ביקורת מערכתית

טיפול הרשויות המקומיות במבנים מסוכנים

טיפול הרשויות המקומיות במבנים מסוכנים

רקע

מבנים מסוכנים מסכנים חיי אדם. דוגמה מוחשית לכך היא קריסת מבנה מגורים בחולון בספטמבר 2021, אירוע שהסתיים ללא נפגעים בנפש לאחר שדיירי הבניין נדרשו לפנותו כיממה לפני שקרס בשל הסכנה הנשקפת לחייהם. שילוב הנסיבות של מאות אלפי מבנים שנבנו בישראל ללא תקן מחייב עמידות בפני רעידות אדמה, גילם ההולך ומתקדם של המבנים, הקושי לתחזק מבנים אלו והיעדר אסדרה מקיפה לנושא התחזוקה – מייצרים פוטנציאל למבנים מסוכנים רבים בישראל. מבנים מסוכנים שאינם מטופלים עלולים להיות בגדר "פצצה מתקתקת", המעמידה בסיכון את כל מי שבסביבתם וכן מעמידה את המחזיקים, את הבעלים ואת הרשויות המקומיות בפני השלכות משמעותיות שלא תמיד הם ערוכים להן.

נתוני מפתח

610,000

אומדן מספר יחידות הדיור שנבנו לפני שנת 1980, שייתכן שאינן עומדות בתקן לעמידות מבנים בפני רעידות אדמה, נכון לשנת 2021[1]

41,626

מספר יחידות הדיור שניתנו להן היתרים מכוח תוכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה (תמ"א 38), בשנים 2005 – 2020[2]

7%

שיעור יחידות הדיור שניתנו להן היתרים מכוח תמ"א 38 עד שנת 2020, יחסית למספר יחידות הדיור שנבנו לפני שנת 1980

4,840

מספר המבנים המסוכנים ב-44 הרשויות המקומיות שנבדקו (4 בבדיקת עומק ו-40 שנדגמו בשאלון)[3], נכון למועד הביקורת

49 (19%)

מספר (שיעור) הרשויות המקומיות מתוך 257 רשויות במדינה שאין להן חוק עזר בנושא מבנים מסוכנים

24 (55%)

מספר (שיעור)[4] הרשויות המקומיות שנבדקו בביקורת שלא קבעו נוהל לטיפול במבנים מסוכנים

39 (89%)

מספר (שיעור)[5] הרשויות המקומיות שנבדקו בביקורת שלא קיימו דיונים במועצתן בנושא מבנים מסוכנים

34 (77%)

מספר (שיעור)[6] הרשויות המקומיות שנבדקו שלא ערכו מיפוי או סקר של מבנים או של שכונות העלולים להיות מסוכנים

1 נתונים שהעבירה התאחדות הקבלנים בוני הארץ לצוות הביקורת בספטמבר 2021.

2 הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, דוח התחדשות עירונית לשנת 2020 (אפריל 2021).

3 היו עוד עשרות מבנים שטופלו על ידי יחידות מבנים מסוכנים ברשויות אלה שלא הוכרזו כמבנים מסוכנים.

4 נתונים אלו מתייחסים הן ל-40 הרשויות שנדגמו בשאלון והן לארבע הרשויות שנבדקו בבדיקת העומק.

5 ראו הערה 4.

6 ראו הערה 4.

פעולות הביקורת

בחודשים יוני עד נובמבר 2021 בדק משרד מבקר המדינה את טיפול הרשויות המקומיות במבנים מסוכנים. בדיקת עומק לנושא נעשתה בארבע רשויות מקומיות – **באר שבע, בת ים**, **קריית ים** ו**תל אביב-יפו** – ונבדקו בה הנושאים העיקריים האלה: חוקי עזר ונהלים לטיפול במבנים מסוכנים; הליכי ההכרזה על מבנים מסוכנים והטיפול בהם; טיפול במבני ציבור מסוכנים; סיוע לבעלי מבנים מסוכנים או למחזיקים בהם. בדיקות השלמה נעשו בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה של באר שבע; בת ים; קריות; תל אביב-יפו. נוסף על כך נשלח שאלון לעוד 40 רשויות מקומיות ול-9 ועדות מקומיות (מרחביות) לתכנון ולבנייה. בדיקות השלמה נוספות נעשו במשרד ראש הממשלה; במשרד הפנים; במשרד הבינוי והשיכון (להלן – משרד השיכון); במשרד הרווחה והביטחון החברתי; במשרד החינוך; ובעוד גופים הנוגעים לנושא.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

חוקי עזר לטיפול במבנים מסוכנים – חוק העזר לדוגמה לטיפול במבנים מסוכנים, שפרסם משרד הפנים 50 שנה לפני מועד סיום הביקורת (בשנת 1972) אינו מפורט. עם זאת, משרד הפנים לא עדכן חוק זה ולא פרסם חוק עזר חדש מומלץ לשימוש הרשויות המקומיות. מתוך 208 הרשויות המקומיות במדינה שיש להן חוק עזר בנושא מבנים מסוכנים, לכ-86% יש חוקי עזר ישנים ולא עדכניים שנחקקו לפני שנת 2010. בין חוקי העזר של העיריות **באר שבע, בת ים**, **קריית ים** ו**תל אביב-יפו** נמצאו פערים בהגדרות בסיסיות המעידים על פערים בין הרשויות המקומית לגבי אופן טיפולן במבנים מסוכנים ולגבי הזכויות והחובות החלות על תושבי הרשות המקומית שבהחזקתם או בבעלותם מבנים מסוכנים.

נהלים בנושא הטיפול במבנים מסוכנים – לעיריית **קריית ים** אין נוהל בנושא מבנים מסוכנים. הנהלים של עיריות **באר שבע, בת ים** ו**תל אביב-יפו** אינם מגדירים "מבנה מסוכן" באמצעות קריטריונים להבחנה בין רמות סכנה שונות, ואינם מגדירים באופן מלא את הליך העבודה הנדרש בקרב כלל הגורמים ברשות המקומית לטיפול במבנים מסוכנים ואת אופן שיתוף הפעולה ביניהם.

דיוני מעקב ובקרה בנושא מבנים מסוכנים – עיריית **באר שבע** וכן **הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה באר שבע, בת ים, קריות ותל אביב-יפו** לא קיימו דיונים בנושא מבנים מסוכנים; מועצת עיריית **קריית ים** קיימה דיון יחיד בנושא מבנים מסוכנים לאחר קריסת המבנה בחולון; מועצת עיריית **בת ים** קיימה דיון שעסק בין היתר באישור תיקונים לחוק העזר העירוני בנושא מבנים מסוכנים; מועצת עיריית **תל אביב-יפו** קיימה דיון שעסק באישור חוק העזר העירוני בנושא מבנים מסוכנים.

- **יחידה לטיפול במבנים מסוכנים –** משרד הפנים לא קבע הוראות המחייבות הקמת יחידה ייעודית לטיפול במבנים מסוכנים והוראות לגבי תקן העובדים הנדרש לטיפול במבנים מסוכנים בהתאם לגודל הרשות או למאפיינים אחרים שיקבע המשרד. משרד הפנים לא פרסם הנחיות הנוגעות לתנאי הסף לעוסקים בטיפול במבנים מסוכנים ולהכשרתם הנדרשת. משרדי הפנים והשיכון לא פעלו לקיום הכשרות והשתלמויות לעובדי הרשויות המקומיות בתחום המבנים המסוכנים. העובדים העוסקים בטיפול במבנים מסוכנים בעיריות **באר שבע, בת ים, קריית ים ותל אביב-יפו** כוללים בין היתר מהנדסים או הנדסאים אשר לא עברו הכשרה או השתלמות בנושא מבנים מסוכנים לפני שהחלו לטפל בנושא ואינם משתתפים בהשתלמויות שוטפות בנושא זה.

- **בדיקות יזומות לאיתור מבנים מסוכנים –** משרדי הפנים והשיכון לא הנחו את הרשויות המקומיות לבצע סקר מבנים, לרבות פירוט של אופן הכנת הסקר, של תדירות ההכנה הנדרשת ושל זהות הגורם הבודק. מתוך 40 רשויות שנדגמו בשאלון, 35 רשויות (87.5%) לא גיבשו תוכניות עבודה לאיתור מבנים מסוכנים ולטיפול בהם. עיריות **באר שבע, בת ים, קריית ים ותל אביב-יפו** לא ביצעו סקר מבנים מסוכנים ולא הכינו תוכניות עבודה לאיתור מבנים מסוכנים. יתרה מזו, אין לגורמי השלטון המרכזי שנבדקו – משרד הפנים, משרד השיכון, מינהל התכנון והרשות לאכיפה במקרקעין – מיפוי של האזורים עם פוטנציאל של מבנים בסיכון.

- **ביצוע בדיקה בשטח לאחר קבלת פנייה בעניין חשד למבנה מסוכן –** מתוך 40 רשויות שנדגמו 24 רשויות (60%) לא קבעו זמן טיפול מרבי לבדיקה הנדסית בשטח ממועד קבלת הפנייה בחשד למבנה מסוכן. בין ינואר 2015 ליוני 2021, 92 מבנים **בבת ים** (13% מהמבנים שבגינם בוצעו בדיקות שטח) נבדקו בחלוף 60 יום ממועד הפנייה (467 ימים משך זמן מרבי); 2 מבנים **בבאר שבע** (0.16% מהמבנים שבגינם בוצעו בדיקות שטח) נבדקו בחלוף 60 יום ממועד הפנייה (68 ימים משך זמן מרבי); 48 מבנים **בתל אביב-יפו** (1.4% מהמבנים שבגינם בוצעו בדיקות שטח) נבדקו בחלוף 60 יום ממועד הפנייה (313 ימים משך זמן מרבי) – זמן ארוך הרבה יותר ממה שקבעו הרשויות בחוקי העזר ובנהלים.

- **הכרזה על מבנה כמבנה מסוכן וטיפול בו –** אין לגורמי השלטון המרכזי שנבדקו – משרד הפנים, משרד השיכון, מינהל התכנון והרשות לאכיפה במקרקעין – נתונים על אודות המבנים שהוכרזו על ידי הרשויות המקומיות כמבנים מסוכנים ועל סטטוס הטיפול בהם. עיריות **באר שבע, בת ים, קריית ים ותל אביב-יפו** לא קבעו קריטריונים מפורטים להכרזה על "מבנה מסוכן" בתחום שיפוטן. שיעור המבנים המסוכנים שהוכרזו מכלל המבנים בערים **קריית ים ובאר שבע,** קטן משמעותית, 0% ו-1% בהתאמה, משיעורם **בעיריות בת ים ותל אביב-יפו**, 13% ו-20%, בהתאמה. עיריית **קריית ים** לא הכריזה על שום מבנה בתחומה כמבנה מסוכן, אלא שלחה מכתבי התראה לבעלי מבנים מסוכנים ולא ניהלה מעקב אחר הטיפול במבנים שבהם עוסקים מכתבי ההתראה. כמו כן, אין בידי עיריית **קריית ים** נתונים מרוכזים על מכתבי ההתראה שהיא שלחה.

- **ניהול הליכי אכיפה והטלת קנסות לטיפול במבנים מסוכנים –** בעיריית **בת ים** 654 תיקים פעילים בטיפול יחידת המבנים המסוכנים ו-363 תיקים בטיפול התביעה העירונית, חלקם פתוחים זה כעשור, אשר הטיפול בהם טרם הסתיים, והסכנה הנשקפת ממבנים אלו עודנה קיימת. בעיריית **באר שבע** יש 18 תיקי מבנים מסוכנים פעילים ביחידת מבנים מסוכנים ו-7 תיקים פעילים בתביעה העירונית, תיק אחד הפתוח מזה חמש שנים ותיק נוסף

הפתוח מזה כארבע שנים. בעיריית **תל אביב-יפו** יש 681 תיקים פתוחים במחלקת מבנים מסוכנים ו-59 תיקים פתוחים בתביעה העירונית, 2 תיקים פתוחים משנת 2019, 9 משנת 2020 ו-48 מהמחצית הראשונה של 2021. עיריית **קריית ים** לא העבירה תיקים לטיפול התביעה העירונית. עיריות **באר שבע, קריית ים ותל אביב-יפו** לא הטילו קנסות על בעלי מבנים מסוכנים שלא תיקנו את הליקויים הנדרשים, ועיריית **בת ים** לא פעלה להסמכתה להטיל קנס בנושא ולא הטילה קנסות כאמור.

- **פרסום מידע על מבנים מסוכנים –** משרד הפנים לא הנחה את הרשויות המקומיות בנוגע למידע שעליהן לפרסם על מבנים מסוכנים שבטיפולן וכן בנוגע למתכונת פרסום המידע או להעברתו לתיקי הבניין. 39 מתוך 40 הרשויות שנדגמו בשאלון (97.5%) אינן מפרסמת את רשימת המבנים באתר המרשתת שלהן לציבור, ובהן רשויות שבהן יש מאות ואף אלפי מבנים מסוכנים. ל-37 רשויות (92.5%) אין שכבת מידע בנוגע למסוכנות מבנים במערכת המידע הגאוגרפי שלהן.

- **מוסדות חינוך –** אף על פי שמשרד החינוך קבע חובות מפורטות לקיום דרישות בטיחות ולביצוע בדיקות בטיחות שונות במוסדות חינוך, הוא לא קבע חובה לבדוק את יציבותם של מבני החינוך מפעם לפעם, בפרט – כתלות בגיל המבנים, אף על פי שבאים בשעריהם מאות ילדים מדי יום ביומו.

- **אמצעי סיוע לבעלי מבנים מסוכנים ולמחזיקים בהם –** שום רשות מארבעים הרשויות שנדגמו אינה מסייעת במענק לתושבים לצורך תיקון ליקויים במבנה מסוכן, ו-37 רשויות מתוך 40 הרשויות שנדגמו (92.5%) אינן מסייעות במתן הלוואות. עיריות **בת ים, תל אביב-יפו, קריית ים ובאר שבע** לא הקימו קרן ייעודית לסיוע לבעלי דירות במימון עבודות השיפוץ ובתיקון הליקויים במבנים מסוכנים, אם במענק ואם בהלוואה. הסיוע שמעניקה האגודה לתרבות הדיור לשיפוץ מבנים יכול להינתן רק ל-12.5% מיחידות הדיור במדינה, אשר בעליהן משלמים עבור החברות באגודה. בארבע הרשויות המקומיות שנבדקו ניתן הסיוע של האגודה לבעלי דירות ב-90 מבנים בשנים 2015 – 2021 מתוך 4,424 מבנים מסוכנים שהוכרזו בשנים הללו. למשרד השיכון ולמשרד הרווחה והביטחון החברתי אין תוכניות ייעודיות שנועדו לסייע לבעלי דירות להסיר סכנות מבתיהם או לסייע לדיירים שנאלצו להתפנות לפתע מבתיהם. אין למשרד הפנים נוהל המאפשר ומנחה רשויות לסייע לדיירים בעיתות חרום.

סיוע עיריית תל אביב-יפו בשיפוץ חזיתות מבנים – תצוין לחיוב פעילות עיריית **תל אביב-יפו**, באמצעות חברת "עזרה ובצרון חברה לשיכון בע"מ", שיש בה כדי לתת מענה לדיירים שאינם מסוגלים לממן את עבודות השיפוץ ולסייע בהסרת הסכנה מהמבנים שבהם מתגוררים הדיירים. פעילות זו גם נותנת מענה לחסם של דיירים סרבנים, שלעיתים פוגעים בקידום פרויקטים של שיפוץ מבנים.

קידום הטיפול במבנים מסוכנים ובהשלכותיהם – בעקבות אירוע קריסת המבנה בחולון נקטו כמה משרדי ממשלה, ביוזמת משרד ראש הממשלה, פעולות לשם קידום הטיפול בנושא מבנים מסוכנים. בעקבות כך הוחלט על הקמת צוות מקצועי שיורכב בין היתר מנציגי משרדי השיכון, הפנים והמשפטים, הרשות להתחדשות עירונית, מינהל התכנון, מטה התכנון הלאומי במשרד הפנים, אגף התקציבים במשרד האוצר ופיקוד

העורף, שמטרתו למידת הנושא והמלצה על צעדי מדיניות לטיפול בנושא בטווח הקצר ובטווח הארוך.

עיקרי המלצות הביקורת

- מומלץ כי משרד הפנים יבחן, בראי הסקירה הבין-לאומית שהובאה בדוח, מיסוד הוראות ומנגנונים נוספים הנדרשים להסמכת הרשויות המקומיות לטיפול מיטבי בנושא מבנים מסוכנים. כמו כן מומלץ כי כלל הרשויות המקומיות יפעלו להתקין ולעדכן חוקי העזר בנושא מבנים מסוכנים.

- מומלץ כי הרשויות המקומיות שנבדקו וכלל הרשויות המקומיות יקבעו נהלים ויכינו תוכניות עבודה סדורות לבדיקת המבנים בתחום שיפוטן על פי קריטריונים שייקבעו, כדי לאתר בתחום שיפוטן מבנים מסוכנים או כאלה החשודים כמסוכנים. מומלץ כי משרד הפנים ינחה את הרשויות המקומיות להחיל נהלים ויפעל כדי להגביר את האחידות בין הרשויות המקומיות בטיפולן בנושא המבנים המסוכנים. עוד מומלץ כי משרד הפנים, בשיתוף משרד השיכון, יבחן את הצורך בקידום ההמלצה לחייב בביצוע בדיקת מבנים תקופתית, יגבש הנחיות לרשויות המקומיות בהקשר של סקרים יזומים לאיתור מבנים מסוכנים וינחה את כלל הרשויות להכין תוכניות עבודה רב-שנתיות בנושא.

- נוכח היעדר הבהירות לגבי סיווג מבנה כמבנה מסוכן, מומלץ כי הרשויות המקומיות יקבעו קריטריונים מפורטים ושקופים להכרזה על מבנה כמסוכן, ועל בסיסם יבדקו את המבנים ויוודאו כי הסכנה תוסר, בין היתר באמצעות גורמים חיצוניים. על משרדי הפנים והשיכון להנחות את הרשויות המקומיות בכל הקשור לקריטריונים להכרזה על מבנה כמסוכן, לטיפול בו ולהסרת ההכרזה – בין היתר לעניין סיווג מסוכנות המבנים לרמות שונות, בהתאם לאופי הטיפול במבנים, לסיכון הנובע מהם או לרמת הדחיפות.

- על הרשויות המקומיות שנבדקו ועל כלל הרשויות המקומיות לנהוג בשקיפות ולפרסם מידע לציבור על כלל המבנים המסוכנים המוכרזים בתחום שיפוטן תוך ציון מועד עדכונו של מידע זה, זאת בין היתר כדי להבטיח כי גם רשויות החירום וההצלה, ובהן – כבאות והצלה, המשטרה ומד"א יוכלו להתעדכן בדבר רשימת המבנים המסוכנים באופן שוטף. מומלץ כי משרד הפנים יפעל להנחות את הרשויות המקומיות לגבי פרסום מידע בנושא מבנים מסוכנים, ובכלל זה לגבי הפרטים שפרסומם נדרש; אופן הפרסום; הליך הפרסום; הליך עדכון המידע.

- משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד השיכון ולרשות להתחדשות עירונית לפעול לקידום מיזמים של התחדשות עירונית במחוזות שבהם מספר התחלות הבנייה במסגרת התחדשות עירונית קטן או שבהם כמעט שאין מיזמים מסוג זה, ובמסגרת זו לבחון את האפשרות לקדם מיזמים של התחדשות עירונית שייתנו מענה לסוגיית המבנים המסוכנים.

- מומלץ כי משרד הפנים ומשרד השיכון יפיצו לרשויות המקומיות הנחיות לגבי דרכי הטיפול במבני ציבור – בדיקתם וטיפול במבנים החשודים כמסוכנים. נוכח הפעילות הרבה במוסדות החינוך, שאליהם מגיעים מאות ילדים מדי יום ביומו, משרד מבקר המדינה ממליץ

למשרד החינוך לבחון את הצורך בקביעת הוראות לעניין בדיקה תקופתית עיתית של יציבות מבני מוסדות החינוך.

- מומלץ כי משרד השיכון ומשרד הפנים יבחנו את נושא הגברת הסיוע לשיפוץ בתים מסוכנים, אם באמצעות הקמת מנגנון ממשלתי ואם באמצעות הגברת הפעילות של האגודה לתרבות הדיור בסיוע במימון עבודות השיפוץ של מבנים מסוכנים, וכי הם יפעלו לפרסם נוהל מנחה בנושא לרשויות המקומיות. עוד מומלץ כי הרשויות המקומיות יבחנו הקמת קרנות ייעודיות שבאמצעותן הן יוכלו לסייע, אם במענק ואם בהלוואה, בתיקון מבנים מסוכנים בהתאם לקריטריונים שייקבעו.

- מומלץ כי משרד השיכון יערוך מיפוי ארצי של המבנים עם סכנות בטיחותיות, לרבות מבנים שהוגדרו על ידי הרשויות המקומיות כמסוכנים, ויפעל לגיבוש תוכנית רב-שנתית כלל-ארצית לטיפול במבנים אלה, בייחוד באזורי הפריפריה, לשם קידום הטיפול בהם. על הצוות הממשלתי המקצועי להמשיך בפעילויותיו לקידום הנושא ובקביעת המדיניות שתסדיר את פעולות הרשויות המקומיות ובעלי הנכסים לטיפול במבנים מסוכנים, לרבות הסיוע לאוכלוסיות ראויות לקידום – בפרט באזורי הפריפריה, שכן ריכוז של דיירים כאלה במבנים מסוכנים מעצים את הקושי שבהתמודדות עם מסוכנות המבנה ועם הסרת המפגעים. במסגרת זו מומלץ כי הצוות יבחן את קידום הנושא על ידי גורם מתכלל, שישמש גוף מרכזי מנחה עבור הרשויות המקומיות ויפקח על פעילויותיהן בנושא איתור המבנים המסוכנים והטיפול בהם. מומלץ כי הצוות יבחן מנגנונים שגובשו במדינות שונות בעולם לטיפול במבנים מסוכנים ולתחזוקת בתים משותפים, בראי הסקירה הבין-לאומית שהובאה בדוח.

בניין המגורים בחולון שקרס בספטמבר 2021

מימין – תצלום של צוות הביקורת מספטמבר 2021; משמאל – תצלום ממסמך של עיריית הוד השרון מאוקטובר 2021, שהוכן לקראת דיון בנושא מבנים מסוכנים בעירייה, בעקבות קריסת המבנה בחולון.

סיכום

סמכות הרשות המקומית לטפל במבנים מסוכנים, כפי שהיא קבועה בחקיקה, אינה מפרטת את האופן שבו על הרשות להפעיל סמכות זו. במועד הביקורת לא נקטו גופי השלטון המרכזי, בעיקר משרד הפנים ומשרד השיכון, פעולות הן לקידום הטיפול במבנים מסוכנים מצד הרשויות המקומיות והן לטיפול בהשלכות הכלכליות והחברתיות שיש לדבר. גופים אלו, וכן הרשויות המקומיות, לא נקטו פעולה יזומה לאיתור מבנים מסוכנים, והדבר עלול להביא לכך שיהיו מבנים כאלה שאינם מטופלים אף שהם מסכני חיים. החשש המתמיד מרעידת אדמה במדינת ישראל, בצד החשש מאסון קריסת מבנים ישנים לא מתוחזקים, בדומה לאירועים שקרו במהלך 2021, ופוטנציאל הנזק הניכר של מבנים מסוכנים, מחדדים את הצורך בהסדרת נושא הטיפול במבנים מסוכנים ובצמצום הפערים בין הרשויות. על הרשויות המקומיות לפעול למיצוי האמצעים העומדים לרשותן כדי להבטיח את הטיפול היעיל במבנים מסוכנים ואת הסרת סכנת הבטיחות המרחפת על המחזיקים בהם ועל הציבור, תוך ביצוע פעולות מיפוי ופיקוח יזומות, בלי לפגוע בבעלי מבנים שלא לצורך.

מבוא

מבנים מסוכנים מסכנים חיי אדם. דוגמה מוחשית לכך היא קריסת מבנה מגורים בחולון[1] בספטמבר 2021 (להלן – אירוע קריסת הבניין בחולון), אירוע שהסתיים ללא נפגעים בנפש לאחר שדיירי הבניין נדרשו לפנותו כיממה לפני שקרס בשל הסכנה הנשקפת לחייהם. יום לפני הקריסה דיווחו הדיירים על קולות מקירות הבניין ועל קושי בפתיחת הדלתות. גורמי המקצוע שבדקו את הבניין באותו יום, איתרו בו סדקים רבים, החליטו כי נשקפת סכנת קריסה מיידית והורו על פינויו מדיירים. למחרת קרס הבניין, והדיירים איבדו את דירותיהם ואת רכושם. בתמונה שלהלן מתועדים שרידי הבניין שקרס.

תמונה 1: **בניין המגורים בחולון שקרס בספטמבר 2021**

מימין – שתצלום של צוות הביקורת מספטמבר 2021; משמאל – תצלום ממסמך של עיריית הוד השרון מאוקטובר 2021, שהוכן לקראת דיון בנושא מבנים מסוכנים בעירייה בעקבות קריסת המבנה בחולון.

כחודש לפני אירוע קריסת הבניין בחולון אירע מקרה דומה ברמת גן. דיירים במבנה מגורים[2] התלוננו על סדקים בעמודים, על קול פיצוץ ובעקבותיו ניפוץ של חלונות בקומת הקרקע של המבנה, שם פעל עסק. בעקבות פניית התושבים לעירייה היא שלחה מהנדס מטעמה לבדיקת המבנה. לאחר התייעצות עם כמה גורמי מקצוע וקבלת חוות דעת המעידה על מסוכנות המבנה, סוכם כי הבניין בסכנת התמוטטות מיידית והוחלט על פינויו ועל הריסתו. המבנה נהרס באופן מבוקר כיממה לאחר מכן. בעקבות הריסת המבנה ברמת גן הודיעה העירייה כי חלה עלייה ניכרת במספר הפניות שקיבלה בדבר מבנים מסוכנים.

במקרים נוספים שפורסמו בנוגע למבנים שהרשויות המקומיות טיפלו בהם בחודשים שלאחר אירוע קריסת הבניין בחולון הוחלט על פינוי הדיירים מבתיהם לאחר שהמבנים שבהם התגוררו

1 בכתובת רחוב סרלין 38 חולון.

2 בכתובת רחוב ביאליק 33, רמת גן.

הוכרזו מבנים בסכנת קריסה. במקרים אחרים הוחלט, לאחר בדיקת מהנדס, כי ניתן להחזיר את הדיירים לבתיהם בתנאים מסוימים, כדוגמת חיזוק המבנה או המשך מעקב אחר מצבו.

מלבד הסיכון לחיי אדם שחשיבותו עליונה וכן הסיכון לאובדן הבית והרכוש, למבנים מסוכנים השלכות נוספות – כלכליות וחברתיות – מרחיקות לכת:

1. מבנים מסוכנים אשר הרשות המקומית אינה מטפלת בהם עלולים לחשוף את הרשות לחבות נזיקית ואף לפגוע בתדמיתה. דוגמה להתממשות הסיכונים לחבות נזיקית שאליהם חשופה הרשות המקומית היא אסון ורסאי משנת 2001. באסון זה נהרגו 23 ונפצעו 380 מאורחי חתונה בעקבות קריסת רצפת הקומה השנייה של אולם שמחות בשכונת תלפיות בירושלים. עקב מקרה זה העבירה עיריית ירושלים לקופת הפיצויים לנפגעי האסון[3] סכום של כ-60 מיליון ש"ח, מהם כ-45 מיליון ש"ח מחברת הביטוח שלה ו-כ-15 מיליון ש"ח מתקציבה בפריסה על פני שלוש שנים[4]. זאת כחלק מהסדר כולל שבמסגרתו שולמו כ-230 מיליון ש"ח לכ-440 ניזוקי גוף[5] מקופת הפיצויים, וכן שולמו כ-10 מיליון ש"ח לכ-150 נפגעים באמצעות "ענבל חברת לביטוח"[6].

2. לתיקון הליקויים במבנים מסוכנים יכולות להיות עלויות גבוהות, ולא תמיד יש בידי הבעלים או המחזיקים (לרבות דיירים) ההון הנדרש לכך. עובדה זו עלולה להוביל לטיפול לקוי במפגעים, או להיעדר טיפול, וכפועל יוצא מכך לפגיעה בבטיחות הדיירים[7].

3. היבט נוסף של העניין נוגע לדיירים בבניינים מסוכנים שלעיתים נדרשים להתפנות מבתיהם, אם לשם ביצוע עבודות תחזוקה במבנה ואם לשם הריסתו. בהיבט זה מתעורר קושי במקרים שבהם אין לדיירים פתרון לדיור חלופי, זמני או קבוע, או שאין ברשותם אמצעים למימון דיור חלופי כזה אם נדרש.

מהאמור עולה כי מבנים מסוכנים שאינם מטופלים עלולים להיות בגדר "פצצה מתקתקת", המעמידה בסיכון את כל מי שבסביבתם וכן מעמידה את המחזיקים, את הבעלים ואת הרשויות המקומיות בפני השלכות משמעותיות שלא תמיד הם ערוכים להן. עם זאת עלה כי אין בדין הגדרה מפורשת של "מבנה מסוכן" אשר בהתאם לה נדרשות הרשויות המקומיות לפעול, כפי שיתואר בהרחבה להלן.

3 קופת פיצויים שהקימה המדינה וכללה גם סכומי כסף שהתקבלו מנתבעים מוסדיים אחרים.

4 מתוך התקציב הבלתי רגיל של עיריית ירושלים לשנת 2017.

5 למועד הביקורת, תביעותיהם של שבעה מהנפגעים עדיין ממתינות להכרעת בית המשפט.

6 "ענבל חברה לביטוח" משמשת כזרוע ביצוע של ממשלת ישראל, משרד האוצר וגופים ציבוריים נוספים. החברה אחראית, בין היתר, לניהול ותפעול תחומי הביטוח, ניהול הסיכונים, ניהול פרויקטים, וניהול נכסים עבור יחידות הממשלה השונות. הסיוע ניתן באמצעות חוק סיוע לנפגעי קריסת הרצפה באולמי ורסאי, תשס"ב-2002.

7 "**תחזוקת מבנים גבוהים בישראל**", הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, משרד הבינוי והשיכון, דצמבר 2017 עמ' 14 (להלן - מסמך הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית).

פעולות הביקורת

בחודשים יוני עד נובמבר 2021 בדק משרד מבקר המדינה את טיפול הרשויות המקומיות במבנים מסוכנים. בדיקת עומק לנושא נעשתה בארבע רשויות מקומיות – **באר שבע, בת ים**, **קריית ים** ו**תל אביב-יפו** – ונבדקו בה הנושאים העיקריים האלה: חוקי עזר ונהלים לטיפול במבנים מסוכנים; הליכי ההכרזה על מבנים מסוכנים והטיפול בהם; טיפול במבני ציבור מסוכנים; סיוע לבעלים או למחזיקים במבנים מסוכנים. בדיקות השלמה נעשו בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה של באר שבע; בת ים; קריות (שמרחב התכנון שלה כולל את קריית ים); תל אביב-יפו.

נוסף על כך נשלח שאלון לעוד 40 רשויות מקומיות[8] ול-9 ועדות מקומיות (מרחביות) לתכנון ולבנייה[9]. בשאלון נבדקו נושאים שונים הקשורים בטיפול במבנים מסוכנים, ובהם: קיום חוקי עזר ונהלים; ניהול רשימת מבנים מסוכנים והנגשתה לציבור; היקפי הפניות בנושא מבנים מסוכנים וזמני הטיפול בהן; נקיטת צעדי אכיפה, ביצוע בדיקות יזומות לאיתור מבנים מסוכנים והכנת תוכניות עבודה לטיפול בהם; דיונים במועצת הרשות ובוועדה המקומית לתכנון ובנייה בנושא המבנים המסוכנים. הרשויות שאליהן נשלחו השאלונים נבחרו תוך מתן ביטוי למחוזות המינהליים שבהם נמצאות הרשויות; מעמדן המוניציפלי; האשכול החברתי-כלכלי שאליו הן משויכות; מדד הפריפריאליות שאליו הן משויכות; המגזר שאליו רוב תושביהן משתייכים; מספר התושבים המתגוררים בתחומן.

בדיקות השלמה נוספות נעשו במשרדי ממשלה ובעוד גופים הנוגעים לנושא: משרד ראש הממשלה; משרד הפנים; משרד הבינוי והשיכון (להלן – משרד השיכון); משרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן – משרד הרווחה); משרד החינוך; האגודה לתרבות הדיור (להלן – האגודה)[10]; מרכז השלטון המקומי בישראל; הרשות לאכיפה במקרקעין; הרשות הארצית לכבאות והצלה (להלן – רשות הכבאות)[11]; פיקוד העורף; מינהל התכנון; איגוד המהנדסים

8 עיריות: אום אל-פחם, אילת, אריאל, אשדוד, אשקלון, בית שמש, ביתר עילית, בני ברק, גבעתיים, הוד השרון, הרצלייה, חדרה, חולון, חיפה, טירה, יבנה, ירושלים, לוד, מגדל העמק, נהרייה, נצרת, נתניה, עראבה, קריית אתא, קריית גת, ראש העין, ראשון לציון, רהט, רעננה.

מועצות מקומיות: אליכין, באר יעקב, בועיינה-נוג'ידאת, בני עי"ש, ירכא, שוהם.

מועצות אזוריות: אל קסום, חוף הכרמל, לכיש, מטה יהודה, שומרון.

9 אבו בסמה, גליל מזרחי, גליל מרכזי, זמורה, לב הגליל, מצפה אפק, עירון, קריות, שרונים.

10 את האגודה לתרבות הדיור הקים בשנת 1964 משרד הבינוי והשיכון בשיתוף חברת "עמידר" והסוכנות היהודית. משנת 1982 האגודה רשומה כעמותה, והיא כפופה להוראות חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. משכך, היא נתונה לפיקוח הן של רשות החברות הממשלתיות והן של רשם העמותות. האגודה היא גוף וולונטרי שחברים בו ועדי בתים על פי בחירתם. החברים באגודה נהנים ממגוון רחב של שירותים, כמו שירותים משפטיים והנדסיים (ראו פירוט להלן). להרחבה ראו אתר המרשתת של האגודה: https://www.tarbut-hadiur.gov.il.

11 הרשות הארצית לכבאות והצלה היא ארגון הכבאות וההצלה הרשמי של מדינת ישראל, והיא מופקדת על מניעה וכיבוי של דליקות, חילוץ והצלה של לכודים וטיפול באירועים של חומרים מסוכנים.

לבנייה ותשתיות (להלן – איגוד המהנדסים)[12]; התאחדות הקבלנים בוני הארץ (להלן – התאחדות הקבלנים)[13].

רקע כללי

עם קום מדינת ישראל, היא נדרשה לספק פתרונות דיור בהיקף רחב ובזמן קצר לאור גלי העלייה ההמונית. אחת הדרכים שבהן התמודדה המדינה עם צורך זה הייתה בנייה של מאות אלפי יחידות דיור. עיקר הבנייה היה בשנות ה-50 וה-60 של המאה הקודמת. עם השנים חלה ירידה במצב הפיזי של הדירות בשל בלאי טבעי, פגעי מזג האוויר, שקיעות קרקע, קורוזיה בעקבות קרבה לים או תחזוקה לקויה[14].

סיכון רעידות אדמה

הסיכון הנשקף ממבנים ישנים או ממבנים שאינם מתוחזקים מקבל משנה תוקף נוכח היותה של מדינת ישראל באזור פעיל במיוחד מבחינה סֵיסמית, ולפיכך היא נמצאת בסיכון גבוה לרעידות אדמה[15], וכן לנוכח העובדה כי בשנות ה-50 וה-60 של המאה הקודמת לא היה לישראל תקן לעמידות מבנים מפני רעידות אדמה.

בשנת 1975 נקבע תקן לעמידות מבנים מפני רעידות אדמה. מספרו 413 (להלן – תקן 413), והוא מתעדכן מפעם לפעם[16]. התקן קובע דרישות תכן למבנים המיועדים לעמוד ברעידות אדמה. עמידות המבנים מתבטאת ביכולתם לספוג אנרגיה בעת הרעידה. עמידה בדרישות התקן תבטיח כי בעת רעידת אדמה מתונה לא תיפגע יציבות המבנה, ובעת רעידה חזקה המבנה לא יתמוטט ולא יסכן חיי אדם גם אם ייגרם לו נזק בלתי הפיך[17]. בשנת 1980 עוגן תקן 413 בתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970 ונעשה תקן מחייב בחישוב עומסים על בניין.

12 איגוד המהנדסים לבנייה ותשתיות מאגד תחתיו את המהנדסים האזרחים בישראל, ומטרתו קידום מקצוע ההנדסה האזרחית ומעמד המהנדס האזרחי בישראל. להרחבה ראו אתר המרשתת של האיגוד: https://www.engineering.org.il/pages/1.aspx.

13 התאחדות הקבלנים בוני הארץ נוסדה בשנת 1949 במטרה לאגד את הארגונים ואת הגופים העוסקים בענף הבנייה בישראל. ראו אתר המרשתת של ההתאחדות: https://www.acb.org.il

14 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **"יישום חוק זכויות הדייר בדיור הציבורי"**, יולי 2012.

15 רעידות אדמה נגרמות בעקבות תנודות על פני כדור הארץ ובתוכו, עקב מעבר של גלים סיסמיים המתפשטים ממוקד הרעידה, שבו חלה העתקה פתאומית של גושי סלע לכל הכיוונים. להרחבה ראו אתר המרשתת של ועדת ההיגוי הבין-משרדית להיערכות לרעידות אדמה, עמידות מבנים בתנאי רעידות אדמה: https://www.mapi.gov.il/Earthquake/Pages/riskDavid.aspx

16 מתוך דברי הסבר לתמ"א 38 "תוכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה".

17 להרחבה ראו אתר המרשתת של המכון הגיאולוגי לישראל: https://www.gov.il/he/Departments/General/dictionary-of-abbreviated-terms

במטרה לקדם חיזוק מבנים שנבנו לפני 1980, הכינה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה "תכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה" (להלן – תמ"א 38). תכנית זו, מתמרצת חיזוק מבנים הן באמצעות חיזוק ועיבוי והן באמצעות הריסה ובנייה, באמצעות מתן זכויות בנייה מוגדלות וכן קיצור ההליכים הבירוקרטיים למתן היתר בנייה. התכנית אושרה על ידי הממשלה באפריל 2005.

במסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת משנת 2011[18] צוין כי משרד השיכון אמד את מספר יחידות הדיור הטעונות חיזוק ב-810,000. במסגרת הביקורת, התאחדות הקבלנים מסרה[19] לצוות הביקורת אומדן עדכני, לפיו 610,000 יחידות דיור נבנו לפני שנת 1980, שייתכן שאינן עומדות בתקן 413, מתוך כ-2.7 מיליון יחידות דיור בישראל נכון ליולי 2020[20].

לפי דוח של הרשות להתחדשות עירונית[21] מאפריל 2021[22], בין השנים 2005-2020 ניתנו היתרים במסגרת תמ"א 38 לכ-81,400 יחידות דיור. במסגרת היתרים אלו נוספו כ-39,800 יחידות דיור חדשות.

לוח 1: **מספר ההיתרים שניתנו במסגרת תמ"א 38 בין השנים 2005 – 2020**

	חיזוק ועיבוי (מס' יחידות דיור)	**הריסה ובניה מחדש (מס' יחידות דיור)**	**סך הכול**
היתרים שניתנו	50,477	30,956	**81,433**
יחידות דיור שנוספו בהיתרים שניתנו[23]	20,439	19,368	**39,807**
יחידות דיור "ישנות" שנכללו בהיתרים שניתנו	30,038	11,588	**41,626**

על פי נתוני הרשות להתחדשות עירונית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עולה כי למול אומדן מעודכן של התאחדות הקבלנים, נכון לספטמבר 2021, לפיו 610,000 יחידות דיור, אשר נבנו לפני שנת 1980, שייתכן שאינן עומדות בתקן 413 – נכללו 41,626 יחידות

18 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **בעיות ביישום תמ"א 38** (נובמבר 2011).

19 נתונים שהעבירה התאחדות הקבלנים לצוות הביקורת בספטמבר 2021.

20 על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), דירות ומבנים בישראל, 2020.

21 הרשות הוקמה בשנת 2017 מכוח חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, תשע"ו-2016.

22 הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, דו"ח התחדשות עירונית לשנת 2020, אפריל 2021.

23 על פי בדיקת הרשות להתחדשות עירונית, ב-5% מההיתרים שבדקו חסרים נתוני המצב הקיים, ולכן אי אפשר לבחון את תוספת יחידות הדיור בהיתרים אלה. לפיכך אפשר להעריך שמספר יחידות הדיור שנוספו בפועל גדול ב-5% מהמספרים הרשומים בלוח.

דיור "ישנות" בהיתרי בניה שניתנו במסגרת תמ"א 38 בין השנים 2005 -2020. משכך, יישום תמ"א 38 בוצע, נכון ל-2020, עבור כ-7% מתוך סה"כ יחידות הדיור הרלוונטיות.

הרשויות המקומיות שנבדקו – סקירה כללית

הביקורת נעשתה בארבע רשויות מקומיות שיש להן מאפיינים דומים וייחודיים. להלן בלוח 2 נתונים כלליים על הרשויות המקומיות שנבדקו.

לוח 2: **נתונים כלליים על הרשויות המקומיות שנבדקו**

	עיריית באר שבע	עיריית בת ים	עיריית קריית ים	עיריית תל אביב-יפו
אוכלוסייה	209,687	129,013	39,897	460,613
מדד חברתי-כלכלי[24]	5	5	5	8
מדד פריפריאליות[25]	5 (פריפריאלי)	9 (מרכזי)	5 (פריפריאלי)	10 (מרכזי)
שיעור הכנסות עצמיות מכלל ההכנסות (באחוזים)[26]	66	57	41	79
שיעור הכנסות מהממשלה מכלל ההכנסות (באחוזים)[27]	34	43	52	21

24 הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות), לפי המצב החברתי-כלכלי של אוכלוסיותיהן, שבו אשכול 10 הוא הגבוה ביותר.

25 מדד פריפריאליות מאפיין ומדרג רשויות מקומיות בישראל לפי מקומן הגיאוגרפי יחסית לריכזי האוכלוסייה. המדד פותח על ידי הלמ"ס ופורסם בגרסתו הראשונה בשנת 2008. רשות מקומית פריפריאלית מוגדרת כרשות מקומית מרוחקת משווקים, ממקומות תעסוקה, מסחר, השכלה, פנאי וכדומה. מכאן שפריפריאליות היא ההפך ממרכזיות, המגדירה את יתרון המקום של רשות מקומית יחסית לכל הרשויות האחרות.

26 סך ההכנסות העצמיות מסך התקבולים הכולל. מנתוני דוח רבעון 4 לשנת 2020.

27 סך ההכנסות מהממשלה מסך התקבולים הכולל. מנתוני דוח רבעון 4 לשנת 2020.

	עיריית באר שבע	עיריית בת ים	עיריית קריית ים	עיריית תל אביב-יפו
ניהול פיננסי[28]	איתנה	הבראה	הבראה	איתנה
עודף (גירעון) מצטבר באלפי ש"ח	(155,261)	(126,050)	(43,423)	(329,116)
% גירעון מצטבר מהתקציב[29]	8.2	13	15.2	5
עודף (גירעון) שוטף באלפי ש"ח לשנת 2020	204	(30,019)	11	1,776

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ודוחות כספיים של הרשויות המקומיות.

תחזוקת מבנים

התקנים בישראל קובעים סטנדרטים לתכנון מבנים ולעמידותם בעומסים שונים, לרבות רעידות אדמה. עם זאת, מצבו הפיזי של המבנה ויציבותו יכולים להיפגע בגלל בנייה באיכות נמוכה או תחזוקה לקויה. כך למשל, בלאי במערכות הבניין עלול לפגוע בעמידותו הקונסטרוקטיבית (לדוגמה, נזילה מצנרת המחלחלת לשלד); נזקים לחיפוי המבנה עלולים להאיץ את חשיפת שלד המבנה לקורוזיה ולפגעי מזג האוויר; תוספות בנייה לא מאושרות מוסיפות לבניין עומסים שלא הובאו בחשבון בעת תכנונו[30].

במדינת ישראל אין הגדרה בדין של אורך חיים של בניין, אך ניתן לומר כי אורך חיי השירות של מבנה מגורים הוא כ-100 שנה[31]. בפועל, נהוג לתחום את תקופת החיים של בניין בישראל ל-50 שנה[32].

