

יישום מסקנות ועדת החקירה הממלכתית בעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים את הציבור (ועדת זילר)

תקציר

בעקבות התמוטטות רצפת אולם שמחות בירושלים (להלן - אסון אולמי ורסאי) במאי 2001 מונתה לפי חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968, ועדת חקירה ממלכתית בראשות השופט ורדימוס זילר לבדיקת נושא בטיחותם של מבנים ומקומות המשמשים את הציבור והאמצעים להבטחת בטיחותם (להלן - ועדת זילר). לוועדת זילר התברר כי תקרות אולם השמחות נבנו בשיטה הקרויה "פל-קל" (להלן - שיטת ה"פל-קל")¹ - שיטת בנייה שנעשה בה שימוש נרחב משנות השבעים ואילך - וכי המבנים שתקרותיהם נבנו בשיטה זו עלולים לסכן את השוהים בהם. בעקבות זאת החליטה הוועדה להכין דוח ביניים בנושא מבנים שתקרותיהם נבנו בשיטת ה"פל-קל" (להלן - דוח הביניים). הדוח הוגש לממשלה ופורסם באוגוסט 2002. בדצמבר 2003 הגישה ועדת זילר לממשלה דוח סופי על מכלול הנושאים הנוגעים לאמצעים להבטחת בטיחותם של מבנים ומקומות המשמשים את הציבור (להלן - הדוח הסופי).

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2005-נובמבר 2006 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהם של המשרדים המעורבים ביישום ההמלצות שבדוח הביניים ובדוח הסופי. הבדיקה נעשתה במשרד הפנים, במשרד המשפטים ובמשרד האוצר, ולגבי הדוח הסופי במשרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון), במשרד הפנים ובמשרד האוצר. כמו כן נבדקו פעולותיהן של 26 רשויות מקומיות וועדות מקומיות לתכנון ולבנייה (להלן - גופי השלטון המקומי) ושל משרד הבריאות ומשרד האוצר בכל הנוגע לטיפול במבנים שתקרותיהם נבנו בשיטת ה"פל-קל" (להלן - מבני "פל-קל").

1 שיטת בנייה של תקרות הקרויה על שם החברה שפיתחה אותה ומאופיינת בעיקר בגופי המילוי של התקרות העשויים מפח.

עיקרי הממצאים

הביקורת של משרד מבקר המדינה העלתה ממצאים חמורים באשר לטיפולם של הממשלה ומשרדי הממשלה הנוגעים בדבר ביישום המלצותיה של ועדת זילר. במועד סיום הבדיקה, נובמבר 2006 - יותר מחמש שנים לאחר אסון אולמי ורסאי - טרם יושמו מסקנות דוח הביניים של הוועדה, וטרם נעשו פעולות הכרוכות ביישום הדוח הסופי שלה. גם החלטות הממשלה שהתקבלו בעקבות דוחות אלה טרם יושמו. עוד נמצא שרוב גופי השלטון המקומי שנבדקו לא מילאו את חובתם שבדין לפעול לבטיחותם של מבני ה"פל-קל"; להלן הפרטים:

יישום המלצות דוח הביניים על ידי משרדי הממשלה

בספטמבר 2002 דנה הממשלה בהמלצות דוח הביניים וקיבלה החלטה בעניינו (להלן - החלטה 2487). בהחלטה נקבע כי יש להקים מטה מקצועי הנדסי, בראשות ראש המכון לחקר הבנייה בטכניון (להלן - המטה) ליישום המלצות הדוח: איתור כל מבני ה"פל-קל", מיונם ובדיקתם, קביעת שיטות לתיקונם ומעקב ובקרה אחר ביצוע התיקונים. עוד נקבע בהחלטה כי תוקם מינהלה לריכוז עבודות המטה וארגון (להלן - המינהלה). באותו חודש הוקם המטה, ובנובמבר אותה שנה הוקמה המינהלה. בפברואר 2003 אישרה ועדת השרים לענייני פנים ושירותים (להלן - ועדת השרים) תכנית עבודה למילוי משימות המטה, ונקבע כי יש לבצעה בתוך שנה וחצי באמצעות צוותים מקצועיים מהמגזר הפרטי (להלן - הצוותים).

נמצא כי במועד סיום הביקורת, יותר מארבע שנים לאחר שהתקבלה החלטה 2487, וכחמש שנים לאחר אסון אולמי ורסאי, טרם נעשו פעולות ממשיות ליישום ההחלטה. האחראים למחדל זה הם משרדי הממשלה שעסקו בנושא - משרדי הפנים, המשפטים והאוצר, וועדת השרים שלא פעלה ליישום ההחלטות שקיבלה הממשלה.

1. המטה שהוקם לשם יישום המלצות דוח הביניים פעל באופן בלתי רצוף במשך כשנה. בדצמבר 2005 הודיע פרופ' דוד ינקלבסקי, יו"ר המטה, לראש הממשלה ושר הפנים דאז, מר אריאל שרון, כי הוא מתפטר כיוון שהממשלה לא מילאה את התנאים שהציב לפניה המטה: שיפוי חברי המטה, המינהלה והצוותים מהמגזר הפרטי, חתימה על הסכמים אתם וחקיקת חוק לביצוע הפעולות על פי דוח הביניים (להלן - חוק ה"פל-קל").

בחודשי פעילותו של המטה הוא הכין עבור הרשויות המקומיות הנחיות לאבחון ראשוני של הסיכונים האפשריים בשימוש במבני ה"פל-קל" ולנקיטת אמצעים ראשוניים לטיפול בהם לפי מידת חומרת הסיכון. אך מאחר שלא נחתם הסדר השיפוי שדרש המטה לא פורסמו הנחיות אלה והמטה גם לא מילא את עיקרי תפקידיו שהם קביעת הדרכים למיון מבני ה"פל-קל", בדיקתם ותיקונם. במועד סיום הביקורת, יותר מחמש שנים לאחר אסון אולמי ורסאי, טרם ניתנו הנחיות לרשויות המקומיות.

יישום מסקנות ועדת החקירה הממלכתית בעניין בטיחות מבנים ומקומות ציבוריים

2. טיפולם של משרדי הממשלה בהסדרת נושא השיפוי היה כושל והתאפיין בסחבת: משרד הפנים העביר את הטיפול בעניין למשרד המשפטים אך לא נקט פעולות אפקטיביות לקידום העניין; טיפולו של משרד המשפטים בעניין השתהה במשך חודשים רבים; ומשרד האוצר, שהוא הגוף המוסמך לאשר הסדרים שכרוכה בהם התחייבות כספית מקופת המדינה, התנגד באפריל 2005 לקביעת הסדר שיפוי ללא הגבלת סכום וזמן, אף ששנה קודם לכן אישרה הממשלה הצעת החלטה ולפיה יינתן לחברי המטה שיפוי "ככל שייתבעו בדין ויחויבו בתשלום פיצויים".

3. מספטמבר 2002, מועד הקמת המטה, עד דצמבר 2005, המועד שבו פסק המטה סופית מלפעול, לא נחתמו הסכמים בעניין העסקתם של חברי המטה והצוותים מהמגזר הפרטי.

4. צוות משפטיים בראשות היועץ המשפטי של משרד הפנים עמד על החשיבות שבחקיקת חוק ה"פל-קל" לצורך יישום המלצות דוח הביניים. במועד סיום הביקורת, נובמבר 2006, טרם סיים משרד הפנים לטפל בנושא, אף כי החל לטפל בו כבר בינואר 2003. ביולי 2005 שלח משרד הפנים את הצעת החוק למשרד המשפטים, כדי לקבל את חוות דעתו בעניין, אך במועד סיום הביקורת עדיין לא ניתנה חוות הדעת.

בינואר 2006 החליטה הממשלה לקבל את הצעת משרד הפנים ולשנות את הרכב המטה באופן שייכללו בו רק עובדי מדינה. במועד סיום הביקורת, נובמבר 2006 מסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה כי, המטה בהרכבו החדש (להלן - המטה החדש) נערך להכנה ולפרסום של הנחיות לגופי השלטון המקומי לטיפול במבני ה"פל-קל".

טיפולם של גופי השלטון המקומי וגופים אחרים במבני ה"פל-קל"

עוד בשנים 1996 ו-1998 הפיץ מנכ"ל משרד הפנים חוזרים לרשויות המקומיות ובו הודיע על הסכנה הכרוכה בשימוש במבנים שנבנו בשיטת ה"פל-קל". גם דוח הביניים קבע כי שיטת בנייה זו מנוגדת לחוק ולתקנות והתריע על "התוצאות הקשות שעלולות לנבוע מבנייה הנעשית בשיטת הפל-קל".

על פי דיני התכנון והבנייה ועל פי דיני הרשויות המקומיות, גופי השלטון המקומי מוסמכים ואף מחויבים לפעול להבטחת יציבותם ובטיחותם של מבנים שבתחום שיפוטם העלולים לסכן את המשתמשים בהם. ואולם על פי דוח הביניים, בשנים שעברו מפרסום חוזרי מנכ"ל משרד הפנים האמורים ועד פרסומו של דוח הביניים לא פעלו מרבית גופי השלטון המקומי להבטחת בטיחותם של מבני ה"פל-קל".

משרד מבקר המדינה בדק את טיפולם של 26 גופי שלטון מקומי² ב-311 מבנים החשודים כמבני "פל-קל". הבדיקה העלתה כי רוב גופי השלטון המקומי לא עשו די

2 אור יהודה, אילת, באר טוביה, בני ברק, בת ים, גזר, דימונה, הרצליה, חבל אילות, חולון, חורפיש, חיפה, חצור הגלילית, טבריה, יבנה, כפר ברא, כפר יסף, כפר סבא, לוד, מבשרת ציון, נהריה, עיר הכרמל, פרדסיה, שער הנגב, תל מונד והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה שרונים.

לאיתורם ולבדיקתם של מבנים שנבנו בשיטת ה"פל-קל" או מבנים שהתעורר חשש כי נבנו בשיטה זו. כמו כן נמצא כי הפעולות לתיקון מבני "פל-קל" שביצעו גופי השלטון המקומי היו מועטות. להלן פירוט:

1. במסגרת עבודתה פעלה ועדת זילר לאיתור מבני "פל-קל". בדוח הביניים המליצה הוועדה על השלמת פעולות האיתור. רוב גופי השלטון המקומי שנבדקו לא פעלו לאיתור מבנים נוספים בתחום שיפוטם לאלה שאיתרה הוועדה.
2. בתחומי גופי השלטון המקומי שנבדקו אותרו 126 מבני "פל-קל" ו-62 מבנים שהתעורר חשש כי הם מבני "פל-קל". נמצא כי רק 41 מהמבנים האמורים נבדקו בדיקה מספקת; ומהם רק שבעה נמצאו תקינים; ורק 11 תוקנו³.
3. בחוות דעת של משרד מהנדסים בעניין אחד ממבני האשפוז בבית חולים בנהריה, מבנה "פל-קל" ששטחו 13,000 מ"ר, נקבע שהמבנה טעון תיקון, אך עד מועד סיום הביקורת לא נעשו הפעולות לתיקון המבנה, עקב מחלוקת בין משרד האוצר ומשרד הבריאות באשר למימון הוצאות התיקון.

יישום הדוח הסופי

ממצאי הדוח הסופי מלמדים על כשל מערכתי מתמשך בענף הבנייה בארץ הדורש שינוי מערכתי כולל.

בסוף מרס 2004 מינה שר הפנים ועדת היגוי מצומצמת לגיבוש הצעות ליישום המלצות הדוח הסופי. המינוי נעשה לפי החלטת הממשלה מפברואר 2004 (החלטה 1515). באמצע מרס 2005 הגישה ועדת ההיגוי לממשלה את המלצותיה לגבי יותר מ-20 נושאים וקבעה שיש ליישמן בתוך שישה עד 36 חודשים מיום קבלתה של החלטת הממשלה בדבר יישום הדוח הסופי.

1. בהחלטה 1515 נקבע כי על ועדת ההיגוי להגיש את המלצותיה לאישור הממשלה בתוך שישה חודשים. כמו כן נקבע כי יש "להקצות לועדת ההיגוי לצורך פעולתה תקציב בסך 2 מיליון ש"ח מתקציב המדינה". נמצא כי המלצות הוועדה הוגשו באיחור של שבעה חודשים בעיקר בשל מחלוקת שהתגלעה בין משרד האוצר לבין משרד הפנים באשר למקורות המימון של התקציב עליו החליטה הממשלה.
2. בין משרד הפנים למשרד השיכון התעוררה מחלוקת לגבי המלצה של ועדת ההיגוי בדבר "הקמת רשות ממלכתית... לריכוז הטיפול כולל של התכנון, הבנייה והפיקוח... בכפיפות לשר הפנים". כל אחד מהמשרדים טען שמן הראוי כי הוא ירכז את הטיפול בנושאים אלה. בעקבות מחלוקת זו ביקש שר הבינוי והשיכון ממזכיר הממשלה לדחות את דיון הממשלה בהצעת החלטה שהגיש שר הפנים ליישום הדוח הסופי.

3. הנתונים בדוח זה באשר למבנים שתוקנו ולמבנים שנמצאו תקינים על פי חוות דעת של בודק, התקבלו במשרד מבקר המדינה מגופי השלטון המקומי והם הובאו בדוח הביקורת בלא שנבדקו מבחינה מקצועית-הנדסית.

יישום מסקנות ועדת החקירה הממלכתית בעניין בטיחות מבנים ומקומות ציבוריים

ב-31.12.06, לאחר סיום עבודת הביקורת וסמוך למועד פרסומו של דוח זה, התקבלה החלטת ממשלה בדבר יישום חלק מהמלצות הדוח הסופי (החלטה 964).



מבוא

ב-24.5.01 התמוטטה רצפת אולם השמחות "ורסאי" בירושלים; עקב ההתמוטטות נהרגו 23 בני אדם ונפצעו 380 (להלן - אסון אולמי ורסאי). בעקבות האסון החליטה הממשלה בישיבתה ב-29.5.01 להקים, לפי חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968, ועדת חקירה שתבחן את סוגיית בטיחותם של מבנים ומקומות המשמשים את הציבור. ב-29.6.01 מינה השופט אהרון ברק, נשיא בית המשפט העליון באותה עת, את חמשת חברי ועדת החקירה ובראשם יו"ר הוועדה, הנשיא בדימוס של בית המשפט המחוזי בירושלים, השופט ורדימוס זילר (להלן - ועדת זילר).

על פי החלטת הממשלה היה על ועדת זילר לבדוק את "מכלול השאלות המקצועיות, המשפטיות והאופרטיביות הנוגעות לאחריות על בטיחות מבנים ומקומות המשמשים את הציבור לרבות ובמיוחד המשמשים ארועים ציבוריים רבי משתתפים... כן ייבדקו היבטים אופרטיביים ומשפטיים לעניין האחריות על בטיחות במבנים כאמור, מימושה ואכיפתה הן לגבי מבנים חדשים הן לגבי מבנים קיימים והן לגבי שינוי במבנים וזאת לעניין רשויות מקומיות וארציות וגורמים פרטיים - מתכננים, יזמים ובעלים - לרבות סגירה לפי הצורך".

1. **דוח הביניים של ועדת זילר:** כבר בשלבים הראשונים של עבודתה מצאה ועדת זילר כי תקרות הבניין שבו שכן אולם השמחות נבנו בשיטת הקרויה "פל-קל" (להלן - שיטת ה"פל-קל")⁴, ונחשפו לפניה הסיכונים לשלמותם הגופנית של המשתמשים בבניינים שתקרותיהם נבנו בשיטה זו. בעקבות זאת החליטה הוועדה להכין דוח ביניים בעניין מבנים כאלה (להלן - דוח הביניים). ב-14.8.02 הוגש דוח הביניים לממשלה, ובאותו יום פורסם. הדוח קבע ששיטת ה"פל-קל" מנוגדת לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה), ולתקנות שהותקנו על פיו, והובאו בו המלצות בעיקר בעניין האמצעים הארגוניים והנורמטיביים שיש לנקוט לאיתור מבנים שתקרתם נבנתה בשיטת ה"פל-קל" (להלן - מבני "פל-קל"), לבדיקתם ולקביעת התיקונים שיש לעשות בהם.

