

מבקר המדינה | דוחות על הביקורת בשלטון המקומי | התשפ"א-2021

ביקורת מעקב

**טיפול הרשויות המקומיות
במבנים שאינם בשימוש
ביקורת מעקב**





טיפול הרשויות המקומיות במבנים שאינם בשימוש – ביקורת מעקב

רקע

בתחומיהן של רשויות מקומיות רבות מצויים נכסים שאינם בשימוש, ששימושו בעברם כמבני מגורים, מבני מסחר ומבני תעשייה. חלקם אינם בשימוש במשך זמן רב, עומדים נטושים ומוזנחים ומהווים מפגע סביבתי, תברואתי, בטיחותי וחברתי. על מנת ליצור תמריץ להשמשת מבנים אלו, כחלק מההתמודדות עם מצוקת הדיור, וכדי למנוע הפיכתם למטרד וסכנה לציבור, תוקנו פקודת העיריות¹ וצווי המועצות המקומיות², ועודכנו הכללים להטלת ארנונה על נכס שנהרס או ניזוק במידה שאינו ראוי לשימוש, כך שנכסים אלו, שעובר התיקון היו פטורים לצמיתות מתשלום ארנונה, יחויבו בתשלום ארנונה לתקופה שהוגדרה.

נתוני מפתח

17	39	961	276,261 מ"ר
מבנים המסווגים כלא ראויים לשימוש בתחומי המועצה האזורית מטה אשר בינואר 2021	מבנים המסווגים כלא ראויים לשימוש בתחומי עיריית עפולה בינואר 2021	מבנים המסווגים כלא ראויים לשימוש בתחומי עיריית חיפה בינואר 2021	השטח הכולל של המבנים המסווגים כלא ראויים לשימוש בעיריית חיפה ועפולה ובמועצה האזורית מטה אשר בינואר 2021

פעולות הביקורת

בשנת 2016 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בעניין טיפול הרשויות המקומיות במבנים שאינם בשימוש¹ (להלן - הדוח הקודם או הביקורת הקודמת). בחודש פברואר 2021 בדק



- 1 פקודת העיריות [נוסח חדש].
- 2 צו המועצות המקומיות (א) התשי"א-1950 וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.
- 1 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2016), בפרק "טיפול הרשויות המקומיות במבנים שאינם בשימוש", עמ' 407-462.



משרד מבקר המדינה את פעולותיהם של רשויות מקומיות ושל משרד הפנים לתיקון הליקויים העיקריים שהועלו בדוח הקודם בנוגע להטלת ארנונה על נכסים שאינם בשימוש ולטיפול בנכסים שאינם בשימוש הגורמים למפגע בטיחותי וסביבתי. בדוח הנוכחי מובאים ממצאי המעקב אחר תיקון הליקויים העיקריים שצינו בדוח הקודם. המעקב נעשה בעיריות חיפה ועפולה ובמועצה האזורית מטה אשר וכן במשרד הפנים.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



היערכות משרד הפנים לכניסת התיקון לתוקף - בדוח הקודם עלה כי משרד הפנים לא הנחה את העיריות להיערך לגביית הארנונה על נכסים שאינם ראויים לשימוש בהתאם לתיקון לפקודת העיריות שנכנס לתוקף ב-1.1.15, ולא בדק אם הן מוכנות להפעלת התיקון ובפרט האם התארגנו לגביית ארנונה. ביקורת המעקב העלתה כי משרד הפנים לא נערך לכניסת התיקון לצווי המועצות לתוקף ב-1.1.21, לא בדק את מוכנות המועצות המקומיות והאזוריות להפעלת התיקון והתארגנותן לגביית ארנונה ולא גיבש תוכנית למעקב אחר יישום הוראות התיקון לצווים לרבות באמצעות הבדיקה שמבצעים רואי החשבון החיצוניים שהוא ממנה.