28 החל משנת 2015 מסווג משרד הפנים את כלל הרשויות המקומיות לחמש קבוצות בהתאם למאזן התקציבי שלהן ולאיכות השירותים שהן מספקות לתושביהן. בהתאם לקריטריונים, כגון גודל הגירעון המצטבר של הרשות, זכותן לקבלת מענקי איזון, ועל פי סך החוב ביחס להכנסות השוטפות מסווגות הרשויות לקבוצות הבאות - איתנות; יציבות; במצב ביניים; התייעלות; הבראה. לפירוט הקריטריונים לסיווג הרשויות ראו: משרד הפנים, כלכלת השלטון המקומי בישראל, עמ' 38 - 44, 2016.

29 התקציב מורכב מסך התקבולים בתקציב הרגיל והבלתי רגיל לשנת התקציב.

30 מתוך מסמך הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית.

31 "**שיטות שדרוג סיסמי של בניינים קיימים המיועדים לחיזוק מסיבי בישראל**", ועדת ההיגוי הבין-משרדית להיערכות לרעידות אדמה, משרד הבינוי והשיכון 2015, עמ' 19.

32 דוח ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור, דצמבר 2013, עמ' 48.

מהאמור לעיל עולה כי גם מבנה שנבנה בהתאם לתקנים עלול להידרדר למצב של מבנה מסוכן ככל שגיל המבנה עולה. הסיבה לכך היא שמבנים מתוכננים ונבנים מראש לתקופת חיים מוגבלת וכן כיוון שאורך חיים של מבנה מושפע מאיכות הבנייה, מאיכות החומרים ומהיקף התשומות המושקעות בתחזוקתו. בתרשים שלהלן סקירה של רמות התחזוקה של מבנים.

תרשים 1: **רמות תחזוקה של מבנים**

המקור: "צעירים לנצח? אתגרי התחזוקה של מבנים גבוהים: לקראת מדיניות כוללת", ניר מועלם, 2017.

יצוין בעניין זה כי תחזוקה של מבנים פרטיים היא לכאורה נושא הקשור בבעלות פרטית ובאחריות הבעלים, אך לאי-תחזוקה עלולה להיות בטווח הארוך השפעה ניכרת על חזות הסביבה, על ערכי הקרקע ואף על ביטחון התושבים. משכך, מדובר בסוגיה ציבורית המצדיקה התערבות בעוד מועד. בבסיס הנושא התחזוקתי מצויה אפוא ההנחה כי הפרטי הוא גם ציבורי, שכן פני המבנה הפרטי, חדריו ומצבם התחזוקתי אינם אך ורק נושא המצוי במישור הקניין הפרטי, אלא מקרינים על הסביבה, על התושבים ועל הרשות אף מעבר לבניין היחיד[33]. עוד יצוין כי גם כשהבעלות על המבנה היא בעלות ציבורית, הדבר אינו מבטיח שתישמר רמה נאותה של תחזוקה[34].

33 מתוך "**צעירים לנצח? אתגרי התחזוקה של מבנים גבוהים: לקראת מדיניות כוללת**", סדרת מחקרי המרכז לחקר העיר והאזור בשיתוף עיריית תל אביב-יפו, ניר מועלם, 2017 (להלן - מסמך אתגרי התחזוקה של מבנים גבוהים).

34 **"מגמות במלאי הדיור הציבורי ומצבן של תוכניות הממשלה להגדלתו"**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אוגוסט 2021. ראו גם: מבקר המדינה, **דוח שנתי 60ב לשנת 2009 ולחשבונות שנת הכספים 2008**, "ליקויים משמעותיים בתחזוקת הדיור הציבורי".

למערכת הדיור בישראל מאפיינים ייחודיים אשר שונים מאלו של מרבית מדינות אירופה וצפון אמריקה, ויש בהם כדי להשליך על איכות תחזוקת מבני המגורים. להלן כמה מהמאפיינים שעלו בסקירות שונות[35]:

1. רוב יחידות הדיור בישראל הן בהסדר מקרקעין של "בית משותף" – מקרקעין רב-בעלים המיועד לשכבות סוציו-אקונומיות רחבות – שעליהם מוטלים הניהול והתחזוקה של הבניינים. זאת לעומת מדינות המערב, שבהן שיעור גבוה יותר של יחידות דיור צמודות קרקע, רובן בבעלות פרטית, ומודל של בתים משותפים שמכוון בדרך כלל לאוכלוסייה ברמות הכנסה גבוהות.

2. שיעור גבוה יותר של משקי בית במדינות המערב מתגורר בשכירות לעומת שיעורם בישראל[36]. נוסף על כך, מחירי הדירות (ולכן גם המשכנתאות) גבוהים ביחס להכנסה הממוצעת בישראל, ושיעור ההוצאות הממוצע על דיור גבוה יותר מהנורמה המקובלת בארצות המערב[37].

3. קצב הגידול הדמוגרפי בישראל הוא גבוה בהשוואה לארצות המערב, ולכן יש ביקוש שוטף ליחידות דיור חדשות שרובן בהסדר של בית משותף. סדרי הגודל של המשפחה בישראל גבוהים ב-50% – 70% מאלו שבמרבית ארצות המערב, דבר היכול להביא לעלויות תחזוקה גבוהות יותר. כמו כן, שיעור התחלופה בבתים משותפים לצורכי שיפור הדיור גבוה יותר לעומת מדינות המערב, ועל כן חריפה במיוחד הבעיה של חלוקת נטל התחזוקה בין הרוכשים.

4. במדינות שיש בהן מודל של בתים משותפים, לרוב יש אסדרה (רגולציה) בחקיקה של תחזוקת הבתים המשותפים באופן שבו חלה חובה חוקית על הדיירים להתארגן בצורת ישות נפרדת לשם תחזוקת הבניינים, דבר שלא קיים בישראל. בארצות הברית, בקנדה, באוסטרליה, בניו זילנד, בארגנטינה ובדרום אפריקה יש דרישה סטטוטורית להקים התאגדות בעלים (owner's association או owners corporation), כישות נפרדת, כדי לנהל את חלקי הבית המשותפים בבנייני מגורים רבי-קומות[38]. על שיטה זו המליץ גם האו"ם בקווים מנחים שהכין בנושא[39]. עוד דרך להתמודד עם הנושא היא חקיקה המחייבת הקמת

---

35 מתוך: "**מגדלים כושלים, בעיית התחזוקה ארוכת-הטווח במגדלי מגורים**", רחל אלתרמן, המרכז לחקר העיר והאזור בטכניון ביוזמת מינהל התכנון, 2009, עמ' 19 - 26, 34 - 39, 85 (להלן - מסמך מגדלים כושלים); מסמך הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, עמ' 61 - 70; מסמך אתגרי התחזוקה של מבנים גבוהים, עמ' 22, 50.

36 בארצות מרכז אירופה וצפון אירופה כ-50% - 60%; בארצות הברית ובבריטניה כ-40%; בישראל 15% - 18% משקי בית שגרים בשכירות בשוק הפרטי, שאינם בעלי דירה ושאינם מקבלים תמיכה ממשלתית לדיור או הסדר מגורים מוזל. מתוך "**נתונים על שוק השכירות בישראל**", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דצמבר 2016.

37 שבהן עד 25% מהכנסות משק הבית מושקעות בדיור.

38 Bailey N & Robertson D (1997) Housing renewal, urban policy and gentrification. Urban Studies, 34 (4), pp. 561-578. https://doi.org/10.1080/0042098975925 Van der Merwe, C.G. (1994). Apartment ownership. Chapter 5 in International encyclopedia of comparative law. Vol. 6, Property and trust. Tübingen: ,Yiannopoulos, A. N. (ed.) Mohr

39 בקווים המנחים של האו"ם לעיגון ולהסדרה של הבעלות על דיור בבתים משותפים, מומלץ על הקמת ארגון דיירים (owner's association) ועל כך שכל בעל דירה בבניין המשותף יחויב על פי חוק להיות חבר בארגון. חברות בארגון הדיירים תהיה חלק בלתי נפרד מהבעלות ביחידת דיור בבית המשותף. מתוך:
Economic Commission for Europe (2003): *Guideline on Condominium Ownership of Housing for Countries in Transition,* United Nations. www.unece.org/index.php?id=10982

קרן ייעודית ארוכת-טווח לתחזוקת בתים משותפים, ולה מחויבים כל בעלי הדירות, כפי שקורה בפלורידה, בקנדה, באוסטרליה, בניו זילנד ובאורוגוואי. בפלורידה, באוסטרליה ובניו זילנד דורש החוק להכין תוכנית תחזוקה ארוכת-טווח ולהקצות תשלום שוטף או חד-פעמי לקרן ייעודית לתחזוקה. שיטה זו מאפשרת לדיירים להתארגן במהירות וביעילות במקרה של הוצאה גדולה בגין תיקון המבנה.

5. במדינת ישראל נושא התחזוקה מתחדד לנוכח הקשיים בהפעלת מוסד "נציגות בית משותף" (להלן – גם נציגות ועד הבית) הקבוע בחוק בתים משותפים [נוסח משולב], התשכ"א-1961, ובחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969. אומנם הנציגות אחראית לגביית הכספים ולפעולות אחרות לצורך שמירה על הרכוש המשותף, אולם יש קושי לבצע אכיפה בפועל כאשר מתעוררים חילוקי דעות או לנוכח דיירים "סרבנים" המובילים לקשיים בגבייה ובניהול של הרכוש המשותף.

מהאמור לעיל עולה כי מדינות שונות גיבשו מנגנונים שונים להבטחת תחזוקה ארוכת-טווח של מבני מגורים ושל השטחים המשותפים המקיפים אותם, ואילו מדינת ישראל לא ערכה אסדרה מקיפה בתחום. האסדרה לתחזוקת מבנים במדינות שנסקרו מבוססת על כך שהאחריות לתחזוקה היא על פי רוב של ישות אחת, שהוקמה בהתאם לחוק, על הקמת קרן ייעודית לתחזוקת בתים משותפים וחובת גיבוש תכנית תחזוקה ארוכת טווח.

בהסדר קנייני של בית משותף, כפי שקורה במרבית המקרים בישראל, איכות התחזוקה מותנית בראש ובראשונה בהסדר או במודל ניהול לבניינים, שבו מעורבים בעלי דירות רבים ושביכולתם הכלכלית של משקי הבית לשלם את מלוא העלויות כדי להבטיח את תחזוקתם של המבנים. אתגר זה מקבל משקל יתר בבחינה ארוכת-טווח, המעלה חשש מהידרדרות במצבם הפיזי של מבני מגורים בשל חוסר יכולת לתחזק אותם ולממן עבודות שיפוץ ושדרוג בהם. הידרדרות במצבם הפיזי של מבני מגורים אינה פוגעת רק באיכות החיים בבניין, אלא אף עלולה להביא לידי סכנת חיים ממשית לדייריו.

שילוב הנסיבות של מאות אלפי מבנים שנבנו ללא תקן מחייב עמידות מפני רעידות אדמה, גילם ההולך ומתקדם של המבנים, הקושי האינהרנטי לתחזק מבנים אלו בגלל אופי הבעלות עליהם והיעדר אסדרה מקיפה לנושא התחזוקה – מייצרים פוטנציאל למבנים מסוכנים רבים בישראל.

בספטמבר 2021, בעקבות אירוע קריסת הבניין בחולון, הוביל משרד ראש הממשלה הקמת צוות בין-משרדי הכולל את משרד השיכון, משרד הפנים, מטה התכנון הלאומי במשרד הפנים, הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, מנהל התכנון, משרד המשפטים, משרד האוצר ופיקוד העורף. הצוות עוסק בקביעת אסדרה ארוכת טווח של נושא הטיפול במבנים מסוכנים (ראו הרחבה בפרק בנושא מעורבות השלטון המרכזי בקידום הטיפול במבנים מסוכנים ובהשלכותיהם).

משרד הבינוי והשיכון מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממרץ 2022 (להלן – תשובת משרד השיכון) כי אגף תורת הבנייה ופיתוח הנדסי במשרד כותב מדריכים בתחומים שונים כגון "המדריך לתכנון מוטה תחזוקה בבנייני מגורים" ו"תחזוקת מבנים גבוהים". אם המשרד יידרש לכתוב ספרות מקצועית בתחום תחזוקת מבנים, הוא יוכל לשמש זרוע ביצועית לכך.

הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 (להלן – תשובת הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית) כי היא פועלת לקידום נושא התחזוקה של בתים משותפים, ובשנת 2017 פרסמה דוח בנושא "תחזוקת מבנים גבוהים בישראל". עוד מסרה הרשות כי בעקבות דוח זה הוחל בייזום תהליכים כלל-ממשלתיים לעיסוק בנושא, בעיקר בשיתוף עם משרד המשפטים, אשר בוחן נכון למועד התשובה את אופן הטיפול בתחזוקת בניינים, לרבות לעניין הטלת האחריות בנושא, דרכי מימושה וסוגיית האסדרה של החברות המתחזקות.

משרד המשפטים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 (להלן – תשובת משרד המשפטים) כי בשנתיים שקדמו למועד מתן התשובה הוא עוסק בבחינה מקיפה של סוגיית הניהול והתחזוקה לטווח ארוך של בתים משותפים. הבחינה התמקדה בתקינות תחזוקתם של בניינים חדשים כדי למנוע כשלי תחזוקה עתידיים, ובמסגרתה נבדקו סוגיות אלה: אחריות בעלי הדירות להבטחת תחזוקתם התקינה של מבנים, אחריות חברות הניהול והתחזוקה וגורמי המימון (לדוגמה, הקמת קרן תחזוקה לכל בניין). נכון למועד התשובה ובהנחיית הנהלת המשרד נבחנות חלופות נוספות לטיפול בסוגיית התחזוקה של בתים משותפים לטווח הארוך, ובכלל זה באמצעות חובת הביטוח של כל מבנה. זאת כדי לשלב את האמצעים וההסדרים שיגובשו לשם טיפול בסוגיית תחזוקת המבנים לטווח הארוך במסגרת סל הכלים שיסייעו גם בהתמודדות עם תופעת המבנים המסוכנים ובמניעת תופעה זו, ככל הניתן.

משרד מבקר המדינה ממליץ לצוות הבין-משרדי בהובלת משרד ראש הממשלה לבחון אסדרה של תחזוקת הבתים המשותפים בישראל, בראי המודלים שגובשו במדינות שונות בעולם.

נמצא כי ב-44 הרשויות המקומיות שנבדקו בביקורת (בבדיקת העומק וברשויות שנדגמו בשאלון), היו במועד הביקורת 4,840[40] מבנים מסוכנים. להלן לוח המציג את התפלגות הרשויות המקומיות שנשלח להן השאלון, בהתאם למספר המבנים המסוכנים שבתחומן.

40 3,393 מבנים ב-40 הרשויות שנדגמו בשאלון ועוד 1,447 ברשויות שנבדקו בביקורת העומק.

לוח 3: **התפלגות הרשויות המקומיות שנשלח אליהן השאלון בהתאם למספר המבנים המסוכנים**

מספר המבנים המסוכנים	מספר הרשויות	שיעור הרשויות
0	17	42.5%
1 - 10	14	35%
11 - 100	3	7.5%
101 - 1,000	5	12.5%
1,000 + (קרוב ל-2,000)	1	2.5%

על פי התשובות שהתקבלו על השאלון שהפיץ צוות הביקורת.

התשתית הנורמטיבית לטיפול הרשויות המקומיות במבנים מסוכנים

פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן – פקודת העיריות) הסמיכה את העירייה לעשות את כל הדרוש לשם שמירה על בריאות הציבור וביטחונו בתחומה ולפקח על הקמתם, על הריסתם ועל שינוים ותיקונם של בניינים[41]. סעיף 249(13) לפקודת העיריות קובע כי בסמכות העירייה "לצוות כי ייהרסו בניינים, המעכבים או מפריעים אוורור, או שהם בלתי סניטריים או מזיקים מבחינה אחרת לבריאות הציבור, או שהם מסוכנים". סמכות דומה נקבעה בסעיף 146(8) לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950 (להלן – צו המועצות המקומיות), החל על מועצות מקומיות ובסעיף 63(8) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, החל על מועצות אזוריות. נוסף על כך, סעיף 249(13א) של הפקודה מסמיך את העירייה להורות על שמירת המראה של חזיתות הבתים, לרבות סיודן ושיפוצן. סמכות דומה לזו נקבעה בסעיף 146(8) לצו המועצות המקומיות.

כך קבע בית המשפט העליון[42] לגבי סמכות הרשות המקומית בנוגע למבנים מסוכנים: "הסמכויות הסטטוטוריות יוצרות תפקיד ציבורי ומעניקות מעמד של שליטה ופיקוח. כל אלה יוצרים תשתית עובדתית, אשר ממנה ניתן להסיק, כי הגוף השלטוני צריך לצפות, ששימוש או אי-שימוש רשלני בכוחותיו עשויים לגרום נזק מהמבנים המסוכנים לאנשים המצויים בקרבתם. זאת ועוד: הנזק הצפוי עשוי להיות פגיעה בחיי אדם. כנגד פגיעה שכזו צריך גוף שלטוני, שבידו הכוח למנוע את הפגיעה, לנקוט אמצעי זהירות. לבסוף, המעמסה הכספית, שחובה זו תטיל על הגוף השלטוני, אינה ניכרת. לעתים קרובות די יהיה להפנות את תשומת לב הבעלים והמחזיקים במבנה המסוכן, ואלה ינקטו את האמצעים הנדרשים להסרת הסיכון. לעתים יהא צורך בהצבת

41 סעיפים 249(29) ו-236(א)(1) לפקודת העיריות.

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

שלט, שימנע כניסה למבנים אלה. במקרים אחרים ייתכן שיהיה צורך להרוס את המבנה. עם זאת, אין להתעלם מהצד הכספי. מטבע הדברים שגוף שלטוני יצטרך לקבוע לעצמו סדרי עדיפויות לאיתור המבנים המסוכנים ולטיפול בסיכונים שבהם. הוא יצטרך לקבוע מדיניות של בקרה, דיווח ופעילות בשטח. בכל אלה יש להתחשב שעה שבוחנים, אם הגוף השלטוני נקט את כל האמצעים הדרושים אם לאו".

אחד האמצעים העיקריים העומדים לרשות הרשויות המקומיות להפעלת סמכויותיהן בתחום המבנים המסוכנים הוא התקנת חוקי עזר עירוניים. אלו מאפשרים להן לקבוע מהו מבנה מסוכן ואת אופן הטיפול בו. בסעיף 250 לפקודת העיריות[43] הוסמכה מועצת העירייה להתקין חוקי עזר כדי לאפשר לה את ביצוע הדברים שהיא נדרשת או מוסמכת לעשותם על פי הפקודה או כל דין אחר, או לעזור לה בביצועם, או כדי לדרוש מבעל נכס או מחזיקו לבצע בו עבודה הנחוצה למטרה האמורה. סעיף 254 לפקודה[44] קובע כי העובר על הוראת חוק עזר דינו קנס של 3,600 ש"ח, ובעבירה נמשכת – קנס נוסף של 160 ש"ח בעבור כל יום שבו נמשכת העבירה לאחר שנמסרה עליה הודעה בכתב מטעם ראש העירייה או לאחר הרשעה (ראו בהרחבה בפרק העוסק בחקיקת חוקי עזר לטיפול במבנים מסוכנים).

בדוח ביקורת קודם של מבקר המדינה בנושא מבנים מסוכנים משנת 1995[45] (להלן – הדוח משנת 1995), נקבע כי האחריות להסרת הליקויים מוטלת בראש ובראשונה על בעלי המבנה. כן נקבע כי הסכנה לציבור אינה פוחתת רק משום שלמחזיקים במבנה המסכן את שלומו אין את האמצעים הכספיים להרוס את המבנה או לחזקו. יתר על כן, כאשר נשקפת סכנה ממשית, קל וחומר חמורה, ליושבי המבנה או לציבור, אין העירייה יכולה להתעלם מסמכותה ומהחובה הציבורית להשתמש בה כדי לבצע את הפעולות הנחוצות לשם הסרת הסכנה. היותם של הבעלים והמחזיקים מעוטי יכולת יכולה להיות מובאת בחשבון בהחלטה אם לתבוע מהם את החזר ההוצאות שהוציאה העירייה על המטרה האמורה או על תנאי ההחזר, לפי המקרה.

מהאמור לעיל עולה כי הרשות המקומית מוסמכת להפעיל כלים שונים להבטחת הטיפול בסכנות הנשקפות ממבנים מסוכנים. להלן פירוט של עיקרי הכלים העומדים לרשות הרשויות.

43 סעיף 22 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] קובע סמכויות דומות.

44 סעיף 23 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] קובע הוראות דומות.

45 מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (1995), "טיפול בעיריות במבנים מסוכנים שבתחומן", עמ' 25 - 26, 37, 41.

תרשים 2: **כלים לשימוש הרשות המקומית לצורך הפחתת הסכנה הנשקפת ממבנים מסוכנים**

סקירה בין-לאומית לטיפול במבנים מסוכנים

במסגרת הביקורת נערכה סקירה בין-לאומית לבחינת ההסדרים הרגולטוריים לטיפול במבנים מסוכנים במדינות שונות בעולם. הסקירה כללה את המדינות אנגלייה, סקוטלנד, אירלנד, לטבייה, אסטוניה, הונג קונג ואוסטרליה, והיא נעשתה באמצעות ניתוח של מידע ממקורות רשמיים במרשתת (באינטרנט) ופנייה לצוות המשימה האירופי TFMA (Task Force Municipality Audit), אשר כולל נציגי מוסדות ביקורת של מדינות האיחוד האירופי וכן של מדינת ישראל.

מהסקירה עולה כי כללית, ההסדרים החוקיים בנושא מבנים מסוכנים במדינות אלו דומים ברמה העקרונית להסדר הקיים בישראל. עם זאת, נמצאו הבדלים שונים בהסדרים שיש בהם כדי להשליך על מתכונת הטיפול במבנים מסוכנים וביעילות הטיפול. בלוח שלהלן ריכוז הממצאים העיקריים שעלו בסקירה הבין-לאומית. פרטים נוספים יובאו להלן.

לוח 4: **ריכוז הממצאים העיקריים שעלו בסקירה הבין-לאומית**

	אנגלייה	סקוטלנד	אירלנד	הונג קונג	אוסטרליה	לטבייה	אסטוניה	ישראל
הגוף המוסמך לטיפול במבנים מסוכנים	רשות מקומית	רשות מקומית	רשות מקומית	מחלקת בניינים של השלטון המרכזי	פקיד שהוסמך על ידי רשות מקומית או שר	רשות מקומית	רשות מקומית	רשות מקומית
בדיקות יזומות לאיתור מבנים מסוכנים	בהתאם להוראה של הממשל ה או החלטה של הרשות המקומית	לא נמצאה חובה כזו	לא נמצאה חובה כזו	חובה לבניינים מעל שלוש קומות ובני 30 שנה ויותר		חובה במבני ציבור שבהם תפוסה של מעל 100 איש		אין חובה מפורשת
אכיפה	אזרחית ופלילית					אזרחית	אזרחית[46]	אזרחית ופלילית
כלי סיוע לבעלי מבנים / מחזיקים	מענקים, הלוואות וייעוץ		מענקים לדיור חלופי	מענקים והלוואות		מענקים, הלוואות וסיוע במציאת דיור חלופי	סיוע כספי מוגבל	סיוע מוגבל
הנגשת מידע לציבור	ריכוז רשימות בעלי מקצוע מוסמכים			אתר מרשתת ייעודי לטיפול במפגעים בבניינים				לא קיימת חובת הצגת מידע, המידע מוצג באופן חלקי

על פי מסמכים בין-לאומיים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

46 לא נמצא מידע לגבי אכיפה פלילית.

קביעת דרגות חומרה למבנים מסוכנים

באנגלייה, בסקוטלנד, באירלנד ובהונג קונג יש הבחנה בחוק בין שתי דרגות חומרה לטיפול בבניינים: (א) בניינים פגומים (defective buildings) – מבנים שבהם מפגעים בטיחותיים שאינם מסכני חיים; (ב) בניינים שהם סכנה לביטחון הדיירים, לציבור ולמבנים סמוכים ודורשים פעולה מיידית להסרת הסכנה.

באנגלייה פיתחה הממשלה מערכת סטטיסטית לדירוג המפגעים בבניינים, תוך מתן הערכה לחומרת הסכנה וקביעת הצורך בביצוע בדיקות במבנים[47].

הסמכות לטיפול במבנים מסוכנים

בדומה לקיים בישראל, הגוף שעליו מואצלת הסמכות לדרוש את תיקון הליקויים במבנים במדינות שנסקרו הוא הרשות המקומית, למעט בהונג קונג, שם "מחלקת בניינים" הכפופה לשלטון המרכזי[48] אחראית לכך[49]. במדינות אלו, הרשות המוסמכת יכולה להוציא צו סטטוטורי לתיקון מבנה פגום או מסוכן. הצו כולל את העבודות הנדרשות להסרת הסכנה ומועדים להתחלת העבודות ולהשלמתן. פרט להונג קונג ולסקוטלנד, בכל המדינות שנבדקו, הרשות המקומית היא זו שקובעת את לוחות הזמנים להסרת הסכנה. בהונג קונג, "מחלקת בניינים" מגדירה את הזמן המרבי לביצוע בדיקות למבנה ולהשלמת עבודות התיקון. בסקוטלנד, הזמנים המזעריים והמרביים להתחלת עבודות התיקון קבועים בחקיקה ראשית.

ההסדרים החוקיים באנגלייה, בסקוטלנד ובאירלנד בנוגע לפעולות הרשויות המקומיות בהקשר של מבנים מסוכנים – דומים. כל אחד מחוקי הבנייה במדינות אלו מעניק לרשויות המקומיות סמכויות שלפיהן מחלקות הבנייה שלהן יכולות להתערב כדי לדרוש מהמחזיקים לטפל במבנה המסוכן. לחלופין מאפשרת החקיקה לרשות המקומית לפעול בעצמה ולארגן מיידית טיפול בהסרת הסכנות במבנים אם מדובר בסכנה מיידית או בעיכוב בטיפול של בעלי המבנה. הוצאות הרשויות בגין תיקונים אלו ייגבו מהבעלים.

על פי החוק בדרום אוסטרליה, פקיד מוסמך[50] אשר סבור שיש איום בטיחותי עקב מצבו של בניין או שימוש בו, רשאי להוציא צו חירום. במקרה שהפקיד סבור שיש צורך בפעולה דחופה,

47 מערכת דירוג בריאות ובטיחות הדיור - HHRS (Housing Health and Safety Rating System) - היא מערכת המשמשת להערכת תנאי הדיור בכל נכס למגורים, בהתבסס על נתונים סטטיסטיים ונוסחה לדירוג מפגע והפקת ציון לסכנה. המערכת קובעת סטנדרט מינימלי לכל נכסי המגורים, כדי להבטיח שהם בטוחים וכשירים למגורים. המערכת כוללת הערכת נוכחות וחומרה של 29 מפגעים. להרחבה ראו: Housing Health and Safety Rating System Operating Guidance, February 2006

48 מחלקת בניינים - Buildings Department - בהונג קונג היא גוף ממשלתי הכפוף ללשכת הפיתוח ואחראי לחוקי בנייה, לבטיחות מבנים ולפיקוח. אשר למבנים קיימים, המחלקה מקדמת תחזוקה עיתית שלהם באמצעות יישום תוכנית בדיקת מבנים חובה. כן מנהלת המחלקה תוכנית סיוע לנזקקים באמצעות מענקים והלוואות. להרחבה ראו: https://brplatform.org.hk/en/subsidy-and-assistance/information-of-government-departments-and-other-organizations/buildings-department

49 באוסטרליה יכולה סמכות זו להינתן לפקיד שהוסמך מטעם השר, מועצת הרשות המקומית או מועצת המחוז.

50 מטעם השלטון המקומי או המרכזי.

הוא יכול לדרוש מהבעלים לפנות את הקרקע, לבצע כל עבודה או לעצור אותה. אם הבעלים אינו עומד בצו החירום, הרשות המקומית יכולה לבצע כל עבודה דרושה ולגבות את העלות מהבעלים.

בהונג קונג יכולה "מחלקת בניינים" להוציא לבעלים צו הדורש לבדוק את המבנה על ידי איש מקצוע מוסמך בזמנים הנקובים בצו. הצעות העבודה לתיקון הליקויים צריכות להיות מאושרות במחלקה, והיא יכולה לדרוש שינויים בהצעת העבודה לתיקון הליקויים ואף לדחותה.

בדיקות תקופתיות יזומות

בהונג קונג יש תוכנית מחייבת לבדיקת מבנים בני 30 שנים ומעלה (MBIS – Mandatory Building Inspection Scheme), למעט מבני מגורים של עד 3 קומות. בכל שנה קובעת "מחלקת בניינים" אילו בניינים ייבדקו באותה שנה[51]. בעלי הבניינים אשר נקבע לגביהם כי ייבדקו, נדרשים למנות פקח רשום[52] לביצוע הבדיקה ולפיקוח על עבודות התיקון הנחוצות לחלקים המשותפים ולקירות החיצוניים בהתאם לזמנים שקבעה המחלקה. במקרה הצורך נדרש להתקשר גם עם קבלן רשום.

באנגלייה, מלבד פעולות תגובתיות של הרשות המקומית כפי שפורטו לעיל, למזכיר המדינה סמכות להוציא הוראות לרשויות המקומיות שעליהן לציית להן. כך לדוגמה, הממשלה רשאית להורות לרשויות לבצע בדיקות בגין סכנות מסוימות ולהודיע למזכיר המדינה על כל פעולה שזוהתה כנדרשת בעקבות הבדיקה. כמו כן, הרשות המקומית יכולה להחליט לבדוק כל מקום מגורים כדי לקבוע אם יש מפגעים על פי שתי דרגות חומרה שהיא קבעה לכך.

על פי חוק הבנייה בלטבייה, מבני ציבור שבהם תפוסה של 100 איש ומעלה מחויבים לבצע בדיקה טכנית של הבניין לפחות אחת לעשר שנים. במדינה יש רשות האחראית לבדיקה ולפיקוח תפעולי של מבני ציבור, ושמה SCCB (State Construction Control Bureau). מפקח SCCB בודק את המבנה ויזואלית וכן בודק את תיעוד התחזוקה שלו, כולל את דוח הבדיקה הטכנית.

סנקציות ואכיפה

בכל המדינות שנסקרו, למעט לטבייה[53], אי-קיום הדרישה להסרת הסכנה מהמבנה עלול להביא להעמדת בעל הנכס לדין פלילי.

51 הבחירה במבנים שייבדקו בכל שנה מתבצעת באמצעות ייעוץ ל"מחלקת בניינים" בידי צוות מיון המורכב מנציגים ממוסדות מקצועיים, ארגונים לא ממשלתיים, מומחים בניהול נכסים, מועצות מחוזיות ומחלקות ממשלה רלוונטיות. במסגרת זו ננקטת גישה מבוססת סיכונים, תוך התחשבות בגיל המבנה, מצבו, ניהול אחזקת המבנה, סיכון פוטנציאלי לציבור ועוד. להרחבה ראו: https://www.bd.gov.hk/en/safety-inspection/mbis/learn-more-about-MBIS/index_mbis_overview_selection.html

52 פקח אשר רשום בפנקס המפקחים להרחבה ראו:
https://www.bd.gov.hk/en/safety-inspection/mbis/registered-inspectors-and-registered-contractors/index.html

53 אשר לאסטוניה, לא נמצא מידע בנוגע לסנקציה פלילית.

באנגלייה, באירלנד, בסקוטלנד, בהונג קונג, בלטבייה ובאסטוניה אפשר להטיל קנס כספי, ובהונג קונג אף אפשר להטיל קנס יומי בגין עבירה מתמשכת. באנגלייה, בעל המבנה עלול להיקנס בסכום של 5,000 לי"ש. סכום זה יכול לעלות ללא הגבלה אם בעל המבנה יועמד גם לדין פלילי. באנגלייה יש גם סמכויות אכיפה נרחבות לרשויות המקומיות כנגד משכירים של נכסים. באירלנד עומד הקנס על 2,500 אירו. בלטבייה אפשר להטיל על בעל המבנה קנס בגובה 70 – 1,400 אירו וכן להטיל בגין המבנה מס מקרקעין מוגדל.

בהונג קונג, אי-ציות לצו סטטוטורי דינו עונש מאסר מרבי של שנה וקנס בגובה 50,000 דולר הונג קונג. נוסף על כך, קנס יומי בגין עבירה מתמשכת בגובה 5,000 דולר הונג קונג ורישום הערה במרשם המקרקעין.

גביית עלות תיקוני המבנים שביצעו הרשויות המקומיות באנגלייה, בסקוטלנד ובאירלנד יכולה להיעשות באמצעות אכיפה אזרחית כנגד החייבים, וכמוצא אחרון עלולה להוביל להגשת כתב אישום כנגד בעל הנכס ואף לרכישת הנכס או השטח שלו בכפייה (בין שבהסכם עם הבעלים ובין שלא) – כנהוג באירלנד[54] – וכן להטלת עיקול על הנכס. בהונג קונג, רשאית רשות הבניינים לבצע עבודות הכרחיות במקרי חירום גם ללא הודעה מוקדמת לבעלים ולגבות את העלות מהבעלים. החלטת "מחלקת בניינים" בנוגע למקרי חירום היא סופית ומחייבת.

בשל העובדה שגביית ההוצאות בגין התיקונים שביצעו הרשויות המקומיות יכולה להימשך שנים רבות, רשויות רבות באנגלייה ובסקוטלנד מצרות מאוד את צעדיהן בנקיטת צעדים אקטיביים להסרת הסכנות מהנכס, והן תוחמות זאת למטלות ההכרחיות והמיידיות בלבד, למשל גידור הנכס במטרה לשמור על המרחב הציבורי.

באוסטרליה, אחד ההסדרים המרכזיים בשוק הדיור נקרא Strata Scheme, ולפיו בבניינים מרובי דירות מנהלים הדיירים את הרכוש המשותף דרך תאגיד בעלים (Owner's Corporation). כאשר תאגיד הבעלים או הבעלים עצמם מגלים פגמים ברכוש המשותף, מוטלת עליהם חובה סטטוטורית לתקן ולשמור על ערך הבניין ועל אורחיו. במקרה של תקלה, תאגיד הבעלים והבעלים עלולים להימצא אחראים. חובת תאגידי הבעלים והבעלים לתיקון ליקויי רכוש משותפים ניתנת לאכיפה על ידי בתי המשפט.

סיוע בהסרת הסכנה

סיוע כספי או דיור חלופי: באנגלייה ובהונג קונג מעניקה המדינה לדיירים תמיכה לביצוע עבודות להסרת סכנה ממבנים באמצעות הלוואות ואף מענקים לאוכלוסייה ראויה לקידום.

באנגלייה כל רשות מקומית צריכה לקבוע מדיניות בנושא עזרה בשיפור או חידוש דיור, אשר מפרטת את סוגי הסיוע שהיא מציעה. לרשות המקומית סמכות להציע לתושביה סוגים שונים של סיוע לשיפור תנאי חייהם בכל הנוגע לדיור באמצעות: מענקים; הלוואות; בדיקות ללא עלות

54 עליה לפרסם את כל פרטי הרכישה המוצעת בעיתון המקומי, לשלוח הודעה לבעלים ולמסור מידע על האופן שבו ניתן להתנגד לרכישה. במקרה שבו רכשה הרשות את הקרקע (למרות התנגדויות שהוגשו לה ושהיא טיפלה בהן), בעל הנכס זכאי להגיש בקשה לפיצוי. ראו: Local Government (Sanitary Services) Act, 1964 http://www.irishstatutebook.ie/eli/1964/act/29/enacted/en/html

או בעלות נמוכה; ייעוץ לגבי תיקונים; סיוע מסוכנויות לשיפוץ הבית; תמיכה ברכישת בית ומעבר מקום מגורים. עזרת הרשות בשיפור תנאי הדיור יכולה אף לכלול סיוע בשיפוץ קרוואן או סירה כל עוד הם משמשים למגורים. לאוכלוסייה ראויה לקידום יש מענקים ייעודיים שיכולים להגיע ל-30,000 ליש"ט באנגלייה ול-36,000 ליש"ט בוויילס[55].

כמו כן יש באנגלייה סוכנויות לשיפוץ הבית בשם HIA (Home Improvement Agencies) – ארגונים ללא מטרות רווח המנוהלים על ידי אגודות דיור, רשויות מקומיות וארגוני צדקה. אלו יכולות לסייע לבעלי בתים או לשוכרים ראויים לקידום – קשישים, נכים או בעלי הכנסה נמוכה – לתקן, לתחזק או להתאים את ביתם באמצעות ביצוע התיקונים, סיוע במימון התיקונים, ייעוץ ועוד. במקרים שבהם יש צורך בהלוואה לצורך ביצוע שיפוצים בנכס, אפשר בחלק מן המקרים, עבור שיפוצים מוגדרים, לקבל הלוואה ממשלתית לסיוע בתשלומי ריבית – תמיכה בריבית משכנתא – SMI (Support for Mortgage Interest).

באירלנד הרשות המקומית יכולה לספק דיור חלופי או מימון לדיירים שאולצו לעזוב את ביתם.

בהונג קונג תושבים פרטיים רשאים להגיש בקשה להלוואה מהמדינה (עד לגובה של מיליון דולר הונג קונג) לצורך ביצוע עבודות תחזוקה שונות הקשורות לבטיחות המבנה (בין שהמבנה מיועד למגורים ובין שהוא מיועד למסחר). תחת קריטריונים שונים ההלוואות הן ללא ריבית. נוסף על כך, הממשלה מסייעת לבעלי בתים נזקקים (קשישים, בעלי מוגבלויות ועוד) באמצעות תוכניות מענק לעבודות בטיחות המבנה עד לגובה של 80,000 דולר הונג קונג לדירה.

בלטבייה הרשויות יכולות להחליט על בנייה מחדש או על הריסה של מבנים מסוכנים. עבודות כאלה ימומנו מתקציב הרשות, מהלוואה מהמדינה או במסגרת תוכניות של האיחוד האירופי. תמיכת המדינה בנכסים פרטיים מוגבלת, אך יש כמה תוכניות תמיכה, כגון מענקים ומימון משותף לשיפור בטיחות הבנייה או יעילות האנרגיה. במקרי חירום ובמצבים שבהם לא ניתן להשתמש עוד במבנים, הרשויות המקומיות יכולות לספק תמיכה נוספת מהתקציב החברתי שלהן. תמיכה זו יכולה לכלול סיוע במציאת דירה חדשה או מענק כספי.

בתקציב הממשלתי של אסטוניה יש אפשרות לסיוע מוגבל בהריסת מבנים עבור רשויות מקומיות, יזמים ומגזר שלישי. כמו כן, בעלי בניינים רשאים בנסיבות מסוימות לפנות לרשויות המקומיות בבקשה לתמיכה גם בהריסת בניינים שהושבתו. במקרה של בעלי בתים מעוטי יכולת, הרשויות המקומיות מטפלות לעיתים במפגעים על חשבונן ובלי לגבות את העלויות (למשל על ידי התקנת שלטי אזהרה, אטימה וביצוע תיקונים פשוטים).

הנגשת מידע: ממשלת הונג קונג מפעילה מערך ענף של חקיקה, הסברה, סיוע וייעוץ בתחומי בתים משותפים בכלל ותחזוקתם בפרט. לשם כך מחזיקה הממשלה אתר מרשתת ידידותי במיוחד למשתמש, אשר מפרט את המפגעים האפשריים, את אופן הטיפול בהם ואת בעלי המקצוע המוסמכים לטפל בכל מפגע. נוסף על כך, יש מערכת בקרה על עבודות שיפוץ שנועדה להקל על בעלי מבנים ועל דיירים בביצוע עבודות בנייה בהיקפים קטנים בצורה בטוחה וחוקית באמצעות דרישות פשוטות. המערכת נמצאת באתר של "מחלקת בניינים" ומסווגת את העבודות לשלוש רמות על פי טיבן, היקפן, מורכבותן והסיכון לבטיחות שהן מהוות. עבור כל רמה מוגדר איזה בעל מקצוע יכול לבצע את העבודות; כמה זמן לפני תחילת העבודות יש להגיש את המסמכים הנדרשים; בתום כמה זמן מביצוע העבודות יש להגיש את מסמכי הביצוע. באתר

55 זאת מלבד הסיוע הכספי של הרשות המקומית בשיפוצים, אותו כל תושבי הרשות יכולים לבקש.

מוצגות דוגמאות לליקויים נפוצים בבטיחות בניינים וכן פירוט נרחב של כ-200 סוגי עבודות אפשריות תחת מערכת הבקרה האמורה, כולל תצלומים ומידות. כן יש באתר מנוע לחיפוש אנשי מקצוע על פי סוג העבודה שהוגדרה.

באנגלייה הרשות המקומית יכולה להחזיק ברשימת אדריכלים, מודדים ובונים מקומיים המתמחים בעבודות שיפוץ. התושבים יכולים להיעזר ברשימה זו בעת בחירת איש המקצוע לביצוע העבודות בנכס שלהם.

סמכות הרשות המקומית לטיפול במבנים מסוכנים

האחריות למצב המבנה מוטלת על בעלי המבנה[56], ואילו לרשות המקומית נתונה בחקיקה הסמכות "לצוות כי ייהרסו בניינים מסוכנים". סמכות זו של הרשות המקומית קבועה בחקיקה כחלק ממארג סמכויות שניתנו לעיריות ולמועצות המקומיות בפקודת העיריות ובצו המועצות המקומיות, בהתאמה. הוראה זו אינה מפרטת את האופן שבו על הרשות המקומית להפעיל את סמכותה בנושאים אלו ואחרים: באילו מצבים ייחשב מבנה למסוכן; הפעולות שעל הרשות המקומית לנקוט לאיתור מבנים מסוכנים ולטיפול בהם לאחר שמצאה כי מבנה מסוים הוא מסוכן; אילו צעדים עליה לנקוט כדי לצמצם את הסיכון הנשקף ממבנים מסוכנים לציבור – נושאים שהרשות המקומית יכולה להסדיר בחוקי עזר ובנהלים.

חוקי עזר לטיפול במבנים מסוכנים

כאמור, בסמכות מועצת הרשות המקומית להתקין חוקי עזר כדי לסייע לה למלא את תפקידה. כך למשל, באפשרותה להתקין חוק עזר שבו ייקבעו ההוראות להפעלת סמכותה בתחום המבנים המסוכנים, בין היתר בנושאים אלו: קביעת החובה להכנת תוכנית לאיתור מבנים מסוכנים בתחומה; קביעת אמות מידה להכרזה על מבנה מסוכן ופירוט הגורם המוסמך מטעם הרשות להכריז על מבנה כזה; הסמכה להטיל חיוב כספי או לחייב ביצוע פעולות מסוימות ולהימנע מביצוע פעולות אחרות; אכיפת חיובים אלו על בעלי נכסים או על המחזיקים בהם באמצעות פקחים; קביעת אמצעים שבהם תוכל הרשות המקומית לסייע לבעלים או למחזיקים של מבנים מסוכנים.

56 משרד הבינוי והשיכון מנהל את נכסי הדיור שבבעלות המדינה ומפקח על החברות המאכלסות אותן, ובכלל זה אחראי לתחזוקת הדירות. ראו: מבקר המדינה, **דוח שנתי 72ג** (2022), פרק "תחזוקת דירות עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ".

חוק עזר לדוגמה בנושא מבנים מסוכנים

בסמכותו[57] של שר הפנים לפרסם ברשומות חוק עזר לדוגמה, ואותו רשאית מועצת הרשות המקומית לפרסם עם שינויים או בלעדיהם, כפי שתמצא לנכון. בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה משנת 2003[58] נכתב כך: "באימוץ חוקי עזר לדוגמה יש תועלת מבחינות אחדות, ובכלל זה מבחינת החיסכון במשאבים, האיכות של חוק העזר והאחידות של ההסדר, ולפיכך רצוי לעודד אימוץ חוקי עזר לדוגמה, אלא אם כן קיימות נסיבות מיוחדות המונעות זאת".

בשנת 1972 פרסם משרד הפנים חוק עזר לדוגמה לעיריות (הריסת מבנים מסוכנים), התשל"ב-1972 (להלן – חוק עזר לדוגמה לעיריות), וחוק עזר לדוגמה למועצות מקומיות (הריסת מבנים מסוכנים), התשל"ב-1972 (להלן – חוק עזר לדוגמה למועצות מקומיות). חוקי העזר קובעים כי בעל בניין חייב להחזיק אותו במצב המבטיח את שלום המחזיקים בו ואת שלום הציבור, וכי ראש הרשות המקומית מוסמך להורות למהנדס לערוך בדיקה לאחר קבלת הודעה על בניין שעלול לסכן את שלום המחזיקים בו או את הציבור ולהעביר דוח לראש הרשות המקומית בתוך 24 שעות ממועד עריכת הבדיקה. לאחר עיון בדוח, מוסמך ראש הרשות המקומית – אם סבר שהבניין מסכן את המחזיקים בו או את הציבור – להורות לבעל הבניין לבצע עבודות בתקופה שייקבע. הרשות המקומית מוסמכת לבצע את העבודות בעצמה ולגבות תשלום מבעל הבניין אם הוא לא ביצע את הדרוש. אם מדובר בסכנה מיידית, הרשות המקומית מוסמכת לעשות את העבודות הדרושות להריסתו של הבניין לאחר אישורו של הממונה על המחוז מטעם משרד הפנים.

