באמצעות ועדת מעקב ייעודית אחר מבנים שנבנו בשיטת פל-קל.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין די בריכוז נתונים של הרשויות המקומיות על אירועי הבטיחות בענף הבנייה. יש צורך בניהול סדור של מאגר ארצי שיכלול נתונים על כל האירועים האלה, לצורך הפקת לקחים וכבסס לקבלת החלטות בנושא.

2. ועדת זילר הצביעה על משטרת ישראל כגורם האחראי לביצוע אכיפה יזומה ולבדיקת תלונות בנושא בטיחות המבנים והמקומות המשמשים את הציבור. לפי המלצות הוועדה, על פרקליטי המחוז להוציא צווי הפסקת בנייה או צווי הריסה על בסיס דיווחי המשטרה ומכוני הבקרה, ועל המשטרה לאכוף את ביצוע הצווים. בהקשר זה יצוין כי בידי משטרת ישראל נמצא מידע רב בכל הנוגע לאירועי בטיחות בענף הבנייה. המידע מגיע למשטרה בעיקר באמצעות הודעות למוקד 100, באמצעות חקירות שהיא מבצעת ובאמצעות תלונות שהיא מבררת.

בביקורת נמצא כי מאגר המידע המשטרתי אינו מאפשר לשייך נתונים המצויים בו לאירועים בטיחותיים בענף הבנייה. המשטרה הסבירה כי כל הודעה שמתקבלת במוקד 100 מסווגת לפי סמל אירוע שנקבע. ואולם עבור אירועי בטיחות בענף הבנייה לא נקבע סמל ייחודי, ולפיכך אי-אפשר לשייך אליהם נתונים.

עקב כך מידע שהוא בעל ערך רב לקבלת החלטות ולהפקת לקחים למניעת אירועי בטיחות בענף הבנייה בעתיד, מצוי במאגר המידע המשטרתי בלי שניתן להפיק ממנו תועלת. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשטרת ישראל תפעל לתיקון הליקוי האמור, כדי שיהיה אפשר להשתמש בנתונים המצויים במאגר המידע המשטרתי לצרכים מקצועיים וניהוליים ולצורכי מעקב.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 ציינה המשרתה כי "במוקד 100 קיים סיווג אירוע בשם 'תאונת עבודה'. לא קיימים סיווגי משנה ל'תאונת עבודה', שכן אלה יכולים להיות רבים ומגוונים. במקרים בהם נגרמות פגיעות בגוף ובנפש כתוצאה מקריסת המבנה, נפתח תיק חקירה לבחינת הסוגיה, לרבות אישור והפרכת חשד בדבר פליילם, לרבות רשלנות. במצבים אלה, נעזרים גורמי החקירה במומחי תוכן מהמשרד לכלכלה לצורך קביעה אם מדובר ברשלנות נוכח אי עמידה בתקני בנייה שנקבעו".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חשיבתם של הנתונים על אודות אירועי הבטיחות בענף הבנייה - הן באתרי בנייה חדשים והן במבנים קיימים - להפקת לקחים ולאסדרת נושא הבטיחות בענף הבנייה, ראוי שהמשרתה תשקול לקבוע סיווג ייעודי עבור אירועי הבטיחות האמורים, כדי להבטיח את הנגשת הנתונים בנוגע אליהם לגופים שלטוניים, מקצועיים, מחקריים ואחרים.

ליקויים בתכנון, בתקצוב ובביצוע של משימות הליבה

כאמור, אף שמדובר בפרויקט מורכב בעל השפעות ניכרות על כל שלבי הבנייה של מבנים, תשתיות ומתקנים, לא הוקמה מינהלת פרויקט שתנהל אותו באופן שוטף ותוודא את ביצוע המשימות שהוטלו במסגרתו. במקום הקמת מינהלה כזאת חולקה האחריות לביצוע משימות הפרויקט בין משרדי הממשלה. משרדים אלה הקימו מינהלות, ועדות, ועדות משנה וצוותי עבודה רבים לביצוע הפרויקט, אשר עבודתם התפרסה על פני שנים והייתה כרוכה בתחלופה של החברים בהם ושל בעלי התפקידים במשרדי הממשלה שהיו אחראים להפעלתם.

מצב זה חייב ביצוע עבודת מטה מרובה, תיאומים בין-משרדיים ופנים-משרדיים הדוקים, שמירת ידע מקצועי, ניהולי וארגוני שהצטבר במשך השנים וביצוע פיקוח. ואולם כל אלה נעשו באופן חלקי או לא נעשו כלל. עקב כך נוצרו חסמים ניהוליים מרובים שהקשו על היישום של ההמלצות המרכזיות של ועדת זילר. החסמים האמורים גרמו להתמשכות הפרויקט על פני שנים רבות, לחריגה מלוחות הזמנים שנקבעו לסיום המשימות שהוטלו במסגרתו ולאי-קביעת לוח זמנים מחייב לסיומו. להלן פירוט:

סדרי הכנת קוד הבנייה

ליקויים בהיערכות הארגונית

במרץ 2007 מינה מנכ"ל משרד הבינוי את ראש מינהל התכנון במשרד זה ליו"ר המינהלה להשלמת קוד הבנייה המשולב (להלן - מינהלת קוד הבנייה). המנכ"ל קבע את תפקידה של מינהלת קוד הבנייה, ובהם קביעת תכולתו של קוד הבנייה, קביעת סדרי העדיפויות בנוגע להכנתו ומיפוי של פעילות שכבר נעשתה במערך החיקוקים. באוקטובר 2007 הפיצה מינהלת קוד הבנייה מסמך מסכם מטעמה, ובו נקבעו פעולות שעל משרד הבינוי לבצע כדי להתארגן להכנת הקוד, ובכלל זה הקמת פורום קוד הבנייה - גוף עליון שיהיה אחראי לאשר את סעיפי הקוד ואת ההצעות לשינויי החקיקה שהועלו בעקבות עבודת הצוותים המקצועיים.

אף שמינהלת קוד הבנייה ייחסה חשיבות רבה לפורום קוד הבנייה וראתה בו גוף עליון שיהיה אחראי לאשר את תוצרי עבודת הצוותים המקצועיים, הפורום לא כונס וממילא לא תרם להכנת קוד הבנייה.

מינהלת קוד הבנייה אמנם קבעה את רשימת הפרקים בקוד ואת צוותי העבודה הרב-תחומיים שיהיו אחראים להכנתם, אולם היא לא קבעה סדרי עדיפויות בהכנת הפרקים.

לאחר שמינהלת קוד הבנייה סיימה את עבודתה באוקטובר 2007, עברה האחריות להכנת קוד הבנייה לוועדת ההיגוי המרכזית להכנת קוד הבנייה, בראשות מנהל מינהל תכנון והנדסה במשרד הבינוי. לוועדה צורפו נציגים ממשרדי הפנים והמשפטים וכן נציגים ממכון התקנים, ועקב כך היא הפכה להיות ועדה בין-משרדית. במסגרת תפקידיה אחראית הוועדה לארגון קוד הבנייה, לקביעת המדיניות בעניין, לביצוע התקציב שהוקצה להכנת הקוד ולהפעלת הצוותים שמונו לכתיבת פרקי הקוד.

הועלה שרק ביוני 2009 החליטה ועדת ההיגוי לקוד הבנייה כי פרקי הליכה של הקוד יהיו הפרקים העוסקים ביציבות המבנים, בבטיחותם, בנוחותם ובשמירה על בריאות המשתמשים בהם, וקבעה עדיפות ראשונה לקידום. ואולם במועד סיום הביקורת (אוקטובר 2014) טרם עוגנו הפרקים האמורים בחקיקה.

ליקויים בקביעת התכולה ובעמידה בלוחות הזמנים

סעיף 2 לחוק התכנון והבנייה קובע כי תפקידה של המועצה הארצית הוא, בין היתר, לייצג לממשלה בכל הנוגע "לקו הכללי בביצוע חוק זה, לרבות עניני חקיקה". ועדת המשנה לבנייה ולתקנות במועצה הארצית מוסמכת להמליץ למועצה על התקנת תקנות הנדרשות ליישום חוק התכנון והבנייה וקוד הבנייה.

אי-אישור מבנה קוד הבנייה ונושאים שנכללו בו: עוד במאי 2008 ציינה ועדת ההיגוי לקוד הבנייה כי היא "רואה חשיבות לשילוב נציגי ועדת המשנה והמועצה הארצית בתהליך העבודה על הקוד". על פי הדיווח של משרד הבינוי למנכ"ל משרד ראש הממשלה מיולי 2008, יידרש משרד הבינוי להציג את "המבנה [של קוד הבנייה] ונושאים מוצעים לוועדת משנה במשרד הפנים". ואולם רק לאחר כשנה, ביולי 2009, סיכמו מנהלת מינהל התכנון במשרד הבינוי ומנהל מינהל התכנון במשרד הפנים כי "יש להציג את המבנה המוצע לדיון ואישור ועדת המשנה והמועצה הארצית".

כתשעה חודשים לאחר סיכום זה הציג משרד הבינוי לראשונה לפני ועדת המשנה של המועצה הארצית את תכולת קוד הבנייה, 28 פרקים, ואת המבנה שלו. ואולם על פי המסמכים שנמסרו למשרד מבקר המדינה, העירה ועדת המשנה של המועצה הארצית את הערותיה, אך לא אישרה בסופו של דבר את תכולת הקוד, בניגוד לסיכום בין משרדי הפנים והבינוי.

אשר לאישור המועצה הארצית, הביקורת העלתה כי רק בפברואר 2014 הציגה לראשונה מנהלת מינהל תכנון והנדסה במשרד הבינוי לפני המועצה הארצית את קוד הבנייה, ובו 18 פרקים (לאחר צמצום תכולתו, שהייתה 28 פרקים). כן ביקשה המנהלת מהמועצה הארצית לאשר ארבעה פרקים - "הגדרות", "שלד הבניין", "בטיחות אש" ו"בטיחות המשתמש" - כדי שיהיה אפשר להעבירם למשרד המשפטים לניסוח סופי ולעגן אותם בחקיקה. המועצה הארצית החליטה להמליץ לשר הפנים לקבוע את ארבעת פרקי הקוד האמורים, כפי שהציג אותם לפניו משרד הבינוי, כתקנות, אך לא אישרה את תכולת הקוד, על אף החשיבות שראו באישור זה משרד הפנים ומשרד הבינוי, כאמור לעיל.

ליקויים בקביעת לוח הזמנים להכנת קוד הבנייה ולעמידה בו: קביעת לוח זמנים לפרויקט, ובכלל זה לוח זמנים לכל פעילות הקשורה אליו, וכן הנהגת שגרת דיווחים לגבי העמידה ביעדים שנקבעו לו הן מרכיבים בסיסיים בניהולו, ויש להן חשיבות מכרעת ליישום מוצלח שלו. הביקורת העלתה ליקויים בנוגע לקביעת לוח הזמנים להכנת קוד הבנייה ולעמידה בו. להלן פירוט:

בינואר 2007 הציג משרד הבינוי לפני משרד ראש הממשלה את הצעת המתווה שלו להכנת קוד הבנייה. לפי ההצעה יכול השלב הראשון בהכנת הקוד, שיימשך שנתיים, ריכוז וארגון של כל החיקוקים הקיימים; ובשלב השני, שיימשך שנה, יבוצעו שינויי חקיקה ותקינה הנדרשים להפקת קוד בנייה חדש. בסך הכול יידרשו על פי הערכת משרד הבינוי שלוש שנות עבודה להשלמת הקוד. על בסיס הצעה זו קיבלה הממשלה את החלטה 1169, שבה קבעה שהכנת קוד הבנייה תבוצע בשנים 2007-2009, וכי משרדי הממשלה הרלוונטיים יכינו תכניות עבודה מפורטות לביצוע המוטל עליהם בתחום זה ויקבעו את לוחות הזמנים לביצוע המטלות.

