

גדיעת ה'מעגל השוטה' והפיכתו ל'מעגל חכם'

יחיאל ברונר, עו"ד (מהנדס)

בהמשך לדו"ח ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור ("ועדת זיילר")

23 הרוגי 'אסון ורסאי' ו-356 הפצועים שנפצעו בבניין, בהם פצועים קשה שנותרו נכים, גרמו לכך שינועו אמות הסיפים של הממשלה. בעקבות האסון הנורא, הקימה הממשלה ועדת חקירה הממלכתית בראשות כבוד נשיא ביהמ"ש המחוזי בירושלים (בדימוס) ורדי זיילר, אשר בחנה את המצוי והרצוי בענף הבנייה בארץ.

"כוס תרעלה גדושה מאוד", "תוהו", "רעות חולות", "ים בעיות", "חוליים", ועוד, הינם רק חלק מהביטויים העזים בהם משתמשת הוועדה בדו"ח שלה בכדי לתאר את מכלול אלפי ה"ליקויים", ה"פגמים", ה"תקלות", ה"עיוותים" והבעיות שנחשפו בפניה, ו"המפושטים בכל שדות הבנייה". "ניצבנו המומים מול עוצמת אי-הסדר שיש היום בשדה הבנייה" מציינת הוועדה בפתח הדו"ח, "אי-הסדר כולל בין היתר, חקיקה פזורה, בלתי סדורה, בלתי שלימה, שיש בה עמימות ואי-בהירויות, שלא פעם סותרת את עצמה ונעדרת מדיניות ברורה." אי-הסדר והליקויים כוללים, בין השאר, גם את "מעורבותם של בעלי מקצוע שאינם כשירים, מערכות פיקוח חסרות ובלתי מקצועיות והיעדר בדיקה של היבטי הבטיחות בבנייה..." ועוד.

"היקף הבעיות ואי הסדר הנורמטיבי והאחר הקשור לענף הבנייה הם קשים מנשוא, והם מכבידים על כל המעורבים או הנזקקים לעניין כלשהו הקשור לבנייה... התקלות אינן נקודתיות בלבד, אלא גם (ואולי בעיקר) תקלות מערכתיות שדבקו בשיטה כולה. תקלות מסוג זה מחייבות בדיקה ובחינה של כלל המערכות והמנגנונים המפעילים והמופעלים בענף הבנייה (במובנו הרחב), זאת כדי לאתר את המערכות או חלקי המערכות המכבידות והבלתי מתאימות, ואזי לנסות לעדכן, להשלים את החסר בהן, ובמקרה הצורך – להחליפן באחרות. השאיפה היא להגיע לכך שמערכות ומנגנונים אלו יהיו הגיוניים, יעילים ועונים לייעודם, לצרכים המשתנים ולהתפתחויות החדשות, והכל תוך הבנה שמרכיביהם צריכים להיות תואמים באופן מלא אלו לאלו."

לא פחות מ-17 חוליות מונה הוועדה ב"מעגל השוטה" המניע כיום את ענף הבנייה בארץ. מעגל זה "לא ניתן לבלום את סיבובו (קרי, את השפעתו על הסביבה) על ידי בלימתה של חוליה אחת מתוכו בלבד. עצירת המעגל תיתכן רק על-ידי בלימת הסיבוב כולו, זאת, על-ידי בלימה בו-זמנית של כל אחת מהחוליות המרכיבות אותו".

כחוליות המעגל השוטה מונה הוועדה את הליקויים הבאים: " - הסדרים נורמטיביים מסובכים, לא שלמים ולא מעודכנים המוזנים לתחום הבנייה ויזומים ללא שיטה סדורה וללא תיאום מתאים, הנעשים על-ידי למעלה מעשרה משרדי ממשלה, עשרות רשויות מקומיות ומוסדות תכנון, מתקני תקנים, ואחרים. הסדרים אלו, הסותרים בחלקם או חופפים בחלקם זה את זה, מוצגים בצורה שאינה מאפשרת להתמצא בהם, ותוכנם (במידה וניתן לרדת לסוף דעתם) אינו מעודכן; - קשיים שמערימות רשויות הבניה בהליכי מתן היתרי בנייה ובהליכי תכנון למיניהם,

