

טיפול הרשויות המקומיות  
במבנים שאינם בשימוש



# תקציר

## רקע כללי

רשות מקומית משמשת נאמן הציבור בכל פעולותיה. בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות או הפקודה) הוגדרו החובות והסמכויות של העירייה. בפקודה נקבע כי עליה "לעשות בדרך כלל, כל מעשה הדרוש לשם שמירה על תחום העיריה, בריאות הציבור והבטחון בו..."; אי לכך עליה בין היתר לנקוט פעולות לשמירה על המקרקעין. סמכויותיה הכלליות של מועצה מקומית<sup>1</sup> ומועצה אזורית<sup>2</sup> הן לפעול בכל עניין הנוגע לציבור בתחומי השיפוט שלהן, בדומה לעירייה.

בתחומיהן של רשויות מקומיות רבות מצויים נכסים<sup>3</sup> שאינם בשימוש<sup>4</sup> (להלן - מבנים או נכסים שאינם בשימוש). מבנים אלו שימשו בעברם כמבני מגורים, מבני מסחר ומבני תעשייה, וחלקם אינם בשימוש במשך זמן רב ועומדים נטושים ומוזנחים. כמו כן, בתחומי הרשויות המקומיות נמצאים מבנים שבנייתם טרם הסתיימה ושנים רבות הם עומדים במצב של שלד בניין. לנכסים שכאלה יש פעמים רבות השפעה שלילית על המרקם העירוני ועל המרחב סביבם. נכסים שאינם בשימוש פוגעים בהתפתחות העירונית ובערך הנכסים בסביבתם, והם בבחינת בזבז של משאב הקרקע, שאינו מנוצל בהתאם לייעודו. נכסים שאינם בשימוש במשך זמן רב הופכים לרוב למפגע חמור - סביבתית, תברואתית וחברתית. עם זאת ניתן לראות בהם גם הזדמנות להתחדשות עירונית ותרבותית.

לפי פקודת העיריות, הדינים החלים על המועצות המקומיות והאזוריות<sup>5</sup> וחוקי עזר שהותקנו מכוחם, יש לרשויות המקומיות סמכויות וחובות בנוגע למבנים שבתחומיהן, לרבות נכסים שאינם בשימוש בבעלות ציבורית או פרטית; זאת בין היתר לצורך שמירה על בריאות הציבור וביטחונו ועל חזות פני העיר. בין היתר בסמכות הרשויות להרוס מבנים המסוכנים לסביבתם.

מס הארנונה (להלן - ארנונה) הוא המקור העיקרי להכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות. גובה הארנונה שהרשויות מטילות על המחזיקים בנכסים בתחומיהן נקבע לפי ייעוד השימוש בנכסים, שטחם ומקומם, ובאמצעותה הן מממנות גם את השירותים המוניציפליים שהן מספקות לתושבים. בפקודה ובצווי המועצות נקבעו כללים להטלת ארנונה במצב שבו "נהרס בנין שמשלמת עליו ארנונה... או

1 פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש].  
 2 צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.  
 3 בדוח זה "נכס" או "נכסים" משמעם נכסים מסוג דלא-ניידי בלבד.  
 4 במסגרת הביקורת נבדק הטיפול בנכסים שאינם בשימוש בתחומי הרשויות המקומיות, לרבות מבנים שבנייתם טרם הסתיימה, ולמעט דירות פנויות או דירות לא מאוישות שבבעלות אזרחי חוץ (תופעה הידועה בכינויה "דירות רפאים").  
 5 הוראות דומות נקבעו בצו המועצות המקומיות (א) התשי"א-1950, ובצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן - צווי המועצות).

שניזוק במידה שאי-אפשר לשבת בו, ואין יושבים בו" (להלן - נכס שאינו ראוי לשימוש), לרבות מתן פטור מתשלום ארנונה.

## פעולות הביקורת

בחדשים אוקטובר 2015 עד מרץ 2016 בדק משרד מבקר המדינה את טיפולן של רשויות מקומיות במבנים שאינם בשימוש הנמצאים בתחומיהן. הבדיקה נעשתה בשבע רשויות מקומיות: בעיריות אשקלון, באר שבע, חיפה, ירושלים, עכו ועפולה ובמועצה האזורית מטה אשר. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים, במשרד האוצר - מינהל הדיור הממשלתי ובמשרד הכלכלה - היחידה לאכיפה, ברשות מקרקעי ישראל, בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה אשקלון, ירושלים ועפולה ובחברה הכלכלית לפיתוח עפולה בע"מ.

## הליקויים העיקריים

### ניהול מבנים שבחוקת הרשות המקומית

#### ליקויים בניהול ספר נכסים

בחלק מהרשויות המקומיות שנבדקו נמצאו ליקויים בניהול ספר הנכסים. עיריית עפולה והמועצה האזורית מטה אשר לא הסמיכו עובד מעובדי הרשות כרשם נכסים כנדרש, וזאת בפרקי זמן ממושכים, דבר שפגע בניהול ספר הנכסים, במעקב אחר נכסיהן שאינם בשימוש ובפיקוח עליהם.

בעיריות ירושלים ועפולה ובמועצה האזורית מטה אשר היה ניהול ספר הנכסים לקוי. לא היה להן ספר נכסים מעודכן המשקף את כל נכסיהן, וחסר היה מידע על מצב הנכסים ועל השימוש בהם.

### הטלת ארנונה על נכסים שאינם ראויים לשימוש

#### ליקויים ביישום התיקון לפקודת העיריות לצמצום הפטור מארנונה על

#### נכסים שאינם ראויים לשימוש

משרד הפנים לא החיל על המועצות המקומיות ועל המועצות האזוריות את התיקון לסעיף 330 לפקודה<sup>6</sup>, שהגביל את תקופת הפטור הראשונה מארנונה על נכס שאינו ראוי לשימוש לשלוש שנים, זאת אף שמטרת התיקון הייתה לעודד את



משרד הפנים לא החיל על המועצות המקומיות ועל המועצות האזוריות את התיקון לסעיף 330 לפקודה, בכך נוצרת הבחנה שלא לצורך בגביית הארנונה בין תושבי עיריות ובין תושבי מועצות מקומיות ומועצות אזוריות

השמשותם של כל המבנים שאינם בשימוש בישראל, בין היתר ככלי להתמודדות עם מצוקת הדיור. בכך נוצרת הבחנה שלא לצורך בגביית הארנונה בין תושבי עיריות ובין תושבי מועצות מקומיות ומועצות אזוריות.

משרד הפנים לא עקב אחר היערכות העיריות להפעלת התיקון ולא בדק זאת, ובפרט את התארגנותן לגביית ארנונה על נכסים שאינם ראויים לשימוש מינואר 2015.

העיריות אשקלון, באר שבע, חיפה, עכו ועפולה לא חייבו בארנונה חלק מהנכסים שאינם בשימוש בתחומיהן בהתאם למועדים שנקבעו בחוק לתיקון סעיף 330 לפקודה.

### חוסר אחידות בסיווג נכסים כלא ראויים לשימוש וליקויים בפיקוח עליהם

משרד הפנים לא יזם בחינה ולא קבע כללים מנחים לסיווג נכס כלא ראוי לשימוש. ההחלטה על סיווג נכס ככזה נותרה לפתחן של הרשויות המקומיות, וכל אחת מהן נהגה בעניין זה כראות עיניה. המועצה האזורית מטה אשר לא קבעה כללים לסיווג; העיריות אשקלון, באר שבע ועכו קבעו נהלים אך לא קבעו תבחינים לסיווג; ובין התבחינים והכללים שנקבעו בנוהלי העיריות ירושלים, חיפה ועפולה הייתה שונות רבה.

העיריות אשקלון, חיפה, עכו ועפולה והמועצה האזורית מטה אשר לא עקבו באופן סדור ושוטף אחר נכסים שסווגו כלא ראויים לשימוש בתחומיהן ולא עדכנו את מאגר הנתונים שלהן. לרשויות אלה נגרם הפסד הכנסות בשל מתן פטור מארנונה לנכסים שלא היו זכאים לכך.

### אי-ניהול מאגר נתונים מלא ומעודכן

לעיריות אשקלון, עכו ועפולה ולמועצה האזורית מטה אשר לא היה קובץ הכולל את כל הנכסים בתחומיהן שקיבלו פטור מתשלום ארנונה כלא ראויים לשימוש, כנדרש לצורך מעקב אחר הנכסים וחיובם בארנונה במידת הצורך.

### אי-גביית ארנונה על נכסים עזובים

המועצה האזורית מטה אשר לא פעלה לאיתור בעליהם של נכסים עזובים בתחומה ולא חייבה אותם בארנונה. היא גם לא פנתה לאפוטרופוס הכללי כדי ליידע אותו על הנכסים העזובים או הנראים כעזובים בתחומה כפי שנקבע בסעיף 5(א) לחוק האפוטרופוס הכללי, התשל"ח-1978.

### אי-גביית ארנונה עבור מקומות תפילה שאינם בשימוש

עיריית חיפה לא פיקחה על מקומות התפילה בתחומה, לא עקבה אחר מצבם ולא חייבה בארנונה נכסים ששימשו בעבר מקומות תפילה, גם לאחר שפסקו לשמש ככאלה והפכו ללא ראויים לשימוש.

### מתן פטור מארנונה שלא כדין לנכס מסחרי בבעלות חברה של נבחר ציבור בעפולה

חברה שאחד מבעליה ומנהל בכיר בה הוא מר ראובן יוקלה, חבר מועצת העיר עפולה וחבר בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה עפולה (להלן - החברה), בנתה במתחם מסחרי בעפולה מבנה ללא היתר ובו משרדים וכיתות לימוד. בניגוד לתנאי ההיתר שניתן לה, שלפיהם חלק מהקומה השנייה יישאר במצב מעטפת בלבד ויוגדר כ"חלל אטום", החברה עשתה שימוש מסחרי בחלל זה. הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה עפולה השתתתה באכיפת דיני התכנון והבנייה כנגד החברה בגין הבנייה שנעשתה שלא כדין.

עיריית עפולה לא חייבה עד למועד סיום הביקורת את החברה בתשלום ארנונה על החלל האטום לאחר שסיווגה אותו כנכס שאינו ראוי לשימוש, אף שידעה כי נעשה בו שימוש.

## טיפול בנכסים שאינם בשימוש הגורמים למפגע סביבתי, תברואתי ובטיחותי

עיריית אשקלון, באר שבע, חיפה, ירושלים ועפולה והמועצה האזורית מטה אשר לא טיפלו בנכסים שאינם ראויים לשימוש אשר הפכו למסוכנים ולמפגע סביבתי, תברואתי ובטיחותי, אף שידעו על קיומם של הנכסים ועל הסיכון הטמון בהם.

בעיריית אשקלון, באר שבע, חיפה, ירושלים, ועפולה ובמועצה האזורית מטה אשר לא הועבר מידע על נכסים שאינם בשימוש שהפכו למפגעים סביבתיים, בין המחלקה העוסקת בגביית ארנונה ובין מחלקות ההנדסה ואיכות הסביבה והאגפים לשיפור פני העיר.

עיריית אשקלון, ירושלים ועפולה והוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה אשקלון, ירושלים ועפולה לא פעלו בכל האמצעים העומדים לרשותן, לרבות הריסה, כדי לטפל במבנים שבנייתם לא הסתיימה ושנמצאים, לעתים שנים רבות, במצב של שלד בניין, דבר שהופך אותם לסכנה בטיחותית ולמפגע סביבתי.

## ההמלצות העיקריות

על הרשויות המקומיות שנבדקו לקבוע מדיניות ובהתאם לה נהלים שיאפשרו לנצל את הנכסים שבחזקתן באופן יעיל ומועיל לרווחת הציבור.

על הרשויות המקומיות שנבדקו להגביר את האכיפה על בעלי נכסים שאינם ראויים לשימוש, היוצרים מפגע סביבתי והופכים ברבות הימים למבנים מסוכנים. עליהן לבחון ולהסדיר את מערך גביית הארנונה שלהן כדי להטיל על נכסים אלה



ממצאי הביקורת  
הצביעו על ליקויים  
רבים בטיפול  
הרשויות המקומיות  
שנבדקו בנכסים  
שאינם בשימוש  
בתחומיהן, חלקם  
חמורים עד כדי  
פגיעה בשלטון  
החוק ובאמון הציבור

ארנונה כדין ולהגשים בכך את כוונת המחוקק, זאת כתמריץ להשמשת נכסים אלה, כחלק מההתמודדות הלאומית עם מצוקת הדיור ויוקר הדיור בישראל.

על הרשויות המקומיות שנבדקו להסדיר את העברת המידע על נכסים בתחומיהן שאינם בשימוש ושהפכו למפגעים סביבתיים, מהמחלקה העוסקת בגביית ארנונה למחלקות ההנדסה, איכות הסביבה, הפיקוח ושיפור פני העיר, ולטפל באופן כוללני במפגעים שיצרו נכסים אלה בתחומיהן.

על משרד הפנים כמאסדר השלטון המקומי ליזום בדיקה מקיפה של יישום תיקון סעיף 330 לפקודת העיריות ושל פעולות הרשויות המקומיות למתן פטור מארנונה לנכסים שאינם ראויים לשימוש, ולבחון את יישומו של תיקון מקביל בחקיקה הנוגעת למועצות המקומיות והאזוריות.

על משרד הפנים, המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין במשרד המשפטים ועיריית עפולה לבחון את הליקויים החמורים שעלו בדוח זה בנוגע לנכס של חבר מועצת העיר עפולה וחבר הוועדה לתכנון ולבנייה שלה, שדיווח כי נכס אינו בשימוש, אף שיש ראיות לכך שנעשה בו שימוש לפרקים בשנים 2012-2015.

## סיכום

נכסים שאינם בשימוש הופכים פעמים רבות למפגע סביבתי, תברואתי, בטיחותי וחברתי חמור. נכסים אלה הם נטל כלכלי על הרשויות המקומיות, והם פוגעים בהתפתחות המרחב העירוני ובניצול היעיל של משאב הקרקע, המצוי בחוסר. ממצאי הביקורת הצביעו על ליקויים רבים בטיפול הרשויות המקומיות שנבדקו בנכסים שאינם בשימוש בתחומיהן, חלקם חמורים עד כדי פגיעה בשלטון החוק ובאמון הציבור.

התגלו ליקויים באופן שבו רשויות מקומיות מעניקות פטור מארנונה לנכסים שאינם ראויים לשימוש בתחומיהן, וליקויים בסיווגם ובמעקב אחריהם. בחלק מהרשויות המקומיות שנבדקו נפגעה גביית מסי הארנונה עבור נכסים שאינם ראויים לשימוש. כמו כן, התגלו ליקויים בטיפול הרשויות המקומיות במפגעים סביבתיים שנוצרו בסביבת מבנים שאינם ראויים לשימוש בתחומיהן, לרבות ליקויים בטיפול במבנים שבנייתם טרם הושלמה והם נמצאים במצב של שלד בניין שנים רבות. על משרד הפנים להפיק את הלקחים הנדרשים מהליקויים שעלו בדוח זה, ובכלל זה בכל הנוגע ליישום התיקון לסעיף 330 לפקודת העיריות.

פעולה משותפת של כלל הגורמים ברשות המקומית לטיפול בנכסים שאינם בשימוש בתחומה, יש בה כדי להקטין את התופעה ולצמצם את פרק הזמן שבו יעמדו הנכסים ללא שימוש. יתרה מכך, ניתן לראות בנכסים שאינם בשימוש גם הזדמנות להתחדשות עירונית. על ידי קביעת מדיניות והכנת תכניות מעשיות וכוללניות לאורה, הרשויות המקומיות יכולות להשתמש בנכסים אלה כמנוף להחייאה, לפיתוח ולהתחדשות של אזורים שננטשו ולהתאמתם לחזון ההתפתחות שלהן.

## מבוא

נכסים שאינם  
בשימוש פוגעים  
בהתפתחות העירונית,  
בערך הנכסים  
בסביבתם והם  
בבחינת בזבז של  
משאב הקרקע, שמצוי  
בחוסר, ואי ניצולו  
בהתאם לייעודו

רשות מקומית משמשת נאמן הציבור בכל פעולותיה. פקודת העיריות מגדירה את החובות והסמכויות של העירייה, ומסמיכה אותה לעשות כל פעולה שעירייה מצווה לעשותה על פי פקודת העיריות או על פי כל דין אחר<sup>7</sup>. בפקודה נקבע כי על העירייה "לעשות בדרך כלל, כל מעשה הדרוש לשם שמירה על תחום העיריה, בריאות הציבור והבטחון בו..."; אי לכך עליה לנקוט בין היתר פעולות לשמירה על המקרקעין. סמכויותיהן הכלליות של מועצה מקומית ומועצה אזורית הן לפעול בכל עניין הנוגע לציבור בתחום השיפוט שלהן, בדומה לעירייה. משרד הפנים הוא המאסדר של השלטון המקומי, ולפיכך הוא נושא באחריות לגיבוש מדיניות כוללת לאסדרת השלטון המקומי, להכוונתו ולפיקוח על תפקודו התקין.

בתחומיהן של רשויות מקומיות רבות מצויים נכסים שאינם בשימוש, חלקם בבעלות הרשות המקומית וחלקם בבעלות גורמים ציבוריים<sup>8</sup> או גורמים פרטיים. מבנים אלו שימשו בעברם כמבני מגורים, מבני מסחר ומבני תעשייה. חלקם אינם בשימוש במשך זמן רב ועומדים נטושים ומוזנחים. כמו כן, בתחומי הרשויות המקומיות נמצאים מבנים שבנייתם טרם הסתיימה, ושנים רבות הם עומדים במצב של שלד בניין.