תכנית רב שנתית להפחתת מספר המבנים שאינם ראויים לשימוש - הביקורת הנוכחית העלתה כי ברשויות המקומיות שנבדקו יש 1017 מבנים שלא ראויים לשימוש בשטח כולל של 276,261 מ"ר. עם זאת, אין תוכנית רב-שנתית להפחתת מספר המבנים שאינם ראויים לשימוש והשמשתם, תוכנית היכולה לסייע בצמצום התופעה שלה השלכות כלכליות וסביבתיות רבות, וכי הן אינן מבצעות הבחנה בין נכסים לא ראויים לשימוש הנמצאים על קרקעות בניהול רשות מקרקעי ישראל ובין אלה הנמצאים על קרקע בבעלות אחרת.



סיווג נכסים כלא ראויים לשימוש - בדוח הקודם עלה כי לא נקבעו קווים מנחים להגדרת נכס שאינו ראוי לשימוש, וההחלטה בדבר נשארה לפתחן של הרשויות המקומיות, שנתנו פרשנויות שונות להגדרה. ביקורת המעקב העלתה כי משרד הפנים לא פרסם קווים מנחים או עקרונות מסגרת לנושא.



ניהול מאגר נתונים על נכסים שאינם ראויים לשימוש - בדוח הקודם נמצא כי לא היה בידי עיריית עפולה מאגר נתונים של כלל הנכסים בתחומה שקיבלו פטור מארנונה כלא ראויים לשימוש ושל המועד שבו ניתן להם הפטור. ביקורת המעקב העלתה כי במאגר הנתונים של הנכסים שאינם ראויים לשימוש של עיריית עפולה לא מצוין המועד שבו סווגו הנכסים ככאלה. עוד עלה כי פרטי הנכסים הפטורים מארנונה במאגר הנתונים הכללי של העירייה אינם מעודכנים וחסרים בהם פרטים, וכי ביותר ממחציתם לא מצוינת כתובת, דבר שפגע בפיקוח, בבקרה ובביצוע הפעולות הנדרשות בדין.



הגשת בקשות לפטור מארנונה על נכסים שאינם ראויים לשימוש - בדוח הקודם עלה כי עיריית עפולה והמועצה האזורית מטה אשר סיווגו נכסים כלא ראויים לשימוש והעניקו פטור מתשלום ארנונה, בלא שהוגשו עבורם בקשות בכתב כנדרש. ביקורת



המעקב מצאה כי בעיריית עפולה הליקוי לא תוקן: לארבעה מתוך 10 נכסים שנבדקו לא הוגשה בקשה בכתב; במועצה האזורית מטה אשר הליקוי תוקן במידה רבה: מתוך שבעה נכסים, שהמועצה סיווגה כלא ראויים לשימוש ממועד סיום הביקורת הקודמת, לנכס אחד לא נמצאה בקשה בכתב והמועצה מאפשרת שימוש בטופס מקוון להגשת בקשה לסיווג נכס כלא ראוי לשימוש.

חיוב נכסים בארנונה לפי תיקון סעיף 330 לפקודת העיריות - בדוח הקודם נמצא כי עיריית עפולה לא חייבה בארנונה את הנכסים שסווגו כלא ראויים לשימוש, כנדרש בפקודה. ביקורת המעקב העלתה כי העירייה חייבה נכסים ששנים רבות סווגו כלא ראויים לשימוש רק משנת 2016 ולא משנת 2015. עוד עלה כי העירייה המשיכה לחייב נכסים בחיוב מופחת, אף שחלפו חמש השנים שנקבעו לכך בפקודה, ואף שלא הוגשה עבורם הודעה מהמחזיק על כך שנותרו במצב שאינו ראוי לשימוש. העירייה החלה בתיקון הליקוי במהלך ביקורת המעקב.

טיפול בנכסים שאינם ראויים לשימוש הגורמים למפגע בטיחותי וסביבתי - בדוח הקודם נמצא כי בעיריית עפולה היו נכסים שהוגדרו לא ראויים לשימוש והפכו למפגע בטיחותי וסביבתי, אך המידע בגינם לא הועבר למינהל ההנדסה האחראי לטיפול במבנים כאלו, והם לא היו מוכרים לו ולא טופלו על-ידו. ביקורת המעקב העלתה כי אגף הגבייה לא העביר את המידע על הנכסים שנמצאו על-ידו כנכסים שאינם ראויים לשימוש למינהל ההנדסה לטיפול ולמעקב.