ליקויים נוספים אותם מונה הוועדה הם: "חסר בכוח-אדם, ובתוך כך כוח-אדם מקצועי, בכל רשויות הבנייה העוסקות במתן היתרי בנייה, פיקוח על התכנון והבנייה, והאכיפה (כולל תביעות בבתי-משפט); - בנייה בלתי חוקית בממדים עצומים; - חזירה לשוק שלא כדין של בלתי מוסמכים לפעילות שנתייחדה ושהותרה רק למי שהוסמך לכך על-פי החוק; - שיקולים בלתי ענייניים הנשקלים על-ידי "הדרג הנבחר" ברשויות מקומיות ובעיריות, וכן הפעלת לחצים על הדרג המקצועי; - "אדישות" המשטרה לעבירות בתחום הבנייה (כולל עבירות הנוגעות לכשירות העוסקים בפונקציות השונות), ואי-נכונותה להתערב ולפעול לשם מניעת עבריינות מסוג זה; - אלפים רבים של תיקי תכנון ובנייה ממתניים תקופות ארוכות בצנרת של התובעים למיניהם ושל בתי המשפט, כך שעד שמגיע תורם, מאבדים ההליכים את האפקטיביות שלהם; - הליכים משפטיים ארוכים או הליכים שתוצאתם אינה מביאה להרתעה (מבחינת התוצאה, מבחינת הענישה או מבחינת ההוצאה לפועל של הענישה שהוטלה), עד כדי "האשמת" בתי המשפט בחוסר הבנה ובחוסר נכונות לשתף פעולה לשם גדיעתן של התופעות השליליות מנוף הבנייה; - אי-קיום החוק על ידי הרשויות "המעורבות" בצורה זו או אחרת בהליכי התכנון והבנייה. בין השאר הן אינן בודקות היבטים שונים של דרישות החוק, ובתוך כך את בדיקות המעבדה שיש חובה מכוח החוק לעשותן במהלך הבנייה (בדיקת אינסטלציה, בטון, גז וכיו"ב). הן אינן מקפידות על קיומן של פונקציות חובה ושל פעילויות חובה אחרות, וביניהן של אחראי על הביקורת ושל פיקוח עליון. הן אינן בודקות תכניות ומסמכים אחרים המוגשים אליהן, ומעל לכל יש והן עצמן מפרות את דיני התכנון והבניה ובונות מבנים ללא היתר; - היעדר תשתית של מידע אמין הנוגע לתכנון החל במקרקעין שבהם יש למעוניינים למיניהם עניין; - אכיפה לקויה, בין היעדר אכיפה כלשהי ובין אכיפה חלקית. יש והאכיפה הלקויה היא תוצאה של היעדר משאבי תקציב או כוח-אדם, ויש שהיא נעשית (וביתר דיוק – אינה נעשית) מרצון; - תכנונים וביצועים קלוקלים הנגרמים עקב לחצים לא נבונים של חשבי המשרדים. אלו גורמים לקבלת הצעות המוגשות למכרזים שבהם השיקול הדומיננטי הוא כספי, תוך אי-מתן משקל נאות לאיכות, בטיחות ושיקולים ערכיים אחרים."

הדו"ח קובע עוד: "זיקת הגומלין הקיימת בין כל הנושאים הללו, יוצרת מעגל שוטה לאו בר-עצירה. הריבוי של המון הפריטים והגורמים שהוזכרו לעיל והכוח המצטבר של חלק גדול מהנושאים שמנינו, כמו גם של אלו שלא נמנו כאן אבל פזורים בדוח, יוצר דינמיקה שיש בה השפעות-גומלין של נושא על נושא, בבחינת טובב ומשובב. השפעות-גומלין אלו יוצרות מצב שבו כל נושא וכל חוליה מושפעים וגם משפיעים על שאר החוליות במעין תנועה סיבובית, היוצרת מעגל שוטה שלא ניתן לבלום את סיבובו."

בהמשך הדו"ח ממליצה הוועדה על "אכיפה יעילה, חמורה ועקשנית מאוד, המעבירה מסרים חדים", אולם ה"תנאי המוקדם לאפקטיביות של אכיפה כזו הוא גדיעת ה"מעגל השוטה", והפיכתו ל"מעגל חכם".

אחת עשרה ההמלצות העיקריות של הוועדה בדו"ח, מהוות את חלקיו העיקריים של ה"מעגל החכם", והן "גולת הכותרת של עבודת הוועדה". נסקור להלן בקצרה המלצות אלה:

א. מאחר וליקויי החקיקה "מהווים חוליה דומיננטית במעגל השוטה" המליצה הוועדה על ניתוק הקשר החקיקתי בין התכנון האזורי לבין הבנייה, ועל הפרדת "חוק התכנון" מ"חוק הבנייה". הנימוק להמלצה זו של ניתוק הקשר הוא, שבניגוד לחוק העוסק בתכנון האזורי "בו ההיבט הציבורי הוא דומיננטי, הרי שבחוק בנייה היסוד המקצועי הוא דומיננטי מאוד. הבנייה עצמה וכל הסובב אותה, לאחר שקיבלה על עצמה את עול התכנון האזורי, היא בעיקרה תהליך מקצועי, הכרוך בהפעלתן של נורמות מקצועיות טכניות, המאופייין בריבוי דיסציפלינות מקצועיות, רשויות, וגופים שונים הנוטלים בו חלק."