נמצא כי יש הבדלים בין חוקי העזר לדוגמה לעיריות ולמועצות המקומיות. כך, כאשר מדובר בסכנה מיידית, מוסמכת העירייה לבצע בין היתר עבודות לסגירת הבניין, ואילו למועצה מקומית לא נקבעה סמכות דומה; חוק העזר לעיריות מגדיר "בעל מבנה" גם כשוכר לתקופה העולה על חמש שנים, ואילו חוק העזר למועצות אינו קובע הוראה דומה. להבדלים אלו בין חוקי העזר לדוגמה, שיש בהם כדי להשליך על הטיפול במבנים מסוכנים, לא נמצאו נימוקים.

עוד נמצא כי חוקי העזר לדוגמה שפרסם משרד הפנים לפני כחמישים שנה קובעים הוראות כלליות ואינם מפרטים בין היתר בנושאים אלו: האם ובאילו היקפים ותדירות נדרשת רשות מקומית לערוך סקר יזום לאיתור מבנים מסוכנים; אמות המידה לקביעה כי מבנה הוא מסוכן; פרק הזמן הנדרש לבדיקה של מבנה מרגע ההודעה על חשש לקיום מבנה מסוכן; פרסום מידע על היותו של מבנה מסוכן; פרק הזמן שבו נדרש בעל מבנה לבצע את העבודות הנדרשות להסרת הסכנה; אמצעי הזהירות שנדרשת הרשות המקומית לנקוט כשיש חשש למבנה מסוכן; הוראות לפינוי דיירים ממבנה מסוכן.

57 סעיף 262 לפקודת העיריות וסעיף 25א לפקודת המועצות המקומיות.

58 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, "חקיקת-משנה: נוהל והנחיות" (נובמבר 1985). ההנחיות עודכנו בנובמבר 2003, עמ' 55.

בשנת 2016 קבע מבקר המדינה בדוח ביקורת בנושא חקיקת חוקי עזר (להלן – דוח ביקורת בנושא חוקי עזר)[59] כך: "בשני דוחות קודמים[60] כבר העיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים על התיישנותם של חוקי העזר לדוגמה ועל אי-עדכונם. משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2003 כי יעדכן את חוקי העזר לדוגמה שפרסם". באותו דוח המליץ משרד מבקר המדינה למשרד הפנים לבחון מדי פעם בפעם את הצורך בחקיקת חוקי עזר לדוגמה חדשים או בעדכונם של חוקי עזר ישנים. בדוח משנת 2016 מסר משרד הפנים כי נוכח השינויים שחלו במשך השנים, הוא מעדיף חלופה אחרת לצורך מתן מענה הולם לצורכי הרשויות המקומיות, וזאת באמצעות הכנת נוסחים של חוקי עזר מומלצים[61].

נמצא כי משרד הפנים לא עדכן משנת 1972 את חוק העזר בנושא מבנים מסוכנים ולא פרסם חוק עזר חדש מומלץ בנושא זה לשימוש הרשויות המקומיות[62]. זאת אף שבעקבות פרסומם של שלושה דוחות של משרד מבקר המדינה בנושא מסר משרד הפנים בשנת 2016 כי יפעל לפרסום נוסחים מומלצים.

הלשכה המשפטית של משרד הפנים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 (להלן – תשובת הלשכה המשפטית במשרד הפנים) כי משרד הפנים אינו נדרש לפרסם חוק עזר בנושא מבנים מסוכנים לשימוש הרשויות, אלא כל רשות מקומית אחראית לבחון את הנושא ולחוקק חוק עזר המתאים לצרכיה. סוגיית הכנתם של חוקי עזר לדוגמה או חוקי עזר מומלצים נוגעת למדיניות ונמצאת בסמכותו של משרד הפנים. לאחר בחינת הדברים בשנים האחרונות ובשים לב לצרכים העדכניים ולשינויים שחלו במשך השנים במערך חקיקת חוקי העזר על ידי הרשות המקומית, הוחלט במשרד הפנים כי אין מקום לפעול דווקא לעדכון חוקי עזר לדוגמה, לא כל שכן לפרסום חוקי עזר לדוגמה. מפעם לפעם המשרד בוחן את היתכנות קידום הליך העבודה בעניינם של נוסחים מומלצים לחוקי עזר ואת ההצדקה לקיומם, הכול בהתאם לשיקול דעתו של המשרד. נכון לציין כי אכן מדובר במדיניות המשתנה מפעם לפעם בהתאם לצרכים, ואם יתעורר צורך בהיקף מהותי בהתקנת חוקי עזר מעין אלו על ידי הרשויות המקומיות יבחן משרד הפנים את שינוי סדרי העדיפויות לעניין קידום נוסח חוקי עזר מומלצים בתחום האמור.

בדוח הביקורת בנושא חוקי עזר משנת 2016 נמצא כי למרות האחריות המוטלת על הרשויות לטיפול במבנים מסוכנים בתחומן, מבנים העלולים לסכן חיי אדם, העלו ממצאי הביקורת כי 62 רשויות לא אימצו את חוק העזר לדוגמה בעניין הריסת מבנים מסוכנים. עוד נמצא כי משרד הפנים לא המליץ להן להתקין חוק עזר בנושא זה.

59 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016**, "חקיקת חוקי עזר של רשויות מקומיות", עמ' 528.

60 מבקר המדינה, **דוח שנתי 53ב** (2003), "חוקי עזר", עמ' 685; **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2006** (2007), "יחסי גומלין בין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים", בתת-הפרק "חוקי עזר" עמ' 60 - 71.

61 שלא כמו חוקי עזר לדוגמה, המאומצים כפי שהם על ידי הרשות המקומית.

62 ראו: דוח "חקיקת חוקי עזר של רשויות מקומיות - ביקורת מעקב", שמפורסם עם דוח זה.

בביקורת זו נמצא כי מתוך 257 רשויות מקומיות, ל-208 רשויות[63] (כ-81%) יש חוק עזר בנושא מבנים מסוכנים וכי ל-49 רשויות מקומיות אין חוק עזר בנושא. להלן פילוח המועדים שבהם חוקקו 208 הרשויות המקומיות את חוקי העזר בנושא מבנים מסוכנים.

לוח 5: **המועדים שבהם חוקקו הרשויות המקומיות חוקי עזר בנושא מבנים מסוכנים**

שנים	מספר הרשויות	שיעור הרשויות שפרסמו את חוק העזר בכל תקופה מתוך הרשויות שיש להן חוק עזר בנושא
1969 - 1958	76	37%
1989 - 1970	32	15%
2009 - 1990	70	34%
6/2021 - 2010	30	14%

על פי נתוני אתר המרשתת של משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי מתוך 208 הרשויות המקומיות שיש להן חוק עזר בנושא מבנים מסוכנים, כ-14% מהן חוקקו את חוק העזר ב-11 השנים האחרונות. נתון זה מעיד על כך שלמרבית הרשויות המקומיות הללו (86%) חוקי עזר ישנים ולא עדכניים בנושא מבנים מסוכנים.

מומלץ כי כלל הרשויות המקומיות יפעלו להתקין ולעדכן חוקי העזר שלהם בנושא מבנים מסוכנים, לנוכח החשיבות הרבה הנודעת להפעלת סמכותן בטיפול במבנים העלולים לסכן את תושביהן ואת הציבור. צורך זה מתחדד לנוכח הסיכון הניכר ממבנים מסוכנים שיש במדינה, וכן לנוכח האירועים שקרו במהלך 2021, שבהם היה צורך מיידי בפעולה לטיפול במבנים כאלה.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 (להלן – תשובת משרד הפנים) כי הוא אינו המאסדר המקצועי בתחום המבנים המסוכנים, והנושא אינו בתחום אחריותו וסמכותו. הטיפול במבנים מסוכנים הוא בעל משמעות במישור הלאומי, ולנוכח מסוכנות התופעה והחשש ההולך וגובר מפני רעידות אדמה יש מקום לפעולה רוחבית שחוצה כמה משרדי ממשלה כדי לתת מענה שלם וקוהרנטי לטיפול בתופעה באמצעות איגום כוחות של כמה משרדי ממשלה.

עוד מסרה הלשכה המשפטית במשרד הפנים בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי אף שמשרד הפנים אינו אמון על נושא המבנים המסוכנים ואין לו סמכויות להנחות רשויות מקומיות בתחום, ראה מנכ"ל משרד הפנים לנכון לפנות בשנת 2021 לכל הרשויות המקומיות אשר לא התקינו חוק עזר בעניין מבנים מסוכנים וציין כי משרד הפנים מפנה את תשומת ליבן של הרשויות

63 הנתונים מאוקטובר 2021, מתוך אתר המרשתת של משרד הפנים: http://rashoyot.moin.gov.il/default.aspx?m=l

המקומיות לכך שעליהן לבחון את הצורך בחקיקת חוקי עזר לצורך הסדרת הנושא ומתן סמכות לרשויות המקומיות בתחום זה. במסגרת זו, וכדי לאפשר קידום מהיר של ההליך לרשות מקומית שתמצא לנכון לחוקק חוק עזר בתחום, הנחה המנכ"ל את גורמי המקצוע במשרד האמונים על הטיפול בחוקי עזר לסייע בהליכי הטיפול במשרד לקידום חוקי עזר אלו ולתת עדיפות לקידומם. סוגיית מיסוד מנגנונים נוספים הנדרשים לפעולת הרשויות המקומיות לטיפול בנושא המבנים המסוכנים היא סוגיית משנה, אשר צריכה להיקבע על סמך מדיניות כוללת אשר הצוות הבין-משרדי עשוי לגבש, ובהתאם לשינוי המצב המשפטי, לרבות בתחום האסדרה, אם יוחלט לעשות זאת.

משרד מבקר המדינה מציין כי משרד הפנים, כמאסדר של השלטון המקומי, מופקד על גיבושה של מדיניות כוללת לפיתוחו של השלטון המקומי, להכוונתו ולפיקוח על תפקודו התקין, תוך שמירת האיזון עם עקרון האוטונומיה של השלטון המקומי. משרד הפנים כמאסדר משמש גורם שלטוני מרכזי שתפקידו לבחון את פעולות הרשויות המקומיות בראייה כוללנית, ממלכתית ושוויונית, למנוע כשלים בתפקודן ולפעול בשיתוף גורמי שלטון מרכזי נוספים בהתאם לנושאים הרלוונטיים.

מומלץ כי משרד הפנים ינקוט פעולות אלה: יבחן את הצורך בקידום חוק עזר מומלץ עדכני, היות שחוק העזר לדוגמה חוקק לפני כחמישים שנה, והיות שהוא כללי ונעדר פירוט לגבי סמכויות הרשות המקומית ואחריותה בכמה נושאים, בהם אמות המידה לקביעה כי מבנה הוא מסוכן, עריכת סקר יזום לאיתור מבנים מסוכנים, מועד קיום בדיקה למסוכנות מבנה, פרסום מידע בנושא, אמצעי זהירות בהם נדרשת הרשות המקומית לנקוט, הוראות לפינוי דיירים; יפעל מול הרשויות המקומיות לעדכון חוקי העזר בנושא מבנים מסוכנים; יפעל לכך שהרשויות המקומיות שטרם חוקקו חוק עזר בנושא יעשו כן; נוסף על כך מומלץ כי המשרד יבחן, בראי הסקירה הבין-לאומית, את האפשרות למיסוד ההוראות והמנגנונים הנוספים הנדרשים שיסייעו לרשויות המקומיות לטפל באופן המיטבי בנושא המבנים המסוכנים.

חוקי עזר בנושא מבנים מסוכנים ברשויות המקומיות המבוקרות

עיריות **באר שבע**, **בת ים**, **קריית ים ותל אביב-יפו** חוקקו חוקי עזר העוסקים במבנים מסוכנים כדלקמן: חוק עזר לבאר שבע (מבנים מסוכנים), התשמ"ג-1982 (להלן – חוק העזר לבאר שבע); חוק עזר לבת ים (מבנים מסוכנים), התשמ"ד- 1984 (להלן – חוק העזר לבת ים); חוק עזר לקריית ים (הריסת מבנים מסוכנים), התשכ"א-1961 (להלן – חוק העזר לקריית ים)[64]; חוק עזר לתל אביב-יפו (מבנים מסוכנים), התשס"ב-2001 (להלן – חוק העזר לתל אביב-יפו).

64 החוק נקרא "הריסת מבנים מסוכנים", אך הוא עוסק גם בטיפול במבנים מסוכנים.

נמצא כי חוקי העזר שחוקקו הרשויות המקומיות המבוקרות נבדלים הן מחוק העזר לדוגמה והן בינם לבין עצמם בנושאים אשר מן הראוי שההתייחסות אליהם תהיה אחידה בין הרשויות המקומיות. להלן פירוט:

1. **דרגות סכנה:** חוקי העזר לדוגמה, וכן חוקי העזר של **בת ים, קריית ים ובאר שבע**, קובעים שתי דרגות סכנה: (א) "בניין מהווה סכנה למחזיקים או לציבור" בקריית ים, או "בניין העלול לסכן את המחזיקים, את הציבור או את הנכסים הסמוכים" בבאר שבע ובבת ים – לגביו מוסמכת העירייה להורות לבעלי המבנה לבצע עבודות, ואם הם לא עושים כן, היא מוסמכת לבצען בעצמה ולחייב את הבעלים; (ב) בניין שיש בו "סכנה מיידית" – שאותו מוסמכת העירייה להרוס לפי חוק העזר לדוגמה וחוק העזר של עיריית **קריית ים**, וכן היא מוסמכת לסגור, לפנות ולהרוס אותו לפי חוק העזר של עיריות **באר שבע ובת ים.** כמו כן, חוקי העזר של עיריות **באר שבע ובת ים** מגדירים דרגת סיכון נוספת: "סכנה של התמוטטות מיידית", שבהתקיימה ניתן לצוות לסגור את הבניין, לפנותו או להורסו באופן מיידי.

   חוק העזר של עיריית **תל אביב-יפו** מגדיר שלוש דרגות סיכון, כאשר לכל דרגת סיכון נקבעו סמכויות שונות: (א) "בניין העלול לסכן את המחזיקים, את הציבור או את הנכסים הסמוכים"; (ב) "סכנה ממשית" – בגינה העירייה מוסמכת להרוס או לאטום את הבניין, לאחר משלוח הודעה בכתב ומתן אפשרות להשיג עליה בתוך עשרה ימים; (ג) "סכנה מיידית" – בגינה מוסמכת העירייה להוציא צו סגירה מיידי ולצוות על פינויו או על הריסתו המיידית או על ביצוע עבודה להסרת הסכנה המיידית.

2. **הגורם המוסמך בהתקיים סכנה מיידית:** חוק העזר לדוגמה לעיריות וחוק העזר של **קריית ים** קובעים כי אם מדובר בסכנה מיידית, נדרש אישור של ראש העירייה והממונה על המחוז לצורך הריסת הבניין מבלי שניתנת לבעל המבנה הזכות להשיג על כך. לעומת זאת, חוק העזר של עיריית **בת ים** קובע כי נדרש אישור ראש העירייה או הממונה על המחוז, וחוק העזר של עיריית **באר שבע** קובע כי נדרש אישור ראש העירייה או המהנדס[65]. חוקי העזר של עיריות **באר שבע ובת ים** מקנים לבעל הבניין אפשרות להשיג על כך בתוך שבוע. חוק העזר של עיריית **תל אביב-יפו** קובע לגבי "סכנה ממשית" ו"סכנה מיידית" כי ראש העיר מוסמך להרוס בניין או לפנותו ללא צורך באישור הממונה על המחוז, אולם במקרה של "סכנה ממשית" הוא מקנה לבעל הבניין אפשרות להשיג על כך בתוך עשרה ימים ואינו מקנה זכות השגה במקרה של "סכנה מיידית".

3. **עבודה הגורמת סכנה למבנה:** חוק העזר לדוגמה לעיריות אינו מתייחס לעבודה הגורמת סכנה למבנה, וכך גם חוק העזר ל**קריית ים**, ואילו חוקי העזר של עיריות **באר שבע**, **בת ים ותל אביב-יפו** מסמיכים את ראש העירייה להורות על הפסקת עבודה הגורמת סכנה, או לנקוט אמצעים להסרת הסכנה, ומסמיך את מהנדס העירייה לעשות זאת בפרק זמן של 48 שעות.

4. **סמכויות רשות הכבאות:** חוק העזר לדוגמה לעיריות, וכן חוקי העזר של **בת ים**, **קריית ים** ו**תל אביב-יפו**, אינם מתייחסים לרשות הכבאות, ואילו חוק העזר של עיריית **באר שבע** מסמיך את ראש העירייה לדרוש מבעלי בניין לבצע בו עבודת או לנקוט אמצעי זהירות

65 למעט אם מדובר בסכנה להתמוטטות מיידית.

בהסתמך על דוח של רשות הכבאות, וכן מסמיך את רשות הכבאות לדרוש בדיקה נוספת של בניין בידי גורם חיצוני לאחר בדיקה של מהנדס.

לעניין זה, הרשות הארצית לכבאות והצלה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי היא מייחסת חשיבות רבה להסדרת אופן הפעלת סמכויות הרשות המקומית מכוחם של חוקי עזר, הן בתחום הנדון והן בתחומי בטיחות האש, בערים וביישובים. עוד מסרה כי החל משנת 2013, בעקבות הקמתה כגוף מבצעי ממלכתי בשירות המדינה, סמכותה נקבעת בהתאם להוראות חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012, ולחוקים נוספים. אשר על כן, אין צורך במתן סמכויות לרשות הכבאות במסגרת חוקי העזר, ואף ספק אם ניתן לעשות זאת מהבחינה המשפטית. יתר על כן, הרשות המקומית רשאית, ובמקרים מסוימים אף חייבת, להסתמך על ביקורות של רשות הכבאות במקום, ללא קשר לחוק עזר כזה או אחר.

5. **פרק זמן לעריכת בדיקה במבנה:** חוק העזר לדוגמה לעיריות קובע כי ראש העירייה מוסמך להורות למהנדס לערוך בדיקה לאחר קבלת הודעה על בניין שעלול לסכן את שלום המחזיקים בו או את הציבור, ולהעביר דוח לראש העירייה או המועצה בתוך 24 שעות ממועד עריכת הבדיקה. כך גם בחוקי העזר של **בת ים**, **קריית ים** ו**תל אביב-יפו**. לעומת זאת, חוק העזר של **באר שבע** אינו מגדיר את פרק הזמן שבו ייתן את חוות דעתו המהנדס שערך את הבדיקה לאחר שנתבקש.

6. **הגדרת בעל מבנה:** להגדרת מבנה כמסוכן תתכנה השלכות מהותיות על בעלי הבתים ועל המתגוררים בהם, החל מחובת תיקון הליקוי על ידי בעל הנכס, ועד לאפשרות שבה יידרש פינוי המבנה מדייריו. מורכבות זו אף גדלה לנוכח העובדה כי אין הגדרה אחידה בחוקי העזר למונח "בעל מבנה" החב בחובה האמורה. חוק העזר לדוגמה לעיריות אינו מגדיר את "נציגות הבית המשותף" כבעל מבנה, ואילו חוקי העזר של עיריות **באר שבע**, **בת ים ותל אביב-יפו** מגדירים כבעל מבנה גם את "נציגות הבית המשותף". חוק העזר לדוגמה לעיריות מגדיר כבעל מבנה גם שוכר לתקופה של מעל חמש שנים, ואילו חוקי העזר של עיריות **באר שבע ובת ים** מגדירים כבעל מבנה גם "שוכר"; חוק העזר של עיריית **תל אביב-יפו** מגדיר כבעל מבנה גם מחזיק בדירה מעל שלוש שנים; חוק העזר של **קריית ים** כלל אינו מגדיר "שוכר", "מחזיק" או "נציגות הבית המשותף" כבעלי מבנה.

7. **מסירת הודעה:** חוק העזר לדוגמה לעיריות קובע כי מסירת הודעה תהיה כדין אם פורסמה בשני עיתונים נפוצים בתחום העירייה, ואילו חוק העזר של עיריית **תל אביב-יפו** קובע כי מסירת הודעה תהיה כדין גם אם פורסמה בעיתון אחד הנפוץ בתחום העירייה.

חוק העזר לדוגמה לעיריות אינו מתייחס למסירת הודעה למספר בעלי דירות או למספר מחזיקים, ואילו חוק העזר של עיריית **באר שבע** קובע כי מסירת הודעה בנושא חיוב בביצוע עבודות להסרת הסכנה, רק למחזיק בדירה מתוך מספר מחזיקים או רק לבעל דירה מתוך מספר בעלי דירה, תחייב את כל המחזיקים והבעלים בדירה ביחד ולחוד.

8. **חבר בני אדם:** חוק העזר לדוגמה לעיריות אינו מתייחס ל"חבר בני אדם", ואילו חוקי העזר של עיריות **באר שבע ותל אביב-יפו** קובעים את אחריותו של נושא משרה בחבר בני אדם לגבי עבירה שבוצעה בידי חבר בני אדם. בנוסף, חוק העזר של עיריית באר שבע קובע את אחריותו של עובד מעובדיו של חבר בני אדם; חוק העזר של עיריית **בת ים** קובע את

אחריותם של מנהל פעיל, שותף ועובד מנהלי בכיר בחבר בני אדם לגבי עבירה שבוצעה בידי חבר בני אדם.

9. **אישור מהנדס כראיה לכאורה:** חוק העזר לדוגמה לעיריות קובע כי אישור המהנדס בדבר סכום הוצאה שהוציאה העירייה לביצוע עבודות *ישמש* ראיה לכאורה, אולם אין הוראה כאמור בחוק העזר של עיריית **קריית ים**.

10. **גביית אגרה:** חוק העזר לדוגמה לעיריות אינו מתייחס לגביית אגרה בעבור ביצוע בדיקת מהנדס, וכך גם חוק העזר של **קריית ים ובת ים**. לעומת זאת, חוק העזר של עיריות **באר שבע ותל אביב-יפו** מסמיך אותן לגבות אגרה על בדיקת מהנדס מהמבקש לבצעה.

מהאמור לעיל עולה כי יש פערים בהגדרות בסיסיות בין חוקי העזר של הרשויות המקומיות המבוקרות, ובינם לבין חוק העזר לדוגמה, כדוגמת דירוג הסכנה הנובעת מהמבנה, משך זמן מרבי לבדיקת מבנה מסוכן או הגדרת "בעל מבנה מסוכן".

היעדר אחידות בהסדרי הטיפול במבנים מסוכנים שנקבעו בחוקי העזר מעיד על הפערים בין הרשויות המקומיות לגבי אופן טיפולן במבנים מסוכנים. יתרה מזאת, מן ההשוואה עולה כי בשל שונות ההגדרות בחוקי העזר השונים, יש פערים בין הזכויות והחובות החלות על מחזיקים או בעלים של מבנים מסוכנים הנובעים מהיותם תושבי רשויות מקומיות שונות, וזאת ללא נימוק הנראה לעין.

יצוין כי בדוח ביקורת משנת 1995, שבו נבחנו חוקי עזר שהותקנו ב-50 עיריות בנושא מבנים מסוכנים, נמצאו פערים וחוסר אחידות בין חוקי העזר, הן לעניין הגדרת בעל המבנה והן בקביעת דרגות הסכנה שמהן נגזר אופן הטיפול במבנה שהוגדר מסוכן. אחת ממסקנות הדוח הייתה כי לעניין חוקי העזר, מן הראוי שמשרד הפנים והעיריות יבחנו את חוקי העזר בנושא מבנים מסוכנים ואת הצרכים של העיריות בנושא זה ויעשו למען האחדת חוקי העזר ועדכונם[66].

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריות באר שבע, בת ים, קריית ים ותל אביב-יפו לבחון הפערים המפורטים בחוקי העזר שלהם ולשקול לעדכנם.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 (להלן – תשובת עיריית באר שבע) כי תבחן את התאמת חוק העזר והגדרותיו.

עיריית **בת ים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 (להלן – תשובת עיריית בת ים) כי בדצמבר 2021, לאחר מועד סיום הביקורת, אישרה מועצת העירייה חוק עזר חדש, והוא פורסם ברשומות במרץ 2022. עוד נמסר כי החוק כולל תיקון של נושאים שלא הוסדרו בחוק העזר הקודם, ובהם שינוי בדרגות המסוכנות של מבנים מסוכנים ובדרכי הטיפול בהם וקביעת אגרה לבדיקת המבנים על ידי מהנדס.

66 מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (1995), "טיפול בעיריות במבנים מסוכנים שבתחומן", עמ' 25 - 26.

עיריית **קריית ים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 (להלן – תשובת עיריית קריית ים) כי החליטה לעדכן את חוק העזר שלה בנושא מבנים מסוכנים. היועץ המשפטי של העירייה עתיד להציג חוק עזר חדש, שיכלול את כלל הסמכויות והחובות של הרשות המקומית.

עיריית **תל אביב-יפו** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 (להלן – תשובת עיריית תל אביב-יפו) כי מועצת העירייה אישרה בשלהי נובמבר 2021 תיקון לחוק עזר מבנים מסוכנים, כדי לייעל את ההתמודדות עם סוגיית המבנים המסוכנים ואת מתן המענה לסוגיה ובכך אף לתת מענה לחלק לא מבוטל מהקשיים שהוצגו בביקורת. נכון למועד התשובה חוק העזר נמצא בבחינה של משרד הפנים.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי אילו המדינה הייתה סבורה שנכון לפעול באמצעות הסדרים ארציים – לא היה מקום להשאיר את החקיקה במסגרת חקיקת המשנה של הרשויות המקומיות. כך, השאיפה לאחידות משמעה מעבר מחקיקה במישור המקומי לחקיקה במישור הארצי. הלשכה המשפטית במשרד הפנים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי נקיטת פעולות להבטחת אחידות בחוקי העזר כפי שקבע המחוקק אינה בגדר סמכויותיו ותפקידיו של משרד הפנים, והדבר אינו עולה בקנה אחד עם התפיסה אשר עומדת בבסיס הסמכת הרשויות המקומיות להסדיר את העניינים המקומיים באמצעות חוקי עזר, ולפיה כל רשות מקומית מוסמכת ונדרשת לבחון את הסדרת הנושא, כשם שמכלול רחב של נושאים מוסדר, בהתאם לנתונים ולמאפיינים השונים של כל רשות.

מומלץ כי משרד הפנים יפעל להבטחת אחידות בין ההגדרות הבסיסיות וההסדר לטיפול במבנים מסוכנים, בשים לב לשונות שיכולה להתקיים בין רשויות מקומיות עם מאפיינים שונים. אחידות בהגדרות הבסיסיות לטיפול במבנים מסוכנים נועדה להבטיח שהרשויות המקומיות ינקטו את כלל הפעולות הנדרשות לטיפול במבנים מסוכנים ולהבטיח את הזכויות והחובות החלות על תושבי הרשויות המקומיות שבבעלותם או בהחזקתם מבנים מסוכנים.

קביעת נהלים בנושא הטיפול במבנים מסוכנים

לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה[67], הנחיות מינהליות (ובכלל זה נהלים) מכוונות לסייע למינהל הציבורי להחליט במהירות וביעילות בכל המקרים הנופלים במסגרת ההנחיות, ולהימנע במקרים דומים מהחלטות הסותרות זו את זו ואף את מטרת הארגון. מטרת הנהלים בארגון היא בין היתר להגדיר ולפרט את תהליכי הביצוע של פעולות שונות; להגדיר תיאום, אחידות, פישוט וייעול של דרכי הביצוע ולתת להן תוקף מחייב; לאפשר שליטה, פיקוח ובקרה על התהליכים ועל הפעולות השונות בארגון.

בביקורת עלה כי הטיפול במבנים מסוכנים על ידי הרשות המקומית הוא טיפול מורכב שנמשך לעיתים זמן רב, כפי שיתואר בהרחבה להלן, ומעורבים בו כמה גורמים בתוך הרשות, דבר שמחייב שיתוף פעולה יעיל ביניהם. כך לדוגמה, האחריות על קבלת פניות בנושא מבנים

67 סעיף 1 בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיה מס' 1.0002 (60.013), הנחיות מינהליות, יולי 2002.

מסוכנים יכולה להיות מוטלת על המוקד העירוני או על מחלקת מבנים מסוכנים, הכפופה למחלקת ההנדסה, או על שניהם; האחריות לבדיקה ולגידור של מבנים מסוכנים יכולה להיות מוטלת על מחלקת מבנים מסוכנים, על האגף לשיפור פני העיר או על מחלקת הפיקוח; האחריות לניהול הליכים משפטיים להסרת הסכנה מוטלת על התביעה העירונית; האחריות להסרת הסכנות במבני חינוך בבעלות עירונית מוטלת על אגף החינוך; האחריות להסרת הסכנות במבנים בבעלות או בשימוש עירוני יכולה להיות מוטלת על אגף נכסי העירייה או על התאגידים העירוניים; האחריות לניהול הפינוי והסיוע לדיירים יכולה להיות מוטלת על אגף הרווחה או על האגף לחירום וביטחון.

יצוין בעניין זה כי בדומה לחוק העזר לדוגמה, גם חוקי העזר של עיריות **באר שבע**, **בת ים**, **קריית ים** ו**תל אביב-יפו** קובעים הוראות כלליות ואינם מפרטים את אופן הטיפול הנדרש של העירייה במבנים מסוכנים.

מהאמור עולה כי כדי שהרשות המקומית תוכל לטפל באופן מיטבי במבנים מסוכנים, עליה לקבוע הוראות אשר יבטיחו טיפול בהיבטים העיקריים הנכללים בטיפול במבנים מסוכנים, החל משלב איתור המבנים ובדיקתם, וכלה בהתנהלות שמטרתה להבטיח טיפול במבנים מסוכנים, פינוי במקרים שבהם הדבר נדרש ומציאת דיור חליפי. לפיכך, על הרשות המקומית לקבוע הוראות בנושאים אלו: פעילות יזומה לאיתור מבנים מסוכנים; קליטת פניות בנושא מבנים מסוכנים, תיעודן ומעקב אחר הטיפול בהן; הגדרת קריטריונים לקביעת מסוכנות של מבנה על פי דרגות חומרה; בדיקה הנדסית של מבנה החשוד כמסוכן; שליחת הודעה לבעלי המבנה; הכרזה על מבנה כמסוכן ופרסום הכרזה זו; ביצוע מעקב אחר הטיפול במבנה והסרת הסכנות; נקיטת הליכים משפטיים כנגד בעלי המבנה; פינוי דיירים ומתן סיוע להם; הסרת הכרזה על מבנה מסוכן ופרסומה. בהוראות אלו, על הרשות המקומית לקבוע את תחומי האחריות והסמכות של כל אחד מהגורמים העוסקים בנושא מטעמה, את פרקי הזמן המוקצבים לכל שלב בטיפול ואת ההתנהלות במקרים חריגים.

נוהל מפורט לטיפול הרשות המקומית במבנים מסוכנים, שיעגן את הוראות הטיפול במבנים אלו – החל מהליך איתורם, בדיקתם, הכרזה עליהם כמסוכנים ועד להסרת הסכנה מהם – יבטיח כי הטיפול במבנים אלו מתבצע ביעילות מרבית. נוהל מעין זה גם יסייע במעקב אחר הטיפול במבנים המסוכנים ובכך אף יגביר את השקיפות בטיפול בהם. הצורך לקבוע נוהל מפורט מתחדד לנוכח ההוראות הכלליות הקבועות בפקודת העיריות ובחוקי העזר של הרשויות המקומיות.

מעיבוד תשובות הרשויות המקומיות לשאלון, עולה כי מתוך 40 רשויות, 17 (42.5%) קבעו נוהל לטיפול במבנים מסוכנים, ואילו 23 רשויות (57.5%) לא קבעו נוהל לטיפול במבנים מסוכנים.

נמצא כי מתוך ארבע העיריות שנבדקו לעומק – לעיריית קריית ים אין נוהל בנושא מבנים מסוכנים[68].

68 התכתבות עם מהנדס עיריית קריית ים מיום 23.8.21.

על עיריית קריית ים וכלל הרשויות המקומיות שאין להן נהלים בנושא מבנים מסוכנים לפעול לאישור נוהלי עבודה לטיפול במבנים מסוכנים, כדי שיוכלו לקדם טיפול מיטבי ויעיל במבנים מסוכנים בתחומן, ובכך לצמצם את הסכנה הנשקפת מהם לציבור.

עיריית **קריית ים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מהנדס העירייה יכין נוהל אשר יסדיר את דרכי הפעולה לטיפול במבנים מסוכנים, את התבחינים הנוגעים להכרזה על מבנה מסוכן וכן נושאים נוספים, זאת על פי ההסמכה בחוק העזר החדש שיתקבל לאחר אישורו על ידי מועצת העירייה ומשרד הפנים.

לעיריות **באר שבע**[69]**, בת ים**[70] **ותל אביב-יפו**[71] נהלים בנושא הטיפול במבנים מסוכנים מהשנים 2012, 2017 ו-2016, בהתאמה. הנהלים קבעו הוראות להסדרת הליכי הטיפול במבנים על פי דרגות מסוכנותם, הוראות להכרזה על המבנים כמסוכנים, פעולות מול בעלי המבנים והוראות להסדרת הסמכויות של הגורמים השונים שמטפלים בנושא מטעם העיריות, לרבות התיאום ביניהם. לעיריית **תל אביב-יפו** נוהל נוסף משנת 2016, והוא מפרט את אופן הביצוע הנדרש להריסת מבנים מסוכנים, לרבות התיאום בין מחלקות העירייה וגופים חיצוניים לביצוע ההריסה.

נמצא כי הנהלים של עיריות באר שבע ובת ים אינם קובעים פרק זמן מרבי לבדיקת מבנה שנתקבלה לגביו הודעה כי הוא עשוי להיות מסוכן; אינם קובעים פרק זמן מרבי לביצוע ביקורת חוזרת או מעקב לאחר משלוח הודעה לבעלי המבנה לתיקון הליקויים; אינם מגדירים את תהליך הבקרה והאישור הנדרשים להזמנות עבודה להסרת סכנה ממבנים מסוכנים המבוצעים על ידי גורמים מטעם העירייה.

עוד נמצא כי הנהלים של עיריות באר שבע, בת ים ותל אביב-יפו אינם מגדירים "מבנה מסוכן" באמצעות קריטריונים, לרבות הגדרת קריטריונים להבחנה בין רמות סכנה שונות; אינם קובעים חובה לפרסם באתר המרשתת העירוני את רשימת המבנים המסוכנים באופן שיאפשר גישה שוטפת לנתונים לכל המעוניין (ראו להלן); אינם קובעים פרק זמן מרבי למשלוח הודעה לבעלי המבנה ממועד בדיקת המבנה ולהעברת הטיפול בדרישה להסרת הליקויים למחלקה המשפטית; אינם מגדירים את אופן תיעוד הטיפול במבנה במערכות המחשוב העירוניות; אינם כוללים הנחיות המחייבות את גורמי הפיקוח והאכיפה העירוניים להתריע בפני היחידה למבנים מסוכנים על מבנה החשוד כמסוכן; אינם קובעים עבודת מטה סדורה באמצעות ישיבות ופגישות עבודה עיתיות, העברת מידע באופן שוטף וגיבוש מנגנוני קבלת החלטות באופן אשר משלב את כל אגפי הרשות המטפלים בנושא מבנים מסוכנים לצורך מעקב שיטתי אחר התקדמות הטיפול במבנים אלו.

69 נוהל מס B7.30.02 של עיריית באר שבע - "נוהל טיפול ופינוי מבנים מסוכנים ונטושים וביצוע עבודות" שנכנס לתוקף ב-10.5.12 (להלן - נוהל עיריית באר שבע).

70 נוהל 5.4.2.4.06 של עיריית בת ים - "בדיקה, הכרזה וטיפול במבנים מסוכנים" שנכנס לתוקף ב-1.6.17 (להלן - נוהל עיריית בת ים). כמו כן, לעיריית בת ים הוראות הנוגעות לפינוי דיירים ממבנה מסוכן במסגרת "פק"ל חירום לטיפול באירוע פינוי" מדצמבר 2021.

71 נוהל מס' 304 של עיריית תל אביב-יפו - "טיפול במבנים מסוכנים" שנכנס לתוקף ב-28.11.2016 (להלן - נוהל עיריית תל אביב-יפו).

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריות באר שבע, בת ים ותל אביב-יפו לפעול כדי לעדכן את נוהלי העבודה שלהן בנושא מבנים מסוכנים, ובמסגרת זו לבחון את שילובן של הוראות נוספות כדי לקדם טיפול מיטבי במבנים מסוכנים בתחומן, גם פעולות שהן מבצעות כדבר שבשגרה. היעדר הוראות מפורטות בנושאים רבים, כפי שעלה בביקורת, עלול לפגוע ביעילות הטיפול במבנים מסוכנים ובהסרת הסכנה מהם לציבור.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תבחן את עדכון הנוהל, ובין היתר את ההטמעה של פרקי זמן לבדיקת מבנה ושל קריטריונים לקביעת מסוכנות מבנה.

עיריית **בת ים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי במכרז שפרסמה בשנת 2021 למתן שירותים הנדסיים נקבעה דרישה לגבי שירות של "מתן חוות דעת הנדסית להכרזת מסוכנות מבנה", ובמסגרת זו קבעה את פרק הזמן המרבי להגעה לאתר הרלוונטי ממועד קבלת הפנייה בעירייה ולהגשת דוח הנדסי. עוד מסרה העירייה כי הנתונים על המבנים המסוכנים נרשמים במערכת ממוחשבת, וכי מתקיימות ישיבות עיתיות ותדירות לצורך הכרזה על מבנים מסוכנים או על הסרת ההכרזה. העירייה ציינה כי היא מקבלת את המלצת מבקר המדינה לחידוד הנהלים ולהרחבתם. לאחר כניסת חוק העזר החדש לתוקף ותיקון צו העיריות (עבירות קנס), התשל"א-1971 (ראו להלן), באופן שיאפשר לעירייה להטיל קנסות על מפרי הוראות החוק – העירייה תבצע שינוי כולל של הנוהל.

עיריית **תל אביב-יפו** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מטפלת באופן שוטף בנושאים אלה: הקריטריונים שלפיהם יוגדר מבנה כמסוכן לפי מידת הסכנה הכרוכה בו, פרסום המידע בנושא באתר המרשתת, קביעת מסגרת זמן למשלוח הודעות, תיעוד הטיפול במבנים מסוכנים ובכלל זה תיעוד עבודת המטה לטיפול בהם. עוד מסרה העירייה כי לנוכח עדכון חוק העזר הצפוי והשינויים שחלו בנושא משנת 2016, יש מקום לעדכן את הנוהל ולשלב בו הוראות נוספות, בהתאם לשיקול דעתה של העירייה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים להנחות את הרשויות המקומיות – אם באמצעות הפצת נוהל מומלץ לטיפול במבנים מסוכנים, ואם באמצעות שימוש באמצעים אחרים אשר יסייעו לרשויות המקומיות – להחיל נהלים כאמור בתחומן ולפעול כדי להגביר את האחידות בין הרשויות המקומיות בטיפולן בנושא המבנים המסוכנים.

דיוני מעקב ובקרה בנושא מבנים מסוכנים

אחד מאמצעי המעקב והבקרה של מועצת הרשות המקומית אחר טיפול הרשות במבנים מסוכנים, הוא עריכת דיונים סדורים ותקופתיים בנושא במליאת המועצה, בין היתר לבחינת יעילות הטיפול במבנים אלו ורמת שיתוף הפעולה בין המחלקות השונות העוסקות בנושא מטעם הרשות. גם דיונים של הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, לבחינת היקף תופעת המבנים המסוכנים שבמרחבי התכנון שלהן וסטטוס הטיפול במבנים אלו, יסייעו להן בבחינת ייזום או

אישור תוכניות בניין עיר, בייחוד תוכניות העוסקות בהתחדשות עירונית באזורים שבהם ריכוז גבוה של מבנים מסוכנים (ראו להלן בפרק העוסק בקידום תוכנית להתחדשות עירונית).

מעיבוד תשובות הרשויות המקומיות לשאלון, עולה כי מתוך 40 רשויות, רק בשתי רשויות (5%) נערך דיון במועצת הרשות בנושא מבנים מסוכנים. הדיון נערך לאחר אירוע קריסת הבניין בחולון. כמו כן עלה כי רק בוועדה מקומית אחת לתכנון ולבנייה נערך דיון בנושא מבנים מסוכנים.

נמצא כי עיריית באר שבע, וכן הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה באר שבע, בת ים, קריות ותל אביב-יפו, לא קיימו דיונים בנושא מבנים מסוכנים; מועצת עיריית קריית ים קיימה דיון יחיד בנושא מבנים מסוכנים בספטמבר 2021, כחמישה ימים לאחר אירוע קריסת הבניין בחולון; מועצת עיריית בת ים קיימה דיון בפברואר 2021, דיון שעסק בין היתר באישור תיקונים לחוק העזר העירוני בנושא מבנים מסוכנים; מועצת עיריית תל אביב-יפו קיימה בנובמבר 2021 דיון שעסק באישור חוק העזר העירוני בנושא מבנים מסוכנים.

עיריית **תל אביב-יפו** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי נושא מבנים מסוכנים הוא במהותו בעל אופי מקצועי מובהק. לפיכך הדיונים מתקיימים בדרגים המקצועיים.

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה קריות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי הדיונים בנושא מבנים מסוכנים מתקיימים ברשויות מקומיות בהתאם לחוקי עזר שחוקקו בתחומן.

הוועדה המקומית לתכנון ובנייה תל אביב-יפו מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 (להלן – תשובת הוועדה המקומית תל אביב-יפו) כי דיונים בנושא מבנים מסוכנים ראוי שיתקיימו במסגרת הדרג המקצועי.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריות באר שבע, בת ים, קריית ים ותל אביב-יפו ולכלל הרשויות המקומיות, וכן לוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, לערוך דיונים תקופתיים כדי לקדם את הטיפול בנושא המבנים המסוכנים בתחומן וכן כדי שיוכלו להסתייע בכך בבחינת הייזום או האישור של תכניות בניין עיר באזורים שבהם יש ריכוז גבוה של מבנים מסוכנים.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הנושא יועלה לדיון של הגורמים הרלוונטיים ויטופל בהתאם להמלצות המבקר.

עוד מומלץ כי משרד הפנים ינחה את הרשויות המקומיות לקיים דיון תקופתי בנושא המבנים המסוכנים בתחומי הרשות וכי מינהל התכנון ינחה את הוועדות המקומיות לערוך דיונים בנושא ויקבע מתכונת דיווח ובקרה על עריכת דיונים אלו.

יחידה ייעודית לטיפול במבנים מסוכנים

משרד הפנים קבע במסגרת "אוגדן תיאורי תפקידים" תפקיד של "מנהל יחידת מבנים מסוכנים", הכפוף למהנדס הרשות המקומית ובעל רישיון מהנדס בתחום ההנדסה האזרחית-מבנים. תפקיד זה כולל, בין היתר: "גיבוש, התווייה וביצוע מדיניות הרשות בתחום המבנים המסוכנים ושימור מבנים"; "ניהול פעולות פיקוח ואכיפת חוקי התכנון והבניה וטיפול במבנים מסוכנים ומבנים לשימור ברשות המקומית". הגדרת התפקיד עודכנה בספטמבר 2020.

נמצא כי משרד הפנים לא קבע הוראות המחייבות הקמת יחידה ייעודית לטיפול במבנים מסוכנים וכן הוראות לגבי תקן העובדים הנדרש לטיפול במבנים מסוכנים.

מעיבוד תשובות הרשויות המקומיות לשאלון, עולה כי מתוך 40 רשויות, 7 רשויות הקימו יחידה ייעודית לטיפול במבנים מסוכנים ו-24 רשויות לא הקימו יחידה ייעודית כזו. 9 הרשויות הנותרות לא הקימו יחידה ייעודית למבנים מסוכנים, אולם הקצו עובדים ייעודיים לטיפול בנושא.

יצוין כי בשבע מתוך תשע הרשויות שהקצו עובדים ייעודיים לנושא הוקצה עובד אחד; ברשות אחת הוקצו עובד ותקן של חצי עובד; ברשות אחת הוקצו שני עובדים.

לעיריית **באר שבע** מחלקת "איכות בנייה ומבנים מסוכנים", והיא חלק מאגף "רישוי ופיקוח על הבנייה", הכפוף למְנהל ההנדסה. המחלקה כוללת שלושה עובדים ביחידה: מנהל המחלקה שהוא מהנדס אזרחי, מפקחת שהיא הנדסאית בניין בהתמחות לקונסטרוקציית מבנים ומזכירת מחלקה. נוסף על כך, המחלקה מקבלת שירות משני יועצים שהם מהנדסים אזרחיים בתחום קונסטרוקציית מבנים.