החלת התיקון לפקודת העיריות על מועצות מקומיות ואזוריות - בביקורת הקודמת עלה כי הכללים שנקבעו בתיקון לפקודה, שנועדו להגביל משמעותית את הפטור מתשלום ארנונה על מבנים שאינם ראויים לשימוש, לא הוחלו על המועצות המקומיות ועל המועצות האזוריות. ביקורת המעקב העלתה כי ביוני 2020 חתם שר הפנים על צווים המחילים את אותם כללים על המועצות המקומיות והמועצות האזוריות.

חיוב נכסים בארנונה לפי תיקון סעיף 330 לפקודת העיריות - בדוח הקודם נמצא כי עיריית חיפה לא חייבה בארנונה כמה נכסים. ביקורת המעקב העלתה כי עיריית חיפה מבצעת מעקב שוטף אחר מצבת הנכסים שבתחומה, כדי להבטיח שהנכסים הלא ראויים לשימוש בתחומה יחויבו בהתאם לפקודה.

מעקב ובקרה על נכסים שאינם ראויים לשימוש - בדוח הקודם נמצא כי עיריית חיפה אינה מפקחת על הנכסים בתחומה בתדירות שקבעה בנוהל העירוני ובחלק מהם לא קיימה ביקורת שנים רבות. בביקורת המעקב נמצא כי העירייה נוהגת למפות את הנכסים שבהם לא בוצע פיקוח ולקבוע תוכנית עבודה במטרה לבצע ביקורות ב-10% לפחות מהנכסים המסווגים כלא ראויים לשימוש בכל שנה.



עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי המועצות המקומיות והאזוריות יפעלו לעריכת מיפוי של נכסים שאינם בשימוש בתחומן על מנת לפעול ליישום התיקון לצווי המועצות המקומיות שנכנס לתוקף בינואר 2021. 

מומלץ כי משרד הפנים יבדוק את מוכנותן של המועצות המקומיות והאזוריות להטלת ארנונה על נכסים שאינם ראויים לשימוש בהתאם לתיקון החקיקה, וינחה אותן בנושא, וכן יאסוף נתונים מהרשויות המקומיות על אודות היקף הנכסים בתחומן המסווגים כלא ראויים לשימוש. 

מומלץ כי משרד הפנים יגבש תוכנית רב-שנתית להפחתת מספר המבנים שאינם ראויים לשימוש בתחומן של הרשויות המקומיות והשמשתם וינחה אותן בנושא. 

מומלץ כי הרשויות המקומיות, בשיתוף גורמי ההנדסה ברשות, ידונו אחת לתקופה באפשרות ליצירת תמריצים להפחתת מספר מבנים שאינם ראויים לשימוש בתחומן, ישלבו במסגרת סקרי הנכסים המבוצעים על-ידן הנחיות ומעקב אחר מבנים אלו, ויפעלו לגיבוש תוכנית להפחתת מספר המבנים שאינם ראויים לשימוש בתחומי הרשות המקומית. 

מומלץ כי לנוכח מבנה הבעלות הייחודי בקרקעות ישראל, ישקול משרד הפנים להנחות את הרשויות המקומיות לבצע הבחנה בין קרקע שבניהול רשות מקרקעי ישראל לבין קרקע בבעלות אחרת, ויפעל בתיאום עם רשות מקרקעי ישראל בכל הנוגע לקרקעות שבניהול, על מנת לשלב בתוכנית הרב-שנתית כלים נוספים שיהיה בהם כדי לתמרץ השמשת מבנים והפחתת מספרם של מבנים שאינם ראויים לשימוש. 

מומלץ כי משרד הפנים יקבע קווים מנחים להגדרת נכס שאינו ראוי לשימוש, ויבחן את הצורך בפרסום הנחיות בנוגע למתן פטור מארנונה בעת החלפת מחזיק בנכס, נוכח הפרשנות השונה שנתנו הרשויות המקומיות להגדרת נכס לא ראוי לשימוש, והתנהלותן כאשר מתחלף מחזיק בנכס. 