בספטמבר 2002 דנה הממשלה בהמלצות דוח הביניים וקיבלה החלטה בעניינו (להלן - החלטה 2487). בהחלטה נקבע כי יש להקים מטה מקצועי הנדסי בראשות ראש המכון לחקר הבנייה בטכניון (להלן - המטה) ליישום המלצות דוח הביניים: איתור כל מבני ה"פל-קל", מיונם ובדיקתם, קביעת שיטות לתיקונם ומעקב ובקרה אחר ביצוע התיקונים. עוד נקבע בהחלטה כי תוקם מינהלה לריכוז עבודות המטה וארגון (להלן - המינהלה). באותו חודש הוקם המטה, ובנובמבר אותה שנה הוקמה המינהלה.

4 שיטת בנייה של תקרות הקרויה על שם החברה שפיתחה אותה ומאופיינת בעיקר בגופי המילוי של התקרות העשויים מפח.

בפברואר 2003 אישרה ועדת השרים לענייני פנים ושירותים (להלן - ועדת השרים) תכנית עבודה למילוי משימות המטה, ונקבע כי יש לבצע את התכנית בתוך שנה וחצי באמצעות צוותים מקצועיים מהמגזר הפרטי (להלן - הצוותים).

2. **הדוח הסופי של הוועדה:** בדצמבר 2003 הוגש לממשלה ופורסם דוח ועדת זילר העוסק במכלול הנושאים הנוגעים לאמצעים להבטחת בטיחותם של מבנים, ובהם שינויים מערכתיים בענף הבנייה (להלן - הדוח הסופי).

בסוף מרס 2004 מינה שר הפנים ועדת היגוי מצומצמת לגיבוש הצעות ליישום המלצות הדוח הסופי. המינוי נעשה לפי החלטת הממשלה מפברואר 2004 (החלטה 1515). באמצע מרס 2005 הגישה ועדת ההיגוי לממשלה את המלצותיה לגבי יותר מ-20 נושאים וקבעה שיש ליישמן בתוך שישה עד 36 חודשים מיום קבלתה של החלטת הממשלה בדבר יישום הדוח הסופי.

בחודשים נובמבר 2005-נובמבר 2006 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהם של משרדי הממשלה המעורבים ביישום דוח הביניים והדוח הסופי של ועדת זילר בהתאם להחלטות הממשלה; נבדקו פעולות משרד הפנים, משרד המשפטים ומשרד האוצר באשר ליישום דוח הביניים. כמו כן נעשתה בדיקה ב-26 רשויות מקומיות וועדות מקומיות לתכנון ולבנייה (להלן - גופי השלטון המקומי) כדי לברר אם וכיצד טיפלו במבני ה"פל-קל" שבתחום שיפוטם. בבדיקה נבחן הטיפול של הרשויות והוועדות ב-311 מבני "פל-קל". כן נבדקו פעולות משרד הבריאות ומשרד האוצר בכל הנוגע לטיפול במבני "פל-קל", ופעולות משרד הפנים ומשרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון) באשר ליישום הדוח הסופי.

יישום מסקנות דוח הביניים

1. משנות השבעים נבנו בישראל תקרות של מבנים רבים בשיטת ה"פל-קל". תקרת "פל-קל" היא שם כולל לכמה גרסאות פיתוח של תקרת צלעות ששולבו בה קופסאות פח.⁵

במשך השנים הועלו ספקות בנוגע לעמידתן של תקרות שנבנו בשיטת ה"פל-קל" בדרישות התקנים הישראליים ובנוגע לבטיחותן. מסוף שנות השמונים ואילך כחנו גופים מקצועיים את נושא בטיחותה של שיטה זו, ובעקבות ממצאיהם הם ניסו למנוע את השימוש בה. באמצע שנות התשעים גובשו מסקנות מקצועיות בנושא, ובשנים 1996 ו-1998 שלח מנכ"ל משרד הפנים חוזר לגופי השלטון המקומי ולפיו בנייה בשיטת ה"פל-קל" אינה תואמת את דרישות התקן הישראלי ומסוכנת, ואין לתת היתר לבנות לפיה או לאפשר לחבר מבנה שנבנה לפיה למערכות החשמל, המים והטלפון.⁶

5 בדוח הביניים צוין: "כאשר אנו מדברים בדוח זה על שיטת הפל-קל ופגמיה, כוונתנו אך ורק לשיטה שבה נבנו תקרות המנויות בפסקאות 3.1.3 ו-3.1.4 (דהיינו: תקרה בחתך I שבצלעותיה אין חישובים או שיש חישובים שאינם עונים לדרישות התקן הישראלי, אם מפאת צורתם או עיגונם או שהמרווחים שביניהם הם גדולים מדי, או מכל סיבה אחרת) זאת חרף העובדה שהשימוש היום-יומי הנפוץ במונח 'שיטת הפל-קל' כולל את כל הגרסאות".

6 הוראות בעניין ההספקה של חשמל, מים וטלפון נקבעו בסעיף 157א לחוק התכנון והבנייה.

יישום מסקנות ועדת החקירה הממלכתית בעניין בטיחות מבנים ומקומות ציבוריים

2. ועדת זילר, שבחנה את בטיחותם של מבנים ומקומות המשמשים את הציבור, חשפה כבר בתחילת עבודתה מידע ולפיו השימוש במבני "פל-קל" כרוך בסכנה. בתוך כך המציא היועץ המשפטי לממשלה לוועדת זילר דוח בדיקה שהכין צוות מומחים מקצועיים. בדוח, שהוכן לבקשת המשטרה, נקבע שתקררות המבנה שבו שכן אולם השמחות ורסאי נבנו בשיטת ה"פל-קל".

ועדת זילר החליטה, כאמור, לפרסם דוח ביניים, והיא נימקה זאת כך: "משלמדנו מה הן התוצאות הקשות שעוללות לנבוע מבנייה הנעשית בשיטת הפל-קל, הגענו למסקנה שלא נוכל להישאר שווי נפש... היה ברור לנו שיש להזעיק בעניין זה שמים וארץ בטרם יארע חלילה אסון נוסף. הדרך הראויה ואולי גם היחידה שעמדה בפנינו הייתה להוציא דוח ביניים לפי סעיף 19א לחוק ועדות חקירה... ההחלטה להוציא דוח ביניים נשענה גם על חוסר המעש של כל הרשויות הרלוונטיות... ופרסום דוח ביניים על ידינו הוא אולי הסיכוי היחיד להניע את גלגלי העשייה הנדרשת". דוח הביניים הוגש לממשלה ב-14.8.02, ובאותו יום פורסם.⁷

החלטת הממשלה בעניין המלצות דוח הביניים וביצועה

1. ב-1.9.02 דנה הממשלה בהמלצות דוח הביניים וקיבלה החלטות בעניין (החלטה 2487). להלן כמה מההחלטות:

"... אין להתיר כל בנייה חדשה בשיטת הפל-קל⁸ ..."

בהתאם לאמור בפרק העשירי לדוח הביניים, להקים מטה מקצועי הנדסי שיוביל פרויקט ארצי לטיפול בסוגיית המבנים שנבנו בשיטת הפל-קל. המטה המקצועי הנדסי יפעל בהתאם לאמור בפרקים 9 ו-10 בדוח הביניים שעיקריהם, בין השאר: (א) איתור, מיון ובדיקת כל המבנים שנבנו בשיטת הפל-קל, לרבות המלצות בדבר הגבלת ואיסור שימוש לפי הנדרש; (ב) קביעת שיטות וסדרי עדיפויות לתיקון מבנים שנמצאו לקויים; (ג) קביעת המתכונת הנחוצה למעקב ולבקרה אחר ביצוע התיקונים בפועל".

"הרכב המטה המקצועי הנדסי יהיה: ראש המכון הלאומי לחקר הבנייה בטכניון - יו"ר; מנהל מכון התקנים; מהנדס שימנה שר הפנים בהתייעצות עם ארגוני המהנדסים; נציג ארגון מהנדסי הערים; נציג פיקוד העורף; מנהל האגף להנחיות תכנון במשרד הפנים; מנהל תכנון והנדסה במשרד הבינוי והשיכון. ..."

7 כי בסוף יולי 2001, זמן קצר לאחר הקמת ועדת זילר, מינה סגן שרת התעשייה והמסחר דאז ועדה בין-משרדית לבדיקת מבני "פל-קל", שחבריה היו נציגים של משרד התעשייה והמסחר, משרד הפנים ומשרד השיכון. על הוועדה הוטל להתקשר עם גוף מומחה שיעבד שיטה לבדיקת מידת הסיכון בשימוש במבני "פל-קל" ויציע הנחיות מפורטות לבדיקת המבנים האלה ולטיפול במסוכנים שבהם. הצוות המקצועי שהוקם הגיש המלצות בעניין, אך הן לא כללו הנחיות מפורטות לגבי בדיקת המבנים וחיוקם. ב-11.9.02, בעקבות קבלת החלטת הממשלה 2487 בתחילת אותו חודש בעניין המלצות דוח הביניים, נפסקו פעולות הוועדה הבין-משרדית.

8 ב-28.4.2005 נכנסו לתוקף תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות) (הוראת שעה), התשס"ה-2005, שתוקפן עשר שנים מיום תחילתן (קובץ תקנות 6378); לפי תקנות אלה, לגבי כל בקשה להיתר לבניין או לתוספת לבניין, על מתכנן השלד והאחראי לביצוע השלד למסור תצהיר ולפיו תכנון השלד וביצועו נעשו לפי כל דין החל על תכנון שלד וביצועו, ובין השאר כי לא תכננו או ביצעו כל תקרת "פל-קל" שלא על פי כל דרישות תקן ישראלי 466 חלק 2.

שר הפנים יקים מינהלה שתרכז את העבודה המינהלית עבור המטה המקצועי-הנדסי ותשמש לו בסיס לוגיסטי וארגוני לכל משימותיו. ...

המינהלה... תכין תכנית עבודה מפורטת הכוללת לוחות זמנים ומשאבים נדרשים לביצוע הפעולות כאמור בהחלטה זו. ...

שר הפנים יהא אחראי על פעולות המטה המקצועי-הנדסי ומשרד הפנים, לרבות באמצעות המינהלה יהא אחראי על הטיפול המינהלי לוגיסטי השוטף הכרוך בהפעלתו. ...

להרחיב את סמכותה של ועדת השרים לענייני פנים ושירותים, שהוקמה בהחלטה מס' 112 מיום 16.4.01, ולהטיל עליה להיות המסגרת הממשלתית שתטפל בכל הסוגיות הקשורות בהחלטה זו. ...

"שר הפנים יביא לאישור ועדת השרים לענייני פנים ושירותים את תכנית העבודה ואת התקציב הנדרש לביצועה ככל שיהיה צורך בתקציב נוסף מעבר לאמור בסעיף... שלהלן. ...

להקצות בתקציב מידי סך 5 מיליון ש"ח מתקציבי משרד הפנים, הבינוי והשיכון, התעשייה והמסחר, העבודה והרווחה והאוצר (בחלקים שווים) למימון מידי של פעולות המטה המקצועי-הנדסי... וכן למימון פעולות המינהלה שתוקם כאמור. ...

2. בהתאם להחלטה 2487 הוקם בספטמבר 2002 מטה מקצועי הנדסי (להלן - המטה) ובנובמבר אותה שנה מונה מר שאול גפני כיו"ר המינהלה לריכוז עבודות המטה וארגון (להלן - המינהלה).

בהחלטה 2487 נקבע גם שוועדת השרים, שהוטל עליה לטפל בכל הסוגיות הנוגעות להחלטה האמורה, "תתכנס לפחות אחת לחודשיים כדי לקבל דיווח מהמטה המקצועי הנדסי על הטיפול בכל הסוגיות הקשורות בבניית הפל-קל, וכן להחליט על כל נושא המצריך החלטה לצורך קידום הטיפול בסוגיה זו... הממשלה רושמת לפנייה את הודעת ראש הממשלה כי שר האוצר יוזמן לוועדת השרים לענייני פנים ושירותים בכל הדיונים הקשורים להחלטה זו... הממונה על התקציבים יוזמן לשיבת ועדת השרים לענייני פנים ושירותים בדונה בנושא זה". נמצא כי בפועל כונסו רק שלוש ישיבות של ועדת השרים בעניין סוגיות הנוגעות למבני ה"פל-קל" (ב-15.12.02, ב-23.2.03 וב-22.9.03).

המטה והמינהלה הכינו תכנית עבודה והצעת תקציב לביצוע המשימות שנקבעו להם בהחלטה 2487 והתכנית וההצעה הוצגו לוועדת השרים בישיבתה ב-15.12.02. לפי תכנית העבודה, יוקמו תשעה צוותי מומחים בתחום הבנייה (להלן - הצוותים), שיעסקו בסוגיות מקצועיות ויכינו את החומר המקצועי הדרוש לתכנית העבודה; לביצוע התכנית הוקצב פרק זמן של 18 חודשים.

בישיבת ועדת השרים ב-23.2.03 הוחלט לאשר לביצוע תכנית העבודה של המטה והמינהלה תקציב בסך 10 מיליון ש"ח, בהם 5 מיליון ש"ח שהוקצבו למטרה זו בהחלטה 2487.

3. לאחר הקמת המטה הוא הכין עבור הרשויות המקומיות הנחיות זמניות לאבחון ראשוני של סיכונים פוטנציאליים במבני "פל-קל" ולנקיטת צעדים ראשוניים למניעתם, לפי מידת חומרתם. ב-30.12.02 הפקיד יו"ר המטה את ההנחיות האלה בידי שר הפנים דאז, מר אלי ישי, כדי שהשר יפעל ליישומן לאחר הסדרת נושא שיפויים של חברי המטה, הצוותים והמינהלה מהמגזר הפרטי, אם יוגשו נגדם תביעות עקב עבודתם ליישום החלטה 2487 (ראו להלן).

4. המינהלה עסקה באיתור ובאיסוף מידע על מבנים שתקרתייהם נבנו בשיטת ה"פל-קל".

מיד לאחר הקמת המטה בספטמבר 2002 ובמספר מועדים נוספים לאחר מכן הציג יו"ר המטה למשרד הפנים את התנאים המוקדמים הנדרשים לדעת המטה לצורך יישום תכנית העבודה שגיבש. תנאים אלה הוצגו גם בישיבת ועדת השרים ב-23.2.03, כדלקמן:

(א) הסדרת חסינות או שיפוי (להלן - שיפוי) לחברי המטה, הצוותים והמינהלה מהמגזר הפרטי, שעשויים להידרש להם אם ייתבעו בגין נזקים שנגרמו עקב פעילותם במסגרת המטה, המינהלה או הצוותים (להלן - נושא השיפוי)⁹; (ב) חתימת הסכמים עם חברי המטה, הצוותים והמינהלה מהמגזר הפרטי, ובכללם עובדי הטכניון, המסדירים את תנאי העסקתם, לרבות התנאי בדבר השיפוי. (ג) חקיקת חוק לביצוע הפעולות ליישום המלצות דוח הביניים, כדי להקנות למטה ולמינהלה סמכויות חוקיות (להלן - חוק ה"פל-קל").

בהסדרת נושא השיפוי וחתימת הסכמים עם חברי המטה היו מעורבים משרדי הפנים, המשפטים והאוצר, בנושא חקיקת חוק ה"פל-קל" היו מעורבים משרדי הפנים והמשפטים.