לעיריית **בת ים** מחלקת "מבנים מסוכנים", הכפופה לאגף ההנדסה בעירייה. המחלקה כוללת אחראי ממונה – שהוא הנדסאי בניין – וכן הנדסאי ומזכירה. מעבר לכך, העירייה התקשרה עם שני מהנדסים בחוזה מסגרת ומפעילה אותם לפי הצורך.

לעיריית **קריית ים** אין יחידת מבנים מסוכנים. מהנדס העיר עורך בעצמו בדיקה אם מבנה מסוים הוא מסוכן על בסיס תלונה או אם הוא נתקל באקראי במבנה כזה. אם המהנדס חושד כי מבנה מסוים מסוכן, הוא מבקש ממהנדס קונסטרוקטור חיצוני שהתקשר עם העירייה לבדוק את הבניין ולהכין דוח בעניין.

לעיריית **תל אביב-יפו** יחידת "מבנים מסוכנים", והיא חלק מאגף "רישוי ופיקוח על הבנייה", הכפוף למהנדס העירייה. ביחידה מועסקים ארבעה מהנדסים ומרכזת מידע. היחידה אחראית לאיתור ולאבחון הנדסי של מבנה מסוכן; להוצאת הודעות וצווי הריסה; להעברת בקשות לקבלת מידע מיחידות עירוניות; להעברת מידע לאגף אגרות; להטלת דמי שירותים לצורך גביית הוצאות עבור מימון הריסת מבנה. צווי הריסה מבוצעים על ידי מחלקת מבצעים לשיפור הסביבה בעירייה.

בכדי להבטיח רמת טיפול מיטבית בנושא מבנים מסוכנים, מומלץ כי משרד הפנים ישקול להנחות את הרשויות המקומיות בעניין הקצאת יחידה לטיפול במבנים מסוכנים ותקן כוח האדם הנדרש למטרה זו.

הכשרת כוח האדם העוסק במבנים מסוכנים

במכתב מאוקטובר 2021 של איגוד המהנדסים לבנייה ולתשתיות[72] לח"כ לימור מגן-תלם, בעקבות אירוע קריסת הבניין בחולון (להלן – מכתב איגוד המהנדסים מאוקטובר 2021), נכתב כי בחינת מצב הבניין והחלטה על המשך הטיפול הנדרש מחייבים "שיקול דעת יסודי, הבנה עמוקה בנוגע לסכימה הסטטית של הבניין הנבדק ואפשרויות קיום סכימה חליפית וניסיון רב". לעמדת האיגוד – נוכח חשיבות הנושא – רק מהנדס רשום, בעל ניסיון של לפחות חמש שנים בתכנון שלד בניין, יוכל לספק חוות דעת בנוגע למסוכנות המבנה, עם עדיפות למהנדסים שכבר התנסו בפעילות מעין זו.

נמצא כי משרד הפנים לא פרסם הנחיות הנוגעות לתנאי הסף שבהם נדרשים לעמוד העוסקים בטיפול במבנים מסוכנים, דרישות התפקיד וההכשרה הנדרשת, וגם לא הנחיות הנוגעות למספר העובדים שהרשות המקומית נדרשת לייעד לטיפול במבנים מסוכנים, בהתאם לגודל הרשות או למאפיינים אחרים שיקבע המשרד. כן נמצא כי, משרד הפנים ומשרד השיכון – האמון על שיפור איכות הבנייה בישראל ועל אכיפת תקני הבנייה ומניעת כשלי הבנייה – לא פעלו לקיום הכשרות והשתלמויות לעובדי הרשויות המקומיות בתחום המבנים המסוכנים.

עוד נמצא כי העובדים העוסקים בטיפול במבנים מסוכנים בעיריות באר שבע, בת ים, קריית ים ותל אביב-יפו כוללים בין היתר מהנדסים או הנדסאים אשר לא עברו הכשרה או השתלמות בנושא מבנים מסוכנים לפני שהחלו לטפל בנושא ואינם משתתפים בהשתלמויות שוטפות בנושא זה.

מנהל מחלקת מבנים מסוכנים בעיריית **באר שבע** השתתף בשנת 2013 בקורס בנושא "הערכת נזקים במבנים לאחר רעידת אדמה" של איגוד המהנדסים, וכן עובד נוסף לשעבר בתקן מהנדס

72 איגוד המהנדסים לבנייה ולתשתיות מייצג את המהנדסים האזרחים בישראל במטרה לקדם את מקצוע ההנדסה האזרחית ואת מעמד המהנדס האזרחי. האיגוד הוקם בשנת 1988 ופועל במסגרת לשכת המהנדסים והאדריכלים בישראל, המייצגת את כלל המהנדסים בכל תחומי ההנדסה. באיגוד כ-4,500 חברים הפועלים בהתנדבות. האיגוד מקיים פעילות של הכשרה ושל העשרה מקצועית, וכן מקיים שיתוף פעולה עם הדרג המחוקק והמבצע בכל הקשור לענף התכנון והבנייה במטרה לקדם נושאים בתחום התקינה, הכשרת מהנדסים בישראל וייצוג האיגוד בארגונים הנדסיים מובילים בעולם. מתוך אתר איגוד המהנדסים לבנייה ולתשתיות:
https://www.engineering.org.il/pages/1.aspx

או הנדסאי[73]. שלושה מתוך ארבעה מהנדסים בעיריית **תל אביב-יפו** השתתפו לאחר תחילת עבודתם בקורס "מיון מבנים לאחר רעידת אדמה" של משרד השיכון.

טיפול במבנים המסוכנים מונע פגיעה בחיי אדם, ומשכך מומלץ כי הרשויות המקומיות יפעלו להכשרת כוח האדם העוסק בנושא באמצעות השתלמויות בנושא יציבות מבנים. עוד מומלץ כי משרד הפנים, בשיתוף משרד השיכון ומרכז השלטון המקומי, יפעלו להבטיח את רמתם המקצועית של העוסקים בתחום זה. הכשרות והשתלמויות לעובדי השלטון המקומי בנושא, יתרמו לשיפור רמתם המקצועית של העוסקים בתחום ולהגברת האחידות בטיפול במבנים מסוכנים בין הרשויות המקומיות השונות.

משרד השיכון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי לא מתפקידו או מסמכותו להכשיר עובדי רשויות בתחום המבנים המסוכנים. עם זאת, למשרד יש היכולת והניסיון להקמת מערך מסוג זה, שכן כזרוע ביצועית של הוועדה הבין-משרדית להיערכות המדינה לרעידות אדמה, מקיים המשרד בשיתוף עם איגוד המהנדסים הכשרות לאנשי מקצוע מתחום התכנון והבנייה (מהנדסים, אדריכלים והנדסאים) לצורך מיון מבנים שניזוקו לאחר רעידת אדמה. כמו כן, המשרד מקיים קורסים להכשרת מנהלי פרויקטים לבניית שכונות מגורים. אם המשרד יידרש לעשות זאת ויתוקצב בהתאם לכך, הוא יוכל להכשיר גם מהנדסים לבחינת מבנים מסוכנים.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא תומכת בקיום הכשרות והשתלמויות לעובדי הרשות, וכי מנהל המחלקה עוקב אחר השתלמויות מקצועיות בנושא, ואם יימצאו קורסים מתאימים היא תפעל לכך שהגורמים הרלוונטיים ישתתפו בהם.

עיריית **בת ים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי קורס "מיון מבנים לאחר רעידת אדמה" בוטל עקב מגיפת הקורונה, וכי בכוונתה לשבץ את עובדי אגף ההנדסה בקורסים שחודשו לאחרונה, אולם כעת תפוסתם מלאה.

עיריית **קריית ים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מהנדס העירייה יבחן את נושא ההשתלמות המחייבת בנושא מבנים מסוכנים ויחליט מי מחברי צוות האגף ישתתף בהכשרה זו.

עיריית **תל אביב-יפו** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי המהנדס האחרון שהצטרף ליחידה ממתין לקורס מיון מבנים לאחר רעידת אדמה של משרד השיכון שקיומו מתעכב. עוד מסרה העירייה בתשובתה כי מהנדסי היחידה לאחר הסמכתם מקבלים לפי חוק העזר הסמכה למתן חוות דעת, ורק מנהל היחידה וממלא מקומו מוסמכים לחתום על צווים והודעות.

73 העובד הקודם שהיה בתקן זה עבר את הקורס, אולם עובדת חדשה שהגיעה בפברואר 2022 לא עברה קורס זה נכון לאפריל 2022.

בדיקות תקופתיות יזומות לאיתור מבנים מסוכנים

ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור, שהוקמה לאחר אסון ורסאי, קבעה בדוח שפרסמה בדצמבר 2003 (להלן – דוח ועדת זיילר[74]) כי הסיכון הקשה ביותר שיכול להתפתח במבנה נובע מערעור יציבות שלד הבניין. עוד נקבע כי על פי רוב יש לקיומו של סיכון ליציבות המבנה גילויים חיצוניים, כמו סדקים, פלדת זיון חשופה, ערעור יסודות, שקיעות או תזוזות, אשר מומחה יוכל לאבחנם בנקל בבדיקה פשוטה, ויזואלית או אחרת[75]. על פי הדוח, די בבדיקה ויזואלית של מהנדס מומחה אחת לחמש שנים כדי לאתר את רוב סיכוני הבטיחות ליציבות המבנים. לפשטות הבדיקה ולתדירותה משקל נכבד בעריכתה, כשמנגד עומד הסיכון לגוף ולנפש היכול להתממש אם לא ייחשפו ליקויי היציבות.

על פי ההסדר המוצע בדוח, הבדיקות ייערכו על ידי מרכזי בדיקה[76] שעימם יתקשרו נציגי הבעלים ויודיעו על כך לרשות המקומית. בדיקת המבנים שלא נמסרה לגביהם הודעה על התקשרות עם מרכז בדיקה, תחולק על ידי הרשות המקומית בין מרכזי בדיקה בתחומי האזור שבו מצוי כל מבנה. הבדיקה תיעשה במימון הבעלים או המחזיקים במבנים, וזאת על ידי תוספת של שקל אחד לחודש לארנונה, שבה תחויב כל יחידת מבנה ממוצעת. על פי הדוח, צריך לשקול אם להטיל חובת תשלום בגין הבדיקה הנוספת של מרכז בדיקה, לוודא שהליקוי שנחשף אכן תוקן, וכן לשקול אם יש מקום לכלול בבדיקה החמש-שנתית גם אבני חיפוי, תקרות אקוסטיות, חשמל ובטיחות אש. עוד מוצע כי תינתן הדעת על בתים או על אזורי בנייה שיש חשש שמרוכזים בהם בתים פגומים או בתים שיש בהם סיכון, ולאלה תינתן קדימות בבדיקה.

אשר למבנים המשמשים עסקים טעוני רישוי, הדוח המליץ להחיל הסדר המחייב בדיקה ואחזקה שוטפת. חובת חידוש הרישיון, וכן הליכי חידוש הרישיון, יבטיחו שמבנה ייעודי כזה שאינו עומד בתנאי הבטיחות, לא יזכה לרישיון. על פי הדוח, יש לבדוק אם יש להחיל הסדר כאמור גם על עסקים נוספים שאינם טעונים רישוי, כדוגמת בנייני משרדים; מבנים שראוי שייבדקו בטרם יתאפשר לציבור להשתמש בהם ושאינם יכולים להיכלל ברשימת העסקים טעוני רישוי (כגון

74 ראו להלן גם: מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (2006), "יישום מסקנות ועדת החקירה הממלכתית בעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים את הציבור (ועדת זיילר)", עמ' 1.

75 על פי דוח ועדת זיילר: מצבים חשודים שבקרה ויזואלית תאתר יכולים לחייב עריכת בדיקה נוספת, ואולם גם זו תוכל להיעשות ללא קושי על ידי מומחה. כמו כן, יש סיכוני יציבות שאין להם גילוי חיצוני כלשהו, שחשיפתם יכולה להיות כרוכה בהוצאות לא מבוטלות, ואולם אלו אינם המקרים הרגילים. נראה שלכידת רוב סיכוני אי-היציבות תוכל להיעשות בבדיקה שהיא לא הרבה יותר מביקור מהנדס מומחה במבנה. מתוך חלק חמישי, מסקנות והמלצות עמ' 379 - 381.

76 על פי המלצת דוח ועדת ההיגוי המצומצמת ליישום דוח ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים את הציבור, מרכזי בדיקה יהיו תאגידים עצמאיים מוכשרים, מוסמכים ומורשים, בניהול מנותק מרשות מקומית כלשהי, וישמשו נאמן כולל של רשויות התכנון או של מוסדות הרישוי לבקרת תכנון ולבקרת ביצוע. במרכזים אלו יפעלו אנשי מקצוע שרמתם תיקבע בדין. המגמה היא שכל מרכז בדיקה כזה יהיה ברמה מקצועית גבוהה, ויכלול את הדיסציפלינות שמעורבותן הכרחית לשם השגת המטרה של בנייה בטיחותית. גופים אלו יהיו פרטיים, ותהיה ביניהם תחרות (אבל לא על המחיר שייקבע בדין). על היושרה שלהם ועל פעילותם יוטל פיקוח אפקטיבי. על מרכזים אלו יוטלו חובות אמון, ומלבד זה יהיו בדין הוראות שמטרתן להקל עליהם בפעולתם כשהם משוחררים מלחצים מצד גורמים אינטרסנטיים. (ראו בהמשך הדוח פירוט על ועדת ההיגוי המצומצמת).

בתי כנסת, מסגדים, כנסיות, ספריות ציבוריות או בתי סוהר); מבנים שיש בהם צורך בתחזוקה בשל מורכבותם, כגון בניינים גבוהים.

בפברואר 2004 החליטה הממשלה[77] להקים ועדת היגוי מצומצמת[78] שתגבש הצעות לדרכים ליישום המלצות דוח ועדת זיילר (להלן – ועדת היישום), תכין הצעה לתוכנית פעולה ולמשאבים הנדרשים ליישומה של תוכנית זו ותביאן בתוך שישה חודשים לאישור הממשלה. בספטמבר 2004 החליטה הממשלה[79] להאריך את מועד הגשת ההצעות של ועדת ההיגוי לסוף ינואר 2005. ועדת היישום הגישה את המלצותיה במרץ 2005.

לעניין בקרת מבנים קיימים המליצה ועדת היישום: לקבוע חיוב בבקרה תקופתית אחת לעשר שנים בכל מבנה בשימוש הציבור ובכל מבנה המשמש למגורים של יותר מארבע משפחות; לקבוע את האחריות לבקרה בידי הרשויות המקומיות באמצעות גופי בדיקה מקצועיים מוסמכים, כגון מכוני-בקרה[80]; לקבוע סמכות לחיוב בעלי הנכסים לתקן ליקויים שיימצאו בבדיקה המוסמכת, לקביעת מקורות המימון הנדרשים לכך ולציון האמצעים לגבייתם; לחייב ניהול מאגר נתונים מתעדכן בכל רשות מקומית; לגבש הגדרות מפורטות של המדדים לבקרה תקופתית של מבנים. על פי המלצת ועדת היישום, התקציב לכך יהיה באמצעות מימון ישיר של בעלי הנכסים, ויוקצו 4 מיליון ש"ח לצורך בקרה על התהליך מטעם רשות התכנון, הבנייה והפיקוח[81]. על פי המלצת דוח היישום, האחריות ליישום היא על הרשויות המקומיות, ובקרת-העל תיעשה על ידי רשות התכנון והבנייה. לוח הזמנים לצורך הגדרת המדדים והתהליכים שקבעה הוועדה ליישום עמד על שנה.

נמצא כי ממועד פרסום המלצות ועדת היישום של דוח ועדת זיילר במרץ 2005 ועד למועד סיום הביקורת בנובמבר 2021, כ-16 שנה, לא הוסדרה החובה לבדוק תקופתית – אחת לעשר שנים – מבנים לבחינת יציבותם ומצבם הפיזי – לא של הבעלים, לא של המחזיקים ולא של גורם ציבורי כזה או אחר.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי משרד הפנים אינו הגורם המאסדר בתחום המבנים המסוכנים והאחראי לכך, ולכן אין להטיל עליו לבחון את האפשרות לחייב בביצוע בדיקת מבנים תקופתית.

77 החלטת ממשלה 1515 מיום 15.2.04 בנושא "המלצות ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור".

78 חברי ועדת ההיגוי כללו את: מנכ"ל משרד הפנים דאז, יו"ר; מנהל מינהל התכנון במשרד הפנים דאז; המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז; מנהל מינהל תכנון והנדסה במשרד השיכון דאז.

79 החלטת ממשלה 2538 מיום 5.9.04 בנושא "הארכת מועד לוועדת היגוי להצעות ליישום המלצות דוח ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור".

80 על פי דוח ועדת היישום, מדובר במכוני בקרה מקצועיים-פרטיים אשר יקיימו פיקוח הדוק על תכנון המבנה ועל הקמתו על כל שלביו.

81 הדוח המליץ על הקמת "רשות התכנון, הבנייה והפיקוח", שתהיה בידי מינהסטריון בנייה נפרד או בידי יחידת סמך מקצועית בעלת סמכויות ותפקוד עצמאיים - להעצמת האיכות, הבטיחות, היעילות והמקצועיות, לריכז הטיפול ולתיאום כולל של התכנון, הבנייה והפיקוח. הרשות תהיה כפופה לשר הפנים.

לנוכח חשיבות הנושא ותרומתו להבטחת יציבות המבנים וההשלכות על חיי אדם – מומלץ כי משרד הפנים כמאסדר השלטון המקומי וכמי שהשתתף בצוות היישום של דוח ועדת זיילר, בשיתוף משרד השיכון, יבחן את הצורך בקידום ההמלצה לחייב בביצוע בדיקת מבנים תקופתית, לרבות תדירות ביצועה. ככל שאין חובה כזו, מבנים עשויים להמשיך ולשמש את הציבור במשך עשרות שנים מבלי שנבדקו ומבלי שיש לגורמים השונים אינדיקציה לגבי יציבותם או מסוכנותם לציבור.

משרד הבינוי והשיכון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא היה שותף לוועדה שהוקמה לפני כעשור במשרד הפנים, וכי יהיה שותף בכל ועדת המשך שתדון בנושא.

בדיקות יזומות של הרשויות המקומיות

כאמור, בית המשפט העליון קבע[82] כי סמכות הרשות המקומית (הקבועה בפקודת העיריות) לדאוג לביטחון ולצוות כי ייהרסו בניינים מסוכנים, מקימה על הרשות המקומית בין היתר את החובה לקבוע סדרי עדיפויות לאיתור מבנים כאלו.

חוק העזר לדוגמה לעיריות קובע כי ראש העירייה יורה למהנדס לערוך מפעם לפעם סקר על בניינים העלולים להיות מסוכנים. הוראה כאמור נקבעה גם בחוקי העזר של עיריות **קריית ים** ו**תל אביב-יפו**. בחוק העזר של עיריות **באר שבע ובת ים** נקבע כך: "המהנדס יערוך מזמן לזמן, בין ביוזמתו ובין לבקשת בעל בניין, בדיקה של בניין העלול לסכן את המחזיקים, את הציבור או את הנכסים הסמוכים לבניין".

מהאמור עולה כי הרשויות המקומיות נדרשות לנקוט פעולות יזומות לאיתור מבנים החשודים כמבנים מסוכנים. החשיבות באיתור מוקדם של מבנים כאלה מתעצמת נוכח החשש כי המחזיקים בבניין מסוכן כלל אינם מודעים להיותו מסוכן, או אף ייתכן כי אינם מעוניינים לדווח לעירייה על מפגעים במבנה, בין היתר מאחר שיידרשו להשקיע כספים בתיקון המפגע.

במכתב איגוד המהנדסים מאוקטובר 2021 הציע איגוד המהנדסים כי הרשויות המקומיות יערכו סקר ראשוני אשר יתמקד באזורים שבהם יש סבירות גבוהה לבניינים שעלולים להיות מסוכנים. במכתב נקבע כי בהסתמך על שקלול התבחינים הבאים, ייקבע סדר העדיפויות לבחינת הבניינים עצמם: גיל הבניין; הקרבה לים; הקרבה למוקדי זיהום אוויר; הימצאות קומה מפולשת[83]; הימצאות הבניין במדרון או בקרקע מישורית; מיקום הבניין במפת האזורים הסיסמיים כמפורט בתקן 413.

על פי ההצעה, בשלב המיידי תיערך סקירה כללית חזותית שתבחן את מצב תחזוקת הבניין: מצב העמודים והקירות – תוך שימת לב לפגיעות מכניות, לקילופי בטון, להתרופפות בטון או לזיון חשוף; בחינת האלמנטים הקונסטרוקטיביים האופקיים והאנכיים לאיתור סדקים, בדגש על אלמנטים קריטיים, כדוגמת זיזים; בדיקת סוג ברזל הזיון ומצב השיתוך שלו; מצב תפרי

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

83 קומה מפולשת היא קומה על עמודים אשר אינה סגורה בקירות.

ההתפשטות; מצב חזיתות הבניין – תוך שימת לב לקילוף טיח, לנשירת אריחים או לחיפויי הקירות; מיקום תשתיות מים, ביוב וניקוז סמוך לבניין; איתור שקיעות, ובייחוד שקיעות דיפרנציאליות ושקיעת ריצופים; איתור פגעי איטום וחדירת מי גשם לבניין; איטום עמודים, קירות ומסדים הבאים במגע עם הקרקע וכן בדיקת רטיבות ותפרחת במרתפים; שימוש חורג בבניין – העמסת ציוד כבד, מכלי מים וכולי.

בנובמבר 2021 פנה מנכ"ל מרכז השלטון המקומי לראשי הרשויות המקומיות, למנכ"לים, ליועצים המשפטיים ולמהנדסים של הרשויות המקומיות, והעביר להם את המלצות איגוד המהנדסים לביצוע סקר לאיתור מבנים מסוכנים. נוסף על כך, במסגרת צוות בין-משרדי שמרכז מנכ"ל משרד ראש הממשלה בנושא מבנים מסוכנים (ראו להלן בפרק בנושא מעורבות השלטון המרכזי בקידום הטיפול במבנים מסוכנים ובהשלכותיהם), ואשר התכנס לראשונה בספטמבר 2021, נבחן נושא חובת ביצוע בקרה תקופתית למבנים קיימים. הצוות טרם פרסם את מסקנותיו בנושא זה.

מעיבוד תשובות הרשויות המקומיות לשאלון, עולה כי מתוך 40 רשויות, 5 רשויות (12.5%) גיבשו תוכניות עבודה לאיתור מבנים מסוכנים ולטיפול בהם, וכי 35 רשויות לא גיבשו תוכניות (87.5%). כמו כן עלה כי 10 רשויות (25%) ערכו מיפוי של מבנים או של שכונות העלולים להיות מסוכנים. ב-9 רשויות מתוך רשויות אלו המיפוי הוא על פי גיל המבנה, ובאחת מעשר הרשויות, המיפוי הוא למבנים על עמודים.

נמצא כי עיריות באר שבע, בת ים, קריית ים ותל אביב-יפו לא ערכו סקר מבנים מסוכנים וכן לא הכינו תכניות עבודה לאיתור מבנים מסוכנים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריות באר שבע, בת ים, קריית ים ותל אביב-יפו ולכלל הרשויות המקומיות לערוך תוכנית עבודה סדורה לבדיקת המבנים בתחומן על פי קריטריונים שייקבעו, במטרה לאתר בתחומן מבנים מסוכנים או כאלה החשודים כמסוכנים. היעדר פעולה יזומה של הרשות המקומית לאיתור מבנים מסוכנים, עלול להביא לכך כי בתחום הרשות יהיו מבנים כאלה שאינם מטופלים ושמסכנים את חיי תושביה.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי יש צורך בבחינת פתרון עבור כלל המבנים בעיריית באר שבע, אולם יישום ההמלצה מצריך מקור תקציבי, כוח אדם ומתן מענה לפערים שיעלו מהדוח שאינם בידי הרשות המקומית, ולפיכך היא סבורה כי יש להיערך לכך במישור הלאומי.

עיריית **בת ים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מקדמת את ביצועו של סקר מבנים מסוכנים בעיר, שעלותו מוערכת בכ-1.5 מיליון ש"ח, אך טרם אושר תקציב לכך. לגבי סקר פרטני, בדיקה מעמיקה שאינה יכולה להתבסס על בחינה חיצונית כללית של המבנה אלא מחייבת שימוש באמצעים טכנולוגיים המאפשרים סריקת שלד, עלותה עשרות אלפי שקלים למבנה. נוכח העלויות הגבוהות הכרוכות בכך, פועלת העירייה מול הכנסת על מנת לקדם חקיקה שתחייב בעלי דירות בבדיקת המבנה ובהעברת מסקנות הבדיקה למהנדס העירייה בעת מכירה או רכישה של דירה.

עיריית **קריית ים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בחודשים אוקטובר ונובמבר 2021 היא הכינה רשימה של יותר מ-100 מבנים אשר עלולים להיות מבנים מסוכנים, בהתאם למשתנים שהגדיר המרכז למיפוי ישראל כגון גיל המבנים ומרחקם מחופי הים; מהנדס העיר הכין סקר חלקי ובו סווגו כ-50 מבנים לפי רמת מסוכנות מדורגת; העירייה החלה לבנות מסד נתונים לריכוז הנתונים על כלל המבנים הידועים כמסוכנים; העירייה הקצתה תקציב המיועד, בין היתר, לביצוע בדיקת סקר מקיף לאיתור מבנים מסוכנים או חשודים כמסוכנים.

עיריית **תל אביב-יפו** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי באפריל 2021 החלה לבצע סקר מבנים מסוכנים לפי קריטריונים לסכנה שעיקרם גיל המבנה, מקומו ומאפייניו, וכן היא פועלת לעדכן את חוק העזר באופן שיאפשר לה לדרוש מבעלי מבנים חוות דעת הנדסית בהתאם לקריטריונים.

עוד נמצא כי משרד הפנים ומשרד השיכון לא הנחו את הרשויות המקומיות לבצע סקר מבנים, לרבות פירוט של אופן הכנת הסקר, תדירות ההכנה הנדרשת וזהות הגורם הבודק.

בשל חשיבות האיתור המוקדם של מבנים מסוכנים, וכדי להבטיח אחידות בטיפול בנושא בין הרשויות המקומיות במטרה למנוע סיכון של חיי אדם, מומלץ כי משרד הפנים, בשיתוף משרד השיכון, יגבש הנחיות לרשויות המקומיות בהקשר של סקרים יזומים לאיתור מבנים מסוכנים, וינחה את כלל הרשויות להכין תוכניות עבודה רב-שנתיות לאיתור מבנים מסוכנים ולטיפול בהם, ולציין את הקריטריונים שעל פיהם יבוצעו סקרים אלו.

משרד הבינוי והשיכון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי אף שאינו רגולטור בתחום המבנים המסוכנים והוא חסר סמכויות בנושא, הוא שותף ליוזמות ממשלתיות בעניין בשל החשיבות הרבה של הנושא ויכולותיו המקצועיות. למשל, כפי שמצוין בדוח, המשרד שותף בצוות הבין-משרדי שהוקם ביוזמת מנכ"ל משרד ראש הממשלה (ראו להלן בפרק בנושא מעורבות השלטון המרכזי בקידום הטיפול במבנים מסוכנים ובהשלכותיהם), שבמסגרתו עומד משרד השיכון בראש צוות משנה שיקבע, בשיתוף איגוד המהנדסים, מתודולוגיה הנדסית לבחינת יציבות מבנים. זאת ועוד, אם המשרד יידרש לכתוב ספרות מקצועית בתחום סקירת מבנים, הוא יוכל לשמש זרוע ביצועית לכך.

פעולות הרשויות המקומיות לטיפול בפניות בנושא מבנים מסוכנים

בדיקה ראשונית של המבנה החשוד כמסוכן

הרשויות המקומיות שנבדקו מקבלות פניות על אודות חשש לקיומו של מבנה מסוכן בשתי דרכים עיקריות: פניות דרך המוקד העירוני, שמעביר אותן לטיפול היחידה האמונה על כך; פניות שמגיעות ישירות לטיפול היחידה למבנים מסוכנים או למחלקת ההנדסה.

בשל החשש למסוכנות המבנה למתגוררים בו ולציבור הרחב, נודעת חשיבות לכך שפניות בנוגע למבנים מסוכנים יטופלו בהליך סדור ובפרקי זמן קצרים ככל האפשר, לשם טיפול במצב של סכנה מיידית ליציבות המבנה ולמניעת פגיעה בחיי אדם, כפי שקרה באירוע קריסת הבניין בחולון.

פניות למוקד העירוני

להלן לוח המציג נתונים על אודות מספר הפניות בנושא מבנים מסוכנים משנת 2015 עד יוני 2021 שתיעד המוקד העירוני בעיריות שבהן בוצעה הביקורת.

לוח 6: **נתונים על מספר הפניות בנושא מבנים מסוכנים למוקדים העירוניים**

שנה	בת ים	באר שבע	קריית ים	תל אביב-יפו
2015	129	134	2	1,031
2016	156	159	0	847
2017	231	138	0	781
2018	299	178	0	1,044
2019	219	184	0	1,047
2020	250	153	0	1,189
1-6/2021	126	78	1	681
סה"כ	**1,410**	**1,024**	**3**	**6,620**
מספר מבנים בעיר[84]	7,455	11,474	1,458	18,350

84 הנתונים בערים באר שבע, קריית ים ותל אביב-יפו מבוססים על מרשם מבנים ודירות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2020. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משייכת את הדירות המצויות במאגר מרשם דירות ומבנים שברשותה למבנים. הצלחת שיוך דירות למבנים מתבססת על איכות הכתובות או הגושים/חלקות שמועבר מהרשות המקומית וכן תלויה בעדכון התשתיות של מערכת המידע הגיאוגרפי בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. על פי רישומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: בעיר באר שבע 79,222 דירות, מהן שויכו 93.3% ל-11,474 מבנים; בעיר קריית ים 15,780 דירות, מהן שויכו 95.9% ל-1,458 מבנים; בעיר תל אביב-יפו 211,322 דירות, מהן שויכו 95.3% ל-18,350 מבנים. הנתונים לגבי בת ים מבוססים על נתוני העירייה כפי שעולים ממערכת ה-GIS העירונית, שכן במערכת זו מצויים הנתונים העדכניים ביותר. נתונים על מספר המבנים ממערכת זו לא היו זמינים בשאר הרשויות שבהם עסקה הביקורת, על כן עבור רשויות אלה נעשה שימוש במרשם המבנים של הלמ"ס שתואר לעיל.

שנה	בת ים	באר שבע	קריית ים	תל אביב-יפו
מספר פניות כאחוז ממספר המבנים[85]	26%	9%	0%	36%

על פי נתוני העיריות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי יש שונות רבה בין הרשויות המקומיות שנבדקו לעניין שיעור הפניות בנושא מבנים מסוכנים מכלל המבנים שבתחומן. עוד עולה כי **בקריית ים**, כלל לא התקבלו במוקד פניות בנושא מבנים מסוכנים במשך כחמש שנים. הפער בין הרשויות המקומיות יכול לעיתים להעיד על היעדר מודעות בקרב התושבים בחלק מהרשויות לעניין חשיבות הדיווח על מבנים מסוכנים או לחלופין להיותה של רשות מקומית מסוימת גורם אשר מקדם את הטיפול במבנים מסוכנים בתחומה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית קריית ים לפעול להגברת מודעות תושביה לאפשרות פתיחת פניה במוקד לטיפול במבנים מסוכנים.

נהלים לטיפול המוקד בפניות בנושא מבנים מסוכנים

תיעוד הפניות המגיעות למוקד בנושא מבנים מסוכנים והעברתן לטיפול היחידה העוסקת במבנים מסוכנים בהתאם לפרקי זמן שתקבע הרשות המקומית לכך, תורמים לקיום סדור של הליכי מעקב ובקרה, לרציפות ולשימור של הזיכרון הארגוני בטווח הקצר ובטווח הארוך, למעקב אחר השגת היעדים, להבטחת היעילות בטיפול במבנים מסוכנים, להפקת לקחים ולשמירה על עקרון השקיפות בפעילות הרשות בתחום זה.

נמצא כי לעיריות באר שבע, בת ים וקריית ים אין נוהל בכתב העוסק בטיפול בפניות בנושא מבנים מסוכנים המתקבלות במוקד העירוני.

לעיריית **בת ים** נוהל שכותרתו "טיפול בפניות על מפגעים למוקד", שעודכן בספטמבר 2017. הנוהל עוסק באופן קבלתן וקליטתן של פניות במוקד העירוני; באופן העברת הפניות למחלקה המטפלת; באופן סגירת אירוע; באופן קבלת משוב מהתושבים. הנוהל מפרט בין היתר תשעה אירועים[86] שהתרחשותם מחייבת עדכון נוסף של בעל תפקיד בעירייה. נמצא כי נוהל זה אינו עוסק פרטנית בטיפול בפנייה בנושא מבנה מסוכן, ואינו קובע כי אירוע בנושא מבנים מסוכנים מחייב עדכון נוסף של בעל תפקיד בעירייה.

85 נתון זה אינו לוקח בחשבון אפשרות רישום מספר פניות בעבור אותו מבנה, כך ייתכן שהאחוז אף נמוך יותר.

86 האירועים המפורטים בנוהל המחייבים עדכון בעל תפקיד נוסף בעירייה הם: פגיעה ברשת החשמל העירונית; פגיעה במערכת הרמזורים; סתימה ברשת הביוב העירונית; פיצוץ מים ברשת העירונית; מפגעים בכביש; מפגעים במדרכה; בעיות ניקיון ופינוי אשפה; זרימת ביוב לים; טביעה בים.

למוקד עיריית **תל אביב-יפו** חמישה תסריטי שיחה בכתב בנושא "מבנה מסוכן/ סכנה בטיחותית" העוסקים בתרחישים הבאים: קריסת קיר תומך/ חשש לקריסה בסמוך למוסד ציבורי/מוסד חינוכי; אבנים/חלקים נופלים מבניין; מבנה מסוכן/ קיר תמך נפל; מבנה מסוכן/ קיר תומך רופף, לא יציב; בור ליד מבנה מסכן את יציבותו/ עלול לגרום להתמוטטות המבנה. תסריטים אלו מפרטים שאלות שעל המוקדן לשאול, כיצד עליו לטפל בפנייה, מיהו הגורם המטפל, ומהו זמן התקן לטיפול בפנייה.

עיריית **בת ים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מערכת המוקד העירוני שלה מחוברת למערכות היחידה לטיפול במבנים מסוכנים, וכל פנייה בנושא זה מועברת באופן מיידי מהמוקד העירוני לטיפול היחידה. כל פנייה למוקד מתועדת ואף נפתח עבורה דוח אירוע. לפיכך אין העירייה סבורה כי יש צורך בנוהל מיוחד לטיפול בתלונות למוקד העירוני בתחום מבנים מסוכנים.

נוכח הסכנה הנשקפת ממבנים מסוכנים, ונוכח מעורבותם של כמה גורמים בעירייה בטיפול בנושא, משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריות באר שבע, בת ים וקריית ים לפעול לקביעת נוהל העוסק בטיפול בפניות בנושא מבנים מסוכנים המתקבלות במוקד העירוני, או למצער לקבוע באופן פרטני כיצד על הגורמים השונים בעירייה לפעול בעת טיפול בפנייה בנושא מבנים מסוכנים, גם אם במסגרת נוהל כולל של טיפול בפניות של המוקד.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי יש לה תהליכים סדורים וזמנים קבועים למתן מענה על פניות בנושא מבנים מסוכנים, ועם זאת היא תפעל לקביעת נוהל בכתב העוסק בטיפול בפניות בנושא מבנים מסוכנים המתקבלות במוקד העירוני.

משך העברת הפניה מהמוקד ליחידת המבנים המסוכנים

נמצא כי למועד הביקורת מערכת המוקד העירוני בעיריית **תל אביב-יפו** אינה מחוברת למערכת היחידה לטיפול במבנים מסוכנים. בפועל פנייה מועברת מהמוקד לטיפול היחידה לאחר סיום השיחה בין הפונה ובין המוקדן, ועובדי יחידת המבנים המסוכנים קולטים את התיקים ממערכת המוקד באופן ידני. כמו כן, בפניות שבהן מדווח על סכנה המוקד מדווח על כך בטלפון לתורן או לגורם האחראי לנושא באותה העת.

מומלץ כי עירית תל אביב-יפו תבחן יצירת ממשקים מקוונים בין המוקד למערכת היחידה לטיפול במבנים מסוכנים.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מתכננת לעדכן את המערכת התפעולית באופן שיתבצע חיבור ממוחשב בין מערכת המוקד העירוני למערכת יחידת המבנים המסוכנים בשנים 2023-2024.

נמצא כי מערכת המוקד העירוני של עיריות **באר שבע** ו**בת ים** מחוברת למערכת היחידה לטיפול במבנים מסוכנים. כך שפנייה בנושא מבנים מסוכנים מועברת באופן מיידי מהמוקד ליחידה לטיפול במבנים מסוכנים. כמו כן, פניות המוקד **בעיריית באר שבע** מועברות למחלקה גם באמצעות הדואר האלקטרוני, ומנהל המחלקה מאשר בטלפון את קבלתן.

נמצא כי אין בידי המוקד העירוני של **קריית ים** הוראות בכתב העוסקות בפרק הזמן המרבי להעברת טיפול בפנייה בנושא מבנים מסוכנים לאגף ההנדסה. כן, אין בידי המוקד תיעוד מובנה לגבי מועד העברתן של פניות שהוחלט להעבירן לטיפול אגף ההנדסה בעירייה, והדבר תלוי בביצוע רישום נפרד של הטיפול בפנייה על ידי המוקד.

על עיריית קריית ים לקבוע הוראות המגדירות פרקי זמן מרביים לטיפול המוקד העירוני בפניות בנושא מבנים מסוכנים וכן הוראות אשר יבטיחו אפשרות לבצע מעקב כי הפניות מטופלות ביעילות ובהתאם לדין ולפרקי הזמן שקבעה לכך הרשות המקומית.

ביצוע בדיקה בשטח לאחר קבלת הפנייה ביחידת המבנים המסוכנים

מועד ביצוע הבדיקה

קביעת פרק זמן מרבי לביצוע בדיקה בשטח של פנייה העוסקת במבנים מסוכנים, מסייעת לקיומה של בדיקה מהירה לאחר פתיחת הפנייה לאיתור מפגעים מסכנים חיים, וכן לביצוע מעקב ובקרה כדי לוודא שהפניות בנושא מבנים מסוכנים מטופלות בהתאם לפרקי הזמן שקבעה הרשות המקומית.

מעיבוד תשובות הרשויות המקומיות לשאלון, עולה כי מתוך 40 רשויות, 16 רשויות (40%) קבעו זמן טיפול מרבי לבדיקה הנדסית בשטח ממועד קבלת הפנייה בחשד למבנה מסוכן, ו-24 רשויות (60%) לא קבעו זמן טיפול מרבי. מתוך הרשויות שקבעו זמן טיפול מרבי, 4 רשויות קבעו זמן לא מדיד – "מיידי"; רשות אחת קבעה "זמן סביר" – עד שבוע; 3 רשויות קבעו עד 72 שעות; 2 רשויות קבעו עד 48 שעות; 6 רשויות קבעו עד 24 שעות (החל משעתיים ועד 24 שעות).

נמצא כי פרק הזמן לביצוע בדיקת שטח במבנה מרגע קבלת הפנייה ביחידה המטפלת במבנים המסוכנים, שנקבע בחוק העזר של עיריית **קריית ים** ובנהלים של העיריות **באר שבע** ו**בת ים** הוא: "זמן סביר" בעיריית **בת ים**; "מיידי" בעיריות **קריית ים** ו**באר שבע**; בעיריות **בת ים**, **קריית ים ובאר שבע** לא נקבעו אמות מידה לקביעת הזמן הסביר והמיידי לביצוע הבדיקה.

פרק הזמן לביצוע בדיקת שטח במבנה מרגע קבלת הפנייה ביחידה המטפלת במבנים המסוכנים שנקבע בנוהל של עיריית **תל אביב-יפו** הוא "לפי סדרי העדיפויות והדחיפות ולא יאוחר מ-7 ימים". המוקד העירוני בעירייה מוסר ליחידה לטיפול במבנים מסוכנים דוח שבועי המתריע על חריגה מזמני טיפול, ובקרה על חריגות מבוצעת באופן שוטף על ידי מנהלי היחידה, המחלקה והאגף.

על פי רישומי העיריות שעיבד צוות הביקורת, נמצא כי מספר הימים הממוצע[87] לביצוע בדיקה בשטח של המבנה מיום קבלת הפנייה ביחידת המבנים המסוכנים הוא כדלקמן.

לוח 7: **נתונים על מספר הימים הממוצע לביצוע בדיקה בשטח של מבנה[88] מיום קבלת הפנייה ביחידת המבנים המסוכנים, 2015 עד יוני 2021**

	בת ים	באר שבע	תל אביב-יפו
משך ימים ממוצע	36[89]	1.06[90]	5[91]
משך ימים מרבי	467	68	313
מספר המבנים בהם חלפו מעל 60 יום ממועד הפנייה ועד הבדיקה ושיעורם מסך המבנים בגינם בוצעו בדיקות שטח	92 (13%)	2 (0.16%)	48 (1.4%)

על פי נתוני הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לעיריית **קריית ים** אין רישום של מועד ביצוע הבדיקה בשטח, ולדברי מהנדס העירייה, הסיור התקיים כיום וחצי לאחר קבלת הפנייה.

מהאמור עולה כי יש שונות רבה בין הרשויות המקומיות בנוגע למספר הימים הממוצע לבדיקה בשטח של המבנה מרגע קבלת הפנייה – מיום אחד בבאר שבע, 5 ימים בתל אביב-יפו ועד 36 ימים בבת ים. עוד עלה כי 92 מהמבנים בבת ים נבדקו בחלוף 60 יום ממועד הפנייה (467 ימים משך ימים מירבי); 2 מבנים בבאר שבע נבדקו בחלוף 60 יום ממועד הפניה (68 ימים משך ימים מירבי); 48 מבנים בתל אביב-יפו נבדקו בחלוף 60 יום ממועד הפניה (313 ימים משך ימים מרבי) – זמן ארוך משמעותית ממה שקבעו רשויות אלו בחוקי העזר ובנהלים שלהן.

שונות זו, והבדיקה לאחר זמן רב, יכולות להימנע בהתקיים: קביעה ברורה של משך הזמן הנדרש לבדיקת מבנה החשוד כמסוכן; אחידות בעניין זה בין הרשויות המקומיות השונות; קיום הליכי מעקב ובקרה על כך.

87 הממוצע התבסס על נתוני פניות שהתקבלו ביחידות המבנים המסוכנים בין השנים 2015 עד 30.6.21.

88 מבנה שנפתח לגביו "תיק מבנה מסוכן" ביחידת המבנים המסוכנים

89 חושב על 710 תיקים.

90 חושב על 1,238 תיקים.

91 חושב על 3,289 תיקים.

על עיריות באר שבע, בת ים וקריית ים לקבוע פרקי זמן מדידים לביצוע בדיקת שטח של מבנים שיש חשש כי הם מסוכנים. על עיריות באר שבע, בת ים וקריית ים לקבוע הוראות ומתווה עבודה אשר יבטיחו ביצוע מעקב ובקרה כי אכן בדיקת המבנים מבוצעת בפרקי הזמן שהן יקבעו, במטרה למנוע סכנות מיידיות לחיי אדם. עוד מומלץ כי עירית תל אביב-יפו תנתח את הגורמים לפיגורים בלוח הזמנים לבדיקה ותפעל לעמידה בפרקי הזמן שנקבעו על ידה.

דוח הבדיקה בשטח

חוק העזר לדוגמה לעיריות קובע כי המהנדס חייב להגיש "דין וחשבון" לאחר שערך בדיקה במבנה.

נמצא כי חוקי העזר והנהלים של עיריות **בת ים ותל אביב-יפו** קובעים כי המהנדס נדרש להגיש "חוות דעת", וחוק העזר של **קריית ים** קובע כי המהנדס חייב להגיש "דין וחשבון", מבלי לפרט אילו פרטים יש לכלול בחוות הדעת או בדין וחשבון שהם נדרשו להגיש.

נוהל עיריית **באר שבע** קובע כי המהנדס יורה בחוות הדעת שלו על האמצעים שצריכים בעלי המבנה לנקוט כדי להסיר את הסיכון הטמון בו.

נמצא כי בין הרשויות המקומיות שנבדקו יש פערים ברמת פירוט האמצעים שנקיטתם נדרשת שפורטו בהודעות שהועברו לבעלי המבנים וכן בפעולות שהם נדרשו לנקוט כדי להסיר את הסיכון הטמון במבנים.

