

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי |
התשפ"ג-2023



תכנון ובנייה ותשתיות

ניהול של נכסי מקרקעין בידי רשויות מקומיות



ניהול של נכסי מקרקעין בידי רשויות מקומיות

רקע

הרשויות המקומיות בישראל מחזיקות בנכסי מקרקעין (גם - מקרקעין, קרקע או נכסים) כדי לממש מטרות ציבוריות ולהעניק שירותים לציבור. לעיתים יש להן גם נכסים מניבים, כלומר נכסים שהרשות משכירה ומקבלת תמורתם דמי שכירות. נכסי המקרקעין הם מהחשובים והיקרים שבנכסי הרשות המקומית, והם משאב מוגבל שלעיתים נמצא במחסור. כנאמנות של ציבור, על הרשויות המקומיות לנהל את הנכסים האלו בקפידה, בהתאם לצורכי הציבור ועל פי עקרונות היעילות, החיסכון והמינהל התקין. לכן חשוב שיהיה מנגנון ניהול נכסים אפקטיבי שיבטיח את שלמות הנכסים ואת השימוש המושכל בהם. הדבר מקבל משנה תוקף לנוכח הערכות הממשלה בדבר הגידול הצפוי באוכלוסייה והצורך לתת שירותים ליותר תושבים, אשר יביא לגידול במספר הנכסים שיהיה צורך לנהל.



נתוני מפתח

2,560 מקרים של נכסי מקרקעין המופיעים במרשם המקרקעין על שם עיריית ירושלים אך אינם מופיעים בפנקסי הזכויות של העירייה. כמו כן כ-6,800 מקרים רשומים בפנקסי העירייה ואינם מופיעים במרשם המקרקעין	88% (579) מהבקשות שהגישו הרשויות המקומיות לשר הפנים לאישור פעולות קנייניות במקרקעין בשנים 2018 - 2021, הן בתחום השכרות והקצאות של נכסי מקרקעין	23% (60) שיעור הרשויות המקומיות בישראל שיש להן נכסים מניבים. החיוב של דמי השכירות בגינם הסתכם בשנת 2019 ב-140 מיליון ש"ח, שהם כ-0.4% מסך ההכנסות העצמיות	293 קמ"ר השטח המצטבר של קרקע לצורכי ציבור וקהילה בתחומי הרשויות המקומיות. על פי הערכות הממשלה, עד שנת 2040 יהיה צורך להוסיף כ-70 קמ"ר לצרכים אלו
25 שנים פרק הזמן שחלף בממוצע בין מועד אישור תוכנית שייעוד קרקע להפקעה למועד תחילת הליכי ההפקעה ב באר יעקב ו ברחובות בשמונה מקרים שהחלו בשנים 2019 - 2021	70% (291) שיעור הליכי ההפקעה שהחלו ב ירושלים בשנים 2000 - 2021 ולא הושלמו. כחמישית מהם החלו לפני יותר מ-17 שנים	7 מתוך שמונה העיריות שנבדקו מחזיקות במצטבר בכ-3,600 נכסי מקרקעין שיש עליהם מבנים (נכסים מבונוים) ואולם אין להן מפקחים על הנכסים	7 מתוך שמונה העיריות שנבדקו לא הכינו תוכניות עבודה בתחום ניהול הנכסים לשנים 2019 - 2020

פעולות הביקורת

בחדשים יוני-דצמבר 2022 בדק משרד מבקר המדינה את ניהול נכסי המקרקעין בעיריות **באר יעקב, בת ים, טירת כרמל, יבנה, ירושלים, כפר קאסם, מודיעין-מכבים-רעות (מודיעין) ורחובות**. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים ובמשרד המשפטים.





במסגרת הביקורת נבדקו נושאים כמו מנגנון ניהול הנכסים, ניהול המידע על הנכסים, פיקוח עליהם ושמירה על שלמותם ובטיחותם, שילוב שיקולים כלכליים בניהולם, תכנון צורכי הציבור (הכנת פרוגרמות), מעקב אחר הליכי הפקעות ושיקפות המידע על הנכסים של הרשות לציבור.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



אסדרת מנגנון ניהול הנכסים ברשויות המקומיות - לרשויות המקומיות בישראל יש נכסי מקרקעין המתפרשים על כ-293 קמ"ר. משרד הפנים לא גיבש ולא פרסם תורת ניהול נכסים או קווים מנחים ועקרונות לאופן הניהול הרצוי של הנכסים ברשויות המקומיות כדי שהניהול יהיה מיטבי ולא קבע הנחיות למנגנוני הניהול הרצויים, למעט תיאור תפקיד של מנהל יחידת נכסים ברשות מקומית.



מינוי רשם נכסים וניהול פנקסי זכויות במקרקעין - מספר הנכסים המבונים בשמונה העיריות שנבדקו נאמד בכ-6,500. העיריות **בת ים, ירושלים, מודיעין ורחובות** מינו רשם נכסים, והעיריות **באר יעקב, טירת כרמל, יבנה וכפר קאסם** לא מינו רשם נכסים. עוד נמצא כי לעיריות **באר יעקב, בת ים, יבנה, ירושלים, מודיעין ורחובות** יש פנקס זכויות במקרקעין ולעיריות **כפר קאסם וטירת כרמל** אין.



עדכניות המידע בפנקסי הזכויות של הרשויות שנבדקו - לעיריות **באר יעקב, מודיעין, יבנה ורחובות** יש סקר נכסים, ולעיריית **ירושלים** יש סקר רק על הנכסים המבונים. עם זאת, בעיריית **מודיעין** נערך הסקר לפני כתשע שנים, בעיריית **יבנה** לפני כ-13 שנים ובעיריית **רחובות** לפני כ-14 שנים; בעיריות **באר יעקב וירושלים** הסקר נערך בחמש השנים האחרונות. העיריות **בת ים, טירת כרמל וכפר קאסם** מצויות בשלבים שונים של הכנת סקר נכסים. נוסף על כך, בעיריות **בת ים, ירושלים, מודיעין ורחובות** שנבדקו בעניין זה, נמצאו אי-התאמות בין רישום הנכסים במרשם המקרקעין ובין הרישומים בפנקסי הזכויות; בעיריית **ירושלים** נמצאו 2,560 חלקות מתוך 9,654 חלקות הרשומות במרשם המקרקעין על שם העירייה שאינן מופיעות בפנקס הזכויות של העירייה. בעיריית **מודיעין** נמצאו 1,409 חלקות מתוך 1,679 חלקות הרשומות במרשם המקרקעין על שם העירייה שאינן מופיעות בפנקס הזכויות של העירייה. אי-התאמה עלולה לגרום לקשיים משפטיים בהגנה על זכויות העירייה בנכסיה ולקשיים בניהול הנכסים ובמעקב אחריהם.



פיקוח על מצב הנכסים ושלמותם - סיורי פיקוח יזומים מאפשרים להבטיח את השימוש ההולם בנכסים ולסייע בפיקוח על קיום ההתחייבויות כלפי הרשות שנקבעו בחוזים שכרתה הרשות להעברת זכויות בנכסים לגורמים מחוץ לרשות. הסיורים מאפשרים גם לאסוף מידע בסיסי ועדכני על מצבם של הנכסים. הועלה כי בעיריית **ירושלים** מכהנים במחלקה לפיקוח על הנכסים מנהל ושלומה מפקחים ייעודיים העוסקים בתחום, ואילו בעיריות **באר יעקב, בת ים, טירת כרמל, יבנה, כפר קאסם, מודיעין ורחובות** אין מפקחים שעוסקים בכך. עוד נמצא כי העיריות **באר יעקב, בת ים, טירת כרמל, יבנה, כפר קאסם ומודיעין** לא ערכו סיורי פיקוח על מצב הנכסים. עיריית **רחובות** לא ערכה סיורים



באופן עקבי: בשנת 2019 היא לא ערכה סיורים כלל, בשנת 2020 היא ערכה 116 סיורים וב-2021 היא ערכה שמונה סיורים, זאת בעוד יש לה 1,333 נכסים מבונים. עיריית **ירושלים** ערכה בשנים 2019-2021 סיורים ב-4,570 נכסים מתוך 8,724 נכסים פעילים במערכת - כשליש מהם נכסים מבונים והשאר תשתיות או שטחים פתוחים.

ניתוח צורכי הציבור וגיבוש פרוגרמה לשטחי ציבור - משרד הפנים לא הגדיר את תדירות עדכון הפרוגרמה ואת מתכונתה. נמצא כי לעיריית **ירושלים**, **כפר קאסם** ו**מודיעין** אין פרוגרמות כלל-עירוניות. עם זאת **ירושלים** יש פרוגרמות מקומיות ל-80 מתוך 88 שכונות ומתחמים שהיא הגדירה, ו**מודיעין** יש פרוגרמות שהוכנו במסגרת הליכי התכנון של שלוש שכונות חדשות. נמצא כי הרשויות שנבדקו אינן מפרסמות את הפרוגרמות לשטחי ציבור באתרי המרשתת שלהן.