לנכס שאינו בשימוש השפעה שלילית על המרקם העירוני ועל המרחב סביבו. נכסים שאינם בשימוש, ובפרט אלו הנמצאים באזורי הביקוש במרכזי הערים, פוגעים בהתפתחות העירונית, בערך הנכסים בסביבתם והם בבחינת בזבז של משאב הקרקע, שמצוי בחוסר, ואי ניצולו בהתאם לייעודו (מגורים, מסחר ותעשייה). נכסים שאינם בשימוש במשך זמן רב הם לרוב מפגע סביבתי, תברואתי, בטיחותי וחברתי חמור. בשל תנאי העזובה סביבם הם נהפכים לעתים לאתרי השלכת אשפה, ובאזורים מתפתחת צמיחה לא מבוקרת של עשבים, שהם כרוני נוח להתפתחות מזיקים, זוחלים מסוכנים ומכרסמים נושאי מחלות. יש מבנים שבהיעדר תחזוקה שוטפת הופכים בחלוף השנים לסכנה מוחשית לסביבתם, כי יש אפשרות שיתמוטטו או שתפרוץ בהם שריפה (עקב זוהמה וצמיחה לא מטופלת). יש מבנים שעשויים מחומרים המסוכנים לבריאות הציבור, כגון אסבסט. פעמים רבות מושכים מבנים כאלה פעילות עבריינית, כמו זנות וסחר בסמים.

עם זאת ניתן לראות במבנים שאינם בשימוש גם הזדמנות להתחדשות עירונית. פעולה נחושה של רשויות להעברת נכסים נטושים לשליטתן, יש בה כדי להקטין את פרק הזמן שבו יעמדו המבנים נטושים<sup>9</sup>. רשויות מקומיות יכולות להיעזר בקביעת מדיניות ולהתבסס עליה כדי להכין תכניות מעשיות וכוללניות להשמשת מבנים כאלה כמנוף להחייאה, לפיתוח ולהתחדשות של אזורים שננטשו, הן מסיבות כלכליות (אזורי מלאכה ומסחר) והן מסיבות דמוגרפיות (הזדקנות האוכלוסייה), ולהתאימם לחזון ההתפתחות של הרשות.

7 סעיף 233 לפקודת העיריות. הוראות דומות נקבעו בצו המועצות המקומיות (א) התשי"א-1950 (סעיף 146) ובצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (סעיף 63).

8 לדוגמה, מבנים שבחזקת משרדי ממשלה, חברות ממשלתיות והאפטרופוס הכללי.

9 ראו:

Alan Mallach, Mayor's Resource Guide on Vacant and Abandoned Properties", United States Conference of Mayors . [www.thecyberhood.net/documents/projects/mayors.pdf](http://www.thecyberhood.net/documents/projects/mayors.pdf)



תופעת המבנים הנטושים אינה ייחודית לישראל, ובמדינות רבות מתמודדות הרשויות המקומיות בדרכים שונות עמה: הן פועלות למניעת הפיכת מבנים ל"מבנים שאינם בשימוש", ואם הפכו לכאלה - הן פועלות להשמישם. אחת הדרכים להתמודדות עם התופעה בעולם<sup>10</sup> היא חקיקה המקיימת את הכלל "Use it or lose it", ולפיו אם בעלים של מבנה אינו משתמש בו ונטש אותו, אזי הרשות המקומית מוסמכת לבצע פעולות במבנה, לרבות שיפוצו והחזרתו לשימוש תוך חיוב הבעלים בעלויות. לעתים היא אף מוסמכת למכור את הנכס או להורסו<sup>11</sup>.

לרשויות המקומיות יש זכויות קנייניות על מקרקעין<sup>12</sup> המצויים בתחומי השיפוט שלהן ומיועדים לאפשר להן למלא את תפקידיהן בהתאם לחובותיהן ולסמכויותיהן. מבנים שבחזקתן והטיפול בהשמתם הם חלק בלתי נפרד מחובתן כמחזיקות בנכסים<sup>13</sup> בנאמנות. על הרשויות המקומיות לשמור על המקרקעין שבחזקתן ולהשתמש בהם בצורה מיטבית, לפעול לתחזוקתם השוטפת, לשפצם ולשקמם, ובמידת הצורך אף למוכרם - כל זאת לרווחת הציבור ותועלתו. מכוח פקודת העיריות, צווי המועצות וחוקי עזר שהתקינו, יש לרשויות המקומיות סמכויות וחובות בנוגע למבנים שבתחומיהן, לרבות נכסים שאינם בשימוש, בבעלות ציבורית או פרטית, וזאת בין היתר לצורך שמירה על בריאות הציבור וביטחונם ועל חזות פני העיר. בין היתר בסמכותן להרוס מבנים המסוכנים לסיביבתם.

הארנונה היא המקור העיקרי להכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות. גובה הארנונה שהן מטילות על המחזיקים בנכסים בתחומיהן נקבע לפי ייעוד השימוש בנכסים, שטחם ומקומם, ובאמצעותה ממנות הרשויות המקומיות גם את השירותים המוניציפליים שהן מספקות. בסעיף 330 לפקודה ובסעיפים המקבילים בצווי המועצות נקבעו כללים להטלת ארנונה על נכס שאינו ראוי לשימוש, לרבות מתן פטור מתשלום ארנונה.

10 למשל בעיר בולטימור שבארצות הברית.

11 ראו:

Vacant and Abandoned Properties: Turning Liabilities into Assets. <https://www.huduser.gov/portal/periodicals/em/winter14/highlight1.html>; Yvonne Wenger, The Baltimore sun, City to take earlier, more aggressive approach to abandoned houses. <http://www.baltimoresun.com/news/maryland/baltimore-city/bs-md-ci-vacants-20150121-story.html>

12 בחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, הוגדרו "מקרקעין" - "קרקע, כל הבנוי והנטוע עליה וכל דבר אחר המחובר אליה חיבור של קבע, זולת מחוברים הניתנים להפרדה".

13 חוק הרשויות המקומיות (הקניית רכוש ציבורי), התש"ח-1958, מגדיר "נכסים" - "מקרקעין ומטלטלין, לרבות זכות מוחזקת או ראויה וטובת הנאה בהם וכן חובות והתחייבויות שנצרו בקשר אתם".

## פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2015 עד מרץ 2016 בדק משרד מבקר המדינה את טיפולן של רשויות מקומיות במבנים שאינם בשימוש הנמצאים בתחומיהן. הבדיקה נעשתה בשבע רשויות מקומיות: בעיריות אשקלון, באר שבע, חיפה, ירושלים, עכו ועפולה ובמועצה האזורית מטה אשר. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים, במשרד האוצר - מינהל הדיור הממשלתי ובמשרד הכלכלה - היחידה לאכיפה, ברשות מקרקעי ישראל, בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה אשקלון, ירושלים ועפולה ובחברה הכלכלית לפיתוח עפולה בע"מ.

## ניהול מבנים שבחזקת הרשות המקומית

המקרקעין שבחזקת הרשות המקומית שווים רב והם חלק הארי בנכסיה. על הרשות המקומית לשמור ולפקח על אותם הנכסים, בין היתר כדי להבטיח שימוש מיטבי בהם, בהתאם לתפקידיה, למדיניותה ולהעדפותיה. ניהול יעיל של הנכסים ברשות המקומית מאפשר לה, בין היתר, פיקוח על כל הנכסים שבחזקתה, ובפרט על נכסים שבחזקתה ואינם בשימוש, ומסייע לה בתכנון ארוך טווח של השימוש בנכסים. רשות המודעת לכלל הנכסים שבבעלותה, לרבות מיקומם, גודלם, מצבם הפיזי, היקף השימוש בהם וזהות המשתמשים, יכולה לקבל החלטות מושכלות ביחס לניצולם ולשימוש בהם. לדוגמה, בתכנון נכון יכולה הרשות לצפות מראש התפנות של נכס מכורח המציאות (למשל בתי ספר וגנים בשכונות שיש בהן ירידה במספר הילדים), ולתכנן מראש שימוש בו כשיתפנה, בהתאם למדיניותה ולאינטרסים ארוכי הטווח שלה. ניהול הנכסים גם יסייע לשימוש מושכל בהם, לרבות חיסכון במשאבים, למשל על ידי הימנעות משכירת נכסים שלא לצורך, וימנע מצב שבו יהיו נכסי רשות שיעמדו ללא שימוש.

## ניהול ספר נכסים

תקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), התשכ"ז-1967 (להלן - תקנות ניהול מקרקעין), קובעות כי כל רשות מקומית תנהל פנקס מיוחד שבו תרשום את זכויותיה במקרקעין (להלן - ספר נכסים). ספר הנכסים יהיה מורכב משני חלקים: כרטיסי נכסי דלא-ניידי וספר נכסי דלא-ניידי<sup>14</sup>. מועצת הרשות המקומית תסמיק אחד מעובדיה להיות רשם נכסים, ותפקידו יהיה לנהל ולשמור את ספר הנכסים שלה בהתאם לתקנות. רשם הנכסים ירשום בספר הנכסים של הרשות כל זכות על מקרקעין לטובתה וכן כל זכות על מקרקעין של הרשות לטובת אדם זולתה, תוך חודש ימים מיום שנצרה.

בביקורת נמצאו ליקויים בניהול ספר הנכסים בחלק מהרשויות המקומיות שנבדקו. להלן הפרטים:

1. **עיריית עפולה:** הבדיקה העלתה כי העירייה לא הסמיכה רשם נכסים במשך כמה שנים. רק ביולי 2015 הסמיכה העירייה רשם נכסים כנדרש. עוד עלה כי עד מועד סיום הביקורת במרץ 2016 (להלן - מועד סיום הביקורת) לקו בחסר הן המידע שהיה ברשות רשם הנכסים והן הפעולות שנקט לניהול ספר הנכסים. עוד העלתה הבדיקה כי במועד סיום הביקורת לא היה בידי העירייה מידע כולל ומעודכן על הנכסים שבחזקתה, וכי בסקר הנכסים האחרון שעשתה העירייה בשנת 2010 לא נכללו אזורים אחדים בעיר, לרבות שכונת עפולה הצעירה ואזור גבעת המורה.

14 הספר יכלול בין היתר פרטים על שטח החלקה, הזכות עליה, מקור הזכות וביקורת שבוצעו בנכס.

עיריית עפולה והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה עפולה מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 (להלן - תשובת עיריית עפולה) כי עד יולי 2015 טיפלה החברה הכלכלית בנכסים המניבים של העירייה, ובשאר הנכסים טיפלו גופי העירייה לפי תחומי אחריותם (למשל, בבתי ספר טיפלה מחלקת החינוך).

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית עפולה על שספר הנכסים שלה אינו מנוהל כנדרש בחקיקה, ועל שבמשך תקופה ארוכה לא הסמיכה אחד מעובדיה לניהול הספר כנדרש. בעקבות זאת לא היה בעירייה גורם אחראי לניהול ספר הנכסים, והדבר פגע ביכולתה לנהל ולנצל באופן יעיל ומועיל את הנכסים שבחזקתה, לרבות אלו שאינם בשימוש.

עיריית עפולה מסרה בתשובתה כי בכוונתה לתגבר את כוח האדם שלה לצורך עדכון סקר הנכסים שלה והשלמתו בשכונות עפולה עלית וגבעת המורה.

2. **המועצה האזורית מטה אשר:** נמצא כי המועצה מינתה כרשם נכסים עובד של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חבל אשר, ולא עובד המועצה כמתחייב. עוד נמצא כי בעקבות הביקורת בסוף דצמבר 2015 הסמיכה המועצה רשמת נכסים, אולם גם היא אינה עובדת המועצה כנדרש. הבדיקה העלתה גם כי המועצה לא ניהלה ספר נכסים בהתאם לתקנות ניהול מקרקעין, ולא רשמה בספר הנכסים את כל הנכסים שבחזקתה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית מטה אשר על שלא ניהלה את ספר הנכסים שלה כנדרש בחקיקה. בכך נפגעו יכולתה לקבל החלטות מושכלות ביחס לשימוש בנכסים המסורים בידיה ואפשרותה לוודא כי כולם בשימוש, והוגבלה יכולתה לעקוב אחריהם ולפקח עליהם.

המועצה האזורית מטה אשר מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 (להלן - תשובת המועצה): "כלל תיקי הנכסים של המועצה... עוברים ארגון ושדרוג". עוד מסרה כי רשמת הנכסים שמונתה אינה עובדת המועצה אך מכירה היטב את נכסי המועצה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית מטה אשר כי הסמכה של רשמת נכסים שאינה עובדת המועצה היא בניגוד לדין, וכי עליה להסמיך לרשם נכסים את אחד מעובדיה, כנדרש בחקיקה.

3. **עיריית ירושלים:** הבדיקה העלתה כי ספר הנכסים של העירייה אינו מעודכן. יצוין כי בשנת העבודה 2010-2011 כתבה מבקרת עיריית ירושלים דוח בנושא ניהול נכסי העירייה, ובו העלתה בין היתר ליקויים בניהול הנכסים וברישומם.

מנהלת אגף הנכסים של העירייה, אשר מונתה לתפקיד בספטמבר 2015, מסרה בינואר 2016 לצוות הביקורת כי בספר הנכסים של העירייה חסר מידע,

וכי אגף הנכסים נמצא בשלבי הקמה, התארגנות מחדש וגיבוש נהלים פנימיים לעבודתו.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית ירושלים על שלא ניהלה את ספר הנכסים שלה כנדרש בחקיקה ולא הסדירה את נושא הניהול והרישום של הנכסים, לרבות הנכסים שאינם בשימוש, אף שמבקרת העירייה כבר העירה לה על כך בשנת 2011. משכך אין העירייה יכולה לדעת בוודאות שאין בחזקתה נכסים שאינם בשימוש.

עיריית ירושלים והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 (להלן - תשובת עיריית ירושלים) כי העירייה פועלת לעדכון ספר הנכסים העירוני, בין היתר באמצעות חברות חיצוניות, וכבר פרסמה מכרז בנושא זה.

## ניהול המבנים שאינם בשימוש

כאמור, הרשות המקומית משמשת כנאמן הציבור ואחראית לנכסים המופקדים בידיה, ובמסגרת ניהולם מתפקדה לוודא כי משתמשים בהם באופן חסכוני, יעיל ומועיל (אפקטיבי). תנאי בסיסי לשימוש נכון, יעיל ומועיל במשאבים הוא קביעת מדיניות להקצאתם. בקביעת מדיניות כשלעצמה אין די להבטיח שהיא תיושם, אך משנקבעה מדיניות נכונה, ניתן לגזור ממנה תכנית פעולה ונהלים שיאפשרו לקדמה. ניהול יעיל ומועיל של הנכסים מחייב מעקב רציף אחר השימוש בהם, כדי לזהות מבנים שמתייתר הצורך בהם ויש חשש שיצאו משימוש. אם בחזקת הרשות המקומית מבנים שאינם בשימוש, עליה להדק את הפיקוח עליהם, למנוע הידרדרות במצבם הפיזי והפיכתם למפגעים סביבתיים, ולפעול בחיטות כדי למצוא להם שימוש אחר.

## ניהול מבנים שאינם בשימוש בבאר שבע

הבדיקה העלתה כי עיריית באר שבע השמישה מבנים בחזקתה שלא היו בשימוש או שהשימוש בהם בהתאם ליעודם המקורי עמד להסתיים. לדוגמה, הסבת מבנה בית ספר שהתפנה למשרדי מחלקת הגבייה של העירייה, וקבלת חזקה מרשות מקרקעי ישראל על מבנים בעיר העתיקה לשם שיפוצם והקצאתם למטרות חברתיות<sup>15</sup> לרווחת תושבי העיר.

15 למשל סדנת אמנות לשימור מורשת יהדות אתיופיה, גלריה לאמנות וכיתות אמן (עם אפשרות להקצאת חלק למגורי אמנים) והקמת בית מחול ומוזיקה.

בדיקה מדגמית של  
נכסים נוספים  
שבחזקת עיריית חיפה  
ואינם בשימוש  
העלתה כי העירייה  
לא הכינה תכנית  
להשמתם או  
לניצולם, אף שחלקם  
אינם בשימוש שנים  
רבות

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולותיה של עיריית באר שבע להשמתם של נכסים שהסתיים השימוש בהם, לרווחת תושביה. פעולות אלה הן דוגמה טובה לניצול יעיל ומועיל של המשאב הציבורי.

## ניהול מבנים שאינם בשימוש בחיפה

מהנתונים שמסרה עיריית חיפה עולה כי במועד הביקורת היו בחזקתה 94 נכסים פנויים ברחבי העיר, מהם 53 נכסים מסחריים ו-41 נכסים למגורים. נמצא כי העירייה השמישה במסגרת פיתוח העיר התחתית חלק מהמבנים שבחזקתה באותו האזור, דבר שמשרד מבקר המדינה רואה בחיוב. עם זאת, בדיקה מדגמית של נכסים נוספים שבחזקת העירייה ואינם בשימוש העלתה כי העירייה לא הכינה תכנית להשמתם או לניצולם, אף שחלקם אינם בשימוש שנים רבות.

