

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 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 מגישיהן 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.

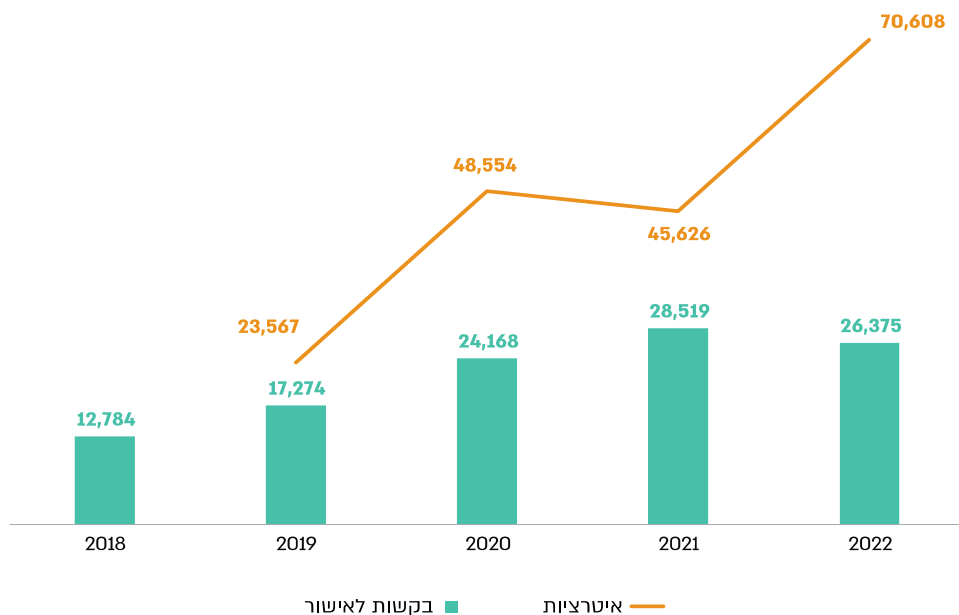
מומלץ כי מינהל התכנון ימשיך לפעול בקרב הוועדות המקומיות לכך שמכוני הבקרה יטפלו בכל בקרות התכנון שיועדו לפעימה הראשונה על פי התוכנית למימוש תיקון 101 לחוק תכנון והבנייה, קרי - העברת כלל ביצוע בקרות התכנון, לרבות אישור נספח המיגון למכוני הבקרה.

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.

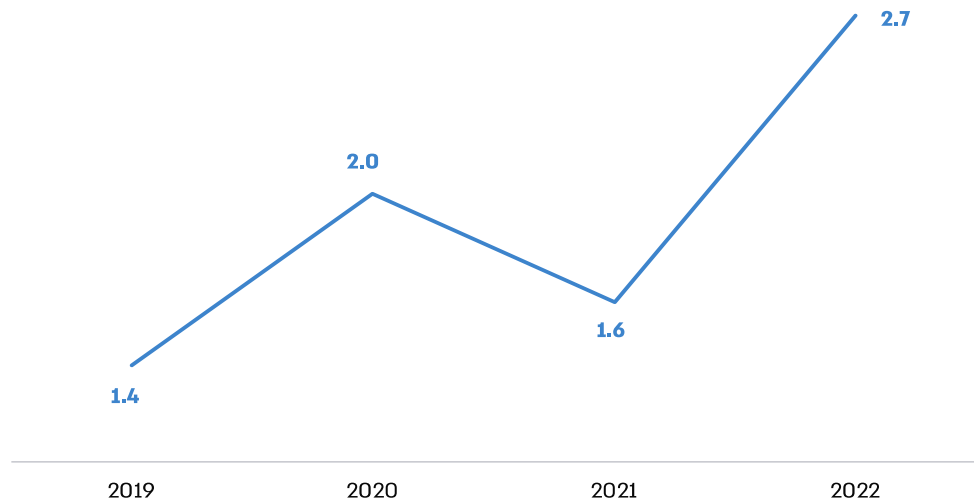
מספר הבקשות לאישור נספח המיגון ולתעודת גמר שאישר פקע"ר ומספר האיטרציות⁵ שנדרשו לשם כך, 2018 - 2022



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 בבקורות 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.



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

מבוא

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 בתחושת 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) (להלן - מרחבים מוגנים) כחלק מתהליך מתן היתר בנייה.

בחמשת ימי הלחימה של מבצע "מגן וחץ", שהחל ב-9.5.23, נורו לעבר מדינת ישראל 1,646 רקטות, מתוכן 1,466 הגיעו לשטחה⁶. בשלושת ימי הלחימה של מבצע "עלות השחר", שהחל ב-5.8.22, נורו לעבר מדינת ישראל כ-1,200 רקטות ופצצות מרגמה. בעשרת ימי הלחימה של מבצע "שומר החומות", שהחל ב-10.5.21, נורו לעבר מדינת ישראל יותר מ-4,500 טילים, רקטות ופצצות מרגמה⁷, ובמהלך מבצע "צוק איתן", שהחל ב-7.7.14, ונמשך 50 יום, נורו לעברה כ-3,800 טילים ורקטות, מתוכם כ-3,300 לעבר אזורים מיושבים⁸.

על פי פיקוד העורף (להלן - פקע"ר), המרחבים המוגנים הם הפתרון הטוב ביותר למיגון האוכלוסייה בעת התרעה על ירי טילים ורקטות⁹, ויש בהם כדי להגן גם מפני איומים אחרים, כגון רעידת אדמה, שריפה ודליפת חומרים מסוכנים.

כחלק בלתי נפרד לצורך קבלת היתר למבני מגורים 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 כחלק מהיתר הבנייה של מבנה חדש או של תוספת בנייה למבנה קיים (להלן - נספח מיגון)¹⁰, 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 המביאה לעיתים להחזרת הבקשות למגישהן, אף פעמים מספר, לצורך תיקון (להלן - איטרציות).

6 נתוני צה"ל כפי שנמסרו לצוות הביקורת במאי 2023

7 נתוני פקע"ר כפי שנמסרו לצוות הביקורת בינואר 2023.

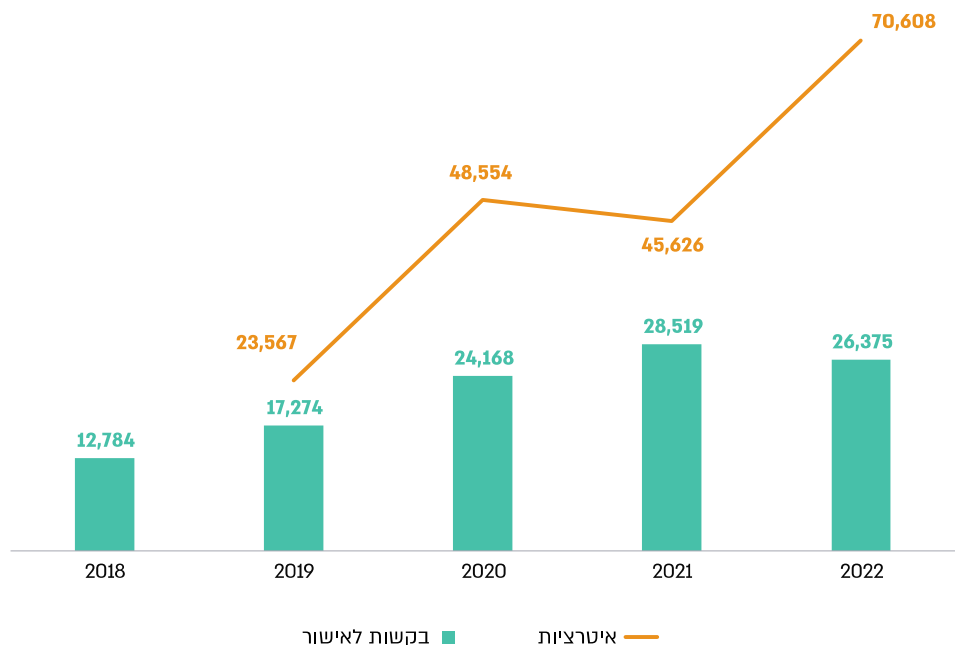
8 מבקר המדינה, ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופיני אוכלוסייה (2016)).

9 מתוך אתר פיקוד העורף במרשתת.

10 נוהל עריכת נספח מיגון והגשתו מצוי באתר פקע"ר במרשתת, מעודכן ליולי 2020.



תרשים 1: מספר הבקשות לאישור נספח המיגון ולתעודת גמר שאישר פקע"ר ומספר האיטרציות שנדרשו לשם כך, 2018 - 2022



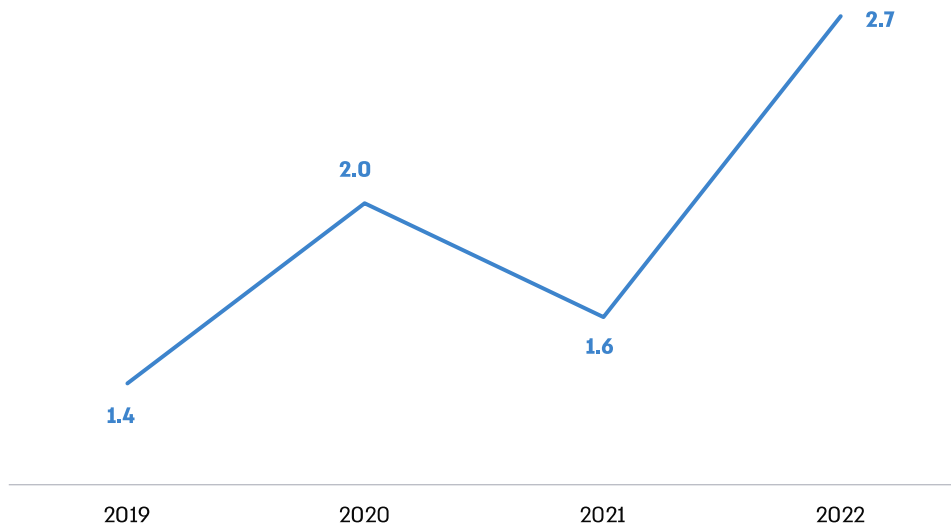
על פי נתוני פקע"ר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 1 עולה כי במהלך חמש השנים האחרונות עלה מספר הבקשות לאישור נספח מיגון ולתעודת גמר שאישר פקע"ר מ-12,784 בשנת 2018 ל-26,375 בשנת 2022. יתר על כן, מספר החיזורים (איטרציות) שנדרשו לשם כך עלה מ-23,567 בשנת 2019¹¹ ל-70,608 בשנת 2022.

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



תרשים 2: מספר האיטרציות הממוצע הנדרש לאישור נספח המיגון ולמתן תעודת גמר, 2019 - 2022



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

מתרשים 2 עולה כי במהלך ארבע השנים האחרונות עלה מספר האיטרציות הממוצע הנדרש לאישור בקשה בדידה מ-1.4 בשנת 2019 ל-2.7 בשנת 2022.

הגורם המופקד על בקשות אלה בפקע"ר הוא ענף הנדסה ורגולציה (להלן - הענף), שהוא חלק ממחלקת מיגון בפקע"ר. ייעודו של הענף הוא להיות סמכות מקצועית ומאסדרת בתחום המיגון הפיזי במדינת ישראל¹². הענף אחראי בין היתר לכתיבת התקנים וההנחיות המקצועיות לתכנון מרחבים מוגנים ולבקרת התקן¹³ שלהם, חלק מרכזי בהליך אישור הבקשה להיתר בנייה.

בעקבות התמוטטות רצפת אולם שמחות בירושלים (אסון אולמי ורסאי) במאי 2001, מונתה¹⁴ ועדת חקירה ממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור (להלן - ועדת זיילר)¹⁵. הוועדה המליצה בין היתר להקים מרכזי בדיקה פרטיים ומקצועיים שיפקחו על תכנון המבנים ועל הבנייה (להלן - מכוני בקרה). בהמלצת הוועדה, יועד למכוני הבקרה תפקיד מרכזי בהליך רישוי הבנייה - בשלבי הרישוי והביצוע. בדצמבר 2006 אימצה הממשלה¹⁶ את המלצות הוועדה

12 מתוך פק"ל שגרה של ענף הנדסה ורגולציה בפקע"ר, מאי 2022.

13 בקרות שונות של גורמים מקצועיים כחלק מתהליך הטיפול בבקשה להיתר בנייה.

14 החלטת ממשלה 198 מ-29.5.01.

15 הוועדה מונתה לפי חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968, על פי החלטת הממשלה מ-29.5.01.

16 החלטה 964, יישום דוח זיילר, מ-31.12.06.



(להלן - החלטת הממשלה מ-2006) ובכלל זאת להטיל את הקמתם של מכוני הבקרה על משרד הפנים¹⁷ בתיאום עם משרד הבינוי והשיכון והמשרדים הייעודיים הנוגעים בדבר.

בהמשך להחלטת זו התקבלו החלטות ממשלה נוספות שהובילו לתיקון מקיף של חוק התכנון והבנייה¹⁸ (להלן - תיקון 101). תיקון זה כלל את הרפורמה בהליכי הרישוי, ובכלל זאת את הסמכת מכוני הבקרה החוץ-ממשלתיים לבקרה על תכן הבנייה ועל ביצוע הבנייה ואת הטלת החובה להעביר בקשות להיתר בנייה למכון בקרה לצורך בקרת תכן וקבלת אישורו כתנאי לקבלת ההיתר. בשנת 2018 תוקנו תקנות בדבר הקמת מכוני בקרה ודרכי עבודתם¹⁹ והמכונים החלו בעבודתם²⁰.

דוח מבקר המדינה²¹ משנת 2021 (להלן - הדוח הקודם) בנושא ייעול תהליכי רישוי הבנייה ציין כי כניסתו לתוקף של ההוראות בנוגע להפעלת מכוני הבקרה נדחתה פעמים מספר, כי מכוני הבקרה אינם פועלים באופן מלא וכי הם נמצאים בתקופת היערכות. עוד נמצא כי נכון למועד הדוח הקודם אין חובה להעביר לאחד מששת מכוני הבקרה אשר הוקמו את כלל סוגי הבקשות להיתרי בנייה, כגון היתרים למבנים המיועדים למסחר, לתעשייה, למשרדים וכד'. בדוח הומלץ כי מינהל התכנון ימשיך במאמציו לסיום תקופת היערכות של מכוני הבקרה, ויגבש תוכנית פעולה להרחבת פעילותם ולהפעלתם המלאה.

