

דוח מבקר המדינה | שבט התשפ"ד | ינואר 2024



מערכת הביטחון

**אישור מרחבים
מוגנים על ידי
פיקוד העורף
ומכוני הבקרה
כחלק מתהליך
מתן היתר בנייה**



אישור מרחבים מוגנים על ידי פיקוד העורף ומכוני הבקרה כחלק מתהליך מתן היתר בנייה

רקע

בתחום ההיערכות להגנת העורף מפני איום של ירי טילים ורקטות נעשות כמה פעולות מרכזיות שמטרתן להגן על האוכלוסייה האזרחית ולמנוע פגיעה בנפש; לצמצם נזקים לרכוש; למזער את הפגיעה בתחומת הביטחון של האוכלוסייה; לאפשר לאוכלוסייה האזרחית לקיים שגרת חיים; ולהפחית את הפגיעה בפעילות המשק. אחת מהפעולות היא קביעת התקנים הנדרשים להקמת מרחב מוגן דירתי (ממ"ד) או מרחב מוגן קומתי (ממ"ק) כחלק מתהליך רישוי הבנייה. שכן על פי פיקוד העורף (פקע"ר), המרחבים המוגנים הם הפתרון הטוב ביותר למיגון האוכלוסייה בעת התרעה על ירי טילים ורקטות, ויש בהם כדי להגן גם מפני איומים אחרים, כגון רעידת אדמה, שריפה ודליפת חומרים מסוכנים.

כחלק בלתי נפרד לצורך מתן היתר בנייה למגורים ולמבנים נוספים, החוק בישראל מחייב לקבל אישור לנספח מיגון מפקע"ר או ממי שהוסמך על ידו. ואכן בכל שנה פקע"ר מטפל בעשרות אלפי בקשות לאישור מרחבים מוגנים לצורך קבלת היתר הבנייה של מבנה חדש או של תוספת בנייה למבנה קיים, לרבות בקשות לפטור ממיגון, וכן בבקשות לתעודת גמר עם השלמת הבנייה, לצורך אישור תקינות המרחב המוגן שנבנה. לשם קבלת האישור לנספח המיגון על הבקשות לאישור לעמוד בהנחיות המקצועיות שפקע"ר מפרסם. אישור הבקשות כרוך בבחינה מקצועית, שבעקבותיה הבקשות מוחזרות לעיתים למגישיהן, אף פעמים מספר, לתיקון (איטרציות).

בעקבות התמוטטות רצפת אולם שמחות בירושלים במאי 2001 (אסון אולמי ורסאי), מונתה ועדת חקירה ממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור (ועדת זיילר). הוועדה המליצה בין היתר להקים מרכזי בדיקה פרטיים ומקצועיים שיפקחו על תכנון המבנים ועל הבנייה (מכוני בקרה), כחלק מהליך רישוי הבנייה - בשלבי הרישוי והביצוע. בדצמבר 2006 אימצה הממשלה את המלצות הוועדה וכן התקבלו החלטות ממשלה נוספות שהובילו לתיקון מקיף של חוק התכנון והבנייה (תיקון 101). בשנת 2018 תוקנו תקנות התכנון והבנייה בדבר הקמת מכוני בקרה ודרכי עבודתם, והמכונים החלו בעבודתם (הפעימה הראשונה)¹. בינואר 2024 מתוכנן להוסיף עוד תכולות עבודה למכוני הבקרה (הפעימה השנייה).

1 עד יולי 2021 באופן וולונטרי, כלומר מגישי הבקשות רשאים לבחור אם להגיש את הבקשה לפקע"ר או לאחר המכונים.