כחלק בלתי נפרד מ"חוק הבנייה" ממליצה הוועדה גם על "יצירת קוד בנייה מקיף, ממוין ומסווג לפי נושאים, כך שכל המידע החקיקתי, על כל נושא טכני או אחר, יוכל להימצא בנקל. קוד זה יחליף את החקיקה הסבוכה והלא בהירה הקיימת (חלק משמעותי של קוד זה, הנוגע לחללים שבתוך המבנה, נמצא כבר בשלב מתקדם של הכנה, לפי הזמנת משרד הפנים)".

ב. כחלק בלתי נפרד מניתוק הקשר בין ענייני התכנון האזורי לבין ענייני הבנייה, המליצה הוועדה גם על הקמת "מרכזי בדיקה" מקצועיים פרטיים לפיקוח ולבקרה על תכנון המבנה ועל ביצוע הבנייה. הוועדה מצאה, כי המחדלים הקיימים בשטח הפיקוח והבקרה על התכנון, הביצוע ואישור הגמר, "משתרעים על זרועות רבות של שלטון מרכזי ומקומי". חלק ממאפייניהם של מחדלים אלה הם "חוסר מקצועיות, כניעה ללחצים מקומיים, קיומן של הנחיות ונורמות בלתי ברורות, וארגון לקוי ולא יעיל. למרות ההליכים הבירוקרטיים המרובים, בפועל אין אף רשות אחת הבודקת ברצינות היבטים נכבדים של התכנון, ובכלל זה את תכנון השלד. הרשויות מסתפקות, במקרה הטוב, ב"בדיקת מסמכים" כדי להניח את דעתן שיש אישור של מתכננים למיניהם על תקינות התכנון ועל היותו עומד בדרישות הדין."

מאחר והפיקוח והבקרה הם נושאים מקצועיים בעיקרם, המליצה הוועדה שהטיפול בהם יימסר ל"מקצוענים" בלבד אשר ירוכזו ב"מרכזי הבדיקה". במרכזים אלה יפעלו אנשי מקצוע שרמתם תיקבע בדין. "המגמה היא שכל מרכז בדיקה כזה יהיה ברמה מקצועית גבוהה, ויכלול את הדיסציפלינות שמעורבותן היא הכרחית לשם השגת המטרה של בנייה בטיחותית. גופים אלו יהיו פרטיים, ותהיה ביניהם תחרות (אבל לא על המחיר – שייקבע בדין). על יושרתם ועל פעילותם יוטל פיקוח אפקטיבי. על מרכזים אלה יוטלו חובות אמון, ומלבד זה יהיו בדין הוראות שמטרתן להקל עליהם לפעול כשהם משוחררים מלחצים מצד אינטרסנטים".

ג. המלצה נוספת היא פישוט הליכי קבלת היתר בנייה ותעודת גמר על ידי העברתם מהרשויות למרכזי הבדיקה. "מבקש היתר בנייה יתחיל את מסלולו בבקשה שתופנה לרשות הבנייה המקומית (ועדה מקומית או רשות רישוי) לשם קבלת "אישור התאמה" על

ד. הוועדה מצאה כי "אחת מהרעות החולות המרכזיות היא הנהג הקיים בארץ להתחיל בביצוע הבנייה ללא שתכנונו המלא של הבניין הושלם, ובלא שנעשה תיאום של פרטי התכנון השונים, לרבות תכנון ותיאום מערכות המבנה (חשמל, מיתקני תברואה, מיזוג-אוויר, גז וכו'). מצב זה, לא רק שאינו מאפשר בקרה ופיקוח על התכנון ועל הביצוע, הוא מהווה גם פתח לאי בהירויות הגוררות שיבושים תכנוניים וביצועיים, השמטות וסתירות, וכתוצאה מכך – לסיכוני בטיחות". אי לכך ממליצה הוועדה כי היתר בנייה יוצא אך ורק לאחר שיוגש ויאושר תכנון מפורט ברמה של מסמכי ביצוע אשר ישקפו את התכנון הסופי של המבנה על מערכותיו.