לדוגמה, עלה כי בחזקת העירייה מבנה ששטחו הכולל כ-850 מ"ר (להלן - בית האבן), שהיא חכרה ב-1997 בחכירה לדורות ל-49 שנים, ובחווה החכירה נקבע כי ישמש לסדנאות אמנים וכמוזיאון. נמצא כי שנים רבות נותר בית האבן ללא שימוש. מעיון בתיק המבנה שבמחלקת הנכסים עלה כי במשך כ-20 השנים שבהם הנכס בחזקת עיריית חיפה, היא לא הכינה תכנית לטיפול בו ולניצולו לרווחת תושביה, ובפועל זה עשרות שנים ונכון למועד סיום הביקורת, המבנה נטוש, רעוע ומסוכן (ראו תמונה 1).

### תמונה 1: בית האבן בחיפה



צולם על ידי מחלקת מבנים מסוכנים של עיריית חיפה ביוני 2016.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 (להלן - תשובת עיריית חיפה) כי ממועד תחילת הביקורת אוכלסו חמישה מ-41 הנכסים הפנויים שאינם מסחריים, והיא פרסמה זה מכבר מכרזים פומביים להשכרת חלק מהנכסים המסחריים. עוד מסרה העירייה כי היא פועלת לאכלוס הנכסים שהוזכרו ולניצול בית האבן לרווחת תושביה, ונמצאת במשא ומתן על שינוי השימוש שנקבע בהסכם.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית חיפה כי היא מחזיקה ברשותה זמן רב, ללא שימוש, נכסים אשר חלקם רעועים ומסוכנים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי עליה לפעול בהקדם להשמשת המבנים ולניצולם לרווחת תושביה.



לדעת משרד מבקר המדינה, הכרחי שרשויות מקומיות ינהלו את רישומם של נכסיהן, יקיימו מעקב אחריהם ויקבעו מדיניות ונהלים לטיפול במבנים שבחזקתן, ובפרט אלה שאינם בשימוש או שעומדים להפוך לכאלה; זאת כדי להגשים את חובת הרשויות לפעול לניצול יעיל ומועיל של מבנים שבחזקתן לרווחת הציבור, ולמנוע מצב שבו נכסיהן יעמדו ללא שימוש.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים כמאסדר השלטון המקומי להנחות את הרשויות המקומיות לפעול לאלתר לאיתור נכסים בחזקתן שאינם בשימוש, ולפעול לניצולם.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 (להלן - תשובת משרד הפנים) כי "תיבחן האפשרות להוציא תזכורת לרשויות בנושא".

## הטלת ארנונה על נכסים שאינם ראויים לשימוש

ככל גוף סטטוטורי, הרשות המקומית מנוהלת באמצעות תקציב לביצוע מטלותיה וסמכויותיה. המקור העיקרי להכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות היא הארנונה שהן מטילות על המחזיקים בנכסים בתחומיהן. גובה הארנונה נקבע לפי ייעוד השימוש בנכסים, שטחם ומקומם. בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, נקבע: "מועצה תטיל בכל שנת כספים ארנונה כללית, על הנכסים שבתחומה שאינם אדמת בנין; הארנונה תחושב לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, לשימושו ולמקומו, ותשולם בידי המחזיק בנכס". בפקודת העיריות ובצווי המועצות נקבעו כללים לגבי מתן פטור מתשלום ארנונה על נכס שאינו ראוי לשימוש.

### תיקון פקודת העיריות לגבי הפטור מארנונה על נכס שאינו ראוי לשימוש

סעיף 162 לצו המועצות המקומיות (א) התשי"א-1950, וסעיף 74 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, קובעים: "בנין שחלות עליו ארנונות לפי צו זה והוא נהרס או ניזוק במידה שאינו ראוי לשימוש, ואין משתמשים בו, ונמסרה למועצה הודעה בכתב על כך, לא יהיו הבעל והמחזיק אחראים לתשלום כל שיעור משיעורי הארנונות על הבנין שפרעונו חל אחרי מסירת ההודעה". עד ינואר 2013 קבע סעיף 330 לפקודת העיריות הוראות דומות, שמשמעותן פטור מתשלומי ארנונה ללא הגבלת זמן למבנה שנהרס או ניזוק ולכן אין משתמשים בו.

בינואר 2013 נכנס לתוקפו תיקון לסעיף 330 לפקודת העיריות<sup>16</sup> (להלן - התיקון לפקודה או התיקון) ונקבע בו כדלקמן:

"נהרס בנין שמשלתמת עליו ארנונה לפי הוראות הפקודה, או שניזק במידה שאי אפשר לשבת בו, ואין יושבים בו, ימסור מחזיק הבניין לעירייה הודעה על כך בכתב, ויחולו הוראות אלה, כל עוד הבניין במצב של נכס הרוס או ניזוק - (1) עם מסירת ההודעה לא יהיה חייב בשיעורי ארנונה נוספים בשלוש השנים שממועד מסירת ההודעה (להלן - תקופת הפטור הראשונה); (2) חלפה תקופת הפטור הראשונה יהיה חייב בארנונה לגבי אותו בניין בחמש השנים שמתום אותה תקופה, בסכום המזערי בהתאם להוראות לפי סעיפים 8 ו-9 לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, הקבוע לסוג הנכס המתאים לבניין על פי השימוש האחרון שנעשה בבניין (בסעיף זה - תקופת התשלום); (3) חלפה תקופת התשלום והבניין נותר במצב של נכס הרוס או ניזוק כאמור ימסור מחזיק הבניין

16 חוק לתיקון פקודת העיריות (מ' 131), התשע"ב-2012. תיקון חקיקה מ-2012.8.2.





כוונת המחוקק הייתה לקצר את תקופת הפטור מארנונה כדי ליצור תמריץ להשמת מבנים אלו, כחלק מההתמודדות עם מצוקת הדיור, וכדי למנוע הפיכתם למטרד וסכנה לציבור

לעירייה הודעה בכתב על כך ולא יהיה חייב בשיעורי ארנונה נוספים; (4) התקופות כאמור בפסקאות (1) ו-(2) ייספרו בין ברציפות ובין במצטבר".

בסיפא של החוק לתיקון פקודת העיריות נקבעו הוראות מעבר לקראת כניסתו לתוקף. נקבע כי תקופת הפטור ומועד החיוב בארנונה שלאחריו ייגזרו מהמועד שבו קיבל הנכס פטור מתשלום ארנונה: נכסים שב-1.1.13 חלפו יותר מ-12 שנים מהמועד שבו הוענק להם הפטור, יקבלו פטור לשנתיים, ולכן יש לחייבם בארנונה מ-1.1.15. נכסים שב-1.1.13 היו פטורים מתשלום ארנונה פחות מ-12 שנים, יש לחייבם בארנונה מ-1.1.16.

מהאמור לעיל עולה כי מינואר 2013 הגבילה פקודת העיריות את תקופת הפטור מארנונה לגבי נכס שאינו ראוי לשימוש. עם זאת, גם לאחר התיקון, בחלוף שמונה שנים יכול הנכס להיות פטור מארנונה ללא הגבלת זמן.

בדיונים שהתקיימו בוועדת הכספים של הכנסת השמונה עשרה לקראת אישור הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית, הציגו נציגי המשרדים הממשלתיים את המניעים לתיקון ואת עמדתם בנושא. בדיון שהתקיים ביולי 2012 צוין בין היתר: "המטרה של הממשלה בחוק הזה היא שיהיו יחידות דיור נוספות ולא שהנכס יעמוד הרוס ובלתי שמיש. לא רק למגורים, גם מסחר ודברים דומים"<sup>17</sup>; "גם באזורי הביקוש במרכז וגם בפריפריה, ליכולת לקבל פטור עקב מצב הנכס יש השפעה שלילית על המוטיבציה של בעל הנכס לשפצו ולהפוך אותו לנכס ראוי למגורים"<sup>18</sup>; "לא ייתכן... שיעמדו אלפי יחידות, בין אם זה יחידות מגורים ובין אם זה בניינים מסחריים... הם גם תופסים מקום, הם גם מפגע תברואתי, הם גם מקום שמשמש היום אכסניה לפשיעה... וזה גם מכער את העיר. הרשות מפסידה מזה כמה פעמים... הרחוב שבו נמצא הנכס הזה הוא לא רחוב שמפסיק לקבל שירותים מהרשות - והיא גם נפגעת פגיעה קשה בגלל מבחן ההכנסה שלו"<sup>19</sup>. נושא הענקת הפטור מארנונה לנכסים שאינם ראויים לשימוש עלה גם בכנסת העשרים, והוגשה הצעת חוק בנושא<sup>20</sup>. בדברי ההסבר להצעה נקבע כי מטרתה "לקצר את תקופת הפטור מתשלום ארנונה הניתן למבנים נטושים, וכך לסייע ולהגדיל את היצע הדירות בשוק".

מהאמור עולה אפוא כי כוונת המחוקק הייתה לקצר את תקופת הפטור מארנונה כדי ליצור תמריץ להשמת מבנים אלו, כחלק מההתמודדות עם מצוקת הדיור, וכדי למנוע הפיכתם למטרד וסכנה לציבור.

17 יו"ר ועדת הכספים ח"כ משה גפני.

18 נציג משרד האוצר שהשתתף בדיון.

19 נציג מרכז השלטון המקומי שהשתתף בדיון.

20 הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (קיצור תקופת הפטור מתשלום ארנונה לבניין שנהרס או נזוק וקביעת סכום מרבי לתשלום), התשע"ה-2015.

## אי-החלת התיקון לפקודת העיריות על מועצות מקומיות ואזוריות

התיקון לסעיף 330 לפקודה, שנועד להגביל משמעותית את הפטור מתשלום ארנונה על מבנים שאינם ראויים לשימוש, לא הוחל על המועצות המקומיות ועל המועצות האזוריות. לפיכך יש פער משמעותי בין ההוראות החלות על בעלי מבנים שאינם ראויים לשימוש בתחומי עיריות לבין אלו החלות על בעלי מבנים כאלה במועצות מקומיות ואזוריות. התוצאה היא שמשנת 2015 נגרמים, בין היתר, הפסד הכנסות מארנונה שהייתה יכולה להיגבות על מבנים שאינם בשימוש ופגיעה בשוויון בין בעלי הנכסים. כמו כן הדבר מונע מחלק מהרשויות המקומיות כלי ליצירת תמריץ להשמשת המבנים.

נמצא כי אף שמשרד הפנים היה מודע לכך שהתיקון אינו חל על מועצות אזוריות ומקומיות, הוא לא פעל להחלתו עליהן כמתבקש<sup>21</sup>.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים, המאסדר של השלטון המקומי, כי היה מקום לבחון את הצורך בהחלת התיקון לסעיף 330 לפקודה גם על המועצות המקומיות והאזוריות, על מנת לתמרץ גם בהן את השמשתם של מבנים שאינם ראויים לשימוש.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי יש להחיל את תיקון החקיקה לסעיף 330 גם על מועצות מקומיות ומועצות אזוריות והוחל בביצוע עבודה בנושא. עוד מסר כי הוא שותף לניסוח תיקון חקיקה חדש לסעיף 330 לפקודה בהלימה לצורך בפתרון מצוקת הדיור ובהפחתת יוקר המחיה.

עוד נמצא כי מועצות אזוריות ומקומיות פעלו בהתאם לתיקון ולהוראות שנקבעו בפקודת העיריות, והטילו ארנונה על מבנים שאינם ראויים לשימוש בתחומיהן, אף שהוראות הפקודה לא הוחלו עליהן. להלן דוגמאות:

1. **המועצה המקומית יבנאל:** נמצא כי המועצה חייבה בארנונה בשנת 2015 בעל נכס שאינו ראוי לשימוש בתחומה, בהתאם לתיקון לפקודה. עם קבלת החיוב פנה בעל הנכס לנציבות תלונות הציבור, ולאחר בירור התלונה חזרה בה המועצה מדרישת החיוב.

21 על פי סמכות שר הפנים מכוח מסעיפים 1 ו-2 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], שמכוחם הוא התקין את צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950; צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958; וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, רשאי שר הפנים לקבוע את סמכויותיהן וחובותיהן של המועצות. בית המשפט התייחס לסמכותו זו של שר הפנים בכל הקשור לעדכון הצווים האמורים, בקבעו כי "כל עוד לא יחליט שר הפנים אחרת, ישאר הפטור הקיים בצו המועצות האזוריות ללא שינוי". ראו עת"ם (מחוזי חי') 21737/12/15 רויאלה אחים בע"מ נ' המועצה האזורית מטה אשר (פורסם במאגר ממוחשב, 15.5.16).

חלק מהעיריות  
שנבדקו לא חייבו את  
הנכסים בארנונה  
כנדרש, דבר שעשוי  
היה לגרום להן הפסד  
הכנסות

2. **המועצה האזורית מטה אשר:** נמצא כי המועצה חייבה בארנונה נכסים שאינם ראויים לשימוש בהתאם לתיקון לפקודה. עוד עלה כי המועצה הודיעה למחזיקים בנכסים שאינם ראויים לשימוש על כוונתה לחייב בארנונה. למשל, באוקטובר 2015 הודיעה למחזיקים בנכס ביישוב בצת כי בהתאם לסעיף 330 לפקודת העיריות, יחויבו מינואר 2015 בתשלום ארנונה למשך חמש שנים.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית מטה אשר כי בכך שהוציאה הודעת חיוב לנישומים מכוח התיקון לסעיף 330 לפקודת העיריות, פעלה בניגוד לחוק.

המועצה האזורית מטה אשר מסרה בתשובתה כי מתנהל דיון בבית משפט בסוגיה זו והיא תפעל בהתאם לתוצאותיו<sup>22</sup>.

## אי-חיוב נכסים בארנונה לפי תיקון סעיף 330 לפקודה

כדי להטיל ארנונה במועדים שנקבעו בתיקון, היה על העיריות לבחון את מאגר הנתונים של הנכסים שקיבלו פטור כלא ראויים לשימוש ואת תקופות הפטור שניתנו להם ולחייב אותם בארנונה בהתאם. נמצא כי חלק מהעיריות שנבדקו לא חייבו את הנכסים בארנונה כנדרש, דבר שעשוי היה לגרום להן הפסד הכנסות בעטייה של אי-השבת הנכסים למאגר הנכסים המחויבים בארנונה. להלן הפרטים:

1. **עיריות אשקלון, באר שבע וחיפה:** נמצא כי העיריות לא חייבו בארנונה כמה נכסים בינואר 2015 כמתחייב. יצוין כי בעקבות הביקורת העיריות פעלו לחיוב הנכסים בארנונה, למפרע מינואר 2015.
2. **עיריית עכו:** נמצא כי העירייה לא חייבה בארנונה כמה נכסים - לא בינואר 2015 וגם לא בינואר 2016 כמתחייב; לדוגמה, נכס מסחרי על שפת הים ונכס מסחרי במרכז העיר.
3. **עיריית עפולה:** נמצא כי העירייה לא נערכה כראוי לתיקון, ומחלקת הגבייה לא חייבה בארנונה כמה נכסים, לא בינואר 2015 וגם לא בינואר 2016. לדוגמה, שני מבנים מסחריים במרכז העיר קיבלו פטור מארנונה שנים רבות כלא ראויים לשימוש, אך עד מועד סיום הביקורת לא חויבו בארנונה כנדרש.

22 יובהר כי תשובת המועצה ניתנה לפני שניתן פסק דין שבו קבע בית המשפט המחוזי בחיפה כי כל עוד לא השתנה צו המועצות האזוריות, אין המועצה רשאית לחייב נכסים שאינם ראויים לשימוש מכוח סעיף 330 לפקודת העיריות. משכך, חויבה המועצה בביטול החיוב שהטילה על נכסים אלה. ראו: עת"ם (מחוזי חי') 21737/12/15 **רוזיאלה אחים בע"מ נ' המועצה האזורית מטה אשר** (פורסם במאגר ממוחשב, 15.5.16).

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות אשקלון, באר שבע, חיפה, עכו ועפולה כי משקבע המחוקק שיש לחייב בתשלום ארנונה את הנכסים שאינם ראויים לשימוש, לאחר סיום תקופת הפטור הראשונה - היה עליהן לפעול במועד ולהטיל ארנונה על הנכסים, כמתחייב מהתיקון לפקודה.

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 (להלן - תשובת עיריית אשקלון) כי בשל שגגה לא החלה לחייב נכסים בתחילת שנת 2015 כנדרש בתיקון, אך במקביל לעבודת הביקורת "החלה כבר בביצוע בדיקות של אותם נכסים החוסים תחת מגבלת 12 השנים", ובמידת האפשר שלחה שומות רטרואקטיביות הכוללות חיוב מתחילת שנת 2015.

עיריית באר שבע מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 (להלן - תשובת עיריית באר שבע) כי עקב טעות לא חייבה ארבעה נכסים בתחומה שתוקף הפטור שניתן להם כאמור בתיקון לפקודה פג בינואר 2015, וכי בעקבות פניית משרד מבקר המדינה חייבה את הנכסים האמורים למפרע.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה כי בעטייה של "טעות מחשובית גרידא" אירעו שלושה מקרים בלבד שבהם נכסים לא חויבו בארנונה במועד. בעקבות הערת מבקר המדינה נבדקו כלל הנכסים שוב ונמצאו שני נכסים נוספים שלא חויבו בינואר 2015 כמתחייב. הטעות תוקנה, והוטלה ארנונה על כלל נכסים אלה בגין שנת 2015.

עיריית עכו מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 (להלן - תשובת עיריית עכו) כי חייבה את הנכסים בארנונה לשנת 2016. בתשובה נוספת מיוני 2016 מסרה העירייה כי בכוונתה להוציא חיוב גם לשנת 2015.