על פי החלטה 2487 על משרד הפנים הייתה מוטלת עיקר האחריות לכך שהמטה יפעל לביצוע המטלות שקבעה הממשלה לפתרון בעיית מבני ה"פל-קל". מכאן שהיה על משרד הפנים לבחון את דרישותיו של יו"ר המטה מיד לאחר שהוצגו ולברר מיד אם ניתן למלאן.

ב-15.12.02 החליטה ועדת השרים "להורות לכל משרדי הממשלה הנוגעים בדבר לפעול ככל הנדרש, בעדיפות גבוהה ובלוח זמנים קצר, על מנת לסייע לפעילות המטה המקצועי הנדסי לטיפול בבעיית ה"פל-קל". החלטה זו צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ב-2.1.03. ההחלטה חייבה את משרדי הפנים, המשפטים והאוצר לפעול בנחישות ובמהירות לפתרון הבעיה שהתעוררה בקשר לפעילותו של המטה.

נמצא כי המשרדים האמורים לא פעלו באפקטיביות ומבעוד מועד לפתרון בעיית התנאים שהציב המטה לפעילותו, כפי שיפורט להלן; זו הייתה אחת הסיבות העיקריות לכך שהמטה השעה את עבודתו במשך יותר משנה ופעל מאוקטובר 2002 עד אפריל 2003 ומיולי 2004 עד סוף ינואר 2006¹⁰. בפרק הזמן שהמטה פעל לא בוצעו המטלות ליישום החלטה 2487, האמורות לשמש פתרון לבעיית ה"פל-קל", ובהן מתן הנחיות לרשויות המקומיות באשר לתיקון מבנים שנמצאו לקויים, קביעת סדרי עדיפויות לתיקונם וקביעת מתכונת למעקב אחר ביצוע התיקונים.

9 הדרישה למתן שיפוי לחברי המטה, הצוותים והמינהלה מהמגזר הפרטי, מקורה בחשש שתוגשנה נגדם תביעות נזיקין בגין רשלנות במסגרת טיפולם ביישום החלטה 2487. הדבר עלול לקרות אם יתברר, בין היתר, כי מבנה כלשהו שהם הכריזו כי הוא מסוכן או טעון תיקון הוא תקין, או אם הם לא יגדירו מבנה מסוכן ככזה. את התביעות עלולים להגיש המחזיקים במבנים, מתכנני המבנים, קבלנים או ניזוקים אחרים, עקב אבדן הכנסה, הוצאות על שיפוצים או נזק למוניטין שלהם שמקורו בטענה כי הם סיכנו את שלום הציבור; כמו כן הניזוקים עלולים לתבוע פיצוי בשל נזקים גופניים שמקורם בנוק שנגרם למבנה.

10 במכתבים מנובמבר 2006 הודיעו משרד הפנים ויו"ר המטה למשרד מבקר המדינה ששני דברים נוספים עיכבו את פעולותיו של המטה: (1) עתירה לבג"ץ שהגיש איגוד המהנדסים לפסילת חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, ולפיה חבר מטה העוסק באופן פרטי במתן שירותים הנוגעים לטיפול במבני פל-קל ולחזיון, נמצא בניגוד עניינים. העתירה נדחתה (בג"ץ 4115/03 איגוד המהנדסים נגד היועץ המשפטי לממשלה ואח' [לא פורסם]). (2) הוראה של חשב משרד הפנים בסוף נובמבר 2003 לחברי המטה מהמגזר הפרטי להפסיק את פעילותם כל עוד לא נחתם עמם הסכם. העבודה חודשה בהסכמת משרד הפנים בשל הדחיפות, בתקווה שנושא השיפוי יוסדר, שיוסכמו תנאי ההתקשרות עמם וייחתמו עמם הסכמים.

במהלך תקופת פעולתו הסביר המטה למשרד הפנים מספר פעמים כי לא ביצע את המטלות האמורות מאחר שלא קיבל את התחייבות המדינה באשר לשיפוי, ומאחר שלא נחתמו הסכמי התקשרות בין הממשלה לבין חברי המטה וחברי הצוותים מהמגזר הפרטי. במכתב שכתב בדצמבר 2005 הודיע יו"ר המטה, פרופ' דוד ינקלבסקי, לראש הממשלה ושר הפנים דאז, מר אריאל שרון, כי הוא התפטר משום שהממשלה לא מילאה את התנאים האמורים.

5. בינואר 2006 הגיש משרד הפנים לממשלה הצעה לשינוי הרכב המטה. המשרד הסביר כי הציע "זאת לאחר שהובהר, כי קיים צורך דחוף להוצאת הנחיות לטיפול במבנים שניבנו בשיטת הפל-קל וכי המטה המקצועי הנדסי במתכונתו הנוכחית... אינו נותן מענה מהיר לצורך הנ"ל בטווח הזמן הנדרש הן מבחינת הרכבו והן מבחינת תכנית העבודה שאושרה על ידי ועדת השרים לענייני פנים ושירותים... לאור הזמן שחלף מהחלטת ממשלה 2487 (3 שנים) ומהחלטתה האחרונה של ועדת השרים לענייני פנים ושירותים מס' פש/19 (2.5 שנים) והעובדה שרובו המכריע של התקציב לפעילות המטה המקצועי הנדסי והמינהלה טרם נוצל הלכה למעשה וטרם הוצאו הנחיות לטיפול במבנים שניבנו בשיטת הפל-קל".

יו"ר המטה מסר בנובמבר 2006 למשרד מבקר המדינה כי אי-יישום תכנית העבודה המקצועית שהתווה המטה ושנבחנה פעמים רבות מול כובד הבעיה "רובץ לפתחו של משרד הפנים שלא נתן מענה מהיר... לצרכים החיוניים לפעולת המטה".

ב-29.1.06, בזמן הביקורת של משרד מבקר המדינה, החליטה הממשלה לקבל את הצעת משרד הפנים לשינוי הרכב המטה באופן שייכללו בו רק עובדי מדינה (להלן - החלטה 4686). לפי החלטה זו, יו"ר המטה (להלן - המטה החדש) יהיה מנהל מינהל התכנון במשרד הפנים, וחברי המטה יהיו מנהל מינהל התכנון וההנדסה במשרד השיכון, מנהל האגף להנחיות תכנון במשרד הפנים, נציג פיגוד העורף ושני מהנדסי מבנים מקרב עובדי המדינה. על המטה החדש הוטל להגיש לשר הפנים "לא יאוחר מתום 12 חודשים ממועד קבלת החלטה זו המלצות בדבר הנחיות לטיפול במבנים שניבנו בשיטת הפל-קל, לרבות לעניין מעקב ובקרה לאחר תיקון המבנים בפועל". עוד נקבע בהחלטה כי ימונה ראש מינהלה שלא מבין עובדי המדינה שיהיה רכז המטה החדש. למטה החדש אושר "תקציב פעולות בסך 10 מיליון ש"ח, הכוללים 5 מיליון ש"ח שאושרו ביום 1.9.2002 ועוד 5 מיליון ש"ח שיוקצו במהלך שנת 2006". בנובמבר 2006 הודיע משרד הפנים למשרד מבקר המדינה, כי "בימים אלה מתגבשת טיוטה סופית של ההנחיות".

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, נובמבר 2006, כארבע שנים לאחר שהתקבלה החלטה הממשלה בעניין יישום דוח הביניים וכחמש שנים לאחר אסון אולמי ורסאי - טרם נקבעו הנחיות לבדיקת מבני "פל-קל", ובעניין קביעת שיטות וסדרי עדיפויות לתיקון מבנים שנמצאו לקויים; טרם נקבעה גם מתכונת למעקב אחר ביצוע התיקונים כמתחייב מהחלטות הממשלה 2487 ו-4686. ממצאי הביקורת מלמדים שהאחראים למחדל הם משרדי הפנים, המשפטים והאוצר שטיפלו בתנאים שהציב המטה לפעילותו; והממשלה, שוועדת השרים שלה לא פעלה ליישום ההחלטות שהיא עצמה קיבלה. אשר למטה החדש, דוח זה אינו עוסק בו נוכח פרק הזמן הקצר שעבר מאז הוקם, אך ראוי יהיה לבחון בעתיד את פעילותו.

טיפול משרדי הממשלה ביישום דוח הביניים

הביקורת העלתה כי שלושת המשרדים הנוגעים בדבר - משרד הפנים, משרד המשפטים ומשרד האוצר - הם האחראים לכך שעד מועד סיום הביקורת לא ננקטו פעולות ממשיות לפתרון הבעיות שהעלה המטה, ועקב כך לא יושמו המלצות דוח הביניים.

יצוין כי בפרק הזמן שעבר ממועד הקמת המטה ועד לסיום פעולותיו פנו גופי השלטון המקומי למינהלה בבקשה לקבל הנחיות מהמטה בדבר אופן ביצוע הבדיקות ותיקונים של מבני "פל-קל", אולם פניות אלו לא נענו. לטענת הרשויות המקומיות כתוצאה מכך לא נבדקו ותוקנו מבני "פל-קל" רבים.

הטיפול בהסדרת נושא השיפוי

1. באוקטובר 2002 פנה המטה למשרד הפנים על מנת שיסדיר את נושא השיפוי. רק כחודשיים לאחר מכן, ב-10.12.02, העלה משרד הפנים את הבעיה לפני היועץ המשפטי לממשלה וביקש את חוות דעתו בנושא.

הטיפול של משרד המשפטים בנושא השיפוי לחברי המטה, הצוותים והמינהלה¹¹ השתהה, ולמעשה לא הושלם עד מועד הפסקת פעילותו של המטה בדצמבר 2005. הנחיה של היועץ המשפטי לממשלה בנושא השיפוי לחברי ועדות ציבוריות מהמגזר הפרטי, לרבות חברי המטה, הצוותים והמינהלה הועברה ליועצים המשפטיים של משרד המשפטים רק ביולי 2006; להלן הפרטים:

פניית משרד המשפטים למשרד האוצר, המוסמך לאשר הסדרים שכרוכה בהם התחייבות כספית של המדינה, נעשתה רק במאי 2003, כחמישה חודשים לאחר שמשרד הפנים פנה אליו בנושא שיפוי חברי המטה, הצוותים והמינהלה. משרד האוצר לא השיב בכתב לפניית משרד המשפטים.

רק שישה חודשים לאחר פנייה זו, בנובמבר 2003, כינס משרד המשפטים ישיבה בהשתתפות נציגים של משרד הפנים והאוצר כדי לדון בהסדר שיפוי לחברי ועדות ציבוריות הנמנים עם המגזר הפרטי. בישיבה זו הביע משרד האוצר את התנגדותו לקביעת הסדר שיפוי ללא הגבלת סכום וזמן, והסכים למתן שיפוי רק לבעלי מקצוע בתחומים מסוימים שחברות הביטוח אינן מבטחות.

מאחר שטיפולו של משרד המשפטים בנושא הנדון התעכב, ובמשרד האוצר לא הייתה נכונות לאשר שיפוי ללא הגבלת סכום, היה על משרד הפנים לנקוט בדחיפות בפעולות החלטיות, כגון כינוס המנכ"לים של המשרדים הנוגעים בדבר או כינוס ועדת השרים, על מנת להביא לפתרון הבעיה. ואולם נמצא כי מספטמבר 2002 עד ינואר 2004 התנהלו במשרד הפנים ובינו, ובין משרד המשפטים, בירורים, התכתבויות ודיונים בעניין השיפוי, שלא הביאו לתוצאות הנדרשות.

11 משרד המשפטים טיפל בסוגיה העקרונית של שיפוי חברי ועדות ציבוריות מהמגזר הפרטי, לרבות חברי המטה, הצוותים והמינהלה מהמגזר הפרטי.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד המשפטים ולמשרד הפנים, כי חובתם לפעול בנאמנות כלפי הציבור כוללת גם את החובה לטפל בנושאים ציבוריים בתוך פרק זמן סביר. לדעת משרד מבקר המדינה, אופן טיפולם של משרד המשפטים ומשרד הפנים בכל הנוגע לקיום החלטת הממשלה, עלול להביא לפגיעה באמון הציבור במשרדי הממשלה ובממשלה.

רק בינואר 2004 העלה שר הפנים דאז, מר אברהם פורז, לפני הממשלה הצעת החלטה ובה נאמר בין היתר: "לתת התחייבות בדבר שיפוי חברי המטה המקצועי הנדסי לטיפול במבנים שנבנו בשיטת 'פל-קל' והצוותים המקצועיים שיעבדו עבורו בגין פעילותם, ככל שייתבעו ויחויבו בתשלום פיצויים".

נמצא כי הצעת ההחלטה האמורה נשלחה באותו חודש לשר האוצר דאז, מר בנימין נתניהו, לקבלת תגובתו. תשובת השר בעניין ההצעה ניתנה בראשית פברואר אותה שנה, אך לא נאמר בה דבר בנוגע לסעיף העוסק בהתחייבות המדינה לשיפוי כאמור. ב-15.2.04, לאחר שתשובת שר האוצר נמסרה לממשלה, החליטה הממשלה לקבל את הצעת ההחלטה של משרד הפנים (החלטה 1515).

היועצת המשפטית של משרד האוצר, הגב' ימימה מזוז, כתבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2006 ובינואר 2007 כי הצעת ההחלטה האמורה "לא הועברה אלינו לפני הגשתה לממשלה ולמיטב ידיעתי גם לא לחשב הכללי, ולכן, ככל הנראה לא ניתנה כל התייחסות של משרד האוצר לסעיף השיפוי שנכלל בה". כמו כן כתבה כי נוסח ההחלטה אינו חד-משמעי שכן היא אינה מעניקה את השיפוי עצמו אלא רק קובעת כי יש לתיתו, וכי ההחלטה מתייחסת לתוכן השיפוי ולא להיקפו.

לדעת משרד מבקר המדינה, כאשר שר מגיש את התייחסותו להצעת החלטת ממשלה, והתייחסות זו אינה כוללת הסתייגות מחלק זה או אחר בהחלטה, הרי שיש לראות בהתייחסות כמשקפת את מדיניות המשרד כפי שקבע אותה השר. כאשר לנוסח ההחלטה מעיר משרד מבקר המדינה ליועצת המשפטית של משרד האוצר כי החלטה זו מנחה את משרדי הממשלה באשר לתוכן השיפוי והיקפו, וכי נסיבות הטיפול בנושא ה"פל-קל" באותה עת חייבו מתן התחייבות בדבר שיפוי חברי המטה בהתאם להחלטה זו.

2. בספטמבר 2003 החלו משרדי הפנים והמשפטים לטפל בהכנת טיוטת הסכם שיפוי האמור להסדיר את פעילותם של חברי ועדות ציבוריות נוספות שאינן סטטוטוריות. הטיוטה לא כללה הגבלת סכום וזמן. הטיפול בהכנת טיוטת הסכם השיפוי נמשך גם לאחר שהתקבלה החלטה 1515 בעניין שיפוי חברי המטה, הצוותים והמינהלה, ורק בפברואר 2005 מסר אותה משרד המשפטים לאגף החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) כדי לקבל את הערותיו בעניינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה שמשרד המשפטים יפעל בתחומו ביתר נמרצות לקידום גיבושו של הסכם השיפוי כדי להביא לזירוז הטיפול בנושא ה"פל-קל", כמתחייב מהנחיית הממשלה "לפעול בעדיפות גבוהה ובלוח זמנים קצר" בנושא זה.

באפריל 2005, יותר משנה לאחר שקיבלה הממשלה את החלטתה בדבר מתן ההתחייבות לשיפוי חברי המטה (החלטה 1515), כתב סגן החשכ"ל למשרד המשפטים ולמשרד הפנים כי משרד האוצר מתנגד למתן שיפוי שאינו מוגבל בסכום.