נתוני מפתח

<p>2% בלבד</p> <p>מכלל הבקשות לבקרת תכנן² טופלו במכוני הבקרה בשנת 2022. לשם השוואה, שיעור הבקשות שהתאימו לטיפול במכוני הבקרה נאמד בכ-22%</p>	<p>2.7</p> <p>מספר האיטרציות הממוצע בין מגישי הבקשות לבין פקע"ר לאישור נספח מיגון בשנת 2022, לעומת 1.4 בשנת 2019</p>	<p>70,608</p> <p>מספר האיטרציות שקיים פקע"ר בשנת 2022 לאישור נספחי המיגון עם מגישי הבקשות. גידול של 200% לעומת שנת 2019</p>	<p>26,375</p> <p>מספר הבקשות לאישור נספח מיגון שאישר פקע"ר בשנת 2022. גידול של 53% לעומת שנת 2019</p>
<p>26</p> <p>מספר הבקרים המוסמכים לבצע בקרת תכנן לנספחי המיגון הפועלים במכוני הבקרה</p>	<p>4 - 3 חודשים</p> <p>משך הזמן הנדרש להשלמת תהליך האישור של נספח המיגון (על פי סקר מינהל תכנון). פקע"ר הגדיר פרק זמן של 18 ימים לטיפול בבקשה לאישור נספח מיגון</p>	<p>60%</p> <p>מהבקשות</p> <p>שהוגשו לפקע"ר מדי שבוע³ לאישור נספח מיגון, הוחזרו למגישי הבקשות לצורך תיקונים והשלמות</p>	

2 בקרות שונות של גורמים מקצועיים כחלק מתהליך הטיפול בבקשה להיתר בנייה.
3 בדיקה מדגמית שביצע צוות הביקורת באשר לחודשים נובמבר-דצמבר 2022.



פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2022 עד אפריל 2023 בדק משרד מבקר המדינה את חלקו של פקע"ר בתהליך אישור הבקשות להיתרי בנייה הכוללות אישור למרחבים מוגנים ואת עבודתו עם מכוני הבקרה בהקשר זה. הביקורת נערכה בפקע"ר, במינהל התכנון במשרד הפנים ובשתי רשויות מקומיות: עיריית קריית שמונה ועיריית אשקלון, שנבחרו בשל קרבתן לאזורי עימות. במהלך הביקורת נערכו פגישות עם נציגים מארגוני מהנדסים ואדריכלים וכן עם נציגים ממכון בקרה.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

אישור בקשות לנספח המיגון ותעודת גמר על ידי פיקוד העורף - במהלך חמש השנים האחרונות עלה מספר הבקשות לנספח מיגון ולתעודת גמר שאישר פקע"ר מ-12,784 בשנת 2018 ל-26,375 בשנת 2022, ומספר האיטרציות שנדרשו לשם כך עלה מ-23,567 בשנת 2019 ל-70,608 בשנת 2022. כלומר במהלך ארבע השנים האחרונות עלה מספר האיטרציות הממוצע הנדרש לאישור בקשה מ-1.4 בשנת 2019 ל-2.7 בשנת 2022. ואולם מספר בודקי הבקשות בפקע"ר כמעט לא השתנה בעשר השנים האחרונות ונותר עומד על כ-25 בודקים בממוצע.

נורמות השירות לאישור בקשות על ידי פיקוד העורף ועמידה בהן - צוות הביקורת בחן את הדוחות השבועיים שהחל פקע"ר להפיק מנובמבר 2022, המתעדים את העמידה בנורמות השירות למגישי הבקשות, וקבע כי פקע"ר עומד בלוחות הזמנים שקבע לעצמו, 18 ימים קלנדריים למענה, בכ-98% מהאיטרציות המופנות אליו. אולם כ-60% מהן הוחזרו, מדי שבוע, למגישי הבקשות לתיקונים ולהשלמות (בכל עת יש כ-6,000 בקשות שנמצאות אצל מגשיהן לצורך תיקון והשלמה לעיתים לתקופות העולות על חצי שנה). עוד עלה כי דוחות אלה אינם מפרטים כמה פעמים הוחזרו הבקשות למגישים וכן אין תיעוד לסיבת ההחזרה. יוצא אפוא כי הגם שפקע"ר עומד לכאורה בלוחות הזמנים שהוגדרו בנורמות השירות למענה למגישי הבקשות, אין בכך כדי להעיד על משך הזמן הכולל שארך הטיפול בבקשות ומה גרם לעיכוב במשך הטיפול הכולל בבקשות ולחוסר שביעות הרצון מצד המגישים. היקף הבקשות המוחזרות וטענות מגישי הבקשות שעיקרן: משך הזמן עד לקבלת מענה, ריבוי החזרות, חוסר בהירות לגבי סיבת ההחזרה והיעדר קשר ישיר, מעידים על חוסר יעילות בהליך אישור נספחי מיגון המביא לעיכוב ניכר במשך הטיפול בהם.