עיריית עפולה מסרה בתשובתה כי בעקבות הביקורת החלה בבדיקה חוזרת לנכסים שסווגו כלא ראויים לשימוש, וכי חייבה בדיעבד את המבנים המסחריים שצוינו, בהתאם להוראות החקיקה.

## החלפת מחזיק בנכס שאינו ראוי לשימוש

הבדיקה העלתה שונות באופן שבו יישמו העיריות שנבדקו את התיקון לפקודה בנוגע להטלת ארנונה על נכסים שאינם ראויים לשימוש בעת החלפת זהות המחזיק בהם. הפרשנות השונה לסעיף 330 לאחר התיקון משפיעה באופן ישיר על משך הפטור מתשלום ארנונה המוענק לנכס שאינו ראוי לשימוש.

למשל, בעקבות התיקון לפקודה חייבה עיריית ירושלים בארנונה ב-1.1.15 נכס מסחרי גדול בעיר לאחר שב-1.1.13 חלפו 12 שנה ממועד מתן הפטור לנכס, אף שזהות המחזיק בו השתנתה. מנגד, עיריית חיפה לא חייבה בארנונה בעקבות התיקון נכסים שהיו פטורים מתשלום למעלה מ-12 שנה רק משום שהוחלפה הבעלות עליהם. לדוגמה, נכס מגורים שאינו ראוי לשימוש קיבל פטור מארנונה משנת 1976, ובעליו התחלפו ב-2013 ושוב ב-2015; נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא גבתה העירייה ארנונה בגין הנכס, שבמשך כ-40 שנה לא היה ראוי לשימוש.

בתשובתה מסרה עיריית חיפה כי לדידה פרשנותה להוראות סעיף 330 לפקודה היא הפרשנות הנכונה, אך בכוונתה לפנות למשרד הפנים לקבלת הכרעתו בשאלה המשפטית, ולפעול בהתאם להנחייתו.

בתשובה שמסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה ביולי 2016 צוין כי היועץ המשפטי של רשות מקומית רשאי, אם הוא מעוניין בכך, להתייעץ עם הלשכה המשפטית של משרד הפנים בנושא זה. כמו כן מסר כי בדיונים המתקיימים בימים אלה בנוגע לתיקון החקיקה לסעיף 330, נעשה ניסיון למצוא ניסוח שיצמצם את אי-הבהירות של הסעיף ובכך להקטין מצבים של שימוש לרעה בפטור מארנונה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הפרשנויות השונות לאופן הטלת החיוב בארנונה מכוח סעיף 330 לפקודה במקרים שבהם מתחלפת זהות המחזיק בנכס, על משרד הפנים לפעול להסדרת הנושא בהקדם.

על אף עמדתה של עיריית חיפה כי החלפת זהות המחזיק בנכס מקימה מחדש את הזכות לקבלת פטור מארנונה מכוח סעיף 330 לפקודה לנכס שבחזקתו, נמצא כי היא מבססת את מתן הפטור על המידע שהיה ברשותה בתקופה שבה היה הנכס בידי הבעלים הקודמים, ואינה דורשת שהמחזיק החדש יגיש בקשה חדשה בכתב, כנדרש בסעיף 330 לפקודה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית חיפה כי גם לאחר שקבעה כללים בעקבות פרשנותה לפקודה כאמור, היה עליה לוודא כי היא מקיימת את כל הוראות הפקודה ונהליה, לרבות הדרישה כי בכל פעם שהמחזיק בנכס מתחלף תוגש בקשה בכתב על אי-שימוש, לפני מתן פטור מתשלום ארנונה כחוק למחזיק החדש בנכס.

## אי-היערכות משרד הפנים לכניסת התיקון לתוקף

משרד הפנים הוא המאסדר של השלטון המקומי, ולפיכך הוא נושא באחריות לגיבוש מדיניות כוללת לאסדרת השלטון המקומי, להכוונתו ולפיקוח על תפקודו התקין. כגוף שלטון מרכזי עליו לפעול ליציבותן של הרשויות המקומיות, לשיפור תפקודן ולחיזוק המינהל התקין בהן, לבחון דרכים לצמצום הפערים בשירותים הבסיסיים שהן מעניקות לתושבים ולגבש בהתאם לכך מדיניות לפיתוח מוניציפלי<sup>23</sup>. פקודת העיריות וצווי המועצות מקנים למשרד הפנים סמכות להתערב בניהול ובביצוע של פעולות הרשויות המקומיות בעניינים מסוימים<sup>24</sup>. מינהל השלטון המקומי הוא הגורם

23 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 163** (2013), עמ' 1213, "היבטים בתפקוד משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי".

24 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2007), בפרק "יחסי גומלין בין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים", עמ' 83-37. ראו גם מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2011-2012), בפרק "ביטוח נכסי רשויות מקומיות", עמ' 186.

## משרד הפנים לא נערך לתיקון הפקודה, ובין היתר לא הנחה את העיריות להיערך לגביית ארנונה בהתאם לתיקון

המקצועי במשרד המופקד על פעולת השלטון המקומי בארץ, ובין תפקידיו לקדם את הפעילות המקצועית ברשויות כדי לשפר ולייעל את תפקודן.

בביקורת עלה כי משרד הפנים לא נערך לתיקון הפקודה, ובין היתר לא הנחה את העיריות להיערך לגביית ארנונה בהתאם לתיקון; לא הוציא הנחיה מיוחדת לרואי החשבון החיצוניים בשנים 2013-2015 לגבי הצורך לבחון את היערכות העיריות להפעלה המעשית של התיקון לסעיף 330 לפקודה, וממילא הנושא לא נבדק על ידם בעיריות; ולא בדק את מוכנות העיריות להפעלת התיקון, ובפרט את התארגנות לגביית ארנונה על נכסים שאינם ראויים לשימוש מינואר 2015.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים היה להיערך לכניסת התיקון לפקודה לתוקף. בין היתר היה עליו להנחות את העיריות להיערך לגביית הארנונה על נכסים שאינם ראויים לשימוש בינואר 2015, ולבדוק את מוכנותן לכך באמצעים העומדים לרשותו, לרבות חוזי מנכ"ל שהוא מפיץ מפעם לפעם לרשויות המקומיות, וההנחיות לרואי החשבון החיצוניים שהוא ממנה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים לאסוף נתונים על השפעת כניסת התיקון לתוקף ברשויות המקומיות, כדי לגבש מסד נתונים שיסייע, בין היתר, למחוקק בקבלת החלטות ביחס לשינוי הטיפול בנכסים שאינם ראויים לשימוש, במסגרת טיפול הממשלה במצוקת הדיור וביוקר הדיור בישראל.

משרד הפנים מסר בתשובתו: "לאחר ביצוע ההחלטה על החלת סעיף 330 על מועצות מקומיות ומועצות אזוריות וחלוקת המטלות בין הגורמים המקצועיים במשרד, יגבש אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות [האחראי למערך רואי החשבון החיצוניים] את דרכי פעולתו". הוא הוסיף כי במסגרת הביקורת על הדוחות הכספיים לשנת הכספים 2015, אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות אוסף מידע בדבר נכסים שאינם בשימוש.

## חוסר אחידות בסיווג נכסים כלא ראויים לשימוש וליקויים בפיקוח עליהם

### סיווג נכס כלא ראוי לשימוש

על פי החקיקה<sup>25</sup>, לשם קבלת פטור מתשלום ארנונה על בניין שנהרס או ניזוק יש להוכיח שלושה תנאים במצטבר: (א) הבניין נהרס או שניזוק במידה שאי-אפשר לשבת בו; (ב) אין יושבים בבניין בפועל; (ג) בעל הנכס מסר הודעה בכתב ולפיה תנאים אלה מתקיימים בנכס שבבעלותו.

25 סעיף 330 לפקודת העיריות, סעיף 162 לצו המועצות המקומיות (א) התשי"א-1950 וסעיף 74 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

על אף אי-הבהירות שבאה לידי ביטוי בהבדלים בין רשויות מקומיות בסיווג נכסים כלא ראויים לשימוש, לא נמצא כי משרד הפנים יזם בחינה של הנושא כדי לקבוע קווים מנחים להגדרת נכס כלא ראוי לשימוש

סיווג נכס כלא ראוי לשימוש מעניק לבעליו הטבה כלכלית בדמות הפטור מתשלום ארנונה לזמן רב, ואף עשוי ליצור כדאיות כלכלית לאי-השמשות המבנים. לעומת זאת מבחינת הרשות המקומית, לא זו בלבד שהוא טומן בחובו פוטנציאל לפגיעה כלכלית דרך אובדן הכנסות מארנונה, אלא הוא גם עשוי לחייב אותה להשקיע משאבים בשמירת הניקיון והסדר הציבורי בקרבת המבנה. לפיכך, ומאחר שהפטור מארנונה אינו מוגבל בזמן לנכסים אלה, גם לאחר צמצום תקופת הפטור - להחלטה על סיווג נכס כלא ראוי לשימוש משמעויות רבות והשפעה על מצבה הכספי של הרשות המקומית גם לטווח הארוך. יודגש כי הפטור אינו ניתן לנכס שאינו בשימוש, אלא אך ורק לנכס שאינו ראוי לשימוש, על כן על הרשות המקומית להקפיד לוודא כי אכן התקיימו התנאים שנקבעו בחוק לקבלת הפטור, ובכך למנוע ניצולו לרעה.

הבדיקה העלתה כי על אף חשיבות הבחינה אם נכס אכן אינו ראוי לשימוש והחלטה על סיווגו ככזה, לא נקבעו במהלך השנים קווים מנחים ועקרונות מסגרת לכך. ההחלטה בדבר נשארה לפתחן של הרשויות המקומיות, ואלה נתנו פרשנויות שונות להגדרתו של נכס כלא ראוי לשימוש.

בדצמבר 2009 קבע בית המשפט העליון<sup>26</sup> (להלן - פס"ד המגרש המוצלח) את ההלכה בנוגע לפרשנות סעיף 330 לפקודת העיריות. בפסק הדין נקבע כי "מדובר בשאלה עובדתית והמבחן שיש לקבוע הוא מבחן פסי אובייקטיבי בעיני האדם הסביר... השאלה היא האם מבחינה אובייקטיבית ניתן לומר כי הבניין 'ניזק במידה שאי אפשר לשבת בו'<sup>27</sup> (להלן - המבחן האובייקטיבי).

גם לאחר פרסום פס"ד המגרש המוצלח וקביעת המבחן האובייקטיבי נותר בעינו חוסר הבהירות בסיווג נכס כלא ראוי לשימוש, והערכאות השיפוטיות נדרשו פעמים רבות לדון בשאלה "מהו נכס שאינו ראוי לשימוש"<sup>28</sup>. לדוגמה נקבע<sup>29</sup>: "יש לשרטט את קו הגבול בין נכס שהוא מבחינה פיזית באמת ובתמים איננו ראוי לשימוש לבין נכס שהדייר ביוזמתו ובשליטתו מונע ממנו פרט זניח ומבקש לראות בו כפטור מארנונה בשל כך שאיננו ראוי לשימוש. נכס שאיננו ראוי לשימוש, צריך להיות כזה במהותו, באופן משמעותי ובולט".

על אף אי-הבהירות כאמור, שבאה לידי ביטוי בהבדלים בין רשויות מקומיות בסיווג הנכסים (ראו להלן), לא נמצא כי משרד הפנים יזם בחינה של הנושא כדי לקבוע קווים מנחים להגדרת נכס כלא ראוי לשימוש.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים לזיזם בחינה ולקבוע כללים מנחים לסיווג נכסים כלא ראויים לשימוש, לאור חוסר הבהירות וטווח הפרשנויות של הרשויות המקומיות, ולאור פסיקות בית המשפט בנושא זה.

26 בר"ם 5711/06 חברת המגרש המוצלח בע"מ נ' עיריית תל אביב-יפו - מנהל הארנונה (ניתן ביום 30.12.09, פורסם בנבו).

27 שם, פס' 22.

28 השאלה עלתה לרוב במסגרת השגות של תושבים על חיובם בארנונה כשלדידם זכאים היו לפטור מכוח העובדה שנכס בבעלותם לא היה ראוי לשימוש. ראו לדוגמה: עת"מ (חיפה) 29631-10-13 פרץ נ' עיריית נשר, תקדין (2014). וגם בר"ם 42/12 עיריית הרצליה נ' חברת גב ים לקרקעות בע"מ, תקדין (2013).

29 בעת"מ 29631-10-13 פרץ נ' עיריית נשר.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי עדכון להגדרה של נכס שאינו ראוי לשימוש ייכלל במסגרת תיקון החקיקה החדש (כאמור לעיל) שהוא שותף לניסוחו.

## נהלים ותבחינים לסיווג נכסים כלא ראויים לשימוש

כחלק מחובת הרשות המקומית לשמירה על כללי המינהל התקין, על שקיפות ועל שוויון עליה לקבוע נהלים וכללים לאופן הטיפול בבקשות לסיווג נכסים כלא ראויים לשימוש. בכך יימנע ניצול לרעה של הפטור, ותצומצם האפשרות לפעולה שרירותית ולא שוויונית של הרשות המקומית בהענקתו. הבדיקה העלתה את הממצאים הבאים:

הרשויות המקומיות שנבדקו נבדלו זו מזו באופן שבו סיווג נכסים כלא ראויים לשימוש. בנהלים של העיריית חיפה, ירושלים ועפולה נקבעו תבחינים להגדרת נכס כלא ראוי לשימוש, אך כל אחת מהן קבעה תבחינים שונים לשם כך.

נמצא כי למועצה האזורית מטה אשר אין נהלים לסיווג נכס כלא ראוי לשימוש, והיא לא הגדירה מהו נכס שכזה ומה יהיה הליך סיווגו.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית מטה אשר על שלא קבעה נהלים לטיפול בבקשות לאישור נכס כלא ראוי לשימוש. נהלים וכללים לאופן הטיפול בבקשות נועדו להסדיר את הליך הבקשה ולאפשר קבלת החלטה בשקיפות ובשוויוניות, וכן לקבוע את האחראים לביצוע ההליך ואת הגורם המאשר את מתן הפטור.

המועצה האזורית מטה אשר מסרה בתשובתה כי תקבע נוהל לעניין תבחינים וסיווג נכסים.

עוד נמצא כי בנהלים של עיריית אשקלון, באר שבע ועכו, העוסקים במתן פטור מתשלום ארנונה לנכסים שאינם ראויים לשימוש בתחומיהן, לא נקבעו תבחינים לסיווגם ככאלה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אשקלון, באר שבע ועכו כי הנהלים שקבעו חסרים תבחינים לצורך קבלת החלטה על סיווג נכס כלא ראוי לשימוש. קביעת נהלים ללא פירוט עלולה לפגוע ביעילות, בשקיפות ובשוויוניות.

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה כי בהתאם להערות והארות משרד מבקר המדינה עודכן ורוענן נוהל העבודה העוסק במתן פטור למבנים שאינם ראויים לשימוש.

עיריית באר שבע מסרה בתשובתה כי כל נכס נבחן לגופו וגורם מקצועי מוסמך מקבל החלטה לגביו בהתאם למאפייניו הייחודיים ולאחר תהליך בחינה ארוך, וכי



קיים קושי בקביעת תבחינים כלליים ואחידים עבור כל סוגי הנכסים. עוד ציינה כי לאור האמור בדוח הביקורת תשקול ניסוח קריטריונים כאמור. עיריית עכו מסרה בתשובתה כי בסמוך לקבלת הערת הביקורת עדכנה את הנוהל וכללה תבחינים לבדיקה.



לסיווג נכס כלא ראוי לשימוש יש, בין היתר, משמעות כספית וציבורית, ולכן מן הראוי שיעשה בהתאם לכללים קבועים ומוגדרים מראש. קיומם של נהלים ותבחינים הידועים לכול מצמצם את האפשרות לקבלת החלטות שרירותיות ואת האפשרות לניצול לרעה של הפטור מארנונה. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים, כמאסדר פעילות הרשויות המקומיות, ליזום בחינה ולהנחות את הרשויות בקביעת נהלים ותבחינים אחידים כאמור לסיווג נכסים כלא ראויים לשימוש<sup>30</sup>.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי על אף הקושי המובנה במציאת נוסח אחד וברור לסיווג נכס כלא ראוי לשימוש, הנושא ייבחן בדיונים על תיקון החקיקה לסעיף 330 לפקודה המתקיימים בימים אלה.

## אי-הגשת בקשות לפטור מארנונה על נכסים שאינם ראויים לשימוש

בפקודה נקבע כי תנאי לקבלת פטור מתשלום ארנונה על נכס שאינו ראוי לשימוש הוא שהמחזיק בנכס יגיש בקשה בכתב לרשות המקומית. נמצא כי חלק מהרשויות העניקו למחזיקי נכסים, שאינם ראויים לשימוש, פטור מארנונה בלא מסמכים המעידים על הגשת בקשה לקבלתו כנדרש בפקודה. להלן הפרטים:

1. **המועצה האזורית מטה אשר:** נמצא כי לגבי חלק מהנכסים שהמועצה פטרה מתשלום ארנונה כלא ראויים לשימוש אין אסמכתאות שעליהן התבססה הענקת הפטור, לרבות בקשת המחזיק בנכס. למשל, בבדיקת רשימת הנכסים הלא ראויים לשימוש במחלקת הגבייה, נמצאו מסמכים לגבי שבעה נכסים בלבד מבין 20 הנכסים שקיבלו את הפטור.