מידע על מצב בטיחות הנכסים, נגישותם ומצב תחזוקתם - לרשויות המקומיות אין הנחיות או עקרונות מנחים לניטור מצב הבטיחות של מבני הציבור שאינם מוסדות חינוך, אף שהם משמשים קהל רחב הכולל גם ילדים, בני נוער ואזרחים ותיקים. נמצא כי העיריות **באר יעקב**, **בת ים**, **טירת כרמל**, **יבנה**, **ירושלים**, **כפר קאסם** ו**מודיעין** לא ערכו סקרי בטיחות במבני ציבור שאינם מבני חינוך. יצוין כי עיריית **מודיעין** בדקה נושאים הקשורים לבטיחות בחשמל, כיבוי אש ומעליות, ועיריית **רחובות** החלה בשנת 2021 בבדיקות שגרתיות גם בנכסים שאינם מבני ציבור. העיריות **באר יעקב**, **בת ים**, **טירת כרמל**, **יבנה**, **ירושלים**, **כפר קאסם** ו**מודיעין** לא ערכו סקרים בנוגע למצב התחזוקה של נכסיהן ולא הכינו תוכניות עבודה לתחזוקתם. עיריית **רחובות** ערכה סקר, אך הוא כלל רק את מוסדות החינוך שבתחומה. עוד נמצא כי עיריית **טירת כרמל** לא הכינה סקר על מצב הנגישות של נכסי המקרקעין שלה. ללא סקר כזה הרשות אינה יכולה לפעול להנגשת המבנים שנדרש להנגישם על פי הדין. יצוין כי העיריות **יבנה** ו**מודיעין** מסרו במהלך הביקורת כי הן מתחזקות את הנכסים באופן שוטף ובהתאם לצורך.

מצב נכסים מבונים נבחרים - בסיורים בנכסים נבחרים בעיריות **בת ים**, **ירושלים**, **מודיעין** ו**רחובות** נמצאו ליקויים בהנגשת מבנים, כגון אזורים שאינם נגישים או חדרי שירותים נגישים המשמשים כמחסן. בתחום התחזוקה נמצא כי **בבת ים** ו**בירושלים** מצב התחזוקה של המבנים שנבדקו סביר; **ברחובות** נמצאו מבנים ברמת תחזוקה שונה - בשניים היה מצב התחזוקה בינוני ובשלושה סביר; וב**מודיעין** מצב התחזוקה טוב. בתחום הבטיחות נמצאו בארבע הרשויות שנבדקו ליקויים כמו מתקני מים וארונות שאינם מקובעים, דלתות ללא אמצעי הגנה מפני צביטות, חפצים המאוחסנים בגובה וחומרי ניקוי נגישים לכל.

שיקולים כלכליים בניהול הנכסים - משרד הפנים לא גיבש מדריך מקצועי וקווים מנחים שעל פיהם יוכלו כלל הרשויות לפעול כדי לשלב שיקולים כלכליים בניהול הנכסים ולהגדיל את הפוטנציאל הכלכלי הגלום בהם. נמצא כי לאף אחת מהרשויות שנבדקו - **באר יעקב**, **בת ים**, **טירת כרמל**, **יבנה**, **ירושלים**, **כפר קאסם**, **מודיעין** ו**רחובות** - אין תוכנית אסטרטגית למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של נכסי הרשות ולייעול השימוש בהם. עם זאת, עיריות **בת ים**, **ירושלים**, **כפר קאסם**, **מודיעין** ו**רחובות** נקטו פעולות פרטניות למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של נכסי המקרקעין שברשותן, למשל מיפוי הנכסים שלהם היתכנות להגדלת הפוטנציאל הכלכלי.



חיוב שכר דירה ברשויות שנבדקו - עלה כי סכום החיוב של דמי השכירות ברשויות שנבדקו שהיו להן נכסים מניבים בשנת 2019, נע בין כ-1.2 מיליון ש"ח (ברחובות) ל-11.8 מיליון ש"ח (בירושלים), והוא הסתכם בכ-22 מיליון ש"ח; השיעור שלו מההכנסות העצמיות נע בין 0.17% (ברחובות) לכ-1.1% (במודיעין). יוצא אפוא כי שיעור ההכנסות מהשכרת נכסים היה נמוך ביחס להכנסות העצמיות של הרשויות, ובכל העיריות שנבדקו הגיע לכל היותר לכ-1%.

קביעת סכומי ביטוח נכסים - לעיריית טירת כרמל אין מידע על שטח המבנים שלה, ואילו לעיריות בת ים, ירושלים, מודיעין ורחובות יש מידע חלקי. בייחוד בולט שיעור הרשומות שחסר בהן נתון שטח המבנה בעיריית בת ים (52%) ובעיריית ירושלים (42%). נוסף על כך, אף אחת מהרשויות שנבדקו לא הציגה תחשיב שלפיו נקבעו סכומי הביטוח שנעו מ-140 מיליון ש"ח עד 4.8 מיליארד ש"ח. בהיעדר תחשיב אי אפשר לדעת אם הסכומים אכן משקפים את צורכי העירייה, ובמצב דברים זה ייתכן כי הרשויות משלמות דמי ביטוח גבוהים או נמוכים מהנדרש.

הליכי הפקעה - נמצא כי לאף אחת משמונה הרשויות שנבדקו, מלבד רחובות, אין נתונים מרוכזים על מועד מימוש מטרת ההפקעה - הצורך הציבורי אשר בעטיו בוצעה ההפקעה - ולמעשה אין מעקב אם לאחר שהושלמו ההפקעות מומשו מטרתיהן. נוסף על כך, ברשויות שהיה להן מידע על הליכי ההפקעה עלה כי מ-413 תהליכי הפקעה שהחלו בירושלים, 291 (70%) לא הושלמו, כלומר הרשות לא רשמה את זכויותיה במרשם המקרקעין; מ-601 תהליכי הפקעה שהחלו ברחובות, 234 (38%) לא הושלמו. עוד נמצא כי 53 מ-291 (18%) מההפקעות שפורסמו בירושלים ולא הושלמו, החלו לפני יותר מ-17 שנים; בעיריית רחובות 28 מ-234 (12%) מההפקעות שפורסמו לפני יותר מ-17 שנים לא הושלמו. כמו כן שיעורן של ההפקעות שהחלו בשנים 2000 עד 2015 ולא הושלמו היה בירושלים 38% (110 מתוך 291) וברחובות - 64% (150 מתוך 234). עוד עלה כי בירושלים ובמודיעין חלפו בממוצע יותר מעשר שנים בין מועד אישור התוכנית עד מועד תחילת הליכי ההפקעה, וכי בבאר יעקב וברחובות חלפו בממוצע כ-25 שנים. מדובר בפרקי זמן ממושכים שבהם קרקע הייתה מיועדת להפקעה אך לא ננקטו ולו פעולות ראשוניות בעניין. לעומת זאת, בהליכי ההפקעה ביבנה חלף פרק זמן של כשלוש שנים בממוצע - פרק זמן קצר לעומת שאר הרשויות.

פרסום מידע לציבור באתרי המרשתת - העיריות טירת כרמל, יבנה וכפר קאסם אינן מפרסמות מידע על נכסי העירייה באתר המרשתת העירוני. עיריית בת ים מפרסמת מידע מועט - באתרה יש רק מידע על דרכי התקשרות כלליות ושלושה פרטוקולים של ועדת ההקצאות מהשנים 2021 - 2022. עיריות באר יעקב, בת ים, טירת כרמל, יבנה, כפר קאסם, מודיעין ורחובות אינן מפרסמות את פנקס הזכויות שלהן באתר המרשתת.

מתכונת ההודעות על האפשרות להגיש בקשות להקצאת מקרקעין - עלה כי העיריות באר יעקב, מודיעין ורחובות מפרסמות הודעות על האפשרות להגיש בקשות להקצאת מקרקעין באתר המרשתת העירוני. באתר של עיריית ירושלים לא היו במועד הביקורת הודעות כאלו, אך נמצא כי העירייה נוהגת לפרסם הודעות מסוג זה כל עוד הן רלוונטיות. עוד עלה כי נוסח הפרסום של ההודעות שמפרסמות הרשויות המקומיות אינו אחיד, הן עמוסות במלל, והמידע בהן כולל פרטים טכניים ושימוש במושגים מקצועיים שאינם נהירים בהכרח לציבור הרחב. כמו כן עלול להתעורר קושי להבין מה מקום הנכס



כי אין מידע חזותי המבהיר זאת כמו מפות או תצלומים, ובהודעות שפרסמו העיריות **באר יעקב ומודיעין** אין מידע ברור על משך זמן ההקצאה. מתכונת הפרסום הזאת מעוררת ספק בנוגע למידת יעילותן של ההודעות.



תוכניות עבודה - תוכניות העבודה של עיריית **בת ים** כללו מגוון תחומים, כגון השבחת נכסים, רישום נכסים בלשכת רישום המקרקעין, מכירה והשכרה של נכסים, הקצאות והפקעות, פינוי פולשים, חידוש חוזים עם מחזיקי הנכסים ועדכון סקר הנכסים. התוכניות כללו יעדים מדידים ולוחות זמנים ברורים, ונקבעו גם הגורמים המופקדים על ביצוע התוכניות.

פרסום פנקס הזכויות באתר המרשתת - עיריית **ירושלים** מפרסמת באתר המרשתת שלה את המידע מפנקס הזכויות על הנכסים, למשל על השימוש בהם וכתובתם, ואפשר לבצע במאגר המידע חיפוש בסיסי לפי חלק מהמאפיינים של הנכס.