להלן דוגמאות הממחישות את השונות בין הרשויות המקומיות לגבי רמת פירוט האמצעים והפעולות שהרשות המקומית דורשת מבעלי הדירות לנקוט:

1. במכתב התראה שהוציאה עיריית קריית ים בספטמבר 2020 לבעלי מבנה מסוכן בעיר, היא פירטה את הליקויים במבנה והצביעה בפירוט על הפתרון הנדרש. במכתב קבעה כך: "עמודים בדלים בחזית המערבית נמצאים על סף קריסה ומהווים סכנה למחזיקים במבנה ולציבור... יש להחליפם ללא דיחוי בעמודי פלדה RHS 200/6^3 או עמודי בטון מזוין בחתך 20/30 לפחות". עוד קבעה כי יש לבצע את העבודות כפוף לפיקוח מהנדס או הנדסאי מנוסה שיתבקש להמציא בסיום העבודה אישור ביצוע.

2. במכתב התראה שהוציאה עיריית באר שבע בפברואר 2019 לבעלי מבנה מסוכן בעיר, היא הצביעה על הפתרון הנדרש ללא פירוט. במכתב קבעה לגבי ליקוי בנושא התפוררות גושי בטון גדולים, כי יש לפרק באופן מבוקר את הגושים שקיים חשש לנפילתם. אחרי כן קבעה כי יש לבצע את העבודה על פי הנחיות ובפיקוח של מהנדס בניין מוסמך. בסיום העבודות, כך צוין במכתב, יש להודיע לעירייה באמצעות המהנדס על תיקון המבנה.

3. במכתב שהוציאה עיריית בת ים בדצמבר 2017 לבעלי מבנה מסוכן בעיר, היא קבעה כי המעקות לאורך גבולות חצר הבניין "רעועים ולאחר תהליך שיתוך (קורוזיה). חלק ממוטות

הברזל התנתקו וחלקם היו חסרים", אך היא לא פירטה מהו התיקון הנדרש למפגע, אלא קבעה כך: "הסרת ההכרזה על המבנה כמסוכן תהיה על ידי מהנדס המבנים שמונה על ידי דיירי הבניין לאחר השלמת תיקון כל הליקויים הקיימים במבנה ולאחר שבדק כי כל הליקויים תוקנו בפיקוחו ובאחריותו המלאה". בעלי המבנה הגישו לעירייה הצהרת הסרת סכנה חתומה על ידי מהנדס מבנים ביוני 2018. ביוני 2018 נערך סיור של משרד מהנדסים חיצוני מטעם העירייה, וכך נכתב לגבי ליקוי זה: "מעקות בטיחות מתפוררים בהיקף חצר לא תוקנו כראוי אלא על ידי אילתורים חובבניים ורשתות מתכת במקום ריתוך אלמנטים שחסרים והחלפת מעקות או לפחות צביעת מעקה בצבע אנטי קורוזי". במכתב שהוציאה העירייה לבעלי המבנה ביוני 2018, נקבע לגבי "גדרות מתכת בחצר הבניין" כך: "בוצע חיזוק המעקה עם חוטי תיל חלודים וגדר רשת בעובי כ 2 מ"מ חיזוק שאינו עונה על הנדרש".

מהאמור עולה כי מחד רמת הפירוט לגבי האמצעים הנדרשים בהודעת העירייה הייתה נמוכה, תוך קביעה שהסרת ההכרזה תהיה לאחר שמהנדס מטעם בעלי המבנה יבדוק כי כל הליקויים תוקנו בפיקוחו ובאחריותו המלאה. מאידך העירייה לא קיבלה הצהרת מהנדס מטעם הדיירים שלפיה החיזוק בוצע בפיקוחו ובאחריותו בנימוק שהתיקון אינו עונה על הנדרש, ומשכך לא הסירה את הכרזת המסוכנות של הבניין.

מומלץ כי הרשויות המקומיות יקבעו את הפרטים הנדרשים להיכלל בחוות דעת המהנדס מטעמן ובהודעת הדרישה לתיקון הליקויים מבעלי המבנים, לנוכח הצורך בקביעת תנאי הסף הנדרשים כדי לאשר כי התיקון שבוצע הוא ראוי ובהתאם לדרישותיהן. עוד מומלץ לקבוע את הפרטים הנדרשים בהצהרת הסרת הסכנה ע"י בעלי המבנה ואת פרטי המעקב המבוצע ע"י הרשות על מנת לוודא שסכנה אכן הוסרה. כן מומלץ כי משרד הפנים ישקול להנחות את הרשויות המקומיות בעניין זה. הדבר נחוץ כדי לצמצם את אי-הוודאות בנוגע לדרישות הרשויות המקומיות, אי-ודאות העלולה להשית עלויות עודפות על בעלי המבנה, וכן כדי להבטיח את תיקון הליקויים.

עיריית **בת ים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מקבלת את המלצת משרד מבקר המדינה ותפעל לעדכון של ההוראות ומתווה העבודות, וכי תביא את הנושא לאישור הנהלת העירייה.

גביית אגרה לביצוע הבדיקה

גביית האגרה נועדה להביא לכך שהרשות המקומית תחלוק עם המבקש לבצע בדיקה את הנטל הכספי הכרוך בביצוע בדיקת מהנדס למבנה החשוד כמסוכן. עם זאת, יש חשש כי גביית האגרה כשלעצמה תרתיע את המבקשים לבצע בדיקה מלבקש את ביצועה כדי להימנע מתשלום האגרה.

מעיבוד תשובות הרשויות המקומיות לשאלון, עולה כי 32 רשויות מתוך 40 (80%) אינן גובות תשלום בגין בדיקת מהנדס. 2 רשויות גובות תשלום בגין הבדיקה, אחת בגובה

1,000 ש"ח ואחת בגובה 1,500 ש"ח. רשות נוספת דורשת חוות דעת של קונסטרוקטור לגבי המבנה החשוד כמסוכן, ואם זו לא הוגשה, הרשות תשלם על חוות הדעת ותגבה את העלות מבעל הנכס. יצוין כי 5 רשויות לא ענו על שאלה זו בשאלון.

חוק העזר לדוגמה לעיריות אינו מתייחס לגביית אגרה בעבור ביצוע בדיקת מהנדס, וכך חוק העזר של **קריית ים ובת ים**. לעומתם, חוק העזר של עיריות **באר שבע ותל אביב-יפו** מסמיך את העיריות לגבות אגרה על בדיקת מהנדס מהמבקש לבצעה: ב**באר שבע** סכום האגרה שהעירייה מוסמכת לגבות הוא 210 ש"ח; וב**תל אביב-יפו** סכום האגרה שהעירייה מוסמכת לגבות הוא 350 ש"ח.

נמצא כי עיריות **בת ים, קריית ים ותל אביב-יפו** אינן גובות אגרה בעבור בדיקת מהנדס.

עיריית **בת ים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי קבעה בחוק העזר המעודכן שאישרה לאחר מועד סיום הביקורת כי כל בדיקה בידי מהנדס תהיה כרוכה בתשלום אגרה של 1,000 ש"ח כבר במועד הגשת הבקשה לבדיקה.

נמצא כי בין השנים 2015 – יוני 2021 חייבה עיריית **באר שבע** בתשלום אגרה ב-216 פניות מתוך 1,242 פניות שבהן בוצעה בדיקה בשטח, דהיינו חיוב באגרה ל-17% מהפניות שכללו בדיקות שטח. נמצא כי אין לעיריית **באר שבע** נוהל המסדיר באילו מקרים תחייב העירייה בתשלום אגרה בעבור בדיקת מהנדס. לדברי מנהל מחלקת מבנים מסוכנים, העירייה מחייבת בתשלום אגרה רק במקרים שלגביהם יש לפונה זיקה לנכס.

על עיריית באר שבע להסדיר בהוראות שתפרסם אימתי תחייב העירייה בתשלום אגרה בעבור בדיקה הנדסית למבנה הנחשד כמסוכן.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תקבע נוהל בהקדם האפשרי, וכי גביית האגרה לא הייתה מלאה עקב שינויים ארגוניים באגף "רישוי ופיקוח על הבנייה", אך רשימות החייבים קיימות.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי המחוקק לא מצא מקום לקבוע בחקיקה הראשית הוראות רוחביות בנושא האגרה, ובכלל זה לקבוע אגרה אחידה, ותחת זאת הקנה לרשויות סמכות בשיקול דעת לטיפול בנושא. לפיכך מדובר בסוגיה מקומית הנתונה לשיקול דעתה של מועצת הרשות המקומית אשר רשאית לגבש ולקבוע את מדיניותה בנושא בהתאם לתנאים ולמאפיינים הנוגעים לאותה רשות, להבדיל מסוגיה ארצית שיש להבטיח את יישומה באופן אחיד.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הפנים ינחה את הרשויות המקומיות בנוגע לגביית אגרה ולקביעת אמות מידה לגבייתה, כדי לאזן בין המשאבים שמקצה הרשות המקומית לבדיקה הנדסית במבנה ובין הרצון לעודד את התושבים לפנות אליה בנושא, ובכך להבטיח אחידות בנושא בין הרשויות המקומיות. ההבדלים הניכרים בין הרשויות המקומיות מבחינת סכום האגרה שקבעו – 210 ש"ח לעומת 1,500 ש"ח – מעידים ביתר שאת על הצורך בהנחיית הרשויות המקומיות בנוגע לגביית אגרה מהתושבים בנושא זה.

הכרזה על מבנה כמבנה מסוכן וטיפול בו

אחד הכלים החשובים המשמשים את הרשות המקומית לטיפול במבנים מסוכנים הוא הכרזה על מבנה כמבנה מסוכן.

להלן תמונות של מבנים ברשויות המקומיות המבוקרות, חלקם הוכרזו מסוכנים וחלקם לא, הממחישות את הפגמים בהם.

תמונות 2, 3 ו-4: **מבנה בבאר שבע שהוכרז מסוכן על ידי העירייה לאחר שפתחה לגביו תיק באוגוסט 2017**

צולם על ידי צוות הביקורת בנובמבר 2021.

תמונות 5 ו-6: **פגמים במבנים בבת ים שלא הוכרזו מסוכנים ושלא היו בטיפול העירייה**

צולם על ידי צוות הביקורת בנובמבר 2021.

תמונות 7 ו-8: **פגמים במבנה בקריית ים ליד הים שלא הוכרז מסוכן אך היה בטיפול העירייה ששלחה לבעלי הבניין התראה לתיקון הפגמים[92] באוגוסט 2021**

צולם על ידי צוות הביקורת באוגוסט 2021.

92 לפי דוח הנדסי מטעם העירייה מאוגוסט 2021, עמודים במצב חלודה מתקדם, ו"יש לתמוך מיידית תקרה בכל החזית הדרומית לאורך קו העמודים".

תמונות 9, 10, 11 ו-12: **פגמים במבנה בקריית ים שלא הוכרז מסוכן אך היה בטיפול העירייה. זו שלחה לבעלי הבניין התראה לתיקון הפגמים בפברואר 2021**

צולם על ידי צוות הביקורת באוגוסט 2021.

תמונה 13: **מבנה בתל אביב-יפו שהוכרז על ידי העירייה מסוכן לאחר שפתחה לגביו תיק בנובמבר 2017**

המקור: עיריית תל אביב-יפו.

קריטריונים להכרזה על מבנה כמסוכן

הכרזה על מבנה כמבנה מסוכן כוללת הטלת חיוב על בעלי המבנה לתקן ליקויים בהתאם לדרישת הרשות המקומית, ואם לא יעשו כן, הם חשופים להליכים פליליים[93]. להכרזה כזו, שנועדה להבטיח כי מבנים מסוכנים יטופלו וכי הסכנה תוסר מהם, עשויה להתלוות גם פגיעה כלכלית בבעל המבנה, העלול להיתקל בסירוב של הבנק במשכון מבנה שהוכר כמבנה מסוכן[94], ומשכך יש פגיעה בסחירות הנכס.

נמצא כי עיריות באר שבע, בת ים, קריית ים ותל אביב-יפו לא קבעו קריטריונים מפורטים להכרזה על "מבנה מסוכן" בתחומן. בעיריות באר שבע, בת ים, קריית ים ותל אביב-יפו, לעיתים מהנדסים חיצוניים הם אלו שמבצעים עבור העיריות בדיקות למבנים החשודים כמסוכנים, והם מעבירים את המלצותיהם לעיריות מבלי שאלו קבעו אמות מידה או הנחיות לגורמים שהן מינו לבדיקת המבנים. מהנדס העיר, הגורם הממליץ אם להכריז על מבנה מסוכן, מחליט אם להסתמך על המלצה זו או לחרוג ממנה.

להלן לוח המציג את שיעור ההכרזות על מבנים מסוכנים מתוך כלל הפניות בכלל הערוצים[95] בנושא מבנים מסוכנים שנקלטו ביחידה המטפלת במבנים המסוכנים בעיריות שנבדקו.

לוח 8: **שיעור ההכרזות על מבנים מסוכנים מתוך כלל הפניות ביחידות המבנים המסוכנים בעיריות שנבדקו בשנים 2015–יוני 2021**

	באר שבע		בת ים		קריית ים		תל אביב-יפו	
שנה	**מספר פניות**	**מספר הכרזות**	**מספר פניות**	**מספר הכרזות**	**מספר פניות[96]**	**מספר הכרזות**	**מספר פניות**	**מספר הכרזות**
2015	184	16	88	86	2	0	1,263	434
2016	181	28	152	152	0	0	1,261	401
2017	211	29	131	131	6	0	1,346	450

93 בסעיף 254 לפקודת העיריות, ובסעיף 23 לפקודת המועצות המקומיות, נקבעה הוראת עונשין כללית הקובעת שיעור קנס אחיד לכל מי שעובר על הוראה שבחוק עזר כלשהו של רשות מקומית. הוראת עונשין כללית זאת מאפשרת הגשת כתב אישום לבית משפט על הפרת הוראה מהוראות חוק עזר כלשהו ובית המשפט יכול לפסוק לפיו קנס בסכום של עד 3,600 ש"ח, ובעבירה נמשכת קנס נוסף של 160 ש"ח בעד כל יום שבו נמשכת העבירה לאחר שנמסרה הודעה עליה בכתב מטעם ראש העירייה. מתוך: המחלקה לחקיקת משנה משרד המשפטים, מדריך להכנת חוקי עזר וצווי עבירות קנס של רשויות מקומיות, פברואר 2009.

94 כך לדוגמה: ה"פ (חיפה) 33934-01-10 **מורד נ' גולדמן ואח'** (פורסם במאגר ממוחשב, 27.12.10).

95 נכללות פניות אשר הגיעו ליחידת מבנים מסוכנים הן באמצעות המוקד העירוני והן בערוצים אחרים, דוגמת דוא"ל למחלקת הנדסה, או לגורמים אחרים בעירייה, וכן טופס מקוון.

96 מבנים שמחלקת ההנדסה בקריית ים תיעדה שטיפלה בהם.

שנה	באר שבע		בת ים		קריית ים		תל אביב-יפו	
	מספר פניות	מספר הכרזות	מספר פניות	מספר הכרזות	מספר פניות[96]	מספר הכרזות	מספר פניות	מספר הכרזות
2018	201	16	146	146	4	0	1,877	703
2019	204	21	87	79	1	0	1,692	628
2020	172	12	63	62	3	0	1,782	657
1-6/2021	90	6	25	25	4	0	883	326
ללא פנייה/ תאריך			33	16				
סה"כ	**1,243**	**128**	**725**	**697**	**20**	**0**	**10,104**	**3,599**
שיעור הכרזות מתוך פניות	**10%**		**96%**		**0%**		**36%**	

על פי נתוני הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מן הלוח עולה כי שיעור ההכרזות על מבנים מסוכנים מכלל הפניות נמוך משמעותית **בבאר שבע**, כ-10%, לעומת שיעורו **בתל אביב-יפו**, כ-36% ו**בבת ים**, כ-96%, וכן עולה כי **בקריית ים** לא התבצעו כלל הכרזות על מבנים מסוכנים בשבע השנים האחרונות.

בלוח שלהלן נתונים על שיעור המבנים שהוכרזו מסוכנים ברשויות המקומיות המבוקרות משנת 2015 עד יוני 2021, מסך המבנים בתחום כל רשות[97].

לוח 9: **נתונים על שיעור המבנים המסוכנים שהוכרזו ברשויות המבוקרות משנת 2015 עד יוני 2021 מסך המבנים בכל רשות**

רשות	מספר מבנים ברשות	מספר מבנים שהוכרזו כמסוכנים	שיעור מבנים מסוכנים ביחס לסך מבנים
בת ים	5,457	697	13%
באר שבע	11,474	128	1%

97 ראה הערת שוליים 84.

רשות	מספר מבנים ברשות	מספר מבנים שהוכרזו כמסוכנים	שיעור מבנים מסוכנים ביחס לסך מבנים
קריית ים	1,458	0	0%
תל אביב-יפו	18,350	3,599	20%

נתוני הרשויות המקומיות והלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 9 עולה כי שיעור המבנים המסוכנים שהוכרזו מכלל המבנים בערים קריית ים ובאר שבע, נמוך משמעותית, 0% ו-1% בהתאמה, לעומת שיעורם בעיריות תל אביב-יפו ובת ים, 20% ו-13%, בהתאמה.

עיריית קריית ים

חוק העזר של עיריית **קריית ים** קובע שתי דרגות סכנה: (א) "בניין מהווה סכנה למחזיקים או לציבור" – לגביו מוסמכת העירייה להורות לבעלי המבנה לבצע עבודות, ואם הם לא עושים כן, היא מוסמכת לבצען בעצמה ולחייב את הבעלים; (ב) בניין שיש בו "סכנה תכופה" – אותו מוסמכת העירייה להרוס. כפי שצוין, לעירית קריית ים אין נוהל עבודה.

נמצא כי עיריית קריית ים לא הכריזה על שום מבנה בתחומה מבנה מסוכן, אלא שלחה מכתבי התראה לבעלי מבנים כאלו. במכתבי ההתראה דרש מהנדס העיר מבעלי המבנים לנקוט פעולות לתיקון הליקויים, שאלמלא כן הם יהיו צפויים להליכים משפטיים. עוד מבהיר המהנדס במכתב, כי העירייה מוסמכת לבצע עבודות לסילוק המפגעים ולחייב בעלותן את בעלי המבנה.

עוד נמצא כי אין בידי העירייה נתונים מרוכזים לגבי מכתבי ההתראה שהיא שלחה, וכן כי היא לא ניהלה מעקב אחר הטיפול במבנים נשוא מכתבי ההתראה.

על עיריית קריית ים להקפיד לנהל רישום אחר מכתבי ההתראה ולפעול כדי להבטיח שהליקויים שהועלו במכתבים יטופלו. עוד מומלץ כי העירייה תבחן את המבנים אשר בגינם נשלחו מכתבי התראה וכן מבנים אחרים רלוונטיים לשם ביצוע הכרזות על מבנים מסוכנים בתחומה.

עיריית **קריית ים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לאחר קבלת טיוטת דוח מבקר המדינה היא הכריזה לראשונה על מבנה כמסוכן, וכמו כן דייריו פונו ממנו. העירייה הוסיפה כי תכריז על מבנים מסוכנים, תתעד ותדווח לרשויות נוספות על פי הנדרש, לאחר אימוץ חוק עזר חדש ונוהל עבודה אשר יגדיר את התבחינים ואת דרכי ההכרזה על מבנה מסוכן ואת ההשפעות של הכרזה זו.

עיריית באר שבע

חוק העזר של עיריית **באר שבע** קובע שלוש דרגות סכנה: (א) "בניין העלול לסכן את המחזיקים, את הציבור או את הנכסים הסמוכים לבניין" – לגביו מוסמכת העירייה להורות לבעלי המבנה לבצע עבודות, ואם הם לא עושים כן – היא מוסמכת לבצען בעצמה ולחייב את הבעלים; (ב) בניין שיש בו "סכנה מיידית" – אותו מוסמכת העירייה להרוס; (ג) "סכנה של התמוטטות מיידית", שבהתקיימה ניתן לצוות לסגור את הבניין, לפנותו או להורסו מייד.

נמצא כי הנוהל בעיריית באר שבע קובע את הפרטים שיש לפרט בתיק מבנה מסוכן[98], מתאר מהי חוות הדעת הנדרשת מממונה בטיחות ומפרט את ההליך הבירוקרטי הנדרש בעת מתן חוות דעת לבדיקת מבנה והוצאת הודעות. הנוהל אינו קובע את אופן סיווג המבנים המסוכנים ואת דרך ההכרזה עליהם, ואף לא את אמצעי האכיפה שעל העירייה לנקוט לאחר משלוח הודעה כדי להבטיח כי בעלי המבנה יתקנו את הליקויים.

נמצא כי בפועל מנהל מחלקת מבנים מסוכנים מבחין בין שלוש רמות סיכון, הבחנה שלא הוסדרה בנוהל ולא נקבעו לגביה הוראות בכתב, וכי הוא מקיים הליכים שונים לגבי כל אחת מרמות הסיכון. להלן פירוט:

1. "מבנה מסוכן" – מבנה שנמצא מסוכן מייד לאחר הבדיקה הראשונה ו**מוכרז** מבנה מסוכן. למבנה נפתח תיק פיקוח. אם יימצא כי הליקויים לא טופלו בחלוף התקופה שנקבעה לתיקון הליקויים, יועבר התיק לטיפול משפטי. אם יימצא כי המבנה הוא בחזקת "סכנה מיידית", ניתן להוציא לו צו סגירה או פינוי.

2. מבנה ש"עלול לסכן" – מבנה הכולל ליקויים הנדסיים שחומרתם אינה מחייבת את התערבותה המיידית של העירייה להסרת הסכנה, אולם לא נקבעו קריטריונים בכתב המגדירים חומרה זו. במקרים אלו המבנה **אינו מוכרז** מבנה מסוכן, והמחלקה מוציאה לבעלי המבנה מכתב דרישה לתיקון ליקויים בפרק זמן משתנה, התלוי בחומרת הליקויים. בתום התקופה שניתנה לתיקון הליקויים, המחלקה עורכת ביקורת מעקב שלאחריה ייקבע אחד מהשניים:

   א. לא חלה החמרה בסיכון הנשקף מהמבנה – נמשך המעקב ללא השלכות משפטיות.

   ב. חלה החמרה בסיכון הנשקף מהמבנה – המבנה יוכרז מבנה מסוכן, ייפתח תיק פיקוח, והטיפול במבנה יועבר לטיפול משפטי. אם יימצא כי המבנה הוא "סכנה מיידית", אפשר להוציא לו צו סגירה או פינוי.

3. אם הליקויים במבנה עשויים להחמיר אך אינם מחייבים את העירייה להכריז עליו כ"מבנה מסוכן", העירייה מוציאה לבעל הנכס מכתב ולפיו עליו לטפל בליקויים על מנת למנוע החמרה. אם לאחר בדיקת מעקב נמצא כי לא חלה החמרה במצב הנכס, הטיפול בו נפסק.

98 הפרטים הנדרשים: מספר תיק, פרטי זיהוי הנכס, אופן קבלת ההודעה ודף מעקב לעדכון שוטף.

מחלקת המבנים המסוכנים בעיריית באר שבע מנהלת את המעקב אחר הטיפול במבנים אלו באמצעות קובץ מעקב בתוכנת אקסל, שאליה מוזנים הנתונים ידנית[99]. להלן בלוח 10 נתונים על סיווג המבנים במחלקת מבנים מסוכנים בעיריית באר שבע, מתוך סך של 1,243 פניות שהגיעו למחלקה בין השנים 2015 – יוני 2021.

לוח 10: **מספר התיקים לפי סיווג המבנים שבטיפול מחלקת מבנים מסוכנים בעיריית באר שבע והמבנים שהוכרזו מסוכנים**

שנה	סיווג "מסוכן"	סיווג "עלול לסכן"	סיווג "לא מסוכן"	סה"כ	מבנים שהוכרזו כמסוכנים
2015	15	74	95	184	16
2016	20	59	102	181	28
2017	18	73	120	211	29
2018	13	35	153	201	16
2019	12	41	151	204	21
2020	7	15	150	172	12
1-6/2021	3	7	80	90	6
סה"כ	**88**	**304**	**851**	**1,243**	**128**

על פי נתוני עיריית באר שבע, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מן הנתונים עולה כי 392 מבנים סווגו בדרגת סיכון "מסוכן" או "עלול לסכן" בין השנים 2015 ועד יוני 2021, דהיינו מבנים שבדקה העירייה ונמצאו בהם ליקויים הנדסיים שעלולים להיות מסוכנים. בפועל נמצא כי בתקופה זו היא הכריזה על 128 מהם (33%) כעל מבנים מסוכנים.

נמצא כי מתוך 304 מבנים שסווגו ברמת סיכון "עלול לסכן", 35 מבנים הוכרזו בסופו של ההליך מבנים "מסוכנים". עוד נמצא כי מתוך 304 המבנים שסווגו "עלול לסכן", ב-96 תיקים הוצאו צווי סגירה או הריסה, כאשר רק 11 ממבנים אלו הוכרזו "מסוכנים".

מבדיקה של קבצי המעקב לא ניתן היה לקבוע על בסיס אילו קריטריונים מחליטה העירייה לסווג מבנה כמבנה מסוכן או כמבנה שעלול לסכן.

99 קבצי המעקב כוללים נתונים על אודות כתובת המבנה, מקור קבלת הפנייה, תאריך קבלת הפנייה, תאריך בדיקה, שם מהנדס בודק, תיאור הממצאים, סיווג הסכנה, המלצות לטיפול, תאריך סיום טיפול וחיוב באגרת בדיקה.

על עיריית באר שבע לפעול לקביעת הוראות מפורטות שיגדירו את הקריטריונים לסיווג מסוכנות מבנים ואת הליכי הטיפול בהם ולהשלים בחינה של המבנים להם הוצאו צווי סגירה או הריסה ללא הכרזה כמבנה מסוכן. הקביעה לגבי 85 מבנים (מתוך 96 מבנים) כי יש להוציא להם צו סגירה או הריסה, וסיווגם בדרגת "עלול לסכן" מבלי להכריז עליהם מבנים מסוכנים, מעידה על היעדר בהירות בהגדרת מבנה מסוכן וההתייחסות אליו והדבר עלול לעכב את הטיפול בהסרת הסכנה מהמבנה.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תלמד את דוח הביקורת ותעדכן את נוהל העירייה.

עיריית בת ים

חוק העזר של עיריית **בת ים** קובע שתי דרגות סכנה: (א) "בניין העלול לסכן את המחזיקים, את הציבור ואת הנכסים הסמוכים" – לגביו מוסמכת העירייה להורות לבעלי המבנה לבצע עבודות, ואם הם לא עושים כן, היא מוסמכת לבצען בעצמה ולחייב את הבעלים; (ב) בניין שיש בו "סכנה מיידית" – אותו מוסמכת העירייה להרוס.

נוהל עיריית בת ים קובע שלוש דרגות סיכון לטיפול במבנים:

1. "מבנה במצב תקין שאינו מהווה סכנה לדיירים או לציבור" אולם יש לתקן בו ליקויים. במקרה זה יכין המהנדס את חוות הדעת שלו, שבה תצוין דרישה לתיקון ליקויים, וישיב תשובה לפונה שיזם את בדיקת המבנה בתוך פרק זמן סביר. מקרה כאמור לא יועבר לתביעה.

2. "מבנה מסוכן – אין סכנה לציבור". הכוונה למבנה מסוכן ללא סכנה לציבור או לדיירים, או מבנה מסוכן שאין סכנה ליציבותו אולם הוא מהווה סכנה לשלום הציבור או הדיירים. במקרה זה על המהנדס למלא חוות דעת שבה יכריז על המבנה כמסוכן בתוך זמן סביר ויוציא מכתב דרישה לתיקון הליקויים בתוך 30 יום או פרק זמן אחר שייקבע לפי העניין. לאחר המועדים שנקבעו במכתב הדרישה, מהנדס או פקח נדרשים לערוך סיור ביקורת. אם ימצאו כי לא ננקטו שום צעדים לתיקון הליקויים, תודבק בכניסה למבנה הכרזה עם הדרישה לתיקון הליקויים והתראה לפני הגשת כתב אישום פלילי. 60 ימים ממועד משלוח מכתבי הדרישה לבעלי הבניין יבצע המהנדס סיור נוסף בבניין לבדיקה אם החלו פעולות השיקום, ואם יימצא כי לא ננקטו כל פעולות, ישלח המהנדס מכתבי התראה לבעלי הבניין, ואחר כך יוגש כתב אישום.

3. "מבנה מסוכן שקיימת לגביו סכנה ליציבותו ולשלום הציבור או דיירי המבנה". במקרה זה יוכן צו סגירה ופינוי דיירים חתום בידי ראש העירייה. זאת לאחר שהמהנדס הכין חוות דעת בהיוועצות עם מהנדס העירייה, הכריז על המבנה כמסוכן ודרש לפנות מיידית את הדיירים מהבניין ולסגור את הכניסה אליו. אכיפת הצו תוכל להיעשות בסיוע המשטרה.

נמצא כי בפועל יחידת המבנים המסוכנים בעיריית בת ים מסווגת את המבנים המסוכנים לארבעה סיווגים במקום לשלושה סיווגים כפי שקבע הנוהל, וכי היא מנהלת הליכים השונים

מאלו הקבועים בנוהל. זאת, מבלי שפעילות זו תוסדר בהוראות בכתב. להלן תיאור של רמות הסיכונים לסיווג מבנים בבת ים ופעילות היחידה בכל אחת מרמות הסיכון.

1. **סיכון 1:** היחידה מגדירה סיכון זה כמצב שבו אין סכנה למבנה אולם יכולים להיות בו ליקויים מזעריים. בסיכון זה המבנה לא יוכרז מסוכן. היחידה תשלח מכתב ובו דרישה לתיקון הליקויים ותבדוק בחלוף כשלושה חודשים ממועד תיקון הליקויים הנדרש כי הם אכן תוקנו.

2. **סיכון 2:** היחידה מגדירה סיכון זה כמצב שבו אין סכנה למבנה אולם יש צורך לתקן בו ליקויים שעלולים להגיע לדרגת סיכון 3, כפי שיובא להלן. מבנה זה אינו מוכרז מבנה מסוכן. היחידה תשלח מכתב ובו דרישה לתיקון הליקויים בתוך 60 יום. אם הליקויים לא תוקנו, התיק יועבר לטיפול המחלקה המשפטית.

3. **סיכון 3:** היחידה מגדירה סיכון זה כמצב שבו יש סכנה לבניין. מבנה זה מוכרז מבנה מסוכן. היחידה תשלח מכתב ובו דרישה לתיקון הליקויים בתוך 21 יום ותבדוק בחלוף כשלושה חודשים ממועד תיקון הליקויים הנדרשים כי הם אכן תוקנו. אם הליקויים לא תוקנו, התיק יועבר לטיפול המחלקה המשפטית.

4. **סיכון 4:** היחידה מגדירה סיכון זה כמצב שבו יש סכנה לבניין ויש לפנותו באופן מיידי. מבנה זה מוכרז מבנה מסוכן. היחידה תשלח מכתב ובו דרישה לתיקון מיידי של הליקויים. אם הליקויים לא יתוקנו, התיק יועבר לטיפול המחלקה המשפטית.

5. **מבנים ללא סיווג:** לדברי מנהל יחידת המבנים המסוכנים בעיריית בת ים, מדובר במבנים שנבדקו טרם ההחלטה על סיווג המבנים כמפורט לעיל, החלטה שהתקבלה בשנת 2019.

מחלקת המבנים המסוכנים בעיריית בת ים מנהלת את המעקב אחר הטיפול במבנים מסוכנים באמצעות קובץ מעקב בתוכנת אקסל, שאליה מוזנים הנתונים ידנית.

הלוח שלהלן מפרט את סיווג המבנים שבטיפול יחידת המבנים המסוכנים לפי שנת פתיחת התיק.

לוח 11: **פירוט סיווגם של המבנים המסוכנים בעיריית בת ים שפניות בגינם נתקבלו בין השנים 2015 – יוני 2021 לפי שנת הפנייה**

	סיכון 1	סיכון 2	סיכון 3	סיכון 4	אין סיווג	סה"כ
2015	37	24	9		18	88
2016	66	37	10		39	152
2017	30	27	7		67	131
2018	15	19	2		110	146
2019	17	8	5		57	87

	סיכון 1	סיכון 2	סיכון 3	סיכון 4	אין סיווג	סה"כ
2020	18	11	4		30	63
1-6/2021	5	7	6	1	6	25
ללא תאריך פנייה	4	6	1		22	33
סה"כ	**192**	**139**	**44**	**1**	**349**	**725**

על פי נתוני עיריית בת ים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי יחידת המבנים המסוכנים בעיריית בת ים לא סיווגה את מסוכנותם של 349 מבנים אשר נפתחו לגביהם תיקים בין השנים 2015 – יוני 2021.

נמצא כי יחידת המבנים המסוכנים בעיריית בת ים הכריזה על 187 מבנים[100] שנפתחו בגינם פניות בין השנים 2015 – יוני 2021 ושסווגו בדרגת סיכון 1, מבנים מסוכנים, מתוך כלל 192 המבנים שפניות נפתחו בגינם בשנים אלו ושסווגו בדרגת סיכון 1. כמו כן, יחידת המבנים המסוכנים הכריזה על 138 מבנים[101] שפניות נפתחו בגינם בשנים אלו ושסווגו בדרגת סיכון 2, מבנים מסוכנים, מתוך כלל 139 מבנים שפניות נפתחו בגינם בשנים אלו ושסווגו בדרגת סיכון 2. זאת, אף על פי שיחידת המבנים המסוכנים בעיריית בת ים הגדירה כי מבנים ברמות סיכון 1 ו-2 לא יוכרזו מבנים מסוכנים.

מהאמור עולה כי אין הלימה בין הוראות הנוהל שקבעה העירייה לטיפול במבנים מסוכנים לבין התנהלות יחידת מבנים מסוכנים של העירייה לטיפול במבנים אלו.

על עיריית בת ים לבחון את הנוהל שקבעה. אם תמצא כי נדרש לעדכן את הנוהל ולהתאימו לפעילות יחידת המבנים המסוכנים, עליה לפעול לעדכונו; ואם לא, עליה להקפיד לפעול על פיו. פעילותה של העירייה, כפי שתוארה, עלולה להוביל להיעדר אחידות בטיפול במבנים השונים, והיא מקשה על ביצוע המעקב אחר אופן טיפול היחידה במבנים המסוכנים בתחומה.

עיריית **בת ים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תעדכן את הנוהל לאחר שייכנסו לתוקפם חוק העזר החדש, העוסק גם הוא בסיווג המסוכנות של המבנים, ותיקון צו העיריות (עבירות קנס), תשל"א-1971. עוד מסרה העירייה כי בחודשים שקדמו למועד מתן התשובה

100 מספר מבנים בדרגת סיכון 1 שהוכרזו בין השנים 2015 - יוני 2021: 37 - בשנת 2015; 66 - בשנת 2016; 30 -בשנת 2017; 15 - בשנת 2018; 12 - בשנת 2019; 18 - בשנת 2020; 5 - בשנת 2021; 4 - ללא תאריך.

101 מספר מבנים בדרגת סיכון 2 שהוכרזו בין השנים 2015 - יוני 2021: 24 - בשנת 2015; 37 - בשנת 2016; 27 - בשנת 2017; 19 - בשנת 2018; 7 - בשנת 2019; 11 - בשנת 2020; 7 - בשנת 2021; 6 - ללא תאריך.

בוצעה בחינה מדוקדקת של כלל התיקים, באופן שנכון למועד התשובה מספר המבנים המסוכנים היה 390, מהם שלושה בלבד בדרגת סיכון גבוהה וכ-260 בדרגת סיכון נמוכה.

להלן דוגמאות של מבנים שהוכרזו מבנים מסוכנים בעיריית **בת ים** ושלגביהם התמשכו ההליכים להסרת הכרזת המסוכנות. דוגמאות אלו ממחישות את ההשלכות הנובעות מהיעדר קריטריונים לקביעה כי מבנה הינו מסוכן, לרבות קריטריונים להגדרת הסרת המסוכנות ממבנה מסוכן.

מבנה א'

1. המבנה הוכרז מבנה מסוכן בנובמבר 2012 בשל סדקים, התקלפויות, התנפחויות, התפוררות, ברזל חשוף וקורוזיה שנמצאו בעמודים בקומת הקרקע, בתקרת קומת הקרקע ובקירות החזית. נוסף על כך אובחנה שקיעה לא אחידה של אריחי הריצוף בקומת הקרקע.
2. לאחר שהוגשה הצהרת הסרת סכנה חתומה בידי מהנדס מבנים מטעם בעלי המבנה ביולי 2017, נערך סיור של משרד מהנדסים חיצוני מטעם העירייה, ונקבע בהתאם לחוות הדעת של המשרד החיצוני כי המבנה לא יוסר מרשימת המבנים המסוכנים. זאת בשל התפוררות חלקי טיח ובטון במספר נקודות ובשל שקיעה של אריחי הריצוף בקומת הקרקע.
3. לאחר שהוגשה הצהרת הסרת סכנה חתומה בידי מהנדס מבנים מטעם בעלי המבנה במרץ 2018, נערך סיור של משרד מהנדסים חיצוני, ונקבע בהתאם לחוות הדעת של המשרד החיצוני כי המבנה לא יוסר מרשימת המבנים המסוכנים משום שלא הובחן בתיקון שקיעת אריחי הריצוף בקומת הקרקע. נקבע כי קיים ליקוי נוסף: "דרך הגישה המרוצפת בחצר המבנה אינה בטוחה למשתמשים בה ומהווה מפגע בטיחותי. המצב הקיים מהווה מסוכנות לדיירים ולמשתמשי המבנה".

תמונה 14: **הליקוי "שקיעת אריחי ריצוף בחצר בקומת הקרקע", ששימש בסיס לאי-הסרת מסוכנות המבנה, מתוך חוות דעתו של המהנדס החיצוני ממרץ 2018**

המקור: עיריית בת ים.

4. לאחר סיור נוסף שנערך ביוני 2018, הוסר המבנה מרשימת המבנים המסוכנים בנימוק זה: "הובחן כי בוצע תיקון באזור אריחי ריצוף בחצר בקומת הקרקע".

מבנה ב'

1. המבנה הוכרז מבנה מסוכן במאי 2013 בשל סדקים, שברים, התקלפויות, התפוררות שכבת הטיח, ברזל חשוף וקורוזיה שנמצאו בעמודים בקומת הקרקע ובקירות החזית. נוסף על כך נמצאו סימני רטיבות, סדקים, התפוררות והתקלפות בתקרת חדרי המדרגות. כן אובחנו גדרות המתכת בחצר הבניין כרעועות ומתנדנדות, עם קורוזיה וכשל של חלק מהחיבורים אל הקרקע.

2. לאחר שהוגשה הצהרת הסרת סכנה חתומה בידי מהנדס מבנים מטעם בעלי המבנה בדצמבר 2017, נערך סיור של משרד מהנדסים חיצוני מטעם העירייה, ונקבע בהתאם לחוות הדעת של המשרד החיצוני כי בוצעו תיקוני טיח למבנה בתקרת חדר המדרגות, בקיר חזית הכניסה, בקיר החיצוני של חדר המדרגות ובעמודי המבנה. עם זאת נקבע בחוות הדעת כי נצפו התקלפות והתפוררות שכבת הטיח בקיר החזית הצפוני; המעקות לאורך גבולות חצר הבניין רעועים, עם קורוזיה, וחלק ממוטות הברזל חסרים. נוסף על כך, יש

ליקויים שלא הובחנו לפני כן: גדר התמך בגבול החלקה הצפוני נמוכה מהתקן הנדרש בתקינה הישראלית; סימני רטיבות, התפוררות, סידוק והתנפחות בשכבת הטיח בקיר חדר המדרגות בקומת הכניסה; התפוררות שכבת הטיח בתקרת קומת העמודים. משכך, לא תוסר ההכרזה.

3. לאחר שהוגשה הצהרת הסרת סכנה חתומה בידי מהנדס מבנים ביוני 2018, נערך סיור של משרד מהנדסים חיצוני, ונקבע בהתאם לחוות הדעת של המשרד החיצוני כי יש התקלפות טיח בעמודים בקומת הקרקע ובחדרי המדרגות; סימני רטיבות והתקלפות סיד בתקרת קומת העמודים; המעקה חזק בחוטי תיל ובגדר רשת, אולם החיזוק אינו עונה על הנדרש. משכך, לא תוסר ההכרזה.

4. לאחר שהוגשה הצהרת הסרת סכנה חתומה בידי מהנדס מבנים בנובמבר 2018, נערך סיור של משרד מהנדסים חיצוני, ונקבע בהתאם לחוות הדעת של המשרד החיצוני כי יש התקלפות טיח בחדר המדרגות; גדרות המתכת בחצר הבניין נותרו רעועות ומכוסות חלודה. בחוות דעת זו הוסיפו ליקוי חדש שלא הופיע לפני כן, ולפיו יש מרווח של 23 ס"מ בין מעקה חדר המדרגות לרצפת חדר המדרגות בקומה הראשונה. משכך, לא תוסר ההכרזה.

תמונה 15: **תמונה של הליקוי "מרווח של 23 ס"מ בין מעקה חדר המדרגות לרצפת חדר המדרגות", מתוך חוות דעתו של המהנדס החיצוני מדצמבר 2018**

המקור: עיריית בת ים.

תמונה 16: **תמונה של הליקוי "גדרות המתכת בחצר הבניין רעועות ומכוסות חלודה" מתוך חוות דעתו של המהנדס החיצוני מדצמבר 2018**

המקור: עיריית בת ים.

על עיריית בת ים לפעול לקביעת הוראות מפורטות שיגדירו את הקריטריונים לסיווג מסוכנות מבנים ואת הליכי הטיפול בהם, לרבות הוראות הנוגעות להחלטה להסיר מבנה מרשימת המבנים המסוכנים. בכלל זה מומלץ לקבוע הוראות בדבר דרכי הטיפול במקרים שבהם הכרזה על מבנה מסוכן אינה מוסרת בשל ליקוי שטרם טופל, ואשר ייתכן כי לא היה בו לבדו כדי להביא להכרזה על המבנה כמסוכן.

עיריית תל אביב-יפו

חוק העזר של עיריית **תל אביב-יפו** ונוהל העירייה קובעים שלוש רמות לטיפול במבנים מסוכנים:

1. "בניין עלול לסכן את המחזיקים, את הציבור או את הנכסים הסמוכים"[102] – במקרה זה, על פי הנוהל, בחלוף חצי שנה ממשלוח הודעת התראה, על יחידת המבנים המסוכנים לערוך

102 מוגדר "בניין המהווה סכנה" בחוק העזר של עיריית תל אביב.

במבנה ביקורת חוזרת. אם יימצא כי הבעלים לא ביצעו את הוראות ההודעה, יחידת המבנים המסוכנים תעביר את התיק לטיפול המחלקה המשפטית.

2. "סכנה ממשית" – במקרה זה, על פי הנוהל, בחלוף שלושה חודשים ממשלוח הודעת התראה, על יחידת המבנים המסוכנים לערוך במבנה ביקורת חוזרת. אם יימצא כי הבעלים לא ביצעו את הוראות ההודעה, התיק יועבר למחלקת מבצעים לשיפור פני הסביבה שבאגף שיפור פני העיר (להלן – שפ"ע), כדי שהיא תבצע בעצמה את התיקון הנדרש במבנה. על פי חוק העזר, לעירייה סמכות לגבות מהדיירים את הוצאות ביצוע הצו.

3. "סכנה מיידית" – במקרה זה, על פי הנוהל, על ראש העירייה להוציא צו לפינוי, להריסה, לסגירה או לביצוע כל עבודה ולהעבירו ללא דיחוי לביצוע מחלקת מבצעים לשיפור הסביבה באגף שפ"ע. על פי חוק העזר, לעירייה סמכות לגבות מהדיירים את הוצאות ביצוע הצו. מנהל יחידת המבנים המסוכנים ייזום ביקורת חוזרת במבנה לאחר שהתקבלה הודעה מהבעלים או ממחלקת מבצעים לשיפור הסביבה על ביצוע הצו.

להלן פירוט של סיווג המבנים ביחידת מבנים מסוכנים בעיריית תל אביב-יפו, בין השנים 2015 – יוני 2021.

לוח 12: **סיווג המבנים לפי שנים ביחידת המבנים המסוכנים בעיריית תל אביב-יפו לפי שנת פתיחת תיק**

שנה	"עשויים להיות מסוכנים"	"סכנה ממשית"	"סכנה מיידית"
2015	335	44	52
2016	321	25	48
2017	394	41	43
2018	597	43	54
2019	555	39	50
2020	576	38	60
1-6/2021	266	24	43
סה"כ	**3,044**	**254**	**350**

על פי נתוני עיריית תל אביב-יפו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי אין בידי יחידת המבנים המסוכנים של עיריית תל אביב-יפו הוראות מפורטות ופומביות המפרטות את מאפייני הליקויים שעל פיהם יש לסווג את מסוכנות המבנים.