2. **עיריית חיפה:** בנוהל שקבעה העירייה לסיווג נכס כלא ראוי לשימוש נקבע כי לא יינתן פטור מארנונה לנכס שבעליו לא הגיש בקשה בכתב. נמצא כי העירייה

30 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2014), בפרק "ארנונה ברשויות המקומיות - הטלה, הנחות והסדרת הגבייה", עמ' 26.

אינה פועלת בהתאם לפקודה ולנוהל שקבעה, ובכמה תיקי נכסים אין מסמכי בקשות כנדרש. לדוגמה, נכס מסחרי גדול שהיה פטור בהיותו נכס שאינו ראוי לשימוש משנת 2008, למרות שזהות המחזיקים בו התחלפה בשנים 2013 ו-2014, קיבל פטור מכוח סעיף 330 לפקודה בלא בקשה בכתב של המחזיקים החדשים לקבלת הפטור.

3. **עיריית עפולה:** בנוהל העירוני משנת 2014 נקבע כי מתן פטור מארנונה מחייב הגשת הודעה לעירייה, בחתימת המבקש (המחזיק בנכס) ועל גבי טופס מובנה של העירייה. נמצא כי למרות הוראות הנוהל, וגם לאחר שמחלקת הגבייה קיבלה הנחיה בנושא הגשת הבקשות, בתיקי נכסים שסווגו כלא ראויים לשימוש בשנת 2015 אין מסמכי בקשות שהגישו המחזיקים בהם.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות חיפה ועפולה ולמועצה האזורית מטה אשר על שלא מילאו את הוראות החקיקה ואת נוהליהן, והעניקו פטור מתשלום ארנונה לנכסים שאינם ראויים לשימוש בלא שהוגשו בקשות בכתב מטעם המחזיקים בנכסים. על עיריות חיפה ועפולה והמועצה האזורית מטה אשר לפעול בהתאם להוראות הפקודה ולקבל בקשה בכתב כנדרש, לפני הענקת פטור מתשלום ארנונה.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה כי מדובר בנכסים הרוסים או כאלה שניזוקו ושמצבם היה ידוע לעירייה, ועל כן העמידה על דרישת הגשת הבקשה בכתב נראית בלתי ראויה ולא במקומה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית חיפה כי גם אם מדובר בנכסים שבמועד מסוים היה ידוע לעירייה שהם הרוסים או שניזוקו, היה עליה לקיים את דרישות החוק ולחייב את המחזיקים בהם בהגשת בקשה בכתב כתנאי לקבלת הפטור. דרישה סלקטיבית להגשת בקשות בכתב כתנאי לקבלת הפטור פוגעת בעקרון השוויון.

4. **עיריית ירושלים:** בנוהל העירוני לסיווג נכס כלא ראוי לשימוש נקבע כי לא יינתן פטור לנכס בלי שבעליו יגיש בקשה לפטור ותצהיר על מצב הנכס החתום בפני עורך דין או רשם של בית משפט. בביקורת נבדקו 18 נכסים שנבחרו אקראית מרשימות העירייה<sup>31</sup>, ונמצא כי לנכס מסחרי גדול הוענק מכוח סעיף 330 לפקודה פטור בסך כ-40,000 ש"ח; לא נמצא כי בעליו הגיש בקשה חתומה לקבלת הפטור. לא זו אף זו, נמצא כי הנכס היה בשימוש.

בעקבות הביקורת בדקה העירייה את פרטי הנכס האמור, ונמצא כי הפטור עבורו ניתן בשגגה. העירייה ביטלה בהתאם את הפטור וחייבה את בעלי הנכס בארנונה כנדרש.

31 רשימות העירייה כוללות כ-2,500 נכסים שסווגו כלא ראויים לשימוש.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית ירושלים כי עליה לבחון ביסודיות מדוע סווג נכס כלא ראוי לשימוש שלא כדין, ובלי שהתמלאו התנאים לכך. נוכח ההיקף הגדול של הנכסים שמוגדרים כלא ראויים לשימוש בעיר, על העירייה לקבוע בנהליה הסדרים שימנעו את הישנותם של מקרים דומים של סיווג נכס כלא ראוי לשימוש אף שאינו כזה.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי נוכח הטעות שבעטייה ניתן פטור לנכס שלא היה זכאי לכך, החליטה ליצור מערכת בקרה מדגמית שתפעל אחת לרבעון, אשר תסייע במניעתם של מקרים דומים.

## אי-פיקוח על נכסים שאינם ראויים לשימוש

כדי להבטיח שפטור מארנונה יינתן אך ורק לנכסים העומדים בתנאים שנקבעו בחקיקה, וכדי למנוע הפסד הכנסות לקופת הרשות המקומית, על הרשויות המקומיות לפקח על הנכסים כבר בשלב סיווגם כלא ראויים לשימוש, ולהמשיך לעקוב אחר השינויים במצבם, לרבות החלפת בעלות, התחלת שימוש בהם ומועד השלמת שיפוצים (אם בכך נעוצה סיבת הפטור שניתן לנכס), וכן לעגן בנוהליהן את הפיקוח כאמור.

נמצא כי רק חלק מהרשויות שנבדקו קבעו נהלים המסדירים את אופן הפיקוח על נכסים שאינם ראויים לשימוש, לרבות פיקוח לפני סיווגם ככאלה כדי לאמת את הצהרת המחזיקים בהם, ופיקוח לאחר סיווגם כדי לוודא שמצבם נותר בעינו. עוד נמצא כי חלק מהרשויות המקומיות שקבעו נהלים לא פעלו לפיהם. להלן הפרטים:

1. **המועצה האזורית מטה אשר:** נמצא כי המועצה לא פיקחה על נכסים שאינם ראויים לשימוש בתחומה, וכי אין לה נהלים - לא לפיקוח לפני סיווג נכס כלא ראוי לשימוש, וגם לא לפיקוח עליו ומעקב אחר מצבו לאחר סיווגו.
2. **עיריית עכו:** נמצא כי העירייה פיקחה באופן לקוי אחר נכסים שאינם ראויים לשימוש בתחומה, וכי אין לה נהלים לקיום פיקוח על נכסים אלה ומעקב אחריהם. בבדיקה מדגמית של נכסים שאינם ראויים לשימוש בתחום העירייה נמצא למשל, כי מבנה ציבור ומבנה מסחרי בשטחה לא חויבו בתשלום ארנונה שנים לאחר שסווגו כלא ראויים לשימוש, בלא אסמכתאות לכך שהעירייה בדקה את מצבם.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית מטה אשר ולעיריית עכו על כי פיקחו באופן לקוי אחר נכסים שאינם בשימוש בתחומיהן במהלך סיווגם ככאלה וגם לאחר שניתן להם פטור מתשלום ארנונה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה האזורית ולעיריית עכו כי עליהן לקבוע נהלים לפיקוח על נכסים שאינם ראויים לשימוש בתחומיהן ולמעקב אחריהם.

3. **עיריית אשקלון:** בנוהל של העירייה נקבע כי אגף ההכנסות שלה יקיים ביקורת שטח כדי לוודא את נכונות התצהירים שמסרו מי שמבקשים לקבל פטור מארנונה לנכס בבעלותם שאינו ראוי לשימוש, וזאת לפני מתן הפטור.

נמצא כי העירייה לא קבעה מנגנון לפיקוח על נכסים לאחר שניתן להם הפטור מארנונה ואינה מבצעת מעקב אחריהם. הבדיקה העלתה כמה נכסים אשר היו בשימוש, אך העירייה סיווגה אותם כלא ראויים לשימוש ולכן פטרה אותם מארנונה; לדוגמה, מחסנים במבנה מגורים רב קומות ושני נכסי מגורים בעיר. יצוין כי בעקבות הביקורת ובמהלכה החלה העירייה בפעילות לבדיקת הנכסים, ולאור ממצאי הבדיקה של פקחיה החלה לחייב את בעלי הנכסים בתשלום ארנונה כנדרש.

4. **עיריית חיפה:** בנוהל שקבעה העירייה לסיווג נכס כלא ראוי לשימוש נקבעה חובתה לפקח על נכס כזה ולעקוב אחר מצבו הפיזי אחת לשנה. הותרת הפטור על כנו הותנתה באי-השתנות הנסיבות שעמדו בבסיס ההחלטה על פטור מארנונה. נמצא כי העירייה אינה פועלת בהתאם לנוהל שקבעה ואינה מפקחת על הנכסים בתדירות שקבעה, ובחלק מהנכסים לא קיימה ביקורת שנים רבות; לדוגמה, שני נכסים מסחריים ונכסים שהוגדרו כמסוכנים והוחלט על אטימתם.

5. **עיריית עפולה:** בנוהל העירוני נקבע כי לפני סיווג נכס יבצע מפקח מטעם העירייה בדיקה והנכס יצולם; נכסים שסווגו כך ייבדקו שוב מדי ארבעה חודשים לכל היותר.

ביקורת לא נמצאו בכל תיקי הנכסים שסווגו כלא ראויים לשימוש אסמכתאות בהתאם לנדרש בנוהל העירוני: למשל, לא נמצאו פרוטוקולים חתומים של בודקי המבנים; רק במקצת תיקי הנכסים נמצאו תמונות של הממצאים בשטח; ולא נמצאו אסמכתאות לביצוע ביקורת פיזית בנכסים בכל ארבעה חודשים. יצוין כי רק בעקבות הביקורת החלה העירייה בבדיקות חוזרות לנכסים שסווגו כלא ראויים לשימוש בעיר, ומחלקת ההנדסה העבירה דוחות ביקורת חתומים. אלה צורפו לתיקי הנכסים במחלקת הגבייה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירויות אשקלון, חיפה ועפולה על שלא קיימו ביקורות ולא פיקחו על כל הנכסים שסווגו כלא ראויים לשימוש באופן סדיר ובהתאם לקבוע בנוהליהן.

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה כי בעקבות הביקורת עדכנה את נוהל מתן הפטור לנכסים שאינם ראויים לשימוש, וקבעה כי תבצע ביקורת בנכסים אלה אחת לשנה כדי לבדוק את מצבם ולוודא את אי-השימוש בהם.



בחלק מהרשויות  
המקומיות שנבדקו  
נמצאו ליקויים בניהול  
מאגר הנתונים של  
הנכסים שסווגו כלא  
ראויים לשימוש

עיריית חיפה מסרה בתשובתה כי בכוונתה לעשות כל שלאל ידה כדי למנוע הישנות מקרים כאלה, וכי תבחן חלופות שיסייעו לה בדבר.

עיריית עפולה מסרה בתשובתה כי היא פועלת לביצוע ביקורים חוזרים בכל המבנים ברחבי העיר.

## ניהול מאגר נתונים על נכסים שאינם ראויים לשימוש

היעדר רישום מדויק וסיווג לקוי של נכס עלולים להוביל לקבלת החלטות שגויה בהטלת ארנונה ולהסב נזק כלכלי וחברתי לרשות המקומית, מאחר שהפטור מתשלום הארנונה כאמור ניתן לנכס לזמן בלתי מוגבל<sup>32</sup>. על כן, כללי מינהל תקין מחייבים כי נכסים שקיבלו פטור מתשלום ארנונה כנכסים שאינם ראויים לשימוש, יירשמו במאגר נתונים מרוכז שיאפשר ניהול מעקב מסודר אחריהם.

מאגר נתונים כאמור ישמש בסיס שבעזרתו תוכל הרשות המקומית לוודא כי חיוב ארנונה מבוצע במועד ובהיקף מלא, בפרט נוכח התיקון לפקודה, המצמצם את תקופת הפטור. המאגר יוכל גם לשמש תשתית לתכנון אסטרטגי של ההתמודדות עם תופעת הנכסים שאינם בשימוש בתחום הרשות, לרבות קבלת החלטות על נקיטת צעדים מעשיים לצמצום התופעה. המאגר יוכל לשמש גם מחלקות נוספות ברשות המקומית לקביעת תכנית העבודה שלהן, לטיפול בנכסים אלה ולמעקב אחריהם<sup>33</sup>.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שהנתונים ינוהלו במאגר ממוחשב המרכז את כל הנכסים שקיבלו פטור כלא ראויים לשימוש ואת פרטיהם המעודכנים, לרבות שטחם, זהות בעליהם, מועד מתן הפטור וסיווגם לצורכי ארנונה. הרשות המקומית תוכל גם להוסיף למאגר מידע שיקל עליה את ביצוע פעולות המעקב והבקרה אחר הנכסים, כגון המועד שבו נבדק נכס לצורך סיווג, מועד הביקורת הבאה ותאריך סיום תקופת הפטור שניתנה לנכס.

בחלק מהרשויות המקומיות שנבדקו נמצאו ליקויים בניהול מאגר הנתונים של הנכסים שסווגו כלא ראויים לשימוש. להלן דוגמאות:

1. **עיריית אשקלון:** העירייה מטפלת בנכסים שאינם ראויים לשימוש תוך הפרדה בין נכסים מסחריים ונכסים למגורים. ברישומיה כ-120 נכסים מסחריים וכ-100 נכסים למגורים.

32 גם לאחר התיקון לפקודת העיריות, בחלוף שמונה שנים יכול נכס להיות פטור מתשלום ארנונה לצמיתות.

33 ראו להלן בפרק "טיפול בנכסים שאינם בשימוש הגורמים למפגע סביבתי".

נמצא כי רשימות העירייה אינן מעודכנות וכוללות גם נכסים שאי-אפשר לסווגם כלא ראויים לשימוש, למשל מבנים שנהרסו כליל ונותרה תחתם רק קרקע פנויה; מבנים יבילים שהועתקו ממקומם; דירות שאוחדו; ומבנים שנהרסו ובמקום שהיו בו הוקמו מבנים חדשים.

יצוין כי כבר במהלך הביקורת החלה העירייה לפעול לתיקון הליקויים ולעדכון מאגר הנכסים כך שיכיל רק נכסים שקיבלו פטור מתשלום ארנונה מכוח סעיף 330, ונעשו ביקורות חוזרות בנכסים לאיתור צורך בשינוי סיווגם.

2. **עיריית עכו:** העירייה מסרה לצוות הביקורת רשימה ובה רק כ-90 נכסים אשר סווגו כלא ראויים לשימוש. הבדיקה העלתה כי בשונה מהרשימה דלעיל, מספר הנכסים שקיבלו פטור מארנונה בהיותם לא ראויים לשימוש היה גדול הרבה יותר. עד מועד סיום הביקורת לא נמצאה בעירייה רשימה מרוכזת של כלל הנכסים שקיבלו פטור מארנונה כאמור.

הבדיקה העלתה כי עיריית עכו ניהלה את מאגר הנכסים שאינם ראויים לשימוש בתחומה באופן חלקי ולקוי, ולא הייתה בידיה רשימה מלאה ומרוכזת של כל הנכסים שקיבלו פטור כלא ראויים לשימוש. נמצא כי חלק מהמבנים שאינם ראויים לשימוש בתחומי העירייה נרשמו במערך הגבייה בקודים שונים שאינם הקוד המתאים למבנה לא ראוי לשימוש, ולכן לא הופיעו ברשימת הנכסים שאינם ראויים לשימוש.

בתשובתה מסרה העירייה כי היא פועלת למיפוי כל הנכסים שהוגדרו בעבר תחת סעיפי "לא לחיוב", ובכוונתה להגיע עד אוגוסט 2016 לרשימה מצומצמת של נכסים שתבדוק ותחליט אם יש לחייבם אם לאו.

3. **עיריית עפולה:** לפי הנתונים שמסרה העירייה, נכון למועד הביקורת היו בתחומה רק 24 נכסים שקיבלו פטור מתשלום ארנונה לאחר שסווגו כלא ראויים לשימוש ונרשמו במאגר הנתונים שלה בסיווג המתאים לכך. אך הבדיקה העלתה כי לעירייה מאגר נוסף של כ-600 נכסים שקיבלו פטור בסיווג "כללי", וגם בו רשומים נכסים שקיבלו פטור מכיוון שהיו לא ראויים לשימוש. נמצא כי בשני המאגרים לא ציינה העירייה את מועד הענקת הפטור מארנונה לנכסים.

יוצא אפוא כי לא היה בידי העירייה מאגר נתונים של כלל הנכסים בתחומה שקיבלו פטור כלא ראויים לשימוש והמועד שבו ניתן להם הפטור, לא בוצע מעקב אחר חלק מהנכסים ולא הוחלו עליהם הכללים שנקבעו לגבי נכסים שאינם ראויים לשימוש בתיקון לפקודה, לרבות הטלת ארנונה במועד<sup>34</sup>.

לדוגמה, נמצאו שני מבנים מסחריים שקיבלו פטור מארנונה כלא ראויים לשימוש במשך שנים רבות, והם לא הופיעו במאגר הנכסים שאינם ראויים

34 ראו גם לעיל בתת-הפרק "אי-חיוב נכסים בארנונה לפי תיקון סעיף 330 לפקודה".

לשימוש. בניגוד לתיקון לפקודה, העירייה לא חייבה את בעלי הנכסים בארנונה בינואר 2016. עוד נמצא כי במאגר העירייה נרשם שטח אחד הנכסים כ-400 מ"ר, אך שטחו האמיתי הוא כ-2,000 מ"ר.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית עפולה כי עליה לבחון את שטחו של הנכס האמור ולחייבו בארנונה כנדרש מינואר 2016 ובהתאם לגודלו האמיתי.

עיריית עפולה מסרה בתשובתה כי בעקבות הביקורת עדכנה ברישומיה את שטחו של הנכס האמור, והנכסים שצוינו בדוח הביקורת חויבו בתשלום ארנונה כחוק.