עיקרי המלצות הביקורת

על העיריות **בת ים, ירושלים, מודיעין ורחובות** לבדוק, למשל באמצעות סקרים והצלבת נתונים, את מהימנות הרישומים של נכסי המקרקעין בפנקסי הזכויות שלהן ואת שלמותם אל מול הרשום במרשם המקרקעין, ולהבטיח כי כל נכסיהן רשומים הן במרשם המקרקעין והן בפנקסי הזכויות. לעיריות **בת ים, טירת כרמל, וכפר קאסם** מומלץ להמשיך בפעולותיהן להכנת סקר נכסים ולהשלימן. לעיריית **ירושלים** מומלץ להשלים את סקר הנכסים לשטחים הפתוחים ולתשתיות. על העיריות **יבנה, מודיעין ורחובות** לעדכן את סקר הנכסים משום שחלפו יותר מחמש שנים ממועד הכנתו, כדי להבטיח שכל המידע בפנקס הזכויות במקרקעין שלהן שלם ועדכני.

מומלץ לעיריות **באר יעקב, בת ים, טירת כרמל, יבנה, כפר קאסם, מודיעין ורחובות** למנות מפקחים על נכסי המקרקעין של העירייה; מפקחים אלו יכולים להיות גם מקרב המפקחים העירוניים הכלליים, לאחר שיוכשרו לכך וייקבעו להם יעדים בנושא. עוד מומלץ לערוך סיורי פיקוח יזומים ושוטפים בנכסיהן בהתאם להוראות הדין, כדי לאתר פלישות, להבטיח שימוש הולם בנכסים ולאסוף מידע חיוני על מצב הנכסים.

מומלץ למשרד הפנים להנחות את הרשויות המקומיות לגבי התדירות הרצויה של עדכון הפרוגרמה ומתכונתה, בשים לב לשינויים דמוגרפיים שאירעו ואלו שעתידיים לבוא, לתמהיל האוכלוסייה ברשות ולמגמות נוספות בהתפתחות העירונית. על העיריות **כפר קאסם ומודיעין** לפעול להכנת פרוגרמה כלל-עירונית לצורכי ציבור. כמו כן מומלץ לעיריית **ירושלים** לגבש פרוגרמה כלל-עירונית בשים לב לגודלה ולמורכבותה של העיר.

על העיריות **בת ים, ירושלים, מודיעין ורחובות** לטפל בליקויי הבטיחות. מומלץ לרשויות להכין תוכנית לשיפור חזות המבנים שנמצאו לא מטופחים וסביבתם ולשיפור מצב תחזוקתם, ולהנגיש את המבנים שטרם הונגשו. נוסף על כך מומלץ לכל הרשויות לבחון



מפעם לפעם את מצב תחזוקת המבנים והנגשתם, הן במבנים שבאחריותן והן במבנים שהקימו גורמים חיצוניים או במבנים שהוקצו לגורמים אלו ומתוחזקים על ידם.

מומלץ למשרד הפנים לגבש מדריך מקצועי וקווים מנחים לניהול כלכלי של נכסי המקרקעין. עוד מומלץ לעיריות **בת ים, ירושלים, כפר קאסם, מודיעין ורחובות** להמשיך בפעולות הפרטניות למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של נכסיהן מתוך תפיסה כוללת המעוגנת בתוכנית אסטרטגית למיצוי פוטנציאל הנכסים שברשותן. לעיריות **באר יעקב, טירת כרמל ויבנה** מוצע לגבש תוכנית כזו.

מומלץ לעיריות **באר יעקב, בת ים, טירת כרמל, יבנה, ירושלים, כפר קאסם ומודיעין** לרכז נתונים ולעקוב אחר מימוש המטרות שבעטיין בוצעו ההפקעות ומועדיהן. עוד מומלץ לעיריות **באר יעקב, ירושלים ורחובות** לבחון את כל המקרים שבהם אין תיעוד של השלמת הליך ההפקעה, ולפעול לבירור הנסיבות שבעטיין ההפקעה לא הושלמה ובמידת הצורך לבחון נחיצות השלמת ההפקעה או ביטולה בהתאם למבחנים שנקבעו בפסיקה.

על העיריות **בת ים, טירת כרמל, יבנה וכפר קאסם** לפרסם לציבור מידע באתר המרשתת העירוני על נכסי העירייה ועל העשייה במקרקעין. מומלץ לעיריות **באר יעקב, בת ים, טירת כרמל, יבנה, כפר קאסם, מודיעין ורחובות** לפרסם את פנקס הזכויות באתרי המרשתת שלהן.



ליקויי בטיחות ותחזוקה שהתגלו בנכסים מבונים

חלקי בניין שבורים במרכז קהילתי בירושלים



סורגים שנוסרו וסכנת נפילה הנשקפת מהם במרכז קהילתי בבת ים



דלת ממ"ד חסומה על ידי חפצים במועדון לקידום נוער ברחובות



כבל חשמל מאולתר לתאורה חיצונית במועדון לקשיש במודיעין



כל התצלומים צולמו על ידי צוות הביקורת בנובמבר 2022.



סיכום

נכסי המקרקעין הם מהחשובים והיקרים שבנכסי הרשות המקומית, ולכן חשוב לנהלם על פי עקרונות היעילות, החיסכון והמינהל התקין. הגידול באוכלוסייה צפוי להרחיב את היקף הנכסים שהרשויות ינהלו, וכדי להיערך לכך חשוב לבסס תפיסת ניהול מעודכנת שתתייחס לאיכות המידע המשמש לניהול, למנגנון הניהול הנדרש, לשילוב שיקולים כלכליים בניהול הנכסים ולשיפור השירות לציבור המשתמשים בנכסים.

אסדרת הנושא חסרה, ומשרד הפנים לא הנחה את הרשויות המקומיות לפעול לניהול מיטבי של הנכסים על פי עקרונות רצויים תוך שילוב שיקולים כלכליים בניהולם. ברשויות המקומיות שנבדקו נמצאו ליקויים המעידים שניהול הנכסים אינו מיטבי, ולעיתים אף אין כלל תשתית בסיסית לניהול, כגון מידע שלם ועדכני ותוכניות עבודה, ואין ניטור של מצב הנכסים ופיקוח על שלמותם. עוד נמצא כי ניהול הנכסים אינו כולל תוכנית אסטרטגית למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של נכסי הרשות ויעול השימוש בהם.

מומלץ למשרד הפנים לגבש מדריך מקצועי לניהול נכסי המקרקעין ברשויות המקומיות ולהטמיע אותו ברשויות המקומיות, בדגש על הרשויות שמנהלות נכסים רבים או שנמצאות בתהליכי פיתוח מואץ. לרשויות המקומיות מומלץ לגבש מדיניות לניהול הנכסים ולכלול בה גם תוכנית למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של הנכסים ותוכנית לתחזוקתם. עוד מומלץ לרשויות לשפר את תשתיות המידע שיש ברשותן על הנכסים, לפקח על זכויות הקניין שלהן בנכסים ולנטר את מצבם, ולפרסם לציבור מידע על הנכסים ועל הקצאתם גם באתרי המרשתת.



ניהול של נכסי מקרקעין בידי רשויות מקומיות

מבוא

הרשויות המקומיות בישראל מחזיקות בנכסי מקרקעין (להלן גם - מקרקעין, קרקע או נכסים)¹ כדי לממש מטרות ציבוריות כמו פיתוח תשתיות, גינות ופארקים וכדי להעניק שירותים לציבור בתחומים כגון חינוך, תרבות ובריאות. לעיתים יש להן גם נכסים למטרות מגורים ומסחר, שהם נכסים מניבים, כלומר נכסים שהרשות משכירה ומקבלת תמורתם דמי שכירות. לפי הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות לשנת 2019, ל-60 רשויות מקומיות (כ-23% מכלל הרשויות) היו נכסים מניבי הכנסות, וסכום החיוב של דמי השכירות בגין נכסים כאלו הסתכם בכ-140 מיליון ש"ח, שהם כ-0.38% מסך ההכנסות העצמיות שהיו באותה שנה לאותן רשויות².