משרד מבקר המדינה מציין כי עיריית תל אביב-יפו מסווגת את המבנים המסוכנים בהתאם לחוק העזר ולנוהל שקבעה ומתעדת סיווג זה. על העירייה לקבוע הוראות מפורטות לסיווג המבנים ולפרסמם לציבור כדי להבטיח אחידות בנושא.

☆

נוכח העדר בהירות לגבי סיווג מבנה כמבנה מסוכן כפי שפורט, על משרדי הפנים והשיכון להנחות את הרשויות המקומיות בכל הקשור לקריטריונים להכרזה על מבנה כמסוכן, לטיפול בו ולהסרת ההכרזה – בין היתר לעניין סיווג מסוכנות המבנים לרמות שונות, בהתאם לאופי הטיפול במבנים, הסיכון הנובע מהם או רמת הדחיפות – וכן לקבוע אמות מידה שלפיהן יבחנו הרשויות המקומיות את המבנים, יכריזו עליהם כמסוכנים ויבדקו אם הם טופלו או שהם ממשיכים לסכן את הציבור.

ניהול הליכי אכיפה לטיפול במבנים מסוכנים

כדי לקדם את הטיפול במבנים מסוכנים, הרשות המקומית נדרשת לקיים הליכי מעקב ובקרה אחר הטיפול בליקויים שנמצאו בהם. אם הליקויים במבנה אינם מטופלים, הרשות יכולה להפעיל אמצעי אכיפה אל מול בעלי המבנים. אמצעי האכיפה הראשוני שבו משתמשות הרשויות שנבדקו כולל משלוח מכתבי התראה. מעבר לכך, יש רשויות מקומיות שבידן הסמכות להטיל קנס של עד 320 ש"ח לכל אחד מבעלי המבנה (ראו פירוט להלן). לרשויות שבידן חוק עזר בנושא מבנים מסוכנים יש סמכות להגיש כתב אישום כנגד מי שעבר על חוק העזר, כלומר הגשת כתב אישום בעבירה מסוג חטא (שאינה גוררת רישום פלילי), שהעונש הקבוע בצידה הוא 3,600 ש"ח[103].

להלן נתונים על מספר תיקי מבנים מסוכנים פתוחים המצויים ביחידת המבנים המסוכנים ובמחלקת התביעה העירונית, בכל אחת מארבע הרשויות שנבדקו, לפי שנת פתיחת תיק.

103 לפי דברי התובעת העירונית בבת ים, שנאמרו במהלך הביקורת, לא נמצאה פרשנות משפטית הקובעת חד-משמעית אם מדובר בסכום של 3,600 ש"ח לכל בעל מבנה או לכלל בעלי המבנה.

לוח 13: **נתונים על מספר תיקי מבנים מסוכנים פעילים בטיפול יחידת המבנים המסוכנים ומספר התיקים הפעילים שהועברו לתביעה העירונית[104] למועד הביקורת בכל אחת מהשנים 2010 – יוני 2021**

שנה	באר שבע		בת ים		קריית ים		תל אביב-יפו	
	תיקים פעילים ביחידת מבנים מסוכנים	תיקים פעילים בתביעה העירונית	תיקים פעילים ביחידת מבנים מסוכנים	תיקים פעילים בתביעה העירונית	תיקים פעילים במחלקת הנדסה	תיקים פעילים בתביעה העירונית	תיקים פעילים ביחידת מבנים מסוכנים	תיקים פעילים בתביעה העירונית
2010	----	------	4	-------	-----	-------	-----	-------
2011	----	-------	4	14	-----	-------	-----	-------
2012	----	-------	8	56	-----	-------	-----	-------
2013	----	-------	16	48	-----	-------	-----	-------
2014	----	-------	39	32	-----	-------	-----	-------
2015	----	-------	47	30	-----	-------	------	-------
2016	1	1	101	108	-----	-------	------	-------
2017	2	1	102	56	6	-------	-----	-------
2018	1	1	123	2	4	-------	1	-------
2019	2	1	75	3	2	-------	29	2
2020	2	1	49	1	3	-------	83	9
1-6/2021	10	2	19	-------	6	-------	152	48
ללא תאריך	----	-------	67	13	-----	-------	416	-------
סה"כ	**18**	**7**	**654**	**363**	**21**	**-------**	**681**	**59**

על פי נתוני הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

104 תיק מועבר מיחידת המבנים המסוכנים לתביעה העירונית. במעבר זה נגרע התיק ממצבת התיקים של יחידת הטיפול במבנים מסוכנים. מספר תיקי התביעה העירונית כולל גם תיקים שטרם הוגש בגינם כתב אישום.

מהלוח עולה כי בעיריית בת ים יש תיקי מבנים מסוכנים פתוחים זה כעשור, אשר הטיפול בהם טרם נסתיים, והסכנה הנשקפת ממבנים אלו עודנה קיימת; בעיריית באר שבע יש תיק מבנה מסוכן הפתוח מזה חמש שנים ותיק נוסף הפתוח מזה כארבע שנים. יצוין כי בעירית תל אביב-יפו יש 2 תיקי מבנים מסוכנים פתוחים משנת 2019, 9 משנת 2020 ו-48 מהמחצית הראשונה של 2021.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי פעילותה נקבעת בהתאם למידת מסוכנות הנכס, למילוי דרישות הביצוע על ידי בעלי המבנים, להמצאת אישורי בטיחות ולקיום פיקוח מלא ממחלקת מבנים מסוכנים.

עיריית **בת ים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי כפי שניתן לראות בלוח 13, החל משנת 2018 מסתמנת מגמת הפחתה במספר התיקים הפעילים ביחידת המבנים המסוכנים ובמספר התיקים ביחידת התביעה העירונית. הדבר נובע מעבודת מטה שביצעה יחידת המבנים המסוכנים, שכללה ניטור מחודש של מבנים לצורך הגדרתם וסיווגם מחדש והגדלת כוח האדם באמצעות גיוס של ממונה ומפקח, ומשינוי מדיניות התביעה העירונית בנוגע לטיפול במבנים מסוכנים. עוד מסרה העירייה כי נכון למועד התשובה מסתכם מספר התיקים בתביעה העירונית ב-118. עוד מסרה העירייה כי תושג הפחתה נוספת במספר התיקים הפעילים ביחידת המבנים המסוכנים וביחידת התביעה העירונית לאחר חקיקת חוק העזר החדש ותיקון צו העיריות (עבירות קנס), התשל"א-1971, שיאפשר להטיל קנסות.

על עיריות בת ים ובאר שבע לפעול על מנת להביא לסיום הטיפול במבנים מסוכנים ולנקוט בצעדי האכיפה הנדרשים לשם כך. קיום הליכים במשך תקופה כה ארוכה מסכן את כלל הציבור ואף עשוי לפגוע באמון הציבור במערכות האכיפה.

למדיניות העירייה בנושא אכיפה משפטית יכולה להיות השפעה חיובית בכך שהיא תדרבן את בעלי המבנה לפעול בנחישות לתיקון הליקויים. מנגד, למדיניות זו יכולה להיות השפעה בכך שהלחץ המשפטי עלול לשמש כר פורה לניצול מצוקת הדיירים מצד יזמים פרטיים אשר יתקנו את הליקויים תוך מתן תמורה מופחתת לדיירים בעבור זכויותיהם הקנייניות.

להלן פירוט של מדיניות התביעה ברשויות המקומיות שנבדקו – כפי שהן מסרו – מדיניות שלא הוסדרה בכתב.

בת ים: בין השנים 2014 – 2021 העבירה התביעה העירונית תיקים לטיפול בית המשפט, אך מבלי שהתקיים לגבי מרביתם השלב הראשוני של הקראת כתב אישום. זאת בהתאם למדיניות התביעה דאז ובהסכמת בית המשפט לדחיית מועדי הדיונים, בתקווה שדחיית המועדים תביא להסרת המסוכנות מהמבנים. בשנת 2021 שונתה מדיניות התביעה העירונית בבת ים, והוחלט לזמן את כל הדיירים לשלב ההקראה של כתב האישום[105], לדרוש קידום מהיר ויעיל של ההליך הפלילי ולדרוש – בכל מקרה שבו לא הסירו הדיירים את המסוכנות – להרשיעם ולהטיל עליהם קנס. שינוי המדיניות נועד הן כדי לקדם את הטיפול במבנה המסוכן והן כדי להפסיק את עינוי הדין המתמשך בעקבות הליך תלוי ועומד במשך שנים. על פי מדיניות התביעה, אם לאחר הגשת כתב אישום מוסרת המסוכנות, התביעה חוזרת בה מכתב האישום מטעמי יעילות דיונית.

באר שבע: עיריית באר שבע שולחת זימון לדיון המשפטי לכל אחד מהבעלים ומאפשרת גם למחזיקים בנכס להגיע לדיון. בדיון הראשוני עולות לרוב טענות שונות מצד הדיירים והדיון נדחה. בד בבד הדיירים פועלים לתיקון הלקויים, כך שבמרבית המקרים הליקויים מטופלים עוד טרם הקראת כתב האישום בתיק. מדיניות התביעה היא למחוק את כתב האישום מרגע הדיווח על הסרת הליקויים.

תל אביב-יפו: עיריית תל אביב-יפו שולחת זימון לדיון המשפטי לכל אחד מהבעלים. יש הקראה לא פורמלית של כתב האישום, ולאחריה ניתנת אורכה לבעלי המבנים לתקן את הליקויים. מחלקת התביעה מקפידה לעקוב כי אכן יש התקדמות בהתאגדות בעלי המבנה והתקשרות עם קבלן לצורך שיפוץ. לדברי העירייה, במרבית המקרים המבנה מתוקן והתביעה חוזרת בה מכתב האישום.

קריית ים: נמצא כי לאחר משלוח מכתב התראה לבעלי מבנים מסוכנים אין העירייה עורכת מעקב אחר הטיפול בליקויים ואינה נוקטת פעולות אכיפה להסרת הסכנה.

> על עיריית קריית ים לפעול למיצוי האמצעים העומדים לרשותה מול בעלי המבנים כדי להבטיח טיפול יעיל במבנים מסוכנים.

עיריית **קריית ים** מסרה בתשובה למשרד מבקר המדינה כי בדצמבר 2021 ובפברואר 2022, דהיינו לאחר סיום הביקורת, היא הגישה כמה כתבי אישום בבית משפט לעניינים מקומיים בקריות, כנגד בעלי דירות במבנים שהוגדרו מסוכנים והתקבל מאגף ההנדסה מידע לגביהם. עוד מסרה העירייה כי השירות המשפטי ימשיך לעקוב אחר התקדמות ההליכים ודרישות הביצוע ההנדסיות במבנים נוספים, ואם הדבר יידרש יוגשו כתבי אישום נוספים.

105 בית המשפט מזמן את הנאשמים לישיבת ההקראה. בישיבה זו בית המשפט מקריא לנאשם את כתב האישום ושואל את הנאשם מה תשובתו לאישום. הנאשם רשאי לא להשיב, ואם השיב - רשאי הוא להודות בעובדות שבכתב האישום, כולן או מקצתן, או לכפור בהן. אם יכפור בעובדות - ייקבע מועד להוכחות, ואם יודה - ניתנת הכרעת דין מרשיעה. בפועל, הפרקטיקה הנהוגה בבית המשפט היא לתת אורכות רבות ולקבוע ישיבות רבות לשם הקראה לכאורה, וזאת כדי לתת לנאשמים הזדמנות לבצע את השיפוץ טרם תבוצע הקראה בפועל, שאז תוכל התביעה לבטל את האישום. אם התביעה תחזור בה לאחר שתבוצע הקראה בפועל המשמעות היא זיכוי, אלא אם כן יש הסכמה גורפת של כל הצדדים לביטול האישום. זה ההסבר שמסרה התובעת העירונית של עיריית בת ים לצוות הביקורת.

נמצא כי לאחר שעיריות בת ים ותל אביב-יפו שולחות התראות לבעלי המבנים כי עליהם לתקן את הליקויים, הן אינן עורכות שיח עם הדיירים לקידום הטיפול בליקויים שבמבנה, והן מעבירות את הטיפול לתביעה העירונית[106]. כך לעיתים השיח הראשון מתנהל בבית המשפט, לאחר שהתביעה העירונית מגישה כתב אישום, ורק במסגרתו נחשפים לראשונה הקשיים העומדים לפני בעלי המבנים לתיקון הליקויים, כדוגמת קשיים כלכליים, קושי להתארגן, סרבנות דיירים או דיירים שאינם שולטים בשפה. מחלקת המבנים המסוכנים בעיריית באר שבע מקיימת שיח עם נציגי הדיירים ואף מייעצת להם ומכוונת אותם על פי הנדרש.

עיריית **תל אביב-יפו** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תיק מבנים מסוכנים מועבר למחלקה המשפטית בחלוף 90 יום מהמועד שבו שלחה העירייה לבעלי המבנה הודעת דרישה לתיקון ליקויים, הכוללת הפניה לגורם האמון על כך במנהל ההנדסה לשם קבלת פרטים והנחיות. העירייה סבורה כי פרק זמן זה די בו כדי שהדיירים יקיימו שיח ושיג ביוזמתם עם מחלקת מבנים מסוכנים, וכך אכן נעשה במקרים רבים. יתרה מזו, בחלק מהתיקים בעלי המבנים מגישים השגה ביוזמתם. קיום שיח יזום עם בעלי המבנה עלול לגרום לדחייה ממשית של הסרת הליקויים ומצריך היערכות עירונית רחבת היקף הכוללת, בין היתר, גיוס של כוח אדם מקצועי והכשרתו לצורך כך, זימון לישיבות, ביצוע מעקבים אחר סיכומי הפגישות וקיום ביקורות חוזרות ונשנות בנכס, זאת כאשר בעיר תל אביב-יפו מאותרים כ-1,000 מבנים בשנה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לכלל הרשויות המקומיות לשקול לקיים שיח עם הדיירים טרם ניהול הליכים משפטיים, זאת בכדי שהדבר יהווה אמצעי לקידום מהיר של הטיפול במבנה המסוכן כמו גם יביא לחסכון במשאבי התביעה העירונית ובית המשפט. על הרשויות המקומיות לעקוב אחר תיקון הליקויים במבנים והסרת הסכנה מהם במקרים בהם יחליטו שלא להגיש כתבי האישום.

הלשכה המשפטית במשרד הפנים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי על סוגיית הפעלתם של אמצעי אכיפה להיבחן על ידי כל רשות מקומית, אשר נדרשת לגבש מדיניות אכיפה עירונית המותאמת לצרכיה ויכולותיה, כבכל נושא אחר הנמצא בתחום אחריותה. זאת כאשר התובעים העירוניים נדרשים לקבל הסמכה מהיועץ המשפטי לממשלה ולפעול בהתאם להנחיותיו.

בכדי להבטיח כי הרשויות המקומיות ימצו את אמצעי האכיפה שברשותן, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים ולמשרד המשפטים להנחות את הרשויות המקומיות בנוגע לאופן הפעלת אמצעֵי האכיפה הראויים לקידום הטיפול במבנים מסוכנים. כן, משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות לפעול לשיפור אמצעי האכיפה הקיימים ולקידום השימוש באמצעי אכיפה נוספים.

106 כפי שעלה משיחות עם המחלקות המשפטיות של הרשויות המקומיות שנבדקו.

הטלת קנסות על בעלי דירות אשר לא תיקנו את הליקויים הנדרשים

מתן דוח ובו הטלת קנס עם ברירת משפט נעשה מכוח צו העיריות (עבירות קנס), התשל"א-1971 (להלן – צו העיריות עבירות קנס) או מכוח צו המועצות המקומיות (עבירות קנס), התשל"ג-1973[107]. דרגות הקנס בעיריות, לפי צו העיריות עבירות קנס, הן עד לסכום של 730 ש"ח[108], לעומת קנס של עד 3,600 ש"ח[109] שיכול בית משפט להטיל אם הוגש כתב אישום לבית המשפט בשל עבירה על חוק עזר. הבדל זה נובע מכך שבצווי עבירות קנס מדובר באכיפה שיכולה להסתיים מבלי שהדבר ייבחן כלל לפני בית המשפט, אלא אצל הפקח הנותן את הדוח[110].

כדי שהרשות תוכל להטיל קנס, עליה לקבוע בצו (הנכנס לתוקף לאחר פרסומו ברשומות) כי עבירה על הוראה מסוימת בחוק עזר היא עבירת קנס. לאחר אישור הצו במועצת הרשות, הצו טעון אישור של שר הפנים, בהסכמת שר המשפטים, וכן אישור של ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת. בשלב הבא, בהיותו חקיקת משנה, יפורסם הצו ברשומות.

לפי צו העיריות עבירות קנס, עיריות **באר שבע**, **קריית ים ותל אביב-יפו** מוסמכות להטיל קנס בסכום של 730 ש"ח בגין הפרה של הוראות חוק העזר בנושא מבנים מסוכנים, ואילו עיריית **בת ים**, שלא פעלה להסמיכה להטיל קנס בנושא מבנים מסוכנים באמצעות קביעה בצו העיריות עבירות קנס, אינה מוסמכת להטיל קנס כאמור.

נמצא כי עיריות באר שבע, קריית ים ותל אביב-יפו לא הטילו קנסות על בעלי מבנים מסוכנים שלא תיקנו את הליקויים הנדרשים, ומכאן שלא הפעילו את הכלי שהיה בידיהן להפעיל על פי צו העיריות עבירות קנס. יתרה מכך, עיריית בת ים לא פעלה להסמכתה להטיל קנס בנושא מבנים מסוכנים ולא הטילה קנסות כאמור.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מניסיונה, האכיפה באמצעות הגשת כתבי אישום משמשת "זרז" יעיל לקידום ביצוע הדרישות, ובמסגרתה בעלי המבנה נחשפים לפעילות הנדרשת להפסקת ההליכים המשפטיים. הטלת קנס היא צעד ענישתי שאינו מבהיר את מהות העבירה ואת משמעותה.

עיריית **בת ים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא פועלת לתיקון צו העיריות (עבירות קנס), התשל"א-1971, על מנת שניתן יהיה להטיל קנסות חלף הגשת כתבי אישום – באופן שכתבי אישום יוגשו רק בעניינם של מבנים שרמת מסוכנותם גבוהה, ורק אם הליך הטלת הקנסות (ברירות המשפט) לא הניב פרי.

107 המחלקה לחקיקת משנה משרד המשפטים, מדריך להכנת חוקי עזר וצווי עבירות קנס של רשויות מקומיות, פברואר 2009.

108 סעיף 2 לצו העיריות (עבירות קנס), התשל"א-1971.

109 סעיף 254 לפקודת העיריות.

110 המחלקה לחקיקת משנה משרד המשפטים, מדריך להכנת חוקי עזר וצווי עבירות קנס של רשויות מקומיות, פברואר 2009.

עיריית **תל אביב-יפו** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי אין בהטלת קנס, המאפשרת למקבל הודעת הקנס לשלם את הקנס ותו לא, ללא הסרת הסכנה, כדי להניע את בעלי המבנה להתאגד לשם הסרת הליקויים מהמבנה המסוכן לעומת הגשת כתב אישום ודיון בבית משפט. לפי עמדת העירייה, הגשת כתבי אישום היא הכלי המועיל ביותר והמבטיח באופן מיטבי ומוכח את הטיפול במבנים המסוכנים.

מומלץ כי עיריות באר שבע, בת ים, קריית ים ותל אביב-יפו יבחנו באופן שוטף את מיצוי האמצעים העומדים לרשותן מול בעלי המבנים המסוכנים, וזאת כדי להבטיח טיפול יעיל במבנים אלו.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים למפות את כלל הרשויות שלא פעלו להשלמת הסמכתן להטלת קנסות ולהנחותן בנושא ולתת את הדעת על הפעלת סמכות הרשויות המקומיות להטיל קנס על בעלי מבנים שלא תיקנו את הליקויים הנדרשים, וזאת כדי לסייע לרשויות המקומיות להגביר את השימוש בכלי אכיפה זה, שיכול לתרום למאמציהן בהסרת הסכנות מהמבנים.

תיקון ליקויים על ידי הרשות המקומית

אחד הכלים להתמודדות עם ליקויים מסוכנים במבנים, במקרים שבהם בעלי המבנים אינם מתקנים את הליקויים בעצמם, הוא תיקון הליקויים המסוכנים על ידי הרשות המקומית וחיוב בעלי המבנה בעלות התיקון.

קריית ים

חוק העזר של **קריית ים** קובע כי אם בעלי הבניין לא נקטו פעולות להרחקת הסכנה בהתאם לדרישת העירייה, העירייה מוסמכת לבצע עבודות אלו בעצמה ולגבות מבעלי המבנה את ההוצאות.

נמצא כי עיריית קריית ים לא פעלה לתיקון ליקויים בעצמה במבנים מסוכנים בתחומה.

העירייה מסרה לצוות הביקורת כי בכוונתה להתקשר עם קבלן באמצעות מכרז מסגרת לביצוע תיקונים כאמור.

באר שבע

על פי נוהל עיריית **באר שבע**, "במקרים חריגים" ראש העירייה רשאי – בתיאום עם גזבר העירייה – לאשר ביצוע עבודות, וגזבר העירייה יפעל לגביית ההוצאה מבעלי המבנה.

נמצא כי עיריית באר שבע מבצעת עבודות למניעת סכנה מיידית, הכוללות: תמיכה וחיזוק של עמודים במבנים וכן עבודות של פירוק אריחי חיפוי מסוימים במבנים מחשש שייפלו. להלן פירוט של מספר המבנים אשר עיריית באר שבע ביצעה בהם עבודות ופירוט עלות עבודות אלו, בין השנים 2015 – יוני 2021.

לוח 14: **פירוט מספר המבנים שבוצעו בהן עבודות ועלותן**

שנה	מספר מבנים	עלות כוללת בש"ח
2015	1	5,152
2016	2	164,676
2017	0	0
2018	2	52,783
2019	1	4,152
2020	2	6,105
1-6/2021	1	4,045
סה"כ	**9**	**236,913**
עלות ממוצעת למבנה		26,323

על פי נתוני עיריית באר שבע, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עלה כי בין השנים 2015 – עד יוני 2021 עיריית באר שבע ביצעה עבודות ב-9 מבנים מתוך 128 מבנים מסוכנים שהוכרזו בשנים אלו בעלות כוללת של 236,913 ש"ח.

עוד נמצא כי יחידת מבנים מסוכנים בעירייה פטרה שמונה מתוך תשעה בעלי מבנים מהתשלום בעבור תיקון ליקויים שביצעה, כתלות בעלות התיקון ובמצבם הכלכלי של בעלי המבנה וכי העירייה לא קבעה תבחינים בכתב שבהם הגדירה אימתי תפטור בעלי מבנים מתשלום לעירייה בעבור תיקון הליקויים ומהו ההליך הנדרש לאישור פטור מתשלום כאמור.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תבחן היתכנות גבייה לגבי אותם מבנים בהם ביצעה תיקון ליקויים.

בת ים

על פי נוהל עיריית **בת ים**, במקרה של סכנת חיים מיידית, אם יימצא כי בעלי הבניין לא נקטו את הפעולות המתחייבות להרחקת הסכנה, תבצע אותן העירייה באמצעות קבלן חיצוני לאחר קבלת אישור ראש העירייה ומנכ"ל העירייה. עוד נקבע כי העירייה תחייב את דיירי המבנה בדרישת תשלום לכיסוי הוצאות העבודה שביצעה.

בין השנים 2015 – יוני 2021 ביצעה העירייה עבודות בשני מבנים: בשנת 2020 העירייה ביצעה עבודות במבנה אחד, שנדרשו בשל פעילות קבלן שגרם נזק, בעלות של כ-344,000 ש"ח; ביוני 2021 העירייה ביצעה עבודות במבנה אחד בעלות של 12,895 ש"ח. העירייה פעלה לחיוב הקבלן שגרם נזק בשנת 2020, ולא חייבה את בעלי המבנים בעבור ביצוע העבודות ביוני 2021.

תל אביב-יפו

חוק העזר של עיריית **תל אביב-יפו** קובע כי במקרה של "סכנה מיידית" רשאי ראש העירייה לתת צווי פינוי, סגירה והריסה, לבצע כל עבודה לצורך הסרת הסכנה המיידית מן המבנה ולחייב את בעלי המבנה בתשלום. נוהל עיריית תל אביב-יפו קובע כי הביצוע יחול על מחלקת מבצעים באגף שפ"ע.

להלן פירוט של מספר המבנים אשר מחלקת מבצעים לשיפור הסביבה באגף שפ"ע ביצעה בהם עבודות ופירוט עלות עבודות אלו, אשר נגבו בפועל, בין השנים 2015 – יוני 2021.

לוח 15: **פירוט מספר המבנים שבוצעו בהן עבודות ועלותן**

שנה	מספר מבנים	עלות התקשרות חוזית שנתית כוללת בש"ח
2015	22	15,175,285
2016	15	11,961,662
2017	14	11,267,534
2018	16	11,891,175

שנה	מספר מבנים	עלות התקשרות חוזית שנתית כוללת בש"ח
2019	28	22,812,345
2020	20	14,173,103
6/2021	15	20,885,311
סה"כ	**130**	**108,166,415**
עלות ממוצעת למבנה		850,049

על פי נתוני עיריית תל אביב-יפו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי עיריות באר שבע, בת ים ותל אביב-יפו לא קבעו תבחינים בכתב העוסקים בתיקון ליקויים ומגדירים באילו מקרים תתקן העירייה ליקויים במבנים מסוכנים בעצמה, כתלות במשתנים שונים שתקבע העירייה, כדוגמת הגדרת הליקוי, חומרת הליקוי ומשכו. עוד נמצא כי קיים פער בין העלות הממוצעת לתיקון מבנה בבאר שבע אשר עומדת על סכום של 26,323 ש"ח, לבין העלות הממוצעת לתיקון מבנה בתל אביב-יפו העומדת על 850,049 ש"ח.

על עיריות באר שבע, בת ים, קריית ים ותל אביב-יפו לקבוע תבחינים למקרים שבהם העירייה תתקן בעצמה ליקויים במבנים מסוכנים ותחייב את בעלי המבנים בעלויות התיקון. על עיריות באר שבע ובת ים לקבוע תבחינים למתן פטור מתשלום בעבור תיקון ליקויים במבנים מסוכנים על ידן ולפרסמם, זאת כדי להבטיח מיגור הסיכון לחיי אדם וכן שקיפות ואחידות בפעילותן.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תפעל לקבוע תבחינים בהתאם להמלצה.

התנהלות העיריות לאחר קבלת אישור מבעלי הדירות כי הליקויים תוקנו

עיריות **קריית ים**, **באר שבע**, **בת ים** ו**תל אביב-יפו** דורשות מבעלי הדירות להמציא אישור מהנדס מטעמן על תיקון הליקויים כדי להסיר את ההכרזה על הבניין כמסוכן.

נמצא כי יש שונות בין הרשויות בכל הנוגע לפעילותיהן לבדיקת תיקון הליקויים – עיריית באר שבע מסתפקת בהצהרת מהנדס זו, בכפוף לבדיקה שלה כי מדובר במהנדס מוסמך. מחלקת המבנים המסוכנים בעיריית תל אביב-יפו בודקת אם המהנדס החתום על ההצהרה רשום בפנקס המהנדסים והאדריכלים של משרד העבודה[111] וכן בודקת בסיור בשטח שהעבודות אכן בוצעו. עיריית בת ים מבצעת בדיקה במבנים באמצעות מהנדסים שעימם התקשרה כדי לבחון אם תיקון הליקויים בוצע באופן משביע רצון.

משרד מבקר המדינה ממליץ לכלל הרשויות המקומיות לגבש נוהל לבחינת תיקון הליקויים בשטח המבנה לאחר קבלת הצהרת בעלי הדירות, בהתאם למדרג סיכונים. עוד מומלץ למשרד הפנים להנחות את הרשויות המקומיות לגבי רמת פירוט סוג הליקויים, אופן תיקונם הנדרש במכתב לבעלי המבנה, הבדיקות והמסמכים שיידרשו להבטחת תיקון הליקויים ותקינות המבנים, לרבות קביעת דרישות הסף להסרת ההכרזה עליהם כמסוכנים.

☆

מן האמור עולה כי בין הרשויות המקומיות יש פערים בנוגע לסיווג רמות הסכנה, משך הזמן הנדרש לתיקון ליקויים, ביצוע ביקורת חוזרת, הטלת קנסות, בדיקת אישור מהנדס מטעם הדיירים על תיקון הליקויים ועוד. עוד עולה כי בהיעדר קריטריונים מפורטים להכרזה על מבנים כמסוכנים ולהסרת הכרזה כזו מהמבנים, מבנה עם ליקויים ניכרים שמסכנים חיים עלול שלא להיות מוכרז כמסוכן, ואילו מבנה עם ליקויים שחומרתם פחותה יוכרז כמסוכן, תוך פגיעה בבעלי המבנה בשל הפגיעה בסחירותו, מבלי שיהיה לפערים הללו נימוק. עיריות תל אביב-יפו ובת ים עושות שימוש נרחב יותר בכלי של הכרזה על מבנה כמסוכן לעומת עיריות באר שבע וקריית ים, הן במספר המבנים הכללי בעיריות אלו והן במספר הפניות שנפתחו בנוגע למבנים מסוכנים. היעדר הקריטריונים גם הביא לכך שעיריית בת ים לא בחנה האם יש בליקויים שלא תוקנו או בליקויים חדשים שנמצאו לאחר בדיקה נוספת, לכשעצמם, כדי להצדיק השארה על כנה של הכרזה על מבנה כמסוכן, אשר חלק מליקוייו תוקנו.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריות באר שבע, בת ים, קריית ים ותל אביב-יפו לקבוע קריטריונים מפורטים ושקופים להכרזת מבנה כמסוכן, ושעל בסיסם יבדקו את המבנים ויוודאו כי הסכנה תוסר, בין היתר באמצעות גורמים חיצוניים. בעניין זה מומלץ לפעול לצמצום אי-הוודאות בקרב בעלי המבנים בנוגע לדרישות לטיפול במבנים, ובד בבד להפעיל את כל האמצעים שעומדים לרשותן לטיפול במפגעים המסכנים חיי אדם.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תפעל לשינוי הנוהל העוסק בטיפול במבנים מסוכנים.

111 במועד הביקורת מדובר "בזרוע העבודה" הפועלת במסגרת משרד הכלכלה והתעשייה.

מומלץ כי משרד הפנים ומשרד השיכון ינחו את הרשויות המקומיות על הצורך בקביעת קריטריונים להכרזה על מבנה כמסוכן, לטיפול בו ולהסרת ההכרזה. זאת כדי להבטיח הפחתת הסיכון הנשקף לחיי אדם ממסוכנות המבנים מחד גיסא, והפחתת הפגיעה הכלכלית הנגרמת לבעלי המבנה בשל הגבלת סחירותו של מבנה המוכרז כמסוכן והצורך להשקיע משאבים בתיקונו מאידך גיסא. גיבוש התבחינים להגדרת המבנים כמסוכנים, יטייב את הטיפול במבנים אלה ויאפשר לבחון את נאותות הטיפול של יחידות המבנים המסוכנים ברשויות המקומיות השונות.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא אינו הגורם המאסדר את תחום המבנים המסוכנים והאחראי לתחום זה, ולפיכך אין להטיל עליו לקבוע קריטריונים להכרזה על מבנה כמסוכן, לטיפול בו ולהסרת ההכרזה.

עוד מומלץ כי משרד הפנים יבחן את הצורך בקביעת סיווג אחיד בין רמות הסכנה של המבנים המסוכנים ברשויות המקומיות, רמות סכנה שלגביהן ייקבע אופן הפעולה של הרשות: קביעת משך התקופה שבה על בעלי המבנה לתקן ליקויים בכל אחת מרמות הסכנה; קביעת המועד שבו על הרשות המקומית לערוך ביקורת שטח, לתעד אותה ולבצע בקרה; קביעה מתי תפעיל הרשות המקומית אכיפה משפטית או אכיפה אחרת; קביעה על אודות הסמכת הגורם המאשר מטעם בעלי המבנה כי הליקויים תוקנו וכן על הצורך בביצוע בקרה על האישור שניתן מטעמו. כל אלו ועוד הם נושאים שיש בהם כדי לייעל את הליכי הטיפול במבנים מסוכנים ולהבטיח כי הסיכונים אכן הוסרו וכי המבנים בטוחים.

פרסום מידע על מבנים מסוכנים

לשקיפות המידע בנוגע למבנים מסוכנים ולפרסום מידע על אודותיהם לציבור מצד הרשויות המקומיות יש חשיבות רבה הן בקרב בעלי מבנים מסוכנים והן בקרב המבקשים להתקשר בעסקאות מקרקעין או אחרות לגבי מבנים אלה. יתרה מזאת, חשוב להבטיח כי המידע המוצג יהיה עדכני כדי למנוע פגיעה בבעלי מבנה שכבר אינו מסוכן.

הרשות המקומית תוכל להבטיח את שקיפות המידע באמצעות פרסומו באתר המרשתת שלה; העברת מידע זה לתיק הבניין שבמחלקת ההנדסה או בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה; וידוא כי המידע יהיה זמין לכל המבקש ויוצג לוועדה המקומית בעת טיפולה בבקשות להיתרי בנייה בבניינים כאלה.

פרסום המידע אף עשוי להידרש כדי למנוע את חבות הרשות המקומית בנזיקין. בפסק דין[112] שעסק ברוכשי דירה במבנה שהעירייה הכריזה עליו כמסוכן מספר חודשים קודם לכן, אולם לא ניתן לכך ביטוי בתיק הבניין בעירייה ואף לא במחלקת הפיקוח, קבע בית משפט השלום כך:

112 ת"א (שלום ראשון לציון) 13791-09-13 **כהן זרגרי ואח' נ' ניסן ואח'** (פורסם במאגר ממוחשב, 17.10.16).

"מקום בו הוכרז מבנה כמסוכן... קמה לעירייה חובת זהירות קונקרטית לכך שהתיעוד לכך יימצא גלוי לכל דורש. מקום בו התרשלה הרשות בכך שמידע הנתון בידה לא קיבל את ביטויו בתיק הבניין המוגש לעיון האזרח ואף לא במחלקת הפיקוח – המקומות הטבעיים בהם יחפש האזרח – הדבר יקים לרשות חבות בנזיקין".

מעבר לפרסום רשימת המבנים המסוכנים, נודעת חשיבות לפרסום מצב הטיפול בתיק המבנה המסוכן, באופן שיאפשר שקיפות לכל המעוניין להתעדכן במצב המבנה, ובכלל זה מערך כיבוי האש והמשטרה הנדרשים להגיש סיוע בעת חירום או בעלי דירה ושוכרים אשר אינם מתעדכנים באופן שוטף בטיפול במבנה או גורמים השוקלים להתקשר בעסקה הקשורה באותו מבנה.

נמצא כי משרד הפנים לא הנחה את הרשויות המקומיות בנוגע למידע שעליהן לפרסם על אודות מבנים מסוכנים שבטיפולן וכן בנוגע למתכונת פרסום המידע או להעברתו לתיקי הבניין.

מעיבוד תשובות הרשויות המקומיות לשאלון עולה כי רשות אחת (2.5%) מתוך 40 רשויות, מפרסמת את רשימת המבנים באתר המרשתת שלה וכי 97.5% מהרשויות אינן מפרסמות מידע זה לציבור, וזאת גם ברשויות שבהן יש מאות ואף אלפי מבנים מסוכנים.

עיריית קריית ים

נמצא כי חוק העזר של עיריית קריית ים אינו עוסק בפרסום רשימת מבנים שעליהם הכריזה העירייה שהם מסוכנים, ואף לא במידע על אודות הטיפול במבנים אלו, וכי העירייה לא קבעה בנוהל או בכל דרך אחרת הוראה הנוגעת לחובת פרסום מידע כזה. כאמור, העירייה לא הכריזה על מבנים שהם מסוכנים, והיא אינה מפרסמת רשימה של המבנים שבטיפולה, בין ששלחה לבעלי המבנה התראה ובין שלא.

לדברי מהנדס עיריית קריית ים, מי שרוכש דירה באמצעות משכנתא נדרש לעיתים מהבנק להביא מהעירייה מכתב שהמבנה אינו חשוד כמסוכן. העירייה נותנת מכתב זה אם המבנה לא הוגדר כמסוכן.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית קריית ים לקבוע חובת פרסום למבנים שיוכרזו כמסוכנים או כאלה שנמצאו בהם ליקויים הנדסיים שבעקבותיהם נשלחו התראות לבעלים ולפרסמם. היעדר פרסום פוגע בהסתמכות בעלי עניין ועלול אף לחשוף את העירייה לחבות נזיקית.

עיריית **קריית ים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לאחר טיוב הנתונים והקמת מסד נתונים עדכני, היא תפרסם באתר המרשתת שלה מידע על מבנים מסוכנים.

עיריית בת ים

נמצא כי חוק העזר של עיריית בת ים ונוהל עיריית בת ים אינם עוסקים בפרסום רשימת המבנים המסוכנים או בפרסום מידע על אודות הטיפול בהם.

נמצא כי **עיריית בת ים** אינה מפרסמת באתר המרשתת שלה רשימה מרוכזת המציגה את כלל המבנים המסוכנים בתחום העירייה. לעירייה מנוע חיפוש באתר המרשתת של העירייה, והוא מאפשר להזין כתובת כדי לבדוק אם מבנה בתחומה מסוכן או לא. אם המבנה מסוכן, אפשר למצוא באתר המרשתת את המכתבים שהוציאה העירייה לדיירים בהקשר של מסוכנות המבנה הכוללים תיאור של הליקויים. אולם העירייה אינה מפרסמת, בין היתר, את חוות הדעת ההנדסיות לגבי המבנים, חוות דעת העשויות לכלול פירוט רב יותר של הליקויים ואף תצלומים. נמצא כי אין במנוע החיפוש באתר פירוט לגבי המועד שבו עודכנו הנתונים. יצוין עוד, כי העירייה מעבירה מידע בנוגע להכרזה על מסוכנות המבנה לתיק הבניין שבוועדה המקומית.

נמצא כי אתר המרשתת של עיריית בת ים כולל פרסום לגבי ארבעה מבנים ממנו ניתן להסיק כי מדובר במבנים מסוכנים אף על פי שהעירייה לא הכריזה שהמבנים הללו מסוכנים.

על מבנה אחד מתוך הארבעה נכתב כי הוא הוכרז מבנה מסוכן בפברואר 2017. אשר לשלושת המבנים הנותרים, הנתונים שנמצאו כללו בין היתר תיאור כי נפתחה לגביהם "פנייה לבדיקת מבנה מסוכן" וכן לעיתים תיאור כי נפתח לגביהם "תיק מבנה מסוכן". לדברי מנהל יחידת המבנים המסוכנים בעיריית **בת ים,** תיאור לגבי תיק כי נפתחה לגביו פנייה או שנפתח לגביו תיק מבנה מסוכן אינו משקף מצב שבו המבנה הוכרז מבנה מסוכן – עניין שלא הובהר באתר העירייה.

עוד נמצא כי בחיפוש שתי כתובות באתר המרשתת של עיריית **בת ים**, שויכו לעיתים שני תיקים לאותה כתובת, כך שלא ניתן היה לדעת איזה מהתיקים הוא התיק העדכני לגבי כתובת זו.

על עיריית בת ים להקפיד כי הנתונים שיוצגו באתר המרשתת שלה יהיו עדכניים וכי מהותם תהיה ברורה לכל המבקש להשתמש במידע זה. עוד מומלץ לפרסם באתר העירייה רשימה מרוכזת ומעודכנת של המבנים המסוכנים בתחומה.

עיריית **בת ים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי ראוי לפרסם באופן שקוף לציבור באתר המרשתת שלה מידע בנוגע למבנים שהוכרזו כמסוכנים. עוד מסרה העירייה כי ראוי לקבוע כי היא תעדכן את רשימת המבנים המסוכנים אחת לשלושה חודשים ותוודא כי הוסרו ממנה מבנים שהוחלט לבטל את ההכרזה על מסוכנותם.

עיריית באר שבע

נמצא כי חוק העזר של עיריית באר שבע ונוהל עיריית באר שבע אינם עוסקים בפרסום רשימת המבנים המסוכנים או בפרסום מידע על אודות הטיפול בהם.

נמצא כי עיריית **באר שבע** מפרסמת באתר המרשתת שלה מסמך הכולל את הפרטים של כלל המבנים המסוכנים בתחום העירייה, ללא ציון מועד הפקתו, ובו כתובת המבנה, תאריך ההכרזה ותיאור קצר וכללי של הליקוי. העירייה אינה מפרסמת, בין היתר, את סטטוס הטיפול במבנה, את תאריך פתיחת התיק, את חוות הדעת של המהנדס ואת המסמכים שהוציאה לבעלי המבנה. יצוין עוד, כי העירייה מעבירה מידע בנוגע להכרזה על מסוכנות לתיק הבניין שבוועדה המקומית.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא אינה סבורה כי הנתונים חיוניים לידיעת הציבור, אולם תשקול בכובד ראש את פרסומם.

עיריית תל אביב-יפו

נמצא כי חוק העזר של עיריית **תל אביב-יפו** אינו עוסק בפרסום רשימת המבנים המסוכנים או בפרסום מידע על הטיפול בהם. עם זאת, נוהל עיריית **תל אביב-יפו** קובע כך: "בתחילת כל חודש יחידת מבנים מסוכנים תעביר ללשכת דובר העירייה רשימת מבנים שהוכרזו באותו חודש כמבנים מסוכנים... הדובר יפרסם אחת לחודש באחד העיתונים הנפוצים ובתחום העירייה את רשימת המבנים המסוכנים".

נמצא כי עיריית **תל אביב-יפו** מפרסמת באתר המרשתת שלה מסמך הכולל את הפרטים של כלל המבנים המסוכנים בתחום העירייה, ובו מצוין מועד הפקתו וכן פרטים אלו: כתובת המבנה; תאריך פתיחת התיק; תאריך ביקור אחרון במבנה; מצב אכלוס המבנה; מצב הטיפול בליקויים; תאריך סטטוס לטיפול אחרון בתיק; צווים לפי חוק העזר; המלצות להגשות כתב אישום; הוראות ביצוע לאגף שפ"ע ואישורי סגירת תיקים. העירייה אינה מפרסמת את המסמכים שהוציאה לבעלי המבנים, את הליקויים אשר בגינם המבנה הוכרז כמסוכן ואת חוות הדעת ההנדסיות. יצוין עוד, כי העירייה מעבירה מידע בנוגע להכרזה על מסוכנות המבנה לתיק הבניין שבוועדה המקומית.

למבנה שהוכרז מסוכן נודעת השפעה רבה הן על בעלי המבנה והן על בטיחות הבאים בשעריו. כדי להזהיר מפני הסכנה הנשקפת מהיות המבנה מסוכן ובכדי להימנע מחבות נזיקית כלפי מי שהמידע על מסוכנות המבנה עלול להשפיע עליו, על עיריות באר שבע, בת ים, קריית ים ותל אביב-יפו לנהוג בשקיפות ולפרסם מידע על כלל המבנים המסוכנים המוכרזים בתחומן תוך ציון מועד עדכונו של מידע זה. מומלץ כי העיריות ישקלו פרסום של המידע שלהלן, שאת מרביתו מפרסמות הרשויות המקומיות שנבדקו, ובכלל זה תאריך פתיחת התיק לטיפול במבנה; מועד ההכרזה על המבנה כמסוכן; סטטוס מצב הטיפול במבנה; פירוט הליקויים שנמצאו במבנה; פירוט תכתובות; חוות דעת הנדסיות מטעם העירייה. על הרשות המקומית להבטיח כי מידע זה יהיה זמין, ומדויק ולקבוע הוראות פומביות בנושאים אלו. זאת כדי להגביר את השקיפות – הן כלפי בעלי המבנה והן כלפי הציבור שיש לו נגיעה למבנה.

עוד מומלץ כי הרשויות שנבדקו וכלל הרשויות המקומיות תפעלנה לפרסום עדכני של רשימת כלל המבנים המסוכנים בתחומן, זאת בין היתר בכדי להבטיח כי רשויות החרום וההצלה ובהם – כיבוי אש, משטרה ומד"א יוכלו להתעדכן בדבר רשימת המבנים המסוכנים בתחומן באופן שוטף.

מומלץ כי משרד הפנים יפעל להנחות את הרשויות המקומיות לגבי פרסום מידע בנושא מבנים מסוכנים, ובכלל זה הפרטים שפרסומם נדרש; אופן הפרסום; הליך הפרסום; הליך עדכון המידע.