יישום מסקנות ועדת החקירה הממלכתית בעניין בטיחות מבנים ומקומות ציבוריים

החשכ"ל, ד"ר ירון זילכה, והיועצת המשפטית של משרד האוצר הסבירו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2006, שמכתבו האמור של סגן החשכ"ל ניתן בתשובה לפניית משרד המשפטים בעניין דוגמה לטייטה של כתב שיפוי לחברי ועדות שונות, "ולא להחלטת הממשלה או לוועדת זילר באופן ספציפי".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד האוצר כי הסברם של החשכ"ל והיועצת המשפטית של משרד האוצר אינו מתיישב עם מסמך ששלח משרד האוצר למשרד מבקר המדינה בסוף מרס 2006 העוסק בנושא השיפוי של חברי המטה והצוותים, ולפיו "עמדת החשב הכללי היא, כי בכל מקרה אין אפשרות לתת שיפוי שאינו מוגבל בסכום".

האמור לעיל מלמד כי משרד האוצר פעל על בסיס עמדה שלא עלתה בקנה אחד עם החלטת הממשלה, ואשר היה בה בסופו של דבר כדי להביא למניעת ביצועה של ההחלטה, שנועדה לקדם את יישום דוח הביניים. לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה תקין שדרגים מקצועיים במשרדי הממשלה ינקטו עמדות שאינן עולות בקנה אחד עם החלטות ממשלה שנתקבלו כדין ולאחר עבודת מטה כנדרש, וימנעו מביצוע הפעולות הדרושות ליישומן. הדבר עלול להפר את חלוקת הסמכויות והתפקידים שבין הדרג המיניסטריאלי לבין הדרג המקצועי הבכיר במשרדי הממשלה.

ההתקשרות עם חברי המטה והצוותים

אלה חברי המטה וחברי הצוותים השייכים למגזר הפרטי: יו"ר המטה וחבר מטה נוסף, 14 חברי צוותים שהם עובדי הטכניון ו-27 חברי צוותים שאינם עובדי הטכניון. משרד הפנים טיפל בנושא שיפויים בנפרד מכל שאר תנאי ההתקשרות עמם. כריתת הסכמי ההתקשרות עם חברי המטה וחברי הצוותים הייתה תלויה בהסדרת נושא השיפוי וגם בהסכמה לגבי כל תנאי ההתקשרות.

נמצא כי ממועד הקמת המטה עד מועד סיום הביקורת לא סוכמו תנאי ההתקשרות ולא נחתמו הסכמים עם יו"ר המטה ו-14 חברי הצוותים שהם עובדי הטכניון. משרד הפנים גם לא פעל להסדרת ההתקשרות עם חבר מטה נוסף ועם 27 חברי הצוותים הנוספים מהמגזר הפרטי, שבספטמבר 2004 הביעו את נכונותם לחתום על הסכמים שיסדירו את העסקתם.

גם התמורה הכספית שיקבלו חברי המטה וחברי הצוותים בעבור עבודתם לא נקבעה מראש. חברי המטה דרשו עוד בתחילת אוקטובר 2002 כי הנושא יוסדר, אך הטיפול בנושא התעכב. רק ביוני 2003 דנה ועדת המכרזים של משרד הפנים בפעם הראשונה באישור התמורה לחברי המטה מהמגזר הפרטי בעבור השתתפותם בשיבות המטה. בנובמבר אותה שנה דנה ועדת המכרזים באישור התמורה לאחד מחברי המטה ולאחד מחברי הצוותים עבור עבודה שביצעו מחוץ למסגרת ישיבות המטה.

יצוין כי בינואר 2004 אישר משרד האוצר לשלם למפרע לחברי המטה ולאחד מחברי הצוותים כאמור עבור עבודתם מתחילת העסקתם עד יולי 2003. במסמך שבו אושר תשלום זה כתב החשכ"ל למנכ"ל משרד הפנים כי העסקת חברי המטה והצוותים מהמגזר הפרטי במשך פרק זמן ארוך נעשתה שלא לפי "חוק נכסי המדינה וחוק התקציב" וכי אישורו לשלם להם למפרע את התמורה עבור עבודתם ניתן לפנים משורת הדין.

נמצא כי רק באוגוסט 2004 שלח משרד הפנים לטכניון טיוטה של הסכם התקשרות כדי לקבל את הערותיו לגבי העסקתם של עובדיו - יו"ר המטה ו-14 חברי צוותים. בין הצדדים התגלעו

מחלוקות, ולאחר שהן יושבו נדון הנושא בוועדת המכרזים שבמשרד הפנים בנובמבר אותה שנה. בסוף פברואר 2005 העביר משרד הפנים את נושא ההתקשרות לאישור ועדת הפטור ממכרז במשרד האוצר; והאישור ניתן ב-8.12.05, שלושה ימים לאחר שיו"ר המטה החזיר לראש הממשלה ושר הפנים דאז את כתב המינוי.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי התמהמהותו בטיפול בנושא הסכמי ההתקשרות האמורים הייתה אחד הגורמים לכך שהמטה לא מילא את תפקידו כנדרש.

חקיקת חוק ה"פל-קל"

בהחלטה 2487 קבעה הממשלה: "היועץ המשפטי לממשלה יקבע צוות משפטי בינמשרדי בראשות היועצת המשפטית של משרד הפנים, אשר תפקידו יהיה למפות תיקוני חקיקה נדרשים, לרבות חקיקת משנה, לביצוע הפעולות הנדרשות על פי דוח הביניים. הצוות יקבע גם את חלוקת העבודה בין המשרדים השונים בכל הקשור לביצוע תיקוני חקיקה ויעביר את המלצותיו לוועדת השרים לענייני פנים ושירותים תוך 30 יום. לאחר אישור ההמלצות על ידי ועדת השרים לענייני פנים ושירותים בדבר תיקוני החקיקה הנדרשים והמשרדים האמורים לבצעם, תובאנה טיוטות החוק לאישורה של ועדת השרים לענייני חקיקה. הליכי החקיקה יבוצעו בנהל מזורז". גם בהחלטה 4686 נקבעו הדברים האמורים.

בעקבות החלטות הממשלה בעניין והמלצות ועדת זילר הוקם צוות משפטי בין-משרדי. בצוות השתתפו נציגים של משרד הפנים, משרד השיכון, משרד התעשייה, המסחר והתיירות (להלן - משרד התעשייה), משרד האוצר ומשרד הביטחון.

בספטמבר 2002 כינסה היועצת המשפטית דאז של משרד הפנים את הצוות הבין-משרדי לדיון בתיקוני החקיקה הנדרשים ליישום המלצות דוח הביניים. במשרד הפנים לא נמצא פרוטוקול של הדיון האמור. דיון זה היה היחיד שקיים הצוות, וזמן קצר אחריו הודיעו משרדי השיכון והביטחון ליועצת המשפטית של משרד הפנים כי לעניין יישום המלצות דוח הביניים לא נדרשים תיקוני חקיקה הנוגעים לפעולות משרדיהם. משרד התעשייה הציע לקבוע תקן מחייב לבדיקת מבני ה"פל-קל" ולתיקונם.

על פי מסמכי משרד הפנים, הטיפול בהכנת חוק ה"פל-קל" החל בינואר 2003. בפועל טיפל בעניין צוות משפטים ממשרד הפנים בראשות היועץ המשפטי החדש של משרד הפנים שהחליף את היועצת המשפטית האמורה. צוות המשפטים קבע כי יש לחוקק את חוק ה"פל-קל", מכיוון שאי-אפשר לפתור את כל הבעיות הנוגעות למבני ה"פל-קל" באמצעות חוקי העזר של הרשויות המקומיות העוסקים במבנים מסוכנים. עיקרי הצעת חוק ה"פל-קל" שגיבש הצוות היו כלהלן:

(א) הטלת חובה לדווח למטה בדבר מבני "פל-קל" על רשויות ציבוריות, על בעלי מקצוע שהשתתפו בתכנון המבנים, בבדיקתם או בחיזוקם, ועל כל בעל מבנה שיש לו מידע בעניין;

(ב) עיגון סמכות הממשלה לחייב את בעליהם של מבני "פל-קל" לבדוק את המבנים ולטפל בתקריותיהם; (ג) קביעה כי אי-דיווח על מבנים מסוכנים ואי-בדיקת מבנה שהתקבלה לגביו התראה בכתב הם בגדר עבירה, וקביעת אמצעי איכפה בעניין זה. ביולי 2005 שלח משרד הפנים את הצעת החוק למשרד המשפטים כדי לקבל את חוות דעתו בעניין, כנדרש.

יישום מסקנות ועדת החקירה הממלכתית בעניין בטיחות מבנים ומקומות ציבוריים

עד מועד סיום הביקורת, נובמבר 2006, טרם מסר משרד המשפטים למשרד הפנים את חוות דעתו בעניין הצעת החוק.

בדצמבר 2006 כתבה הממונה על חקיקה וייעוץ במשרד המשפטים למשרד מבקר המדינה כי הצעת החוק, שכללה קביעת מעשים ומחדלים בעבירות פליליות, אכן הגיעה למחלקה לייעוץ וחקיקה (פלילי) ביולי 2005, אך היא לא טופלה "מפאת תקלה". רק לאחר פניית משרד מבקר המדינה למשרד המשפטים ביוני 2006 ביקשה המחלקה ממשרד הפנים לשלוח לה שוב את פנייתו בנושא. בתחילת אוגוסט אותה שנה הועברה הצעת החוק לטיפול המחלקה לייעוץ וחקיקה (אזרחי).

לדעת משרד מבקר המדינה, אופן טיפולם של משרדי הפנים והמשפטים בעניין ההצעה לחוק ה"פל-קל" יש בו משום אי מילוי של החלטות הממשלה 2487 ו-4686, שכן לפי החלטות אלה על משרדי הממשלה לתת עדיפות גבוהה ליישום המלצות דוח הביניים ולטפל בעניין בלא דיחוי.

I

החלטתה של ועדת זילר להגיש לממשלה דוח ביניים בעניין מבני ה"פל-קל" מעידה על חשיבותו של נושא זה ועל הצורך הדחוף להסדירו. גם הממשלה הכירה בחשיבות הנושא ואף ראתה לנכון להקים מערך מקצועי שיקבע הנחיות לפעולות מקיפות לאיתור מבני ה"פל-קל" בישראל, בדיקתם, תיקונם ומעקב על כך. אלא שיישום המלצות דוח הביניים והחלטות הממשלה בעניין נכשלו, בעיקר בשל עיכובים בטיפול משרדי הממשלה הנוגעים בדבר בסוגיות מינהליות למיניהן ומחלוקות שהתגלעו ביניהם בעניין.

משרד הפנים לא פעל בדחיפות ליישום ההמלצות שבדוח הביניים והחלטות הממשלה בעניינם של מבני ה"פל-קל", על אף היותם מסוכנים לציבור. המשרד לא פעל בנחישות ובאפקטיביות למילוי שלושת התנאים שהציב המטה: הסדר למתן שיפוי לחברי המטה, הצוותים והמינהלה מהמגזר הפרטי, חתימת הסכמי התקשרות אתם וקידום חקיקת חוק לצורך ביצוע הפעולות הדרושות ליישום המלצות דוח הביניים.

גם משרד המשפטים ומשרד האוצר, שהיו מעורבים בטיפול בנושאים האמורים, לא שעו להחלטת הממשלה "לפעול ככל הנדרש בעדיפות גבוהה ובלוח זמנים קצר" על מנת לסייע לפעילות המטה, לטיפול בבעיית ה"פל-קל", והשהו את הטיפול בנושאים האמורים. משרד האוצר אף פעל על סמך עמדה שלא עלתה בקנה אחד עם החלטת הממשלה, בדבר מתן שיפוי לחברי המטה והצוותים ככל שיתבעו ויחוייבו בתשלום פיצויים. כמו כן היו ליקויים בתקשורת בין המשרדים האלה, ואף היא התאפיינה בסחבת ובחוסר תכליתיות.

בשל האמור לעיל, במועד סיום הביקורת - יותר מארבע שנים לאחר שהחליטה הממשלה להקים מטה ליישום המלצות דוח הביניים ומעל חמש שנים לאחר אסון אולמי ורסאי - טרם נמסרו לרשויות המקומיות הנחיות לטיפול במבני ה"פל-קל".

לדעת משרד מבקר המדינה, הטיפול הלקוי של משרדי הממשלה בכל הנוגע ליישום המסקנות של דוח הביניים ולביצוע החלטת הממשלה הותיר את הציבור חשוף לסכנה הכרוכה בשהייה במבני "פל-קל". יש לראות זאת בחומרה יתרה, בייחוד נוכח העובדה שמציאות זו ממשיכה להתקיים גם לאחר אסון ורסאי ולאחר המסקנות שהופקו בעקבותיו.

עוד העיר משרד מבקר המדינה שעל ועדת השרים לענייני פנים ושירותים לפקח ביתר קפידה על יישום החלטות הממשלה בנושא דוח הביניים ולהתערב כל אימת שמתגלעת בין משרדי הממשלה מחלוקת שעלולה לעכב את הטיפול בנושא.

טיפולם של גופי השלטון המקומי וגופים אחרים במבני ה"פל-קל"

פעולות המטה והמינהלה

הממשלה הקימה את המטה כדי להוביל פרויקט ארצי לטיפול במבני ה"פל-קל". תפקידיו של המטה היו, בין היתר, הוצאת הנחיות בנושאי איתור, מיון ובדיקה של מבני "פל-קל"; מתן המלצות בדבר הגבלת השימוש במבנים האמורים או איסור על השימוש בהם; קביעת שיטות וסדרי עדיפויות לתיקון מבנים שנמצאו לקויים; קביעת מתכונת המעקב אחר ביצוע התיקונים.

כאמור, לא מולאו התנאים שנדרשו כדי שהמטה יוכל לפעול ולמלא את תפקידיו, חוץ מפעולות בתחום האיתור; המטה הנחה את המינהלה כיצד לפעול לאיתור מבני "פל-קל" ואף הכין פנייה הכוללת שאלון המיועד לגופי השלטון המקומי (הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה), לבעלי מבני "פל-קל" ולמתכנני המבנים.

1. המינהלה הוקמה כדי לרכז את העבודה המינהלית עבור המטה ולשמר בסיס לוגיסטי וארגוני לכל משימותיו. בפועל עסקה המינהלה בתחילת דרכה באיתור מבני "פל-קל", בהנחיית המטה ובתיאום עמו, ולאחר מכן באופן עצמאי.

מינואר 2003 פנתה המינהלה לגופי השלטון המקומי בעניין מבני "פל-קל" שבתחום שיפוטם. לפי נתוני המינהלה מדובר בכ-270 רשויות מקומיות שברובן מועצת הרשות היא, על פי חוק התכנון והבנייה, גם הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה באותו מרחב תכנון מקומי וכן ב-22 ועדות מקומיות שתחום מרחב התכנון המקומי שלהן כולל כמה רשויות מקומיות. המינהלה צירפה לפנייתה לגופי השלטון המקומי רשימה של מבנים בתחום שיפוטם ה"חשודים" כמבני "פל-קל". המידע על המבנים שצוינו ברשימה התקבל בעיקר מוועדת זילר, מגופי השלטון המקומי ומגורמים העוסקים בבנייה, שאליהם פנתה המינהלה ובהם, מהנדסי בניין (בעיקר מהנדסי קונסטרוקציה ומנהלי פרויקטים), מעבדות בנייה, חברות בנייה גדולות, מינהל הדיור הממשלתי במשרד האוצר, משרדי ממשלה, רשות הדואר, בזק, מע"ץ וקופות החולים. גופי השלטון המקומי התבקשו להשלים בשאלונים שנמסרו להם נתונים הנוגעים למבנים שברשימה ולהחזיר את השאלונים למינהלה. כמו כן התבקשו להמציא למינהלה כל מידע נוסף על מבני "פל-קל" שבתחום שיפוטם בין שהמבנים מצוינים ברשימה ובין שלא.