גם מינהלת קוד הבנייה של משרד הבינוי ביקשה לאמץ את לוח הזמנים שנקבע בהחלטה 1169. מינהלת קוד הבנייה קבעה באוקטובר 2007 כי הצוותים המקצועיים יסיימו את הכנת קוד הבנייה ואת פרסומו עד נובמבר 2009 - כלומר לאחר 25 חודשי עבודה בסך הכול. לעומת זאת קבעה ועדת ההיגוי לקוד הבנייה באוקטובר 2007 כי צוותי העבודה המקצועיים העוסקים בהכנת קוד הבנייה יעבדו כשנתיים וחצי - דהיינו העבודה תסתיים באפריל 2010 ולא בסוף שנת 2009, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה.

בפועל לא עמד משרד הבינוי בלוחות הזמנים שקבע. לדוגמה, מינהלת קוד הבנייה של משרד הבינוי העריכה שפרק הזמן הנדרש להתקשרות עם מומחים רב-תחומיים לליווי הפרויקט הוא חודשיים, אולם בפועל נמשך הליך גיוסם של המומחים כ-15 חודשים.

גם לוח הזמנים לאישור הפרקים של קוד הבנייה במועצה הארצית ובוועדת המשנה התברר כלא ריאלי: מינהלת קוד הבנייה העריכה שהזמן הנדרש לאישור כל פרק, מהגשתו לוועדת המשנה ועד אישורו במועצה הארצית, הוא שישה חודשים; ואולם בפועל נדרש לאישור הפרקים "שלד", "בטיחות המשתמש", "ביסוס", "הגנת הבניין מפני רטיבות", "אצירה ופינוי אשפה", "מידות וכמויות", פרק זמן ממוצע של 23 חודשים וחצי.

הביקורת העלתה כי בדיווח של משרד הבינוי למנכ"ל משרד ראש הממשלה מיולי 2008 בנוגע ללוחות הזמנים להשלמת קוד הבנייה, לא נכללו תאריכי ההתחלה והסיום של ניסוח כל פרק בקוד הבנייה. כמו כן, משרד הבינוי לא דיווח מהו תהליך העבודה שיתבצע מול המועצה הארצית וועדת המשנה לשם השלמת הקוד ואישורו, ומהו פרק הזמן שיידרש לכך.

אשר לצוות ההיגוי ליישום בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, שהיה אמור להיות הגורם שמרכז את יישום דוח ועדת ההיגוי ומפקח על כך, הוא לא בחן את עמידת משרד הבינוי בתכנית העבודה, לרבות ביעדים שנקבעו בה לגבי השגת התפוקות וניצול התקציבים על פי החלטה 1169. הצוות הפסיק כאמור את פעילותו בסוף שנת 2007 ועל כן לא ביצע בקרה על יישום החלטת הממשלה. משנת 2007 לא היה אפוא שום גורם שפיקח על האופן שבו משרד הבינוי מבצע את המשימות שהוטלו עליו לקידום קוד הבנייה ועל עמידתו ביעדים שנקבעו לו בעניין זה, לרבות עמידתו בלוחות הזמנים.

קביעת לוחות זמנים לעבודת הצוותים המקצועיים: רק בפברואר 2009, כשנתיים לאחר שהתקבלה החלטה 1169, החלו צוותי העבודה המקצועיים בעבודת ההכנה של קוד הבנייה. כשנה לאחר מכן, במרץ 2010, ביקשה ועדת ההיגוי לקוד הבנייה ממרכזי צוותי העבודה להכין תכנית עבודה מפורטת בנוגע להכנת כל פרק של קוד הבנייה, כולל שלבי עבודה ולוחות זמנים לביצועם. ביוני 2010 ריכו משרד הבינוי את תכניות העבודה המפורטות שמסרו מרכזי צוותי העבודה במסמך בשם "קוד הבנייה - דוח מצב" (להלן - מסמך דוח המצב).

אף שנקבע כי צוותי העבודה המקצועיים יסיימו את עבודתם באפריל 2010, עולה מפרוטוקול דיון שקיימה ועדת ההיגוי לקוד הבנייה ביוני שנה זו בנוגע למסמך דוח המצב, כי עד לאותו מועד נקבע רק לגבי חמישה מבין 28 הפרקים שבטיפול צוותי העבודה לוח זמנים להגשה. עוד עלה כי אף שהוועדה ציינה ש"מרכזי הצוותים מתבקשים למלא אחר משימותיהם בזמן הנדרש", היא לא התייחסה לנתונים שנכללו במסמך דוח המצב שהוגש לה ולא נתנה את דעתה לעובדה שצוותי העבודה לא קבעו לוחות זמנים לסיום העבודה על מרבית הפרקים.

בישיבת ועדת ההיגוי לקוד הבנייה מיוני 2011 הדגישה מנהלת מינהל תכנון והנדסה כי "אנו נמצאים בפיגור במספר פרקים חשובים ויש להדביק את הפער שנוצר". למרות דברי המנהלת בדבר הפיגור, קיבלה ועדת ההיגוי האמורה את הדוחות כלשונם ולא דרשה הסבר לאי-העמידה בלוחות הזמנים. הוועדה גם לא דרשה שיוצגו לפניה לוחות זמנים מעודכנים שצוותי העבודה יתחייבו לעמוד בהם.

למעשה, מאז קבעה ועדת ההיגוי לקוד הבנייה בלוח הזמנים כי סיום עבודת הצוותים המקצועיים יהיה באפריל 2010, היא לא עדכנה אותו, וממילא לא קבעה לוחות זמנים פרטניים לכל שלב ולכל משימה בהכנת קוד הבנייה. המועד האחרון שבו התכנסה הוועדה היה בדצמבר 2012, ובמועד סיום הביקורת עדיין לא נקבע לוח זמנים מעודכן להשלמת הפרויקט.

משרד הבינוי מסר בתשובתו כי "לוח הזמנים שנקבע ע"י משרד הבינוי יכול שיתייחס רק לפעולות שנמצאות בתחום אחריותו וטיפולו, ולכן כל הערכת הלו"ז התייחסה למועד העברת הטיוטות למשרד הפנים ולא למועד עיגון בחקיקה, תהליך שלמשרד הבינוי אין יכולת ואפשרות לצפות מראש, והם נמצאים בסמכות ובאחריות משרדים אחרים. משרד הפנים ומשרד המשפטים לעניין זה".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבינוי כי תשובתו אינה מתיישבת עם החלטות הממשלה, ולפיהן הוא הגורם הנושא באחריות כוללת לתהליך הכנת קוד הבנייה, על כל שלביו, בהתייעצות עם משרד הפנים.

השלמה ועדכון של תקני הבנייה

על פי חוק התקנים, התשי"ג-1953 (להלן - חוק התקנים), המסדיר את התקינה בישראל, קביעת תקנים היא בסמכותו של מכון התקנים. אופן קביעת התקנים נקבע בכללי התקנים (עידוד תקנים ישראליים), התשנ"א-1991. בחוק התקנים נקבע כי "המכון, והוא בלבד, רשאי לקבוע מיפרט, או כללים טכניים של תהליך עבודה, לרבות הגדרות טכניות כתקן ישראלי". בחוק מוגדר מפרט - "תיאור תכונותיו של מצרך"¹², ובכלל זה פרטים אלה, כולם או מקצתם: ייעודו, פעולתו, מטרתו, תהליך ייצורו, התקנתו, הפעלתו, דרכי השימוש בו, איכותו ודרכי הבטחתה, כמותו וממדיו ודרכי מדידתם, הדרכים לבדיקתו, להחסנתו, לתחזוקתו ולהעברתו ממקום למקום, מקורו, כינויו, סימונו, אריזתו ושאר תכונות של מצרך ושל חלקיו וחומריו שידרוש אותן המכון".

ועדת זילר המליצה כי "נורמות בנייה טכניות ימצאו את ביטויין ככל האפשר בתקנים ולא בתקנות", אשר תיעשה אליהם הפניה בדברי החקיקה השונים. ועדת זילר ציינה שגם הממשלה החליטה¹³ ש"דרישות וקביעות של משרדי הממשלה השונים לגבי איכות מוצרים תיעשה באמצעות תקנים בלבד ולא באמצעות צווים ותקנות".

גיבוש רשימת התקנים עבור קוד הבנייה: ועדת ההיגוי הממשלתית המליצה כי מכון התקנים יגבש 10-20 תקני בנייה חדשים בכל שנה, בכפוף להתקדמות בכתובת קוד הבנייה, ויעדכן את תקני הבנייה הקיימים בכל חמש שנים.

החלטה 964 הטילה על משרד הכלכלה - באמצעות מכון התקנים ובתיאום עם משרד הבינוי ומשרד הפנים - להשלים ולעדכן את כל התקנים הקשורים לענף הבנייה, על פי ההתקדמות בכתובת של פרקי קוד הבנייה. ואולם לדבריו של הממונה על התקינה במשרד הכלכלה, רק הגורם המקצועי, ההיינו משרד הבינוי, מזמין תקנים ממכון התקנים.

בפברואר 2007 פנתה מנהלת תחום בניין במכון התקנים למנהל מינהל התכנון במשרד הבינוי, על מנת לקדם את הכנת קוד הבנייה, על פי המלצות ועדת זילר. מנהלת התחום צירפה לפנייתה רשימה של 59 תקנים חדשים שנדרש לקדם, וכן דרשה בחינה מחדש של תקנים קיימים. מנהלת התחום ציינה כי מכון התקנים אינו מטפל בתקנים אלה בשל היעדר תקציב.

בשנים 2008-2010 פנה מכון התקנים עוד כמה פעמים למשרד הבינוי בניסיון להניע אותו להזמין הכנת תקנים. מכון התקנים ציין לפני משרד הבינוי שלהכנת התקנים בפרק זמן סביר נדרשת התארגנות מתאימה, שכלל שתיעשה מוקדם יותר וישלמו התקנים מהר יותר. ואולם המשרד לא נענה לפניית אלה.

רק בסוף דצמבר 2010, כארבע שנים לאחר הפנייה הראשונה של מכון התקנים, חתם משרד הבינוי על הסכם מסגרת עמו לתקופה של ארבע שנים ובהיקף כספי של עד כ-4.1 מיליון ש"ח. על פי ההסכם ייתן המשרד למכון התקנים אישור מיוחד להכנת תקן חדש או לתיקון תקן קיים או לאימוץ תקן זר. להסכם המסגרת שנחתם צורפה רשימה של 48 תקנים נדרשים. אף על פי כן, עד יולי 2012 הזמין המשרד רק 16 מהם. במועד סיום הביקורת סיים מכון התקנים את הכנתם של 14 מבין 16 התקנים. לגבי הניצול התקציבי של הסכם המסגרת, נמצא כי נוצלו רק 1.46 מיליון ש"ח (36%) מבין כ-4.1 מיליון ש"ח שהוקצו ליישום ההסכם.

12 בחוק התקנים מצרך מוגדר - "מטלטלים וכן מבנה או מיתקן, אפילו הם מחוברים למקרקעים, להוציא רפואות".

13 החלטה מס' 6025 מ-27.8.95.

בתשובתו מסר משרד הבינוי כי הוא "פעל מיוזמתו, שלא במסגרת החלטת הממשלה, ובמטרה לייצל את התהליך, יצר מישק [interface] עבודה רציף וישיר אל מול מכון התקנים, קבע לוחות זמנים וסדרי עדיפויות לעבודת ועדות התקינה על מנת שיתקדמו במקביל להכנת הפרקים השונים בקוד ומצא לנכון באופן חריג לתקצב את המכון בהכנת תקנים שישלימו את ההוראות הנכתבות בקוד". משרד הבינוי הוסיף: "תוקפו של הסכם המסגרת עם מכון התקנים מסתיים בסוף 2018 ואנו מאמינים כי התקציב ינוצל במלואו לטובת תקנים המקדמים את קוד הבניה. תקנים נוספים נמצאים בהליך הזמנה בימים אלו".

משרד מבקר המדינה מציין כי הן על פי דוח ועדת זילר, שצוינו בו ה"היקף והתפקיד המכריע שצריך שיהיו לתקני בניה בעיצוב קוד הבניה", והן על פי טיוטת תקנות התכנון והבניה (תכן הבניין), התשע"ד-2014¹⁴, תקני הבניה הם חלק מהותי ובלתי נפרד מקוד הבניה. על כן ראוי כי משרד הבינוי ומשרד הכלכלה יפעלו לזירוז קצב הכנתם של התקנים, מאחר שאי-השלמת הכנתם מהווה חסם להשלמת קוד הבניה ולהטמעתו בכל הנוגע לתכן המבנים וביצועם.