ה. הוועדה ממליצה גם, כי תהיה הקפדה על מעורבותם וכשירותם של המתכננים, ש"נוכחותם הכרחית במהלך התכנון והביצוע של הבנייה כדי להבטיח את בטיחותה", ובהם: האדריכל, מהנדס השלד, יועץ הקרקע, מתכנן החשמל, יועץ המעליות ויועץ הבטיחות (אשר כונו בדוח "מתכנני הליבה"). בשלב הביצוע המליצה הוועדה על "חובת מעורבותם של מנהל פרויקט (מטעם היזם), מפקח צמוד (מטעם היזם), מהנדס אחראי על ביצוע השלד (מטעם הקבלן), מנהל אתר (מטעם הקבלן) ומנהל עבודה. "

בעוד שעל מתכנני הליבה תוטל חובה מוגדרת ומפוקחת לבצע בקרה של התאמת הביצוע לתכנון במהלך הבנייה (תפקיד דומה לתפקיד המכונה היום "פיקוח עליון"), הרי שאת מנהל הפרויקט ואת המפקח הצמוד, שדרישות כשירותם המקצועית תוגדר בחוק, מכנה הוועדה "חוד החנית של הבקרה והפיקוח באתר הבניה", ו"כלב השמירה" המקפיד באתר הבנייה על יישום מלא ומדויק של התכנון המפורט". על מנת לאפשר להם לבצע את תפקידם כראוי ממליצה הוועדה כי לשניים אלה יוענקו "מעמד, כוחות וסמכויות שיאפשרו להם למלא את תפקידיהם ללא חשש וללא משוא פנים. הענקת כוחות ביצוע מצד אחד, ושריון מפני התנכלות מצד אינטרסנטים שלא נענו מצד שני, כשמעל לכל אלו מרחפות חובות האמון שיאפשרו למנהל הפרויקט ולמפקח הצמוד להישיר מבט אל מול מפעילי הלחצים, ו"להסביר" שקצרה ידם ואין הם יכולים להיכנע ללחצים, שמא ייתפסו וישלמו על כך ברישיונם. אי-כניעה ללחצים תפעל אנכית ממתכנני הליבה כלפי כל בעלי התפקידים האחרים בשדה התכנון ובשדה הביצוע. כל אלו יחושו שיש עליהם פיקוח הדוק ואפקטיבי."

ו. את מרכזי הבדיקה ממליצה הוועדה לנצל גם למשימות נוספות ובהן: ריכוז פעילויות בקרה על אחזקת מבנים ומתן אישורים והיתרים או חידושם על-ידי רשויות שונות, כמו גם אישור לתקינות ולהתאמה של מבנים לעסקים טעוני-רישוי כגון: מבני בריאות, מבני חינוך, מיתקנים ומבנים ארעיים במקומות פתוחים, וכדומה. קבלת אישורים אלה תהיה אחד התנאים למתן רישיון ולחידוש רישיון על-ידי רשות הרישוי המתאימה, לקיים בכל מבנה כאמור את העסק או את הפעילות שלה הוא נועד.

ז. בכדי לוודא שמנגנון אכיפת חוקי הבנייה יהיה חף מניגודי אינטרסים וחופשי מלחצים, ממליצה הוועדה כי "הסמכות להוצאת צווי הפסקת עבודה וצווי הריסה מינהליים תוקנה לפרקליט המחוז", אשר יקבל דיווחים ממרכזי הבדיקה ומכוח שיטור, ויוציא במקרים הראויים צווים כאמור", ולא בידי הרשויות המקומיות.

ח. קבלת מידע מלא ואמין מרשויות התכנון הינה אבן בסיס לכל הליך הבנייה. על כן ממליצה הוועדה כי "תוטל חובה על הרשות "לחפור בארכיאולוגית התכנון" הרלוונטית, ולספק למבקש מידע כתוב מחייב ומפורט, שיבהיר למבקש את כל ומלוא הזכויות והחובות שיש לו בקשר לניצול הקרקע. תוטל חובת פיצוי על רשות שלא מסרה מידע במועד, ותוטל חובה על הרשות לפצות את מקבל המידע על נזק שנגרם לו בעקבות מידע מוטעה." עוד קובעת הוועדה כי חלק בלתי נפרד מהליך קבלת המידע הינה "הצורך בקביעת זמנים מחייבים קצרים מאוד למתן תשובות והחלטות על-ידי הרשויות על בקשות לקבלת מידע, להיתרים או לאישורים הכרוכים בבנייה", כולל תשלום פיצויים מתאימים לפונים ואינם נענים במועד.