בדוח הקודם צוין כי רשויות הרישוי²² נדרשות בהליך אישור היתר הבניה להיוועץ או לקבל את אישורם של גורמים נוספים לפקע"ר וכי משך הזמן הכולל הנדרש לקבלת היתר בנייה, במחצית השנייה של שנת 2019, ארך בממוצע 319 ימים. עוד נמצא כי משכי זמן אלו ארוכים ב-205 ימים ממשך הזמן הממוצע של 114 ימים שמדד הבנק העולמי במדינות המפעילות מערכות מקוונות להגשת הבקשות להיתר.

נכון לינואר 2023 מכוני הבקרה טיפלו במאות בקשות להיתר בלבד²³: כך למשל מתוך 657 בקשות להיתר שהוגשו למכוני הבקרה בשנים 2020 - 2022, בשנת 2020 הנפיקו המכונים חוות דעת מסכמות עבור 16 בקשות, בשנת 2021 הנפיקו עבור 131 בקשות ובשנת 2022 הנפיקו עבור 231 בקשות. במועד סיום הביקורת הנוכחית פועלים בישראל שישה מכוני בקרה²⁴.

בשנת 2022 אישר פקע"ר 26,375 בקשות להיתרי בנייה (לרבות לתוספות לבנייה קיימת או לשינויים בהיתרים שכבר ניתנו) ולתעודות גמר²⁵, הדורשות את אישורו לפתרון המיגון או קבלת

17 משרד הפנים הוא המשרד שתחתיו פעל מינהל התכנון באותה העת וכן בעת עריכת הביקורת. בשנת 2015 הועבר מינהל התכנון למשרד האוצר והוגדר כיחידת סמך ממשלתית, ובשנת 2020 הוחזר, כיחידת סמך, למשרד הפנים.

18 חוק התכנון והבנייה (תיקון 101), התשע"ד-2014.

19 תקנות התכנון והבנייה (הקמת מכון בקרה ודרכי עבודתו), התשע"ח-2018.

20 עד יולי 2021 באופן וולנטרי, כלומר על פי בחירה של מגישי הבקשות.

21 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021** (2021), "ייעול הליכי רישוי הבניה", עמ' 1068 - 1070.

22 רשויות הרישוי המקומיות.

23 מסמך מינהל התכנון, מנהלת אגף מכוני בקרה, מ-11.1.23.

24 מכון הבקרה הראשון הוקם ביוני 2018 והאחרון באוקטובר 2019. מתוך דוח מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021** (2021), "ייעול הליכי רישוי הבניה", עמ' 1069.

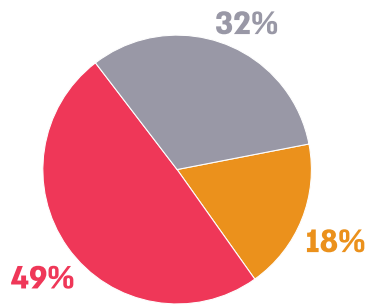
25 כ-5% מהבקשות הן לתעודות גמר.



פטור ממיגון. כלומר נכון לסוף שנת 2022, עסק פקע"ר בכ-98% מסך כל הבקשות להיתרי בנייה או תעודות גמר המחויבות בבקרת תכן או ביצוע בתחום המיגון (שהגיעו אליו ואל מכוני הבקרה).

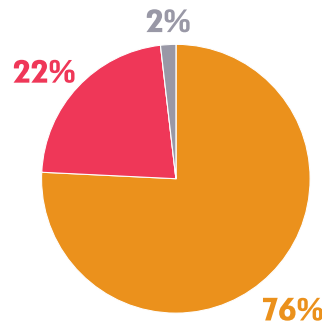
תרשים 3: התפלגות יחידות הדיור והיתרי הבנייה למגורים לפי מספר הקומות, 2018 - 2021²⁶

שיעור יחידות הדיור שעבורן הופקו היתרים, 2018 - 2021, לפי מספר קומות (לא כולל ירושלים ותל אביב)



קומות 0-2 ■ 3-9 ■ +10

שיעור היתרי הבנייה שהופקו, 2018 - 2021, לפי מספר הקומות (לא כולל ירושלים ותל אביב)



קומות 0-2 ■ 3-9 ■ +10

המקור: מינהל התכנון.

מנתוני מינהל התכנון המבוססים על מערכת "רישוי זמין"²⁷ עלה כי כ-76% ממספר ההיתרים (13,702 היתרים) שהפיקו רשויות הרישוי המקומיות²⁸ 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 (76%) להיתרי בנייה למגורים אינן עומדות בתנאים לבקרת תכן של מכוני הבקרה, ופקע"ר הוא הגוף היחיד היכול לטפל באישור נספחי המיגון שלהן.

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

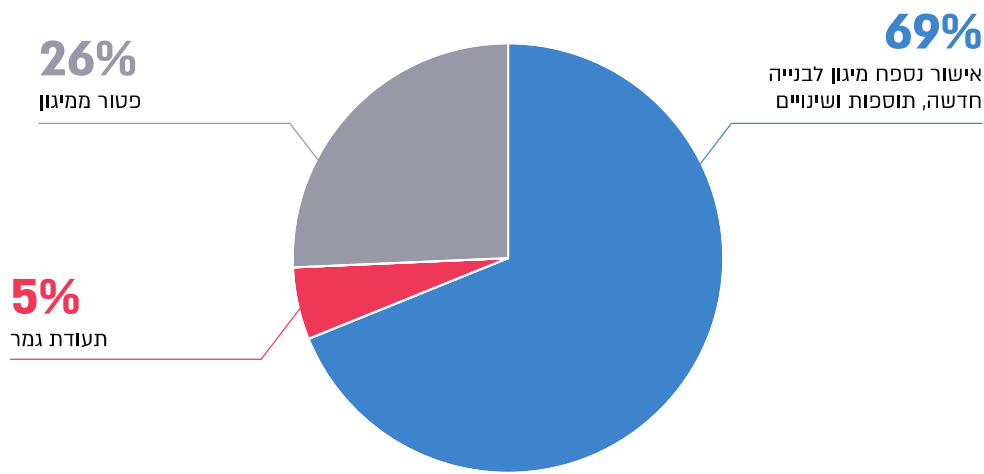
27 כחלק מתהליך הדיגיטציה של שירותי משרדי הממשלה השונים, ביוזמה בשם "ממשל זמין", הוקם ב-2006 אתר רישוי זמין של מינהל התכנון, אשר מאפשר להגיש בקשה להיתר בנייה באופן מקוון. המערכת הוקמה בהתאם לתיקון 101 לחוק התכנון והבנייה. רישוי זמין הוא חלופה מקוונת ל"גרמושקה", המסמך ההיסטורי המודפס על נייר, ולביקור הנדרש במשרדי הרשות המקומית להשגת מידע והגשת מסמכים.

28 הנתונים הכמותיים בפסקה זו אינם כוללים את כל הארץ כמפורט בהערת שוליים 26.



מנכ"ל אחד ממכוני הבקרה מסר בתגובתו על טיוטת דוח הביקורת במאי 2023 (להלן - תגובת מכון הבקרה) כי אמירה זו נכונה כשמביאים בחשבון רק את מספר הבקשות להיתר שנבדקות. אבל הנתון החשוב והרלוונטי הוא היקף עבודות הבנייה שיבקרו מכוני הבקרה. לדבריו, היקף הבנייה הנמוכה הוא פחות מ-18% מכלל הבנייה בישראל, ומרבית שטחי הבנייה בכל השימושים נכללים בתכולת פעילות מכוני הבקרה הקיימת או ייכללו בהמשך.

תרשים 4: פילוח הבקשות שאישר פקע"ר בהתאם לסוג הבקשה, בשנת 2022



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

מהנתונים המוצגים בתרשים 4 עלה כי מרבית הבקשות להיתר שאישר פקע"ר, עניינן אישור נספח המיגון לבנייה חדשה, לתוספות ולשינויים.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2022 עד אפריל 2023 בדק משרד מבקר המדינה את חלקו של פקע"ר בתהליך אישור בקשות 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 ואדריכלים²⁹ (להלן - מהנדסים ואדריכלים) וכן עם נציגים ממכון בקרה.

29 נציגים מאגוד המהנדסים, התאחדות האדריכלים ובוני ערים בישראל ונציגי ארגון החזית החמישית - ארגון אדריכלים בישראל.



הרקע הנורמטיבי

חוק ההתגוננות האזרחית: סעיף 14(ג) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן - חוק הג"א), קובע כי "לא יינתן היתר על פי שום חוק הדין בתכנון ובבניה להקמת בית או מבנה שהוא כולו או בעיקרו מפעל, או להקמת תוספת להם, אלא אם תכנית הבניה שעליה יינתן ההיתר כוללת התקנת מקלט לבית, למבנה או לתוספת להם, או שתכנית התוספת להם כוללת הגדלת המקלט הקיים כפי שהרשות המוסמכת אישרה אותה, או שניתן, לפי סעיף זה, פטור מחובת הקמת המקלט או הגדלתו". רשות מוסמכת ליישום הוראות החוק היא פקע"ר³⁰.

הוראות צה"ל: בהוראת הפיקוד העליון 2.0304 בעניין פקע"ר וכן בפקודת הארגון הפיקודית נקבע כי ייעודו של פקע"ר, בין היתר, הוא לתת שירות בתחום ההתגוננות האזרחית כהגדרתו בחוק הג"א, ובכלל זה גם לשמש רשות מוסמכת, כמשמעותה בחוק הג"א, בנושא המקלוט.

תקנות לבניית מרחבים מוגנים: בשנת 1992, לאחר מלחמת המפרץ הראשונה, תיקן שר הביטחון דאז תיקון לתקנות ההתגוננות האזרחית (מפרטים לבניית מקלטים), התש"ן-1990³¹, בתקנות הוגדר גם מרחב מוגן, ובכלל זאת מרחב מוגן דירתי (ממ"ד) או קומתי (ממ"ק), כמקלט (מקלט במתכונת מרחב הבנוי בתוך מעטפת המבנה, המיועד להגן על החוסים בו). עוד נקבעה בתקנות, עדיפות למרחבים מוגנים על פני המקלטים שהיו נהוגים עד אז. בהתאם לכך משנת 1992 כחלק מתהליך קבלת היתר הבנייה, פקע"ר קובע את הדרישות ההנדסיות למרחבים מוגנים³², ועליו לאשר כי תוכנית הבנייה שבבקשה להיתר כוללת מרחב מוגן³³ בהתאם להוראות חוק הג"א ולתקנות, ועומדת במפרטי בנייה מתאימים. מתוקף סמכות זו, פקע"ר מפרסם באתרו במרשתת את התורה המקצועית המוסדרת בנושא תכנון מרכיבי המיגון וכן את ההנחיות המינהליות בנוגע לנספח המיגון בתהליכי התכנון והרישוי.

חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה): החוק קובע כי ככלל ביצוע עבודות בנייה טעון קבלת היתר מרשות הרישוי המקומית³⁴.

החלטת ממשלה 964 - דצמבר 2006 - יישום דוח זיילר: כאמור, בדצמבר 2006 החליטה הממשלה³⁵ לאמץ את המלצות ועדת זיילר ובכלל זאת להטיל את משימת הקמת מכוני הבקרה על משרד הפנים³⁶ בתיאום עם משרד הבינוי והשיכון והמשרדים הייעודיים הנוגעים בדבר.

30 הג"א, שהוקמה כיחידה נפרדת בצה"ל ב-1948, ופעילותה הוגנה בחוק ההתגוננות האזרחית, הפכה לחלק מפיקוד העורף עם הקמתו בשנת 1992 מכוח החלטה 172 של ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי מ-13.11.91.

31 תקנות ההתגוננות האזרחית (מפרטים לבניית מקלטים) (תיקון), התשנ"ב-1992.

32 הנחיות פקע"ר, התקנים והמפרטים לתכנון מרחבים מוגנים מופיעים באתר פקע"ר במרשתת.

33 בבניינים חדשים והוספת מרחבים מוגנים בבניינים ישנים בעת ביצוע שינויים מהותיים המחייבים קבלת היתר בנייה.

34 סעיף 145 לחוק.

35 החלטה 964, יישום דוח זיילר, מ-31.12.2006.

36 משרד הפנים הוא המשרד שתחתיו פעל מינהל התכנון באותה העת וכן בעת עריכת הביקורת. בשנת 2015 הועבר מינהל התכנון למשרד האוצר והוגדר כיחידת סמך ממשלתית, ובשנת 2020 הוחזר, כיחידת סמך, למשרד הפנים.



החלטות ממשלה נוספות: בהמשך להחלטת הממשלה מ-2006 התקבלו החלטות ממשלה נוספות³⁷ כדי לייעל ולשפר את הליכי הבקרה על הבנייה, ובהן החלטת ממשלה משנת 2009 בדבר רפורמה מקיפה בתחום רישוי הבנייה. בהחלטת ממשלה זו הוחלט להקים ולהכשיר מכוני בקרה עצמאיים לבקרה על תכן הבנייה ועל תהליך הביצוע, ובידיהם יופקדו סמכויות הגורמים המאשרים בהליך הרישוי. החלטה זו נועדה לשפר את איכות הבקרה ולייעל את הליך הרישוי באמצעות ריכוז כל הבדיקות הנחוצות תחת קורת גג אחת.

תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה: כאמור, בשנת 2014 התקבל בכנסת תיקון 101. התיקון כלל את הרפורמה בהליכי הרישוי, ובכלל זאת את הסמכת מכוני הבקרה החוץ-ממשלתיים לבקרה על תכן הבנייה ועל ביצוע הבנייה ואת הטלת החובה להעביר בקשות להיתר בנייה למכון בקרה לצורך בקרת תכן וקבלת אישורו כתנאי לקבלת ההיתר.

בתיקון נקבע כי מכוני הבקרה והבקרים יהיו נתונים לפיקוח של מינהל התכנון³⁸. מינהל התכנון אחראי, בין היתר, על גיבוש מדיניות תכנון ארצית בנושאים שונים³⁹. כמו כן, הוא מפעיל את מוסדות התכנון הארציים ומכין ומקדם תקנות מתוקף חוק התכנון והבנייה.

תקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), התשע"ו-2016: קובעות הסדרים מפורטים להליכי הרישוי (להלן - תקנות הרישוי).

תקנות התכנון והבנייה (הקמת מכון בקרה ודרכי עבודתו), התשע"ח-2018: מסדירות את אופן הקמתם של מכוני הבקרה ואת דרכי עבודתם (להלן - תקנות הקמת מכון בקרה).