מערכת הרישוי של פקע"ר - בביקורת עלה כי מערכת הרישוי של פקע"ר אינה מספקת לפקע"ר נתונים מלאים ועדכניים בנקודות זמן שונות, בנוגע לעמידתו בלוחות הזמנים לפי תקנות התכנון והבנייה והנורמות שהוא קבע לעצמו כנגזרת מהן. עוד עלה כי לפקע"ר אין תיעוד (למעט דוחות שבועיים אשר החל להפיק בנובמבר 2022) היכול לאפשר לו לערוך



ניתוחים סטטיסטיים לגבי טיפולו בבקשות המופנות אליו. כלומר פקע"ר אינו יכול לבחון את עצמו בנוגע לעמידתו בלוחות הזמנים הקבועים בתקנות (30 יום) וכן כפי שהגדיר לעצמו (18 יום) לצורך הפקת לקחים בנושא ושיפור המענה לעורכי הבקשות.

שימוש במערכת המקוונת וצמצום הפגישות הישירות - בביקורת עלה כי הגם שהשימוש במערכת המקוונת שיפר את הטיפול בבקשות לאישור נספחי המיגון, כפי שעלה בפגישות שקיים צוות הביקורת עם מהנדסים ואדריכלים, צמצום הפגישות הישירות פוגם באיכות השירות הניתן למגישי הבקשות, בה בשעה שמספר הבקשות גדל באופן ניכר בשנים האחרונות (בכ-200%).

היקף פעילותם של מכוני הבקרה באישור בקשות - מנתוני מינהל התכנון המבוססים על מערכת רישוי זמין⁴ עלה כי כ-76% ממספר ההיתרים (13,702 היתרים) שהפיקו רשויות הרישוי בשנים 2018 - 2021 ניתנו לבנייה נמוכה (עד שתי קומות), שהיא כ-18% (16,199 יחידות דיור) מסך יחידות הדיור, 22% ממספר ההיתרים (4,054 היתרים) ניתנו לבנייה גבוהה (שלוש עד תשע קומות), שהם כ-49% (43,913 יחידות דיור) מסך יחידות הדיור. יוצא אפוא שמרבית הבקשות להיתרי בנייה למגורים אינן עומדות בתנאים לבקרת תכן של מכוני הבקרה ולפיכך פקע"ר הוא הגוף היחיד העוסק באישור נספחי המיגון לבקשות אלה. אשר לבקשות שהתאימו לטיפול במכוני הבקרה עלה כי היקף בקרת התכן אשר בוצעה במכוני הבקרה בשנת 2022 מסתכמת ב-442 בקשות, שהם כ-2% בלבד מכלל הבקשות אשר אישרו בשנה זו פקע"ר ומכוני הבקרה יחדיו (בשאר הבקשות בהיבט נספח המיגון עסק פקע"ר). זאת אף שפוטנציאל היקף הבקשות שהיה אמור לעבור דרך מכוני הבקרה בפעימה הראשונה מוערך לפחות ב-22% (כ-5,900 בקשות) מתוך כלל בקורות התכן. יוצא אפוא כי מכוני הבקרה אינם ממלאים את תפקידם בטיפול בבקרת תכן לפי אבן הדרך של הפעימה הראשונה שנקבעה ביחס לחובת הבקרה במכוני הבקרה מ-6.7.2021.

רמת הכשירות של הבקרים במכוני הבקרה - בביקורת עלה כי פקע"ר, המוגדר כאחראי לתקני המיגון ולהכשרת בקרי מכוני הבקרה ושמירה על כשירותם, ואשר הכשיר עד כה 46 בקרים (בשנים 2018 - 2022), אינו שבע רצון מרמת הכשירות של הבקרים לבדיקת נספח המיגון. בהיעדר שמירה על רמת כשירות הולמת, עלולים להיגרם כשלים ופגמים בבקרת התכן של הבקרים המורשים.