ליקויים במיפוי התקנים ובעדכונם : בהמלצות ועדת זילר נכללה המלצה למפות את תקני הבניה ולרענן אותם על פי הצורך. הביקורת העלתה שמשרד הבינוי, שעליו הוטלה האחריות להכנת קוד הבניה, טרם מיפה את התקנים. עוד עלה כי רק באוגוסט 2014, לקראת מועד סיום הביקורת, התקיימה פגישה בין נציגי משרד הבינוי לנציגי אגף התקינה במכון התקנים, ובה סוכם כי המשרד יבצע פעילויות "לגיבוש רשימת תקנים שיש לבטלם כיוון שאינם רלוונטיים עוד לענף הבניה, איתור תקנים מיושנים ולא מעודכנים אשר שדרוגם יכול להשפיע על שיפור איכות הבניה ומניעת כשלים שכיחים ומיפוי תקנים שיכולים לייצר חלופות טכנולוגיות יעילות וחסכוניות".

ליקויים בפעולות משרדי הממשלה להנגשת התקנים לציבור : ועדת זילר קבעה כי אין די בהוראות הקיימות בעניין פרסום תקני הבניה בקרב הציבור, וכי יש צורך בהתוויית הדרך הראויה בעניין זה. ועדת זילר גם ציינה כי היות שהעלויות הכרוכות בגישה לתקנים הן גבוהות, רבים בוחרים שלא להשתמש בהם. ועדת ההיגוי הממשלתית המליצה כי התקנים יוצגו לציבור באתר האינטרנט, בחינם או בעלות נמוכה, וכי ייקבע תשלום מדורג וסביר עבור הדפסה של התקנים והעתקת המידע המצוי בהם. יצוין כי בהחלטה 963, שעסקה ברפורמה בתחום התכנון והבניה, הוטל על משרד הכלכלה לפרסם באינטרנט לכלל הציבור את נוסחם המלא של תקני הבניה.

על פי הדיווח של מנהל אגף הבניה במשרד הפנים למשרד מבקר המדינה, הנגשת תקני הבניה באמצעות פרסום באינטרנט תוקצבה בשנת 2013 בסכום של 3 מיליון ש"ח. סכום זה יועבר למכון התקנים במסגרת תקציבי ההיערכות לביצוע הרפורמה בחוק התכנון והבניה, בעקבות החלטה 963.

הביקורת העלתה כי אף על פי שניתן למשרד הפנים תקציב עבור הנגשת התקנים לציבור, הוא לא הגיע להסכמות עם מכון התקנים לגבי התשלום על כך. המגעים בין משרד הפנים למכון התקנים הופסקו בסופו של דבר, והתקנים לא פורסמו לציבור באינטרנט.

14 טיוטת התקנות אושרה על ידי המועצה הארצית לתכנון ולבניה בפברואר 2014 והועברה על ידי משרד הפנים לאישור משרד המשפטים לקראת כניסתן לתוקף.

תביעה ייצוגית נגד מכון התקנים : בשנת 2008 הוגשה תביעה נגד מכון התקנים, שכללה בקשה להכיר בה כתביעה ייצוגית¹⁵. בתביעה נטען כי המכון אינו מוסמך לגבות תשלום עבור קבלת תדפיס של תקן ישראלי רשמי או תקן שאינו רשמי, וכן אינו מוסמך לגבות תשלום עבור עיון בתקנים אלה באתר האינטרנט שלו. בהחלטה מ-1.4.09 הכיר בית המשפט בתביעה כתביעה ייצוגית, וב-30.1.13 ניתן פסק הדין בעניינה.

שני הצדדים הגישו ערעור על פסק הדין האמור לבית המשפט העליון, ובמאי 2014 נחתם ביניהם הסכם פשרה שהתבסס על מתווה שהציג להם בית המשפט העליון. על פי הסכם הפשרה התחייב מכון התקנים להקים בתוך ארבעה חודשים אתר אינטרנט שבו יהיה ניתן לעיין ללא תשלום בכל תקן ישראלי מחייב. כן נקבע בהסכם כי תימנע האפשרות להדפיס את התקנים או לצלמם. ביוני 2014 קיבל הסכם הפשרה תוקף של פסק דין בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים¹⁶. במועד סיום מועד הביקורת, אוקטובר 2014, הקים מכון התקנים אתר אינטרנט שבו ניתן לעיין בחינם בתקנים ישראלים, ובכלל זה בתקני בנייה, ללא אפשרות להדפיסם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הכלכלה ולמשרד הפנים כי הם כשלו ביישום המלצות ועדת זילר והחלטה 963 בעניין הנגשת התקנים לציבור. רק הגשת תביעה של אדם פרטי נגד מכון התקנים והתערבותו של בית המשפט הניעו את המכון לפעול לפרסום התקנים לציבור בחינם.

ליקויים בתהליך עדכון המפרט הכללי

הוועדה הבין-משרדית לסטנדרטיזציה, שהוקמה עוד בשנות השמונים של המאה העשרים, עוסקת בקביעת סטנדרטים אחידים לעבודת משרדי הממשלה העוסקים בתחומי הבנייה וכן אחראית להכנת המפרט הכללי. אגף ההנדסה והבינוי במשרד הביטחון מרכז את פעילות הוועדה, ונציגו עומד בראשה. המפרט הכללי משמש בסיס להגשת הצעות למכרזים שמפרסמים משרדי הממשלה וגופים ציבוריים רבים, והוא חלק ממסמכי המכרז ומהחוזה לבנייה של משרדי ממשלה¹⁷. מלבד נציגי משרד הביטחון חברים בוועדה הבין-משרדית לסטנדרטיזציה נציגי משרדי הבינוי, האוצר והתחבורה¹⁸. בינואר 2014¹⁹ הכיל המפרט הכללי 43 פרקי משנה. על פי הסכם בין משרדי הממשלה המיוצגים בוועדה, הקצאת התקציב לפעולותיה מתחלקת ביניהם שווה בשווה. במועד סיום הביקורת היה התקציב השנתי של הוועדה 400,000 ש"ח, וכל משרד שנציגיו חברים בה הקצה 100,000 ש"ח מסכום זה. רוב התקציב מיועד להעסקת יועצים חיצוניים בעדכון פרקי המשנה של המפרט הכללי.

ועדת ההיגוי הממשלתית המליצה להשלים ולעדכן את המפרט הכללי וכן לקבוע בתקנון כספים ומשק (תכ"ס) כי המפרט יחייב את כל הגופים הציבוריים המבצעים התקשרויות לביצוע עבודות בנייה. עוד המליצה ועדת ההיגוי לבחון את סדרי העדיפויות בעדכון פרקי המשנה של המפרט,

- 15 ת"מ 113-08 איתן נ' מכון התקנים הישראלי (פורסם במאגר ממוחשב, 30.1.13).
- 16 ע"מ 2442/13 איתן נ' מכון התקנים הישראלי [האם פורסם במאגר ממוחשב או בקובץ מודפס? אם במאגר ממוחשב, יש לכתוב "פורסם במאגר ממוחשב", תאריך הפרסום; אם בקובץ מודפס, יש לציין את מס' הכרך, את מס' העמוד שבו מתחיל פסק הדין, את מס' העמוד שאתם מבקשים להפנות אליו ואת שנת מתן פסק הדין בסוגריים. למשל ע"א 463/85 רביבי נ' בנטוב, פ"ד לט (4) 494, 496 (1985); 2672/13 מכון התקנים הישראלי נ' איתן (פורסם במאגר ממוחשב, 12.6.14).
- 17 הכוונה ל"חוזה לביצוע מבנה על ידי קבלן" (מדף 3210).
- 18 מי שמייצגות את משרד התחבורה בוועדה הן ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ וחברת רכבת ישראל בע"מ.
- 19 על פי לוח הפרסומים האחרון שהפיצה הוועדה הבין-משרדית לסטנדרטיזציה במועד זה.

לרבות העדיפות שניתנו לעדכון הפרק על החווה לבנייה של משרדי ממשלה, וכן להסדיר את הנושאים הנוגעים לתקנים ולמפרטים - כל זאת בשיתוף הוועדה הבין-משרדית. על פי המלצות אלה החליטה הממשלה בהחלטתה מס' 964 מדצמבר 2006 להטיל על משרד הבינוי והשלם ולעדכן את המפרט הכללי ולהתאימו לקוד הבנייה - זאת בהתייעצות עם משרד הפנים ועם הוועדה הבין-משרדית לסטנדרטיזציה.

הביקורת העלתה כשל מתמשך בתהליך עדכון המפרט הכללי, שבעקבותיו טרם עודכן המפרט במועד סיום הביקורת, להלן הפרטים:

מצבת כוח האדם של הוועדה הבין-משרדית לסטנדרטיזציה: ועדת ההיגוי הממשלתית המליצה להוסיף לתקן כוח האדם שנקבע לוועדה הבין-משרדית לסטנדרטיזציה תקן לשלושה אנשי מקצוע (מהנדסים או אדריכלים) ומזכירה, שירכזו את עבודת הוועדות המקצועיות העורכות את המפרטים.

נמצא כי בניגוד להמלצת הוועדה, מצבת כוח האדם של הוועדה הבין-משרדית לסטנדרטיזציה לא זו בלבד שלא תוגברה, אלא אף צומצמה: במועד סיום הביקורת אוישה היחידה המרכזת את עבודת הוועדות המקצועיות במהנדס אחד בלבד, אשר אחראי לעבודת העריכה וההכנה לפרסום של פרקי המשנה של המפרט הכללי, לעומת שני מהנדסים ומזכירה שאיישו אותה בעבר.

ביצוע סקר בנושא המפרט הכללי: הסקר האחרון למיפוי הכללים והמפרטים הנכללים במפרט הכללי ולמיפוי הכללים והמפרטים שיש לכלול בו, נעשה בשנת 1980. ביוני 2012 החליטה הוועדה הבין-משרדית לסטנדרטיזציה על ביצוע סקר באמצעות יועץ חיצוני, כדי לעמוד על הפערים בין המפרטים הנכללים במפרט הכללי ובין אלה שיש לכלול בו, לבדוק את התאמת המפרט הכללי לנעשה בשטח ולהגדיר בו את שיטת העבודה הרצויה. משרד הביטחון מסר בתשובתו מדצמבר 2014 כי התקשר בפברואר שנה זו עם יועץ חיצוני, לשם ביצוע הסקר. תוצאות הסקר צפויות להתקבל בתחילת שנת 2016.

משרד מבקר המדינה מעיר כי עקב אי-מיפוי הפערים בין המפרטים הנכללים במפרט הכללי ובין אלה שיש לכלול בו, קיים ספק אם הנתונים הקיימים במפרט הכללי העומדים לרשות משרדי הממשלה הם מעודכנים ורלוונטיים.

אי-עדכון של המפרט הכללי: הוועדה הבין-משרדית לסטנדרטיזציה פועלת לעדכון פרקי המשנה במפרט הכללי, בלי להביא בחשבון את ההמלצות של ועדת זילר ואת החלטות הממשלה שהתקבלו בעקבותיה. למשל, אף שבהחלטה 964 נקבע כי יש להשלים פרקים החסרים במפרט הכללי ולעדכן את כל פרקיו, לא נוספו למפרט הכללי מאז קבלת החלטה זו פרקים חדשים.²⁰

20 הפרקים שנמצאים בשלבי כתיבה וטרם פורסמו הם פרק העוסק בגנרטורים ופרק העוסק בעבודות הנדסה ימיות.