בתיקון 101 בניסוחו המקורי נקבע כי ב-1.1.2016 תיכנס לתוקפה החובה להעביר את הבקשות להיתר בנייה לבדיקת מכוני הבקרה כתנאי לקבלת היתר בנייה, ואולם מועד זה נדחה שוב ושוב בצווים שהוציא השר המוסמך ובתיקונים לחוק. במועד ביצוע הביקורת החובה חלה רק לגבי בקשות להיתר לבנייה חדשה למגורים של שש יחידות דיור ויותר במבנה בן שתי קומות לפחות שגובהו עד 29 מטר (להלן - הפעימה הראשונה)⁴⁰. מכוני בקרה החלו בבדיקת בקשות כאמור בשנת 2018, אולם עד יולי 2021 הדבר היה נתון לבחירת מגיש הבקשה.

תהליך רישוי של היתר בנייה: בהתאם לחוק ולתקנות, רשות הרישוי המוסמכת⁴¹ (להלן - רשות הרישוי) אחראית לתהליך רישוי הבנייה, המורכב משלושה שלבים עיקריים כדלקמן:

1. בקשה למידע הדרוש לצורך קבלת ההיתר (להלן - תיק מידע) - מידע זה כולל הוראות והנחיות לכל שלביו של הליך הרישוי לאותה הבקשה. עם הגשת הבקשה, רשות הרישוי בודקת כי

37 החלטה 1169, מ-11.2.2007 - תקצוב וארגון ישום דו"ח זיילר; החלטה 708, מ-23.8.2009 - הקמת ועדת שרים לשיפור יעול תחום הבנייה; החלטה 777, מ-2.10.2009 - קביעת מטרות ותחומים מרכזיים לרפורמה בתחום התכנון ורישוי הבנייה; והחלטה 963, מ-26.11.2009 - רפורמה בתחום התכנון והבנייה - רישוי הבנייה.

38 סעיף 158ל"א לחוק.

39 מתוך אתר מינהל התכנון במרשתת.

40 פעימה שנייה מתוכננת לינואר 2024.

41 רשות הרישוי המוסמכת - כל רשות שיש לה סמכות בעניין היתרים או מתן הוראות בקשר לבנייה, על פי כל דין.



הבקשה עומדת בתנאי הסף וכי כל המסמכים הוגשו באופן תקין⁴². במסגרת זו, בכל הקשור לבניית מרחבים מוגנים, רשות הרישוי מפנה את מגיש הבקשה לאתר פקע"ר במרשתת, שבו מפורטות הדרישות בנושא זה לצורך קבלת היתר בנייה. תוקף המידע להיתר⁴³ הוא שנתיים⁴⁴ מיום מסירתו למגיש הבקשה. יצוין כי בהוראת שעה לחמש שנים משנת 2021 נקבע בתקנות הרישוי כי לצורך רישוי הוספת ממ"ד לבניין קיים אין צורך בבקשה למידע.

2. בקשה להיתר בנייה - תהליך הטיפול בבקשה להיתר בנייה כולל בקרה מרחבית⁴⁵ וכן בקרות שונות של גורמים מקצועיים בתחומים שונים (להלן - בקרת התכן), ובהם פקע"ר המשמש גורם מאשר מתוך כ-14 גורמים מאשרים ומייעצים (כגון כבאות והצלה, חברת חשמל, רשות מקרקעי ישראל ועוד) (להלן - גורמים מאשרים). יצוין כי למכוני הבקרה יש סמכות כחלק מבקרת התכן לאשר את נספח המיגון על פי הסמכה מטעם פקע"ר.

תרשים 5: גורמים מעורבים אפשריים, נוסף על רשות הרישוי, בתהליך הוצאת היתר



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

42 המידע להיתר יכול בין היתר: מפת המדידה להיתר; הגבלות בדבר כניסות ויציאות לרכב ולהולכי רגל; מידע תכנוני המתייחס בין השאר לתוכניות תקפות החלות על המגרש; תוכניות מופקדות; וכל מידע נוסף אם קיים ונוגע לבקשת המידע. חלק זה אמור להסתיים בתוך 30 יום.

43 סעיף 23 לתקנות.

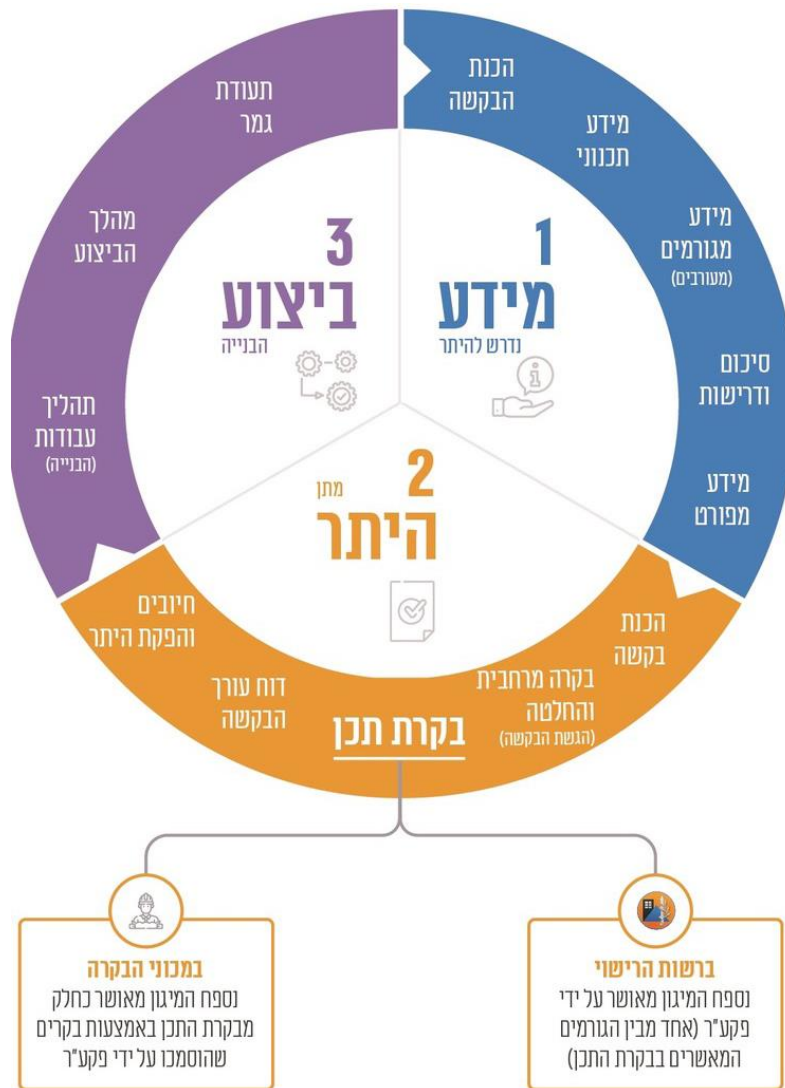
44 במקרה של בניית כמה בניינים, בשלבים, תוקף המידע, אם לא נקבעה תקופה קצרה יותר, הוא ארבע שנים.

45 לפי מילון מונחים של מינהל התכנון בדיקת התאמת הבקשה להיתר מתייחסת, בין השאר, לתוכניות החלות על השטח, להנחיות המרחביות, לתיק המידע ולהוראות נוספות על פי כל דין (מאתר מינהל התכנון במרשתת).



3. ביצוע עבודת הבנייה וקבלת תעודת גמר - לפקע"ר אין תפקיד סטטוטורי בשלב זה והוא אינו גורם הנדרש לשם השלמתו, למעט מקרים שבהם הרשות המקומית פונה לקבלת אישורו.

תרשים 6: שלבים בתהליך רישוי הבנייה



המקור: תקנות הרישוי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בהתאם לשלבי התהליך לרישוי הבנייה כפי שמתואר לעיל ובתרשים 6, כדי להשלים את תהליך הרישוי לאחר קבלת תיק המידע, יש להתקדם לשלב הגשת הבקשה להיתר הבנייה, שהוא החלק המרכזי בתהליך רישוי של היתר בנייה.



תהליך בקשת היתר הבנייה

על פי תקנות הרישוי, תהליך בקשת היתר הבנייה וקבלתו מורכב מחמישה שלבים עיקריים: הגשת בקשה להיתר (הכנת בקשה), בקרה מרחבית והחלטה, בקרת התכן, דוח עורך הבקשה וחייבים והפקת היתר בנייה.

על פי תקנות הרישוי, בשלב בקרת התכן נדרש אישורם של גורמים מאשרים ובהם פקע"ר. לצורך שמירה על בטיחות הציבור ועל בטיחות הבנייה ויציבותה, רשות הרישוי עורכת בשלב זה בדיקה מדגמית בתחומי הנדסה שונים⁴⁶ ובקרה תהליכית בדבר התאמתה של הבקשה להיתר לתכן הבנייה. על הגורמים המאשרים לתת את התייחסותם בבקרת התכן בתוך 30 ימי עבודה ממועד קבלת הבקשה⁴⁷. יצוין כי תקנות התכנון והבנייה אינן מגבילות את פרק הזמן הכולל לטיפול בבקשה לרבות הזמן שהבקשה יכולה להימצא אצל מגיש הבקשה.

הטיפול בבקשות לאישור נספח המיגון נעשה בשלב בקרת התכן. פקע"ר, הקובע את תקני המיגון על פי חוק הג"א שבהם הבקשה להיתר בנייה נדרשת לעמוד, הוא הגורם המקצועי העורך עבור רשות הרישוי את בקרת התכן בתחום המיגון לבקשות להיתר בנייה, למעט בקשות המועברות למכוני הבקרה. לוחות הזמנים שנקבעו בתקנות הרישוי בכל הנוגע לעבודת הגורם המאשר בבקרת התכן מחייבים גם את פקע"ר.

הקמת מכוני הבקרה

בהמשך להחלטת הממשלה משנת 2006, בשנת 2014 אושר תיקון 101, שהוא למעשה תיקון מקיף של חוק התכנון והבנייה. מטרת תיקון זה בתחום רישוי הבנייה היא לייעל ולשפר את הליכי הרישוי והבקרה על הבנייה, בין היתר באמצעות העברת פעולות בקרת תכן ובקרת ביצוע למכוני הבקרה.

בשנת 2018 התקבל בכנסת תיקון נוסף של חוק התכנון והבנייה (להלן - תיקון 122), אשר קובע תכולות וסמכויות זמניות למכוני הבקרה כדי לאפשר להם תקופת היערכות. בהמשך לכך התקין שר הפנים את תקנות התכנון והבנייה (הקמת מכון בקרה ודרכי עבודתו), ובהן מפורטת מתכונת עבודתם של מכוני הבקרה ובעלי התפקידים בהם (ראו הרחבה בהמשך). בהתאם לדרכי עבודתם כפי שהוסדרו בחוק ובתקנות, מכוני הבקרה מחויבים לבצע את בקרת התכן⁴⁸ ולמסור את התייחסותם המרוכזת לעורכי הבקשות בתוך 30 יום⁴⁹.

46 תחומים אלו כוללים מגוון רחב של תחומי תכן הנדסיים שנקבעו בתקנות התכנון והבנייה, אם הם נדרשים לאותה העבודה, כגון יציבות השלד למצבי הרס וביסוס הבניין, בטיחות מפני אש, איטום חלקי הבניין הבאים במגע עם הקרקע או מצויים בתת-הקרקע, מתקני תברואה והבטחת תנאים תברואיים, ניקו, מיגון - מרחב מוגן.

47 תקנה 48 לתקנות הרישוי.

48 נכון ליולי 2023, בקרה זו מחליפה את התייחסויות פקע"ר, כבאות והצלה וחלק מהתייחסות רשות המים. מול שאר הגורמים המאשרים המופעים בתרשים 5, פועלים מגישי הבקשות במישרין.

49 בתקנות התכנון והבנייה (הקמת מכון בקרה ודרכי עבודתו), התשע"ח-2018, נקבע כי בתקופה של חמש שנים מיום כניסת תיקון זה לתוקף, כלומר עד חודש מאי 2023, לא יבואו במניין ימי בקרת התכן הימים שבהם נדרש עורך הבקשה לתקן את הבקשה ובלבד שלא יעלו על 21 ימים נוספים (כלומר בקרת התכן במכוני הבקרה לא תארך יותר מ-51 ימים).



מעורבות פקע"ר במתן היתרי הבנייה

משרד מבקר המדינה בדק את תהליך הרישוי לבניית מרחבים מוגנים ואת חלקו של פקע"ר בהקשר זה, ולהלן הממצאים:

הנגשת מידע להיתר לרישוי מרחבים מוגנים

באתר פקע"ר במרשתת (להלן - אתר פקע"ר) מצויים הנחיות, מפרטים ותקנות בכל הקשור למיגון ולתהליכי רישוי. בשנתיים האחרונות פעל פקע"ר רבות להנגשת מידע זה, באמצעות הקמת אתר ייעודי בתוך אתר הפיקוד. באתר זה מפורסמות כלל ההנחיות לעורכי הבקשה בנוגע לאופן הגשת הבקשה לאישור נספח מיגון⁵⁰, שהוא תנאי למתן היתר הבנייה מטעם רשות הרישוי.

בינואר 2023 מסר ראש ענף הנדסה ורגולציה בפקע"ר (להלן - הרע"ן) לצוות הביקורת כי פקע"ר נמצא בשלבי כתיבה מחדש של ההנחיות בתחום המיגון תוך צמצומה של התורה הכתובה הקיימת ואיחודה כדי שהמידע יוגש בצורה טובה ופשוטה יותר.

בהקשר זה בפברואר 2023 מסר מינהל התכנון לצוות הביקורת כי מאחר שכל המידע הנדרש לעורכי הבקשה מצוי באתר פקע"ר, כשעורכי הבקשה פונים אל הוועדות המקומיות בבקשה לקבלת מידע הנדרש להיתר, מידעני הוועדות מצרפים למידע שהם מוסרים גם קישור לאתר פקע"ר. עוד הוסיף כי ההתנהלות במתכונת זו נותנת מענה הולם לצורך של מגישי הבקשות. יצוין כי בשיחות שערך צוות הביקורת עם אדריכלים ומהנדסים עלה כי הם מכירים את אתר פקע"ר ונעזרים בו.

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

בקשת היתר בנייה

כאמור, בקשת היתר הבנייה כוללת חמישה שלבים מרכזיים ובהם בקרת התכן. בבקשות שבהן מטפלת רשות הרישוי שלא באמצעות מכוני הבקרה, פקע"ר (אחד מתוך כ-14 גורמים מאשרים, תלוי בתוכנית הבקשה) הוא הגורם המאשר את נספח המיגון.