הסמכויות של בקרי מכוני הבקרה - בביקורת עלה כי שלא בהתאם לכוונת המחוקק בהעברת בקרות התכן למכוני הבקרה כדי לייעל את מערך הבקרה, הנחיות פקע"ר לבניית מרחב מוגן מגבילות, בהתאם למגבלה החלה על מהנדסי פקע"ר, את יכולתם של הבקרים המורשים במכוני הבקרה לאשר בקשות חורגות. נוכח המורכבות הכרוכה בתכנון מרחבים מוגנים והצורך שעולה לעיתים לעסוק בבקשות חורגות, שיעור ניכר של הבקשות המתקבלות במכונים אינן מטופלות בהם ומועברות לפקע"ר. כך, כ-50% מהבקשות שהתקבלו במכון מסוים בשנת 2022 לא טופלו במכון והועברו לבדיקת פקע"ר.

תיעוד הבקשות המטופלות במכוני הבקרה ומעקב אחריהן - בביקורת עלה כי מכוני הבקרה ממלאים חלקית את הנחיית פקע"ר בנוגע לתיעוד הבקשות שאישרו ולהעלאתן

4 נתונים אלה כוללים נתונים רק מהוועדות אשר עובדות עם מערכת רישוי זמין באופן מלא ולא כוללים מידע מהוועדות בתל אביב ובירושלים. על פי מינהל התכנון, נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה דומים גם בוועדות אלה ולכן להערכתם, אפשר להתייחס להתפלגות זו כמשקפת את המצב בכל הארץ.



למערכת פקע"ר, לדברי נציגי מכוני הבקרה ומנהל התכנון, זאת לאור המורכבות הכרוכה בכך. משכך פקע"ר אינו יכול לערוך בקרה נאותה כמתחייב בתקנות. מצב דברים זה עלול להביא לאישור בנייה של מרחב מוגן שאינו עומד בדרישות פקע"ר.



אתר פקע"ר במרשתת - אתר פקע"ר במרשתת מספק מידע מפורט ונגיש אשר משרת את עורכי הבקשות לצורך הגשת הבקשות לאישור נספח המיגון.

עריכת כנסים והסמכת אדריכלים - פקע"ר ערך כנסי הסברה לעורכי הבקשות וזים קורס להסמכת אדריכלים לאישור נספח המיגון. יש באלו כדי לשפר את איכות הבקשות המוגשות ואף בהמשך להפחית את העומס בפקע"ר.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי פקע"ר יגדיר לעצמו יעדים שנתיים ורב-שנתיים לשיפור היכולת של מגישי הבקשות לעמידה בדרישות המקצועיות באופן שיביא לצמצום מספר האיטרציות בהליך אישור הבקשה. לצורך כך חשוב שפקע"ר ינהל מעקב אחר מספר האיטרציות לכל בקשה ומשך זמן הטיפול בה מיום הגשתה ועד גמר הטיפול בה.

מומלץ שפקע"ר יגדיר יעדים לביצוע הכשרות ופעולות נוספות שיש בהן לשפר את הידע של ציבור המתכננים. מאחר שפקע"ר שם לו למטרה לשפר את רמתם המקצועית של מגישי הבקשות כדי לייעל את עבודת כל הנוגעים להליך אישור הבקשות, מומלץ שפקע"ר יבחן את מידת הצלחת הדרכתיו על ידי מדידת שיפור הביצועים של מגישי הבקשות ובחינה מתמדת של דרכים לשיפור מערך ההדרכה ושיטת ההדרכה.

מומלץ כי פקע"ר יפעל להשלמת מערכת המידע ולהטמעתה באופן שיאפשר בקרה ומעקב שלמים אחר הבקשות שבהן הוא מטפל ויביא לידי ביטוי במדדי השירות את משך הזמן הכולל הנדרש לטיפול בבקשה מרגע הגשתה הראשוני ועד גמר הטיפול בה והסיבות לכך.