1. כמחצית מפרקי המשנה של המפרט הכללי (21 מתוך 43) עורכנו לפני שנת 2006; עשרה מפרקים אלה עורכנו בשנים 1990-1995, ושניים מהם עוד בשנים 1986-1988. במועד סיום הביקורת עסקה הוועדה הבין-משרדית לסטנדרטיזציה בעדכון של 15 פרקי משנה. כאמור, לא נקבע תאריך יעד לסיום העדכון של המפרט הכללי.
 2. בהחלטה 964 נקבע שהאחריות לעדכון המפרט הכללי מוטלת על משרד הבינוי. בינואר 2007 הגיש משרד הבינוי למשרד ראש הממשלה אומדן של התקציב שיידרש לו למילוי המשימות שהוטלו עליו, אולם לא כלל באומדן את התקציב שיידרש לו לעדכון המפרט. על כן לא הקצתה הממשלה משאבים לעדכון המפרט ולא קבעה הסדרי מעקב אחר ביצוע משימה זו.
 3. הועלה שמשנת 2009 משרד הבינוי אינו נושא במימון חלקו בתקציב הוועדה הבין-משרדית לסטנדרטיזציה המיועד לעדכון המפרט הכללי²¹.
 4. כמו כן הועלה כי משרד הבינוי לא התייעץ בכל הנוגע לעדכון המפרט הכללי עם משרד הפנים, שהוא גורם מרכזי בהליכי חקיקת הבנייה בישראל, אף שהיה עליו לעשות כן על פי המלצת ועדת ההיגוי ליישום והחלטה 964. היות שנציגי משרד הפנים גם אינם חברים בוועדה הבין-משרדית לסטנדרטיזציה, אין לו השפעה על עדכון המפרט הכללי.
- משרד הביטחון מסר בתשובתו כי "בשנת 2011 נעשה ניסיון לשותף פעולה עם משרד הפנים והנושא לא קודם".
- משרד הפנים מסר בתשובתו כי "נשלחו נציגיו לשיבות הוועדה אבל השפעתו של המשרד בעניין עדכון המפרט הכללי הייתה קטנה. בחמש השנים האחרונות לא זומנו נציגי משרד הפנים לוועדה... הוא ערוך ונכון להשתתף בשיבות הוועדה בהתאם לצורך".
- לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי להקים מנגנון לעדכון המפרט שבו יהיה שותף גם משרד הפנים, מפאת מרכזיותו של משרד זה בהליכי החקיקה של חוקי התכנון והבנייה.
- משרד הבינוי ציין בתשובתו כי המפרט הכללי יעודכן לאחר סיום כל פרק בקוד הבנייה והוסיף כי יצירת שני מסמכים מקבילים הסותרים זה את זה תטעה את הציבור. לעומתו טען משרד הביטחון בתשובתו מדצמבר 2014 כי "העבודה על המפרטים אינה ממתינה לקוד הבנייה אלא מנסה לשלב את התוכן של הקוד בתוך הפרקים".
- לדעת משרד מבקר המדינה, תשובותיהם של משרד הבינוי ומשרד הביטחון מצביעים על חוסר תיאום והיעדר תכליתיות בקידום העדכון של המפרט הכללי.

21 צוין כי גם הגופים האחרים אינם משלמים את חלקם באופן סדיר. חברת רכבת ישראל בע"מ (משרד התחבורה) לא שילמה את חלקה משנת 2006, ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ (משרד התחבורה) לא שילמה את חלקה משנת 2012, ומשרד האוצר שילם בשנת 2012 עבור שמונה שנים שבהן לא שילם את חלקו.

במועד סיום הביקורת, אוקטובר 2014, לא נדרש משרד הבינוי למסור דוח בנוגע להתקדמותו בביצוע המשימות שהוטלו עליו. בפועל המשימות לא בוצעו - הקוד לא עוגן בתקנות התכנון והבנייה, והמפרט הכללי לא עודכן.

משרד הביטחון השיב כי "המפרט הכללי ועדכונו, מהווים חלק מתוכנית העבודה של האגף במשרד הביטחון. לטובת עדכון המפרט הוכנה תכנית עבודה חמש שנתית לה מחויב האגף... העדר תקציב שוטף למימון הוצאות הוועדה למשרד פוגע ביכולת לכתוב ולעדכן את המפרט בקצב הרצוי בהתאם לתכנית העבודה".

דרכי הפעולה בנושא עדכון המפרט הכללי משקפות, בזעיר אנפין, את דרכי הפעולה ביישום ההמלצות שנכללו בדוח ועדת זילר. בתהליך היישום בולט החלל הניהולי שנוצר בהיעדר גורם מרכזי שינהל את התהליך, יתכלל אותו ויעקוב אחר הפעולות שמבצעים משרדי הממשלה השותפים לביצוע הפרויקט. אף שעל פי החלטת הממשלה יש לעדכן את המפרט הכללי ולהתאימו לקוד הבנייה, הגורמים האחראים לכך, ובראשם משרד הבינוי, לא נדרשו זה שנים למסור דוח על פעולותיהם בנושא. נוסף על כך, הקצאת כוח האדם לעדכון המפרט אינה מספקת, ולוח הזמנים שמשרד הביטחון קבע לעצמו לסיום העדכון אינו מיושם - מכיוון שמשרדי הממשלה אינם מקצים תקציב לקידום נושא זה. בשל כל אלה תהליך העדכון מתקדם בעצלתיים, והאחריות לכך היא בראש ובראשונה של משרד הבינוי, שבדרך פעולתו בעניין זה יש לראות כשל חמור.

ליקויים בהקמת מערך הבקרה על תכן המבנים ועל ביצועו

ליקויים בהיערכות הארגונית

ביוני 2007 התקיים דיון במשרד הפנים בראשות מנהל מינהל התכנון דאז, מנהלי אגפים במינהל התכנון ויועצים חיצוניים, כדי לגבש את דרך ההתמודדות של משרד הפנים עם המשימות שהטילה עליו הממשלה בהחלטה 964: הקמת מכוני בקרה; גיבוש הליכי רישוי בנייה (מקוונים) אמינים, שקופים וקצובים בזמן; הנגשת מידע באינטרנט בנוגע לתחום הבנייה. בסיכום הדיון הוחלט על הקמת ועדת היגוי עליונה שתרכז את קידום המשימות. כן סוכם שוועדת ההיגוי העליונה תמנה צוותי היגוי שיפעלו להשלמת שלוש המשימות האמורות, ותרכז את עבודתם של הצוותים. בכינוס הראשון של ועדת ההיגוי העליונה, שהתקיים באוקטובר 2007, קבע יו"ר הוועדה²² כי היא תתכנס אחת לחודשיים, כדי לעקוב אחר התקדמות הטיפול של הצוותים במשימות שהוטלו עליהם, להחליט בנוגע להצעות שמעלים הצוותים ולהכריע בסוגיות שיש לגביהן מחלוקת בין חברי הצוותים. עוד הוחלט כי צוותי ההיגוי יתכנסו אחת לחודש.

הביקורת העלתה כי ועדת ההיגוי העליונה לא הקפידה להתכנס אחת לחודשיים, וכי הפער בין שתי ישיבותיה האחרונות היה כשישה חודשים - האחת התכנסה ביוני 2010 והאחרת בפברואר 2011.

22 יו"ר ועדת ההיגוי העליונה באותו מועד היה ראש מינהל התכנון במשרד הפנים.

לדעת משרד מבקר המדינה, באי-קיום ישיבות ועדת ההיגוי העליונה בתדירות שנקבעה היה כדי לעכב את הפעילות של צוותי ההיגוי ולגרום לאי-עמידתם בלוחות הזמנים שנקבעו, מאחר שהצוותים לא יכלו לקבל הכוונה בנושאים שבמחלוקת ולהחליט לגביהם. זאת ועוד, לאחר שהפסיקה הוועדה להתכנס בפברואר 2011, לא הכין יו"ר הוועדה סיכום של פעילותה, כנדרש בתקנון שירות המדינה (תקשי"ר)²³. עקב כך לא היה ניתן לפקח על מידת הביצוע של המשימות שהוטלו על הוועדה ולהחליט לגבי הצעדים הנדרשים להשלמת המשימות.

משרד הפנים ציין בתשובתו מדצמבר 2014 כי בשנת 2011 החליט מנהל אגף הבנייה, ששימש גם יו"ר ועדת ההיגוי העליונה, על שינוי שיטת העבודה והקים במקום ועדת ההיגוי העליונה צוות חשיבה, שיתכנס מדי פעם בפעם כדי לדון במהלכים שיש לבצע עקב הרפורמה בחוק התכנון והבנייה. כמו כן, לאחר אישור תיקון 101 מוטלת משימת יישום התיקון והמעקב בעניין זה על מינהל התכנון, ולכן אין עוד צורך בוועדת ההיגוי.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי החלטת מנהל אגף הבנייה להקים צוות חשיבה במקום ועדת ההיגוי לא הובאה לפני ועדת ההיגוי העליונה ולא קיבלה ביטוי בפרוטוקולים שלה. זאת ועוד, לא נמצאו באגף הבנייה פרוטוקולים או מסמכים אחרים המפרטים בנוגע לישיבות צוות החשיבה וגם לא מסמכי סיכום של פעילותו. דרך פעולתו של אגף הבנייה בנושא זה מונעת מעקב אחר פעילות הוועדות והצוותים שהקים ומנוגדת לכללי המינהל התקין.

עיתובים בהקמת אגף הבנייה במינהל התכנון: בהחלטה 1169 נקבע כי משרד הפנים יקים את אגף רישוי הבנייה במינהל התכנון. האגף, שבראשו יעמוד מנהל אגף בכיר, יהיה אחראי ליישום החלטה 964, ויוקצה לו תקן לארבע משרות.

1. על אף האמור הקים מינהל התכנון את אגף הבנייה רק בתחילת שנת 2009, ואייש בו רק את המשרות האלה: מנהל אגף הבנייה, מנהל אגף רישוי הבנייה, רכזת לשכה ויועץ משפטי. תקן היועץ המשפטי לא אויש בפועל, אלא הועבר ללשכה המשפטית במשרד הפנים.

2. בשנת 2010 אישרו נציבות שירות המדינה ואגף התקציבים במשרד האוצר תוספת של שבע משרות לתקן אגף הבנייה, לצורך ביצוע המשימות שהוטלו עליו. כמו כן אושרה לאגף למטרה זו התקשרות במיקור-חוץ. ואולם עד סוף שנת 2012 אייש מינהל התכנון רק שתיים משבע המשרות האמורות. עקב כך ביצע למעשה אגף הבנייה את משימותיו עד מועד זה באמצעות יועצים חיצוניים שהועסקו במיקור-חוץ.

23 פרק 64.1 לתקנון שירות המדינה קובע את סדרי הניהול של ועדות בשירות המדינה וכן את דרכי מינוין, את סדרי פעולתן ואת מערכת הדוחות שעליהן להגיש.

3.

עקב האמור לעיל לא היה באגף גורם מקצועי שירכז את ביצוע המשימות שהוטלו עליו, והדבר גרם לעיכובים בביצוע. נוסף על כך, בהחלטה 964 נקבע שהקמת מכוני הבקרה היא משימת הליכה שהוטלה על משרד הפנים, ואולם מינהל התכנון איש את תפקיד מנהל אגף מכוני בקרה רק באוגוסט 2013²⁴, ואילו שני תפקידי מנהלי התחומים של האגף עדיין לא אושרו.

היעדר רציפות ניהולית-מקצועית: בנובמבר 2006 גיבש משרד הבינוי, בהתבסס על המלצות ועדת זילר ודוח ועדת ההיגוי הממשלתית, נוהל מכוני בקרה, שבו נקבעו כללים לפיקוח על מבנים הנבנים במסגרת פרויקטים של משרד הבינוי. בעקבות החלטה 964 הוטלה המשימה של הקמת מכוני הבקרה על משרד הפנים, ועקב כך הפסיק משרד הבינוי את הטיפול בנושא והתמקד בהכנת קוד הבנייה. באוקטובר 2007 מינתה ועדת ההיגוי העליונה צוות היגוי מכוני בקרה שמשימתו הייתה לקבוע את נוהלי העבודה של מכוני הבקרה ואת אופן הפעלתם. צוות היגוי מכוני הבקרה אימץ את נוהל מכוני הבקרה שגיבש משרד הבינוי.