נורמות השירות בפקע"ר בבקרת התכן

תקנה 48 לתקנות הרישוי קובעת לעניין בקרת תכן כי "גורם מאשר שהופנתה אליו בקשה כאמור בתקנה 42(ג) ייתן את התייחסותו בתוך 30 ימים ממועד קבלת הבקשה".



תקנה 42(ג) עוסקת בגורמים מאשרים לפי סעיף 158כא לחוק התכנון והבנייה, ואלה כוללים גם את פקע"ר.

כדי לעמוד בתקנות אלה קבע פקע"ר נורמות שירות מחייבות. נמצא כי הנורמות הינן מחמירות ביחס לתקנות.

בפברואר 2022 פרסם הענף באתר פקע"ר את נורמות השירות⁵¹ בעניין משך הזמן הנדרש לו להשלמת חלקו בשלב בדיקת הבקשה על ידי הגורמים המאשרים. על פי נורמות אלו מענה לבקשה חדשה, במסגרת בקרת התכנון, יינתן בתוך 18 ימים קלנדריים ממועד הגשתה (להלן - המסלול הרגיל). עוד מצוין בנורמות השירות כי נוסף על המסלול הרגיל, יש שני מסלולי רישוי למרחבים מוגנים המיועדים לבקשות שבהן נדרשו תיקונים:

1. מסלול רישוי מהיר, שבו יינתן מענה לבקשה להיתר עד שבעה ימים קלנדריים.
2. מסלול רישוי בזק, שבו יינתן מענה לבקשה להיתר עד שלושה ימים קלנדריים.

פקע"ר קבע כי כל בקשה תסווג למסלול הרישוי המתאים כך: בקשה חדשה תסווג למסלול הרגיל, ופקע"ר יטפל בה תוך 18 יום. אם יידרשו תיקונים, פקע"ר יחזיר את הבקשה למגיש הבקשה לצורך עדכון. אופי התיקון הנדרש יקבע את משך בדיקת הבקשה לאחר שתוחזר לפקע"ר: תיקונים קלים ביותר יסווגו את הבקשה למסלול רישוי בזק, תיקונים מהותיים יותר - למסלול רישוי מהיר, ומעבר לכך שוב למסלול הרגיל. כלומר מניין הימים לטיפול חוזר בבקשה יעמוד על 18 ימים נוספים לכל היותר ובלבד שלא תחזור פעם נוספת למגיש הבקשה.

בנובמבר 2022 מסר הרע"ן כי באפשרותו לבדוק בכל רגע במערכת רישוי פקע"ר אם יש בקשות שלגביהן הענף אינו עומד בנורמה שלה הוא מחויב. עוד מסר הרע"ן כי במערכת אין אפשרות לתעד חריגות מהנורמה או ליצור התרעות יזומות על חריגות ממנה.

במאי 2023 מסר פיקוד העורף בתגובתו על ממצאי הביקורת כי במערכת קיים חיווי לכל תיק הממתין לטיפול (אדום - חריגה מהזמן, צהוב - מתקרב לתאריך היעד, כתום - תקין).

בשיחות של צוות הביקורת עם אדריכלים עלה כי כל שאלה, עדכון או תיקון מצד עורך הבקשה לאחר הגשתה לפקע"ר "מאפס" את המונה העוקב אחר משך הטיפול בבקשה, ומספר הימים המתחייבים על פי נורמות השירות מתחילים להימנות מחדש בלי שעורכי הבקשות מודעים לכך.

בפברואר 2023 מסר הרע"ן בעניין "איפוס המונה" כי ערוץ הגשת הבקשות אינו הערוץ להתכתבות ולתקשורת עם בודקי הבקשות. בכל כניסה לאזור זה מופיעה הבהרה האומרת זאת ועורך הבקשה מופנה לקישור לערוצי התקשורת השונים עם הענף. הרע"ן הוסיף כי נוכח אי-הבהרות שעלתה מצד עורכי הבקשות, בכוונת הפיקוד לחדד ולהבהיר בכניסה לאזור זה באתר פקע"ר כי כל פנייה בערוץ זה מהווה מעין הגשת בקשה חדשה מצד עורכי הבקשות רק לעניין מניין ימי הטיפול בבקשה.

51 אתר פקע"ר - נורמות שירות ואופני מענה מערך הרגולציה בפיקוד העורף, מ-3 בפברואר 2022.



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. כמו כן נמצא כי כל פניה באתר פקע"ר הכוללת בקשה חדשה או איטרציה בבקשה קיימת נמדדת בנפרד לעניין נורמת הזמן למענה.

עוד עלה כי לפקע"ר אין תיעוד 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.

בנובמבר 2022 מסר הרע"ן כי פקע"ר פועל לפיתוח מערכת מידע (להלן - המערכת) אשר תאפשר בכל זמן נתון לדגום את סטטוס הבקשות במערכת הן באופן גורף הן באופן פרטני לכל בקשה ובקשה. עוד הוא מסר כי המערכת תאפשר לענף לראות באופן שוטף את הבקשות שבהן יש חריגה במשך הטיפול בהן. המערכת תאפשר לענף לבצע גם חיתוכים שונים (למשל לפי סוג הבקשה, מהנדס מטפל וכד'), לנתח את הסיבות להחזרת בקשות לעורכיהן לפי סוגי ההערות שהגדיר הענף ולהציג את ממצאי הבדיקות בתרשימים שונים. המערכת החדשה תסתנכר עם המערכת המקוונת להגשת בקשות (פעם ביום) ותאפשר לענף, בין היתר, לקבל נתונים מדויקים לגבי מידת עמידתו בנורמות המתחייבות למענה לבקשות ולסך משך זמן הטיפול בהן והסיבות לכך. באפריל 2023 מסר הרע"ן כי לאחרונה החלו בדיקות הרצת המערכת, במסגרת זו בוצע טיוב איפיון הדרישות וכי הצפי להשלמת המערכת הוא עד אוקטובר 2023.

בדצמבר 2022 מסר הרע"ן לצוות הביקורת כי מחודש נובמבר 2022 ועד השלמת פיתוח המערכת, כדי לגשר על הפער בנוגע להיעדר נתונים מלאים ועדכניים לגבי עמידת הענף בנורמות הטיפול בבקשות, החל הענף להפיק דוחות שבועיים המתעדים את משך הזמן שבו נתן הענף מענה למגישי הבקשות. משרד מבקר המדינה בחן את הדוחות השבועיים ולהלן הממצאים:

על פי הדוחות השבועיים⁵² המתעדים את העמידה בנורמות השירות למגישי הבקשות, 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 והשלמות. עקב כך ובכל רגע נתון יש כ-6,000 בקשות אשר מצויות אצל עורכי הבקשות לתקופות העולות לעתים על חצי שנה. עוד עלה מהדוחות כי הם אינם מפרטים כמה פעמים הוחזרו הבקשות למגישים וכן אין תיעוד לסיבת החזרה. יצוין כי דוחות אלו עולים בקנה אחד עם הנתונים המוצגים בתרשים 2 לפיהם בשנת 2022 נדרשו בממוצע 2.7 איטרציות לאישור כל בקשה (במגמה ההולכת וגדלה).

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 גורם לעיכוב במשך הטיפול הכולל בבקשות ולחוסר שביעות הרצון מצד המגישים. לפיכך איכות השירות ויכולת הפקת הלקחים של פקע"ר בנושא נפגעות.

52 נבדקו דוחות שבועיים של פקע"ר מנובמבר-דצמבר 2022.



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.

בנובמבר 2022 מסר מנהל אגף בכיר רישוי, תקנות ומכונים במינהל התכנון לצוות הביקורת כי מסקר⁵³ שקיים מינהל התכנון באוגוסט 2022 בקרב עורכי בקשות ובעלי תפקידים בתחום הרישוי⁵⁴ עלה כי ניכרת אי-שביעות רצון בקרב המשיבים ביחס למענה שהם מקבלים מפקע"ר בשלב בקרת התכנון.

אלה הטענות העיקריות שצוינו בסקר: משך הזמן הארוך הנדרש לסיום הטיפול בבקשה לאישור נספח המיגון - שלושה עד ארבעה חודשים, (אף שלפי תקנות הרישוי פרק הזמן המרבי לאישור נספח מיגון, אם אינו דורש תיקון, יהיה 30 יום); חוסר בממשק עם גורם אנושי בתהליך; אי-קבלת כל ההערות בפעם אחת; חזרורים (איטרציות) על עניינים טכניים במהותם; זמני תגובה ארוכים; שינויים תדירים של המדיניות ללא הסברים ועוד. יצוין כי בנוגע למשך הטיפול בבקשות עלה בסקר כי ביחס לגורמים האחרים, הן המאשרים והן אלו שעמם רשות הרישוי נדרשת להיוועץ בטרם מתן היתר בנייה, זמן הטיפול באישור נספח המיגון בפקע"ר קצר.

בדף הפייסבוק "רישוי שפוי"⁵⁵ מועלות מעת לעת תלונות מצד מגישי בקשות בנוגע לקצב ולאיכות של המענה שהם מקבלים מפקע"ר בעניין אישור תוכניות המרחבים המוגנים כחלק מתהליך בקרת התכנון. להלן נושאים בולטים החוזרים בתלונות אלה⁵⁶:

1. משך הזמן עד קבלת מענה מפקע"ר לבקשות המוגשות לאישור.
2. ריבוי של החזרת בקשות בגין ליקויים הנובעים ממגוון סיבות.
3. החזרת בקשות נשנית תוך ציון ליקויים שלא צוינו בהחזרה קודמת.
4. אי-בהירות בנוגע לליקויים שבגינם הוחזרה הבקשה.
5. היעדר מענה וקושי ביצירת קשר ישיר עם הגורם שדחה את הבקשה (בשיחה טלפונית או בפגישה).

יצוין כי פקע"ר עוקב אחר התלונות המועלות בדף פייסבוק זה ובמקרים רבים משיב לפונים באופן ענייני, פרטני, מהיר ומקצועי.

בשיחות שקיים צוות הביקורת עם מהנדסים ואדריכלים עלה כי לדעתם יש התעסקות יתר מצד פקע"ר בנושאים טכניים ובירוקרטיים. עוד עלה כי כל תיקון מחייב הגשה מחדש, דבר שלעיתים מייצר בקשות לתיקונים נוספים וחוזר חלילה.

53 הסקר בוצע כחלק מעבודת הצוות הבין-משרדי ליעול הליכי הרישוי וקיצור זמן הוצאת היתרי בנייה בהובלת מטה התכנון הלאומי במשרד הפנים.

54 סקר רחב בקרב עורכי בקשות, יזמים, קבלנים ועובדי הוועדות שעליו ענו 222 איש, מתוכם 10% עובדי ועדות.

55 עמוד אשר הוקם ומתופעל על ידי ארגון "החזית החמישית" – ארגון אדריכלים בישראל.

56 דגימת תלונות באתר בשנים 2020 - 2023.



תלונות דומות עלו בפברואר 2023 בפגישה של צוות הביקורת עם נציגים מאיגוד המהנדסים⁵⁷, כמפורט להלן:

1. אין אפשרות לקבל ייעוץ מטעם פקע"ר כדי להבין כיצד לנהוג נוכח ריבוי מפרטים והנחיות לבניית מרחב מוגן.
2. לעיתים חולפים כשלושה שבועות עד שפקע"ר משיב למגיש הבקשה (יש מקרים שבהם התשובה מועברת תוך ימים אחדים).
3. המענה לפונים ניתן בכתב בלבד (לא בשיחה ולא בסימון על גבי התוכנית). המענה הוא לרוב כללי ולא ספציפי באופן שיאפשר למגיש הבקשה להבין מה בדיוק נדרש לתקן.
4. הערות ותיקונים מיותרים במקרים שבהם מגיש הבקשה החמיר במפרט הבנייה שכלול בבקשה מעבר לנדרש בהנחיות פקע"ר.
5. אי-בהירות לגבי סיבת הדחייה.
6. טיפול מתמשך בבקשה הכולל גם העברת הערות חדשות שלא הופיעו במקבץ ההערות הראשון. בעיות טכניות בעבודה במערכת המקוונת, קושי בפתיחת קבצים ובהעלאת קבצים.

עוד צוין בפגישה כי לפני שנת 2006 והקמת המערכת המקוונת, לפקע"ר היה כוח אדם רב יותר, והמענה האנושי שלהם לבירור בנוגע להשלמת פרטים לבקשה לנספח המיגון היה מהיר ויעיל.

בינואר 2023 מסר הרע"ן לצוות הביקורת כי המרכיב המהותי במשך הבדיקה הוא איכות התכנון של עורך הבקשה ומשך ההמתנה של התיק אצל עורך הבקשה לאחר שהיא הושבה אליו לצורך תיקונים והשלמות. עוד הוסיף כי משך הזמן למענה מצד מהנדס פקע"ר לצורך בדיקת הבקשה תחום בזמן, אולם משך התיקון של מגיש הבקשה לפי הערות פקע"ר אינו מוגבל. פעמים רבות, דבר זה מביא לתסכול אצל היזם ולעיוות במדידת משך הזמן של תהליך הבדיקה אצל פקע"ר, כאשר הדבר מצוי למעשה בידיו של עורך הבקשה.

עוד מסר הרע"ן לצוות הביקורת כי בקשות מוחזרות למגישים ממגוון סיבות, הן הנדסיות והן טכניות, למשל: חוסר במסמכים, הגשת מסמכים פורמט לא מתאים והיעדר חתימות. לדברי הרע"ן, כמעט אין בקשות המאושרות בהגשתן הראשונה, לרוב האישור ניתן לאחר שניים או שלושה סבבים של הגשות מתוקנות.

בביקורת עלה כי בכל עת יש כ-6,000 בקשות שנמצאות אצל מגישהן לצורך תיקון והשלמה, לעיתים לתקופות העולות על חצי שנה (כמות השקולה לכ-25% מהיקף הבקשות שפקע"ר אישר בשנת 2022). 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.

57 בפגישה השתתפה מנכ"לית איגוד המהנדסים.



מומלץ כי פקע"ר יקיים שיח עם מגישי הבקשות על מנת לפעול לשיפורים בתהליך באופן שייתן מענה לטענות המועלות. עוד 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 הבקשות. לצורך כך חשוב שפקע"ר ינהל מעקב אחר מספר האיטרציות לכל בקשה ומשך זמן הטיפול בה מיום הגשתה ועד גמר הטיפול בה.