יישום מסקנות ועדת החקירה הממלכתית בעניין בטיחות מבנים ומקומות ציבוריים

בינואר 2003 מסר המטה למינהלה מסמך הנחיות לביצוע האיתור, ובו נכתב, בין היתר: "המטה המקצועי הנדסי דן בדרך האיתור של תקרות פל-קל קיימות והגיע למסקנה, כי המידע המצוי כיום בידי גורמים שונים אינו שלם והדרך ליצירת מאגר מידע שלם ומפורט היא לנקוט בהליך איתור שיטתי. לאור זאת החליט המטה, כי הפעלת האיתור תיעשה על ידי המינהלה במתכונת הבאה: (א) המאמץ העיקרי לאיתור ייעשה באמצעות הרשויות המקומיות, לשם כך תהיה פנייה ישירה של המינהלה לכל רשות מקומית אשר תידרש לעבור על כל מאגרי המידע הישימים שברשותה... על מנת לאתר מידע בסיסי בקשר לכל פרויקט בנייה שאושר על ידה בין השנים 1978 ועד היום... לכל פרויקט בנייה שאושר בתקופה הישימה... תמלא הרשות את הנתונים הבסיסיים שבשאלון (חלק א) ... הרשות תשלח למבקש/היזם... ולמתכנן שלד המבנה מכתב מלווה מטעמה שאליו יצורף... השאלון הממולא בחלקו וההצהרה. הנמען ימלא את חלק ב' של השאלון ואת ההצהרה שבחלק ג'".

נמצא כי המינהלה לא הנחתה את גופי השלטון המקומי (למעט שתי רשויות: בני ברק וגזר) למלא את השאלון לגבי כל מבנה בתחום שיפוטן שנכלל במאגר המידע שלהן, ואשר בנייתו אושרה משנת 1978, ולשלוח את השאלון למתכנני השלד של המבנה ולמגישי הבקשה להיתר לבנייתו או ליזמים על מנת שיאמתו וישלימו את המידע. בפועל הסתפקה המינהלה בפנייה לגופי השלטון המקומי בבקשה לקבל מידע על מבני ה"פל-קל" שבתחומם הנמנים עם המבנים המפורטים ברשימה שקיבלו ממנה ועל מבנים נוספים.

לדעת משרד מבקר המדינה, הדרך שבה פעלה המינהלה היה בה כדי להפחית את הסיכוי ליצור מאגר מידע שלם ואמין על מבני ה"פל-קל" בארץ.

חיזוק לכך הובא במכתבו של יו"ר המטה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2006 לפיו "לאור העובדה שאיתור מבני ה'פל-קל' ותיעודם לא בוצע על פי הנחיות שהכין המטה, ולא נערכה גם כל ביקורת ממשית לצורך אימות הנתונים שהיו קיימים במאגר המידע ואו שנוספו אליו, לא ברור כלל מה מידת האמינות של מידע זה".

2. המינהלה ריכזה את המידע והמסמכים שהמציאו לה גופי השלטון המקומי והגורמים העוסקים בבנייה. כמו כן הכינה המינהלה מאגר נתונים ממוחשב (להלן - המאגר), ובו רוכז המידע שהמציאו לה הגורמים העוסקים בבנייה, לרבות המידע שהמציאו גופי השלטון המקומי באשר למבני "פל-קל" שבתחום שיפוטם ובאשר לטיפולם במבנים אלה.

נמצא כי נכון לתחילת 2006 כלל מאגר הנתונים שגיבשה המינהלה 1,343 מבנים. המינהלה מיינה את מרבית המבנים 876 מהמבנים, ולפי המיון שעשתה 546 מהם הם מבני "פל-קל" ו-330 אינם מבני "פל-קל". מכאן עולה כי שאר 467 המבנים לא מוינו עד אותו מועד אף שהיו רשומים במאגר משנת 2003.

בדיקה שעשה משרד מבקר המדינה באשר ל-546 מבני ה"פל-קל" הרשומים במאגר העלתה שכ-330 מהם הם מבנים המשמשים ציבור רחב, כגון מוסדות חינוך, מוסדות דת, בתי חולים, חניונים, בתי מלון ואולמות אירועים.

מנתוני המאגר עולה כי רק 65 מבני "פל-קל" תוקנו או נהרסו, או ניתנה חוות דעת שאין צורך לתקנם. יוצא אפוא שיותר מ-450 מבני "פל-קל", שחלקם הגדול משמש ציבור רחב, טרם תוקנו.

פעולות גופי השלטון המקומי

אחריות גופי השלטון המקומי - הבסיס הנורמטיבי

בידי גופי השלטון המקומי כמה כלים חוקיים המאפשרים להם להתמודד עם הבנייה בשיטת ה"פל-קל". להלן פירוט:

1. בחוק התכנון והבנייה נקבע כי מתפקידה של ועדה מקומית לתכנון ולבנייה ושל כל רשות מרחבית (דהיינו רשות מקומית הנמצאת במרחב תכנון מקומי הכולל תחום של יותר מרשות אחת), להבטיח את קיומן של הוראות החוק וכל תקנה שנקבעה על פי החוק; הוראות אלה כוללות גם הוראות בדבר הבטחת בטיחותם של מבנים.

2. בדוח הביניים נקבע כי בנייה בשיטת ה"פל-קל" אינה עומדת בדרישות תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - התקנות), משום שהיא לא קיבלה אישור של מי ששר הפנים הסמיכו לכך.

3. לפי דיני הרשויות המקומיות¹², הרשויות המקומיות מוסמכות להורות על תיקון בניינים מסוכנים ועל הריסתם, וכן להתקין חוקי עזר שיאפשרו להן לממש את סמכויותיהן ולדרוש מבעל נכס או מחזיקו לבצע באותו נכס עבודה הנחוצה למטרה האמורה.

4. לפי חוקי העזר שהתקינו מרבית הרשויות המקומיות לעניין מבנים מסוכנים, על הרשות המקומית לעשות, על ידי מהנדס שמונה לשם כך, בדיקה או "סקר", כלשון חלק מחוקי העזר של מבנים שעלולים לסכן את המחזיקים בהם, את הציבור או את הנכסים הסמוכים להם. אם על פי חוות הדעת של המהנדס יש במבנה כלשהו משום סכנה כאמור, ראש הרשות רשאי בהודעה בכתב לדרוש מבעל המבנה לבצע בו עבודות ולנקוט את אמצעי הזהירות המפורטים בחוות דעתו של המהנדס, באופן שנקבע בהודעה ובתוך פרק הזמן שצוין בה. הרשות המקומית הוסמכה גם לבצע את העבודות על חשבון החייב בביצוע העבודה אם הוא לא ביצע אותה, וכן נקבע קנס לעובר על הוראות חוקי העזר. בכמה מחוקי העזר אף נקבע שאפשר לחייב בעל מבנה לבדוק את המבנה.

בדוח מבקר המדינה על טיפול העיריות במבנים מסוכנים שבתחום שיפוטן¹³ נקבע: "איתור שיטתי של מבנים מסוכנים הוא מושכל ראשון במסגרת האמצעים למניעת סכנת נפשות ונזקים הצפויים מהתמוטטות בבניינים או חלק מהם. יצוין כי בית המשפט העליון כבר עמד בפסק הדין האמור (ע"א 862/80¹⁴) על הצורך בקביעת סדרי עדיפויות לאיתור המבנים ולטיפול בסיכונים שבהם ובקביעת מדיניות של בקרה דיווח ופעילות בשטח". בנוגע לחוקי העזר של העיריות בעניין מבנים מסוכנים קבע מבקר המדינה: "מכאן, שמסמכותן ואף מחובתן של העיריות לערוך ביוזמתן בדיקות של מבנים, דהיינו: סקרים, שבאמצעותם יאותרו מבעוד מועד מבנים העלולים לסכן את הציבור".

12 פקודת העיריות [נוסח חדש], צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950; צו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג-1953; צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

13 דוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי (1995), עמ' 29.

14 ע"א 862/80 עיריית חדרה נ' זוהר ואח', פ"ד לז' (3) 757.

יישום מסקנות ועדת החקירה הממלכתית בעניין בטיחות מבנים ומקומות ציבוריים

דוח הביניים עוסק בסוגיית אחריותן של הרשויות הציבוריות לבטיחות המבנים שבתחום שיפוטן, ובייחוד לבטיחותם של מבני ה"פל-קל", כלהלן:

"הדין מכיל מארג צפוף למדי של הוראות המעניקות לרשויות הציבוריות כוחות וסמכויות לפעול לקיום הוראות הדין הנוגעות לבנייה בכלל, ובתוך כך גם להבטיח את הבטיחות של המבנים - הן בטרם בנייה, הן במהלכה, והן לאחר סיומה ולאורך חיי המבנה. נכון לקרוא לתוך הסמכה כזו גם חובה להפעיל את הסמכות כדי להשיג את מטרת ההסמכה."

"להסרת ספק מודגש ששום דבר האמור בדוח זה לא יתפרש כמשחרר מחובה או אחריות אדם, גוף או מוסד ציבורי או פרטי שיש עליו חובה או אחריות כלשהי בנושא הפל-קל. פועל יוצא מהאמור לעיל הוא שהנושא בחבות או באחריות כזו ימשיך לשאת בה גם לאחר הוצאת דוח זה, כפי שהוא היה נושא בה אלמלא הוצא."

משרד מבקר המדינה העיר לגופי השלטון המקומי כי הדין מחייב אותם להפעיל את סמכותם למנוע בנייה של מבנים מסוכנים ושימוש במבנים כאלה; חוזרי מנכ"ל משרד הפנים מהשנים 1996 ו-1998 שקבעו כי הבנייה בשיטת ה"פל-קל" מסוכנת, נועדו להבהיר להם את חובתם זו; והאסון שהתרחש באולמי ורסאי בשנת 2001 הדגיש והעמיק אותה והמחיש את הצורך הדחוף לפעול בעניין. בפרק הזמן שלאחר קבלת החלטת הממשלה בדבר אימוץ דוח הביניים, בד בבד עם גופי השלטון המקומי נשאו בנטל גם הגופים ממלכתיים שעליהם הטילה ממשלת ישראל לטפל בבעיית מבני ה"פל-קל". אולם, העובדה שהגופים הממלכתיים השתהו בטיפול בבעיה ושכמחצית ממבני ה"פל-קל" הם מבני ציבור שבדרך כלל נאסף בהם קהל רב, חייבה את גופי השלטון המקומי לפעול בעצמם ביתר מהירות לאיתור, בדיקה ותיקון של מבני ה"פל-קל" שבתחומם.

טיפולם של גופי השלטון המקומי במבני ה"פל-קל" שבתחום שיפוטם

משרד מבקר המדינה בדק את האמצעים שנקטו גופי השלטון המקומי לאיתורם ולבדיקתם של מבני ה"פל-קל" שבתחום שיפוטם, ואת הפעולות שנעשו לתיקון הליקויים שנמצאו בהם. נבדקו פעולותיהן של 25 רשויות מקומיות¹⁵ שב-16¹⁶ מהן מועצת הרשות היא גם הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה. כמו כן נבדקה ועדה מקומית אחת שמרחב התכנון המקומי שלה כולל יותר מרשות מקומית אחת¹⁷.

לפי נתוני המאגר שהכינה המינהלה נמצאו בתחומי השיפוט של גופי השלטון המקומי האמורים 311 מבנים שנחשדו כמבני "פל-קל".

א. פירוט מבני ה"פל-קל" בגופי השלטון המקומי

משרד מבקר המדינה מייין את 311 המבנים האמורים, ולהלן תוצאות המיון:

- 15 אור יהודה, אילת, באר טוביה, בני ברק, בת ים, גזר, דימונה, הרצליה, חבל אילות, חולון, חורפיש, חיפה, חצור הגלילית, טבריה, יבנה, כפר ברא, כפר יסף, כפר סבא, לוד, מבשרת ציון, נהריה, עיר הכרמל, פרדסיה, שער הנגב ותל מונד.
- 16 אילת, באר טוביה, בני ברק, בת-ים, גזר, דימונה, הרצלייה, חבל אילות, חולון, חיפה, טבריה, יבנה, כפר סבא, לוד, נהריה ועיר הכרמל.
- 17 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה שרונים.

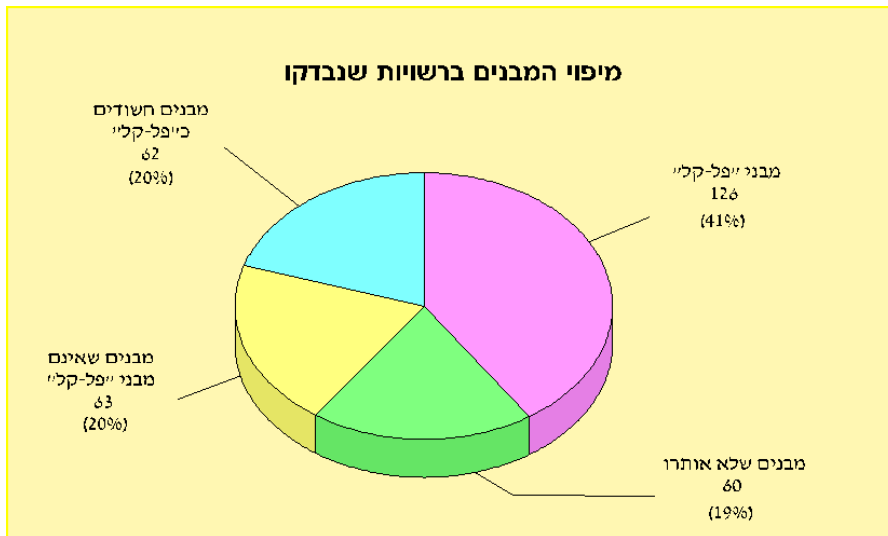
דוח על הביקורת ברשויות מקומיות 2006

מבני "פל-קל"	מבנים חשודים כמבני "פל-קל"	מבנים שאינם מבני "פל-קל"	מבנים שלא אותרו(*)	ס"ה מבנים	גופי שלטון מקומי
7	-	3	7	17	אור יהודה
24	24	2	4	54	אילת
1	-	-	-	1	באר טוביה
15	-	7	5	27	בני ברק
3	-	3	1	7	בת ים
1	-	-	-	1	גזר
3	-	3	-	6	דימונה
2	7	9	5	23	הרצליה
1	-	1	-	2	חבל אילות
15	8	8	4	35	חולון
2	-	-	-	2	חורפיש
15	3	9	20	47	חיפה
1	2	1	-	4	חצור הגלילית
3	-	5	-	8	טבריה
6	-	1	5	12	יבנה
2	-	-	-	2	כפר ברזא
2	-	1	-	3	כפר יסיף
9	-	5	-	14	כפר סבא
3	6	2	1	12	לוד
3	-	1	2	6	מבשרת ציון
3	-	1	-	4	נהריה
2	5	-	-	7	עיר הכרמל
1	3	-	2	6	פרדסיה
1	-	-	-	1	שער הנגב
1	-	-	-	1	תל מונד
-	4	1	4	9	שרונים(**)
126	62	63	60	311	ס"ה

* ראו הסבר בסעיף 2 בעמ' 24.