רישום הערה במרשם המקרקעין בדבר מבנה מסוכן

חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 (להלן – חוק המקרקעין) מסדיר את הזכויות ואת החובות של בעלים במקרקעין וקובע במסגרתו, בין היתר, את סוג ההערות הניתנות לרישום במרשם המקרקעין. ההערות המפורטות בחוק המקרקעין עוסקות בעיקר בעסקאות מקרקעין. כך למשל סעיף 126 לחוק, העוסק ברישום הערת אזהרה הנוגעת לרישום התחייבות לעשיית עסקה או אי-עשיית עסקה במקרקעין וכן סעיף 128 לחוק, הקובע תנאים לרישום הערת אזהרה בדבר הצורך בהסכמת צד שלישי לעסקת מקרקעין. נוסף על כך, יש התייחסות לזכותו של בית המשפט להורות על רישום הערה בכל הליך בעניין זכות במקרקעין, רישום הערה בדבר שלילה או הגבלה של כשרות משפטית של בעל מקרקעין או בעל זכות במקרקעין. כן מפורטות תוצאותיהן של ההערות ואופן מחיקתן[113].

בסעיף 123 לחוק המקרקעין נקבע כי בכל לשכת רישום מקרקעין יתנהלו הפנקסים שנקבעו בחוק או בתקנות על פיו, ויירשמו בהם המקרקעין הנמצאים באזור פעולתה של הלשכה. בפנקסים יירשמו, לגבי המקרקעין הנוגעים בדבר, בין היתר: (1) העסקאות שהרשם אישרן

113 סעיפים 126 - 132 לחוק המקרקעין.

לרישום; (2) פסקי דין, החלטות וצווים שניתנו על ידי בית משפט, או על ידי רשות אחרת המוסמכת לכך על פי דין, והוגשו לרשם.

עוד נקבע בחוק המקרקעין כי שר המשפטים רשאי, אם הדבר דרוש להפעלתו של חוק או למניעת הפרתו, לקבוע בתקנות הערות אחרות שיחויבו ברישום, את דרכי רישומן או את דרכי מחיקתן[114]. כך למשל תקנות המקרקעין (ניהול ורישום), התשע"ב-2011 (להלן – תקנות המקרקעין) מפרטות הערות נוסף על ההערות הקבועות בחוק המקרקעין, שלגביהן נקבע כי הן יירשמו בידי הרשם[115] נוסף על ההערות שנקבעו בחוק ובכל דין אחר[116]. הערות אלו עוסקות בנושאים כגון ביטול הרשאה שאינה בלתי חוזרת; רישום הערה על ייעוד של מקרקעין כפוף לבקשת יו"ר מוסד תכנון; רישום הערה על מקלט או על מחסה ציבורי; רישום הערה בדבר אי-התאמת בניין להיתר שנתן מוסד התכנון על פי הוראות חוק התכנון; רישום הערה על נכסי הקדש ציבורי.

התקנות עוסקות בנושאי רישום נוספים, בהם רישום פסקי דין וצווים[117]. במסגרת זו, נקבע בתקנה 32 כך: "רשם ירשום פסק דין, צו או החלטה אחרת של רשות המוסמכת להורות על רישום החלטותיה, אם הורתה הרשות על הרישום או שקיימת בדין הוראה המחייבת את רישומם בפנקסים".

יצוין כי אין הוראה מפורשת בדין לרישום הערה בנוגע להכרזה על מבנה מסוכן ברשם המקרקעין. עם זאת, לפי סעיף 123 לחוק המקרקעין ותקנה 32 לתקנות המקרקעין – וכן בהתאם לסמכויות העירייה כפי שנקבעו בפקודת העיריות לשמירה על בריאות הציבור, על הביטחון ועל הבטיחות בתחומה, כולל הריסת מבנים מסוכנים וסמכותה להכריז על מבנים מסוכנים מכוח חוקי העזר – באפשרות העירייה לפעול לרישום הערה כזו במרשם המקרקעין.

מעיבוד תשובות הרשויות המקומיות לשאלון, עולה כי שתי רשויות (5%) נוהגות לרשום הערה במרשם המקרקעין של מבנים מסוכנים.

נמצא כי עיריות בת ים, באר שבע ותל אביב-יפו אינן נוהגות לרשום הערה במרשם המקרקעין של מבנים שהן הכריזו עליהן כמסוכנים. עיריית קריית ים לא הכריזה על מבנה כמסוכן, וממילא לא רשמה מסוכנות זו במרשם המקרקעין.

114 סעיף 133 לחוק המקרקעין.

115 סעיף 1 לחוק המקרקעין הוגדר "רשם" מי שנתמנה לפי סעיף 116 לחוק ללשכה שבאזור פעולתה נמצאים המקרקעין הנדונים, לרבות סגן רשם שנתמנה לאותה לשכה ומי שהוסמך בסמכויות של רשם לפי סעיף 116.

116 סעיף 25 לתקנות המקרקעין.

117 וכן נושאים כגון רישום זכות קדימה ומימושה; רישום הסכם שיתוף; פירוק שיתוף או רישום זיקת הנאה; רישום ראשון; חידוש רישום ותיקון שטח או גבולות; רישום בית משותף; תיקון הרישום וביטולו; חלוקה, פיצול ואיחוד; ביטול רישומים ועררים.

מומלץ כי עיריות בת ים, באר שבע, קריית ים ותל אביב-יפו וכלל הרשויות המקומיות יבחנו את הצורך בשימוש ברישום הערה במרשם המקרקעין למבנים שהן מכריזות עליהם כמסוכנים, כלי שמטרתו הן להניע את הבעלים לטיפול במפגעים והן לשקף לציבור או לרוכשים פוטנציאליים של המקרקעין את ההכרזה עליו כעל מבנה מסוכן. בעניין זה על הרשויות המקומיות להקפיד על עדכניות ההערות ולפעול למחיקת ההערה ממרשם המקרקעין עם הסרת הסכנה מהמבנה, כדי לא לפגוע בזכויות הבעלים ובסחירותו של המבנה.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תטמיע בנוהל המעודכן שתקבע רישום הערה במרשם המקרקעין על מבנים שתכריז עליהם כמסוכנים.

עיריית **בת ים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תבחן אפשרות לרישום צו שיפוטי לתיקון ליקויים בעקבות פסקי דין שניתנו לגבי מבנים מסוכנים שבגינם הוגש כתב אישום וההליך המשפטי בעטיים כלל מתן צו לתיקון ליקויים. אולם לא יהיה בכך כדי להביא לרישום מלא של הערות בגין כל המבנים המסוכנים ברחבי העיר.

עיריית **תל אביב-יפו** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בניגוד להערת אזהרה המופיעה בנסח הרישום בלבד, שהנפקתו מרשם המקרקעין כרוכה בתשלום, העירייה מפרסמת צווים שניתנו למבנה בשל היותו מסוכן, בתיק הבניין הפתוח לעיני הציבור ללא תשלום, באופן נגיש וחופשי יותר מהערת אזהרה.

שימוש במערכת מידע גיאוגרפית לסיוע במעקב אחר מבנים מסוכנים

השימוש במערכת מידע גיאוגרפית (**G**eographic **I**nformation **S**ystem – GIS), שבה שכבת מידע על אודות מבנים מסוכנים בתחומי הרשות המקומית, מאפשר לכלל הגורמים ברשות המקומית ואף לציבור להיחשף למידע בצורה קלה ונגישה. תרומת מערכת זו היא באיגום משאבי הרשות המקומית להתמודדות מיטבית עם מבנים מסוכנים בתחומה. כך לדוגמה יכול נתון על אודות מסוכנות מבנה החשוף לכלל הגורמים ברשות המקומית, להיות משקל בהחלטת רשות הרישוי בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה באישור תוספת בנייה או בהוצאת רישיון לעסק במבנה המסוכן. פקח הבודק נושא מסוים, יוכל למשל – ביודעו כי המבנה הוגדר מסוכן – לדווח ליחידת המבנים המסוכנים על החמרה במצב המבנה.

מעיבוד תשובות הרשויות המקומיות לשאלון, עולה כי ל-3 רשויות מתוך 40 (7.5%) יש שכבת מידע בנוגע למסוכנות מבנים במערכת המידע הגיאוגרפי שלהן.

נמצא כי לעיריות **באר שבע**, **בת ים** ו**תל אביב-יפו** שכבת מידע בנוגע למסוכנות מבנים במערכות המידע הגיאוגרפיות שלהן, ואילו לעיריית **קריית ים** אין שכבת מידע כזו. עוד נמצא כי שכבת המידע בנוגע למסוכנות מבנים פתוחה לציבור באתרי המרשתת של עיריות **תל אביב-יפו** ו**בת ים**, ואילו שכבת המידע בנוגע למסוכנות מבנים אינה פתוחה לציבור באתר המרשתת של עיריית **באר שבע**.

כדי להבטיח טיפול יעיל במבנים מסוכנים לצד שקיפות מרבית, מומלץ כי עיריית קריית ים תוסיף שכבת מידע בנושא במערכת ה-GIS העירונית הנגישה לציבור וכי עירית באר שבע תפתח לציבור את שכבת המידע בנוגע למסוכנות מבנים.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מבחינה טכנית ניתן לתת לציבור גישה לשכבת המידע על מבנים מסוכנים.

מומלץ כי משרד הפנים יבחן את הצורך להנחות את הרשויות המקומיות להוסיף שכבת מידע בנושא מבנים מסוכנים במערכות המידע הגיאוגרפיות שלהן ולהנגישן לציבור.

התחדשות עירונית

ממשלות ישראל הכירו בצורך בשיפור מצבם של מבני מגורים ישנים, בין השאר על ידי תהליכי התחדשות עירונית, והחל משנת 1996 פעלו לקדם תהליכים כאלה באמצעות מסלולים שונים, המעוגנים בהחלטות ממשלה[118], בתוכניות מתאר ארציות[119] ובחקיקה[120]. במישור הפיזי, תהליכי

118 בשנת 1996 הקימה הממשלה ועדת היגוי לעידוד השיקום הפיזי של מרכזי הערים בישראל (ועדת אייגס), שמטרתה לגבש המלצות המאפשרות תוספת בנייה בקרקע מבונה בטווחי זמן שונים וניצול יעיל יותר של מלאי הבינוי הקיים. בהחלטת ממשלה 4342 מספטמבר 1998 אימצה הממשלה את מסקנות הוועדה, ובהן את מערך הכללים וההטבות שהציעה הוועדה להחיל על מתחמי התחדשות עירונית. לצורך יישום החלטה 4342 הורתה הממשלה על הקמת ועדה בין-משרדית להתחדשות עירונית שתטפל בהוצאת צווי הכרזה על מתחמי מגורים קיימים כמתחמי פינוי-בינוי. החלטות ממשלה נוספות בנושא: החלטה 4435 ממרץ 2012 בדבר הקמת צוות בין-משרדי לקידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ולפיתוח של המרחב העירוני והחלטה 376 מיוני 2013 בנושא "קידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני".

119 תמ"א 38 - תוכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה.

120 חוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965; חוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי), התשס"ו-2006; חוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה), התשס"ח-2008; חוק התחדשות עירונית (הסכמים לארגון עסקאות), התשע"ז-2017; חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016.

התחדשות עירונית במרקם הבנוי הוותיק[121] נעשים ברמות שונות – החל מחידוש בניינים ותשתיות וכלה בהריסת בניינים ובניית בניינים חדשים במקומם. במישור החברתי והתרבותי, תהליכי התחדשות עירונית מתמקדים בחיזוק האוכלוסייה הקיימת ובהשבת אוכלוסייה מגוונת ומבוססת אל מרכזי הערים והשכונות הוותיקות. בשל מאפייניה הגאו-פיזיים והגאו-פוליטיים של מדינת ישראל, לתהליכי התחדשות עירונית נועדו תפקידים לאומיים נוספים, כמו הגברת מוכנותם ועמידותם של מבני מגורים ותשתיות עירוניות מול אסונות טבע (כגון רעידות אדמה), וכן מול איומים ביטחוניים על העורף האזרחי (כגון ירי טילים או רקטות)[122].

כיום, הגוף המרכזי הממונה על תחום ההתחדשות העירונית הוא הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית (להלן – הרשות להתחדשות עירונית), שהוקמה בשנת 2017 מכוח חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, תשע"ו-2016. החוק הסדיר את הקמתה של הרשות כגוף ייעודי במשרד השיכון, כדי שזו תשמש גוף מרכזי הממונה על קידום ההתחדשות העירונית בישראל. מטרות הרשות, על פי החוק, להגדיל את היקף המימוש של מיזמים להתחדשות עירונית, לקדם מיזמים אלו ולסייע לדיירים לממש ולקדם מיזמים להתחדשות עירונית[123]. עוד נקבע כי אחד מתפקידי הרשות הוא "קידום פתרונות לתחזוקה לטווח ארוך של הרכוש המשותף באזורי התחדשות עירונית"[124], כאשר פרויקטים של התחדשות עירונית הם מיזמים משותפים למגזר הציבורי (משרדי ממשלה ורשויות מקומיות) ולמגזר הפרטי (בעלי זכויות בנכסים ויזמים פרטיים).

121 המונח "מרקם בנוי" מציין אזור עירוני שרכיביו העירוניים יוצרים מערכת מובנית ואחידה, בעלת מאפיינים דומים וברורים, כגון היחסים בין השטח הבנוי לפתוח או בין השטח הציבורי לפרטי, גובה המבנים, צפיפות האוכלוסייה והמאפיינים הסוציו-אקונומיים של האוכלוסייה.

122 מבקר המדינה, **דוח שנתי 66ג** (2016),"פעולות הממשלה לקידום התחדשות עירונית כצורך לאומי".

123 מתפקידיה של הרשות להתחדשות עירונית: קידום של תוכניות ממשלתיות להתחדשות עירונית, לעיתים אף באמצעות תקצוב; סיוע לרשויות מקומיות וליזמים וכן מתן שירותי הכוונה וייעוץ לתושבי השכונות המתוכננות לעבור תהליכי התחדשות. בכל הקשור לבעלי הדירות והדיירים במתחמים, החוק יוצר מנגנוני סיוע בדמות הממונה על פניות הדיירים במיזמים להתחדשות עירונית וכן הטבות במיסוי, הנחות בארנונה והתייחסות פרטנית לקשישים ולדיירי הדיור הציבורי.

124 סעיף 4(א)(7) לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016.

תהליכי התחדשות עירונית אורכים בממוצע כתשע שנים, מהם כשנתיים לקידום הליכים של ארגון בעלי הדירות והתקשרות עם יזם, וכן פעולות של הכנת התוכניות ותיאומים עם הרשות המקומית וכן עם מוסדות התכנון, וכשבע שנים לקידום התהליכים הסטטוטוריים (אישור תוכנית ואישור היתר בנייה)[125]. כפי שצוין, יישום תמ"א 38 בוצע, נכון ל-2020, עבור כ-7% אחוז מתוך סה"כ יחידות הדיור הרלוונטיות. מדוח המעקב של המועצה הלאומית לכלכלה מיוני 2021 עולה כי הכדאיות הכלכלית לביצוע גבוהה במידה ניכרת באזור המרכז, שבו שווי הקרקע גבוה, לעומת אזורי הפריפריה. כך, במחוזות צפון ויהודה ושומרון כמעט שלא מקודמים תהליכי התחדשות עירונית, ובמחוזות ירושלים ודרום היקפי התחלות הבנייה עדיין נמוכים. במחוזות מרכז וחיפה יש כמות גדולה של התחלות בנייה בהתחדשות עירונית, אם כי חלקן מתוך כלל התחלות הבנייה הוא עדיין קטן. במחוז תל אביב היקף התחלות הבנייה במסגרת התחדשות עירונית הוא גדול יחסית. למעשה, כחצי מיחידות הדיור שנבנות במסגרת התחדשות עירונית בכלל הארץ הן במחוז תל אביב; יותר מ-60% מהתחלות הבנייה במחוז תל אביב היו במסגרת התחדשות עירונית ובמחוזות תל אביב ומרכז יחד היוו התחלות הבנייה במסגרת התחדשות עירונית כ-30% מהתחלות הבנייה במחוזות הללו[126].

תהליכי התחדשות עירונית הם תהליכים מורכבים וקשים ליישום, ושיפור מצבם הפיזי של מבני המגורים אינו השיקול היחיד, ואולי גם לא העיקרי, בתהליך ההתחדשות, שכן במקרים שבהם ערך הקרקע נמוך, אין היתכנות כלכלית למימוש התהליכים לחיזוקם ולחידושם של הנכסים[127]. עם זאת, פרויקטים של התחדשות עירונית יכולים לתת מענה למבנים מסוכנים שאינם ברמת סיכון מיידי או מענה לאזורים שבהם קיים ריכוז של מבנים מסוכנים. במסגרת זו, רשויות מקומיות יכולות לבחון אפשרויות של קידום תוכניות להתחדשות עירונית באזורים שבהם יש ריכוז של מבנים מעין אלו.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד השיכון ולרשות להתחדשות עירונית לפעול לקידום מיזמים של התחדשות עירונית במחוזות בהם מספר התחלות הבנייה במסגרת התחדשות עירונית נמוך או שבהם כמעט ואין מיזמים מסוג זה, ובמסגרת זו לבחון את האפשרות לקדם מיזמים של התחדשות עירונית שייתנו מענה לסוגיית המבנים המסוכנים.

הרשות להתחדשות עירונית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא פועלת ללא לאות על מנת להגדיל את היקף הליכי ההתחדשות העירונית, להרחיב את האזורים שבהם ניתן להוציא לפועל פרויקטים של התחדשות עירונית ולקדם את מימושם, וכי בעשור האחרון ניכרת עלייה

125 משך הליך תכנון ממוצע בשנים 2002 - 2020 הוא כשלוש שנים, ומשך הליך רישוי ממוצע הוא כארבע שנים. משך הליכי התכנון והרישוי הצטמצם בשנים האחרונות ביותר מחצי, מממוצע של 7 עד 15 שנים בשנים 2002 - 2013 - לממוצע של 7 שנים בשנים 2014 - 2015, ולממוצע של 3 עד 4 שנים בשנים האחרונות (2016 - 2020). מתוך: **סוגיות בהתחדשות עירונית** - לקראת דיון ברפורמה המוצעת בהתחדשות עירונית בפרק ד' להצעת חוק התוכנית הכלכלית. מרכז המידע והמחקר של הכנסת, 12.10.21, ותשובת הרשות להתחדשות עירונית ממרץ 2022.

126 **דוח מעקב אחר התוכנית האסטרטגית לדיור 2017 - 2040**, המועצה הלאומית לכלכלה.

127 "**בחינת היבטים כלכליים וכלים למימון התחדשות עירונית. מחקר במסגרת המיזם להעצמת השכונות הותיקות**", מכון מילקן, בשיתוף התנועה לעירוניות בישראל והמשרד להגנת הסביבה, נובמבר 2014; מבקר המדינה, **דוח שנתי 66ג** (2016), "פעולות הממשלה לקידום התחדשות עירונית כצורך לאומי".

משמעותית בהיקף הפרויקטים להתחדשות העירונית. הרשות פועלת בימים אלו לחתימה על הסכמי מסגרת עם 12 רשויות מקומיות לסיוע במימון תשתיות לצורך מימוש מיזמי התחדשות עירונית או בכדי לתת מענה לתוספת האוכלוסייה בגינם; וכמו כן היא פועלת להסרת חסמים בהוצאת היתרי בנייה לפרויקטים של התחדשות עירונית ברשויות מקומיות ולקיצור לוחות הזמנים. נוסף על כך מסרה הרשות כי היא מקדמת בשנתיים האחרונות תוכניות אב ותוכניות מפורטות בנוגע לכמה פרויקטים בפריפריה, בדגש על מתחמים ביישובים השוכנים באזורים בעלי סיכון סיסמי גבוה. בתקופה הקרובה תפרסם הרשות קול קורא שתקציבו 110 מיליון ש"ח למתן מענקים למיזמי פינוי-בינוי ביישובי הפריפריה. בטיוטת קול קורא זה נכללה אמת מידה אשר תקנה יתרון למתחם הכולל מבנים מסוכנים.

קידום תהליכי התחדשות עירונית ברשויות המקומיות שנבדקו

כאמור, מעיבוד תשובות הרשויות המקומיות לשאלון, עולה כי פרט לרשות אחת, בכל 40 הרשויות שנבדקו לא התקיים דיון בנושא מבנים מסוכנים בוועדה המקומית לתכנון ובנייה. הדיון בוועדה המקומית שבה כן התקיים דיון בנושא, עסק באישור להחריג מבנים שהוכרזו מסוכנים ומצבם הפיזי והתשתיתי ירוד במיוחד באזור הקפאת הליכי תמ"א 38 המצוי במרכז העיר.

נמצא כי בין השנים 2018 עד למחצית הראשונה של 2021 לא קיימו הוועדות המקומיות באר שבע, בת ים קריות ותל אביב-יפו דיונים ייעודים בנושא קידום פרויקטים של התחדשות עירונית לשם מתן מענה למבנים מסוכנים.

הוועדה המקומית לתכנון ובנייה **תל אביב-יפו** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי נושא ההתחדשות העירונית מנוהל במסגרת ועדה עירונית להתחדשות עירונית, בראשות חבר מועצת העיר שמונה לנושא זה. במסגרת זו מתנהלים דיונים עיתיים, שאליהם מוזמנים הדרג הנבחר, הדרג המקצועי, נציגי אגודות שונות ועוד.

עיריית **קריית ים** מסרה כי לעירייה מינהלת התחדשות עירונית המסייעת לארגון נציגויות דיירים לבחירת קבלן לביצוע התחדשות עירונית וכן עורך דין, וכי היא מספקת מידע הן ליזמים והן לתושבים בנושא התחדשות עירונית. יתר על כן, המינהלת הכינה תוכניות אב לתשתיות, למבני ציבור ולתחבורה, והן עשויות לסייע במימוש תוכניות להתחדשות עירונית.

עיריית **באר שבע** מסרה כי לעיר תוכנית אסטרטגית וכן תוכנית מתאר הנמצאת בשלבי אישור[128]. תוכניות אלו משמשות מסגרת עבודה רוחבית שעל בסיסה קידמה העירייה שבע תוכניות אב שכונתיות הנמצאות בשלבי אישור שונים. תוכניות האב מאפשרות בין היתר הוספת אלפי יחידות דיור בשכונות הוותיקות, ושטח תעסוקה לאורך מרכז העיר וצירים ראשיים. מעבר לכך, העירייה יזמה ותקצבה שש תוכניות מפורטות למתחמי פינוי-בינוי, מתוך 12 תוכניות מפורטות למתחמי פינוי-בינוי שמקדמים את התכנון המפורט שלהן למועד הביקורת, גייסה תקציבים מגופי השלטון המרכזי לקידום מתחמי התחדשות עירונית ותוכנית עירונית לתמ"א 38,

128 התוכנית אושרה להפקדה בוועדה המחוזית בדצמבר 2021.

והיא פועלת לאיגוד בעלי הנכסים במתחמים באמצעות הקמת נציגות, ואחרי כן לצורך הוצאת מכרזים ליזמים.

בשנת 2017 הקימה העירייה מינהלת התחדשות עירונית במינהל ההנדסה בעירייה בשיתוף פעולה עם הרשות להתחדשות עירונית, הכוללת שישה מתכננים ועובדים קהילתיים. המינהלת מקדמת התחדשות עירונית באמצעות יצירת מסגרת תכנונית, ליווי חברתי ומתן מידע.

עיריית **בת ים** מסרה כי הקימה פורום להתחדשות עירונית שתפקידו לבחון אסטרטגיות לקידום התחדשות עירונית; היא הכינה מסמך מדיניות להתחדשות עירונית המבהיר את הדרישות ואת התנאים לקידום תוכניות התחדשות עירונית; היא מקדמת ארבע תוכניות פינוי-בינוי במתחם בניינים באמצעות "מסלול רשויות מקומיות" שבמסגרתו הרשות המקומית מכריזה על מתחם לפינוי-בינוי, והיא זו שמקדמת את התב"ע המפורטת, זאת באזורים שבהם מקבץ גבוה של מבנים מסוכנים ויש היתכנות לאישור התוכנית; העירייה פנתה ביוזמתה לגורם המייצג את דייריו של מבנה שפונה מדייריו כדי לקדם במהירות את בקשת תמ"א 38 למבנה; העירייה פונה ליזם לתיאום החיזוקים הזמניים הנדרשים במבנה במצב מסוכנות גבוה שמצוי בהליך תכנוני (במסגרת תמ"א 38 או פינוי בינוי) עד ביצוע החיזוק המלא; בכוונת מחלקת מבנים מסוכנים לפנות בשנה הקרובה לוועדי בתים לקידום מודעות ולמתן כלים לטיפול במסוכנות המבנים. עוד מסרה העירייה כי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה פועלת לקיצור זמני ההמתנה לבקשות התחדשות עירונית במבנים בסיכון גבוה. כמו כן המליצה הוועדה המקומית להעניק הקלות בתמורה להתחייבות לתיקון ולחיזוק קיר תמך בין מבנים במבנה מסוכן מסוים, להגברת הכדאיות הכלכלית לביצוע התיקון.

עיריית **תל אביב-יפו** מסרה כי העירייה מנסה לסייע באמצעות בדיקה אם יש יזם לתמ"א שמוכן לבצע תיקונים זמניים הנדרשים במבנים מסוכנים שבהם מתגוררת אוכלוסייה ראויה לקידום, בידיעה שייקח שלוש עד ארבע שנים להוציא היתר. כך למשל קודמה תוכנית בקריית שלום במטרה לתת מענה לארבעה שיכוני רכבת לאורך נתיבי איילון הנמצאים במצב תחזוקתי ירוד. הוועדה המקומית שמה דגש על אזורים בדרום העיר ובמזרחה (וכן על אזורים מסוימים בצפון העיר), והגדירה אותם כשכונות מגורים שבהן תחזוקת המבנים ירודה ונדרשים בהן הליכי התחדשות ופיתוח מואצים. במזרח העיר מקודמות מעל 70 יוזמות ותוכניות להתחדשות עירונית במגוון מתווים. בדרום העיר מקדמת הוועדה כ-40 תוכניות התחדשות עירונית (פינוי-בינוי). הוועדה המקומית מקדמת כיום התוכנית חלק מן התוכניות, לרוב תוכניות בעלות מורכבות גבוהה. במקרים ייחודיים נכנסת הוועדה המקומית כמגישת תוכנית נוסף על יזמים פרטיים כדי לסייע במימושה.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי אין בידיה משאבים בהיקף הנדרש לחיזוק עשרות אלפי יחידות דיור בשכונות הוותיקות. לסברתה, מתפקידה של הממשלה לתת עדיפות למטרה חשובה זו ולתקצבה על מנת שהתושבים המתגוררים במבנים אלה לא יהיו חשופים לסכנה בהתרחש רעידות אדמה ומתקפות טילים. הצורך בהתערבות של המדינה נחוץ בעיקר בערי הדרום החשופות למתקפות טילים מחד גיסא, אולם מאידך גיסא ערכי הקרקע בהן נמוכים ואינם מאפשרים נכון להיום התחדשות עירונית בקנה מידה רחב דיו.

עיריית **בת ים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי ללא ספק התחדשות עירונית היא צו השעה, אך גם אם היקף ההתחדשות העירונית יהיה גדול עדיין יהיו לא מעט מבנים שבעליהם ידרשו לסיוע – הן בהיבט הכלכלי והן בהיבט הארגוני. עיר, חזקה ככל שתהיה, לא תוכל לתת

מענה להיקפים כה גדולים של מבנים מזדקנים ברמת תחזוקה נמוכה ועם אוכלוסייה המתקשה לתת מענה לכך. המוסדות הממשלתיים חייבים לבחון את הנושא ביסודיות.

משרד מבקר המדינה מציין את פעולותיהן של עיריות באר שבע, בת ים, קריית ים ותל אביב-יפו לקידום התחדשות עירונית בתחומן וממליץ כי העיריות יוסיפו לבחון את האפשרויות להוסיף ולקדם תוכניות התחדשות עירונית באזורים שבהם ריכוז של מבנים מסוכנים. כך יינתן מענה לְצורך בטיפול במבנים אלו ובעבודות התחזוקה בהם.

טיפול הרשויות המקומיות במבני ציבור מסוכנים

מבנה ציבור הוא מבנה שנועד לצורכי הציבור ונבנה על קרקע ציבורית, כגון מבני חינוך, תרבות, דת, רווחה ושירותים חברתיים, בריאות, ספורט או מבנים שיכולים להיות בבעלות הרשות המקומית או השלטון המרכזי. מבנים אלו משמשים בדרך כלל קהל רב, אף מאות תושבים מדי יום ביומו (בית ספר למשל). אשר על כן, נודעת חשיבות רבה לאיתור מוקדם של ליקויים העלולים לסכן מבנים אלו ועקב כך את שלום הציבור.

מבני ציבור בבעלות הרשויות המקומיות (להלן – מבני ציבור עירוניים), הכוללים בעיקר מוסדות חינוך – כמו גנים, בתי ספר ופנימיות – מתוחזקים על ידן לרוב באמצעות מחלקת נכסים או מחלקת תחזוקה.

משרד החינוך קובע את מדיניות הבטיחות במוסדות החינוך ומנחה את הרשויות המקומיות ואת הבעלויות (כאשר מדובר במוסד חינוכי בבעלות גוף פרטי) בכל הקשור לבטיחות במוסדות אלו. הנחיות המשרד מופצות באמצעות חוזרי מנכ"ל, והן נוגעות בבעלי תפקידים רלוונטיים, כגון מהנדסים, יועצי בטיחות, מנהלי בטיחות במוסדות החינוך, אדריכלים וכל מי שעוסק בבטיחות המבנים במוסדות החינוך – בין שבבעלות הרשויות ובין שבבעלויות פרטיות[129].

למשרד החינוך תורת בטיחות מבנים כתובה המגובה בין היתר בנהלים, בחוזרי מנכ"ל ובהכשרות[130]. כך לדוגמה חוזר מנכ"ל "ניהול שגרת הבטיחות בבית הספר" שפורסם באוגוסט 2018. החוזר עוסק בפירוט בכל הנדרש לעניין בטיחות המבנה מבעלי מקצוע רבים, כמו אדריכלים, יועצי בטיחות ומהנדסים, וכן מכל מי שעוסק בבטיחות המבנים במוסדות החינוך. החוזר קובע כי הרשות המקומית נושאת באחריות לתקינות מוסדות החינוך. על הרשות המקומית, או על הבעלים, להעמיד לרשות מוסד החינוך מבנה ותשתית בטוחים, התואמים את הדרישות המצוינות בחוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא בטיחות וכן הוראות כל דין החלות עליהן. עוד קובע החוזר, כי האחריות המקצועית לגילוי פגמים מובנים במבנה בית הספר, כלומר פגמים המסכנים את ציבור התלמידים, מוטלת על הרשויות המקומיות. החוזר קובע בין היתר הוראות

129 https://mosdot.education.gov.il/content/security/safety-in-educational-institutions

130 ראו בעניין זה: מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2019**, "ליקויי בטיחות בגני ילדים".

לעניין הבטחת הבטיחות בבמות, הבטחת הבטיחות של מערכת החשמל ובטיחות באירועים הכוללים שימוש באש.

בין השאר נקבע בחוזר כי על הרשות: לדאוג לתקינות המבנים, המקלטים, המתקנים והחצרות הכלולים בשטח המוסד החינוכי ולתקינות דרכי הגישה אליו; לגבש וליישם תוכנית לסילוק מפגעים ולביצוע פעולות מתקנות במבנים, בתשתיות, בחצרות ובמתקנים במוסד החינוכי ובסביבתו המיידית; מוטלת אחריות שוטפת להבטחת התקינות והבטיחות של המבנים שבבעלותה באופן רציף וסדיר.

חוזר "סידורי בטיחות במוסדות חינוך" מפברואר 2013, מגדיר את הדרישות ואת המפרטים הטכניים של המבנים הנדרשים לשמש כמוסדות חינוך. החוזר קובע כי הרשות המקומית או הבעלות תבדוק את המבנה פעם בשנה, לפני תחילת שנת הלימודים. החוזר מפרט דרישות לגבי מיקום המוסד, דרכי הגישה, חניית כלי הרכב, חצר המוסד, בניית המדרגות, מתקני המשחקים, מתקני המשק והאשפה, הביוב, דרכי המילוט, החלונות, הכיסאות והשולחנות, אמצעי השילוט, הקרינה הסלולרית ומערכת החשמל.

באוקטובר 2016 פרסם משרד החינוך "רשימה מנחה לעריכת מבדק בבית ספר, גן ילדים פנימייה וכפר נוער", רשימה שעודכנה ביוני 2019. ברשימה זו נקבע כי יש לבדוק את יציבותם ותקינותם של המבנים במקרה שנצפו כשלי יציבות, דוגמת שקיעות וסדקים, מבלי לקבוע תדירות תקופתית לבדיקות אלו. עוד נקבע כי יש לבדוק את יציבותם ותקינותם של המבנים היבילים אחת לחמש שנים וכן לבדוק תקרות תלויות לפי הצורך ובכל מקרה אחת לחמש שנים.

משרד החינוך עורך מבדקי בטיחות מדגמיים למוסדות ולמתקנים נבחרים אחת לכמה שנים או לפי צורך. מבדקים אלו נערכים על ידי בודקים מוסמכים מטעם משרד החינוך.

מהאמור עולה כי אף על פי שמשרד החינוך קבע חובות מפורטות לקיום דרישות בטיחות ולביצוע בדיקות בטיחות שונות במוסדות חינוך, הוא לא קבע חובה לבדוק את יציבותם של מבני החינוך מפעם לפעם, בפרט – כתלות בגיל המבנים, אף על פי שבאים בשעריהם מאות ילדים מדי יום ביומו.

עוד נמצא כי גם יתר משרדי הממשלה לא פרסמו הנחיות או נהלים לביצוע מבדקי בטיחות במבני ציבור.

בת ים

בבת ים יש 291 מבני ציבור, בהם 234[131] מוסדות חינוך. חטיבת התפעול (אחזקה) אחראית לתחזוקה השוטפת של כלל מבני הציבור בעיר. החטיבה נותנת מענה לפניות תושבים לגבי המבנים ואינה מבצעת בדיקות יזומות בהם, למעט במוסדות החינוך כמובא להלן. בעירייה אין נוהל עבודה לתחזוקה שוטפת של מבני ציבור. כשעולה חשד למבנה ציבור מסוכן, התנהלות

131 193 גנים ו-41 בתי ספר.

הגורמים בעירייה היא בהתאם לנוהל הטיפול במבנים מסוכנים, שבו אין התייחסות מיוחדת למבני ציבור.

בביקורת עלה כי חטיבת תפעול מעבירה פניות בנושא חשד למבנה ציבור מסוכן לטיפול חטיבת תשתיות, שמעבירה את הטיפול למחלקת מבנים מסוכנים. מהנדס מטעם מחלקת מבנים מסוכנים בודק את המבנה, ובהתאם לדרגת הסיכון, קובעת המחלקה מיהו הגורם האחראי לתיקון המבנה. במקרים בהם מתגלים ליקויים "קטנים" ורמת הסיכון למבנה נמוכה, תיקון הליקויים מועבר לאחריות חטיבת תפעול. במקרים אחרים בהם מתגלים ליקויים ניכרים ורמת הסיכון למבנה גבוהה, תיקון הליקויים מועבר לאגף מבני ציבור הפועל במסגרת חטיבת תשתיות. במקרים בהם המבנה מוגדר מסוכן, נשלחת הודעה למחלקת נכסים, חטיבת תפעול וחטיבת תשתיות.

בכל הנוגע למוסדות חינוך, חטיבת התפעול היא הגורם האחראי על ביצוע בקרות יזומות באמצעות סיורים של מנהל בטיחות מוסדות חינוך בעירייה. מנהל בטיחות מוסדות חינוך הוא הגורם האחראי גם על ביצוע בדיקות בטיחות שנתיות לקראת פתיחת שנת הלימודים. ככל שנדרש, מתלווה לסיורים מהנדס קונסטרוקטור ממחלקת מבנים מסוכנים.

באר שבע

בבאר שבע יש 568 מבני ציבור עירוניים, בהם 256 מוסדות חינוך[132]. מחלקת נכסים בעירייה אחראית לניהול המבנים ולאחזקתם. בעירייה אין נוהל כתוב לבדיקות במבני ציבור, אולם בשנת 2004 החלה העירייה לערוך בדיקות בטיחות ויציבות לכל מבנה ציבור (לרבות מוסדות חינוך) על ידי קונסטרוקטור חיצוני אחת לחמש שנים. ההחלטה על ביצוע הבדיקות נתקבלה לאחר מקרה שבו קרסה תקרה בבית ספר בעיר, אירוע שבו נהרגו שני נערים ונער נוסף נפצע. בדיקות פרטניות מתבצעות בהתאם לפניות שמתקבלות. הפניות מועברות ליחידת מבנים מסוכנים, וזו עורכת את הבדיקות וממשיכה בטיפול בתיקון הליקויים לפי הצורך. במידת הצורך היחידה מערבת את אגף האחזקה לביצוע עבודות וכן את מחלקת הבטיחות. אגף הנכסים מעודכן על אודות הטיפול.

בין השנים 2015 ועד למחצית הראשונה של 2021, לא הוציאה העירייה למוסדות חינוך עירוניים צווי סגירה או צווי איסור שימוש. בשנים אלו אובחנו ליקויים קונסטרוקטיביים בשלושה מוסדות חינוך, והם טופלו על ידי אגף ההנדסה.

132 174 מבנים הכוללים 359 גנים ו-82 בתי ספר.

תל אביב-יפו

בתל אביב יש כ-5,000 מבני ציבור עירוניים, מהם 741 מוסדות חינוך[133]. האחריות לניהול, לטיפול בהם ולתחזוקתם היא של האגף בעירייה שהנכס משמש את פעילותו. כך למשל, מבנים המשמשים את יחידות הרווחה – מנוהלים, מטופלים ומתוחזקים על ידי מינהל שירותים חברתיים; מבנים המשמשים יחידות תפעוליות – כגון פיקוח, תברואה או שפ"ע – מנוהלים, מטופלים ומתוחזקים על ידי חטיבת התפעול. יש נכסים המוקצים לעמותות שונות, והם מנוהלים, מטופלים ומתוחזקים על ידי העמותה המחזיקה אותם. לאגף הנכסים בעירייה יש כמה עשרות מבנים באחריותו.

העירייה עורכת בדיקות ויזואליות כלליות בתדירות של אחת לשנתיים לכל הנכסים העירוניים, למעט הנכסים המוקצים לעמותות שכאמור מנוהלים על ידן, בהתאם לתוכנית עבודה המחולקת לאזורים גיאוגרפיים. בדיקות אלו נעשות באמצעות מדור פיקוח ותחזוקת מבנים, הכפוף למחלקת תפעול ותחזוקת נכסים. טיפול במבני ציבור שזוהו כמסוכנים, מבוצע על ידי מדור רישוי ותיאום הנדסי, אף הוא כפוף למחלקה זו, אשר מדווח ליחידת המבנים המסוכנים על מבנה שיש חשש כי הוא מסוכן. אם תוציא יחידת המבנים המסוכנים צו לתיקון ליקויים במבנה, הצו יועבר באמצעות מחלקת תפעול ותחזוקת נכסים ליחידה או לעמותה המחזיקה בנכס. אם היחידה או העמותה אינן יכולות לתקן את הליקויים בעצמן, אזי אגף הנכסים מעביר את הטיפול לאגף מקצועי, כגון שפ"ע או דרכים, או לחברה עירונית, כגון חברת "עזרה ובצרון חברה לשיכון בע"מ" (להלן – חברת "עזרה ובצרון"[134]) וממנה אותה אחראית להסרת הצו. בסיום הטיפול בהסרת הסכנה, מהנדסי היחידה למבנים מסוכנים בודקים אם אכן הוסרה הסכנה.

בכל הנוגע למוסדות חינוך, המבנים באחריות ניהולית ותחזוקתית של אגף משאבי חינוך במינהל החינוך בעירייה. העירייה עורכת מדי שנה בשנה סקר בטיחות בכלל מוסדות החינוך בעיר, באמצעות יחידת הבטיחות באגף משאבי חינוך, ובהתאם לממצאי הסקר העירייה מבצעת פעולות אחזקה ותחזוקה באמצעות המחלקה לתחזוקת מבנים. מחלקת תחזוקת מבנים מבצעת בדיקת קונסטרוקציה אחת לחמש שנים, ובמסגרתה נבדקים יציבות של מבנה, של תקרות אקוסטיות ושל עמודי תאורה, הצללות ובדיקות נוספות נדרשות. הגורם האחראי בעירייה לניהול הבדיקות, למעקב ולבקרה הוא יחידת הבטיחות. בין השנים 2015 למחצית הראשונה של 2021, 84 מבני ציבור עירוניים הוכרזו מבנים מסוכנים, מהם שני מוסדות חינוך, מבנים שטופלו על ידי העירייה.

קריית ים

בקריית ים 86 מבני ציבור עירוניים, מהם 67 מוסדות חינוך. אגף ההנדסה עורך בדיקות בטיחות במבנים אלו מדי שנה בשנה. נוסף על כך, מתבצעת בהם בדיקת קונסטרוקציה אחת לחמש שנים.

133 620 גני ילדים ו-121 בתי ספר.

134 חברה עירונית של עיריית תל אביב-יפו המשמשת זרוע ביצועית של העירייה בתחום הבינוי.

מינהל החינוך מבצע מדי שנה בשנה סקר בטיחות מבנים באמצעות יועץ בטיחות למוסדות חינוך. בין השנים 2015 למחצית הראשונה של 2021 לא נמצאו מבנים של מוסדות חינוך שהוכרזו כמסוכנים.

משרד מבקר המדינה מציין את פעולותיהן של הרשויות המקומיות המבוקרות בטיפול במוסדות חינוך. מומלץ כי הרשויות יערכו בדיקות בטיחות דומות לכלל מבני הציבור בתחומן. עוד מומלץ כי הרשויות יסדירו בנהלי עבודה את הליכי הטיפול במבני ציבור החשודים כמסוכנים ואת תחומי האחריות של הגורמים השונים ברשות המעורבים בטיפול במבנים אלה. מומלץ כי משרד הפנים ומשרד השיכון יפיצו לרשויות המקומיות הנחיות לגבי דרכי הטיפול במבני ציבור – בדיקתם וטיפול במבנים החשודים כמסוכנים.

נוכח הפעילות הרבה במוסדות החינוך, שאליהם מגיעים מאות ילדים מדי יום ביומו, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לבחון את הצורך בקביעת הוראות לעניין בדיקה תקופתית עיתית של יציבות מבנֵי מוסדות החינוך.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי הוא פועל בשיתוף פעולה הדוק עם מרכז שלטון מקומי וקובע את אמות המידה לבטיחות בתי ספר וגני ילדים. הנחיות אלו, כפי שפורטו בדוח, כוללות: חוזרי מנכ"ל מפורטים לסידורי בטיחות ולתכנון מוסדות חינוך, פרוגרמות ומפרטים טכניים, רשימות בדיקה לבתי ספר וגני ילדים ועוד. כתיבת נהלים אלו מתואמת עם מרכז השלטון המקומי ועם גופים לאומיים כמו מכון התקנים ומהנדסים מומחים שאיתם המשרד מתייעץ לפני האישור הסופי של המסמכים והנהלים. בימים אלו המשרד עוסק בעדכון חוזר המנכ"ל "סידורי בטיחות במוסדות חינוך". לנוכח המלצת המבקר, משרד החינוך יבצע עבודת מטה נוספת ויבחן עם מרכז השלטון המקומי ומהנדסים מומחים במכון התקנים את הערת המבקר לעומקה.

אמצעי סיוע לבעלי מבנים מסוכנים ולמחזיקים בהם

סיוע בשיפוץ המבנה המסוכן

מהביקורת עולה כי במקרה של מבנה מסוכן שיש לתקן בו ליקויים, נדרשים בין היתר בעלי המבנה לבצע את הפעולות האלו: שכירת מהנדס אשר יכין מפרט לעבודות השיפוץ; פנייה לקבלנים לשם קבלת הצעות מחיר על השיפוץ; התקשרות בחוזה עם קבלן מבצע; איסוף דמי השיפוץ מהדיירים; ליווי תהליך השיפוץ, אם בעצמם ואם באמצעות בעל מקצוע שיישכרו לכך. לשם כך נדרשת התארגנות של כלל הדיירים והתגייסות של כמה מהם, למשל ועד הבית, שיובילו את הפרויקט. עוד עולה כי המבנים המוכרזים מבנים מסוכנים הם לרוב מבנים ישנים מאוד, שהבעלים והמחזיקים בהם הם אנשים מבוגרים או אנשים אשר אין בידם האמצעים לשפץ את הבניין. בכמה מן המבנים מתגורר מספר רב של דיירים, ולעיתים יחסיהם מאופיינים בחוסר

תקשורת. במצב דברים זה יש קושי לקיים פעילות מאורגנת של הדיירים במטרה להביא לשיפוץ המבנה.