אשר להיקף כוח האדם המטפל בבקשות, בפברואר 2023 מסרה רע"ן ארגון בפקע"ר כי משנת 2013 ועד מועד הביקורת התווספו ארבעה תקנים למערך ההנדסה ומספר התקנים בממוצע ב-10 השנים האחרונות עמד על 25 בודקי תכניות. עוד הוסיפה כי החל משנת 2023 תעמוד תקינת בודקי התכניות על 38 בודקים. בהקשר זה מסר הרע"ן כי מספר הבקרים ובודקי הבקשות בפקע"ר מסתכם בתשעה אנשי קבע ואזרחים עובדים צה"ל ו-21 חיילי חובה. יצוין כי מאז כניסת מכוני הבקרה לפעילות, הבקרים בפקע"ר משמשים גם גורם מקצועי שמכשיר, בודק ומסמך את הבקרים במכוני הבקרה.

בביקורת עלה כי מספר בודקי הבקשות בפקע"ר כמעט לא השתנה בעשר השנים האחרונות ונותר על כ-25 בודקים בממוצע, בשעה שמספר האיטרציות שפקע"ר נדרש לטפל בהן עלה ב-200%, מ-23,567 איטרציות בשנת 2019 ל-70,608 איטרציות בשנת 2022.

בינואר 2023 מסר הרע"ן לצוות הביקורת כי כחלק מההתמודדות עם העומס, הפיקוד בשיתוף איגוד המהנדסים פועל לפתיחת קורס אשר יסמך אדריכלים, שהם עורכי בקשות להיתרים, לאשר את נספחי המיגון של הבקשות שבעריכתם באופן עצמאי (להלן - הסמכת מורשים) בפרויקטים של עד חמש יחידות דיור. לפרויקטים מסוג זה חלק נכבד ביותר מעומס הבקשות הרובץ לפתחו של פקע"ר. קורס ראשון מסוג זה התקיים בחודשים מרץ - אפריל 2023 עם 22 משתתפים. בסיום הקורס מילאו המשתתפים משוב ממנו עלה כי שביעות הרצון בקרב המשתתפים בו גבוהה מאד.

כמענה לטענה כי מרבית הבקשות לאישור נספח המיגון מאושרות רק לאחר כמה סבבי אישורים, מסר בפברואר 2023 הרע"ן לצוות הביקורת כי בשנתיים האחרונות פקע"ר עורך כנסים שבהם נציגים מוסמכים מהענף מסבירים לעורכי הבקשות כיצד להגיש את הבקשות באופן שיאושרו בהגשה הראשונה וללא צורך בתיקונים הקשורים ליקויי הגשה. בכנסים אלה ניתן דגש על בעיות חוזרות כפי שעולה מבקשות אשר הוחזרו למגישים לתיקונים. לדברי הרע"ן, מטרת הכנסים היא לגשר על פערים בידע מקצועי ובפרט בסוגיות שבהן הפיקוד מזהה קושי המתבטא בסופו של דבר בהחזרתן של בקשות לעדכון המתכננים. עוד הוא מסר שבמהלך שנת 2022 נערכו 13 כנסים מסוג זה, ובכל כנס השתתפו עשרות עד מאות אנשים.

בהקשר זה מסר הרע"ן לצוות הביקורת כי אין בידי פקע"ר תיעוד סדור של המשתתפים בכנסים אלו או כלי מדידה אשר יאפשרו למדוד את תרומת הכנסים לאיכות הבקשות המוגשות כדי שיאושרו בפחות סבבים.



מבקר המדינה מציין את עריכת כנסי ההסברה ופתיחת הקורס להסמכת אדריכלים לאישור נספח המיגון. יש באלו כדי לשפר את איכות הבקשות המוגשות ואף בהמשך להפחית את העומס בפקע"ר. עם זאת העובדה שלפקע"ר אין תיעוד הנוגע למשתתפי הכנסים, יש בה כדי לפגוע ביכולת מדידת ההשפעה של הכנסים על שיפור הגשת הבקשות לאישור נספחי מיגון ובכך לייעל את התהליך כולו.

מומלץ כי פקע"ר יבצע תיעוד סדור של משתתפי הכנסים ויבחן דרכים למדידת מידת השפעתם על קיצור תהליך אישורי נספח המיגון.

במאי 2023 מסר פקע"ר בתגובתו על ממצאי הביקורת כי אין לו יכולת להשפיע במישורו על המתכננים אלא רק לפעול כדי ללמד אותם את דרישות פקע"ר.

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, מומלץ שיבחן את מידת ההצלחה של הדרכתיו על ידי מדידת שיפור הביצועים של מגישי הבקשות ובחינה מתמדת של דרכים לשיפור מערך ההדרכה ושיטת ההדרכה.

בשיחות שניהל צוות הביקורת עם המהנדסים והאדריכלים עלה כי פקע"ר השתפר מאוד במענה למתכננים בשנתיים-שלוש האחרונות, בעיקר בתהליך "רישוי מקוון"⁵⁸ שיש בו משום קפיצת מדרגה במיוחד עם המעבר לעבודה מקוונת ללא עותקי נייר. עם זאת לעיתים מגישי הבקשות נדרשים לעבור תהליך סייפי מול בודק הבקשה בפקע"ר ולהגיש את הבקשה מחדש לאחר תיקון הערות הבודק וקבלת הערות נוספות לאחר מילוי הדרישות שעלו בהערות קודמות. לטענתם, הבעיה המרכזית בשירות שפקע"ר נותן למגישי הבקשות היא שאי אפשר לקיים פגישות פרונטליות עם בודק הבקשה, אפשרות שהייתה קיימת בעבר ובכוחה לקצר את משך הטיפול בבקשה. לדברי המהנדסים והאדריכלים, לקשר האישי חשיבות רבה וראוי להחזיר אפשרות זו.

בינואר 2023 מסר הרע"ן לצוות הביקורת כי "מספר בקשות האישור שהוגשו לפני כחמש שנים היה כמחצית ממספר הבקשות המוגשות היום וכי בזכות התהליך המקוון נחסך, בין היתר, כל התהליך הכרוך בהכנת מספר רב של תוכניות הגשה על גבי נייר ("גרמושקות") וכן נדרשות מעט פגישות יחסית. גם כיום נערכות פגישות פרונטליות לפי הצורך במרכז הארץ בלבד. פגישות מסוג זה אורכות זמן רב אך מצמצמות את כמות החיזורים (איטרציות)".

צוות הביקורת בדק את היקף המפגשים הישירים שקיים פקע"ר בחודש דצמבר 2022. מן הבדיקה עלה כי התקיימו 46 מפגשים פרונטליים ו-59⁵⁹ פניות קיבלו מענה טלפוני (להלן - פגישות ישירות). לדברי הרע"ן, חודש דצמבר מייצג נאמנה את היקף הפעילות החודשי על פני השנה כולה.

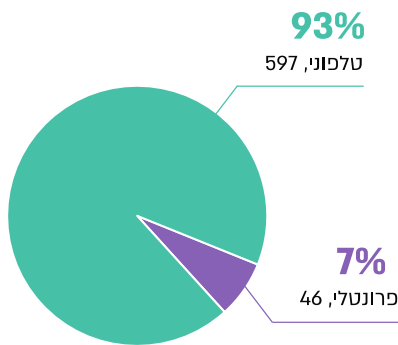
58 המערכת הממוכנת של פקע"ר לקליטת הבקשות להיתרים.

59 הרע"ן מסר בפברואר 2023 כי מדובר בתיעוד חלקי.

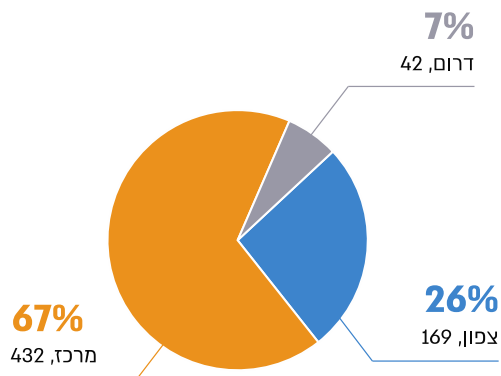


תרשים 7: היקף המענה הפרונטלי והטלפוני שקיים פקע"ר, דצמבר 2022

התפלגות לפי סוג המפגש



התפלגות גיאוגרפית



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

מתרשים 7 עולה כי בחודש דצמבר קיים פקע"ר 643 פגישות ישירות, רובן טלפוניות ומיעוטן פרונטליות וכי עיקר הפגישות הישירות נעשה כמענה לפניות במרכז הארץ.

במרץ 2023 מסר הרע"ן כי משנת 2021 כלל הפגישות הפרונטליות, לרבות כאלה העוסקות בבקשות ממחוזות צפון ודרום, מתקיימות במתחם ייעודי בעיר לוד בלבד.

יוצא אפוא כי לא מתאפשרות פגישות פרונטליות במחוזות אחרים ובפרט לא בפריפריה באופן אשר עשוי היה לצמצם את מספר האיטרציות (עומד כיום על ממוצע של 2.7) הנדרש לאישור בקשה לאישור נספח מיגון כפי שתואר לעיל.

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

משכך, ונוכח החשיבות והתרומה של מפגשים ישירים בצמצום מספר האיטרציות, מומלץ כי פקע"ר יבחן דרכים להרחבת המפגשים הישירים במקרים שבהם מגישי הבקשות נתקלים בקשיים בערוצים הממוכנים לרבות האפשרות של עריכת מפגשי זום, בפרט עבור מגישי בקשות באזורי הפריפריה, לפי הצורך.





בביקורת עלה כי למגישי הבקשות לאישור נספח המיגון טענות מסוגים שונים בנוגע למענה של פקע"ר לבקשותיהם. רוב הטענות נוגעות לכך שמשך הזמן לאישור בקשה לרישוי מרחב ממוגן ארוך מהמתחייב מן הנורמות בתקנות התכנון והבנייה וכן באשר למענה שמגישי הבקשות מקבלים מפקע"ר.

היקף הבקשות המופנות לפקע"ר, שגדל במהלך השנים 2018-2022 ביחס להיקף כוח האדם המוקצה לנושא, אינו מאפשר לפקע"ר לתת מענה הולם לפונים אליו, מצריך 2.7 איטרציות בממוצע לאישור כל בקשה וגורם בכך לעיכוב בהשלמת אישורי נספחי המיגון.

נוכח זאת מומלץ כי פקע"ר יבחן דרכים לשיפור היכולת של מגישי הבקשות לעמידה בדרישות המקצועיות, יגדיר לעצמו יעדים ויבקר את העמידה בהם באופן שיביא לצמצום מספר האיטרציות הנדרש בהליך לאישור הבקשה. במסגרת זו ראוי שפקע"ר גם ירחיב את פעילותו לשיפור הנגשת המידע למגישי הבקשות אם באמצעות מפגשים ישירים ואם באמצעות כנסים בהם יוצגו בין היתר ליקויים מרכזיים החוזרים על עצמם. בד בבד גם חשוב שפקע"ר יפעל להרחבת המיזם להסמכת מורשים לאישור נספחי מיגון בתיאום עם מינהל התכנון ואיגודי האדריכלים והמהנדסים.

פעילותם של מכוני הבקרה

כאמור, בשנת 2006 החליטה הממשלה להפעיל מכוני בקרה כדי לייעל את הליכי הרישוי ולהבטיח את איכות הבנייה.

מועד כניסתה לתוקף של חובת העברת בקשות להיתר בנייה לבדיקת מכוני הבקרה כתנאי לקבלת היתר בנייה נקבע בתיקון 101 בניסוחו המקורי⁶⁰ ל-1.1.16, אך נדחה שוב ושוב בצווים שהוציא השר המוסמך ובתיקונים לחוק. כאמור, באפריל 2018 במסגרת תיקון 122 לחוק התכנון והבנייה הוגדרה תקופת ההיערכות עד להפעלת מכוני הבקרה באופן מלא. תאריך היעד לפעימה הראשונה בהחלת חובת הבקרה במכוני הבקרה היה אפריל 2019. עקב פיזורי הכנסת⁶¹ ומכוח סעיף 38 בחוק יסוד הכנסת, נדחה מימוש הפעימה הראשונה בהפעלת מכוני הבקרה באופן מחייב ליוני 2020, ומכוח תיקון חקיקה ליוני 2021⁶². עקב התפזרות נוספת של הכנסת, חובת הבקרה במכוני הבקרה נדחתה ליוני 2021. עם זאת מאפריל 2018 ועד יולי 2021 החלו מכוני הבקרה לטפל בבקשות לרישוי בנייה העומדות בתנאי הפעימה הראשונה באופן וולונטרי, כלומר לפי בחירתו של מגיש הבקשה. תרשים 8 שלהלן מפרט את אופן השילוב של מכוני הבקרה בתהליך הרישוי:

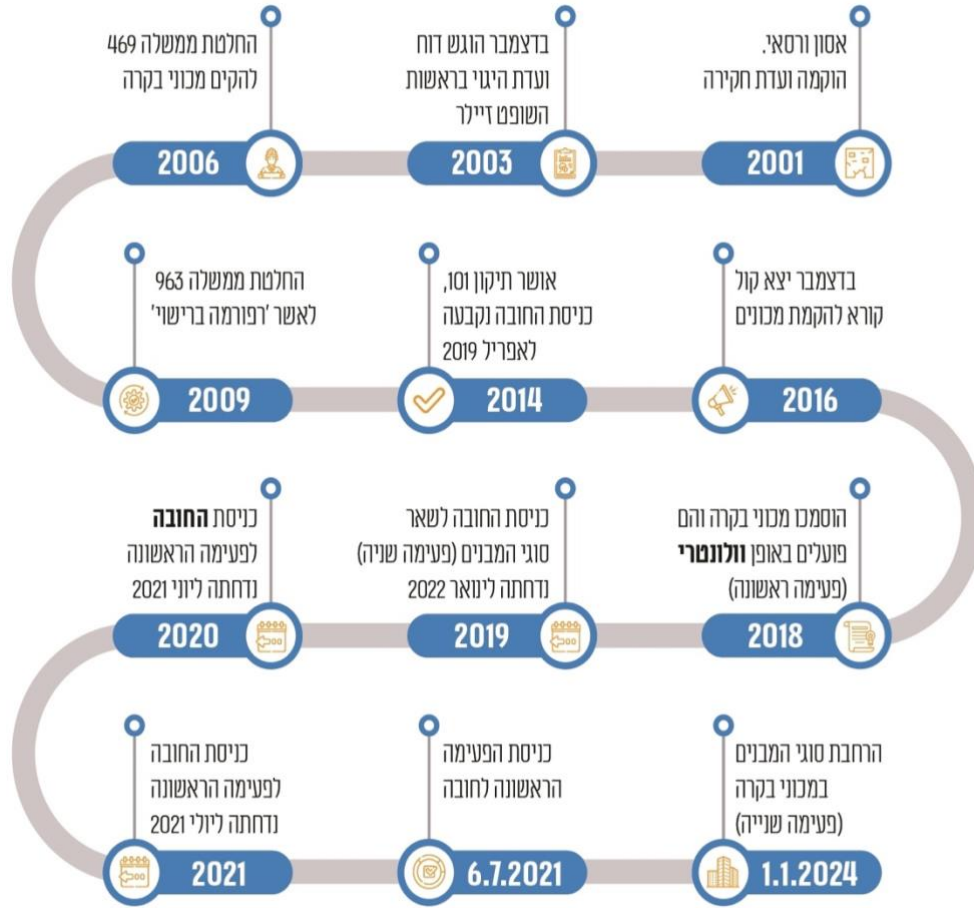
60 תיקון 101 עבר כמה שינויים עד לעדכון האחרון.