4. **המועצה האזורית מטה אשר:** המועצה מסרה לצוות הביקורת רשימה של כ-20 נכסים שקיבלו פטור מארנונה בהיותם לא ראויים לשימוש. הבדיקה העלתה כי נתוני המועצה לא כללו נכסים נוספים שאינם ראויים לשימוש, חלקם מסוכנים, שאינם מחויבים בתשלום ארנונה. לדוגמה, נכסים בקרבת הכביש בבוסתן הגליל; נכס הנמצא צפונית לכביש הכניסה לקיבוץ גשר הזיו; ונכס שנמצא צפונית לכביש הגישה למבנה המועצה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אשקלון, עכו ועפולה ולמועצה האזורית מטה אשר על כי לא פיקחו באופן סדור ושוטף אחר נכסים שסווגו כלא ראויים לשימוש בתחומיהן ולא עדכנו את מאגרי הנתונים שלהן. על הרשויות המקומיות לפעול לעדכון מאגרי הנתונים כך שיהיה ברשותן קובץ נתונים כולל ומעודכן של כל הנכסים שסווגו כלא ראויים לשימוש בתחומיהן.

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה כי בעקבות הביקורת עדכנה את מאגר הנתונים של הנכסים שאינם ראויים לשימוש.

עיריית עכו מסרה בתשובתה כי היא פועלת למיפוי כל הנכסים שהוגדרו בעבר כנכסים "לא לחיוב", וכי המיפוי יביא לרשימה מצומצמת של נכסים שהיא תבחן ותחליט לגביהם אם יש לחייבם בארנונה.

עיריית עפולה מסרה בתשובתה כי תבצע מדי שנה מעקב אחר מאגר הנכסים המסווגים כלא ראויים לשימוש.

## אי-גביית ארנונה על נכסים עזובים

בחוק האפטרופוס הכללי, התשל"ח-1978 (להלן - חוק האפטרופוסות) הוגדר נכס עזוב כנכס שבין היתר "לא נמצא מי שרשאי ומסוגל לנהוג בו מנהג בעלים או לנהל, או שבעלו אינו ידוע". עוד נקבע בחוק האפטרופוסות כי האפטרופוס הכללי מופקד על ניהולם של נכסים עזובים, וכי עובד ציבור שנודע לו על נכס עזוב או שנראה עזוב אגב מילוי תפקידו, חייב להודיע על כך לאפטרופוס הכללי.


  
**המועצה האזורית**  
**מטה אשר, לא פעלה**  
**לאיתור בעליהם של**  
**נכסים עזובים**  
**בתחומה ונכסים אלה**  
**לא חויבו בארנונה**

בסעיף 269 לפקודת העיריות הוגדר בניין "כל מבנה שבתחום העיריה, או חלק ממנו". בהתאם, מבנים עזובים בתחום הרשות המקומית הם מבנים שיש לפעול לחיבתם בארנונה, ובמקרה של נכסים נטושים - לפעול לאיתור בעליהם. אם הדבר אינו מסתייע יש לדווח על כך לאפוטרופוס הכללי, אשר במקרה כזה בסמכותו להעביר את הנכס לחזקת המדינה.

**המועצה האזורית מטה אשר:** נמצא כי המועצה לא פעלה לאיתור בעליהם של נכסים עזובים בתחומה<sup>35</sup>, ונכסים אלה לא חויבו בארנונה. עוד נמצא כי אף שבחוק האפוטרופסות נקבע כי בנכסים עזובים שבעליהם לא אותרו, על הרשות המקומית להודיע על כך לאפוטרופוס הכללי, לא פנתה המועצה לאפוטרופוס הכללי ולא יידעה אותו עליהם. כך למשל, המבנים העזובים בקרבת הכביש בבוסתן הגליל, המבנה בכניסה לקיבוץ גשר הזיו והמבנה העזוב והאטום שנמצא במרחק של עשרות מטרים בלבד ממבנה המועצה (ראו תמונה 2).

#### תמונה 2: מבנה עזוב הסמוך למבנה המועצה האזורית מטה אשר



צולם על ידי צוות הביקורת בינואר 2016.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית מטה אשר על כי חוסר פעולתה הותיר נכסים ללא בעלות מזוהה ואיין את יכולתה לגבות בגינם תשלומי ארנונה.

35 ראו להלן גם בפרק "טיפול בנכסים שאינם בשימוש הגורמים למפגע סביבתי".





בתחומי העיר חיפה  
נכסים ששימשו  
מקומות תפילה וכיום  
אינם בשימוש.  
הנכסים אינם מחויבים  
בארנונה אף שאינם  
משמשים לתפילה  
כבר שנים רבות

## אי-גביית ארנונה עבור מקומות תפילה שאינם בשימוש

בפקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938, נקבע בין היתר כי ארנונה לא תוטל על בניין אשר הבעלות והחזקה עליו הן בידי עדה דתית או מוסד דתי, בתנאי שהבניין משמש לאותה עדה דתית או לאותו מוסד דתי, בין היתר, כמקום תפילה. עוד נקבע כי לא תוטל ארנונה, בין היתר, על שטח נכס המשמש כנסייה, מסגד, בית כנסת או בית תפילה אחר.

נמצא כי בתחומי העיר חיפה נכסים ששימשו מקומות תפילה וכיום אינם בשימוש. הבדיקה העלתה כי מאגר הנתונים בעירייה אינו מעודכן: הנכסים מוגדרים כמקומות תפילה, ועל כן אינם מחויבים בארנונה, אף שאינם משמשים לתפילה כבר שנים רבות. עוד עלה כי אגף חיובי הארנונה בעירייה לא פיקח על נכסים אלו עשרות שנים; כך לדוגמה בית כנסת ברחוב מעלות הנביאים (ראו תמונה 3) ובית כנסת ברחוב הגיבורים.

תמונה 3: בית כנסת ברחוב מעלות הנביאים בחיפה



צולם על ידי צוות הביקורת במרץ 2016.

חברה קיבלה פטור  
מתשלום ארנונה עבור  
חלל אטום, אף שהיו  
בידי העירייה ראיות  
לכך שבחלל זה היה  
שימוש לפרקים  
בשנים 2012-2015

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה לעיריית חיפה על שאגף חיובי הארנונה לא פיקח על מקומות התפילה בתחום העיר, לא עקב אחר מצבם ולא חייב אותם בתשלום ארנונה לאחר שפסקו מלשמש כמקומות תפילה. יצוין כי הותרתם של מקומות תפילה עזובים ומוזנחים אף עלולה לפגוע ברגשות הציבור. על עיריית חיפה לעדכן את מאגר הנתונים שלה ולקיים פיקוח על מקומות התפילה ומעקב אחריהם באופן שוטף וסדור.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה כי בעקבות הערת הביקורת בוטלו הפטורים מתשלום ארנונה שניתנו לשני בתי התפילה, ונבחנת זכאותם לפטור מכוח סעיף 330 לפקודה. עוד מסרה כי בכוונתה לבחון חלופות לקיום מעקב ובדיקה שוטפים אחר כלל הנכסים המזוכים בפטור מארנונה מכוח פקודת הפיטורין.

## מתן פטור מארנונה שלא כדין לנכס מסחרי בבעלות חברה של נבחר ציבור בעפולה

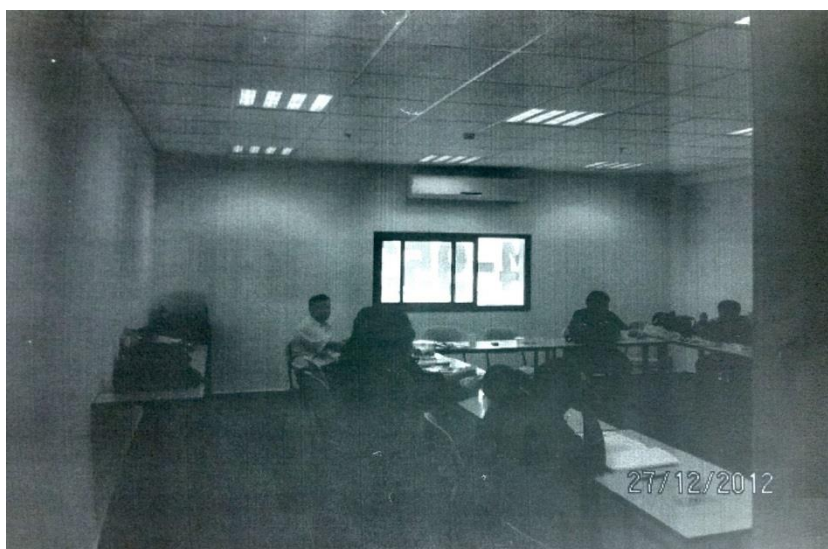
חבר מועצת עיריית עפולה, שהוא גם חבר בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה עפולה (להלן - הוועדה) מספר שנים, מר ראובן יוקלר (להלן - חבר המועצה), הוא אחד מבעליה של חברה פרטית (להלן - החברה) וגם מנהל בכיר בה. לחברה נכס מסחרי בכניסה הצפונית לעיר, ובו מסעדות, חנויות, משרדים, כיתות לימוד ותחנת דלק (להלן - המתחם המסחרי או המתחם). נמצא כי החברה בנתה בקומה השנייה במתחם המסחרי משרדים וכיתות לימוד ללא היתר בנייה (להלן - הקומה השנייה). להלן הפירוט:

במרץ 2009 הגישה החברה לוועדה בקשה לקבלת היתר בנייה, בין היתר לקומה השנייה. במכתב שמסרה החברה למהנדס העיר באותו החודש היא התחייבה שלא לאכלס בקומה השנייה שטח בהיקף של כ-660 מ"ר, וכי הוא יוגדר כ"חלל אטום". באוקטובר 2009 קיבלה החברה היתר בנייה שכלל, בין היתר, אישור לבניית הקומה השנייה. הבדיקה העלתה כי כבר בינואר 2011 מצא פקח הוועדה כי בקומה השנייה, בשטח של כ-513 מ"ר (להלן - החלל האטום), מתבצעות עבודות להתאמתו לשימוש ככיתות לימוד, לרבות הקמת מחיצות פנימיות ופתיחת חלונות במעטפת החיצונית, ובמאי 2012 הוצא צו הפסקה מינהלי לפעולות אלה. עוד העלתה הבדיקה כי בספטמבר 2012 דחתה ועדת המשנה של הוועדה את בקשת החברה לקבלת היתר לבניית כיתות לימוד בקומה השנייה.

הבדיקה העלתה כי החברה קיבלה מהעירייה פטור מתשלום ארנונה עבור החלל האטום, המהווה כאמור חלק ניכר מהקומה השנייה, אף שהיו בידי העירייה ראיות - לרבות עדויות מצולמות ודוחות פיקוח - לכך שבחלל זה היה שימוש לפרקים בשנים 2012-2015. להלן עיקרי הפרטים:

1. כבר באפריל 2012 מצאו פקח הוועדה ונציג העירייה כי נעשה שימוש בחלל האטום, בין היתר ככיתות לימוד (ראו תמונה 4).

#### תמונה 4: כיתת לימוד מאוישת בחלל האטום הפטור מארנונה



צולם על ידי פקח הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה עפולה בדצמבר 2012.

2. גם במהלך שנת 2013 עלה ונדון בוועדה כי "המכללה פועלת", ונציג החברה התחייב בדיון הוועדה לאטום את החלל. העירייה הוציאה חיוב ארנונה לחלל האטום במרץ 2013, ובעקבות השגה שהגישה החברה ביטלה העירייה את החיוב.
3. בספטמבר 2014 ביקר צוות פיקוח מיחידת האכיפה של משרד הכלכלה בקומה השנייה, לרבות בחלל האטום, לצורך טיפול בתלונה. מעדות אחד מפקחי היחידה עלה כי הקומה השנייה הייתה מאוכלסת, וכי חברה אחרת ששכרה את המקום מקיימת בכיתות הלימוד בחלל האטום הדרכות להכשרת עובדים חדשים הנקלטים בה.
4. בסוף אוקטובר 2014 הנפיקה הוועדה לחברה היתר בנייה בתנאים, שכתרתו "לגיטימציה למבנה קיים", ואשר כלל גם אישור בדיעבד של משרדים וחלונות שנפתחו (שינוי חזית) בקומה השנייה.
5. בסוף דצמבר 2014 עשו פקח של הוועדה ומנהל יחידת הפיקוח שלה ביקורת בחלל האטום שבקומה השנייה בעקבות תלונות על בנייה לא חוקית, ומצאו שוב שהיא מאוכלסת, בין היתר על ידי חברה לעיצוב גרפי (ראו תמונה 5). בתחילת ינואר 2015 הוציאה הוועדה שוב צו הפסקה מינהלי בגין פעילות בחלל האטום ואכלוסו ללא טופס 4.

**תמונה 5: החלל האטום ובו הכניסה לכיתת לימוד ולמשרד של חברה לעיצוב גרפי**



צולם על ידי פקח הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה עפולה בדצמבר 2014.

6. רק בסוף מאי 2015 דיווח פקח הוועדה כי סייר במקום במסגרת מתן אישור חיבור לרשת החשמל והמים (טופס 4) ומצא שהקומה השנייה אינה מאוכלסת. יצוין שלא נמצאה כל עדות בעירייה על מועד הפסקת אכלוס החלל האטום או על פינוי המיטלטלין שאוחסנו בו.

בינואר 2015 פנתה המחלקה המשפטית של העירייה ליחידת הפיקוח המחוזי של משרד הפנים בבקשה שתחקור את עבירות הבנייה שביצע חבר המועצה במתחם בהיותו נבחר ציבור, ובמשרד הפנים<sup>36</sup> נפתח תיק לטיפול בנושא. במרץ 2015, בתשובה על פניית אחד מחברי מועצת העיר עפולה, השיב משרד הפנים: "תיק הפיקוח הועבר להמשך טיפול והכרעת המחלקה המשפטית של הוועדה המקומית [לתכנון ולבנייה עפולה]".

בנובמבר 2015, במהלך הביקורת, הנפיקה העירייה טופס 4 למבנה, ורק במועד זה החלה לחייב את כל שטח החלל האטום בתשלום ארנונה.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה עפולה על כך שאף שמדובר בעבירות חמורות על דיני התכנון והבנייה, שבהן מעורב נבחר ציבור וחבר הוועדה, לא פעלה הוועדה להפסקתן באופן נחרץ יותר, ובמשך שנים רבות, וכי עד מועד סיום הביקורת לא סיימה את הליך האכיפה כנגד החברה ובכך נתנה ידה להכשרתן בדיעבד של עבירות הבנייה במתחם.

36 כיום היחידה המחוזית לפיקוח על הבנייה במשרד האוצר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על חבר מועצה ברשות מקומית להיות אמון על שלטון החוק ולמלא את החובות המוטלות עליו מכוח הדין ככל אזרח אחר. יתר על כן, חבר מועצה משמש דוגמה לבחוריו ולכל התושבים ברשות המקומית, ולכן עליו להקפיד אף יותר על קיום חובותיו האזרחיות<sup>37</sup>.

עיריית עפולה מסרה בתשובתה כי במועד הביקורת, בשל היעדר תובע קבוע לוועדה, טרם הושלמו הליכי האכיפה, אך אין בכך למנוע את המשכם. עוד מסרה כי תיק החקירה עודנו תלוי ועומד, והתביעה העירונית בוחנת את חומר הראיות כדי לשקול את צעדיה.

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה עפולה מסרה בתשובתה מיולי 2016 כי היא "מקבלת את ממצאי הביקורת בעניין הליכי האכיפה בגין חשד לביצוע עבירות על חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965, בנכס מסחרי של נבחר הציבור, מר ראובן יוקלר", וכי בכוונתה להיוועץ בנושא עם המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין במשרד המשפטים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין במשרד המשפטים והיחידה הארצית לפיקוח על הבנייה במשרד האוצר לבדוק את הליקויים החמורים בפעולות שומרי הסף ונבחר הציבור בעיריית עפולה, ואת פעולות הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, שהשתתה באכיפת החוק על עבירות בנייה שנעשו במבנה בבעלות חבר מועצה.

המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין במשרד המשפטים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016: "נושא זה הובא בעבר לידיעת המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין ובכוונתה לפעול בהתאם להמלצות דוח הביקורת".

עוד עולה מהמתואר לעיל כי בשנים 2012 - 2015 היה שימוש בחלל האטום - אם ככיתות לימוד, אם כמשרדים, ולכל הפחות כשטח אחסון למיטלטלין. אך במהלך כל התקופה, שהסתיימה כאמור בנובמבר 2015, פטרה העירייה את החברה מתשלום ארנונה בגין שטח זה על ידי סיווגו ברישומיה כנכס שאינו ראוי לשימוש. אי-חיוב החלל האטום מ-2012 עד נובמבר 2015 גרע מאות אלפי שקלים מהכנסות העירייה - סכום שניתן לראות בו הטבה כספית שניתנה לחברה, ובעקיפין לחבר המועצה.

עד מועד סיום הביקורת לא פעלה העירייה לגביית מסי הארנונה עבור החלל האטום בקומה השנייה במתחם, אף על פי שנעשה בו שימוש כאמור.

37 ראו גם מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009** (2009), בפרק "היבטים אתיים הנוגעים לכהונת נבחר ציבור ברשויות המקומיות", עמ' 3; **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016** (2016), בפרק "היבטים חוקיים ואתיים הנוגעים לכהונת נבחר ציבור ברשויות המקומיות - ממצאי מעקב", עמ' 201.