על פי נתוני האגודה לתרבות הדיור, העלות הממוצעת לשיפוץ "טיפוסי" של יחידת דיור אחת בבניין של ארבע קומות נעה בין 20,000 ש"ח ל-25,000 ש"ח. עלות זו יכולה להגיע גם לסכום של 35,000 ש"ח ליחידת דיור בעבודות שבהן נדרש חיפוי קשיח למבנה, הכולל חיפוי אבנים או אריחים.

מנגד, הרשות המכריזה על מבנה כמסוכן אינה נדרשת בדין לסייע לבעלי המבנה בתיקון הליקוי. יוצא שפעמים רבות בעלי המבנה משתהים או אינם מתקנים את הליקויים מסיבה כלכלית.

האגודה לתרבות הדיור מציעה סיוע מסוים לבעלי מבנים הנדרשים לתקן ליקויים מסוכנים. להלן פירוט.

האגודה לתרבות הדיור[135]: מקורות המימון העיקריים של האגודה הם דמי חבר שמשלמים חבריה והכנסות מפרויקטים במימון משרד השיכון, פרויקטים שהיא מעניקה להם שירותי ניהול ובקרה. על פי תקנון האגודה, קבלת שירות ממנה מותנית בתשלום דמי חבר שנתיים. דמי חבר אלו מחושבים (בשנת 2021) לפי סכום של 30 ש"ח ליחידת דיור כפול מספר יחידות הדיור בבית המשותף[136]. בדצמבר 2020 עמד מספר הבתים המשותפים שהיו חברים באגודה על 21,932, שהם 338,561 יחידות דיור. בישראל יש כ-2.7 מיליון[137] יחידות דיור, כך שמספר זה של יחידות הדיור החברות באגודה הוא כ-12.5% מסך יחידות הדיור במדינה.

להלן פירוט של הביצוע התקציבי בפועל (במיליוני ש"ח) של האגודה לתרבות הדיור לשנים 2017 – 2020.

לוח 16: **ביצוע התקציב בפועל של האגודה במיליוני ש"ח בשנים 2017 – 2020**

	2017	2018	2019	2020
הכנסות מדמי חבר	10.15	10.3	10.4	10.7
הכנסות אחרות	3.56	3.71	8.56	15.25
סה"כ הכנסות	**13.71**	**14.01**	**18.96**	**25.95**
סה"כ הוצאות	**12.85**	**13.35**	**18.33**	**25.04**
יתרת תקציב שלא נוצלה לסוף השנה	0.86	0.66	0.63	0.91

על פי נתוני האגודה לתרבות הדיור, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

135 ראו לעיל: הערת שוליים 10.

136 מתוך אתר המרשתת של משרד השיכון.

137 על פי נתוני הלמ"ס ביולי 2020. יצוין כי הנתונים מתייחסים לכלל יחידות הדיור ולא רק ליחידות שהן בבתים משותפים.

שירותי האגודה ניתנים לחברי האגודה באמצעות סניפי האגודה[138] או באמצעות ארבעת מחוזותיה לגבי רשויות שאין להן סניפים של האגודה לתרבות הדיור. מחוזות האגודה מופעלים ומתוקצבים על ידי האגודה לתרבות הדיור, ואילו סניפי האגודה הם בחסות הרשויות המקומיות ומונחים מקצועית על ידי האגודה באמצעות ארבעת מחוזותיה[139]. הרשות המקומית היא זו שמקצה את המשרד ואת שירותיו לסניף האגודה לתרבות הדיור בתחומה, והיא זו המשלמת ישירות את שכר העובדים בו. לאגודה 77 סניפים: 29 סניפים במחוז צפון; 29 סניפים במחוז מרכז; 7 סניפים במחוז ירושלים; 12 סניפים במחוז דרום.

בשלל השירותים שמציעה האגודה יש גם שירות ייעוץ הנדסי ללא עלות בנושאים אלו: בעיות רטיבות בבניין; סדקים וקילופים בקירות; נזילות הנובעות מצנרת מים או ביוב; איטום; בידוד. מהנדס האגודה אינו בודק מבנים מסוכנים, אולם אם במסגרת הייעוץ לנציגות הבית יגלה כי הבית מסוכן או עלול להיות מוגדר כך, יַפנה את הנציגות לקבלת חוות דעת בתשלום של קונסטרוקטור המוסמך לטפל במבנים מסוכנים.

נוסף על כך מציעה האגודה לחבריה "חבילת שיפוץ" הכוללת את השירותים האלו: שירותי תכנון ללא עלות פעם בשנה; הכנת כתב כמויות ומפרט טכני בעלות של 600 ש"ח לבניין שבו עד 13 יחידות דיור, ובעלות נוספת של 50 ש"ח לכל יחידת דיור מעבר לכך; פיקוח הנדסי (פיקוח-על) עד קבלת תעודת גמר בעלות של 2.5% מהעלות הכוללת של העבודות; עריכת הסכם התקשרות עם הקבלן הזוכה ללא עלות; טיפול משפטי בסרבני שיפוץ ללא עלות. מחבילת שיפוץ זו יוכלו ליהנות רק בעלי מבנים החברים באגודת הדיור ואשר התקשרו עם אחד מ-42 הקבלנים שזכו במכרז המסגרת הארצי של האגודה לתרבות הדיור הנערך החל משנת 2017 (האחרון נערך בשנת 2020).

להלן פירוט של מספר המבנים, ובהם מספר המבנים המסוכנים שקיבלו מסניפי האגודה לתרבות הדיור בעיריות שנבדקו שירות של "חבילת שיפוץ" בין השנים 2015 – 2021.

לוח 17: **מספר המבנים הכולל, ובהם המבנים המסוכנים שקיבלו מסניפי האגודה לתרבות הדיור שירות של "חבילת שיפוץ" בין השנים 2015 – 2021**

	בת ים	באר שבע	קריית ים	תל אביב-יפו
סך כל המבנים שקיבלו "חבילת שיפוץ"	114	8	7	2
סך כל המבנים המסוכנים מתוך המבנים שניתנה להם "חבילת שיפוץ"	85	5	0	0

138 כך לדוגמה, פניות המתקבלות במוקד הארצי בנושא זימון מהנדס מועברות למחוז, וזה מתאם את ביקור המהנדס. פניות בנושא חבילת שיפוץ מועברות לסניף, אולם פנייה הנוגעת למבנה המצוי ברשות מקומית שאין לה סניף מועברת לטיפול המחוז.

139 מחוז מרכז, מחוז דרום, מחוז צפון ומחוז ירושלים.

	בת ים	באר שבע	קריית ים	תל אביב-יפו
סך כל המבנים המסוכנים ברשות בשנים אלו	697	128	0	3,599
שיעור המבנים המסוכנים שקיבלו "חבילת שיפוץ" מתוך סך המבנים המסוכנים	12%	4%	-	0%

על פי נתוני האגודה לתרבות הדיור והרשויות המקומיות.

מהלוח עולה כי שיעור המבנים המסוכנים שקיבלו "חבילת שיפוץ" בין השנים 2015-2021 מתוך סך המבנים המסוכנים ברשויות המקומיות שנבדקו, נע בין 0% – 12%.

נוסף על כך, הרשות המקומית יכולה לסייע במימון עבודות השיפוץ באמצעות הקמת קרן ייעודית למימון ביניים של העבודות. להלן פירוט:

קרן למימון ביניים של עבודות שיפוץ: קרן שמקצה הרשות המקומית, בסכום הנתון לשיקול דעתה ובהתאם להחלטת מועצת הרשות המקומית, והמנוהלת על ידי גזבר הרשות. האגודה לתרבות הדיור מסרה כי היא מעודדת את הרשויות המקומיות להקים קרן למימון ביניים. על פי רישומי האגודה לתרבות הדיור, יש כיום קרן למימון ביניים ב-11 רשויות מקומיות.

מעיבוד תשובות הרשויות המקומיות לשאלון, עולה שאף אחת מארבעים הרשויות שנבדקו אינה מסייעת במענק לתושבים לצורך תיקון ליקויים במבנה מסוכן. שלוש רשויות מקומיות (7.5%) מסייעות במתן הלוואות, כאשר בשתיים מתוך השלוש, ההלוואה ניתנה באמצעות האגודה לתרבות הדיור.

נמצא כי עיריות בת ים, תל אביב-יפו, קריית ים ובאר שבע לא הקימו קרן למימון ביניים והן אינן מציעות לבעלי מבנים סיוע בתיקון ליקויים באמצעות קרן ייעודית.

עיריית **תל אביב-יפו** מסרה כי במשך שנים רבות היא מסייעת, באמצעות חברת "עזרה ובצרון", לבעלי מבנים המעוניינים לשפץ את חזיתות המבנים. מסיוע זה יכולים ליהנות גם בעלי מבנים מסוכנים אם במסגרת תיקון הליקויים המסוכנים במבנה הם מבצעים שיפוץ חזיתות מקיף. הסיוע כולל מתן הלוואות ללא ריבית וללא הצמדה, מפקח במימון עירוני, מנהל פרויקט במימון עירוני והסתייעות במאגר קבלנים של החברה.

ביוני 2021 החלה החברה להפעיל עוד תוכנית סיוע למתן תמיכות נוספות לבעלי מבנים שיבצעו שיפוץ חזיתות מקיף. תוכנית הסיוע הנוספת כוללת שירותי ליווי ופיקוח ללא עלות לאורך תהליך השיפוץ. השירותים כוללים הן פיקוח של החברה על עבודות הקבלן בשטח, והן את היותה של החברה מעין "צינור מימוני", שכן היא זו שמקבלת את כספי השיפוץ מהדיירים ומעבירה אותם לקבלן. נוסף על כך, החברה מעניקה מימון מיידי בעבור 30% מבעלי דירות סרבנים בבניין, והיא זו שגובה מהם את הכספים ללא חיוב שאר הדיירים בחוב הסרבנים. החברה גם מעניקה אחריות של שנה על עבודתו של קבלן הנבחר מתוך שמונת הקבלנים שבמאגר הקבלנים של

החברה[140]. נוסף על כך, בעלי הדירות זוכים למענקים כספיים הכוללים: 5,000 ש"ח לכל יחידת דיור; 20,000 ש"ח תמריץ לבעלי מבנה המקדימים לשפץ את המבנה[141]; 10,000 ש"ח לשיפוץ הרכוש המשותף[142]; הלוואה ללא ריבית והצמדה של עד 52,000 ש"ח לכל יחידת דיור.

תקציב תוכנית הסיוע הכולל שאושר בשנת 2021, וצפוי לתת מענה גם בשנת 2022, עומד על 4.75 מיליון ש"ח. חברת "עזרה ובצרון" אישרה מתן מענק באמצעות תוכנית זו ל-67 מבנים, מהם 38 מבנים הוכרזו מבנים מסוכנים.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילות עיריית תל אביב-יפו באמצעות חברת "עזרה ובצרון", שיש בה כדי לתת מענה לדיירים שאינם מסוגלים לממן את עבודות השיפוץ ולסייע בהסרת הסכנה מהמבנים שבהם מתגוררים. פעילות זו גם נותנת מענה לחסם של דיירים סרבנים, שלעיתים פוגעים בקידום פרויקטים של שיפוץ מבנים.

מן האמור לעיל עולה כי הסיוע בפועל שמעניקה האגודה לתרבות הדיור לשיפוץ מבנים יכול להינתן רק ל-12.5% מיחידות הדיור במדינה החברות באגודה. ברשויות המקומיות שנבדקו ניתן הסיוע של האגודה לבעלי דירות ב-90 מבנים בשנים 2015-2021 מתוך 4,424 מבנים מסוכנים שהוכרזו בשנים הללו. עוד עלה כי עיריות באר שבע, בת ים, קריית ים ותל אביב-יפו לא הקימו קרן ייעודית לסיוע לבעלי דירות במימון עבודות השיפוץ, אם במענק ואם בהלוואה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד השיכון ולמשרד הפנים לבחון את נושא הגברת הסיוע לשיפוץ בתים מסוכנים, בפרט בפריפריה, אם באמצעות הקמת מנגנון ממשלתי ואם באמצעות הגברת הפעילות של האגודה לתרבות הדיור בסיוע במימון עבודות השיפוץ של מבנים מסוכנים, תוך בחינה מדוע מבנים מעטים יחסית קיבלו בפועל סיוע והסרת חסמים אם יימצאו כאלה. נוסף על כך, משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות לבחון הקמת קרנות ייעודיות על ידי הרשויות המקומיות, ובאמצעותן הן יוכלו לסייע, אם במענק ואם בהלוואה, בתיקון מבנים מסוכנים בהתאם לקריטריונים שייקבעו.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תבחן במקצועיות ולעומק את סוגיית הסיוע במימון עבודות שיפוץ ותיקון ליקויים במבנים מסוכנים באמצעות הקמת קרן ייעודית למימון ביניים של העבודות, ובכלל זה תבחן את כל המשתמע מסוגיית הסיוע במימון העבודות.

עיריית **קריית ים** מסרה בתשובתה למבקר המדינה כי מועצת העירייה אישרה ביולי 2021 להקצות תקציב בלתי רגיל (תב"ר) בסכום של כחצי מיליון ש"ח אשר אמור לשמש בין היתר לחיזוק זמני מיידי של מבנים אשר דייריהם לא עמדו בדרישותיה לביצוע החיזוקים בזמנים שהיא קבעה – זאת עד לחיזוק קבע של המבנים. בנובמבר 2021 משרד הפנים אישר בקשת תב"ר זו.

140 בעלי הדירה יכולים להתקשר גם עם קבלן שאינו נמצא במאגר, אם יעמוד בדרישות חברת "עזרה ובצרון", ויזכו גם הם לסיוע, למעט אחריות על עבודתו של הקבלן.

141 20,000 ש"ח מענק לבניין אשר קיבל דרישה לשיפוץ כפוף להוצאת רישיון שיפוץ בתוך 60 ימים מקבלת הדרישה ועד לצו תחילת עבודה בתוך חצי שנה מיום פתיחת התיק ב"עזרה ובצרון".

142 בין היתר עבור הקמת גינה, אבזור מחסן שיתופי או אבזור חדר אופניים - מוגבל ל-50 הבניינים הראשונים בשנה.

עיריית **תל אביב-יפו** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מקדמת מתן סיוע לשיפוץ מבנה מסוכן במסגרת התיקון לחוק העזר בנושא מבנים מסוכנים.

משרד השיכון: למשרד השיכון אין תוכנית ייעודית ארצית או קרן, לסיוע לבעלי מבנים מסוכנים. עם זאת, המשרד הפיץ בשנים האחרונות מספר קולות קוראים שנועדו לסייע במתן מענקי שיפוץ למבנים, בין היתר להסרת סכנות בטיחות, במספר רשויות מקומיות. היות שמדובר בפרויקטים שיועדו לשיפוץ מבנים ישנים, יש סבירות שבמבנים הללו יש גם מבנים מסוכנים, אולם בידי משרד השיכון אין רישום של מבנים מסוכנים שזכו לסיוע ממשרד השיכון בשיפוץ. להלן פירוט:

1. **תוכנית שיקום שכונות חוזר:** התוכנית פורסמה לראשונה בשנת 2016, והיא כוללת שיפוץ וחיזוק במתחם מבנים וכן שיקום תשתיות ב-62 יישובים. בשנת 2016 ייעד משרד השיכון את התוכנית רק למבנים הנמצאים ביישובי הנגב והגליל. בשנים 2017 – 2019 נפרסה התוכנית על כל הארץ, והחל משנת 2019, בשל מגבלות תקציביות, היא שוב יועדה למבנים ביישובי הנגב והגליל בלבד. תקציב התוכנית עומד על כחצי מיליארד ש"ח. להלן פירוט מספר המבנים ששופצו או הנמצאים בהליך שיפוץ ותקצובם הוא במסגרת תוכנית "שיקום שכונות חוזר". למועד הביקורת, נמצא כי נוצל תקציב בסכום של כ-110 מיליון ש"ח, המהווים כ-22%.

לוח 18: **פירוט מספר המבנים ששופצו והנמצאים בהליך שיפוץ ותקצובם במסגרת תוכנית "שיקום שכונות חוזר" לשנים 2016 – 2021**

שם הרשות המקומית	מספר המבנים ששופצו	מספר המבנים בעיצומו של הליך תכנון או שיפוץ	תקצוב – בש"ח
קריית מלאכי	1	-	4,400,000
בית שאן	5	4	26,100,000
אילת	6	2	25,700,000
טבריה		12	27,300,000
קריית שמונה	4	3	[143]35,800,000
צפת		10	27,300,000
סה"כ	**16**	**31**	**[144]110,800,000**

על פי נתוני משרד השיכון.

143 חלק מתקציב זה ניתן מפיקוד העורף ובמסגרת החלטת ממשלה 3740.

144 סכום זה אינו כולל את התקציב שהועבר לקריית שמונה.

2. **קול קורא לוועדי בתים לקבלת מענקים לביצוע עבודות חיזוק ומיגון מבנים באזור קו השבר הסורי-אפריקאי:** משרד השיכון פרסם את הקול הקורא בפברואר 2021, ולפיו ועדי בתים ביישובים בית שאן, טבריה, צפת, קצרין, קריית שמונה, חצור הגלילית, ראש פינה, עפולה, מגדל העמק ואילת – שיישאו בלפחות 5% מעלויות ביצוע החיזוק והמיגון – יזכו למענק מרבי בסכום של 200,000 ש"ח ליחידת דיור לצורך ביצוע עבודות חיזוק ומיגון. תקציב התוכנית הכולל עומד על 40 מיליון ש"ח. בקול הקורא השתתפו 47 ועדי בתים, ועד מועד הביקורת טרם פורסמו הזוכים.

3. **החלטת ממשלה 2692[145]:** במסגרתה הקצה משרד השיכון סכום של 22.18 מיליון ש"ח לביצוע חיזוק מבנים בחצור הגלילית. תקציב זה יועד לשיפוץ 10 מבנים. עד ינואר 2022 שופצו במסגרת תוכנית זו חמישה מבנים, שלושה מבנים נמצאים בשלב הביצוע, ושני מבנים נוספים נמצאים לקראת התחלת ביצוע.

הממצאים בפרק זה מעלים כי התכניות של משרד השיכון נותנות מענה חלקי למבנים מסוכנים ומחדדים את הצורך שהמשרד יערוך מיפוי ארצי של מבנים עם סכנות בטיחותיות, לרבות מבנים שהוגדרו על ידי הרשויות המקומיות כמסוכנים, ויפעל לגיבוש תכנית רב שנתית כלל ארצית לטיפול במבנים אלה, במיוחד באזורי הפריפריה, לשם קידום הטיפול בהם.

סיוע למחזיקים במבנה מסוכן שנאלצו להתפנות ממנו

עלה כי המחזיקים במבנים מסוכנים אינם נכללים כיום בקבוצות הזכאיות לסיוע בשכר דירה ממשרד השיכון[146].

משרד השיכון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בכמה מקרי עבר ניתן באופן פרטני תקציב ייעודי להשתתפות בסיוע בשכר דירה עבור מפוני בניינים שהוכרזו כמבנים מסוכנים, באישור חריג שניתן בשעתו. יתרה מזו, המשרד מסייע באמצעות דיור חלופי זמני או סיוע מוגדל בשכר דירה לדיירי השיכון הציבורי, הנדרשים להתפנות ממבנה שבו מבוצעות עבודות חיזוק, עד לסיום ביצוען, וכן מאשר דיור חלופי לדיירי השיכון הציבורי הנדרשים להתפנות ממבנה מיועד להריסה.

145 החלטת ממשלה 2692 מיום 1.6.17 בנושא "פיתוח והעצמה של המועצה המקומית חצור הגלילית", הקובעת כי משרד הבינוי והשיכון יקצה ממקורותיו, ממסגרת התקציבים המוקצים לפרויקט שיקום שכונות, לטובת חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה, במועצה המקומית חצור הגלילית.

146 משרד הבינוי והשיכון, המדריך לקבלת סיוע בשכר דירה:
https://www.gov.il/he/Departments/Guides/rental_assistance_step_by_step

למשרד הרווחה אין תקציב ייעודי לסיוע במקרים של פינוי דיירים או קריסת מבנים. עם זאת, סיוע במימון דיור חלופי למחזיקים במבנה מסוכן יכול להינתן על ידי משרד הרווחה באופן חד-פעמי באמצעות הסעיף התקציבי "טיפול במשפחות בחירום" שמועבר לפי דרישה בהתרחש אירועי חירום, בין השאר לדיירים שביתם קרס או שפונו מביתם, בכפוף לאישור המחוז. סעיף זה נכלל בתקציב התקנה התקציבית "משפחות במצוקה בקהילה", הניתן לרשויות מקומיות לצורכי סיוע למשפחות בהתאם לקריטריונים קבועים מראש. תקציב התקנה "משפחות במצוקה בקהילה" הסתכם בכל אחת מהשנים 2018 – 2021 ב-39 מיליון ש"ח. מתוך הסכום האמור, סכום הסעיף התקציבי "סיוע למשפחות בחירום" בשנים 2020 - 2021 הסתכם ב-320,000 ש"ח[147].

הסיוע באמצעות הסעיף התקציבי "סיוע למשפחות בחירום" הוא סיוע במצבים חריגים שאינם ידועים מראש, בין היתר לדיירים שביתם נהרס והם צריכים לרכוש ציוד ראשוני. סעיף תקציבי זה אינו מיועד לדוגמה לתיקון ליקויים במבנים מסוכנים. הסעיף מנוצל על ידי הרשויות המקומיות לאחר שהגישו באמצעות מחלקת הרווחה של הרשות בקשה למשרד הרווחה לנצלו למטרה מסוימת. אין בידי משרד הרווחה רישום של גובה התמיכה שקיבלו הדיירים שנאלצו להתפנות מביתם בשל מסוכנותו בשנים 2018-2021.

מפרסומים בתקשורת עולה כי יש רשויות אשר סייעו לתושבים שנאלצו להתפנות מביתם בשל מסוכנות המבנה. כך למשל מימנה עיריית בני ברק מגורים זמניים בבתי מלון; עיריית קריית אתא הציעה מענק חד-פעמי ומימון מגורים לאורך כמה ימים באכסנייה; עיריית קריית שמונה מימנה חודש וחצי אירוח עבור המשפחות המפונות, נוסף על סל סיוע בסיסי הכולל הובלה ו-1,000 ש"ח עזרה בשכר דירה לזמן מוגבל.

עיריית חולון מסרה כי עם פינוי הדיירים מהמבנה שקרס (טרם קריסת המבנה) היא פתחה מרכז קהילתי סמוך וציידה אותו כדי שהמפונים יוכלו לשהות בו. לאחר מכן ערכו פסיכולוגים של השירות הפסיכולוגי שני מפגשים פרונטליים עם המפונים ושמרו עימם על קשר טלפוני. סמוך למועד הקריסה העניקה העירייה לכל משפחה 5,000 ש"ח לרכישת ציוד אישי ומזון – 4,000 ש"ח מסכום זה מתקציב העירייה והשאר מתרומה – ואחרי כן העבירה לכל משפחה עוד 1,000 ש"ח – אף הם מתרומה. ראש העירייה פנה לרשת בתי מלון, וזו הסכימה לארח את המעוניינים עד תום תקופת החגים.

בחוות דעת של עיריית **חולון** מאוקטובר 2021 נקבע כי קיים קושי לקבוע כי מתן הסיוע בשכר דירה מצוי בליבת הסמכות של העירייה, גם בבואה לסייע או לטפל בתושביה, ומשכך פנה ראש עיריית חולון למשרד הפנים בבקשה שיאשר לעירייה לסייע לדיירי המבנה שקרס. משרד הפנים אישר לעירייה להעניק סיוע בשכר דירה לאור "ייחודיות וחריגות המקרה" וקבע כי סיוע כספי למי שנפגע ישירות מהאירוע לצורך השתתפות בסיוע לשכר דירה, יכול להיכלל בגדר סמכויות העירייה כמפעל לתועלת הציבור – בין השאר בשים לב לכך שמדובר בסיוע מתוחם לנסיבותיו המיוחדות והחריגות של המקרה, מוגבל בזמן ובסכום ועל פי קריטריונים שוויוניים שייקבעו על ידי מועצת העירייה ובאישור היועצת המשפטית לעירייה. עוד קבע משרד הפנים כי יש לוודא קיומו של סעיף תקציבי מתאים ומנגנון פיקוח לעמידה בקריטריונים שייקבעו ולשימוש בכסף למטרתו בלבד. בהתאם לכך העניקה העירייה סיוע לתקופה של עד שמונה חודשים ובסכום של

147 משרד הרווחה מסר נתונים על סעיף תקציבי זה רק לשנים 2020 - 2021.

עד 3,900 ש"ח לחודש לכל משפחה בעלת דירה, וסכום של 3,900 ש"ח לתקופה של חודשיים לכל משפחה ששכרה דירה בבניין, וזאת בהתאם לתבחינים שגובשו.

עיריית **קריית ים** מסרה כי לא פינתה דיירים בתחומה בשל מסוכנות המבנה שבו התגוררו.

עיריית **תל אביב-יפו** מסרה כי בשנת 2020 דרשה לְפנות מיושביו מבנה, אולם אין באפשרותה לאתר מהו הסיוע המסוים שניתן לדיירי המבנה. גובה הסיוע שמעבירה העירייה הוא לגופו של עניין, בהתאם לנסיבות המקרה ולתבחינים שהיא מפעילה.

עיריית בת ים מסרה כי בשנים האחרונות דרשה שהדיירים ב-15 מבנים בתחומה יפונו בשל מסוכנות המבנים. העירייה מסייעת למעבר בטוח של הדיירים ומסייעת להם במציאת במקום לינה ללילה הראשון. לגבי שניים מ-15 המבנים שדייריהם פונו, העירייה פעלה לשכן חלק מהמפונים בדיור חלופי למשך 21 יום, במימונה. כמו כן, היא ליוותה את הדיירים בתהליכי חיפוש פתרונות חלופיים וסייעה להם בציוד, בהסעות וסיפקה להם ליווי סוציאלי.

עיריית באר שבע מסרה כי בינואר 2018 אישר משרד הרווחה להעניק "סיוע חריג למשפחות בעקבות צו פינוי", הכולל בין היתר סיוע בשכר דירה וסיוע להשמה בבית אבות, כפוף לאישור בקשות פרטניות בנושא מעיריית באר שבע. בהתאם לאישור זה העביר משרד הרווחה מימון לעיריית באר שבע לצורך מתן סיוע בהעברת שני קשישים לבית אבות שנאלצו להתפנות ממבנה בשל מסוכנותו. סיוע זה כלל סיוע ל-14 חודשים בעבור קשיש אחד בסכום כולל של 98,000 ש"ח, וסיוע ל-36 חודשים בסכום כולל של 252,000 ש"ח. סך כל הסיוע עמד על 350,000 ש"ח – מתוכו שילמה העירייה 116,000 ש"ח ואת השאר שילם משרד הרווחה.

☆

מן האמור לעיל עולה כי לרשויות המקומיות, למשרד השיכון ולמשרד הרווחה אין תוכניות ייעודיות שנועדו לסייע לבעלי דירות להסיר סכנות מבתיהם או לסייע לדיירים שנאלצו להתפנות לפתע מבתיהם.

נמצא כי אין למשרד הפנים נוהל המאפשר ומנחה רשויות לסייע לדיירים בעתות חרום, לרבות מתן מענקים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים ולמשרד השיכון לפעול לגיבוש תוכנית סיוע ייעודית לבעלי מבנים שהוגדרו מסוכנים ולפרסם נוהל מנחה בנושא לרשויות המקומיות. הסיוע יינתן בהתאם לעמידה בתנאי סף שייקבעו, וזאת לנוכח הסיכון הרב הנשקף ממבנים מסוכנים מחד גיסא, ולנוכח הקושי של בעלי המבנים המסוכנים לפעול כדי להביא לשיפוץ המבנה המשותף מאידך גיסא. התוכנית תצטרך לתת מענה לדיירים מעוטי יכולת או לכאלה שאינם יכולים לממן לא את עלויות הסרת הסכנה ולא דיור חלופי (אם נדרש). צורך זה התחדד בפרט באירוע קריסת הבניין בחולון שבעקבותיו איבדו הדיירים את בתיהם ואת רכושם ללא כל התראה. סיוע כזה יכול להיות אף לתקופה מוגבלת ולמקרי חירום לשם מתן מענה דחוף ומיידי לדיירים שנאלצים להתפנות מבתיהם בפתאומיות וללא שום אפשרות להתארגן. מומלץ כי תוכניות כאלה יכללו קריטריונים למקרים שבהם יינתן הסיוע, אם בצורת מענק ואם בצורת הלוואה, לצמצום אי-הוודאות בקרב הדיירים שנאלצים להתמודד עם המצב שנכפה עליהם.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא ישקול לקיים שיתוף פעולה עם הממשלה ועם משרד האוצר, הנדרש לצורך קביעת מתן סיוע, כדי לגבש נוהל מנחה למתן סיוע בנסיבות המפורטות בדוח לדיירים בעיתות חרום.

מעורבות השלטון המרכזי בקידום הטיפול במבנים מסוכנים ובהשלכותיהם

בפרקים הקודמים עלה כי משרד הפנים ומשרד השיכון לא נקטו פעולות לקידום הטיפול במבנים מסוכנים מצד הרשויות המקומיות או לקידום הטיפול בהשלכות הכלכליות והחברתיות שיש לדבר. המשרדים לא קבעו הכשרות לכוח האדם העוסק במבנים מסוכנים; הם לא קבעו הנחיות לביצוע סקרים יזומים לאיתור מבנים מסוכנים; הם לא הנחו בנוגע לקריטריונים להכרזה על מבנה מסוכן והטיפול בו; הם לא הנחו בנוגע למיצוי אמצעי האכיפה לייעול הטיפול במבנים מסוכנים; הם לא פרסמו הנחיות לעניין פרסום המידע בנושא מבנים מסוכנים ולא את מתכונת הפרסום. בביקורת עלה כי אין ממשקי עבודה שוטפים בין הרשויות המקומיות לבין משרדי הממשלה או גורמי השלטון המרכזי לטיפול במבנים מסוכנים.

עוד נמצא כי אין לגורמי השלטון המרכזי שנבדקו – משרד הפנים, משרד השיכון, מינהל התכנון והרשות לאכיפה במקרקעין – מיפוי של האזורים עם פוטנציאל מבנים בסיכון, ואין להם נתונים על אודות המבנים שהוכרזו על ידי הרשויות המקומיות כמבנים מסוכנים וסטטוס הטיפול בהם.

הרשות לאכיפה במקרקעין מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי תיתן עדיפות במסגרת מדיניות האכיפה לטיפול במבנים מסוכנים שבוצעו בהם גם עבירות בנייה.

לאחר אירוע קריסת הבניין בחולון נקטו כמה משרדי ממשלה פעולות לשם קידום הטיפול בנושא מבנים מסוכנים. להלן הפירוט.

בספטמבר 2021, יומיים לאחר אירוע קריסת הבניין בחולון וכחודש לאחר ההריסה היזומה של המבנה המסוכן ברמת גן, כינס מנכ"ל משרד ראש הממשלה דיון בהשתתפות נציגים ממשרד השיכון, ממשרד האוצר, ממשרד הפנים וממינהל התכנון. המטרה הייתה להניע מהלך לעבודת מטה מקצועית פנים-ממשלתית לבחינת היקף תופעת מבני המגורים הישנים הקורסים בהתראה קצרה. בדיון נקבע כך: "עולה חשש כי מדינת ישראל ניצבת בפתחו של גל של קריסת בניינים ישנים, ועל כן נדרש לברר את היקף פוטנציאל הקריסה של מבני מגורים נוספים". בדיון הוחלט על הקמת צוות מקצועי שיורכב בין היתר מנציגי משרד השיכון, משרד הפנים, מטה התכנון הלאומי במשרד הפנים, הרשות להתחדשות עירונית, מינהל התכנון, אגף התקציבים במשרד האוצר ופיקוד העורף. מטרת הצוות היא למידת הנושא והמלצה על צעדי מדיניות לטיפול בנושא בטווח הקצר ובטווח הארוך. בדיון נוסף מאוקטובר 2021 הוחלט כי לצוות יצורף נציג משרד המשפטים.

בין החודשים ספטמבר – נובמבר 2021 התכנס הצוות המקצועי וגורמים ממשלתיים נוספים שלוש פעמים ודן בנושאים העיקריים האלה:

1. **מפה עם מידע על פוטנציאל מבנים בסיכון:** המרכז למיפוי ישראל הכין מפה המציגה שכבת מבנים שנבנו לפני שנת 1985; מתחמים בתכנון להתחדשות עירונית; מבנים אשר מבוצע בהם הליך של התחדשות עירונית או שהליך כזה אושר; מידע על אזורי רעידות אדמה; מידע על פריסת בתי ספר. מפה זו עודכנה בשיתוף הרשויות המקומיות[148]. בדיוני הצוות הוחלט כי המרכז למיפוי ישראל ימשיך בטיוב מסד הנתונים של המפה בשיתוף השלטון המקומי.

2. **התחדשות עירונית:** נציגי הרשות להתחדשות עירונית הציגו בדיונים את מצב ההתחדשות העירונית בישראל ואת האתגרים הכרוכים בקידום פרויקטים כאלה, בעיקר באזורים פריפריאליים אשר בהם ערכי הקרקע נמוכים ואין כדאיות כלכלית לבצעם. בדיונים סוכם כי יש לעשות את הצעדים הנדרשים לקידום פרויקטים בתחום התחדשות עירונית. במסגרת זו הציג משרד הפנים מודל לתקצוב חיזוק מבנים בפריפריה, הכולל השתתפות במימון הפרויקטים על ידי המדינה והרשות המקומית, שתממן זאת מהלוואה שתחזיר לאחר חיזוק המבנים ומכירתם.

3. **סקר מבנים מסוכנים:** במסגרת הישיבות הוחלט כי משרד הבינוי והשיכון בשיתוף עם איגוד המהנדסים ונציגי השלטון המקומי יגבשו מתווה מוסכם לסקר מבנים מסוכנים שיכלול סטנדרטיזציה בהגדרת מהו מבנה מסוכן, מתווה לביצוע בדיקה של מבנים על פי קריטריונים שייקבעו, קביעת זהות הגורם שייפקח על ההליך ומתווה להנגשת המידע לציבור. מדיוני הצוות בנובמבר 2021 עולה כי טרם הושלמה עבודת הסטנדרטיזציה לבדיקת מבנים.

4. **אסדרה ארוכת-טווח:** במסגרת הישיבות עלה הצורך בעבודת מטה לגיבוש צעדי מדיניות לטווח הארוך שיסדירו דרך פעולה עבור הרשויות המקומיות ובעלי הנכסים בהתמודדות עם מבנים בסיכון בכל הקשור להיבטי פיקוח, אכיפה וסטנדרטיזציה של בדיקות מבני מגורים וטיפול בהם. מנכ"ל משרד ראש הממשלה ציין בדיון מנובמבר 2021 כי יש לייצר תהליך עבודה להיערכות הממשלה לטיפול במבנים מסוכנים בשני היבטים: (1) מניעה; (2) יצירת כלי התמודדות עם אוכלוסייה שעלולה להיפגע מקריסת מבנים כאלה. בדיון זה נקבע כי לנוכח ריבוי הנושאים והיקפם, תגבש המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לענייני אזרחיים הצעת מחליטים להקמת ועדת מנכ"לים לטיפול בנושא מבנים בסכנת קריסה. הצעת המחליטים תוצג למשתתפים לצורך אישורה והבאתה לאישור הממשלה. בחודשים ספטמבר – נובמבר 2021 גובשה טיוטה של הצעת מחליטים בנוגע להקמת צוות מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה. במסגרת הטיוטה הוצע, בין היתר, כי תחת צוות המנכ"לים יתקיימו ארבעה צוותי משנה שיעסקו בנושאים האלה: היבטים הנדסיים בסוגיית מבנים בסכנת קריסה; אחריות בעלי דירות בבתים משותפים, ביטוח וחוזים; עידוד הליכי התחדשות עירונית לחיזוק מבנים בסכנת קריסה; בחינת פתרונות להגדלת הכדאיות הכלכלית באזורים נעדרי כדאיות כלכלית לביצוע התחדשות עירונית. הצעה זו טרם אושרה.

148 בדיוני הצוות צוין כי במפה חסרים מעל 100,000 מבנים ללא רישום גיל.

מסיכומי הדיונים של הצוות עולה כי בכוונת משרד ראש הממשלה גם לקדם את נושא הסיוע לאוכלוסיות ראויות לקידום המתגוררות במבנים מסוכנים.

נוסף על כך, בספטמבר 2021, כעשרה ימים לאחר אירוע קריסת הבניין בחולון, שלחו יו"ר מרכז השלטון המקומי ויו"ר פורום ה-15[149] לשרת הפנים ולשר השיכון מכתב בחתימת כ-90 ראשי רשויות מקומיות, ובו ביקשו את התערבותם של השרים בקידום תוכנית לשיקום ולחידוש של בניינים ישנים ומסוכנים. בפנייתם הציעו לפעול בשני שלבים: בשלב הראשון ביצוע מיפוי המבנים הישנים במדינה וסיווגם לפי רמות סיכון; בשלב השני גיבוש תוכנית לשיקום המבנים או חידושם.

בפניית מנכ"ל מרכז השלטון המקומי בנובמבר 2021 לראשי הרשויות המקומיות, למנכ"לים, ליועצים המשפטיים ולמהנדסים של הרשויות המקומיות, הוא עדכן אותם על אודות הקמת הצוות המקצועי והעביר להם קישור למפה שהכין המרכז למיפוי ישראל ובו המידע על מבנים שיש בהם פוטנציאל סיכון.

משרד המשפטים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי הוא נוטל חלק משמעותי בקידום הבחינה הבין-משרדית בנושא הטיפול במבנים מסוכנים וכן בגיבוש ובקידום של הצעת החלטת הממשלה מטעם משרד ראש הממשלה בנושא אשר טרם הובאה לאישור הממשלה.

משרד מבקר המדינה מציין את פעילותו של משרד ראש הממשלה בשיתוף הצוות המקצועי, שבו שותפים מספר משרדי ממשלה וגופי שלטון מרכזי, בקידום הטיפול בנושא מבנים מסוכנים. על הצוות להמשיך בפעילויותיו לקידום הנושא ובקביעת המדיניות שתסדיר את פעולות הרשויות המקומיות ובעלי הנכסים לטיפול במבנים מסוכנים, לרבות הסיוע לאוכלוסיות ראויות לקידום. במסגרת זו מומלץ כי הצוות יבחן את קידום הנושא על ידי גורם מתכלל, שישמש כגוף מרכזי מנחה לרשויות המקומיות ויפקח על פעילויותיהן בנושא איתור המבנים המסוכנים והטיפול בהם. מומלץ כי הצוות יבחן מנגנונים שגובשו במדינות שונות בעולם לטיפול במבנים מסוכנים בראי הסקירה הבינלאומית שהובאה בתחילת הדוח.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי כיום אין לרשויות המקומיות כלים טובים דיים להפעלת סמכויותיהן לפיקוח על מצב המבנים בתחומי שיפוטן: אין להן די משאבים, כוח אדם ותקציבים לבצע מפעם לפעם מיפוי של המבנים המסוכנים בתחומי שיפוטן; אין בידיהן לסייע בדיור זמני לדיירים במבנים מסוכנים שיש לפנותם, הן אינן מסוגלות לעמוד במטלה של ביצוע התיקונים בעצמן ושל גביית העלויות, אין להן היכולת לנהל מערך אכיפה כנגד בעלי הנכסים. דווקא באזורים שבהם הסיכון לקריסת מבנים הוא הרב ביותר, התושבים והרשויות הם באשכול סוציו-אקונומי נמוך יותר. ללא סיוע ממשלתי רחב היקף, מדובר בהנצחה של קושי ואי-שוויון בין המרכז לבין הפריפריה.

149 פורום 15 הערים מאגד תחתיו את העיריות העצמאיות בישראל. ערים אלו אינן מקבלות מענקי איזון או מענקי פיתוח ממשלתיים, והן מנוהלות כמשק עצמאי סגור מכוח משאביהן הכספיים העצמאיים. העיריות החברות בפורום: תל אביב-יפו, חיפה, ראשון לציון, אשדוד, פתח תקווה, באר שבע, נתניה, חולון, רמת גן, רחובות, הרצליה, כפר סבא, חדרה, רעננה וגבעתיים. http://www.forum15.org.il/

סיכום

שילוב הנסיבות של מאות אלפי מבנים שנבנו בארץ – בעיקר בשנות ה-50 וה-60 של המאה הקודמת, ללא תקן מחייב לעמידות בפני רעידות אדמה, גילם ההולך ומתקדם עם השנים של המבנים, הקושי לתחזק מבנים אלו בגלל אופי הבעלות עליהם והיעדר אסדרה מקיפה לנושא התחזוקה – שילוב זה מייצר פוטנציאל למבנים מסוכנים רבים בישראל. מלבד הסיכון לחיי אדם ולאובדן הבית והרכוש, למבנים מסוכנים השלכות משמעותיות מבחינה כלכלית ומבחינה חברתית. היעדר טיפול במבנים מסוכנים, או טיפול לקוי בהם, יכולים להביא אותם למצב של "פצצה מתקתקת", כזו המסכנת חיי אדם ומעמידה את המחזיקים ואת הבעלים של מבנים אלו, וכן את גופי השלטון, בפני השלכות הרות גורל שלא תמיד הם ערוכים להן. בסקירה בינלאומית שהובאה בדוח עלה כי מדינות שונות גיבשו מנגנונים להבטחת תחזוקה ארוכת-טווח של מבני מגורים ושל השטחים המשותפים המקיפים אותם, ואילו מדינת ישראל לא ערכה אסדרה מקיפה בתחום.

סמכות הרשות המקומית לטפל במבנים מסוכנים, כפי שהיא קבועה בחקיקה, אינה מפרטת את האופן שבו על הרשות להפעיל סמכות זו. חוקי העזר שהרשויות מחוקקות והנהלים שהן קובעות לטיפול במבנים מסוכנים, אינם מפורטים ואינם כוללים התייחסות לכלל ההיבטים שבאמצעותם תפעיל הרשות את סמכותה לטיפול במבנים מסוכנים. נמצאו פערים ניכרים בנוגע להפעלת סמכות הרשויות המקומיות לטיפול במבנים אלו, פערים שלעיתים פוגעים ביעילות הטיפול במבנים מסוכנים ובהסרת הסכנה מהם לציבור. בהיעדר קביעה של קריטריונים להכרזה על מבנה כמסוכן, מבנה שבו ליקויים ניכרים שמסכנים חיים עלול שלא להיות מוכרז כמסוכן, ואילו מבנה שבו ליקויים שחומרתם פחותה – כן יכול להיות מוכרז כמסוכן. עד למועד הביקורת לא נקטו גופי השלטון המרכזי, בעיקר משרד הפנים ומשרד השיכון, פעולות הן לקידום הטיפול במבנים מסוכנים מצד הרשויות המקומיות והן לטיפול בהשלכות הכלכליות והחברתיות שיש לדבר. לגופים אלו, וכן לרשויות המקומיות, לא היה מיפוי של האזורים שבהם יש פוטנציאל למבנים בסיכון. היעדר פעולה יזומה לאיתור מבנים מסוכנים יכול להביא לכך שיהיו מבנים כאלה שאינם מטופלים בעוד שהם מסכני חיים.

החשש המתמיד מרעידת אדמה במדינת ישראל, בצד החשש מאסון קריסת מבנים ישנים לא מתוחזקים, בדומה לאירועים שקרו במהלך 2021, ופוטנציאל הנזק הניכר של מבנים מסוכנים, מחדדים את הצורך בהסדרת נושא הטיפול במבנים מסוכנים ובצמצום הפערים בין הרשויות. בעניין זה קיים צורך בהגדרה ברורה בדין של הפעולות שעל הרשויות המקומיות וגופי השלטון המרכזי – משרד הפנים ומשרד השיכון – לנקוט לאיתור מבנים כאלה ולמעקב אחר הטיפול בהם עד להסרת הסכנה מהם לציבור.

על הרשויות המקומיות לפעול למיצוי האמצעים העומדים לרשותן כדי להבטיח את הטיפול היעיל במבנים מסוכנים ואת הסרת סכנת הבטיחות המרחפת על המחזיקים בהם ועל הציבור, תוך ביצוע פעולות מיפוי ופיקוח יזומות, מבלי לפגוע בבעלי מבנים שלא לצורך. על הצוות הבין-משרדי שהוקם בספטמבר 2021, בעקבות אירוע קריסת הבניין בחולון, להמשיך בפעילויותיו לקידום הנושא ולקביעת המדיניות שתסדיר את פעולות הרשויות המקומיות ובעלי הנכסים לטיפול במבנים מסוכנים, לרבות הסיוע לאוכלוסיות ראויות לקידום – בפרט באזורי הפריפריה, שכן ריכוז של דיירים כאלה במבנים מסוכנים מעצים את הקושי להתמודד עם מסוכנות המבנה ועם הסרת המפגעים.