מהמסמכים שנמסרו למשרד מבקר המדינה עולה כי כעבור כשנתיים, בשנת 2009, המועד שבו היה על משרד הפנים לסיים את ההקמה של מערך הבקרה על תכן המבנה וביצועו על פי החלטה 1169, הוא החליט לבחון מחדש את אימוץ נוהל מכוני הבקרה של משרד הבינוי. ההחלטה על הבחינה מחדש התקבלה בעקבות החלטתו של מנהל אגף הבנייה כי גישת הבקרה המבוססת על הנוהל שקבע משרד הבינוי, שאותה אימץ קודם לכן, אינה מתאימה מאחר שפותחה "ללא קשר לבקרה על ידי גורמים אחרים וללא קשר לתהליך הרישוי וההיתר של הבניין".

עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2014, גיבש אגף רגולציה לגבי מכוני הבקרה את הנהלים האלה: "תפעול המכון - הגדרת תפקידים וסמכויות"; "בקרת תכן - בשלב הרישוי"; "בקרת ביצוע - משלב ההיתר ועד תעודת הגמר"; "הסמכת בקרים"; "תשתית ומחשוב"; "אבטחת איכות - שימור ידע וכשירות"; "מסמכי הבקרה"; "נוהל השגה"; "ממשק מכון בקרה וגורמים מאשרים". ואולם במועד זה טרם הושלמה הקמת מערך הבקרה על כל מרכיביו, כמצוין לעיל בפרק "יישום דוח ועדת זילר - תמונת המצב באוקטובר 2014".

פירוק אגף הבנייה והכפפת עובדיו לאגף רגולציה: במסגרת ההיערכות ליישום תיקון 101 והעברת סמכויות לוועדות המקומיות, ביקש מינהל התכנון מנציבות שירות המדינה בספטמבר 2013 לפרק את אגף הבנייה ולהכפיף את מנהלי האגפים שלו לאגף רגולציה - אגף חדש שיוקם על פי תיקון 101. אגף רגולציה יכלול את אגף מכוני בקרה, שיהיה אחראי לשני תחומים: אישור הקמת מכוני בקרה ומדידת ביצועי המכונים.

על מינהל התכנון להשלים את גיוס שני מנהלי התחומים באגף מכוני הבקרה בהקדם האפשרי, כדי לעמוד בתאריך היעד שנקבע בתיקון 101 להפעלה של מכוני הבקרה - ינואר 2016, ולמנוע עיכוב נוסף בהקמתם.

משרד הפנים ציין בתשובתו כי נתקל בקושי באיוש המשרות באגף הבנייה בשל החסמים שהציבה נציבות שירות המדינה בפני פרסום מכרזים לאיוש המשרות, חסמים שאף התרבו עקב עצירת הליך החקיקה לרפורמה בחוק התכנון והבנייה בשנת 2011. עם חידוש הליך התיקון של חוק התכנון

24 בתחילה היה מנהל אגף מכוני בקרה כפוף לאגף הבנייה במינהל התכנון ונקרא "מנהל אגף תכן בנייה"; בספטמבר 2013 הוכפף אגף תכן בנייה לאגף רגולציה, ומאז נקרא מנהלו - מנהל אגף מכוני בקרה.

והבנייה בשנת 2013, בחנה נציבות שירות המדינה מחדש את איוש המשרות על פי התקן שנקבע. עוד מסר משרד הפנים כי עד דצמבר 2014 אוישו ארבע משרות באגף לרגולציה, ופורסמו מכרזים לאיוש שתי המשרות של מנהלי התחומים באגף מכוני בקרה. לדברי משרד הפנים, תהליך איוש שתי המשרות צפוי להימשך כמה חודשים.

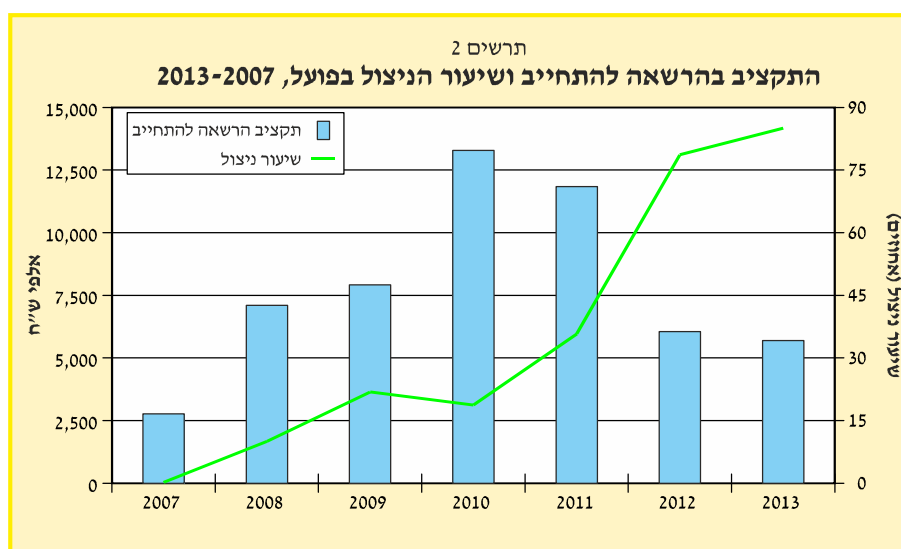
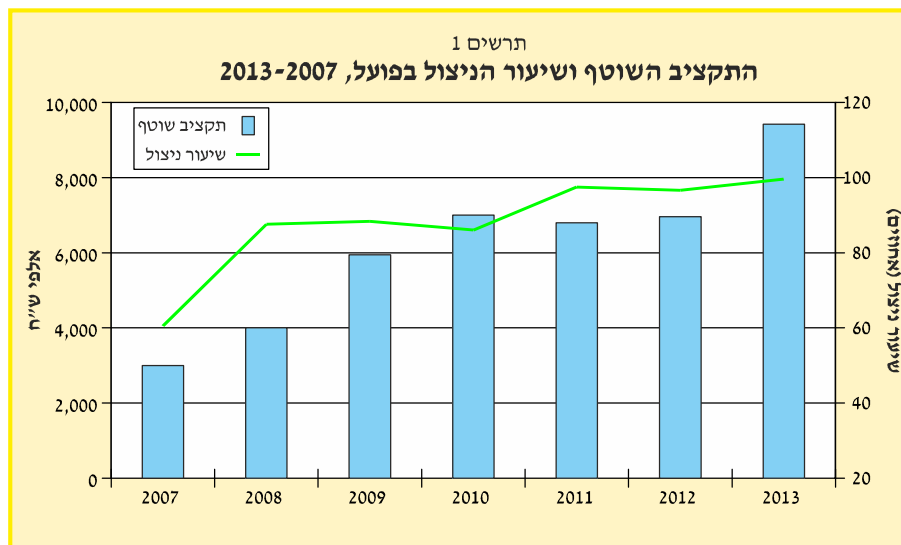
לדעת משרד מבקר המדינה, תשובת משרד הפנים בנושא גיוס כוח האדם הדרוש לביצוע משימותיו על פי החלטות ממשלה 964 מדצמבר 2006 ו-963 מנובמבר 2009, ממחישה את הצורך בגורם מתכלל שיפעל להסרת החסמים העומדים בפני ביצוע המשימות המוטלות על המשרדים הנוגעים בדבר, לתיאום בין-משרדי הדוק ולפיקוח על הביצוע הכולל של החלטות הממשלה.

אי-ניצול התקציב ליישום ההמלצות

בהחלטה 1169 תקצבה הממשלה את משרד הפנים בסכום של 23.5 מיליון ש"ח, 3.5 מיליון ש"ח מסכום זה יועדו לשנת 2007 ו-6.5 מיליון ש"ח - לשנת 2008. על פי ההחלטה יבחן מנכ"ל משרד ראש הממשלה ביולי 2008 את עמידת משרד הפנים בתכנית העבודה ליישום המשימות שהוטלו עליו בהחלטה האמורה, יקבע, בתיאום עם משרד האוצר ומשרד הפנים, את המשאבים הנדרשים למשרד הפנים להשלמת מטלות אלה ויגיש את בקשתו להקצאת המשאבים האמורים לאישור הממשלה.

בשנת 2007 הותקנה תקנה תקציבית חדשה בשם "יישום דו"ח זילר - החלטת ממשלה מספר 1169". תקציב תקנה זו לשנת 2007 היה 2.77 מיליון ש"ח בתקציב השוטף ו-3 מיליון ש"ח בהרשאה להתחייב²⁵. את עיקר הסכום הקצה משרד הפנים למימון שירותי ייעוץ הנדסי ומשפטי לקידום המשימות. התרשימים שלהלן מציגים את הסכומים שהקצה משרד הפנים, על פי תקנה זו, בתקציב השוטף ובהרשאה להתחייב לשנים 2007-2013, לעומת ניצול התקציב בפועל בשנים אלה:

25 על פי סעיף 6(א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, "הממשלה רשאית להתחייב בשנת כספים פלונית בגבולות הסכומים הנקובים בהרשאה להתחייב בתכניות שבחוק התקציב השנתי לאותה שנה". תקציב זה משמש לחתימת הסכמי אספקת שירותים ארוכי טווח (לתקופה של יותר משנה).



מהתרשימים עולה כי בשנים 2011-2008 היה שיעור הניצול של התקציב בהרשאה להתחייב גבוה - בין 88% ל-98%. לעומת זאת, שיעור ניצול התקציב השוטף באותה התקופה היה נמוך - בין 10% ל-36%. הדבר מצביע על כך שאגף הבנייה במינהל התכנון אמנם חתם על התקשרויות ארוכות טווח להעסקת יועצים חיצוניים, אולם לא מימש אותן בשנים האמורות באופן מיטבי לקידום המשימות שנקבעו בהחלטות הממשלה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי עליו לגבש תכנית סדורה לניהול התקשרויות ארוכות טווח להעסקת יועצים חיצוניים, ובכלל זה לקבוע סדרי עדיפויות ברורים בנוגע לחתימה על הסכמי התקשרויות כאלה. על משרד הפנים לגבש תכנית כאמור כדי לנצל באופן מיטבי את התקציב לביצוע המשימות המוטלות עליו, על פי לוח הזמנים שנקבע בהחלטות הממשלה ושקבע משרד הפנים לעצמו.

ליקויים בביצוע ניסוי להפעלת מכוני בקרה

ועדת ההיגוי הממשלתית המליצה בדוח שלה משנת 2005 על ביצוע ניסוי להפעלת מכוני בקרה (להלן - הניסוי), בתוך חצי שנה מיום פרסום הדוח, במטרה לבחון את ישימות תהליך הבקרה.

נמצא כי רק ביוני 2010, באיחור של כחמש שנים, הוחל בביצוע הניסוי, זאת נוכח העיכובים הרבים בגיבוש המתכונת להפעלת מכוני הבקרה. הועלה כי הניסוי נכשל בשל מחסור בכוח אדם להפעלתו, וכן בשל היעדר מוכנות ארגונית ותקציבית למסירת המידע הדרוש למשתתפים בו (ועדות מקומיות ויזמים). שנה לאחר מכן, ביוני 2011, אישר אגף התקציבים במשרד האוצר תקציב ייעודי לביצוע הניסוי, בדגש על היערכות מערכות המחשוב וגיוס כוח אדם זמני לכך.

היקפו של הניסוי: אגף הבנייה החליט לבחון את הפעלת מכוני הבקרה בשני שלבים: בשלב הראשון ייבחן שילוב מכוני הבקרה בתהליך הרישוי; ובשלב השני, שיתבצע לאחר השלמת הקמתה של מערכת רישוי זמין²⁶, ייבחן תהליך הרישוי המקוון.

אגף הבנייה קבע שהניסוי יימשך שנה, ובמסגרתו יטופלו כ-130 בקשות להיתר המצויות בשלבים שונים של ביצוע. נוסף על כך ייבחנו חמישה פרויקטים שתיעשה לגביהם בקרה מלאה על כל תהליך הרישוי, שתימשך אף לאחר המועד הרשמי של סיום הניסוי.