61 הכנסת ה-20, ה-21 וה-22.

62 במסגרת (תיקון מס' 101) (תיקון מס' 5), התש"פ-2020, לחוק התכנון והבנייה.



תרשים 8: סקירת שילוב מכוני הבקרה בתהליכי הרישוי



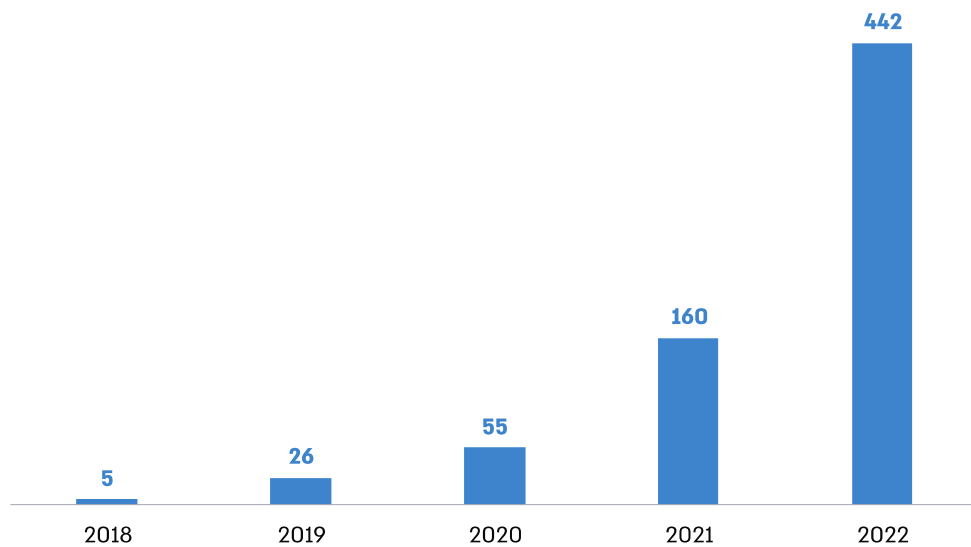
המקור: מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 8 עולה כי מאז החלטת הממשלה מ-2006 על הקמת מכוני הבקרה ועד יולי 2021 לא חלה חובה על עורכי הבקשות לבצע את בקרת התכנון באמצעות מכוני הבקרה, ואת בקרת התכנון המשיכו לבצע הגורמים המאשרים, לרבות פקע"ר (למעט במקרים שבהם עורכי בקשות בחרו באפשרות לפנות למכוני הבקרה, שעמדה להם עם תחילת פעילות מכוני הבקרה בשנת 2018).



בחוק התוכנית הכלכלית, התשפ"ב-2021⁶³, נקבע כי מכוני הבקרה יחלו בטיפול ברישוי סוגי המבנים שלא היו כלולים בפעימה הראשונה, אפשר באופן מדורג, בינואר 2024. יצוין כי נוכח הכוונה להחיל את חובת הבקרה במכוני הבקרה החל מינואר 2024 באופן מדורג, מרבית בקרות התכן לבנייה למגורים לפי המדרגה המתוכננת לינואר 2024, לא יהיו בטיפולם של מכוני הבקרה אלא בטיפול רשויות הרישוי, כלומר בטיפול הגורמים המאשרים ובכלל זה פקע"ר.

תרשים 9: היקף הבקשות בקרת התכן שטופלו במכוני הבקרה, 2018 - 2022



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 9 עולה כי בקרת התכן אשר בוצעה במכוני הבקרה בשנת 2022 מסתכמת ב-442 בקשות, שהם כ-2% מכלל הבקשות אשר אישרו בשנה זו פקע"ר ומכוני הבקרה יחדיו. זאת אף שהשיעור הפוטנציאלי של הבקשות שהיה אמור לעבור דרך מכוני הבקרה בפעימה הראשונה מוערך לפחות ב-22% (כ-5,900 בקשות)⁶⁴.

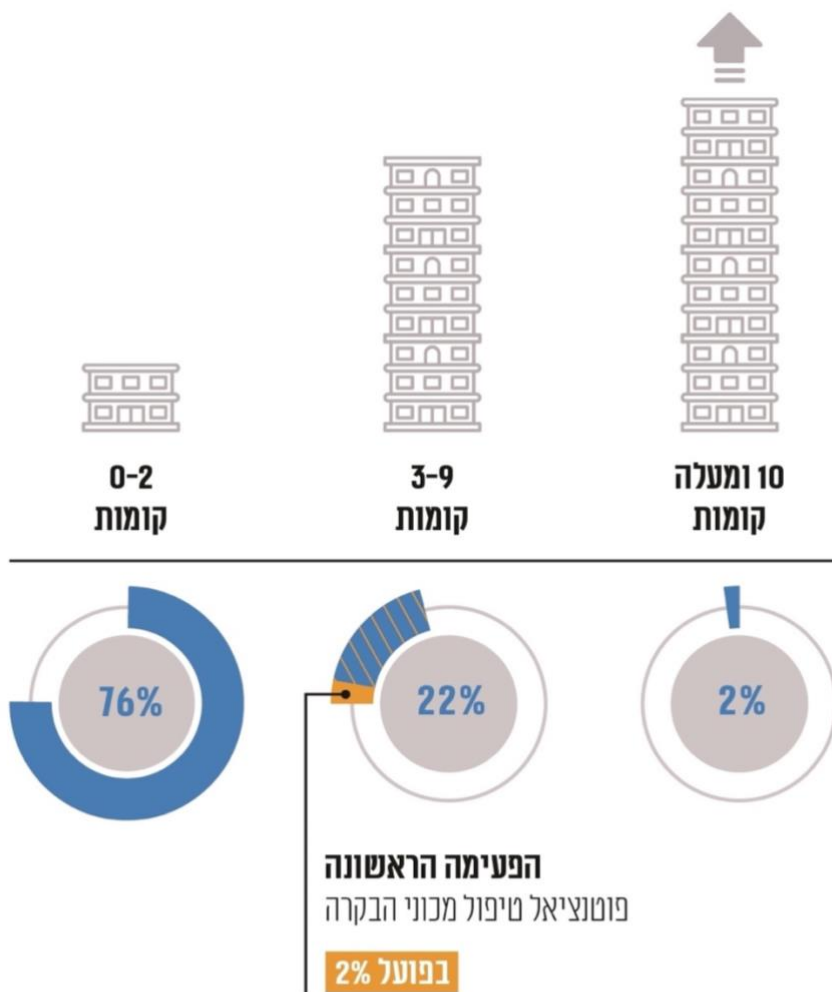
בתגובת מכוני הבקרה על טיוטת דוח הביקורת נמסר כי היקף הבדיקות הקטן בתקופה הוולנטרית (מאפריל 2018 ועד יולי 2021) נבע, בין היתר, מאי-רצונם של היזמים להתנסות בתהליכי הבקרה החדשים.

63 חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021. סעיף 61.

64 מבוסס על נתוני השנים 2018 - 2021 כפי שמסר מינהל התכנון וכן על ניתוח שבוצע במכון מסוים באשר לנתוני הלשכה מרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2022.



תרשים 10: התפלגות הטיפול בבקשות להיתרי בנייה למגורים לפי מספר הקומות



פיקוד העורף
 הפעימה הראשונה - פוטנציאל טיפול מכוני הבקרה
 מכוני הבקרה

על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מתרשים 10 עולה 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. כך כ-20% (כ-5,400) מהבקשות לאישור נספחי מיגון, שהיו צריכות לעבור למכוני הבקרה כבר בשנת 2022, טופלו על ידי פקע"ר.

בתגובתו על טיטוט הביקורת מסר מינהל התכנון כי הוא פועל נמרצות להטמעת תהליכי העבודה של מכוני הבקרה בקרב הוועדות המקומיות ואף עוקב אחר התנהלותן, לרבות איתור בקשות שלא עברו למכון בקרה ופנייה לוועדות הפועלות שלא על פי החוק לקבלת תגובתן ולקיום הליך של שיפור ולמידה.

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

בהקשר זה, בפברואר 2023 מסרה מנהלת אגף מכונים ובקרה במינהל התכנון כי "מעט הגשת בקשה להיתר ועד הגעה לשלב בקרת התכן עוברים לעיתים חודשים רבים. לאור כך, לא ניתן להניח שכל בקורות התכן שבוצעו בשנת 2022 אכן מתייחסות לבקשות להיתר שהוגשו טרם [לאחר] החלת החובה במכוני בקרה".

הכשרה וסמכויות של בקרי מכוני הבקרה

הכשרתם של בקרי מכוני הבקרה ובקרה על עבודתם

באוקטובר 2022 מסר הרע"ן לצוות הביקורת כי במכוני הבקרה יש בין היתר בעלי תפקידים אשר הוסמכו על ידי פקע"ר⁶⁵ לבחון בקשות להיתר בנייה בהיבטי המיגון והמקלוט. אנשים אלו עוברים הדרכה של פקע"ר והם נדרשים לעבור מבחן שנתי.

עוד מסר הרע"ן לצוות הביקורת כי על פי נתוני פקע"ר, כל בקר במכון הבקרה שעבר הסמכה על ידי פקע"ר בדק מתחילת עבודתם של מכוני הבקרה במוצק כעשר בקשות להיתרים. כמו כן, לדברי הרע"ן, מהנדסי הענף מצאו במסגרת הבקורות שלהם על עבודת מכוני הבקרה טעויות "אקוטיות" (הן הנדסיות והן רישומיות) בתוכניות שבדקו ואישורו הבקרים המוסמכים.

כאמור, במסגרת ביקורות אשר ביצע פקע"ר על פעילות המכונים עלו ליקויים מסוגים שונים. כך למשל בדוח ביקורת אשר התקיימה ב-29.6.2022 במכון מסוים נבדקו 8 תיקים שאושרו על ידי בקרי המכונים. בביקורת זו נמצאו 4 ליקויים אשר סווגו על ידי פקע"ר כחמורים ו-4 ליקויים אשר סווגו על ידי פקע"ר כבינוניים.

65 ההסמכה מתוקף תיקון 101, סעיף 158כב. במהלך השנים 2018-2022 הוכשרו והוסמכו 46 בקרים, 26 מתוכם פועלים במכונים כבקרי מיגון.



בינואר 2023 מסר מנהל אגף בכיר רישוי, תקנות ומכונים במינהל התכנון לצוות הביקורת כי הוא מודע לכך שפקע"ר אינו שבע רצון מרמת הכשירות של בקרי המכונים בתחום בדיקת היתרי הבנייה של מרחבים מוגנים. עם זאת, עד כה הבחינות התקופתיות אשר פקע"ר עורך מעת לעת לא היו חסם לעבודת בקר מורשה מיגון במקרה של אי-הצלחה במבחן. מנהל אגף בכיר רישוי, תקנות ומכונים במינהל התכנון מסר עוד כי פקע"ר עדכן את המכונים ואת מינהל התכנון כי מהבחינה הקרובה, בקר שלא יעבור את המבחן בהצלחה, תישלל הסמכתו. לדעת מינהל התכנון דרישה זו אינה מידתית והיא לא קיימת בשום מקצוע אחר. בעלי מקצוע שונים, כולל רופאים, מהנדסים ועוד, עוברים מעת לעת השתלמויות, אולם אין מצב שבו הסמכתם המקצועית נשללת. גם בעולם בקרת התכנון, בתחומי הקונסטרוקציה וכיבוי אש אין מבחנים (רשות כיבוי והצלה מבצעת בדיקות מדגמיות לתוצרי הבקרה של בקר מורשה בטיחות אש המאשר בקשות בתחום התגוננות נגד שריפות).

בביקורת עלה כי פקע"ר, המוגדר כאחראי לתקני המיגון ולתהליך ההכשרה ושמירת הכשירות של הבקרים במכוני הבקרה, ואשר הכשיר עד כה 46 בקרים⁶⁶ (בשנים 2018-2022), אינו שבע רצון מרמת הכשירות של הבקרים לבדיקת נספחי מיגון. בהיעדר שמירה על רמת כשירות הולמת עלולים להיגרם כשלים ופגמים בבקרת התכנון של הבקרים המורשים.

במאי 2023, בתגובתו על טיוטת הביקורת מסר מכון הבקרה כי בבחינה האחרונה שביצע פקע"ר לבקרים מששת מכוני הבקרה - שיעור הנכשלים היה כ-90%. דבר המעיד על בעיה בגוף המסמך והבוחר או על רמת דרישות שאיננה הגיונית ואיננה ישימה, ולא על כשירותם של הנבחנים.

מינהל התכנון מסר ביולי 2023, בתגובתו על טיוטת דוח הביקורת (להלן - תגובת מינהל התכנון), כי פקע"ר אינו פועל באופן משמעותי להעלאת רמתם המקצועית של הבקרים המורשים.

ביוני 2023, בתגובה נוספת על טיוטת הדוח, מסר פקע"ר כי המבחן הראשון של הבקרים התקיים בינואר 2023. למבחן זה ניגשו 30 בקרים, יותר מ-90% מהם נכשלו ו-2 בלבד עברו את המבחן בהצלחה. ביוני 2023 התקיים מבחן נוסף שאליו ניגשו 14 בקרים, ו-10 מהם עברו את המבחן בהצלחה. פקע"ר הוסיף כי בין שני מועדי הבחינות הוא קיים שיח עם המכונים ובו הסביר את חשיבות הבחינה, וכי משך המבחן הוארך בשעה בלי שרמת הבחינה השתנתה.