** בנתוני הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה שרונים לא נכללו נתוני פרדסיה.

יישום מסקנות ועדת החקירה הממלכתית בעניין בטיחות מבנים ומקומות ציבוריים



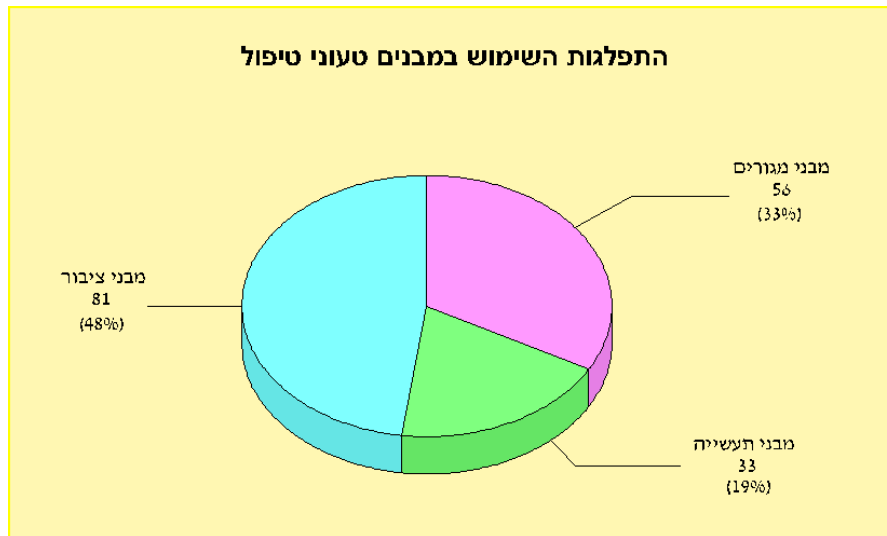
188 מ-311 המבנים האמורים הם מבני "פל-קל" או מבנים שיש חשש שנבנו בשיטה זו, אולם רק 41 (22%) מהם נבדקו כראוי, ומאלה רק 18 (10% מ-188 המבנים) תוקנו או נמצא שאין צורך לתקנם (ראו המשך).

משרד מבקר המדינה סיווג 170 מבנים שנמצא כי הם טעוני טיפול (בעניין זה ראו בהמשך הדברים), לפי השימוש שנעשה בהם. נמצא כי 81 (48%) מהמבנים האמורים הם מבנים המשמשים את הציבור שבדרך כלל מתאסף בהם קהל רב.

דוח על הביקורת ברשויות מקומיות 2006

מבני מגורים	מבני תעשייה	מבני ציבור	מבני "פל-קל" טעוני טיפול	גופי שלטון מקומי
-	1	3	4	אור יהודה
26	2	20	48	אילת
-	-	1	1	באר טוביה
4	2	9	15	בני ברק
-	1	-	1	בת ים
-	-	1	1	גזר
-	-	3	3	דימונה
3	-	6	9	הרצליה
-	-	1	1	חבל אילות
7	11	4	22	חולון
-	1	-	1	חורפיש
3	2	9	14	חיפה
-	1	2	3	חצור הגלילית
-	-	3	3	טבריה
-	3	1	4	יבנה
-	-	2	2	כפר ברא
-	-	1	1	כפר יסיף
1	2	6	9	כפר סבא
-	6	3	9	לוד
-	-	3	3	מבשרת ציון
-	-	1	1	נהריה
5	-	-	5	עיר הכרמל
3	-	1	4	פרדסיה
-	1	-	1	שער הנגב
-	-	1	1	תל מונד
4	-	-	4	שרונים
56	33	81	170	ס"ה

יישום מסקנות ועדת החקירה הממלכתית בעניין בטיחות מבנים ומקומות ציבוריים



משרד מבקר המדינה העיר לכלל הגופים העוסקים בנושא כי העובדה שכ-50% ממבני ה"פל-קל" שנמצאו טעוני טיפול הם מבנים המשמשים את הציבור מדגישה את הסכנה שהציבור עלול להיחשף לה ואת הצורך הדחוף ביישום מסקנות דוח הבניינים.

ב. איתור

גופי השלטון המקומי יכלו לאתר את מבני ה"פל-קל" שבתחומם באמצעות בדיקת החישובים הסטטיים שבתיקי הבנייה של בניינים שנבנו בשנים 1978-1998 (השנים שבהן נבנו מבני "פל-קל"). יצוין כי זהו מקור מידע מוגבל, שכן רבים מתיקי הבנייה לא הכילו את כל חישובים הסטטיים אף שהגשת החישובים האלה לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה היא תנאי להוצאת היתר בנייה; ולא תמיד תאמה הבנייה את החישובים הסטטיים שהוגשו ואת תכניות הבנייה. מקור מידע אחר על מבני "פל-קל" הם מתכנני המבנים, ששמם וכתובתם מצוינים בתיקי הבנייה ובמאגר המידע, והיה ניתן לפנות אליהם על מנת לקבל מידע על המבנים שתכננו.

1. בביקורת נמצא כי 16¹⁸ מ-21 גופי שלטון מקומי שמשרד מבקר המדינה פנה אליהם בנושא הנדון, לא פעלו בשיטתיות כדי לאתר בתחומם מבני "פל-קל" נוספים על אלה שפורטו ברשימה שהמציאה להם המינהלה. רק שני גופי שלטון מקומי (אור יהודה ויבנה) הודיעו בתשובתם למשרד מבקר המדינה כי הם בדקו את החישובים הסטטיים שבתיקי הבנייה שברשותם כדי לאתר מבני "פל-קל" נוספים, ורק ארבעה גופי שלטון מקומי (אור יהודה הרצליה, יבנה ושרונים) איתרו את מתכנני הבניינים באמצעות תיקי הבנייה ופנו אליהם כדי לברר אם המבנים שתכננו היו מבני "פל-קל". גוף שלטון מקומי נוסף (כפר יסיף) ערך לדבריו בדיקה של המבנים.

2. 62 מ-311 המבנים מהמאגר שמשרד מבקר המדינה בדק את הטיפול בהם לא נבדקו על ידי גופי השלטון המקומי, וממילא אף לא ניתן לדעת אם הם מבני "פל-קל". 60 מבנים לא נבדקו מהסיבות האלה: (א) ברשימת המינהלה לא צוינו הכתובת או פרטים מזהים אחרים של 43 מבנים; (ב) חמישה מהמבנים שצוינו ברשימה נמצאים מחוץ לתחום השיפוט של גופי השלטון האמורים; (ג) כפל דיווח של המינהלה לגבי 12 מבנים.

ג. בדיקות

החובה לבדוק את מבני ה"פל-קל"

דוח הביניים ייחס לבדיקתם של מבני "פל-קל" חשיבות יתרה. לפי הדוח, "יצירת וודאות לגבי המצב הקונקרטי של כל תקרה אינה קלה, משום שפנים התקרה הוא נסתר ואין לדעת את אשר טומנת התקרה בתוכה ללא 'פלישה' אליה... עם זאת קבלת נתונים בדבר מצב התקרות הינה חיונית, משום שבלעדיהם לא ניתן במקרים רבים להגיע לחקר דרגת הסיכון, ובעיקר למידת התיקון והחזיוק הנדרשת ולאופן ביצועם, כמו גם לבחינת החלופה שאיננה מזיקה התערבות כלשהי". עוד נאמר בדוח: "בדיקות האל הרס¹⁹ יהיו כנראה בדיקות הכרחיות במסגרת פרויקט תיקון וחזיוק תקרות הפל-קל, שהרי בלעדיהן אי אפשר יהיה לקבוע לא את ה'דיאגנוזה' קרי: את מצב 'החולי' של התקרה, גם לא את אמצעי הריפוי".

1. מהבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בגופי השלטון המקומי עלה כי 67 (53% מ-126 המבנים שנקבע שהם מבני "פל-קל" לא נבדקו כלל; לגבי שני מבנים נוספים שלא נבדקו נטען, כי אינם בשימוש.

2. עוד נמצא כי הבדיקה שנעשתה לגבי 16 מ-126 המבנים האמורים הייתה בלתי מספקת. לדוגמה, נעשו "בדיקות ויזואליות" ובדיקות העמסה²⁰ שלפי דוח הביניים אינן מספקות, באשר לבדיקות ההעמסה אף נאמר בו כי הן עלולות להיות מזיקות ואף מסוכנות.

18 אילת, באר טוביה, בני ברק, בת ים, גזר, דימונה, חיפה, חורפיש, חצור הגלילית, טבריה, כפר ברא, כפר סבא, לוד, נהריה, עיר הכרמל ופרדסיה.

19 בדיקה של הנעשה בתוך התקרה מבלי להרסה ובלי לפלוש אליה כגון - בדיקת הדמייה.

20 בדיקה של יציבות המבנה באמצעות העמסת משקל כבד על תקרתו.

יישום מסקנות ועדת החקירה הממלכתית בעניין בטיחות מבנים ומקומות ציבוריים

3. בדוח הביניים נכתב כי אחת ממטרות הבדיקה היא זיהוי מהדורת תקרת ה"פל-קל". בדוח מפורטות המהדורות השונות של תקרות ה"פל-קל", ונעשית בו הבחנה בין מהדורות תקניות למהדורות שאינן תקניות²¹. המהדורות שאינן תקניות הן תקרות החסרות חישוקים או לחלופין תקרות שיש בהן חישוקים שאינם תקינים. נמצא כי לגבי 20 מבני "פל-קל"²² שלפי טענת המתכננים, יש בתקרותיהם חישוקים, וגופי הפח שבהן משמשים למילוי בלבד, לא פעלו גופי השלטון המקומי לביצוע בדיקות המיועדות לזיהוי מהדורת ה"פל-קל" שלפיה נבנו התקרות כדי לוודא כי מדובר במהדורה תקנית.

ד. תיקון

הביקורת העלתה כי תוקנו רק 11 מ-126 מבני ה"פל-קל" שאותרו בגופי השלטון המקומי שנבדקו; וכי לגבי שבעה מבנים נוספים התקבלו חוות דעת שאין צורך לתקנם²³.

להלן סיכום הממצאים בדבר הפעולות שנקטו 26 גופי השלטון המקומי שנבדקו בנוגע ל-126 מבני ה"פל-קל" שאותרו בתחומם ול-62 מבנים נוספים שהוגדרו חשודים כמבני "פל-קל":

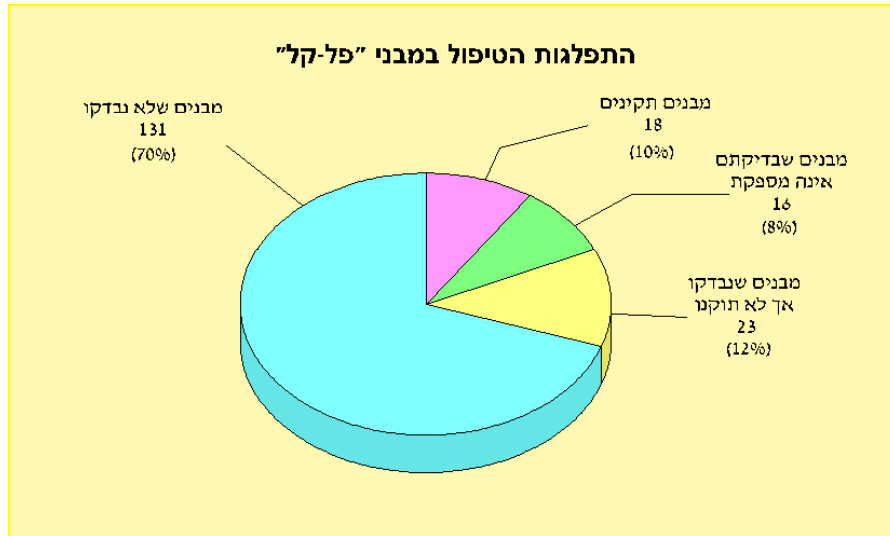
-
- 21 בדוח הביניים צוין: "כאשר אנו מדברים בדוח זה על שיטת הפל-קל ופגמיה כוונתנו אך ורק לשיטה שבה נבנו תקרות המנויות בפסקאות 3.1.3 ו-3.1.4 (דהיינו: תקרה בחתך I שבצלעותיה אין חישוקים או שיש חישוקים שאינם עונים לדרישות התקן הישראלי, אם מפאת צורתם או עיגונם או שהמרווחים שביניהם הם גדולים מדי, או מכל סיבה אחרת) זאת חרף העובדה שהשימוש היום-יומי הנפוץ במונח 'שיטת הפל-קל' כולל את כל הגרסאות".
- 22 אחד באור יהודה, שניים באילת, שבעה בבני ברק, שניים בהרצליה, שניים בחיפה, אחד בחצור הגלילית, אחד ביבנה, אחד בכפר יסף, אחד במבשרת ציון, אחד בפרדסיה ואחד בתל מונד.
- 23 הנתונים על המבנים שתוקנו ועל המבנים שנמצאו תקינים התקבלו מגופי השלטון המקומי והובאו בדוח הביקורת בלא שנבדקו מבחינה מקצועית-הנדסית. הנתונים שהובאו בקטע זה התקבלו מגופי השלטון המקומי בלא שנבדקו מבחינה מקצועית-הנדסית.

מבנים הטעונים טיפול				מבנים שתוקנו או שאין צורך לתקן (*)	גופי שלטון מקומי
סה"כ	מבנים שבדיקתם אינה מספקת	מבנים שנבדקו אך לא תוקנו	מבנים שלא נבדקו		
4	3	1 (**)	-	3	אור יהודה
48	-	2	46	-	אילת
1	1	-	-	-	באר טוביה
15	1	5	9	-	בני ברק
1	1	-	0	2	בת ים
1	1	-	-	-	גזר
3	-	3	-	-	דימונה
9	-	-	9	-	הרצליה
1	1	-	-	-	חבל אילות
22	-	-	22	1	חולון
1	-	-	1 (**)	1	חורפיש
14	3	3	8	4	חיפה
3	-	-	3	-	חצור הגלילית
3	1	1	1	-	טבריה
4	1	3	-	2	יבנה
2	-	1	1 (**)	-	כפר ברא
1	1	-	-	1	כפר יסיף
9	-	1	8	-	כפר סבא
9	-	-	9	-	לוד
3	2	1	-	-	מבשרת ציון
1	-	1	-	2	נהריה
5	-	-	5	2	עיר הכרמל
4	-	-	4	-	פרדסיה
1	-	1	-	-	שער הנגב
1	-	-	1	-	תל מונד
4	-	-	4	-	שרונים
170	16	23	131	18	סה"כ

* הנתונים בדוח זה באשר למבנים שתוקנו ולמבנים שנמצאו תקינים על פי חוות דעת של בודק, התקבלו במשרד מבקר המדינה מגופי השלטון המקומי והם הובאו בדוח הביקורת בלא שנבדקו מבחינה מקצועית-הנדסית.

** על פי תשובת הרשות המקומית אחד המבנים אינו בשימוש.

יישום מסקנות ועדת החקירה הממלכתית בעניין בטיחות מבנים ומקומות ציבוריים



בתשובותיהם של חלק מגופי השלטון המקומי חזרה הטענה כי הם לא קיבלו הנחיות מקצועיות לטיפול בתקרות שנבנו בשיטת ה"פל-קל". להלן הטענות של כמה מגופי השלטון המקומי שתשובותיהם התקבלו במשרד מבקר המדינה בחודשים אפריל-ספטמבר 2006.

מהנדס ועדה מקומית לתכנון ולבנייה ציין כי אין לו הידע המקצועי להתמודד עם טענות המהנדסים לגבי בטיחות המבנים; ראש רשות אחרת טען בתשובתו כי "ללא הנחיות כאלה לא נוגעים בתקרות ה'פל-קל' מחשש שהנוק שיגרם בהיעדר הנחיות מקצועיות עלול להיות בלתי הפיך ולגרום לקריסת התקרות והמבנים"; ומהנדס רשות אחרת כתב: "נבקש לציין כי למרות פנייתנו למנהלה שהוקמה... טרם קיבלנו הנחיות, יתרה מזאת הודגש שעשוי להגרם נזק בגלל הבדיקה!".

שני גופי שלטון מקומי נוספים ציינו בתשובתם כי אין בידם מקורות למימון הסכומים הדרושים לתיקון מבני בתי ספר שבתחומם.