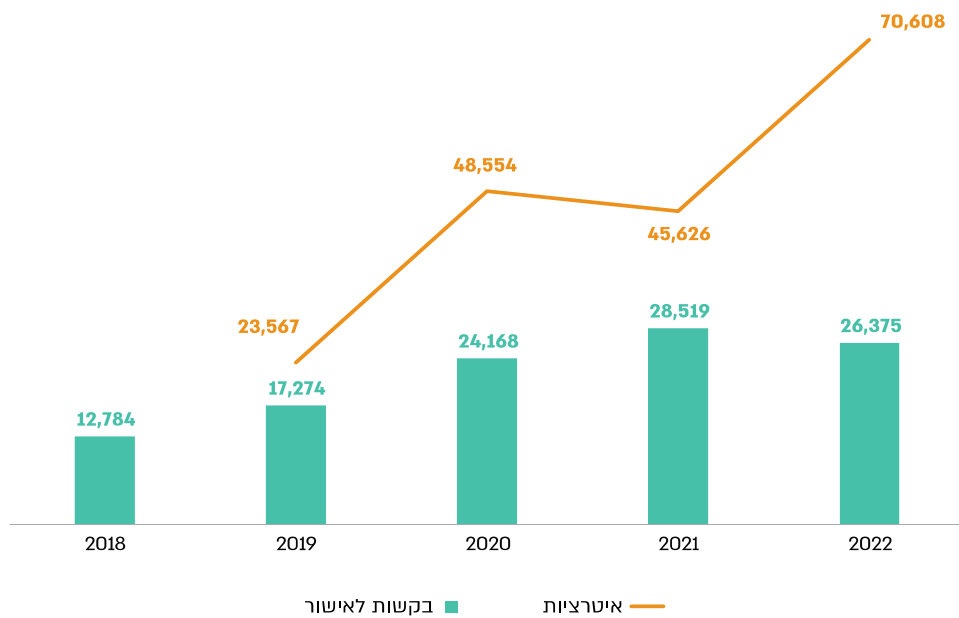
מומלץ כי מינהל התכנון ימשיך לפעול בקרב הוועדות המקומיות לכך שמכוני הבקרה יטפלו בכל בקרות התכנון שיועודו לפעימה הראשונה על פי התוכנית למימוש תיקון 101 לחוק תכנון והבנייה, קרי - העברת כלל ביצוע בקרות התכנון, לרבות אישור נספח המיגון למכוני הבקרה.

מומלץ כי מינהל התכנון בשיתוף פקע"ר יבחנו יצירת ממשק מקוון אוטומטי בין מערכות המכונים למערכות הגורמים המאשרים לרבות פקע"ר ליצירת תיאום בין המערכות הממוחשבות ויודא כי המכונים ממלאים אחר דרישות פקע"ר בכל הנוגע לתיעוד בקשות שאישורן ולהעלאתן למערכת פקע"ר. מומלץ כי מלאכת שדרוג מערכת רישוי זמין לממשק מקוון בין כל הגורמים המאשרים, שיש הסכמה על נחיצותה, תעשה בדילוג, בשיתוף פעולה ובהובלת מינהל התכנון.



מומלץ כי מינהל התכנון ופקע"ר בשיתוף מכוני הבקרה יבחנו את הדרכים להרחבת פעילותם של מכוני הבקרה לאישור כלל המבנים שבהם נדרש מרחב מוגן, מחד גיסא ולהרחבת הסמכת מורשים (לאדריכלים ולמהנדסים) לאישור עצמי של נספחי מיגון מאידך גיסא. בפעולות אלה יהיה כדי לייעל את תהליך אישורם של נספחי המיגון והותרת פקע"ר כגורם רגולטורי לתקנים ולהוראות המיגון ולהסמכת אדריכלים או מהנדסים מורשים וכן בקרי המיגון במכוני הבקרה.