מומלץ כי פקע"ר ימשיך בשיח עם מכוני הבקרה ויבחן איתם במשותף דרכים לשיפור הכשרתם של הבקרים והשמירה על כשירותם.

הסמכויות של בקרי מכוני הבקרה

יצוין כי תקנות ההתגוננות האזרחית (מפרטים לבניית מקלטים), התש"ן-1990, הקובעות את התקנים לבניית מרחבים מוגנים, מקנות לפקע"ר סמכויות לאשר בקשות החורגות מהאמור בתקנות.

66 אמור, הוכשרו 46 בקרים, אך 20 מהם אינם פועלים כבקרי מיגון במכונים.



בשיחות עם מהנדסים ואדריכלים עלה כי סמכויות אלו לא הואצלו לבקרי המיגון המוסמכים ולפיכך אין להם סמכות לאשר בקשות החורגות מהתקנות במצבים הנובעים מאילוצי תכנון או מעדכון מפרטים באביזרי בנייה שייתכן שמהנדסי פקע"ר היו נענים להן.

בפברואר 2023 מסר מנכ"ל מכון מסוים לצוות הביקורת כי פקע"ר מגביל את פעילותם של מכוני הבקרה ומונע מהבקרים במכוני הבקרה גמישות לאשר כל בקשה החורגת מהתקנות. במקרים אלה מכוני הבקרה נאלצים להעביר את המשך הטיפול בבקשה להחלטתו הבלעדית של המהנדס הראשי של פקע"ר. מנכ"ל מכון הבקרה מסר כי היקף הבקשות החורגות המועברות לפקע"ר מגיע לכ-50% מכלל הבקשות. כך למשל, בשנת 2022, מתוך 41 בקשות להיתרים שנקלטו במכון זה, 17 בקשות הופנו בחזרה לקבלת אישורם של פקע"ר נוכח אי-סמכותם של מכוני הבקרה לאשר את הבקשות (החורגות). עוד מסר מנכ"ל המכון כי אף שמכוני הבקרה מטפלים בהיקף גבוה של בקשות לרישוי, תחום רישוי המיגון בבקשות אלה ממשיך להיבדק בידי פקע"ר נוכח הגדרותיו.

בפברואר 2023 מסר הרע"ן כי אכן התקנות מאפשרות לפקע"ר גמישות תכנונית באישור בקשות חורגות. עם זאת הנחיות פקע"ר המופיעות במרשתת ומשלימות את התקנות, תוחמות את הגמישות הן למהנדסי פקע"ר והן למהנדסי מכוני הבקרה לצורך השגת ודאות תכנונית. בנושאים של מדיניות יש למהנדס הראשי של פקע"ר סמכות לחרוג מההנחיות התוחמות האלה במקרים מיוחדים בלבד ומדובר במקרים נקודתיים.

בביקורת עלה כי שלא בהתאם לכוונת המחוקק בהעברת בקורות 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.

בתגובת מכון הבקרה נמסר כי המצב שבו כ-50% מכלל הבקשות המגיעות למכוני הבקרה אינן מטופלות בהם ומועברות לבדיקת פקע"ר אינו תקין כלל ועיקר. לדבריו, כאשר נוסף על בדיקת התכן יש גם צורך לפנות לפקע"ר לקבלת הערותיו ואישורו, פרק הזמן הקצר המוקצב לבקרת התכן במכונים על פי התקנות - 30 יום - אינו מאפשר להשלים את דוח הבקרה המתוכלל במועד, על כל המשמעויות הנלוות לכך.

מומלץ כי פקע"ר ינתח את סוגי הבקשות החורגות, יאפיין ויפעל לעדכון ההדרכות לבקרים כך שיאפשרו להם להתמודד עם בקשות אלו. עוד מומלץ כי בהמשך לכך, פקע"ר בשיתוף מכוני הבקרה, יבחן את הגדרת הסמכויות של בקרי המכונים ויגדיר מחדש באופן שיאפשר למכוני הבקרה לטפל גם בבקשות מורכבות המגיעות אליהם באופן שוטף וללא מעורבות פקע"ר, למעט במקרים חריגים מיוחדים.



ערעור על החלטת המכונים

בדצמבר 2022 פרסם פקע"ר⁶⁷ עדכון לנוהל הגשת ערר בגין החלטת רשות מוסמכת⁶⁸ שהוכן עבור מגישי הבקשות. נוהל זה, המעודכן, כולל אף את מכוני הבקרה ומגדיר את התהליך להגשת ערר על החלטת רשות מוסמכת לעניין אישור נספח המיגון. מטרת הנוהל היא לאפשר לעורך בקשה אשר יש לו השגות על החלטת בקר בפקע"ר או על בקר במכוני הבקרה, לפנות לסמכות שמעל הגורם שבדק את הבקשה ולשטוח את השגותיו בפני ועדת ערר.

בינואר 2023 מסר מינהל התכנון לצוות הביקורת כי בסעיף 158כג בחוק התכנון והבנייה⁶⁹ אין אפשרות ערר על החלטתו המקצועית של מכון הבקרה ולפיכך נוהל פקע"ר אינו יכול לחול על מכוני הבקרה, דהיינו מגיש בקשה אינו יכול להגיש ערר על החלטת מכון הבקרה בנוגע לאי-אישור נספח המיגון. מנכ"ל מכון מסוים ציין כי "כסוג של ערעור", שמורה בפני מגיש הבקשה האפשרות להגיש את הבקשה בשנית למכון בקרה אחר. כמו כן, מינהל התכנון עדכן את פקע"ר שאין אפשרות להגיש ערר על החלטת מכוני הבקרה ולפיכך אי אפשר לפעול על פי נוהל פקע"ר בנושא.

בינואר 2023 מסר הרע"ן כי למנהלים של מכוני הבקרה לא הוקנתה סמכות מקצועית על המהנדסים שעובדים תחתם כך שבפועל אין עליהם בקרה מקצועית. משכך למגיש הבקשה להיתר אין אפשרות להגיש ערר על החלטת המהנדס או הבקר שבדק את הבקשה במכון הבקרה כאשר יש ביניהם חילוקי דעות מקצועיים. האמירה שאפשר לעבור למכון אחר נכונה אך אינה מעשית היות שהיא גוזלת זמן ואין ערובה שהמחלוקת תיפתר ושלא יתגלעו חילוקי דעות נוספים בין מגיש הבקשה לבודק במכון. כמו כן, אין מסגרת לענייני תכנון ובנייה לבירור מחלוקות הנדסיות, שיכולות להשפיע באופן משמעותי על עלות הבנייה. כל זאת בשונה מהקיים בפקע"ר, שם יש מדרג ערעורים סדור ומובנה לערעור או לליבון ואף לתיקון החלטות של בודק הבקשה לרישוי. אשר להתנגדות מינהל התכנון ליישם את נוהל הערר של פקע"ר במכוני הבקרה, הוא ציין כי מדובר בסוגיה משפטית המצויה כעת בבדיקה.

בביקורת עלה כי לא קיימת אפשרות ערר על החלטת בקר המכון בתוך המכון וכן לא קיימת אפשרות ממשית לערר מחוץ למכון. היעדר אפשרות הערר על החלטת הבקר במכון הבקרה עלולה, במקרים שבהם אכן נפלה טעות בהחלטה, להשית עלויות בנייה נוספות ולעכב את מימוש הפרויקט עקב הצורך להיענות לדרישות בודק הבקשה.

מומלץ כי מינהל התכנון בשיתוף מכוני הבקרה יבחן אפשרות לעדכון תקנות הקמת מכון בקרה באופן שיאפשר מדרג ערעור ראשון בתוך מכוני הבקרה על כל המשתמע מכך, ובהתאם לצורך יבחן בשיתוף פקע"ר אפשרות להגיש ערר נוסף בפני המהנדס הראשי של פקע"ר.

בתגובת מכון הבקרה נמסר כי הם מיישמים המלצה זו בפועל: כאשר מתפתחים חילוקי דעות קשים בין בקר המיגון ובין יועץ המיגון של היום, הם מעבירים את הבקשה לבדיקת בקר מיגון

67 הן במרשתת והן במסגרת יום כשירות שקיים פקע"ר לבקרי המכונים.

68 נוהל להגשת ערר בגין החלטת רשות מוסמכת (הג"א), פברואר 2022.

69 אושר במסגרת תיקון 101.



נוסף. לדבריהם, הליך זה חייב להיות מגובה בתשלום נוסף נוכח השקעת תשומות רבות נוספות הן של הבקר המקורי והן של הבקר הנוסף.

בקות פקע"ר על פעילות מכוני הבקרה

תקנות התכנון והבנייה (הקמת מכוני בקרה ודרכי עבודתו) משנת 2018 קובעות כי בקרים מורשים במכוני בקרה יפעילו את סמכותם לפי הנחיות והוראות שנתן ופרסם השר הממונה על הגורם המאשר הנוגע בדבר או עובד בכיר מעובדי משרדו.

בהתאם לכך פרסם פקע"ר⁷⁰ במרשתת הנחיות המחייבות את המכונים לתעד ולהעלות את כל הבקשות של נספחי מיגון שמכוני הבקרה אישרו לאתר במרשתת של פקע"ר לצורך בקרה על פעילותם של מכוני הבקרה.

לוח 1: מספרי התיקים שהועלו לאתר פקע"ר לעומת מספרי התיקים שלגביהם הנפיקו מכוני הבקרה חוות דעת מסכמת, 2021 - 2022

מקור הנתונים	2021	2022	סה"כ
נתוני מינהל התכנון - תיקי בקרת תכן אשר לגביהם מכוני הבקרה הנפיקו חוות דעת מסכמת	131	231	362
נתוני פקע"ר - תיקים מאושרים על ידי מכוני בקרה כפי שהועלו לאתר פקע"ר	37	110	147
הפער	94	121	215
הפער באחוזים	72%	52%	59%

המקור: מינהל התכנון ופקע"ר.

מהנתונים בלוח 1 עולה פער של 215 תיקים (59%) בין היקף התיקים אשר לגביהם הנפיקו מכוני הבקרה חוות דעת מסכמת לבין היקף התיקים אשר הועלו לאתר פקע"ר בשנים 2021 - 2022.

בפברואר 2023 מסר מנכ"ל מכוני בקרה מסוים לצוות הביקורת כי הפערים האמורים לעיל נובעים מהסיבות האלה:

1. אישורים רבים שנתנו המכונים לא דווחו במערכת פקע"ר כיוון שהיא מסורבלת, ולכן המכונים לא יכלו להזין בה את האישורים שניתנו.

70 נוהל אופן פיקוח ובקרה על מכוני בקרה על ידי פיקוד העורף, נובמבר 2021.



2. מספר "תיקי הבקרה אשר נפתחו במכוני הבקרה" הוא מספר הבניינים שבגינם נפתחו תהליכי בקרה, ואילו מספר "תיקים מאושרים" במערכת פקע"ר הוא מספר ההיתרים שניתנו. לעיתים היתר אחד עשוי להכיל עשרות בניינים.

בפברואר 2023 מסרה מנהלת אגף מכוני בקרה במינהל התכנון לצוות הביקורת כי הבדיקות הכפולות גם בפקע"ר וגם במכון בקרה היו בתקופת ההיערכות. היא חזרה על ההסבר של מכון הבקרה לגבי הפער בין היקף התיקים אשר טופלו במכונים לבין התיקים אשר אושרו והוזנו במערכות פקע"ר הנובע בעיקר מהסרבול של מערכת פקע"ר.

בתגובת מכון הבקרה נמסר כי אחריות המכון לעמידה בדרישות הוראות התכ"ר היא מוחלטת, עם ובלעדי הביקורת של פקע"ר, וכי בקרה חלקית אינה מלמדת בהכרח שעבודת המכון אינה נעשית לפי הנחיות פקע"ר.

בביקורת עלה כי מכוני הבקרה ממלאים חלקית את הנחיית פקע"ר בנוגע לתיעוד הבקשות שאישור ולהעלאתן למערכת פקע"ר, לדברי נציגי מכוני הבקרה ומינהל התכנון, זאת לאור המורכבות הכרוכה בכך, ומשכך פקע"ר אינו יכול לערוך בקרה נאותה כמתחייב בתקנות. מצב דברים זה עלול להביא לאישור בנייה של מרחב מוגן שאינו עומד בדרישות פקע"ר.

מומלץ כי מינהל התכנון בשיתוף פקע"ר יבחנו יצירת ממשק מקוון אוטומטי בין מערכות המכונים למערכות הגורמים המאשרים לרבות פקע"ר לתאום טוב יותר בין המערכות הממוחשבות ויודא כי המכונים ממלאים אחר דרישות פקע"ר בכל הנוגע לתיעוד בקשות שאישור ולהעלאתן למערכת פקע"ר.

במאי 2023 מסר פיקוד העורף בתגובתו על ממצאי הביקורת כי נוסף על ההמלצה לעיל מומלץ כי תפותח מערכת לבדיקת תכן המיגון בתוך מערכת "רישוי זמין" של מינהל התכנון, וכי במערכת זו יפותח מודול ייעודי לעבודת מכוני הבקרה.

בתגובתו מסר מינהל התכנון כי ככלל הוא מסכים שיש צורך בממשק מקוון בין מערכות מכוני הבקרה למערכות הגורמים המאשרים, אולם חשוב לזכור שמינהל התכנון אינו אחראי לפיתוח ולתפעול של מערכות מקוונות של גורמים פרטיים ושל משרדי ממשלה אחרים. לדבריו, ייתכן שבעתיד יבחן האפשרות ליצור ממשקים מקוונים בין מערכת רישוי זמין למערכות מכוני הבקרה והגורמים המאשרים, אולם לפי שעה יש כאמור קושי רב להטיל זאת על מינהל התכנון.

מומלץ כי מלאכת שדרוג מערכת רישוי זמין לממשק מקוון בין כל הגורמים המאשרים, שיש הסכמה על נחיצותה, תעשה בדיאלוג, בשיתוף פעולה ובהובלת מינהל התכנון.

הרחבת פעילותם של מכוני הבקרה

בנובמבר 2022 פנה ראש מחלקת מיגון (להלן - הרמ"ח) בפקע"ר למנכ"ל מינהל התכנון בעניין הרחבת פעילותם של מכוני הבקרה. בפנייה זו הבהיר הרמ"ח כי מבחינת פקע"ר אין מניעה להעביר את כלל בדיקת התוכניות (אישור נספח המיגון) המבוצעת בפקע"ר למכוני הבקרה. עוד הוסיף כי פקע"ר יתנגד להרחבה חלקית של הסמכויות של מכוני הבקרה אשר אינה כוללת את הבקשות שנוגעות לפרויקטים של עד חמש יחידות דיור.



