

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי | התשפ"ב-2022

ביקורת מערכתית

טיפול הרשויות המקומיות במבנים מסוכנים





טיפול הרשויות המקומיות במבנים מסוכנים

רקע

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



נתוני מפתח

4,840	7%	41,626	610,000
מספר המבנים המסוכנים ב-44 הרשויות המקומיות שנבדקו (4 בבדיקת עומק ו-40 שנבדקו בשאלון) ³ , נכון למועד הביקורת	שיעור יחידות הדיור שניתנו להן היתרים מכוח תמ"א 38 עד שנת 2020, יחסית למספר יחידות הדיור שנבנו לפני שנת 1980	מספר יחידות הדיור שניתנו להן היתרים מכוח תוכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה (תמ"א 38), בשנים 2005 – 2020 ²	אומדן מספר יחידות הדיור שנבנו לפני שנת 1980, שייתכן שאינן עומדות בתקן לעמידות מבנים בפני רעידות אדמה, נכון לשנת 2021 ¹
34 (77%)	39 (89%)	24 (55%)	49 (19%)
מספר (שיעור) ⁶ הרשויות המקומיות שנבדקו שלא ערכו מיפוי או סקר של מבנים או של שכונות העלולים להיות מסוכנים	מספר (שיעור) ⁵ הרשויות המקומיות שנבדקו בביקורת שלא קיימו דיונים במועצתן בנושא מבנים מסוכנים	מספר (שיעור) ⁴ הרשויות המקומיות שנבדקו בביקורת שלא קבעו נוהל לטיפול במבנים מסוכנים	מספר (שיעור) הרשויות המקומיות מתוך 257 רשויות במדינה שאין להן חוק עזר בנושא מבנים מסוכנים

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

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

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

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

5 ראו הערה 4.

6 ראו הערה 4.



פעולות הביקורת



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

תמונת המצב העולה מן הביקורת



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



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



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



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

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

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

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

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



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

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

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

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



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

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



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

עיקרי המלצות הביקורת

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

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

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

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

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

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



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

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



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



בניין המגורים בחולון שקרס בספטמבר 2021



מבנה קורס



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

סיכום

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