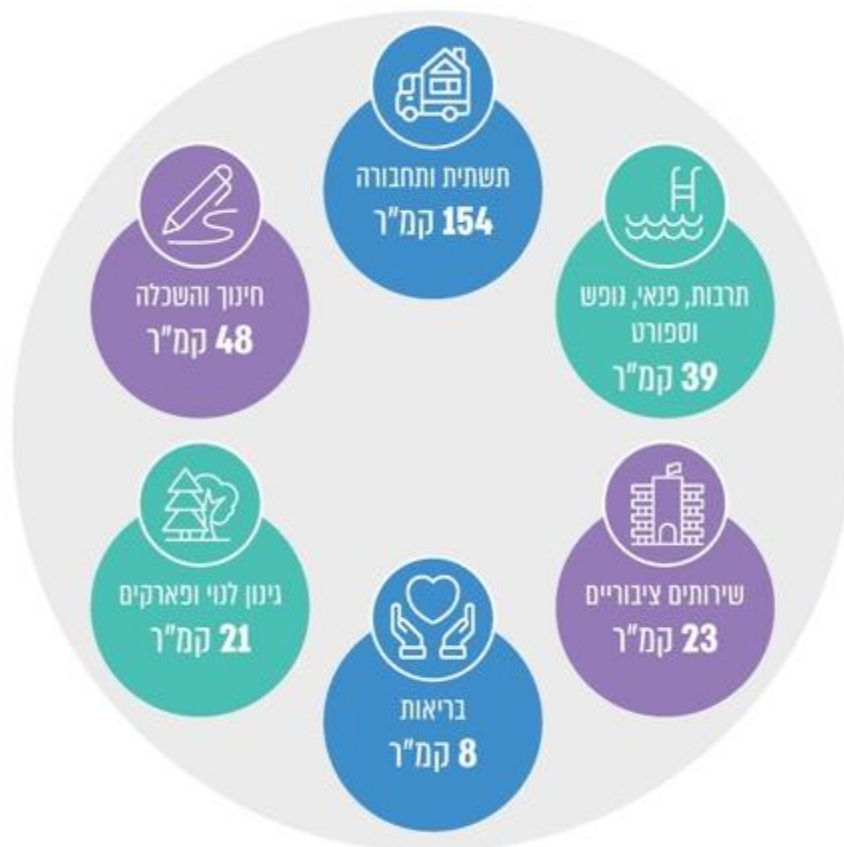
על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), בתחומי הרשויות המקומיות מוקצים כ-293 קמ"ר (293,000 דונם) לשטחי ציבור וקהילה: חלקם הגדול (כ-64%) נמצאים בעיריות, כ-25% - במועצות האזוריות, וכ-11% - במועצות המקומיות³.

בתרשים שלהלן מוצגים סוגים שונים של שימושי קרקע לצורכי ציבור וקהילה והשטח המצטבר שמוקצה לכל שימוש בכלל הרשויות המקומיות.

- 1 "מקרקעין" מוגדרים על פי סעיף 1 לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969: "קרקע, כל הבנוי והנטוע עליה וכל דבר אחר המחובר אליה חיבור של קבע, זולת מחוברים הניתנים להפרדה".
- 2 לפי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות ל-2019. יצוין כי מדובר בסכום החיוב הראשוני, לא כולל חיובי ריבית בגין חובות משנים קודמות.
- 3 הלמ"ס, סטטיסטיקל 173 - שימושי קרקע בישראל (דצמבר 2018), עמ' 9.



תרשים 1: השטח המצטבר של קרקע לצורכי ציבור וקהילה ברשויות המקומיות, לפי סוג שימוש (קמ"ר), 2018



על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נכסי המקרקעין הם מהחשובים והיקרים שבנכסי הרשות המקומית, והם משאב מוגבל שלעיתים נמצא במחסור. כנאמנות של ציבור, על הרשויות המקומיות לנהל את הנכסים האלו בקפידה, בהתאם לצורכי הציבור ועל פי עקרונות היעילות, החיסכון והמינהל התקין.

ניהול הנכסים הוא תחום מורכב המשלב מומחיות מתחומי ידע מגוונים: גיאוגרפיה, תכנון עירוני, כלכלה, ניהול כספים ומשפטים. הוא כולל ניהול של המידע על הנכסים: המצב הקנייני שלהם, מיקומם ומצבם הפיזי; פיקוח על השימוש בנכסים ושמירה על מצבם התקין ושלמותם; וניתוח של צורכי הציבור בטווח הקצר והארוך כדי לתת להם מענה ולעגנם בתכנון המתארי הסטטוטורי.

כמו כן, הרשויות המקומיות מבצעות לעיתים פעולות קנייניות בנכסים, כגון מכירתם, השכרתם והקצאתם לשימושם של גורמים מחוץ לרשות, וכן פעולות כגון שכירת נכסים או רכישתם, בדרך של קנייה בשוק החופשי או בדרך של הפקעה. הכללים לביצוע פעולות קנייניות במקרקעין נקבעו בחקיקה ובחוזרי מנכ"ל משרד הפנים, ובכלל זה נקבעו הוראות בדבר האישורים הנדרשים



לביצוע פעולות קנייניות. רשות מקומית רשאית, למשל, למכור נכס מקרקעין רק על פי החלטת מועצת הרשות ברוב חבריה ובאישור שר הפנים או מי שהשר הסמיכו לכך. יצוין כי בתוכנית הבראה של רשות מקומית נדרש לפרט אמצעי התייעלות שתנקוט הרשות, ובכלל זה מכירת נכסים אם הדבר נדרש. נוסף על כך, ב-2001 פרסם מנכ"ל משרד הפנים חוזר העוסק בהקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית, הקובע תנאים להקצאת קרקע ואת תהליך קבלת ההחלטות בנושא (להלן - נוהל הקצאת מקרקעין)⁴. ביצוע פעולות קנייניות אלו, מעקב אחר ביצוען וליווי תהליכי קבלת ההחלטות בעניינן כלולים אף הם בניהול הנכסים.

תרשים 2: פעולות קנייניות של רשויות מקומיות במקרקעין



בשלושת העשורים האחרונים החלו רשויות מקומיות במדינות שונות בעולם לבחון מחדש את תפיסת ניהול נכסי המקרקעין שברשותן - אם נכסים שנועדו למטרות ציבוריות ואם נכסים מניבים - והחלו ליישם שיטות ניהול שהתפתחו במגזר הפרטי להשבחת הנכסים שלהן ולשיפור הביצועים הכלכליים שלהם⁵. בקווים מנחים שפורסמו בבריטניה בעניין זה ב-2012 הוצע, למשל, לרשויות שיש להן נכסים מניבים לגבש תפיסה ברורה ומנומקת בנוגע למטרתם של נכסים אלו: הגדלת הכנסות הרשות המקומית כדי לתמוך במתן שירותים אל מול האפשרות לתת בהם שירותים לציבור. נוסף על כך, לצד היתרונות הפיננסיים הישירים הגלומים בניהול כלכלי של הנכסים המניבים, אפשר ליישם שיקולים כלכליים גם בשאר הנכסים באמצעות פעולות כמו הכנת תוכניות כלכליות לפיתוחם של הנכסים, להשבחתם ולמיצוי מיטבי שלהם⁶.

בלוח שלהלן מוצגים נתונים על מספר הבקשות שהגישו הרשויות המקומיות לאישור פעולות קנייניות נבחרות במקרקעין למשרד הפנים בשנים 2018 - 2021.

4 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2001, "נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית" (ספטמבר 2001).

5 Urban Institute - Center on International Development and Governance, *Guidebook on Real Property Asset Management for Local Governments*, (2012)

6 Royal Institution of Chartered Surveyors (RICS), *RICS Public Sector - Property Asset Management Guidelines* (2012), p. 17 (להלן - *Property Asset Management Guidelines* - (second edition)).



לוח 1: בקשות שהגישו הרשויות המקומיות לאישור פעולות קנייניות נבחרות במקרקעין, 2018 - 2021

הפעולה	2018	2019	2020	2021	סך הכול
מכירת מקרקעין	23	10	14	7	54
השכרות והקצאות*	218	132	138	91	579
החלפת קרקע	5	14	1	1	21

על פי נתוני משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* נתוני משרד הפנים אינם מאפשרים להפריד בין השכרות של נכסים מניבים להקצאות ללא תמורה או בתמורה סמלית, אולם מאחר שרק כרבע מהרשויות משכירות נכסים מניבים ורוב ההתקשרויות אינן טעונות אישור של משרד הפנים, אפשר להניח כי רוב הבקשות נגעו להקצאות.

מהלוח עולה כי הבקשות הנפוצות לפעולות במקרקעין הן לאישור השכרות והקצאות של נכסי מקרקעין, שבשנים 2018 - 2021 הסתכמו ב-579 בקשות.

על פי הערכות הממשלה, עד שנת 2040 יהיה צורך לבנות עוד כ-1.5 מיליון דירות חדשות כדי לתת מענה לצורכי גידול האוכלוסייה⁷. בהתאם לכך, על פי הערכות של מינהל התכנון במשרד הפנים, יהיה צורך בתוספת של כ-70 אלף דונם (70 קמ"ר) של קרקע לצורכי ציבור⁸, ולמעשה גם בתוספת של מאות אלפי מ"ר בנויים למבני ציבור.

ניהול נכסי המקרקעין של הרשות המקומית כולל פעולות מגוונות כגון איסוף מידע על הנכסים, מעקב אחר מצבם ופיקוח עליהם, והקצאתם של הנכסים לשימושים שונים. לכן חשוב שיהיה מנגנון ניהול נכסים אפקטיבי שיבטיח את שלמות הנכסים ואת השימוש המושכל בהם. הדבר מקבל משנה תוקף לנוכח הערכות הממשלה בדבר הגידול הצפוי באוכלוסייה והצורך לתת שירותים ליותר תושבים, אשר יביאו לגידול במספר הנכסים שיהיה צורך לנהל.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 כי הוא סבור כי קיימת חשיבות רבה לניהול נכסים יעיל מצד הרשויות המקומיות, וכי על הרשות המקומית לנהל מעקב אחר הנכסים בהתאם לתקנות, לערוך רישום של כלל זכויותיה במקרקעין ובנכסיה ולבצע מעקב אחר השימוש במקרקעין. כמו כן עליה לעקוב אחר מימוש תוקף ההסכמים ואכיפתם. עוד מסר משרד הפנים כי המינהל לשלטון מקומי במשרד ביצע עבודת מטה מקיפה בכל הקשור לביזור סמכויות לרשויות המקומיות, ובמסגרתה הוחלט שיבוצרו לרשויות המקומיות סמכויות להקצות מקרקעין ללא תמורה לטובת הציבור וזאת בכפוף לדרכי בקרה אפקטיבית.