בינואר 2014 החליט אגף הבנייה לכלול בניסוי גם את הטמעת הרפורמה בחוק התכנון והבנייה (על פי תיקון 101) ואת הדרכת הציבור נוכח הרפורמה. האגף החליט על ביצוע הניסוי ב-20 ועדות מקומיות עד סוף אוגוסט 2014 וב-40 ועדות מקומיות עד סוף שנת 2014. אגף הבנייה קבע יעד, ולפיו יש להגיע ליישום מלא של הניסוי ב-125 הוועדות המקומיות עד ינואר 2016.

הבדיקה העלתה כי עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 2014, בוצע הניסוי ב-17 ועדות מקומיות בלבד, וכי עד סוף שנת 2014 אין כוונה לבצע בוועדות מקומיות אחרות, בשל מחסור ביועצים המלווים אותו. עוד עלה כי לא נקבע תאריך יעד לסיום הניסוי, והוא צפוי להימשך עד להפעלת מכוני הבקרה בינואר 2016, על פי הוראות תיקון 101.

עוד עלה כי מספר התיקים שנבדקו עד אוגוסט 2014 במסגרת הניסוי היה כ-100 בלבד, אף שלפי היעד שנקבע היה צריך לבדוק עד מועד זה כ-130 תיקים²⁷. יצוין כי שום תיק לא היה של פרויקט בנייה שנבדק במשך כל שלבי הליך הרישוי.

26 מערכת רישוי זמין היא מערכת ממוחשבת לרישוי הבנייה, שתאפשר בקרה על הליך הרישוי ויצירת הליכי רישוי אמינים, שקופים וקצובים בזמן.

27 אגף הבנייה במינהל התכנון קבע את יעדי הניסוי ב"נוהל עקרונות הפיילוט" מיוני 2011.

השתתפות הוועדות המקומיות בניסוי: הסכמת הצוות המקצועי של ועדה מקומית, ובראשו מהנדס הוועדה, להשתתף בניסוי היא תנאי להשתתפות הוועדה בו. אגף הבנייה פנה לכמה ועדות מקומיות וביקש שישתתפו בניסוי. מהמסמכים עולה שחלק מהן סירבו. לדוגמה, באוגוסט 2010 פנה מנהל אגף הבנייה, בפעם השנייה, למהנדס העיר חיפה וביקש שהוועדה המקומית חיפה תשתתף בניסוי כנציגת הרשויות המקומיות הגדולות. ואולם הוועדה המקומית חיפה לא נענתה לפנייה.

עיריית חיפה ציינה בתשובתה כי פנתה מיזמתה לאגף הבנייה במינהל התכנון כדי להשתתף בניסוי ואף הקצתה לכך משאבים רבים. אך נוכח מחלוקת מקצועיות בין נציג העירייה לנציגי משרד הפנים, ומכיוון שמשרד הפנים קידם את הניסוי באופן שאינו תכליתי ויעיל, היא לא מצאה טעם להמשיך להשתתף בו.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שאגף הבנייה יקיים כנסי הסברה לוועדות המקומיות שנבחרו להשתלב בניסוי, שבהם תובהר חשיבותו ליישול תהליכי הבנייה ולהבטחת איכותה, והחשיבות של השתתפותן בו כמייצגות של כלל הוועדות. הסברה כזאת יכולה לרכז את התנגדותן של הוועדות המקומיות להשתתף בניסוי ולהניע אותן לדיווח על חסמים המונעים מהן להשתתף בו. ראוי שאגף הבנייה ישלב בהסברה גם את מרכז השלטון המקומי. מהלך כזה עשוי להבהיר לוועדות המקומיות את החשיבות שבבחינת תהליך הרישוי באמצעות מכוני הבקרה, תהליך שמנהל אגף הבנייה הגדיר "מהלך מכונן בעל השפעה על עתיד הרישוי והבנייה במדינת ישראל".

בתשובת משרד הפנים מדצמבר 2014 צוין כי אגף הבנייה ביצע בשנת 2010 פעולות הסברה בקרב כל הרשויות המשתתפות בניסוי, לרבות "פגישות פרטניות עם המובילים בכל ועדה המשתתפת בפילוט". עוד צוין משרד הפנים בתשובתו כי כיום, בשלב ההטמעה המעשי, מתקיים בנוגע לכל ועדה המשתתפת בניסוי הליך מסודר, הכולל פגישות התנעה, הדרכות וליווי מקצועי.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי אין די בביצוע הסברה בקרב הרשויות המשתתפות בניסוי, אלא יש לבצע הסברה בקרב כל הוועדות המקומיות, ובכללן ועדות המסרבות להשתתף בניסוי. הסברה כזאת תסייע כאמור לרכז את התנגדותן של הוועדות להשתתף בניסוי ותניע אותן להציף חסמים המונעים מהן להשתתף בו.

השתתפות עורכי הבקשות בניסוי: על פי הכללים שנקבעו לגבי הניסוי, הפרויקטים שייבחנו בו ייבחרו על פי המלצת מהנדס הוועדה המקומית. הכללת פרויקט בניסוי מותנית בהסכמת עורך הבקשה להגיש בקשה להיתר בהליך מקביל - הן במסגרת הליך הרישוי הקיים והן במסגרת הניסוי. מנהלי הניסוי דיווחו על קושי לצרף אליו פרויקטים. לדוגמה, בשיבה מאוגוסט 2013 הדגישה סגנית למנהלת מנהל התכנון לרגולציה ברישוי ובנייה את "הצורך הדחוף בגיוס פרויקטים חדשים", נוכח מספר הפרויקטים הקטן שנכללו בניסוי עד אז.

עוד עלה כי צוות המדמה מכון בקרה²⁸ שפעל במסגרת הניסוי דיווח על חוסר שיתוף פעולה של מהנדסים, מנהלי עבודה וקבלנים בתהליך הבקרה שבוצע בשלבים השונים של הבנייה. לדוגמה, בשיבת הצוות המדמה מפברואר 2013 דיווח אחד מחבריו על "בעיות שיתוף פעולה" של עורך הבקשה בפרויקט ח-800 בחולון.

28 צוות פנימי שמדמה מכון בקרה פעיל על כלל עובדיו המקצועיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוסף על ההסברה בקרב הוועדות המקומיות, על משרד הפנים לפעול ליצירת שיתוף פעולה עם משרד הבינוי ומשרדי ממשלה אחרים אשר מובילים פרויקטים של בנייה למגורים, בניית מוסדות ציבור והקמת תשתיות בכל רחבי המדינה - כל זאת כדי שבמכרזים שגופים אלה מפרסמים תיכלל חובתם של בעלי המקצוע המעורבים בתהליך הבנייה להשתתף בניסוי. כך יוכל אגף הבנייה להגדיל את המספר והמגוון של הפרויקטים שישתתפו בניסוי ולהרחיב את הפריסה הגאוגרפית שלהם.

משרד הפנים ציין בתשובתו מדצמבר 2014 כי הוא אינו יכול לחייב משרדי ממשלה אחרים להשתתף בניסוי, וכי הכלי היחיד העומד לרשותו בעניין זה הוא ההסברה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי שיתוף פעולה בין-משרדי הוא תנאי יסודי לעבודת מטה יעילה ואפקטיבית. מצופה ממשרדי הממשלה להנהיג הסדרי תיאום ביניהם, בייחוד כאשר הם חולקים אחריות לאותו נושא, כדי להשיג את המטרה המשותפת.

הכשרת בקרים ופעילות מכוני הבקרה

ליקויים בהיערכות להכשרה מקצועית של בקרים: עם הקמת של אגף הבנייה פנה האגף למוסדות אקדמיים, דוגמת הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל ואוניברסיטת בן-גוריון בנגב, וביקש מהם לפתוח תכנית לימודים לתואר ראשון ותואר שני במקצוע בקרי בניין. ואולם המוסדות השיבו כי לא יפעלו לפתיחת תכנית לימודים במקצוע זה, עקב היעדר הסדרה שלו בחוק.

בשל הצורך בהכשרה מקצועית של בקרים בפרק זמן קצר ועקב היעדר הניסיון בתחום התמחות זה בארץ, הוחלט להסתייע בניסיון הרב שקיים בעולם. בשנת 2012 חתם אגף הבנייה על הסכם שיתוף פעולה לחמש שנים עם האיגוד המלכותי הבריטי לבקרים מוסמכים²⁹. בהסכם נקבע כי האיגוד המלכותי הבריטי יפתח קורס להכשרת בקרים שייועד למהנדסים ולאדריכלים בכירים בעלי ניסיון רב. מבנה הקורס והליך ההכשרה נקבעו בשיתוף מומחה מהאקדמיה בישראל, כדי לבצע את ההתאמות הנדרשות בין תכנית הלימודים הבין-לאומית ותכנית ההכשרה המקצועית של האיגוד המלכותי הבריטי ובין החקיקה ודרישות האקדמיה בתחום זה בישראל.

עד מועד סיום הביקורת קיים אגף הבנייה שלושה קורסים להכשרת בקרים, שבהם הוכשרו כ-80 בקרים. בכוונתו של האגף לפתוח בסוף שנת 2014 ובשנת 2015 קורסים במתכונת מורחבת יותר, שייועדו למהנדסים ולאדריכלים בעלי ניסיון מועט וכן להנדסאים.

לקראת כניסת תיקון 101 לתוקף הציב אגף הבנייה יעד - הכשרת כ-160 בקרים שיאיישו את מכוני הבקרה הראשונים שיוקמו בינואר 2016. הערכת האגף הייתה שבטווח הארוך, לאחר פריסת מכוני הבקרה ברחבי הארץ, יידרשו למעריך הבקרה כ-600 בעלי מקצוע.

לאחר אישור תיקון 101, במרץ 2014, החל אגף רגולציה לבחון את האפשרות לתמוך בתכניות לימוד אקדמיות להכשרת בקרים, כדי לעודד מוסדות אקדמיים לפתוח תכניות כאלה.

הביקורת העלתה כי אגף רגולציה עדיין לא גיבש - בשיתוף האקדמיה, המועצה להשכלה גבוהה ומשרדי הממשלה הנוגעים בדבר - תכנית הכשרה סדורה וארוכת טווח שתספק את צורכי מערך הבקרה בכוח אדם בעתיד ותבטיח יצירת מערך בקרה מקצועי המסוגל להתמודד עם היקף הבנייה בארץ ולהבטיח את האיכות והבטיחות של המבנים והמקומות המשמשים את הציבור. על משרד הפנים לפעול לגיבוש תכנית הכשרה כאמור.

קביעת סדרי בקרה על פעילות מכוני הבקרה : דוח ועדת ההיגוי משנת 2005 קבע כי "תנאי הכרחי לבקרה כאמור הוא כי כל מי שיעסוק בכך - רשויות מקומיות, מכוני בקרה - יוכשר ויוסמך ע"י רשות לאומית עניינית ויפעל בדיוק לפי אותה מתכונת, שתהיה גלויה וידועה לכל". בתיקון 101 נקבעו שני מנגנוני בקרה על פעילות מכוני הבקרה: האחד - באמצעות הרשות הלאומית להסמכת מעבדות, והאחר - באמצעות מנגנון פיקוח שיוקם במשרד הפנים.

הביקורת העלתה כי משרד הפנים הסדיר את מעמדה של הרשות להסמכת מעבדות בתיקון 101, ובכלל זה העניק לה סמכויות פיקוח על מכוני הבקרה שיוקמו. לעומת זאת, משרד הכלכלה עדיין לא פעל לתיקון חוק הרשות הלאומית להסמכת מעבדות, התשנ"ז-1997, כדי שיהיה אפשר להעניק על פיו לרשות הלאומית להסמכת מעבדות סמכויות פיקוח על המכונים האמורים. יצוין כי פעולת חקיקה כזאת נמשכת בדרך כלל כמה חודשים.

עוד עלה כי במועד סיום הביקורת הסתיימו רק השלבים הראשוניים של הכנת המכרז לאיוש תפקיד מנהל תחום אישור מכוני בקרה באגף רגולציה. הליך האיוש של תפקיד כזה נמשך גם הוא בדרך כלל כמה חודשים.