מבקר המדינה העיר לגופי השלטון המקומי שנבדקו כי דוח הביניים עמד על החשיבות שבהוצאת הנחיות מקצועיות על ידי מטה מקצועי; אך מכיוון שארבע שנים תמימות לאחר הגשתו עדיין לא יושמו המלצותיו, היה עליהם למלא את חובתם ולפעול בעזרת גורמים מקצועיים לאיתור שיטתי של מבני ה"פל-קל" שבתחומם, לבדיקתם ולתיקונם של המבנים שעלולים לסכן את יושביהם.

מהביקורת עולה כי עשר שנים לאחר שנקבע כי שיטת ה"פל-קל" היא שיטת בנייה מסוכנת, חמש שנים וחצי לאחר אסון ורסאי וארבע שנים לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה ולפיה יש ליישם את המלצות דוח הביניים, רוב גופי השלטון המקומי לא עשו די לאיתור מבני ה"פל-קל" ולבדיקה של מבנים שנקבע או היה חשש כי נבנו בשיטת ה"פל-קל", כמו כן עולה כי גופי השלטון המקומי כמעט שלא עשו דבר לתיקון מבני ה"פל-קל" שאותרו בתחומן אף שהיו מחויבים לעשות כן.

לדעת משרד מבקר המדינה, מכלול הנתונים על איתור, בדיקה ותיקון של מבני "פל-קל" שהועלו בפרק זה מצביעים על כך שמרבית גופי השלטון המקומי בחרו שלא לנקוט פעולות מעשיות לקידום הטיפול במבני ה"פל-קל" שבתחומם. לדעת משרד מבקר המדינה נוכח הסכנה הטמונה בהעדר הטיפול בנושא לא יכלו אותם גופי שלטון מקומי להמשיך ולתלות את חוסר המעש בטענה כי טרם הושלמה מלאכתם של הגופים הממשלתיים העוסקים בנושא, זאת לאחר שחלפו כבר שנים מאז הובהר כי מדובר בשיטת בנייה מסוכנת.

טיפול של משרד האוצר ומשרד הבריאות במבני "פל-קל"

מינהל הדיור הממשלתי

זמן קצר לאחר אסון אולמי ורסאי החל מינהל הדיור הממשלתי שבמשרד האוצר לפעול לאיתורם ולבדיקתם של מבנים המשמשים משרדי ממשלה ומוסדות ציבור שתקרותיהם נבנו בשיטת ה"פל-קל". בדיקה שעשה מינהל הדיור הממשלתי באמצעות משרד מהנדסים העלתה כי רק 11 ממבני הממשלה ומוסדות הציבור שבטיפולו נבנו בשיטת ה"פל-קל".

משרד מבקר המדינה בדק את טיפולו של מינהל הדיור במבנים אלה משנת 2001 והעלה כי ביוני 2006, מועד סיום הביקורת, כבר הושלם תיקונם של ארבעה מהמבנים, שני מבנים היו בהליכי תיקון, ושלושה מבנים פונו או היו בהליכי פינוי; שני מבנים נמצאו ראויים לשימוש.

משרד הבריאות

ביוני 2001, כחודש לאחר אסון ורסאי, ביקש משרד הבריאות מבתי החולים הממשלתיים לברר אם יש בתחומם מבני "פל-קל" ולמסור לו את ממצאיהם כדי שיוכל להיערך לטיפול במבנים אלה. הבירור האמור העלה שבחמישה בתי חולים ממשלתיים יש מבני "פל-קל".

דוח הביניים עסק בין השאר בטיפולו של משרד הבריאות במבני ה"פל-קל" שבבתי החולים ובמוסדות הבריאות. בעניין זה נכתב בדוח כי "התרשמותנו היא שלא נעשה מספיק מאמץ כדי לאסוף את המידע הדרוש בהיבטים ההנדסיים ובהיבטים רלוונטיים אחרים. חוות הדעת שקיבלו בתי חולים ממהנדסים שאליהם פנו לא היו מלאות, אם בשל בדיקות לא מספיקות שעשו אותם מהנדסים, אם משום שלא היו עובדות מוצקות שמהן ניתן להסיק מהי דרגת הסיכון שיש, אם יש, בתקרות שמדובר בהן. משרד הבריאות לא תבע מבתי החולים לעשות בירורים נוספים, וגם הוא עצמו לא עשה את המאמץ שהתבקש ממנו נוכח החסר הגדול בהעברת מידע מלא מבתי החולים אליו. בין השאר הוא לא הפעיל את סמכותו למען השלמת המידע החסר והעיקר לא נקט בצעדים לתיקון המעוות".

יישום מסקנות ועדת החקירה הממלכתית בעניין בטיחות מבנים ומקומות ציבוריים

בשנת 2003, לאחר שפורסם דוח הביניים, הוסיף משרד הבריאות לפעול באמצעות חברת מהנדסים לאיתור מבני "פל-קל" בבתי חולים ממשלתיים ולבדיקתם. עד מועד סיום הביקורת, נובמבר 2006, לא הושלמה הבדיקה האמורה.

משרד מבקר המדינה בחן את טיפולו של משרד הבריאות במבני ה"פל-קל" שאותרו עוד בשנת 2001 בחמשת בתי החולים האמורים. להלן הממצאים שהעלתה הבדיקה בנוגע לטיפול במבנה אשפוז בבית חולים בנהריה:

הבדיקה לאיתור מבני "פל-קל" בבתי חולים ממשלתיים שנעשתה בשנת 2001 העלתה כי אחד המבנים המרכזיים של בית חולים בנהריה, הכולל מבנה אשפוז ומיון ושטחו כ-13,000 מ"ר, נבנה בשיטת ה"פל-קל". בעקבות זאת משרד מהנדסים שבדק את בית החולים הגיש חוות דעת בדצמבר 2001, ובה נכתב, בין היתר, כי תקרות המבנה האמור אינן עומדות בדרישות התקן הישראלי. חוות הדעת כללה גם הצעה לתיקון המבנה בעלות של 10-15 מיליון ש"ח. ביולי 2002 כתב משרד המהנדסים לראש מינהל הבינוי במשרד הבריאות: "תקרות הפל-קל, שנבדקו על ידינו בבית החולים נהריה, אינן במצב הדורש לפנות את המבנה... אך נדרש תיקון לחיזוקן של התקרות. כפי שמסרתי לך בזמנו, התיקון צריך להעשות בזמן סביר על מנת שלא יהיה צורך אכן לפנות את המבנה".

מהמסמכים עלה שמשרד הבריאות ביקש ממשרד האוצר להקצות לו 10 מיליון ש"ח לביצוע התיקון המוצע, וכי משרד האוצר לא נענה לבקשתו.

בתשובתו מדצמבר 2006 למשרד מבקר המדינה מסר אגף התקציבים במשרד האוצר כי במסגרת הדיונים על תקציב 2006 ניתנה לתקציב הפיתוח של משרד הבריאות תוספת תקציב תלת-שנתית בסך 50 מיליון ש"ח לשנה, ובתקציב 2007 מתוכננת תוספת תקציב תלת-שנתית בסך 20 מיליון ש"ח לשנה. משכך הרי שקביעת סדרי העדיפויות להקצאת המשאבים מסורה למשרד הבריאות ואין מקום לבקר את משרד האוצר על כך שהכסף לא סומן ליעוד זה או אחר.

בהתייחסותו לתשובתו האמורה של משרד האוצר מסר משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2006 כי צרכי המשרד לשיפור וחיזוק התשתיות הקיימות מסתכמים בלמעלה מ-4 מיליארד ש"ח וכי תוספת תקציב הפיתוח המצוינת בתשובת משרד האוצר יועדה לנושא בטיחות בתי החולים הנגזרים מחוקים ומתקנות. על כן מסר משרד הבריאות כי התייחסות אגף התקציבים הנה בבחינת "לעג לרש".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר ומשרד הבריאות כי באין הסכמה ביניהם באשר למקורות המימון לתיקון המבנה, והיות ובהותרת המצב כפי שהוא עלול לסכן את שלמותם ובטיחותם של אנשים רבים, הרי שעל שר האוצר ושר הבריאות להביא את הנושא לדיון ולהכרעה של ועדת השרים לענייני פנים ושירותים.

יישום מסקנות הדוח הסופי

ממצאי הדוח הסופי והמלצותיו

כאמור, בדצמבר 2003 הגישה ועדת זילר את הדוח הסופי לממשלה, ובאותו מועד פורסם הדוח. על פי האמור בדוח הסופי, ועדת זילר שמה לה למטרה לפעול למניעת ליקויי בטיחות במבנים; ולשם כך היא ביצעה "בדיקה ובחינה של כלל המערכות והמנגנונים המפעילים והמופעלים בענף הבנייה. זאת, כדי לאתר את חלקי המערכות המכבידות והבלתי מתאימות ואזי לנסות לעדכן, להשלים את החסר בהן ובמקרה הצורך להחליפן באחרות. השאיפה היא להגיע לכך שמערכות ומנגנונים אלה יהיו הגיוניים, יעילים ועונים לייעודם, לצרכים המשתנים ולהתפתחויות החדשות, והכול תוך הבנה שמרכיביהם צריכים להיות תואמים באופן מלא אלו לאלו".

הבדיקה של ועדת זילר העלתה אי-סדרים רבים בתחום הבנייה, לרבות חקיקה פזורה, בלתי שלמה ועמומה; מעורבות של בעלי מקצוע בלתי כשירים; מערכות פיקוח חסרות ובלתי מקצועיות והיעדר בדיקה של היבט הבטיחות בבנייה. מהדוח הסופי עלה כי מצבו של ענף הבנייה בארץ חמור מאוד, וכי הסיבה לכך היא כשל מערכתי מתמשך. הוועדה קבעה כי דרוש שינוי מבני ותפיסתי כולל על מנת להחליף כדבריה את "המעגל השוטה" ב"מעגל חכם".

בדוח הסופי של ועדת זילר פורטו מספר המלצות להנהגת משטר חדש בענף הבנייה, ואלה הן העקריות:

1. סמכות החקיקה בתחום הבנייה, שהוקנתה למשרדי ממשלה שונים ולגופי השלטון המקומי, תועבר למשרד שייקבע כמשרד בנייה או כרשות הפועלת באחד המשרדים; תוכן מערכת מקיפה של חוקי בנייה שתהיה ערוכה לפי נושאים; יגובשו הוראות טכניות, כשהדבר יתאפשר, בתקנים ולא בתקנות; ייוחדו חוקים נפרדים לנושאי תכנון ולנושאי בנייה.

2. יוקמו מרכזי בדיקה לפיקוח שוטף על כל שלבי הבנייה - משלב הבדיקה המקצועית של תכנון המבנה לצורך מתן היתר בנייה עד שלב מתן האישור לקבלת תעודת גמר בנייה. הומלץ שבמרכזי הבדיקה יהיו גופים פרטיים בעלי רמה מקצועית גבוהה, ש"על פעילותם וישרתם יוטל פיקוח אפקטיבי".

3. יינתן היתר למבנה רק לאחר שיוגש ויאושר תכנון מפורט של המבנה על כל מערכותיו בלוויית מסמכי ביצוע כדי למנוע אי-בהירויות "הגוררות שיבושים תכנוניים וביצועיים, השמטות וסתירות וכתוצאה מכך - לסיכוני בטיחות".

4. יוקמו גופים שישמשו מנגנוני פיקוח, וחבריהם יהיו: המתכננים (אדריכל, מהנדס שלד, יועץ קרקע, מתכנן חשמל, יועץ מעליות ויועץ בטיחות); מנהל הפרויקט ומפקח שיפקח באופן שוטף על שלבי הבנייה, שניהם מטעם הזים; אחראי לבניית השלד; מנהל האתר ומנהל עבודה מטעם הקבלן. לכולם יוקנו סמכויות, ועל כולם תוטל "חובת אמון כלפי הציבור"; ומי מהם שייכנעו ללחצים של בעלי עניין "ישלמו על כך ברישיונם".

5. יוקם "מנגנון אכיפה מרוכז החף מניגודי אינטרסים שאינו נתון ללחצים. הסמכות להוצאת צווי הפסקת עבודה וצווי הריסה תוקנה לפרקליט המחוז אשר יקבל דיווחים ממרכזי הבדיקה ומכוח שיטור"; כוח השיטור יעסוק באכיפת הדין.

יישום מסקנות ועדת החקירה הממלכתית בעניין בטיחות מבנים ומקומות ציבוריים

6. הבעלים של מבנה או המחזיקים במבנה שבנייתו הושלמה לפני יישום המלצות הדוח הסופי, יחויבו להחזיק את המבנה במצב ראוי, כדי להבטיח את יציבותו ואת תקינותם של מרכיבי הבטיחות שבו שנקבעו בדיון. אחת לחמש שנים תיעשה בקרה ויזואלית חיצונית על המבנה במימון הבעלים או המחזיקים. במבני עסקים טעוני רישוי תיעשה הבדיקה במסגרת הליך חידוש הרישיון.
7. בכל הנוגע למכרזים תיעשה "רוויזיה בהדגש היתר הניתן להיבט הכספי" וינתן "משקל ראוי לאיכות ולבטיחות".

ועדת ההיגוי ליישום הדוח הסופי

ב-15.2.04 החליטה הממשלה להקים ועדת היגוי מצומצמת לעניין הדוח הסופי ש"תגבש הצעות לדרכים ליישום המלצותיו, תכין הצעה לתוכנית פעולה ולמשאבים הנדרשים ליישומה של תוכנית זו ותביאן תוך 6 חודשים לאישור הממשלה". על פי ההחלטה, שר הפנים ימנה את חברי ועדת ההיגוי, והוועדה תפעל במסגרת משרדו.

ב-31.3.04 מינה שר הפנים דאז, מר אברהם פורז, את חברי ועדת ההיגוי: מנכ"ל משרד הפנים דאז - יו"ר הוועדה; היועצת המשפטית של משרד הפנים דאז; מנהל התכנון וההנדסה במשרד השיכון; מנהל מינהל התכנון במשרד הפנים; מנהל פרויקט בכיר מהמגזר הפרטי ויועץ בטיחות בכיר מהמגזר הפרטי. ב-5.9.04 החליטה הממשלה לדחות לסוף ינואר 2005 את המועד האחרון להגשת הצעותיה של ועדת ההיגוי (החלטה 2538).

ב-15.3.05 הגישה ועדת ההיגוי לממשלה את המלצותיה בדבר אופן יישומן של המלצות הדוח הסופי.

בהקדמה לדוח ועדת ההיגוי נכתב שהיא "השתכנעה כי מאחר ששורר כשל מערכתי בענף הבנייה, לא ניתן לטפל בריפוי הענף אלא במסגרת שינוי מבני רחב כולל ומקיף, המחייב תשומת לב מוסדית רבה ומשאבים מתאימים והכל תוך קביעת לוח זמנים קצר וריאלי ליישום ההמלצות המפורטות להלן".