7 החלטת ממשלה 2457, "תכנית אסטרטגית לדיוור" (מרץ 2017).

8 משרד הפנים, מינהל התכנון, **מדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור** (אוגוסט 2018).



פעולות הביקורת

בחודשים יוני-דצמבר 2022 בדק משרד מבקר המדינה את ניהול נכסי המקרקעין בעיריות **באר יעקב, בת ים, טירת כרמל, יבנה, ירושלים, כפר קאסם, מודיעין-מכבים-רעות** (להלן - **מודיעין**) ו**רחובות**. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים ובמשרד המשפטים.

במסגרת הביקורת נבדקו הנושאים הבאים: מנגנון ניהול הנכסים, ניהול המידע על הנכסים, פיקוח עליהם ושמירה על שלמותם ובטיחותם, שילוב שיקולים כלכליים בניהולם, תכנון צורכי הציבור (הכנת פרוגרמות), מעקב אחר הליכי הפקעות וסקיפות המידע על הנכסים של הרשות לציבור.

נתונים כלליים על הרשויות המקומיות שנבדקו

הביקורת נעשתה בשמונה רשויות מקומיות. להלן בלוח 2 מוצגים נתונים כלליים על הרשויות המקומיות שנבדקו.

לוח 2: הרשויות המקומיות שנבדקו - נתונים כלליים, 2020

אוכלוסייה	באר יעקב	בת ים	טירת כרמל	יבנה	ירושלים	כפר קאסם	מודיעין	רחובות
29,015	127,803	24,296	49,836	951,149	24,256	94,657	146,095	
אשכול חברתי-כלכלי	7 (בינוני)	5 (בינוני)	5 (בינוני)	7 (בינוני)	2 (נמוך)	3 (נמוך)	9 (גבוה)	7 (בינוני)
אשכול פריפריאליות	8 (מרכזי)	9 (מרכזי)	5 (פריפריאלי)	7 (מרכזי)	9 (מרכזי)	7 (מרכזי)	6 (מרכזי)	8 (מרכזי)
סיווג הרשות המקומית	ביניים	המראה	יציבה	יציבה	ביניים	ביניים	יציבה	ביניים
הכנסות (ביצוע)	238,692	908,770	262,403	405,136	6,742,460	185,692	704,785	1,119,660
הוצאות (ביצוע)	238,269	940,375	262,382	404,871	6,738,109	187,528	701,729	1,118,669
עודף (גירעון) שוטף	423	(31,605)	21	265	4,351	(1,836)	3,056	991
עודף (גירעון) מצטבר	(13,557)	(127,636)	(3,689)	(19,086)	(263,058)	(12,601)	1,037	(151,697)
שיעור גירעון מצטבר	6.4%	16.1%	1.6%	5.3%	4.6%	7.3%	-	15.4%

אוכלוסייה - הנתון לקוח מתוך קובץ הרשויות המקומיות לעיבוד של הלמ"ס לסוף שנת 2020.
אשכול חברתי-כלכלי - הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות), לפי המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת בתחום שפוטן. אשכול 10 מעיד על הרמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר. מוצג הנתון המעודכן למועד סיום הביקורת המתייחס לשנת 2019.



אשכול פריפריאליות - איזור פריפריאלי מוגדר כאיזור מרוחק משווקים, מקומות תעסוקה, מסחר, שירותי בריאות, השכלה, פנאי וכיוצא באלה. דירוג הפריפריאליות של הלמ"ס הוא מדד המאפיין ומדרג את הרשויות המקומיות בישראל לפי מיקומן הגיאוגרפי ביחס לריכוזי האוכלוסייה, על פי שקלול של שני מרכיבים: נגישות פוטנציאלית לכלל היישובים וקרבה לגבול מחוז תל אביב. הערך הנמוך של המדד מציין את היישוב הפריפריאלי ביותר, והערך הגבוה - את היישוב המרכזי ביותר. מוצג הנתון המעודכן למועד סיום הביקורת המתייחס לשנת 2020.

סיווג הרשות המקומית - החל משנת 2015 מסווג משרד הפנים את כלל הרשויות המקומיות על פי קריטריונים המשקפים את מצבן הכספי ופעולותיהן הכלכליות והמשקיות. בהתאם לקריטריונים, כגון שיעור גירעון שוטף או מצטבר, זכאות למענק איוון, מתן הנחות ומחיקת חובות, מסווגות הרשויות לקבוצות האלה - איתנות, יציבות, בהמראה, בתוכנית הבראה, בתוכנית התייעלות או במצב ביניים. לפירוט לגבי הקריטריונים לסיווג הרשויות, ראו את הפרסומים הבאים: סיון להבי וגל-חגית רומנו, כלכלת השלטון המקומי בישראל - ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל (2016), עמ' 38 - 44; משרד הפנים, "נוהל לסיווג הרשויות המקומיות" (15.7.21). הנתון המוצג מעודכן נכון למועד סיום הביקורת.

הכנסות (ביצוע) - ביצוע הכנסות בתקציב הרגיל באלפי ש"ח. הנתון לקוח מתוך מטרצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחס לסוף שנת 2020.

הוצאות (ביצוע) - ביצוע הוצאות בתקציב הרגיל באלפי ש"ח. הנתון לקוח מתוך מטרצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחס לסוף שנת 2020.

עודף (גירעון) שוטף - עודף (גירעון) שוטף בתקציב הרגיל באלפי ש"ח. הנתון לקוח מתוך מטרצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחס לסוף שנת 2020.

עודף (גירעון) מצטבר - עודף (גירעון) מצטבר בתקציב הרגיל באלפי ש"ח. הנתון לקוח מתוך מטרצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחס לסוף שנת 2020.

שיעור גירעון מצטבר - היחס שבין הגירעון המצטבר בתקציב הרגיל לבין הכנסות הרשות המקומית בתקציב הרגיל המפורטות בדוח המבוקר שבו הופיע הגירעון המצטבר, למעט הכנסות כאמור לכיסוי הגירעון המצטבר והכנסות שנרשמו בשל הנחות מארנונה (לפי סעיף 140 לפקודת העיריות [נוסח חדש] וסעיף 35 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]). הנתונים לצורך החישוב נלקחו מתוך מטרצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחסים לסוף שנת 2020.

אסדרת מנגנון ניהול הנכסים ברשויות המקומיות

בעשורים האחרונים התפתחה תפיסת הניהול של נכסים ברשויות המקומיות בעולם מתפיסה צרה, שראתה בנכסים תשומה הנלווית לפעילות השוטפת ועסקה בעיקר בצמצום עלויות התפעול שלה, לתפיסת ניהול רחבה יותר, שהתייחסה גם למימוש הפוטנציאל הכלכלי של הנכסים, לאיכות הנתונים המשמשים לניהול ולשיפור של השירותים שניתנים למשתמשים בנכסים⁹.

תקן בין-לאומי לניהול נכסים (ISO 55000), שאומץ בישראל כתקן ישראלי 55000 ואינו תקן מחייב, מגדיר את מנגנון ניהול הנכסים¹⁰ כמערכת של גורמים הקשורים זה לזה ופועלים בשיתוף

9 Property Asset Management Guidelines, p. 17

10 התקן מתייחס בעיקר לנכסים פיזיים, אך הוא מציין כי אפשר ליישמו גם על סוגי נכסים אחרים.



פעולה במסגרת ארגון¹¹. תפקידם של גורמים אלו הוא לבסס את מדיניות ניהול הנכסים של הארגון, את יעדיו ואת התהליכים הנדרשים להשגת יעדי הארגון.

עוד נקבע בתקן כי באחריות כל ארגון שמנהל נכסים לספק את המשאבים הנדרשים להשגת יעדיו, ובין היתר לקבוע מהן הכשירויות הנדרשות מכוח האדם המאייש את התפקידים השונים; להגדיר ממשקי עבודה ודרכי תקשורת עם הגורמים השונים; לקבוע מהו המידע הנדרש למנגנון ניהול הנכסים כדי לעמוד ביעדיו; ולקבוע מנגנוני בקרה ופיקוח.

תקן בין-לאומי נוסף (ISO 55001), שאף הוא אומץ בישראל כתקן ישראלי 55001 ואינו מחייב, קובע כללים בנוגע למבנהו של מנגנון ניהול הנכסים¹². התקן מציין כי ביכולתו לתרום לתהליכי קבלת ההחלטות בארגון ולתובנות בנוגע לנכסים עצמם, לשימושים הנעשים בהם ולאופני השימוש העתידיים בהם, מתוך בחינת היתרונות והחסרונות הכלכליים שלהם ושיפור ערכם של הנכסים¹³.

בישראל היבטים מסוימים של ניהול הנכסים ברשויות המקומיות מוסדרים בידי הרשויות המקומיות. ישנן, למשל, הוראות לגבי מינוי רשם נכסים, אופן רישום הנכסים והמידע שיש לרכז עליהם, וכן מוסדרים התהליכים הנוגעים לקבלת זכויות במקרקעין ובהעברתן, כגון מכירת נכסים, השכרתם והקצאתם.