על עיריית עפולה לעדכן את מאגר הנתונים שלה ולהשלים את הנתונים החסרים; לסווג נכסים כלא ראויים לשימוש ולתת להם פטור מארנונה לאחר שהוגשה עבודה בקשה בכתב; להשלים את הטיפול בחיוב הארנונה של הנכסים שאינם ראויים לשימוש בהתאם להוראות פקודת העיריות; ולפקח על הנכסים שאינם ראויים לשימוש כנדרש בנהליה. על עיריית עפולה להסדיר את העברת המידע על מבנים שאינם בשימוש בין המחלקה העוסקת בגביית הארנונה לבין מינהל ההנדסה כדי לייעל את יכולתה של העירייה להתמודד עם מבנים שאינם ראויים לשימוש העלולים לסכן את שלום הציבור. 

על המועצה האזורית מטה אשר לקבוע נוהל לסיווג נכס כלא ראוי לשימוש; לוודא שיש בידיה מאגר נתונים מלא ומעודכן של הנכסים הלא ראויים לשימוש בתחומה; לסווג נכסים כלא ראויים לשימוש ולתת להם פטור מארנונה לאחר שהוגשה עבודה בקשה בכתב; ולעגן בנהליה את הפיקוח על נכסים אלו. 



טיפול הרשויות המקומיות במבנים שאינם בשימוש – עיקרי ממצאי ביקורת מעקב

פרק הביקורת	הגוף המבוקר	הליקוי בדוח הביקורת הקודם	מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב			
			לא תוקן	תוקן במידה מועטה	תוקן במידה רבה	תוקן באופן מלא
החלת התיקון לפקודת העיריות על מועצות מקומיות ואזוריות	משרד הפנים	הכללים שנקבעו בתיקון לפקודה לא הוחלו על המועצות המקומיות ועל המועצות האזוריות.				
הערכות משרד הפנים לכניסת התיקון לתוקף	משרד הפנים	משרד הפנים לא הוציא הנחיות להיערך לגביית ארנונה בהתאם לתיקון החקיקה, ולא בדק את מוכנות הרשויות המקומיות והתארגנותן לכך.				
סיווג נכסים כלא ראויים לשימוש	משרד הפנים	לא נקבעו קווים מנחים לסיווג נכס כלא ראוי לשימוש, והדבר נשאר לפתחן של הרשויות המקומיות שנתנו פרשנויות שונות להגדרה.				
החלפת מחזיק בנכס שאינו ראוי לשימוש	משרד הפנים	משרד הפנים לא הסדיר את אי-הבהירות ולא קבע כללים המנחים את הרשויות המקומיות כיצד לנהוג בעת החלפת מחזיק בנכס שאינו ראוי לשימוש.				



פרק הביקורת	הגוף המבוקר	הליקוי בדוח הביקורת הקודם	מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב			
			לא תוקן	תוקן במידה מועטה	תוקן במידה רבה	תוקן באופן מלא
ניהול מאגר נתונים על נכסים שאינם ראויים לשימוש	עיריית עפולה	לא היה לעירייה מאגר נתונים של כלל הנכסים שקיבלו פטור מארנונה כלא ראויים לשימוש והמועד שבו ניתן להם הפטור.				
	המועצה האזורית מטה אשר	מאגר הנתונים של הנכסים שקיבלו פטור מארנונה כלא ראויים לשימוש לא כלל את כל הנכסים בתחום המועצה.				
הגשת בקשות לפטור מארנונה על נכסים שאינם ראויים לשימוש	עיריית חיפה	העירייה לא פעלה בהתאם לפקודה ולנוהל שקבעה, ולכמה נכסים לא נמצאו בקשות כנדרש; העירייה לא דרשה בעת החלפת מחזיק בנכס כי המחזיק החדש יגיש בקשה מחדש לסיווג הנכס כלא ראוי לשימוש.				
	עיריית עפולה	לכמה נכסים לא נמצאו בקשות בכתב מהמחזיק בנכס.				
	המועצה האזורית מטה אשר	לכמה נכסים לא נמצאו בקשות בכתב מהמחזיק בנכס.				
	עיריית חיפה	העירייה לא הטילה ארנונה על נכסים בהתאם למועדים שנקבעו בפקודה.				
חיוב נכסים בארנונה לפי התיקון לפקודת העיריות	עיריית עפולה	העירייה לא הטילה ארנונה על נכסים בהתאם למועדים שנקבעו בפקודה.				