לדעת משרד מבקר המדינה, העיכובים באיוש משרת מנהל תחום אישור מכוני בקרה במשרד הפנים עלולים לגרום לאי-עמידה בלוח הזמנים להפעלת מכוני הבקרה שנקבע בחוק, ינואר 2016. על משרד הפנים לפעול להשלמת תהליך האיוש של משרה זו, כדי שיהיה אפשר לעמוד בלוח הזמנים שנקבע בחוק.

מערכת רישוי זמין

ליקויים בהקמת מערכת רישוי זמין : בישיבת היחידה לתיאום תקנות מאוגוסט 2007, בהשתתפות ראש מינהל התכנון, הוחלט לבחור באגף ממשל זמין במשרד האוצר³⁰ כספק מערכת המחשוב של "רשת הבנייה הישראלית". מערכת המחשוב תתבסס על תשתית אינטרנט, ויהיו בה שני מרכיבים: מערכת מקוונת להגשת היתרי בנייה ולטיפול בהם (מערכת רישוי זמין) ואתר שיהיה בו מידע בנושא הבנייה.

לאחר שהיחידה לתיאום תקנות קיימה כמה פגישות עם צוות מאגף ממשל זמין (להלן - צוות ממשל זמין), פירט אגף זה בישיבה שהתקיימה באוקטובר 2007 את אומדן העלות של הקמת המערכת ואת משך הזמן שיידרש לסיום כל שלב בהקמה. לפי הפירוט תימשך הקמת אתר המידע כשבועה חודשים (דהיינו עד מאי 2008), בעלות מוערכת של כחצי מיליון ש"ח, והשלב הראשון בפיתוח מערכת רישוי זמין יימשך שנה עד שנה וחצי (דהיינו יסתיים לכל המאוחר באפריל 2009), בעלות מוערכת של כשני מיליון ש"ח. בינואר 2009 הציג צוות ממשל זמין תכנית עבודה מעודכנת ולוח זמנים

30 אגף ממשל זמין כפוף לאגף חשב הכללי במשרד האוצר ואמון על הקמת תשתית טכנולוגית להעברת שירותי ממשל לאינטרנט.

להקמת מערכת רישוי זמין, ולפיהם תידחה השלמת שני שלבי הפיתוח האחרים של המערכת ביותר משנה, כלומר עד יוני 2010, ועלותם המוערכת תסתכם בכשני מיליון ש"ח.

על פי המסמכים שנמסרו למשרד מבקר המדינה, נעשתה באוגוסט 2009, כארבעה חודשים לאחר המועד שנקבע לסיום הפיתוח של מערכת רישוי זמין, הדמיה בנוגע למערכת. בהדמיה עלו פערים הן בנוגע ללוח הזמנים והן בנוגע לרמת האיכות שהתחייב לה אגף ממשל זמין.

בדצמבר 2010 הציג אגף ממשל זמין לוח זמנים חדש, ולפיו יחול עיכוב נוסף של קרוב לשנה בפיתוח המערכת, ועקב כך החליט סגן החשב הכללי לטכנולוגיה במשרד האוצר להקפיא את פעילות צוות ממשל זמין. רק ביוני 2011 הושגו הסכמות לגבי המשך ההתקשרות בין אגף ממשל זמין למשרד הפנים. בנובמבר 2011, כארבע שנים לאחר שנקבעה מסגרת הפיתוח של המערכת, הוקם צוות היגוי שהיו שותפים לו צוות ממשל זמין ונציגי אגף הבנייה, כדי לאפיין מחדש את מרכיביה של מערכת רישוי זמין.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי הכשל בעמידה ביעדים הנוגעים לפיתוח המערכת והצורך באפיונה מחדש לאחר שעברו כארבע שנים מבחירת אגף ממשל זמין לספק שלה, הם תוצאה של דרך פעולה בלתי תקינה בהתקשרות לפיתוח המערכת - שנעשתה ללא אפיון המערכת על ידי מנתח מערכות שיגדיר את תכולת הפיתוח, ללא קביעת לוח זמנים מסודר ואבני דרך, ללא קיום מכרז לבחירת הספק המתאים במחיר המיטבי וללא כריתת חוזה שבו ייקבעו חובות הצדדים.

בנובמבר 2012, כשנה לאחר שנקבע שיש צורך באפיון חדש של המערכת, הגיש צוות ממשל זמין תכנית עבודה חדשה שכללה שלושה שלבים: השלב הראשון - השלמת פיתוח שיאפשר טיפול בהליך הרישוי במלואו, עד מתן היתר הבנייה. פיתוח שלב זה יושלם עד דצמבר 2012, והפעלה ניסיונית שלו תיעשה בשש רשויות מקומיות בפברואר 2013; השלב השני - פיתוח שיאפשר לטפל בשלב ביצוע הבנייה. פיתוח שלב זה יושלם עד אפריל 2013; והשלב השלישי - פיתוח שיאפשר ביצוע הליכי רישוי מקוצרים והליכים משלימים. בתכנית העבודה הציג צוות ממשל זמין גם את העלות התקציבית המתוכננת של הקמת המערכת לשנים 2013 עד 2015 - כ-15 מיליון ש"ח. עד סוף שנת 2012 הושקעו בפיתוח מערכת רישוי זמין כשישה מיליון ש"ח, אף שכאמור עלות הפיתוח הייתה צפויה להיות על פי התכנון המקורי שני מיליון ש"ח. מדובר אפוא בעלות הגבוהה פי עשרה מהעלות על פי התכנון המקורי.

הביקורת העלתה כי בפיתוח המערכת הייתה חריגה מלוחות הזמנים שנקבעו בתכנית העבודה: באפריל 2013 הסתיים הפיתוח של חלק מהשלב הראשון בלבד - שלב בקשת המידע; כמו כן, אף שנקבע שהשלב הראשון יכלול הפעלה ניסיונית של המערכת בשש רשויות מקומיות, הופעלה המערכת עד מאי 2013 רק בוועדה המקומית חולון, ונבדק במסגרתה רק שלב בקשת המידע.

לדעת משרד מבקר המדינה, מדובר בחריגה ניכרת מלוחות הזמנים ומהתקציב, וכן באי-השגת היעדים שנקבעו. התפוקות שהושגו בפיתוח המערכת מצביעות על תכנון לקוי של הפרויקט, בקרה לקויה על שלבי ביצועו והצבת יעדים שהתבררו כלא ריאליים. בשל כל אלה עולה חשש שמשרד הפנים לא יהיה מוכן בינואר 2016 להפעלת המערכת, כפי שנקבע בתיקון 101.

המישק בין מערכת רישוי זמין למערכת תכנון זמין: בפגישה שקיים ראש מינהל התכנון עם היחידה לתיאום תקנות במינהל התכנון במרץ 2007, הדגיש ראש מינהל

התכנון את החשיבות שביצירת מישק בין מערכת רישוי זמין למערכת תכנון זמין³¹, שאותה פיתח באותה התקופה אגף מערכות מידע במשרד הפנים.

הביקורת העלתה כי צוות ההיגוי שהוקם באוקטובר 2007 לפיתוח מערכת רישוי זמין עבד בשיתוף פעולה עם צוות ממשל זמין, אך ללא שיתוף פעולה עם אגף מערכות מידע במשרד הפנים. בשל אי-שיתוף פעולה זה פותחו מערכות תכנון זמין ורישוי זמין בנפרד ולא על בסיס מידע משותף, דבר שפגע ביכולת ליצור מישק ביניהן עם השלמת פיתוחן.

משרד הפנים ציין בתשובתו כי לא פותח מישק בין שתי המערכות האמורות, מאחר שהייעוד שלהן שונה: מערכת תכנון זמין פותחה כדי ליצור מבנה אחיד של תכניות, ואילו מערכת רישוי זמין פותחה לשם ניהול התהליכי הרישוי בוועדות המקומיות. עם זאת ציין משרד הפנים כי בשנת 2011 הקים מינהל התכנון בו צוות חשיבה בנוגע ליצירת מישק בין שתי המערכות.

לדעת משרד מבקר המדינה, ההתעלמות בעת פיתוח מערכת רישוי זמין מהצורך ליצור מישק בינה ובין מערכת תכנון זמין, פגע ביכולתה של מערכת רישוי זמין לייצל ולקצר את תהליך הרישוי וכן גרם לעלויות יתר ולבזבז משאבים.

ייחוד פעולות והסדרת כשירויות בתחום הבנייה

ה ר ק ע ה נ ו ר מ ט י ב י : תקנות המהנדסים והאדריכלים (רישוי וייחוד פעולות), התשכ"ז-1967, וחוק החשמל, התשי"ד-1954, הם הסדרי החקיקה היחידים הקובעים ייחוד פעולות למהנדס בניין, לאדריכל ולמהנדס חשמל³² שנמצאו כשירים לכך. תנאי הכשירות של בעלי מקצוע אלה קבועים בתקנות ובחוק האמורים.

עם זאת, חלק לא מבוטל של בעלי מקצוע בתחומים התכנוניים-ניהוליים המעורבים בתהליך הבנייה פועלים בלי שבוצעה לגביהם הסדרה חוקית, הכוללת קביעת דרישות בנוגע לכשירותם ומגדירה את תפקידם ואת תחומי אחריותם. עם בעלי מקצוע אלה נמנים בין היתר מפקח צמוד, מנהל פרויקט ויועצים ומתכננים בתחומים שונים, ובהם תחומי הביסוס והאינסטלציה. היעדר דרישת כשירות מבעלי המקצוע בענף הבנייה מקשה את ביצוע הפיקוח, כדי להבטיח את בטיחות הבנייה בישראל.

ועדת זילר המליצה כי כדי להבטיח את בטיחות המבנה יש להקפיד על מעורבותם וכשירותם של כל מתכנני הליבה (האדריכל, מהנדס השלד, יועץ הקרקע, מתכנן החשמל, יועץ המעליות ויועץ הבטיחות) בעת התכנון ובעת ביצוע הפיקוח העליון. כמו כן המליצה ועדת זילר לשתף בעת הביצוע את בעלי המקצוע האלה: מנהל הפרויקט, המפקח הצמוד, המהנדס האחראי לביצוע השלד, מנהל האתר ומנהל העבודה.

31 מערכת תכנון זמין היא מערכת מקוונת להגשת תכניות מתאר מקומיות מפורטות. המערכת, שמשמשת את כל מוסדות התכנון, נועדה להפוך את הליך הגשת תכניות המתאר לאחד, יעיל ושקוף יותר וכן להגביר את זמינות המידע התכנוני ואת איכותו; המערכת מיועדת לקלוט תכניות מתאר ושרטוטים גרפיים, וכן לבצע בדיקות של התכניות והשוואות ביניהן.

32 בסעיף 4 לתוספת הראשונה לתקנות האמורות יוחדו פעולות גם למהנדס רישוי הרשום במדור להנדסה כימית.

ועדת ההיגוי הממשלתית הגיעה למסקנה כי אף שייחוד פעולות יגביל את חופש העיסוק של בעלי המקצוע שצוינו לעיל, הדבר עולה בקנה אחד עם הנאמר בסעיף 4 לחוק יסוד: חופש העיסוק, שכן ההגבלה נעשית לתכלית ראויה - הגברת הבטיחות בענף הבנייה.

כשלים בביצוע החלטות הממשלה: בהחלטה 964 הטילה הממשלה על משרד הכלכלה לקבוע, בתיאום עם משרד הפנים, משרד הבינוי והמשק והגופים האחרים הנוגעים בדבר, את בעלי התפקידים הנחוצים לתכנון ולהקמה של בניין ואת הכשירויות הנדרשות מהם.³³ בהחלטה 1169 קבעה הממשלה כי המשרדים האחראים לביצוע המשימות האמורות יכינו תכניות עבודה מפורטות, הכוללות לוחות זמנים, מדדי תפוקות ופירוט הוצאות, אשר יובאו לאישורו של צוות ההיגוי ליישום בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה.

בביקורת עלה כי משרד הכלכלה לא נערך לביצוע המשימות שהוטלו עליו, לא דרש תקציבים לביצוען וכן לא הכין תכנית עבודה מפורטת, וממילא לא הגיש אותה לאישורו של צוות ההיגוי ליישום. בכך התעלם משרד הכלכלה מהמשימות שהוטלו עליו במסגרת יישום החלטות הממשלה הנוגעות להסדרת הבטיחות והאיכות בענף הבנייה בישראל.