עם זאת, משרד הפנים לא גיבש ולא פרסם תורת ניהול נכסים או קווים מנחים ועקרונות לאופן הניהול הרצוי של הנכסים ברשויות המקומיות כדי שהניהול יהיה מיטבי.

מומלץ למשרד הפנים לגבש מדריך מקצועי לניהול הנכסים ברשות מקומית שיאגד הן את הוראות הדין בתחום והן הנחיות וקווים מנחים מקצועיים לניהול הנכסים ולטיוב מנגנון הניהול, בהתאם לתקנים המקצועיים ולידע שהתפתח בנושא ובהתאם לניסיון שנצבר ברשויות המקומיות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי יגבש קובץ הוראות בתחום ניהול הנכסים אשר ישמש את מנהלי יחידות הנכסים ברשויות המקומיות השונות.

עוד נמצא כי בתחום הארגוני משרד הפנים לא קבע הנחיות למנגנוני הניהול הרצויים. עם זאת, בשנים 2020 - 2022 גיבש מינהל השלטון המקומי במשרד הפנים טיוטת מסמך של תיאור תפקיד של מנהל יחידת הנכסים, ובדצמבר 2022 הוא פרסם את תיאור התפקיד.

מומלץ למשרד הפנים להשלים את גיבוש ההנחיות בנוגע למנגנוני הניהול הרצויים ולהפיץ את ההנחיות לרשויות.

ISO 55000, Asset management - Overview, Principles and Terminology (January 2014) 11

ISO 55001, Asset management - Management systems - Requirements (January 2014) 12

ISO 55000, Asset management - Overview, Principles and Terminology (January 2014), section 2.5.2 13



מינוי רשם נכסים כדין

תקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), התשכ"ז-1967 (להלן - תקנות ניהול פנקסים), מחייבות שכל רשות מקומית תנהל פנקס מיוחד שבו תרשום את זכויותיה במקרקעין (להלן - פנקס זכויות במקרקעין או פנקס הזכויות). עוד הן קובעות כי מועצת הרשות המקומית תסמיך את אחד מעובדיה להיות רשם נכסים ומתפקידו יהיה לנהל את פנקס הזכויות במקרקעין לפי האמור בתקנות. לפי התקנות, רשם הנכסים הוא הגורם המוסמך והאחראי לרישום הזכויות במקרקעין, לרבות לטובת הרשות, ולשמירת פנקס הזכויות במקרקעין של הרשות המקומית.

ברשויות המקומיות שנבדקו נמצא כי עיריות **בת ים, ירושלים, מודיעין ורחובות** מינו רשמי נכסים ועיריות **באר יעקב, טירת כרמל, יבנה וכפר קאסם** לא מינו רשם נכסים. על עיריות **באר יעקב, טירת כרמל, יבנה וכפר קאסם** למנות רשמי נכסים בהתאם להוראות הדין.

עיריית **באר יעקב** מסרה בתשובתה מפברואר 2023 למשרד מבקר המדינה כי ביולי 2022 היא מינתה מנהל מחלקת נכסים במשרה מלאה אשר מתפקידו לנהל את פנקס הזכויות במקרקעין.

עיריית **טירת כרמל** מסרה בתשובתה מפברואר 2023 למשרד מבקר המדינה כי תאטר עובד מתאים מבין עובדי העירייה שימש כרשם נכסים.

עיריית **יבנה** מסרה בתשובתה מפברואר 2023 למשרד מבקר המדינה כי היא תתקן את הדורש תיקון והוסיפה כי מנכ"ל העירייה הנחה את הגורמים השונים ברשות לפעול למינוי אחראי נכסים.

עיריית **כפר קאסם** מסרה בתשובתה ממרץ 2023 למשרד מבקר המדינה כי תמנה רשם נכסים לאחר שתשלים סקר על הנכסים שלה.

ניהול פנקסי זכויות במקרקעין

על פי תקנות ניהול פנקסים, על הרשות לנהל פנקס זכויות במקרקעין. בתקנות נקבע כי הפנקס יהיה מורכב משני חלקים: כרטיס לכל נכס מקרקעין; וספר נכסים שירכו מידע עיקרי על כלל הנכסים. יצוין כי פנקסי הזכויות האמורים אינם פנקסי המקרקעין שמנהלת המדינה לפי חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק המקרקעין), ולכן אין בעצם הרישום בהם הוכחה לזכויות.

כרטיס הנכס צריך לכלול פרטים הקשורים לנכס, כמו פרטי זיהוי: כתובת הנכס, מספר הגוש והחלקה, פרטי הבעלים; פרטים הקשורים לתכנון ולבנייה בנכס, כגון ייעוד הנכס והשימוש בו, שטחו וסוג הבנייה; מידע על מקור הזכויות בנכס; פרטים הנוגעים לרישומו של הנכס בפנקסי לשכת רישום המקרקעין, שינויים שחלו בנכס לאורך השנים, וכן פירוט הביקורת על מצבו של הנכס.

המידע והמעקב על נכסי הרשות הם אמצעי עזר להבטיח את הזכויות של הרשות בנכסים שהועמדו לרשותה. כמו כן, מסד נתונים על הנכסים מאפשר לקבל החלטות ניהוליות מושכלות בכל התהליכים הקשורים לניהול הנכסים, כגון הקצאת נכסים, יזום תוכניות, תחזוקה, פיקוח



על המשתמשים בנכסים, ניהול הליכים משפטיים, פיתוח הנכסים והשבחתם. בהיעדר מידע מעודכן הרשות עלולה לאבד נכסים או לא לעשות שימוש מיטבי בהם, וכן היא עלולה להתקשות בתכנון המענה לצורכי הציבור.

החשיבות של ניהול מידע על נכסי המקרקעין של גופי ממשל מצוינת גם בדוחות ביקורת שנעשו במדינות אחרות. בבריטניה, לדוגמה, נמצא בביקורת על הרשויות המקומיות מ-2000 כי הנושא אינו זוכה לתשומת הלב הראויה מצידן ומידע בנוגע לנכסי הרשות אינו זמין במידה הרצויה¹⁴. בדוח מבקר המדינה של מחוז ניו סאות' ויילס שבאוסטרליה שעסק בניהול נכסי מקרקעין של הממשלה מ-2018 נכתב כי אין בנמצא מאגר נתונים אחד שלם ומדויק של נכסי הממשלה, וכי היעדרו של מידע שלם ועדכני פוגע ביכולת קבלת החלטות אסטרטגיות בנוגע לנכסים¹⁵.

משרד מבקר המדינה בדק אם הרשויות שנבדקו מנהלות פנקס זכויות במקרקעין.

נמצא כי לשש מתוך שמונה הרשויות שנבדקו - **באר יעקב, בת ים, יבנה, ירושלים, מודיעין ורחובות** - יש פנקס זכויות במקרקעין¹⁶.

עוד נמצא כי לשתי רשויות משמונה הרשויות שנבדקו - **טירת כרמל וכפר קאסם** - אין פנקס זכויות כנדרש בתקנות, אולם הן פועלות להכנתו.

עיריית **טירת כרמל** פרסמה בפברואר 2022 מכרז לביצוע סקר נכסים והקמת מערכת ממוחשבת לניהול נכסי הרשות, ואולם עד מועד סיום הביקורת לא הושלמו הליכי המכרז. עיריית **כפר קאסם** פיתחה בתחילת 2022 מערכת ממוחשבת לניהול הנכסים, והיא מבצעת סקר נכסים שצפוי להסתיים בסוף 2023.

על עיריית **טירת כרמל וכפר קאסם** להמשיך בפעולות להכנת פנקס הזכויות ולהשלימן.

עיריית **טירת כרמל** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תפעל להכנת פנקס זכויות במקרקעין מייד לאחר השלמת הביצוע של סקר הנכסים.

עדכניות המידע בפנקסי הזכויות במקרקעין ומהימנותו

תקנות ניהול פנקסים קובעות כי את המידע בפנקס הזכויות במקרקעין יש לעדכן באופן שוטף. נקבע למשל כי רשם המקרקעין ירשום בפנקס המקרקעין כל זכות במקרקעין לטובת הרשות המקומית וכל זכות במקרקעין של הרשות המקומית לטובת אחר, בתוך חודש ימים מיום שנוצרה. עוד נקבע כי הרישום בפנקס הזכויות ייעשה על סמך הודעות בעלות נוסח קבוע העוסקות בזכויות בנכס, במצב הנכס, בפעולות רישום בפנקסי לשכת רישום המקרקעין ובשינויים בנכס,

14 Audit Commission, *Hot Property - Getting the Best from Local Authority Assets* (April 2000), p. 23

15 Audit Office of New South Wales, *New South Wales Auditor-General's Report - Performance Audit, "Property Asset Utilization, December"* (2018), p. 2

16 בפועל הפנקסים כיום ממוחשבים באמצעות מערכות מידע ייעודיות לנושא ולא באמצעות כרטיסים כמו שנקבע בתקנות, שהותקנו בשנת 1967, טרום עידן המחשב.



וכי פרטי הודעות אלו ימולאו בדיוקנות על כל פרטיות על ידי עובד הרשות שהוסמך לכך. גם בספרות המקצועית יש ביטוי לחשיבות של ניהול המידע על הנכסים ועדכניותו, בפרט משום שהמידע צריך להיות מפורט מאוד ולהסתמך על מקורות רבים ומגוונים, חלקם מחוץ לרשות וחלקם בתוכה¹⁷.