בתשובת החברה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2016 ובתשובתו של חבר המועצה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2016 נמסר, כי בשנים האמורות החלל האטום היה אטום ולא נעשה בו שימוש, וכי ההחלטה לא לחייב חלל זה בארנונה התקבלה בתיאום בין עורכי הדין וגזבר העירייה לאחר ביקורים רבים בנכס. חבר המועצה הוסיף בתשובתו כי "ההחלטה לא לגבות ארנונה הייתה על סמך יועצי העירייה השונים ובאישור גזבר העירייה".

עיריית עפולה מסרה בתשובתה: "למחלקת הגבייה אין הוכחות חד משמעיות על שימוש בנכס ולאורך איזו תקופה ועל כן אין באפשרותה לחייב בגין ארנונה... ככל שיוכח שנעשה שימוש בבנייה [בחלל האטום], תפעל הגבייה לחיוב הבעלים/המשתמשים במלוא חוב הארנונה".

גזבר עיריית עפולה מר יצחק שריקי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 כי הפטור ניתן לשטחים בקומה השנייה "לאחר הפעלת שיקול דעת ראוי וענייני, ועל יסוד תשתית עובדתית אשר הונחה בפני העירייה לאחר בדיקה... אשר הצדיקה, לטעמי, מתן פטור מארנונה". עוד ציין הגזבר: "במסגרת ההחלטה בהשגה [ביולי 2013], נלקחו בחשבון הצהרות נציגי יוקלר [החברה] במסגרת דיונים שהתקיימו בפני הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה. כך למשל, **נלקחה בחשבון דרישת הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, לפיה שטח הקומה העליונה ייסגר ולא יאוכלס**. ראה לעניין זה למשל סיכום ישיבת הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מיום 31.1.2013" (ההדגשה במקור)<sup>38</sup>.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה לעיריית עפולה ולגזבר העירייה על שלא פעלו לגביית ארנונה מהנכס השייך לחברה שחבר המועצה מר ראובן יוקלר משמש בה מנהל בכיר ונמנה עם בעליה, זאת על אף העדויות הרבות שהיו בדבר השימוש בחלל האטום. על העירייה לפעול לגביית המס כמתחייב.

גזבר העירייה מסר בתשובה נוספת למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 כי "ממצאים אלה לא עמדו לנגד עיני בעת ההחלטה בשנת 2013 שלא לחייב את הנכס בארנונה ולא הובאו לידיעתי בזמן אמת", וכי "הוחלט לפעול לגביית חובות ארנונה בגין הנכס במסגרת הליך שיפוטי על מנת שהערכאה המוסמכת תעריך את משקל חומר הראיות שהובא כעת בפני מחלקת הארנונה ותכריע בשאלת סמכותה של העירייה לפעול כעת לגביית חובות הארנונה שנצברו בגין הנכס בשנים 2014-2015". עוד מסר הגזבר: "הוחלט לבצע במחלקת הארנונה בחינה מחדשת הנוגעת לאופן הפעלת שיקול הדעת של הגורמים המוסמכים בכל הנוגע לסוגיות ונושאים פסקאליים של ארנונה כללית הנוגעים לנבחרי ציבור, באופן שיבטיח תהליך קבלת החלטות ובקרה נכון יותר בדבר גביית תשלומי ארנונה מנבחרי ציבור".

ביולי 2016 מסר גזבר העירייה שתי תשובות נוספות למשרד מבקר המדינה. בתשובתו הראשונה (מ-20.7.16) חזר הגזבר על הצהרתו כי בעת שקיבל את ההחלטה על מתן הפטור מארנונה לחלל האטום, לא היו בידיו העדויות כי במקום פעלה מכללה, וכי פרוטוקול הדיון (מ-31.1.13) שבו הוצגה פעילות המכללה בחלל

נוכח ממצאי הביקורת  
המעלים חשש כי  
העירייה נהגה במשוא  
פנים ולא נקטה  
פעולות נגד החברה  
בגלל זהות בעליה, מן  
הראוי שראש עיריית  
עפולה ומשרד הפנים  
ישקלו את הצורך  
לנקוט הליכי משמעת  
מתאימים כנגד  
המעורבים בדבר  
והאחראים לפגיעה  
בקופה הציבורית

האטום "מעולם לא הובא לידיעתו ועד קבלת טיוטת הדו"ח [דוח הביקורת] לא ידעתי כלל אודותיו" (ההדגשה במקור). הגזבר ציין כי החליט על חיוב החברה בארנונה בסך כ-46,000 ש"ח עבור שימוש בחלל האטום כמחסנים ממרץ 2013 ועד נובמבר 2015.

בתשובתו השנייה מאותו החודש (מ-31.7.16) ציין גזבר העירייה: "מחלקת הארנונה בעירייה מצטרפת ותומכת במימוש המלצת הביקורת לפיה על העירייה לפעול לגביית הארנונה בגין השטח הפטור ביחס לשנים שבהן נעשה בו שימוש בפועל". בהתאם לאמור, חייבה העירייה את החברה בתשלום ארנונה בסך 190,000 ש"ח עבור השימוש בחלל האטום בחלק מהתקופה לפי סיווגו כמשרדים, שירותים ומסחר ובחלק מהתקופה כמחסנים בלבד.



לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ממצאי הביקורת שלעיל, המעלים חשש כי העירייה נהגה במשוא פנים ולא נקטה פעולות נגד החברה בגלל זהות בעליה, מן הראוי שראש עיריית עפולה ומשרד הפנים ישקלו את הצורך לנקוט הליכי משמעת מתאימים כנגד המעורבים בדבר והאחראים לפגיעה בקופה הציבורית בעטיו של מתן פטור מתשלום מסים שלא כדין לחברה שנמצאת בבעלות נבחר ציבור. משרד מבקר המדינה הסב את תשומת לבו של היועץ המשפטי לממשלה לעניין זה, בהיותו בעל סמכות לעניין הדין המשמעתית בשלטון המקומי.

## טיפול בנכסים שאינם בשימוש הגורמים למפגע סביבתי

נכסים שאינם בשימוש הופכים פעמים רבות למפגע סביבתי ותברואתי חמור. חלקם הופכים ברבות השנים לסכנה לסביבתם, גם עקב סכנת התמוטטות, התפרקות חלקי בטון וחומרים מסוכנים כגון אסבסט (מסוכנות הנדסית), וגם בשל גרמי מדרגות רעועים, זכוכיות פזורות ובורות פתוחים המסכנים את הבאים בשעריהם (מסוכנות כללית)<sup>39</sup>. פעמים רבות הופכים נכסים שאינם בשימוש למקום התכנסות לדרי רחוב ומושכים פעילות עבריינית, לרבות מתחום הסמים והזנות.

פקודת העיריות וצווי המועצות העניקו לרשויות המקומיות סמכויות למימוש אחריותן לבטיחות תושביהן וביטחונם, ובהן סמכויות לטיפול בקניין בבעלות פרטית או ציבורית הנמצא בשטחיהן, אף אם אינו בחזקתן<sup>40</sup>. הרשויות המקומיות שנבדקו התקינו, בהתאם לסמכותן, חוקי עזר שסייעו בידן לממש את אחריותן. חוקי העזר להתמודדות עם מבנים מסוכנים<sup>41</sup> מקנים לרשות המקומית, בין היתר, סמכות להורות על אטימת מבנה או על הריסתו על ידי הבעלים, ובמקרה קיצון אף להרוס את המבנה ולחייב את הבעלים בעלות ההריסה. חוקי העזר לשמירה על הסדר והניקיון<sup>42</sup> מקנים לרשות המקומית סמכות לדרוש סילוק מפגע, וכן להיכנס לנכס ולפעול לסילוקו ולחייב את בעליו בהוצאות הכרוכות בכך.

יצוין כי הפעלת אמצעי האכיפה האמורים ומנגנון גביית הארנונה בהתאם לתיקון לפקודה תעודד מחזיקי נכסים לפעול להשמשתם ולחלופין להעברת הזכויות עליהם לאחר, לרבות הרשות המקומית, וכן תסייע לצמצם את המפגעים הסביבתיים שיוצרים נכסים שאינם ראויים לשימוש, ובמקרים מסוימים אף יוכלו להביא לידי הסרת המפגע ופינוי משאב הקרקע יקר הערך.

דרך נוספת למניעת הפיכתם של נכסים ללא ראויים לשימוש היא מתן תמריץ לבעליהם לפני שיהפכו לכאלה. למשל, מועצת העיר חיפה אישרה בינואר 2014 את נוהל "קרן סיוע בשיפוץ חזיתות מבנים", וכנגזרת ממנו הוקמה קרן לסיוע בשיפוץ חזיתות מבנים המצויים באזור עדיפות עירונית מיוחדת, והוקצו 550,000 ש"ח לסיוע בשיפוץ חזיתות מבנים באזור הדר הכרמל. מאז הקמת הקרן השתתפה העירייה בשיפוצם של 11 מבנים.

39 יצוין כי פעמים רבות נתבעו רשויות מקומיות וחויבו בתשלום פיצויים בסכומים גבוהים בגין נזקי גוף שנגרמו לאזרחים ממפגעים בנכסים פרטיים בתחומיהן. ראו למשל: רע"פ 1007/05 **מדינת ישראל נ' דוד בוחבוט** (פורסם במאגר ממוחשב, ספטמבר 2008).

40 סעיפים 13)249, (13)249 א, (19)249 ו-29)249 לפקודת העיריות וסעיפים דומים שנקבעו בצווי המועצות.

41 למשל, חוק העזר למועצה האזורית מטה אשר (הריסת מבנים מסוכנים), התשל"ב-1972; חוק העזר לחיפה (מבנים מסוכנים), התשמ"ג-1983; חוק העזר לירושלים (הריסת מבנים מסוכנים), התשנ"א-1980; וחוק העזר לאשקלון (הריסת מבנים מסוכנים), התשנ"ה-1995.

42 למשל, חוק העזר לחיפה (שמירת הסדר והניקיון), התשמ"ב-1981; חוק העזר למועצה האזורית מטה אשר (שמירת הסדר והניקיון), התשמ"ח-1988; חוק העזר לאשקלון (שמירת הסדר והניקיון), התשל"ט-1979; וחוק העזר לירושלים (שמירת הסדר והניקיון), התשל"ח-1978.



## נכסים שהם מפגע בטיחותי וסביבתי

נכסים שהוגדרו כלא ראויים לשימוש הפכו עם השנים גם למפגע בטיחותי וסביבתי. נכסים אלו לא טופלו על ידי גורמי האכיפה

ברשויות המקומיות מחלקות ההנדסה אחראיות לרוב לטיפול במבנים מסוכנים ומעקב אחריהם, ומחלקות איכות הסביבה והאגף לשיפור פני העיר אחראים לטיפול במפגעים סביבתיים ולשמירה על חזות הנכסים. מחלקות ההנדסה ואיכות הסביבה והאגף לשיפור פני העיר (להלן - גורמי האכיפה) תפקידם בין היתר לפקח אחר מצב הנכסים ברשות המקומית, כל אחד בתחום סמכותו, וזאת כדי לאכוף את הוראות הדין ולשמור על שלום הציבור ובטיחותו.

שילוב המידע שהרשויות מנהלות על נכסים שאינם ראויים לשימוש לצורכי ארנונה עם המידע שאוספים גורמי האכיפה מאפשר לרכז מאמץ כולל למען מעקב, איתור והסרה של המפגעים הסביבתיים בנכסים שאינם בשימוש.

נמצא כי ברשויות המקומיות שנבדקו אין העברת מידע בין המחלקה העוסקת בגביית ארנונה, המרכזת את המידע על נכסים שאינם ראויים לשימוש, ובין גורמי האכיפה. עוד עלה כי הרשויות שנבדקו לא קבעו נהלים לשיתוף ולהעברה של מידע כאמור<sup>43</sup>.

בעריות אשקלון, באר שבע, חיפה, ירושלים ועפולה ובמועצה האזורית מטה אשר נמצאו נכסים שהוגדרו כלא ראויים לשימוש והפכו עם השנים גם למפגע בטיחותי וסביבתי. נכסים אלו לא טופלו על ידי גורמי האכיפה, לא נמצאו ברשימות של מחלקות נכסים מסוכנים של הרשויות ולא היו מוכרים למחלקות הפיקוח של האגפים לשיפור פני העיר. להלן דוגמאות:

43 ציון כי בעקבות הביקורת ב-28.12.15 פרסמה המועצה האזורית מטה אשר נוהל להעברת מידע על נכסים שאינם ראויים לשימוש בין מחלקות ההנדסה והגבייה.

**עיריית אשקלון:** נכס מסחרי ששימש בעבר כמלון וחלקו נמצא בבנייה (ראו תמונה 6) ונכס מסחרי גדול שבנייתו טרם הסתיימה<sup>44</sup>.

תמונה 6: מפגעים סביבתיים בנכס מסחרי באשקלון



צולם על ידי צוות הביקורת בדצמבר 2015.

44 יצוין כי בעקבות הביקורת נמסרה בעיריית אשקלון רשימת הנכסים שאינם ראויים לשימוש לידי מחלקת הפיקוח העירונית, והוחל בהכנת תכנית עבודה לטיפול במפגעים הסביבתיים הנגרמים על ידי נכסים שאינם בשימוש ברחבי העיר, לרבות הנכסים האמורים.

**עיריית באר שבע:** קיר קדמי הרוס בחלקו ששימש בעבר נכס מסחרי בעיר העתיקה (ראו תמונה 7).

תמונה 7: סכנה בטיחותית בשרידי נכס בעיר העתיקה בבאר שבע



צולם על ידי צוות הביקורת בינואר 2016.

**עיריית חיפה:** שני נכסים בשכונת הדר הכרמל: נכס מסחרי (ראו תמונה 8) ונכס ששימש בעבר בית כנסת.

תמונה 8: מפגעים בנכס מסחרי פרוץ בשכונת הדר הכרמל בחיפה



צולם על ידי צוות הביקורת במרץ 2016.

**עיריית ירושלים:** נכס מסחרי גדול במרכז העיר (ראו תמונה 9) ונכס מגורים פרטי.

תמונה 9: **נכס מסחרי פרוץ ועליו ציורי קיר (גרפיטי) במרכז ירושלים**



צולם על ידי צוות הביקורת במרץ 2016.

**עיריית עפולה:** שלושה נכסים מסחריים גדולים, שניים במרכז העיר ואחד בשכונת עפולה הצעירה (ראו תמונה 10).

תמונה 10: **מבנה פרוץ בשכונת עפולה הצעירה בעיר עפולה**



צולם על ידי צוות הביקורת במרץ 2016.

**המועצה האזורית מטה אשר:** שני נכסים עזובים לאורך הכביש המחבר בין עכו לבוסתן הגליל (ראו תמונה 11); ושני מבנים במושב שבי ציון בסמוך לשפת הים, אשר בעבר שימשו כבית הבראה.

**תמונה 11: סכנה בטיחותית במבנים בסמוך לכביש מושב בוסתן הגליל**



צולם על ידי צוות הביקורת באוקטובר 2015.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות אשקלון, באר שבע, חיפה, ירושלים ועפולה ולמועצה האזורית מטה אשר על כי לא טיפלו בנכסים לא ראויים לשימוש שהפכו למסוכנים ולמפגע סביבתי ותברואתי, אף שידעו על קיומם ועל הסכנה הטמונה בהם.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות אשקלון, באר שבע, חיפה, ירושלים ועפולה ולמועצה האזורית מטה אשר כי אי-מסירת מידע על מבנים שאינם בשימוש בין המחלקה העוסקת בגביית הארנונה ברשות לבין כלל גורמי האכיפה האחרים בה, פגעה ביעילות עבודתן וביכולתן להתמודד עם מבנים שאינם ראויים לשימוש בתחומיהן, גם כאשר אלו סיכנו את שלום הציבור.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות המקומיות להסדיר את מסירת המידע על נכסים שאינם ראויים לשימוש מהמחלקה העוסקת בגביית הארנונה לגורמי האכיפה, דבר שיעל את הטיפול באותם נכסים - למען השמירה על שלום הציבור ובטיחותו, על איכות הסביבה במרחבן ועל חזותן.

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה כי רשימת הנכסים הלא ראויים לשימוש תובא לידיעת מינהל ההנדסה אחת לשנה.

עיריית באר שבע מסרה בתשובתה כי לאור הערת הביקורת טיפלה בנכס שהיה מפגע בטיחותי. עוד מסרה כי החליטה לרענן את דרכי מסירת המידע, שיתוף הפעולה והסנכרון בין הגורמים הרלוונטיים בעירייה.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה כי תבדוק את המבנים שהוזכרו בדוח ותפעל כמתחייב בדין, וכי תנחה את פקחי האגף לחיובי ארנונה כי בכל פעם שבדיקתם תעלה חשש למסוכנות מבנים, המידע יימסר למחלקות הרלוונטיות.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי היא טיפלה ועודנה מטפלת במפגעים הבטיחותיים והסביבתיים שעלו בדוח הביקורת. עוד מסרה כי אחת לשנה תימסר רשימת כלל הנכסים שקיבלו פטור מארנונה כלא ראויים לשימוש לאגפים העוסקים בנכסים מסוכנים ובמפגעים.

עיריית עפולה מסרה בתשובתה כי דרשה מבעלי נכסים הנמצאים על צירים ראשיים לפעול לשיפור חזיתות המבנים, ואת חלקם אף אטמה וגידרה. כמו כן, לחלק מהמבנים הוצאו צווי הריסה. עוד מסרה כי בנוהל החדש שקבעה למתן פטור לנכס שנמצא כלא ראוי לשימוש, כל בקשה לפטור תימסר למחלקה הטכנית.