פרק הביקורת	הגוף המבוקר	הליקוי בדוח הביקורת הקודם	מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב			
			לא תוקן	תוקן במידה מועטה	תוקן במידה רבה	תוקן באופן מלא
מעקב ובקרה על נכסים שאינם ראויים לשימוש	עיריית חיפה	העירייה לא פעלה בהתאם לנוהל העירוני ולא פיקחה על הנכסים בתדירות שקבעה.				
	עיריית עפולה	העירייה לא פעלה בהתאם לנוהל העירוני - לא פיקחה על הנכסים בתדירות שקבעה ולא נמצאו אסמכתאות לביצוע ביקורת פיזית בנכס.				
	המועצה האזורית מטה אשר	המועצה האזורית לא קבעה נהלים לפיקוח על נכסים לא ראויים לשימוש.				
גביית ארנונה עבור מקומות תפילה שאינם בשימוש	עיריית חיפה	העירייה לא פיקחה על מקומות התפילה ולא חייבה אותם בארנונה לאחר שפסקו מלשמש כמקומות תפילה.				
טיפול בנכסים שאינם ראויים לשימוש הגורמים למפגע בטיחותי וסביבתי	עיריית חיפה	לא הועבר מידע בין המחלקה העוסקת בגביית ארנונה ובין גורמי האכיפה בעירייה, ולא נקבעו נהלים להעברה של מידע כאמור.				
	עיריית עפולה	לא הועבר מידע בין המחלקה העוסקת בגביית ארנונה ובין גורמי האכיפה בעירייה, ולא נקבעו נהלים להעברה של מידע כאמור.				
	מועצה אזורית מטה אשר	לא הועבר מידע בין המחלקה העוסקת בגביית ארנונה ובין גורמי האכיפה במועצה, ולא נקבעו נהלים להעברה של מידע כאמור.				



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. בדוח הקודם הועלו ליקויים רבים בכל הנוגע לטיפול הרשויות המקומיות שנבדקו בנכסים שאינם בשימוש בתחומיהן, לרבות בנוגע לסיווג נכסים כלא ראויים לשימוש, חיוב נכסים אלו בארנונה וביצוע פיקוח עליהם ומעקב אחר מצבם. ביקורת המעקב העלתה כי עיריית חיפה תיקנה את מרבית הליקויים שהועלו בדוח הקודם; המועצה האזורית מטה אשר תיקנה את הליקויים במידה רבה, ועיריית עפולה תיקנה באופן חלקי בלבד את הליקויים שהועלו בדוח הקודם. עם זאת נכון למועד הביקורת בתחומי הרשויות המקומיות שנבדקו - חיפה, עפולה ומטה אשר - יש 39,961 ו-17 (בהתאמה) מבנים שאינם בשימוש. על הרשויות המקומיות ומשרד הפנים לפעול לתיקון הליקויים שנמנו בדוח זה. יישום ההוראות הקבועות בתיקון לפקודת העיריות ובתיקון לצווי המועצות - יש בו כדי ליצור תמריץ להשמשת מבנים אלו, למנוע הפיכתם למטרד וסכנה לציבור ולהפוך אותם "מנטל לנכס". עוד מומלץ כי משרד הפנים וכלל הרשויות יגבשו תוכנית רב-שנתית להפחתת מספר המבנים שאינם בשימוש בתחומן והשמשתם. פעולה משותפת של כלל הגורמים ברשות המקומית לטיפול בנכסים שאינם ראויים לשימוש בתחומה, יש בה כדי להקטין את התופעה ולמנוע פגיעה בשלום הציבור, תוך גביית ארנונה בגין נכסים אלו בהתאם לכללים.