יצוין כי חלק מהנתונים שאמורים להופיע בפנקסי הזכויות במקרקעין ובמסדי הנתונים התומכים בהם הם נתוני ליבה שאותם אין צורך לעדכן לעיתים תכופות, כדוגמת מיקום הנכס ומאפייניו הפיזיים. לעומתם, ישנם נתונים שמעצם טבעם דורשים עדכון תדיר יותר, כדוגמת מידע על מצב תחזוקתו של הנכס ועל המשתמשים בפועל בנכס.

בדוח מבקר המדינה של ארצות הברית מ-2018 שעסק בניהול נכסים של שש סוכנויות פדרליות צוין כי שימוש במידע עדכני ואיכותי במרשמיים מאפשר מימוש של הערך המרבי של הנכסים, וכי כדי לספק מידע זה יש לערוך סקר נכסים או לעדכן את רשימת המצאי של הסוכנויות. תדירות עדכון הסקר יכולה להשתנות, והיא תלויה במאפייני כל גוף. בדוגמאות שהובאו בדוח המדובר חלק מהסוכנויות ערכו סקרים כל שנתיים, חלק כל שלוש שנים וחלק כל חמש שנים¹⁸.

יצוין כי בישראל, בהקשרים אחרים שבהם יש לעדכניות המידע חשיבות, נקבעה תדירות לביצוע סקר שיבטיח את עדכניות מסד הנתונים. לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים מפרברואר 2008, למשל, כתנאי לקבלת מלוא מענק איוון נדרש סקר על נכסים המחויבים בארנונה שבוצע בחמש השנים שקדמו להחלטה על מתן המענק¹⁹. גם בהקשר של אכיפת דיני התכנון והבנייה נקבע בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה), כי על הרשויות המקומיות ועל הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה לבצע סקר עבירות בנייה ולעדכן כל חמש שנים.

נמצא כי מלבד האמור בתקנות על הצורך בעדכון שוטף של פנקסי הזכויות, אין הנחיות לגבי עדכון תקופתי של מהימנות המידע כחלק מהבקרה על העדכון השוטף.

ניהול המידע על נכסי המקרקעין של הרשות המקומית תורם לניהול מושכל שלהם ולשמירה עליהם, ובנסיבות של ריבוי נתונים והשתנות תדירה של חלקם מומלץ לבחון מפעם לפעם את עדכניות המידע ומהימנותו. בהקשרים שונים, כמו שהודגם לעיל, נקבעה תדירות של חמש שנים לביצוע סקרי עדכניות.

מומלץ למשרד הפנים לבחון מתן הנחיות לרשויות המקומיות לגבי התדירות הרצויה לביצוע של סקרים על נכסי המקרקעין שלהן כדי להבטיח את מהימנות המידע בפנקס הזכויות, בהתאם למאפייני הרשות המקומית, הנכסים השונים והבקורות הנדרשות.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי במסגרת ההמלצות שהוא גיבש בנושא ביזור סמכויות לרשויות המקומיות הומלץ כי ביזור סמכויות בתחום המקרקעין יותנה בהשלמת סקר נכסים של הרשות המקומית ואיתור מלוא זכויותיה במקרקעין. עוד הוסיף כי ניהול הנכסים

17 Property Asset Management Guidelines, pp. 58 - 59

18 United States Government Accountability Office, Report to Congressional Requesters, *Federal Real Property Asset Management - Agencies Could Benefit from Additional Information on Leading Practices* (November 2018), p. 20

19 מנכ"ל משרד הפנים, חוזר 2/2008, "בחינת מענק מותנה לשנים 2007-2012" (מרץ 2008). מאז 2008 ועד מועד הביקורת החוזר משמש בסיס להנחיות הנוגעות לקבלת מענק איוון.



צריך להיעשות באופן שוטף ובראייה רחבה ביחס לנכסים המוקצים לגורמים אחרים וביחס לשימוש הרשות המקומית עצמה ובהיבטים שונים כדוגמת ביטוח, רישום, מניעת פולשים ועוד. המשרד ציין כי הוא ממליץ לעדכן את פנקס הזכויות באופן שוטף בהתבסס על סקרים שוטפים ולא לבצע סקר יחיד המתבצע לעיתים רחוקות.

ביצוע סקר נכסים

משרד מבקר המדינה בדק אם הרשויות שנבדקו ביצעו סקר נכסים כדי להבטיח שהמידע בפנקס הזכויות במקרקעין עדכני ושלים. תוצאות הבדיקה בלוח 3 להלן.

לוח 3: מצב סקר הנכסים ברשויות שנבדקו

הרשות המקומית	מצב סקר הנכסים	הערות
באר יעקב	הושלם ב-2019	
בת ים	בהליכי ביצוע של סקר חדש	הסקר הקודם נערך ב-2007 ועודכן ב-2015.
טירת כרמל	בהליכי מכרז לקראת ביצוע	
יבנה	הושלם בין השנים 2009-2010	העירייה מסרה במהלך הביקורת כי הסקר נמצא בתהליכי עדכון.
ירושלים	הושלם בין השנים 2018-2022	הסקר נוגע רק לנכסי מקרקעין שיש עליהם מבנים (להלן - נכסים מבונים) או לנכסי מקרקעין המיועדים לבינוי.
כפר קאסם	בהליכי ביצוע	
מודיעין	הושלם בין השנים 2010-2013	
רחובות	הושלם ב-2008	

נמצא כי לעיריות **באר יעקב, מודיעין, יבנה ורחובות** יש סקר נכסים, ולעיריית **ירושלים** יש סקר רק על הנכסים המבונים.

בעיריות **באר יעקב וירושלים** הסקר נערך בחמש השנים האחרונות. בעיריית **מודיעין** נערך סקר לפני כחמש שנים, בעיריית **יבנה** לפני כ-13 שנים והוא נמצא בתהליכי עדכון, ובעיריית **רחובות** נערך הסקר לפני כ-14 שנים. עוד נמצא כי עיריות **בת ים, טירת כרמל וכפר קאסם** מצויות בשלבים שונים של הכנת סקר נכסים.



מומלץ לעיריות **בת ים, טירת כרמל וכפר קאסם** להמשיך בפעולותיהן להכנת סקר נכסים ולהשלימן. מומלץ לעיריית **ירושלים** להשלים את סקר הנכסים לשטחים הפתוחים ולתשתיות. על עיריות **מודיעין ורחובות** לעדכן את סקר הנכסים משום שחלפו יותר מחמש שנים ממועד הכנתו, ועל עיריית **יבנה** להשלים את עדכון סקר הנכסים, כדי להבטיח שכל המידע בפנקס הזכויות במקרקעין שלהן שלם ועדכני.

עיריית **טירת כרמל** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מצויה בעיצומו של סקר נכסים.

עיריית **ירושלים** מסרה בתשובתה מפברואר 2023 למשרד מבקר המדינה כי בהתאם למדיניותה הוחלט להפריד בין ביצוע סקר לנכסים מבונים ולנכסים שאינם מבונים. עוד ציינה העירייה כי בינואר 2023 היא החלה בביצוע הסקר לנכסים שאינם מבונים, וכי היא הכינה תוכנית עבודה לטיפול בממצאי הסקר שכבר הושלם.

עיריית **כפר קאסם** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא פרסמה מכרז לעריכת סקר נכסים ובחרה בזוכה שיחל בביצוע הסקר באופן מיידי.

עיריית **מודיעין** מסרה בתשובתה מפברואר 2023 כי יישום ההמלצה ייבחן בהתאם לשיקולים תקציביים.

עיריית **רחובות** מסרה בתשובתה מפברואר 2023 כי היא עורכת מכרז לעדכון סקר הנכסים שלה.

הצלבת נתוני מרשם המקרקעין (טאבו) עם נתוני הרשויות המקומיות

המקרקעין שבתחומי המדינה רשומים בשלושה סוגי פנקסים שמנהלת הרשות לרישום והסדר זכויות מקרקעין במשרד המשפטים, ובכללם פנקסי הזכויות, שבהם רשומים מקרקעין שעברו הליכים של הסדר זכויות הקניין, לאחר מדידה ומיפוי רשמיים ולאחר בירור רשמי ופומבי של תביעות לזכויות במקרקעין. הרישום של מקרקעין מוסדרים בפנקסי הזכויות הוא ראיה חותכת לתוכנו, על פי חוק המקרקעין. רישום הזכויות במקרקעין במרשם מאפשר לעגן סטטוטורית את הזכויות בנכסי המקרקעין ולהגן עליהן באופן מיטבי במישור המשפטי.

במסגרת הביקורת נבדק אם המידע הכלול בפנקסי הזכויות שמנהלות ארבע מהעיריות שנבדקו תואם את המידע הכלול בפנקסי הזכויות במרשם המקרקעין במשרד המשפטים (להלן גם - המרשם)²⁰, באמצעות הצלבת נתוני גוש וחלקה של מקרקעין שנרשמו לגביהם במרשם המקרקעין זכויות חכירה ובעלות על שם הרשויות המקומיות שנבדקו (התוצאות מוצגות בעמודה א' בלוח 4 להלן).