עוד עלה כי המנכ"לים של משרד הכלכלה בתקופה שנבדקה בביקורת זו לא פעלו ליישום החלטות הממשלה; על פי המסמכים שנמסרו למשרד מבקר המדינה התקיים הדיון הראשון בנושא ייחוד פעולות של בעלי המקצוע בענף הבנייה, בהשתתפות מנכ"ל המשרד, רק במאי 2012.

חסמים משפטיים להסדרת ייחוד הפעולות בהנדסה ואדריכלות: מטרת הסדרתו של ייחוד פעולות היא להבטיח שרק בעלי הכשרה מתאימה יוציאו לפועל פעולות הקשורות לתחומי ההנדסה והאדריכלות, ולאפשר שמירה על רמה מקצועית הולמת של העוסקים בתחומים אלה - כל זאת כדי להגן על שלום הציבור ובטיחותו.

מועצת ההנדסה והאדריכלות (להלן - המועצה) הוקמה מכוח חוק המהנדסים והאדריכלים. בראש המועצה עומד שר הכלכלה או מי שהוא מינה לכך. המועצה עוסקת בעיקר בתחומי הרישום, הרישוי והאתיקה המקצועית, וכמו כן קיבלה עליה בעבר לטפל בנושא ייחוד הפעולות של המהנדסים והאדריכלים. במרץ 2007 הועלה בישיבת המועצה הצורך בהסדרת ייחוד פעולות גם להנדסאים ולטכנאים, ואולם היועץ המשפטי של משרד הכלכלה הדגיש כי לא ניתן לקדם את התקנת התקנות בדבר ייחוד פעולות כאמור או בדבר הרחבת ייחוד הפעולות של המהנדסים והאדריכלים, שהן בגדר חקיקה משנית, כל עוד לא מוסדר מעמדם של ההנדסאים בחקיקה ראשית. זאת על פי עמדת משרד המשפטים משנת 1997.

נמצא כי על אף עמדת משרד הכלכלה, המשיכה המועצה בפעילותה להרחבת ייחוד הפעולות של המהנדסים והאדריכלים. בספטמבר 2012 מסר יו"ר המועצה דאז ללשכה המשפטית במשרד הכלכלה את המלצת המועצה לייחוד פעולות לכל תחומי העיסוק בנושא התכנון והבנייה שוועדת זילר ראתה בהם תחומי ליבה. משרד הכלכלה דחה את המלצת המועצה, מכיוון שבאותה עת הושלמה חקיקת חוק ההנדסאים והטכנאים המוסמכים, התשע"ג-2012 (להלן - חוק ההנדסאים והטכנאים), ומסר ליו"ר המועצה כי שר הכלכלה יחליט בעניין ייחוד הפעולות למהנדסים ולהנדסאים רק לאחר שיתיעץ עם ועדה משותפת למועצה ולמועצת ההנדסאים והטכנאים (להלן - הוועדה המשותפת).

33 בהחלטה 963 הטילה הממשלה שוב על משרד הכלכלה לפעול לביצוע שינויים ככל הנדרש בנוגע לייחוד הפעולות ולשמירת הכשירות של עובדים מקצועיים בתחום הבנייה - אדריכלים, מהנדסים, הנדסאים ובעלי מקצוע אחרים.

בביקורת עלה כי אף שעוד בשנת 1997 ידע משרד הכלכלה כי חקיקה ראשית שתסדיר את מעמד ההנדסאים והטכנאים בישראל היא תנאי הכרחי לייחוד פעולות לעוסקים בתחום הבנייה, הוא לא פעל לקידום חקיקה כזאת. רק בנובמבר 2012, בעקבות הצעת חוק שהגיש חבר כנסת מטעמה של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, התקבל חוק ההנדסאים והטכנאים, ובכך הוסר החסם המשפטי לייחוד פעולות כאמור.

עוד עלה כי רק בישיבה שהתקיימה בינואר 2014, בראשות המושנה למנכ"ל משרד הכלכלה, נקבע לוח זמנים לקידום פעולתה של הוועדה המשותפת, וכי רק שבעה חודשים לאחר מכן, ביולי 2014, התכנסה לראשונה ועדה זו. במועד סיום דוח הביקורת, אוקטובר 2014, טרם גובשה הצעה לייחוד פעולות לבעלי תפקידים בתחום התכנון וההקמה של בניינים ולקביעת הכשירויות הנדרשות מהם.

בתגובתו של מי שהיה מנכ"ל משרד הכלכלה בשנים 2009-2013 נמסר כי תפקיד משרד הכלכלה ביישום דוח ועדת זילר היה זניח, וכי המשרד תמך בקידום חוק ההנדסאים והטכנאים, אשר היה הכרחי להסדרת ייחוד הפעולות של העוסקים בתחום הבנייה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ההסדרה של ייחוד פעולות כאמור הוטלה במפורש על משרד הכלכלה, וכי מדובר בהסדרה הכרחית לשיפור איכות הבנייה בישראל. כמו כן, כאמור, חוק ההנדסאים והטכנאים לא קודם על ידי משרד הכלכלה, אלא הועלה כהצעת חוק פרטית.

שימור כשירויות: שימור כשירויות של בעלי מקצוע בענף הבנייה הוא תהליך שיטתי הכולל ריענון, הרחבת הידע ושיפור המיומנויות - כל זאת כדי לוודא שלבעלי המקצוע האמורים יהיה הידע הנדרש לביצוע המשימות המוטלות עליהם.

ועדת ההיגוי הממשלתית המליצה כי שימור כשירויות יהיה תנאי לחידוש הרישיון של בעלי המקצוע בתחום הבנייה. במאי 2010 הוקם צוות משותף למועצה ולאגף הבנייה, והוטל עליו לגבש הצעה בנוגע לשימור כשירויות. במאי 2011 הצטרפו לצוות המשותף נציגי איגוד המהנדסים ואיגוד האדריכלים. באוגוסט 2012 הגיש הצוות המשותף את הצעתו לשימור כשירויות למשרד הכלכלה. בספטמבר 2012 החליטה הלשכה המשפטית של משרד הכלכלה לפעול לתיקון חוק המהנדסים והאדריכלים ותקנות המהנדסים והאדריכלים (תנאים לרישוי), התשס"ח-2007. מטרת התיקון הייתה לקבוע בחוק ובתקנות האמורים מהן הכשירויות שיש לשמור ובאיזה אופן, כדי להיות זכאי לחידוש הרישיון המקצועי.

עד למועד סיום הביקורת לא פעל משרד הכלכלה לתיקון החוק והתקנות, כדי להסדיר את שימור הכשירויות המקצועית של בעלי המקצוע בתחום הבנייה. בכך לא מילא משרד הכלכלה אחר החלטה 963 בנושא.

הלשכה המשפטית במשרד הכלכלה מסרה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2014: "התיקון של שימור כשירויות כרוך בייחוד פעולות גם מבחינה מהותית, לפיכך, יש לקדם את ייחוד הפעולות, ובמסגרתו גם את שימור הכשירויות, כמקשה אחת וכתיקון חקיקה שלם... אנו ננחה את הוועדה המשותפת והצוות המקצועי להגיש המלצות גם בנושא שימור כשירויות... לאחר שיוחלט בקשר לתוכן המוצע של ייחוד הפעולות, הוועדה המשותפת תוכל להגיש את המלצותיה גם בנושא שימור כשירויות".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הכלכלה כי מאחר שייחוד הפעולות של האדריכלים והמהנדסים כבר נקבע בחוק המהנדסים והאדריכלים, אין עוד חסם לקידום ההסדרה של שימור הכשירויות במקצועות אלו. נוסף על כך, העיכובים בהסדרת נושאי ייחוד הפעולות, הכשירויות ושימורן בענף הבנייה מהווים חסם לקידום פרויקט המעגל החכם. על משרד הכלכלה לגבש - בתיאום עם משרד הפנים ומשרד הבינוי, האחראים לביצוע שאר מרכיבי הפרויקט - תכנית עבודה הכוללת לוחות זמנים להסדרת נושא הכשירויות וכן להמשיך בפעולות לקידום החקיקה בעניין זה.

סיכום

ועדת זילר, שהוקמה בעקבות אסון ורסאי במאי 2001, העלתה כשלים חמורים ביותר בעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים את הציבור, אשר נובעים מכשל מערכתי מתמשך בשרשרת שלבי הייצור. ועדת זילר קבעה כי דרוש שינוי מבני ותפיסתי כולל על מנת להחליף את המערך הקיים להבטחת האיכות והבטיחות בענף הבנייה - "המעגל השוטה" - במערך חדש - "המעגל החכם". בהמלצות הליכה של ועדת זילר צוין כי הקמת המעגל החכם צריך שתכלול הכנת קוד בנייה, הקמת מכוני בקרה וקביעת כשירויות בעלי תפקידים בענף הבנייה. ועדת זילר מפרטת בדוח שהגישה ופרסמה בדצמבר 2003 שורה ארוכה של המלצות ליצירת המעגל החכם. בעשור האחרון קיבלה הממשלה החלטות ליישום ההמלצות המפורטות בדוח, הקימה למטרה זו ועדות, מינהלות וצוותי עבודה רבים ולאחרונה אף ביצעה תיקונים בחוק התכנון והבנייה.

ואולם בדיקת הביצוע של המשימות שהטילה הממשלה על משרדיה במסגרת יישום ההמלצות של ועדת זילר מעלה מחדלים מתמשכים בניהול הפרויקט להקמת המערך החדש. עקב כך, במועד סיום הביקורת - 11 שנים לאחר פרסום דוח ועדת זילר - רוב ההמלצות שפורטו בו רחוקות מיישום, ומצב הבקרה ההנדסית הטכנית על תכנון המבנים ובנייתם אינו שונה במידה ניכרת מהמצב שהיה בתחום זה במאי 2001, המועד שבו אירע אסון ורסאי.

להקמת מערך חדש להבטחת האיכות והבטיחות בענף הבנייה יש חשיבות לאומית, הן בשל תכליתו - הבטחת שלום הציבור, והן בשל השפעותיו מרחיקות הלכת על כל שלבי הבנייה, ובעיקר על שלבי הרישוי, התכנון והביצוע. עקב החשיבות הלאומית של הפרויקט יש למנות גופי-על לניהול; גופים אלה יהיו אחראים ליישום הפרויקט, לבקרה על היישום ולביצוע התיאומים הנדרשים. ראשית כול על הממשלה לשקול למנות גוף מטה שילווה את הפרויקט, יפקח על ביצועו וידווח לממשלה על מידת יישום החלטותיה בכל הנוגע להשגת יעדי הפרויקט ולעמידתו במסגרות התקציב ובלוחות הזמנים שנקבעו לו. כמו כן, על הממשלה לשקול למנות גוף שינהל את הפרויקט בפועל מנקודת מבט על-משרדית. על כל משרד המעורב בביצוע הפרויקט להפעיל את גופי הניהול שלו למילוי המשימות שהוטלו עליו, על פי היעדים ולוחות הזמנים שיקבעו גופי-העל. נוכח ההשפעה שיש לפרויקט הקמת המערך החדש על שלום הציבור, מחויבת הממשלה לעקוב אחר הבאתו לכלל סיום, לאחר שנים כה רבות של עיכובים.

אין לקבל את אזלת היד המתמשכת בביצוע החלטות ממשלה אשר התקבלו על בסיס מסקנות של ועדת חקירה ממלכתית שמונתה בעקבות אסון כבד, ושיש להן השפעה ישירה על שלום הציבור ובטיחותו. כמו כן, אין לקבל את חוסר המיקוד של העוסקים במלאכה ואת היעדר הנחישות של הנהלות המשרדים הממשלתיים הנוגעים בדבר בביצוע המוטל עליהם. כל אלה הביאו, על פי ממצאי הביקורת, לכשל מערכתי מתמשך ביישום המלצות ועדת זילר. על הממשלה לפעול בנחישות לתיקונו של כשל זה ללא דיחוי.