המועצה האזורית מטה אשר מסרה בתשובתה כי מהנדס המועצה החל לפני תחילת הביקורת בהכנת נוהל לטיפול במבנים מסוכנים, והיא החלה לפעול לטיפול במבנים בהתאם לנוהל זה.

## אי-טיפול במבנים שבנייתם לא הסתיימה - שלדי מבנים

בדומה לנכסים שאינם ראויים לשימוש, להימצאותם של מבנים שבנייתם טרם הסתיימה (להלן - שלדי מבנים) יש השפעות סביבתיות, חברתיות וכלכליות על ההתפתחות העירונית. בין היתר השפעה שלילית על מצאי הקרקע הזמין לבנייה (למגוון השימושים האפשריים), על היקף הכנסות הרשויות המקומיות מארנונה ועל חזותן.

לפני סיום בנייתו של מבנה מנועה הרשות המקומית מחיובו בתשלום ארנונה, משום שאינו מוגדר במערכת הארנונה כנכס בר חיוב. כך יוצא שגם לאחר תיקון סעיף 330 - שלדי מבנים אינם מחויבים בתשלום ארנונה כללי; זאת אף על פי שהם לרוב בבחינת מפגעים בטיחותיים וסביבתיים, והם אף פוגעים בניצול הקרקע לצורכי הציבור.

דוגמה לכלים שעשויה רשות מקומית להפעיל בעניין שלדי מבנים ניתן ללמוד מפסיקת בית המשפט ביחס לשלד בניין שניצב שנים רבות מערבית לכביש הכניסה



בחלק מהרשויות המקומיות שנבדקו יש שלדי מבנים שעומדים לעתים שנים רבות בשימונם, והרשויות לא פעלו להריסתם. בכך נפגעו הכנסותיהן מתשלום ארנונה, נפגעה האפשרות לשימוש מועיל במשאב הקרקע ונפגעה ההתפתחות העירונית

הדרומית לעיר עכו. המבנה יועד להיות מלון בשם "פנינת הים"<sup>45</sup>, ותוקף היתר הבנייה שניתן לו פקע כבר בשנת 2009.

בינואר 2016 קבע בית המשפט המחוזי<sup>46</sup>, בין היתר, כי "הותרת המבנה בשימונו, במשך תקופה ארוכה של 15 שנים, על כל המשתמע מכך, איננה סבירה". בית המשפט אף ציין כי המבנה יוצר מפגע חזותי ובטיחותי ופוגע באינטרסים ציבוריים ותכנוניים, וכי עיקר הפגיעה באינטרס הציבורי הוא בעצם השארתו של המבנה במצבו זה, ללא הגשמת מטרת ההיתר שניתן לו, תוך כדי גרימת מפגע חזותי ותכנוני. עוד ציין בית המשפט המחוזי כי "בניית המבנה נעשתה על פי היתר שניתן כדין, אך... העובדה שהמבנה לא הושלם על פי ההיתר, שהיתר הבנייה פקע ושהמבנה עומד במצבו זה כ-15 שנה, שקול, לעניין הפגיעה באינטרס הציבורי, כנגד בנייה בלתי חוקית". בפסיקתו אישר לרשות המקומית להמשיך לפעול להריסת המבנה. באוגוסט 2016 נהרס המבנה.

נמצא כי בחלק מהרשויות המקומיות שנבדקו יש שלדי מבנים שעומדים לעתים שנים רבות בשימונם, והרשויות לא פעלו להריסתם. בכך, בין היתר, נפגעו הכנסותיהן מתשלום ארנונה<sup>47</sup>, נפגעה האפשרות לשימוש מועיל במשאב הקרקע שעליו ניצבים המבנים<sup>48</sup>, ונפגעה ההתפתחות העירונית שתוכננה לאותו מתחם, שנותר עזוב ושומם ובו מפגע בטיחותי וסביבתי. להלן הפרטים:

## עיריית ירושלים

ברחוב בצלאל בירושלים נמצא שלד בניין המיועד למגורים (ראו תמונה 12). הועלה כי באפריל 1981 הנפיקה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים היתר בנייה לשיפוץ המבנה הקיים. נמצא כי שיפוץ המבנה בהתאם להיתר לא הסתיים, ובמשך שנים רבות עומד במקום שלד בניין שהוא מפגע בטיחותי וסביבתי.

45 באפריל 2004 הנפיקה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה עכו היתר בנייה בנ/6578/98 להקמת מלון בשם "פנינת הים" בגוש 18036 חלקה 17. בניית המלון בהתאם להיתר שניתן לו מעולם לא הסתיימה.

46 עפ"א (חיפה) 4282-07-15 מונהאל נ' ועדה מקומית לתכנון עכו, נבו (2016) (להלן - "פס"ד פנינת הים"). בית המשפט המחוזי דחה ערעור על צו הריסה שהוציאה הוועדה המקומית למבנה.

47 הפסד הארנונה שהייתה משולמת לקופתם אם בניית המבנים הייתה מסתיימת.

48 הריסת המבנה ופינוי המקרקעין לטובת שימוש חדש.

תמונה 12: שלד מבנה ברחוב בצלאל בירושלים המהווה מפגע סביבתי



צולם על ידי אגף הפיקוח של עיריית ירושלים בפברואר 2016.

הבדיקה העלתה כי אף שתוקף ההיתר פג כבר בשנת 1984, רק בשנת 2014 החלה העירייה לפעול נגד בעליו, ובדצמבר 2015, לאחר דיון בבית המשפט, אף נמסרה הודעה לבעל המבנה על הכוונה להוציא לו צו הריסה.

נמצא כי עיריית ירושלים והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים לא פעלו בכל האמצעים העומדים לרשותן כדי להסיר את שלד הבניין. עד מועד סיום הביקורת נותר הנכס במצב של שלד בניין, והוא בבחינת מפגע סביבתי ותברואתי.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית ירושלים ולוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים כי לא פעלו בכל האמצעים העומדים לרשותן - לרבות הריסה - לטיפול במבנה בתחומן הנמצא שנים רבות במצב של שלד בניין. יש חשש כי הדבר יצר סכנה לשלום הציבור, פגע בניצול המקרקעין שעליהם נמצא שלד הבניין ופגע במרקם האורבני של העיר.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי לאורך השנים לא הייתה אפשרות לפעול בעניינו של שלד הבניין האמור באמצעות חוק התכנון והבנייה. היא פעלה באפיקים אחרים מול בעלי הנכס כדי לעודדם להשמישו או לחלופין להורסו, אך הדבר לא

צלה. עוד מסרה העירייה כי נוכח השינוי בפסיקה שהתרחש בחודשים האחרונים, הועבר התיק לטיפול התביעה העירונית והוגשה בקשה להוצאת צו הריסה למבנה.

### עיריית אשקלון

במרכז שכונת מגורים בסמיכות לחוף ימה של אשקלון עומד שנים רבות שלד בניין (ראו תמונה 13), שהוא חלק ממבנה בהקמה שיועד לשמש כבית אבות.

### תמונה 13: מפגעים סביבתיים ובטיחותיים במבנה בהקמה באשקלון



צולם על ידי צוות הביקורת בדצמבר 2015.

הבדיקה העלתה כי ב-1993 החליטה רשות מקרקעי ישראל [מינהל מקרקעי ישראל דאז] (להלן - רמ"י) להקצות את הקרקע לעמותה לשם הקמת בית אבות ששטחו כ-9,000 מ"ר. ב-1998 נחתם חוזה פיתוח בין העמותה, עיריית אשקלון ורמ"י, ובו התחייבה העמותה להקים בית אבות עד שנת 2004. כתנאי להקצאת הקרקע דרשה רמ"י כי העירייה תהיה צד בחוזה ותחתום על נספח שבו היא מתחייבת "לפקח ציבורית וכלכלית על הקמת הפרויקט וניהולו". הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אשקלון (להלן - הוועדה) הנפיקה לעמותה ב-1999 היתר ליציקת יסודות ולהקמת מרתף. העמותה נקשרה בחוזה עם חברה יזמית לשם הקמת המבנה (להלן - החברה היזמית).

הועלה כי בשנת 2000, לאחר שהתגלו במבנה חריגות בנייה (החלה בניית קומה לא מאושרת), הוציאה הוועדה צו מינהלי להפסקת הבנייה, ועד מועד הביקורת לא חודשה בניית המבנה. תוקף היתר הבנייה שניתן למבנה פג בשנת 2004, ותוקף חוזה הפיתוח המקורי בין העמותה, העירייה ורמ"י, אשר הוארך כמה פעמים (ראו להלן), פג בשנת 2002.

**עד מועד סיום  
הביקורת נותר המבנה  
במצב של שלד בניין  
יותר מ-15 שנים, והוא  
בבחינת סכנה  
בטיחותית ומפגע  
סביבתי ותברואתי**

נמצא כי בפברואר 2006 העבירה העירייה לרמ"י בקשה כי החוזה עם העמותה יבוטל וכי רמ"י תוציא את המגרש לשיווק מחדש במכרז פומבי. בקשת העירייה הסתמכה על כך שהעמותה לא עמדה בחוזה הפיתוח שחתמה עם רמ"י, ועל כך ששלד הבניין על המקרקעין הוא בבחינת סכנה בטיחותית ומפגע סביבתי. העירייה ציינה גם כי "העמותה הלכה למעשה פסקה מלהתקיים".

הבדיקה העלתה כי ביוני 2006 פנתה לרמ"י עורכת הדין המייצגת את החברה היזמית<sup>49</sup>, והודיעה כי היא מנהלת מגעים עם העירייה להמשך הקמת בית האבות, וכי פנתה לרשם העמותות "לצורך עדכון המצב הסטטי של העמותה ומה נדרש לצורך החיאתה".

נמצא כי בדיון שהתקיים בהנהלת מחוז ירושלים של רמ"י ביולי 2006 הוחלט כי העסקה עם העמותה תבוטל, ובאפריל 2007 הנחתה מנהלת המחוז לעדכן את רשויות המס כי העסקה בוטלה וכי יש להכין את הקרקע לשיווק מחדש במכרז פומבי.

נמצא כי למרות פניית העירייה והנחיית מנהלת מחוז ירושלים של רמ"י לבטל את העסקה עם העמותה, ואף שהעמותה לא עמדה בהתחייבויותיה ושעבר זמן רב מאז הוקצה המגרש - לא ביטלה רמ"י את העסקה עם העמותה.

בנובמבר 2007 העבירה עורכת הדין של החברה היזמית לרמ"י מסמך מהעמותה ובו נכתב כי העמותה ייפתה את כוחה לפעול כנציגתה המשפטית. למכתב צורף גם אישור מרשם העמותות כי העמותה הוחייתה על ידו. רמ"י חידשה את העסקה עם העמותה, ובאוקטובר 2015 חתמה עמה על חוזה פיתוח חדש.

עד מועד סיום הביקורת נותר המבנה במצב של שלד בניין יותר מ-15 שנים, והוא בבחינת סכנה בטיחותית ומפגע סביבתי ותברואתי. העירייה והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אשקלון לא הסירו את המפגע.

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה כי לאורך השנים הרבות מאז הקמת שלד המבנה ניסתה לפעול באמצעות רמ"י ורשם העמותות כנגד החברה היזמית. מאחר שהעמותה לא פעלה בהתאם לחוזה הפיתוח בינה ובין רמ"י והעירייה, פנתה העירייה לרמ"י בבקשה לביטול החוזה, אך רמ"י לא עשתה זאת.

העמותה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 כי בכונתה לנצל את זכויותיה על הקרקע ולסיים את בניית המבנה.

רמ"י מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 כי חזרה בה מביטול ההקצאה לאור העובדה כי "היזמים שילמו את מלוא ערך הקרקע" וכי "[העמותה] הקימה מבנה (הגם שהוא בנוי באופן חלקי) שהושקעו בו כספים רבים בנוסף על כספים שהושקעו לתכנון ופיתוח". עוד מסרה כי בהתאם למדיניותה "שלא מבטלים עסקאות ברמ"י", ומתוקף סמכותה והכללים שנקבעו בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל בעניין מתן ארכות לתוקפו של הסכם פיתוח, החליטה הרשות להאריך את תוקף הסכם הפיתוח עם העמותה עד ינואר 2017.

49 עורכת הדין היא בתו של בעל החברה היזמית. במועד סיום הביקורת, הייתה מנכ"לית החברה.

במשך השנים לא  
אכפה רמ"י על  
העמותה את תנאי  
הסכם הפיתוח ובכך  
תרמה תרומה מכרעת  
ליצירת מפגע בטיחותי  
וסביבתי חמור בעיר  
אשקלון, להפדת  
הסדר הציבורי ולבזבז  
משאב הקרקע

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשקלון ולוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אשקלון כי היה עליהן לפעול באופן נמרץ לטיפול בשלד הבניין שהוא סכנה בטיחותית ומפגע סביבתי ותברואתי ושנשאר בשטח העיר מעל 15 שנה. משלא עשו זאת, פגעו ביכולתה של העירייה לנצל את המקרקעין שעליהם נמצא שלד הבניין, אם על ידי פינוי המקרקעין או על ידי המשך הקמת בית האבות כמתוכנן, באופן מועיל יותר לרווחת תושביה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י על מחדלה, שבמסגרתו במשך השנים לא אכפה על העמותה את תנאי הסכם הפיתוח כדי לממש את המטרה שלשמה הוקצתה הקרקע. משלא עשתה זאת, תרמה רמ"י תרומה מכרעת ליצירת מפגע בטיחותי וסביבתי חמור בעיר אשקלון, להפדת הסדר הציבורי ולבזבז משאב הקרקע.

#### עיריית עפולה

על אחד מצירי הכניסה המרכזיים לעיר נמצא שלד בניין (ראו תמונה 14). הבדיקה העלתה כי בניית המבנה בהתאם להיתרי הבנייה לא הסתיימה. נמצא כי אף שתוקף ההיתר פג בינואר 2013, במועד סיום הביקורת עומד במקום שלד בניין שהוא מפגע בטיחותי וסביבתי: פרוץ לכל עבר, משמש מקום להשלכת פסולת, בשטחו עשבים גבוהים ועליו ציורי קיר (גרפיטי)<sup>50</sup>.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית עפולה ולוועדה המקומית לתכנון ולבנייה עפולה כי לא פעלו בכל האמצעים העומדים לרשותן להסרת שלד הבניין, שהוא בבחינת מפגע סביבתי ותברואתי.

עיריית עפולה מסרה בתשובתה כי היא בוחנת את הפסיקה החדשה [פס"ד "פנינת הים"]<sup>51</sup> ואת השלכותיה על המקרה. עוד מסרה כי בעקבות הביקורת בדקה מחלקת ההנדסה של העירייה את המקום ונקבע שאין בו מסוכנות מבנית וכי המבנה גודר.

50 יצוין כי בעקבות הביקורת בדק מהנדס מטעם העירייה את המבנה וקבע כי אין בו סכנה לשלום הציבור, אך יש לשפר את חזיתו. הוא העביר את הטיפול לפיקוח העירוני.

תמונה 14: שלד בניין בעפולה



צולם על ידי צוות הביקורת בנובמבר 2015.

## סיכום

על ידי קביעת מדיניות  
והכנת תכניות  
מעשיות וכוללניות  
לאורה, הרשויות  
המקומיות יכולות  
להשתמש בנכסים  
שאינם ראויים  
לשימוש כמנוף  
להחייאה, לפיתוח  
ולהתחדשות של  
אזורים שננטשו

נכסים שאינם בשימוש הופכים פעמים רבות למפגע סביבתי, תברואתי, בטיחותי וחברתי חמור. נכסים אלה הם נטל כלכלי על הרשויות המקומיות, והם פוגעים בהתפתחות המרחב העירוני ובניצול היעיל של משאב הקרקע, המצוי בחוסר. ממצאי הביקורת הצביעו על ליקויים רבים בטיפול הרשויות המקומיות שנבדקו בנכסים שאינם בשימוש בתחומיהן, חלקם חמורים עד כדי פגיעה בשלטון החוק ובאמון הציבור.

התגלו ליקויים באופן שבו רשויות מקומיות מעניקות פטור מארנונה לנכסים שאינם ראויים לשימוש בתחומיהן, וליקויים בסיווגם ובמעקב אחריהם. בחלק מהרשויות המקומיות שנבדקו נפגעה גביית מסי הארנונה עבור נכסים שאינם ראויים לשימוש. כמו כן, התגלו ליקויים בטיפול הרשויות המקומיות במפגעים סביבתיים שנוצרו בסביבת מבנים שאינם ראויים לשימוש בתחומיהן, לרבות ליקויים בטיפול במבנים שבנייתם טרם הושלמה והם נמצאים במצב של שלד בניין שנים רבות. על משרד הפנים להפיק את הלקחים הנדרשים מהליקויים שעלו בדוח זה, ובכלל זה בכל הנוגע ליישום התיקון לסעיף 330 לפקודת העיריות.

פעולה משותפת של כלל הגורמים ברשות המקומית לטיפול בנכסים שאינם בשימוש בתחומה, יש בה כדי להקטין את התופעה ולצמצם את פרק הזמן שבו יעמדו הנכסים ללא שימוש. יתרה מכך, ניתן לראות בנכסים שאינם בשימוש גם הזדמנות להתחדשות עירונית. על ידי קביעת מדיניות והכנת תכניות מעשיות וכוללניות לאורה, הרשויות המקומיות יכולות להשתמש בנכסים אלה כמנוף להחייאה, לפיתוח ולהתחדשות של אזורים שננטשו ולהתאמתם לחזון ההתפתחות של הרשות.