בינואר 2023 מסרו מינהל התכנון ומנכ"ל מכון הבקרה לצוות הביקורת כי לדעתם "אין הצדקה מקצועית מבחינת עקרון ניהול הסיכונים, אין כדאיות (לא כלכלית ולא תפעולית) להעביר את כל הטיפול בבקשות להיתרי בנייה למבנים צמודי הקרקע (בפרויקטים של עד שתי קומות ועד חמש יחידות דיור) לאחריות מכוני הבקרה. היתרון של מכוני הבקרה הוא בפרויקטים גדולים". לטענתם אפשרות זו חסרת היתכנות בהקשר של מצאי כוח אדם של בקרים ואינה מציאותית בהיבט של אגרות הבקרה.

עם זאת הם ציינו כי אפשר לבחון את העברת הטיפול רק באישור נספח המיגון בפרויקטים של עד שתי קומות ועד חמש יחידות דיור למכוני הבקרה, שינוי שאינו תואם את תצורת העבודה הנוכחית של מכון הבקרה וככל הנראה יחייב גם שינוי חקיקה.

בינואר 2023 מסרה מנהלת אגף מכוני בקרה במינהל התכנון לצוות הביקורת כי בראייה של ניהול סיכונים, בהתייחס לתהליכי הלמידה הנדרשים מן המתכננים והיזמים, זמינות בקרי המבנים המוסמכים ובייחוד המורשים למיגון, וההיערכות הלוגיסטית הנדרשת, לא יורחבו הסמכויות של מכוני הבקרה לטיפול באישור בקשות לפרויקטים של בנייה צמודת קרקע במבנים של עד שתי קומות ועד חמש יחידות דיור (שהם כ-76% מהבקשות). עוד הוסיפה כי המבנים צמודי הקרקע אינם בראש סדר העדיפות ולכן הוספת מבנים אלה לפעילות מכוני הבקרה תיבחן בשלבים הבאים.

בינואר 2023 מסרו גורמי מינהל התכנון לצוות הביקורת כי לשיטתם, יש לקבוע בתקנות הרישוי תקנה ברוח תקנה 18(א) לתקנות שלפיה לא נדרש אישור רשות כיבוי והצלה למתן היתר לבניינים מסוימים כגון בניין בן ארבע קומות לכל היותר המיועד למגורים ובו עד 24 דירות, כך שלא יידרש אישור של פקע"ר לנספח המיגון בכל תהליך של רישוי בנייה, החייב לכלול נספח כאמור.

בהקשר זה מסר הרמ"ח בדיון שנערך בפברואר 2023 עם מינהל התכנון כי הטענה שתוחלת הנזק של בנייה צמודת קרקע נמוכה וכי לפקע"ר יש סמכות להחליט לא לעסוק בבדיקת התכן של מבנים אלו אינה נכונה ואינה מקובלת על הפיקוד.

יוצא אפוא כי קיימת מחלוקת בין מינהל התכנון ובין פקע"ר בנוגע ליישום המיטבי של תיקון 101 בהקשר של אישור נספח מיגון בבניה למגורים: פקע"ר אינו רואה מניעה להעביר את כלל בדיקת התוכניות לבנייה למגורים למכוני הבקרה, ואילו לפי עמדת מינהל התכנון אין להרחיב את הסמכויות של מכוני הבקרה לבנייה צמודת קרקע בעיקר מטעמים כלכליים ותפעוליים. יתרה מכך, מינהל התכנון סבור שיש לאפשר מתן היתר בנייה לבנייה למגורים של בניינים שבהם עד 24 דירות ללא אישור של פקע"ר לנספח המיגון, ודבר זה אינו מקובל על פקע"ר והוא מנוגד לחוק הג"א.

בפגישה שהתקיימה ב-15.2.23 בין פקע"ר למינהל התכנון נדונו האפשרויות להרחבת הפעילות של מכוני הבקרה והמשמעויות מכך בהיבטי תיקון חקיקה ובהכשרת מורשי חתימה לנספחי מיגון. בפגישה סוכם כי תתואם פגישה נוספת בהקדם בין הגופים בהשתתפות יועצים משפטיים כדי ללבן את תחומי האחריות ולבחון את קידום נושא הרחבת עבודתם של מכוני הבקרה.



במרץ 2023 פרסם מינהל התכנון את היקף הרחבת פעילותם של מכוני הבקרה למימוש החל מינואר 2024, כדלקמן:

לוח 2: הרחבת פעילות מכוני הבקרה - הפעימה השנייה

סוג המבנה	השטי הכולל המרבי (מ"ר)	הגובה המרבי (מ')
מבנה מגורים כמוגדר היום	ללא הגבלה	29
משרדים ותעשייה עתירת ידע	5,000	13
מסחר	5,000	13
אחסנה (ללא חומ"ס)	2,000	13
מבנה ציבור	1,000	13
מבנה חינוך (לא כולל בית ספר)	1,000	13

המקור: מינהל התכנון

מלוח 2 עולה כי על אף החלטת הממשלה העקרונית משנת 2006 להעביר את כלל בקרת התכן (לרבות אישור נספח המיגון) למכוני הבקרה, לפי מינהל התכנון, בבניה למגורים לא תורחב פעילות מכוני הבקרה מעבר למוגדר כיום, קרי - בקשות הנוגעות לבנייה למגורים של עד חמש יחידות דיור לא יטופלו במכוני הבקרה. לפיכך, מרב הפעילות לאישור נספח המיגון תמשיך להתבצע בפקע"ר ללא שינוי מהמצב כיום, דהיינו היקף בקרות התכן היכול להגיע לפקע"ר יהיה לכל הפחות כ-80% מכלל בקרות התכן.

במרץ 2023 מסר מנכ"ל מכון מסוים לצוות הביקורת כי מכוני הבקרה מעוניינים להרחיב את פעילותם כך שכלל אישורי נספח המיגון לבנייה למגורים יבוצעו במכוני הבקרה בתנאים אלו:

1. ייקבע תעריף אגרות כלכלי בסך 3,000 - 5,000 ש"ח לבדיקה במכון בקרה.
2. פקע"ר יכשיר מספיק בקרי מיגון תוך התבססות גם על הנדסאים (לא רק על מהנדסים או אדריכלים).
3. מכוני הבקרה יטפלו רק בבנייה חדשה ולא בתוספת לבנייה קיימת.
4. פעילות זו תתווסף לשאר עיסוקיהם של מכוני הבקרה בבקרת תכן ובקרת ביצוע, בהתאם לקביעת מינהל התכנון.

במרץ 2023 מסר הרמ"ח לצוות הביקורת כי הכיוון שהציע מכון הבקרה הוא נכון, ואם יוחלט עליו, הפיקוד יסייע למכוני הבקרה לממשו.



בביקורת עלה כי בהרחבה של פעילות מכוני הבקרה על פי הפעימה השנייה המתוכננת, שאינה כוללת תכולות נוספות לבניה למגורים, לא יהיה כדי להביא לשינוי מהותי בהיקף הפעילות לאישור נספחי מיגון שפקע"ר נדרש לטפל. משכך יימשך העיכוב בהשלמת מימושו של תיקון 101 והעומס על פקע"ר יימשך.

יוצא אפוא כי על אף הרחבת הסמכויות של מכוני הבקרה, גם אם הם יטפלו בבקשות לפרויקטים שבהם מספר גדול יותר של יחידות דיור ביחס למצב כיום, מצופה שבשנים הקרובות עדיין מרב הבקשות תמשכנה להיות מטופלות ברשויות הרישוי ולא במכוני הבקרה. כך פקע"ר ימשיך להיות הגורם המרכזי שיידרש לאשר את מרב נספחי המיגון כחלק מבקרת התכן. הדבר עלול להנציח את המצב כיום, שבו לא ניתן מענה הולם למגשי הבקשות ותהליך אישור נספח המיגון מתארך מעבר לאמור בחוק ובתקנות.

עוד עלה כי פקע"ר ומכוני הבקרה בוחנים שינוי בדפוס עבודתם כדי להביא לשיפור המצב הקיים. השינוי המוצע כולל הסכמה של פקע"ר להעביר למכוני הבקרה את מרבית הפעילות לאישור נספח המיגון כחלק מבקרת התכן, נכונות מצד מכוני הבקרה לפעול לקליטת פעילות זו תוך הרחבת מספר הבקרים וכן פעילות פקע"ר להסמכת אדריכלים ובהמשך מהנדסים לרישוי ממ"דים באופן עצמי.

בתגובת מכוני הבקרה נמסר כי כשם שניתן או נדרש לאפשר למכוני הבקרה לבצע בקרת תכן גם בנספחי המיגון של בנייה שאינה רוויה, כך ניתן לקבוע שנספחי המיגון לבנייה שאינה רוויה יתוכננו ויבדקו בידי אדריכלים או יועצי מיגון, בדומה לקבוע בתקנה 18(א) לתקנות הרישוי, שלפיה לבנייה נמוכה למגורים לא נדרש אישור כבאות והצלה בשלב ההיתר ובשלב תעודת הגמר.

המכון הוסיף כי העברת ה"עומס" אל מכוני הבקרה יכולה להיעשות אך ורק בתעריף אגרות מתאים, בהיקף שקול ומדוד ולאחר הכשרת מספר מספיק של בקרים שיעבדו במכוני הבקרה. לדעתו נדרש לקבע מחיר מזערי של 5,000 ש"ח ליחידת דיור, בכפוף לבחינת משמעויות הבקרה והתשומות הנדרשות לפי מפרטי בקרה שיקבע פקע"ר. הוא הוסיף כי נדרש לבחון את האפשרות להעביר למכוני הבקרה את אישור נספח המיגון אך ורק בפרויקטים של בנייה חדשה שמספר יחידות הדיור בהם ייקבע בתיאום בין הצדדים. אין זה מעשי לבקש מהמכונים לבצע בקרת תכן לנספחי המיגון של כל הבתים הפרטיים והדו-משפחתיים מכיוון שהיקפם גדול מדי.

מינהל התכנון מסר בתגובתו כי הוא פועל כל העת להרחבת סמכויות מכוני הבקרה, נוסף על ההרחבה לבדיקה לגבי מבני המגורים החדשים הנעשית כיום. לדבריו הוא אף השלים את גיבוש רשימת סוגי המבנים הנוספים שהבדיקה לגביהם תועבר למכוני הבקרה החל מינואר 2024 בשימושי מסחר, משרדים, אחסנה ומבני ציבור, לרבות שימושים מעורבים עם מגורים.

עוד מסר מינהל התכנון בנוגע לצמודי קרקע כי העברת הטיפול בהם למכוני הבקרה אינה סבירה בעליל, שכן למעשה כל אדריכל שעובר קורס מתאים יכול לקבל את סמכות פקע"ר. הרחבה שכזו יש בה משום הכבדה רגולטורית וכלכלית בלתי מוצדקת שאינה מותאמת לצורכי השעה.



נוכח המורכבות של הרחבת פעילות מכוני הבקרה וכדי להביא יוזמות לשינוי המצב הקיים לידי מימוש 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 אישורן של נספחי המיגון והותרת פקע"ר כגורם רגולטורי לתקנים ולהוראות המיגון ולהסמכת אדריכלים או מהנדסים מורשים וכן בקרי המיגון במכוני הבקרה.

סיכום

ממשלת ישראל וצה"ל נוקטים מגוון פעולות בתחום ההיערכות להגנת העורף מפני איום של ירי טילים ורקטות, במטרה להגן על האוכלוסייה האזרחית ולמנוע פגיעה בנפש; לצמצם נזקים לרכוש; למזער את הפגיעה בתחושת הביטחון של האוכלוסייה; לאפשר לאוכלוסייה האזרחית לקיים שגרת חיים; ולהפחית את הפגיעה בפעילות המשק. איום זה התממש כמה וכמה פעמים בשנים האחרונות, שבהן נקראו אזרחי מדינת ישראל באזורים שונים בארץ להיכנס לפרקי זמן שונים למרחבים המוגנים. בבנייה למגורים, החוקים ותקנות הבנייה במדינת ישראל מחייבים לאשר נספח מיגון באמצעות פקע"ר או מי שהוסמך על ידו, כחלק בלתי נפרד מתהליך מתן היתר בנייה.

בביקורת נמצא כי בשנת 2022 היקף הבקשות לאישור נספח מיגון שאושרו על ידי פקע"ר עלה בכ-53% בהשוואה לשנת 2019 בעוד שמספר האיטרציות הנדרשות לאישורים אלה עלתה כ-200% בהשוואה לשנת 2019 ובכך בפועל מתארך משך התהליך לאישור נספח המיגון כחלק מתהליך מתן היתר הבנייה.

בנוסף נמצא בביקורת כי השתלבות מכוני הבקרה בתהליך אישור הבקשות להיתרי הבנייה ובכלל זה בבקורות התכנון נעשה בקצב איטי, מאז החלטת הממשלה בשנת 2006. נכון לסוף שנת 2022 התבצעו במכוני הבקרה 2% בלבד מבקורות התכנון אף שפוטנציאל שיעור בקורות התכנון אשר יכלו להתבצע במכונים אלו בשנה זו מוערך בכ-22%. עוד עלה בביקורת כי תהליך כניסת המכונים מלווה בבעיות הנוגעות לממשקי העבודה בינם לבין פקע"ר.

פקע"ר ער למצב זה ובוחן הצעות ונוקט פעולות לשיפורו. הגם שהכוונה היא להרחיב את היקף השילוב של מכוני הבקרה בתהליך בקרת התכנון בהתאמה לחקיקה הקיימת, נראה לפי פרסום תכולת ההרחבה המתוכננת, כי בשנים הקרובות מעורבותו של פקע"ר בתהליך תמשיך לעמוד על היקף שלא יפחת מ-80% מכלל בקורות התכנון בבנייה למגורים.

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 למגורים שבהם נדרש מרחב מוגן מחד גיסא, ולהרחבת הסמכת מורשים (לאדריכלים ולמהנדסים) לאישור עצמי של נספחי מיגון מאידך גיסא.

עוד מומלץ כי פקע"ר ימשיך במהלכים לשיפור עבודתו מול מגישי הבקשות תוך קביעת יעדים כמותיים לצורך בקרה אחר עמידתו ביעדים אלו.