ט. על מנת להבטיח את "בטיחות המבנים" לאורך ימים ושנים, ממליצה הוועדה גם, כי "תוטל חובה על כל בעל מבנה או מחזיק בו, להחזיק את המבנה באופן שיציבותו לא תיפגע, ובאופן שתובטח תקינותם של היבטי בטיחות אחרים שייקבעו בדין. בכל מבנה שלא נלכד כולו בחוק רישוי עסקים או בחוק אחר המטפל במבנים ייעודיים, תיעשה בקרת אחזקה ויזואלית חיצונית אחת לחמש שנים. מטרתה של הבדיקה תהיה חשיפת סיכוני יציבות המבנה, כמו גם סיכונים אחרים שיפורטו בדין. עלותה של בדיקה זו היא קטנה והבעלים והמחזיקים יממנו אותה על-ידי תוספת פעוטה לארנונה. בקרת אחזקה במבני עסקים ובמבנים יעודיים נעשית מיניה וביה במסגרת הליך חידוש הרישיון."

י. כחלק בלתי נפרד מהצורך ב"מעגל החכם" ממליצה הוועדה על הקמת משרד (מיניסטריון) חדש ונפרד – "משרד הבנייה", או לפחות יחידת סמך מקצועית במשרד ממשלתי מתאים, שתהיה עצמאית בתפקודה ובסמכויותיה - "שירכז את כל ענייני הבנייה (שינותקו מנושא התכנון האזורי), ובכלל זה החקיקה, הארגון, המדיניות, הבקרה וכל כיוצא בזה... כך יהיה לענף הבנייה "ראש" (וגם מוח) מכוון, מתכנן, מפעיל וצופה לענף הבנייה, להבדיל מהפיזור הקיים היום בין רשויות וגורמים שונים."

בנוסף להמלצות המפורטות לעיל, המליצה הוועדה גם המלצות הנוגעות לענייני מכרזים, תקנים וכד', אולם קצרה היריעה במאמרנו זה מלסקור את הכל, והמתעניין מוזמן לקרוא את הדו"ח המלא הנמצא באתר האינטרנט של ביהמ"ש העליון.

לפני סיום נביא את דבריה של הוועדה בסוף פרק המבוא לדוח, כלשונם: **"התורה כולה על רגל אחת היא (כמעט) שמשעה שיהיו נורמות סדורות, ומשעה שיהיה גוף מקצועי מאוד (שלא יהיה ספק ביושרתו), מפקח באופן יעיל על-ידי אחרים, ומפקח באופן יעיל על קיום הנורמות, ומשעה שהנורמות הסדורות יחולו על כל סוגי הבנייה וגווניה, כולל מבנים ומיתקנים קבועים וזמניים במקומות פתוחים, וכולל מבנים ייעודיים, מבני עסקים טעוני-רישוי וכל כיוצא באלו, ומשעה שבנורמות אלו ייכללו כל המלצותינו, אזי יושג חלק ניכר ממטרות הבטיחות."**

בראיון שהעניק יו"ר הוועדה כב' השופט (בדימוס) ורדי זיילר לכתבת עיתון גלובס (23-24.12.04) הוא הודה, שהוא לא מכיר דו"ח של וועדת חקירה ממלכתית שיישמו אותו: "את יודעת שהנבואה ניתנה לשוטים, ואני לא תמיד סבור שאני שוטה, למרות זאת אני אתנבא שלא יישמו את הדו"ח הזה". הוא מוסיף ואומר כי: "הגופים מסורבלים, פוליטיקאים עוסקים בהחלטות של ועדות מקומיות, אנשים מקצועיים נדחקים החוצה, אין בדיקות מקצועיות, יש לחצים עצומים של ממון, יש אינטרסים כספיים מוצהרים של ועדות מקומיות שמדרבנות להעלים עין מהחוק... זה לא עסק לפוליטיקאים. הוועדות פעלו משיקולים פסולים, קשר של הון ושלטון ופפולזם, ואת זה צריך למגר... הפגעים והמגבלות של בתי המשפט הם חלק מהמעגל השוטה."

לדעת כותב שורות אלה, יתכן ורק "קואליציה" של כל העוסקים בענייני הבניה, ובהם הגורמים ההנדסיים מחד גיסא והמבצעים מאידך גיסא, אשר נאלצו עד היום לשתות די והותר מ"כוס התרעלה" של המעגל השוטה, אשר תדחוף "מלמטה" את מקבלי החלטות לשם יישומו המעשי והמהיר של המעגל החכם, **תמנע בעתיד קורבנות שווא נוספים**. יתכן וגם פסק הדין, לכשזה יינתן בעוד כמה שנים, בתביעת הענק לפיצויים שהגישו אך לאחרונה נפגעי אסון ורסאי נגד כל מדרג המעורבים בבניה, יתרום את חלקו בקידום היישום המעשי של המעגל החכם, ויפה שעה אחת קודם.