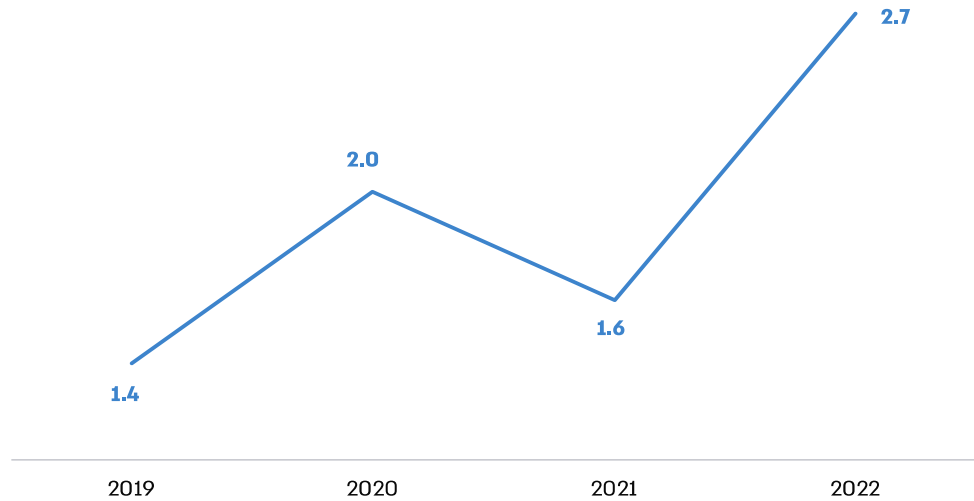
מספר הבקשות לאישור נספח המיגון ולתעודת גמר שאישר פקע"ר ומספר האיטרציות⁵ שנדרשו לשם כך, 2018 - 2022



על פי נתוני פקע"ר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מספר האיטרציות הממוצע הנדרש לאישור נספח המיגון ולתעודת גמר, 2019 - 2022



על פי נתוני פקע"ר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

5 לפקע"ר אין אסמכתאות בנוגע להיקף האיטרציות בשנת 2018.



סיכום

בשנים האחרונות התממש בישראל איום של טילים ורקטות שבו נקראו אזרחי מדינת ישראל באזורים שונים בארץ להיכנס לפרקי זמן שונים למרחבים המוגנים. החוקים והתקנות בבנייה בישראל, מחייבים לאשר נספח מיגון באמצעות פקע"ר או מי שהוסמך על ידו, כחלק בלתי נפרד מקבלת היתר בנייה.

נוסף על גידול ניכר במספר הבקשות לאישור נספח מיגון, תהליך אישורן כחלק מתהליך קבלת היתר הבנייה אורך זמן רב, והשתלבות מכוני הבקרה בתהליך אישור הבקשות להיתרי הבנייה, ובכלל זה בבקרות התכן, נעשית בקצב איטי. בשנת 2022 היקף הבקשות לאישור נספח מיגון שאישר פקע"ר עלה בכ-53% בהשוואה לשנת 2019, ומספר האיטרציות הנדרשות לאישורים אלה עלה ב-2022 בכ-200% בהשוואה לשנת 2019.

פקע"ר ער למצב זה, בוחן הצעות ונוקט פעולות לשיפורו. למרות הכוונה להרחיב את השילוב של מכוני הבקרה בתהליך בקרת התכן בהתאמה לחקיקה הקיימת, נראה לפי פרסום תכולת ההרחבה המתוכננת כי בשנים הקרובות לא יחול שינוי רב במעורבותו הרבה של פקע"ר בתהליך. כדי לייעל את תהליך הטיפול בבקשות להיתרי בנייה לצד שמירה על מעמדו של פקע"ר כמאסדר בתחום הנחיות המיגון והסמכת בקרים לנספחי המיגון, מומלץ כי מינהל התכנון ופקע"ר בשיתוף מכוני הבקרה יבחנו את הדרכים להרחבת פעילותם של מכוני הבקרה באופן שיכלול את מרבית הבקשות לבנייה שבהן נדרש מרחב מוגן מחד גיסא, ולהרחבת הסמכת מורשים (לאדריכלים ולמהנדסים) לאישור עצמי של נספחי מיגון מאידך גיסא.