ועדת ההיגוי הגישה המלצות מעשיות בנוגע ליותר מ-20 נושאים²⁴ והגדירה: את דרך יישומן, את מקורות התקציב שיוקצה ליישומן, את אופן היערכותם של הגופים שיטפלו ביישום התוכנית והיקף

24 להלן ההמלצות העיקריות של ועדת ההיגוי: יוכן קוד בנייה מקיף ערוך לפי נושאים; יוכנו ויעודכנו תקנים בתחום הבנייה; ימוסד השימוש ב"מפרט הכללי" (מפרט כללי לעבודות בנייה שמכינה ועדה בין-משרדית לסטנדרטיזציה של מסמכי חוזה לבנייה) והמפרט יעודכן באופן שוטף; תיעשה הבחנה בין התכנון המרחבי ובין הבנייה; תיקבע חובת תיאום בין כל הגורמים המוסמכים העוסקים בחקיקה ובאישור חיקוקים ונהלים בתחום התכנון המרחבי והבנייה; יוקמו מכוני בקרה; יונהגו הליכי רישוי ותיעוד אמינים ושקופים שיתבצעו בתוך פרק זמן קצוב; תיעשה בקרה על מבנים שבנייתם כבר הושלמה; יועלו וישופרו הליכי התכנון המרחבי; יימסרו מידע תכנוני-מרחבי ומסמכים למבקשים; ייעשו מעקב ובקרה על תהליכי התכנון המרחבי; ייעשה פיקוח על הבנייה; ייעשו פעולות להתמצעותה וחיזוק מעמדה של מערכת האכיפה; ישוכלל מערך ההרתעה והענישה; יינתן סיוע המשטרה לאכיפה; ייקבע הסדר בנוגע לבנייה לא-חוקית תואמת תוכניות מאושרות של מרחבי תכנון; יוגדרו הכשרים הנדרשים מבעלי תפקידים בענף התכנון והבנייה; ייקבעו חוזים אחידים להתקשרויות עם בעלי מקצוע בענף הבנייה; תוקם מינהלת הקמה של רשות התכנון, הבנייה והפיקוח (ראו - להלן).

כוח האדם שבהם, את לוחות הזמנים ואת הגופים שיישאו באחריות ליישום ההמלצות ולמעקב אחר יישומן. נקבע שההמלצות ייושמו בתוך שישה עד 36 חודשים מיום קבלתה של החלטת הממשלה בעניין.

ועדת ההיגוי המליצה גם להקים "רשות ממשלתית להעצמת האיכות, הבטיחות, היעילות והמקצועיות, לריכוז הטיפול ותיאום כולל של התכנון, הבנייה והפיקוח... בכפיפות לשר הפנים". מהמלצה זו הסתייגו שניים מחברי הוועדה. אחד מהם, מנהל התכנון וההנדסה במשרד השיכון, אמר "כי יש להקים רשות בנייה כישות נפרדת... המשכן הטבעי והנכון לאותה רשות בנייה הינו משרד הבינוי והשיכון"; והיועצת המשפטית של משרד הפנים גרסה שיש להקים יחידה לתכנון, בנייה ולפיקוח שתהיה יחידה ממשלתית, "ולא רשות".

ב-15.3.05 הגיש שר הפנים דאז, מר אופיר פינס, למזכיר הממשלה, הצעת החלטה ליישום הדוח הסופי וביקש "להניח את הנושא על סדר יומה של הממשלה בישיבתה הבאה". בהצעת החלטה הומלץ "להקים רשות אשר תרכז את הטיפול והתיאום הכולל של התכנון והבנייה בארץ; הרשות תהיה רשות בתוך משרד הפנים".

ב-20.3.05 הגיש שר השיכון דאז, מר יצחק הרצוג, למזכיר הממשלה, בקשה לדחות את הדיון בממשלה בעניין יישום הדוח הסופי. בבקשתו טען השר: "משרדי חולק בתוקף על פרק ו' שבהצעת המחליטים ולפיה תקום רשות תכנון ובנייה שתוכפף כולה לשר הפנים ותכלול את כל מרכיבי הפיקוח על תקני הבנייה הקיימים כיום במשרד הבינוי והשיכון. המלצה זו הינה הפוכה ממש למסקנות דוח זילר שהמליץ דווקא להקים מיניסטרוני בנייה, דהיינו לחזק דווקא את משרד הבינוי והשיכון".

במועד סיום הביקורת, נובמבר 2006, כחמש שנים וחצי לאחר אסון אולמי ורסאי וכשנה ושמונה חודשים לאחר שהוגש דוח ועדת ההיגוי, טרם דנה הממשלה בהמלצותיה של ועדת ההיגוי.

עיכובים ביישום הדוח הסופי

הביקורת העלתה כי הטיפול ביישום המלצות הדוח הסופי התעכב בשל איחור בהגשת המלצותיה של ועדת ההיגוי, ובעיקר עקב השהיית הדיון בממשלה בהמלצות הוועדה. במועד סיום הביקורת טרם החליטה הממשלה בעניין המלצות הדוח הסופי.

האיחור בהגשת המלצות ועדת ההיגוי

כאמור, על פי החלטת הממשלה ב-15.2.04, היה על ועדת ההיגוי להגיש את המלצותיה לממשלה, לקבלת אישורה, בתוך שישה חודשים, דהיינו עד 15.8.04; ואולם ועדת ההיגוי הגישה את המלצותיה לממשלה רק ב-15.3.05, דהיינו באיחור של שבעה חודשים. הסיבה העיקרית לאיחור הייתה מחלוקת בין משרד הפנים למשרד האוצר בעניין הגוף שיממן את פעולותיה של ועדת ההיגוי. להלן פירוט הממצאים:

יישום מסקנות ועדת החקירה הממלכתית בעניין בטיחות מבנים ומקומות ציבוריים

1. בהצעת ההחלטה שהגיש שר הפנים בדבר הקמתה של ועדת ההיגוי נאמר שלפעולותיה יוקצו שני מליון ש"ח מתקציב המדינה. הצעת ההחלטה נמסרה לשר האוצר דאז, מר בנימין נתניהו, לקבלת תגובתו, כנדרש על פי תקנון הממשלה. בפברואר 2004 כתב שר האוצר למזכיר הממשלה כי הוא מציע שהמימון יתחלק שווה בשווה בין משרדי הממשלה הנוגעים בדבר.
2. באותו חודש החליטה הממשלה שהסכום האמור יוקצה מתקציב המדינה, מבלי שפירטה בהחלטתה את מקורות המימון הספציפיים.
3. במכתב ששלח באפריל 2004 מנכ"ל משרד הפנים דאז לסגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מר יוסי גורדון, נאמר: "השבוע נמסר לי כי הנחית שלא להקצות את התקציב... וזאת שלא בהתאם להחלטת הממשלה כמפורט לעיל. בהיעדר מקור תקציבי לא תיוותר בידי הברירה אלא להורות על הפסקת פעולת ועדת ההיגוי". בהתייחסו לכך כתב מר יוסי גורדון בינואר 2007 למשרד מבקר המדינה כי בהחלטתה לא קבעה הממשלה כי התקציב האמור יבוא ממקורות משרד האוצר כתוספת לתקציב משרד הפנים, אלא קבעה כי יוקצה תקציב בסך שני מיליון ש"ח מתקציב המדינה ללא כל התייחסות למקורות המימון בניגוד לנהוג בהחלטות הממשלה.
4. במכתב ששלח המשנה למזכיר הממשלה למשרד מבקר המדינה ביוני 2006 נכתב כי ביוני 2004 הודיע מזכיר הממשלה למנכ"ל משרד הפנים כי "הושגה הסכמה להסדרת עניין תקציב ההפעלה של ועדת ההיגוי, כך שהתקציב יאוגם משלושה משרדים בחלקים שווים (משרדי הפנים, הבינוי והשיכון והאוצר) וועדת ההיגוי תוכל להתחיל לפעול".
5. באוגוסט 2004 הודיע מנכ"ל משרד הפנים דאז למזכיר הממשלה כי בשל עיכוב באישור התקציב נדחתה הפעלתה של ועדת ההיגוי, והוא מבקש שהממשלה תדחה לסוף ינואר 2005 את המועד האחרון שהקצתה לוועדה להגשת המלצותיה. הממשלה אישרה את הבקשה ב-5.9.04. (החלטה 2538).

יוצא אפוא, כי גם במקרה זה התגלעה מחלוקת בין שני משרדי הממשלה - משרד הפנים ומשרד האוצר - אשר הובילה לעיכוב ביישום החלטת הממשלה בדבר עבודתה של ועדת ההיגוי.

השהיית הדיון בממשלה בהמלצות ועדת ההיגוי

המחלוקת שהתגלעה בין משרד הפנים ובין משרד השיכון בעניין הגוף שירכז את נושאי התכנון והבנייה לא יושבה עד מועד סיום הביקורת. בתיק מזכירות הממשלה נרשם במרס 2006 כי העניין יידון בישיבת הממשלה החדשה. יצוין כי באפריל אותה שנה הגיש היועץ הכלכלי של ראש הממשלה לראש הממשלה וממלא מקום שר הפנים דאז ולשר השיכון דאז הצעת גישור ליישוב המחלוקת אך עד מועד סיום הביקורת, נובמבר 2006, לא נדון העניין בישיבות הממשלה.

אמנם נושא המחלוקת שבין משרד הפנים למשרד השיכון הוא נושא בעל חשיבות, שיש בו פנים לכאן ולכאן, אולם לא היה מקום להשהות יתר על המידה את יישוב המחלוקת, ומן הראוי היה לסיימה בתוך זמן קצר ולמנוע סחבת. ככלל, אין זה ראוי שמחלוקות בין-משרדיות תמשכנה ותגרומנה לעיכוב הטיפול בעניין שבגינו התעוררו.

ב-31.12.06, לאחר סיום עבודת הביקורת וסמוך למועד פרסומו של דוח זה, קיבלה הממשלה החלטה בנושא "יישום דוח ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים

ציבור (דוח זילר) (החלטה 964). הממשלה החליטה על ביצוע פעולות הנוגעות לחלק מהמלצות ועדת ההיגוי.²⁵ יצוין כי בהחלטת הממשלה נקבע שעל מנכ"ל משרד ראש הממשלה להמליץ לממשלה בתוך 45 יום, בתיאום עם הממונה על התקציבים במשרד האוצר, נציב שירות המדינה ומשרד הפנים, על כוח האדם והתקציב הדרושים לביצוע החלטה זו ועל מקורות מימון. כמו כן נקבע כי משאבים אלה יועמדו לרשות משרדי הפנים והשיכון; וכי ההחלטה, לרבות חלוקת האחריות בין משרדי הממשלה, תיכנס לתוקף לאחר שיוקצו המשאבים האמורים.

O

ממצאי הביקורת מצביעים על כשלים של משרדי הממשלה - הפנים, המשפטים והאוצר - בתהליכי היישום של החלטות ממשלה בעניין מסקנותיה של ועדת זילר. אף שעברו יותר מחמש שנים מהאסון באולמי ורסאי, טרם יושמו מסקנות הוועדה שנכללו בדוח הביניים שלה, וטרם נעשו הפעולות הכרוכות ביישום הדוח הסופי שהגישה.

הטיפול הכושל ביישום הדוחות האמורים שהתאפיין בסחבת, מעורר חשש בדבר קיומן של שתי בעיות יסודיות בתפקודם של משרדי הממשלה שאינן נוגעות רק לעניין הטיפול בנושא בטיחות המבנים בישראל: האחת נוגעת למידת המחויבות של משרדי הממשלה בכל הנוגע ליישום החלטות הממשלה; והאחרת נוגעת למידת התיאום ושיתוף הפעולה שבין משרדי הממשלה בבואם לקדם את הטיפול בנושאים במישור הלאומי.

אשר ליישום דוח הביניים - קשיים בהסדרה של עניינים מינהליים, כגון נושא השיפוי של הגורמים המקצועיים שהיו אמורים לקבוע הנחיות לפתרון בעיית מבני ה"פל-קל", היו הגורם המרכזי לעיכוב ואף לעצירה של מהלך ממלכתי רחב שנועד להביא ליישום מסקנותיה של ועדת זילר בעניין מבנים אלה. לדעת משרד מבקר המדינה, על ועדת השרים לענייני פנים ושירותים לפקח ביתר קפידה על יישום החלטותיה בנושא דוח הביניים, ולהתערב בלא שיהיו כל אימת שיתגלה כשל שיש בו כדי למנוע את השלמת הטיפול בבעיית מבני ה"פל-קל".

25 בהחלטה 964 הטילה הממשלה, בין השאר, על משרד השיכון להשלים את הכנתו של קוד בנייה, ובו כל ההוראות וההנחיות בתחום הבנייה, ולהשלים ולעדכן את המפרט הכללי לעבודות בנייה. על משרד הפנים הטילה הממשלה להכין תיקון לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, ולתקנות שהותקנו מכוחו, באופן שתהיה הפרדה בין הוראות החוק הנוגעות לתכנון לבין אלה הנוגעות לבנייה; להקים מכונים חוץ-ממשלתיים לבקרה על תהליכי רישוי הבנייה וביצועה ולתקן את הליכי רישוי הבנייה באופן שיהיו אמנים, שקופים, קצובים בזמן ומתועדים. כמו כן הטילה הממשלה על משרד הפנים להביא לאישור המועצה הארצית לתכנון ולבנייה הצעת החלטה להקים ועדת משנה לנושא הבנייה שתיעץ למשרדי הממשלה הרלוונטיים בכל נושא מקצועי הנדרש לקידום החלטה זו. על משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה הטילה הממשלה להשלים ולעדכן את כל התקנים העוסקים בבנייה באמצעות מכון התקנים, וכן לקבוע את בעלי התפקידים הנחוצים במהלך התכנון והבנייה ואת הכשירויות הנדרשות מהם. על משרד האוצר, בהשתתפות משרדי הפנים והשיכון, הטילה הממשלה לקבוע נהלים מחייבים להתקשרויות של גופים ציבוריים עם בעלי מקצוע בענף התכנון והבנייה ולקבוע נוסח אחיד להתקשרויות.

בהחלטת הממשלה לא נאמר דבר בעניין המלצות ועדת ההיגוי לגבי חיזוק מעמדה של מערכת האכיפה בתחום הבנייה ושכלול מערך ההרתעה והענישה ובעניין המלצת ועדת ההיגוי להקים רשות לתכנון, בנייה ופיקוח. כמו כן הממשלה לא קבעה את משך הזמן ליישום החלטתה.

השיהוי הניכר בטיפול הממלכתי בבעיית מבני ה"פל-קל", שהינם מבנים העלולים לסכן את המשתמשים בהם, חייב את גופי השלטון המקומי לאתר בעצמם את כל מבני ה"פל-קל" שבתחומם, לבדוק אותם וליישם תכניות לתיקונם; שכן גופי השלטון המקומי חייבים על פי דין לדאוג לבטיחות המבנים שבתחומם, ללא קשר להתקדמות הפעולות הנעשות בעניין זה במישור הממלכתי.

במבוא לדוח הביניים נאמר לגבי מבני ה"פל-קל" "שיש להזעיק בעניין זה שמם וארץ בטרם יארע חלילה אסון נוסף". לדעת משרד מבקר המדינה, היישום המצומצם של המסקנות והלקחים לגבי מבני ה"פל-קל" הקיימים במדינה, מותיר אנשים רבים חשופים לסכנה הכרוכה בשימוש בהם, בעיקר כשמדובר במבני ציבור.

הדוח הסופי של ועדת זילר חשף כשלים מערכתיים רבים בענף הבנייה בארץ - בתחומי החקיקה, התכנון, הבנייה והפיקוח על הבנייה. על פי דוח זה, יש זיקה בין הכשלים המערכתיים המפורטים בו לבין מצב בטיחות המבנים בישראל. נמצא גם כי הטיפול בנושא זה התעכב בשל מחלוקת בין משרד הפנים למשרד הבינוי והשיכון בעניין ההמלצות ליישום הדוח הסופי שגיבשה, על פי החלטת הממשלה, ועדת ההיגוי שהוקמה למטרה זו.

בדצמבר 2006, לאחר סיום הביקורת וסמוך למועד פרסומו של דוח זה, קיבלה הממשלה החלטה על ביצוע פעולות בקשר לחלק מהנושאים שוועדת ההיגוי הגישה המלצות בעניינם. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרדי הממשלה לפעול בנחישות ליישום החלטה זו; ועל מנכ"ל משרד ראש הממשלה להגיש לממשלה בתוך פרק הזמן שנקבע לכך בהחלטה את המלצותיו בדבר כוח האדם והתקציב הדרושים לביצוע ההחלטה ובדבר מקורות מימנם. כמו כן על הממשלה להידרש לכך בהקדם ולהביא במהרה ליישומן של כל ההחלטות שקיבלה בנושא.