נוסף על כך, הוצלבו נתוני נכסים הרשומים בפנקס הזכויות של העיריות עם נתונים במרשם המקרקעין. הנכסים שהוצלבו רשומים בפנקס הזכויות של העירייה כנכסים שלעירייה יש בהם

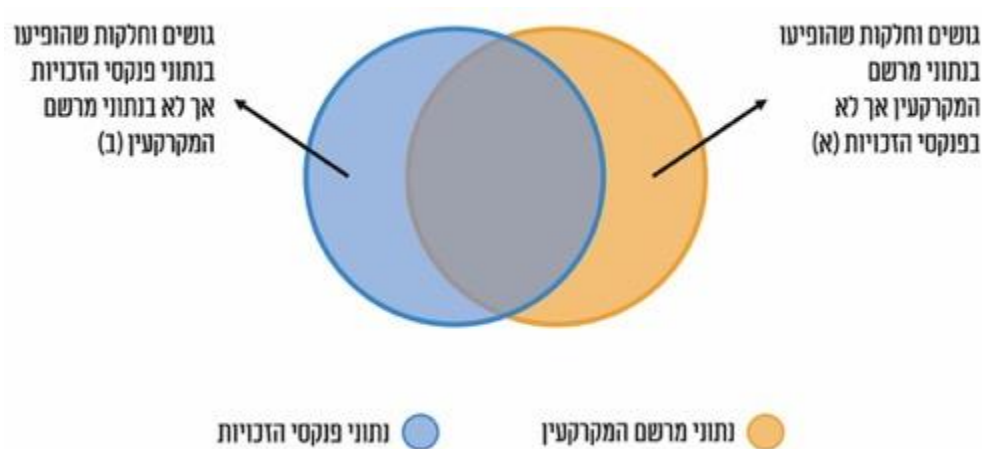
20 שלפית הנתונים ממאגרי מרשם המקרקעין התבססה על שם הרשות או הוועדה המקומית לתכנון ובנייה. החיפוש התבסס על איות השמות בדרכים שונות, כגון בכתיב מלא ובכתיב חסר, או על פי מעמד מוניציפלי קודם (עירייה או מועצה מקומית).



זכות בעלות או חכירה²¹ או כנכסים שנמצאים בהליכי הפקעה²² (התוצאות מוצגות בעמודה ב' בלוח 4 להלן).

אי-התאמה בין הרישומים יכולה להעיד על שגיאה ברישום של מספר הגוש והחלקה בפנקס הזכויות של העירייה או על היעדר רישום של מקרקעין בפנקס הזכויות.

תרשים 3: תוצרי הצלבת נתוני מרשם המקרקעין ונתוני פנקסי הזכויות של העיריות



בלוח שלהלן מוצגות אי-התאמות שנמצאו בין הרישומים בארבע העיריות שנבדקו לעומק.

21 הזכות יכולה להיות בחלקה או בחלק ממנה (תת-חלקה).

22 במרשם המקרקעין נרשמות הערות על הודעות שפורסמו ברשומות על הליכי הפקעה, כגון על הכוונה להפקיע או על מימוש ההפקעה.



לוח 4: אי-התאמות ברישומים של זכויות בנכסי מקרקעין

א	ב		מספר הרשומות עם נתוני גוש וחלקה בנתוני מרשם המקרקעין (בעלות וחכירה)	מספר הרשומות עם נתוני גוש וחלקה בפנקס הזכויות של העירייה (כל סוגי הזכויות וכן נכסים בהליכי הפקעה)	אומדן מספר הרשומות של חלקות שהופיעו בנתוני מרשם המקרקעין אך לא בפנקס הזכויות של העירייה*
	מקרקעין בהליכי הפקעה	מקרקעין שיש בהם זכות בעלות או חכירה			
בת ים	1,433	1,357	171	48	0
ירושלים	**9,654	13,964	2,560	***6,800	
מודיעין	1,679	725	1,409	35	2
רחובות	2,451	2,985	65	216	186

על פי נתוני הרשות לרישום והסדר מקרקעין ונתוני הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* בניכוי רשומות כפולות.

** ב-405 מקרים לא היו במרשם נתוני גוש וחלקה, והם לא נכללו בהצלבה זו.

*** על פי מסד הנתונים שנמסר אי אפשר למיין את הנכסים שלעירייה יש בהם זכות בעלות או חכירה ואת הנכסים הנמצאים בהליכי הפקעה. כמו כן הוסרו מההצלבה 300 נכסים שהעירייה שוכרת.

מהלוח עולה כי בעיריות **בת ים, ירושלים, מודיעין ורחובות** יש אי-התאמות בין רישום הנכסים במרשם המקרקעין ובין הרישומים בפנקסי הזכויות.

סוג אחד של אי-התאמה שנמצא הם נכסי מקרקעין - מספרי גוש וחלקה - המופיעים במרשם המקרקעין אך אינם מופיעים בפנקסי הזכויות של העירייה. בעיריית **ירושלים** נמצאו 2,560 נכסי מקרקעין הרשומים במרשם המקרקעין אך אינם מופיעים בפנקסי הזכויות של העירייה. בעיריית **מודיעין** נמצאו 1,409 מקרים כאלו.

דוגמה לכך היא נכסים של עיריית **ירושלים** ברחוב אגריפס 111 בגוש 30045. החלקה הרשומה במרשם היא חלקה 1, ואילו בעירייה היא רשומה כחלקה 5001, אף שבמערכת ה-GIS העירונית החלקה רשומה, בדומה לרישום במרשם המקרקעין, כחלקה 1 (מפה 1 להלן, מצד שמאל).



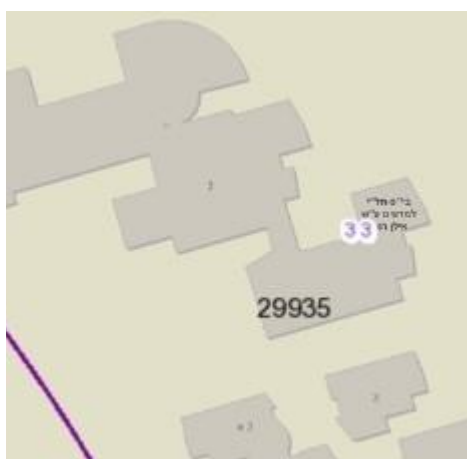
סוג שני של אי-התאמה שנמצא הם נכסי מקרקעין - מספרי גוש וחלקה - המופיעים בפנקסי הזכויות של העירייה אך לא אותרו במרשם המקרקעין. בהקשר זה בולטים הפערים ברישומי עיריית **ירושלים**, הנאמדים בכ-6,800 מקרים של נתוני חלקות שאינם מופיעים בנתוני מרשם המקרקעין²³.

דוגמה לכך היא בית ספר אילן רמון ברחוב נסים יצחק 3, המופיע ברישומי העירייה כמקרקעין גוש 29935 חלקה 33; מקרקעין אלו לא אותרו בנתוני מרשם המקרקעין (מפה 1 להלן, מצד ימין).

מפה 1: דוגמאות של נכסים בירושלים שאין התאמה בין רישומם במרשם המקרקעין לרישומם בפנקסי הזכויות של העירייה



גוש 30045 חלקה 1 - החלקה רשומה באופן שגוי בפנקסי העירייה



גוש 29935 חלקה 33 אינו מופיע במרשם המקרקעין

המקור: מערכת ה-GIS של עיריית ירושלים.

הרשות לרישום והסדר זכויות מקרקעין במשרד המשפטים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2023 כי נראה שחוסר ההתאמה בדוגמאות אלו נובע מכך שמדובר בחלקות שאינן מוסדרות.

יצוין כי בירושלים נמצאו בפנקס הזכויות של העירייה 1,490 רשומות שאין בהן כלל רישום של נתוני גוש וחלקה או שמספרו של הגוש הוא 0, ומספרה של החלקה שגוי, ונתונים אלו עשויים להסביר חלק ממקרי אי-ההתאמות בין רישומי העירייה לנתונים במרשם המקרקעין. עם זאת, בהינתן שלפי האומדן יש כ-6,800 מקרים של אי-התאמות ברישומי המקרקעין של העירייה, הרי שעדיין נותרו לפחות כ-5,300 אי-התאמות שאינן נובעות מהיעדר רישום של נתונים.

23 יצוין כי לצורך ההצלבה נלקחו רק רשומות שהיו לגביהן נתוני גוש וחלקה.



עיריית **ירושלים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי המצב הקנייני שלה מורכב וייחודי לנוכח העובדה כי מחצית משטח העיר אינו מוסדר במרשם המקרקעין, ומסיבה זו זיהוי הנכסים במערכת העירונית אינו תואם למרשם. הליכי הסדר המקרקעין הם הליכים מורכבים ולכן העירייה משתמשת באמצעי זיהוי ייחודיים לנכסים שלה כדי להבטיח שכל הנכסים יטופלו באופן מיטבי; עם סיום הליך הסדר המקרקעין צפוי להיות מתאם רב בין הרישומים.

עיריית **מודיעין** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הסיבות לפערים שנמצאו הן תוכניות איחוד וחלוקה של הקרקע שלא עודכנו בפנקס הזכויות של העירייה, נכסים שאין להם מספר מגרש כגון דרכים וכבישים ונכסים שלא חלה עליהם תוכנית מפורטת.

ניתוח מרחבי של הפערים

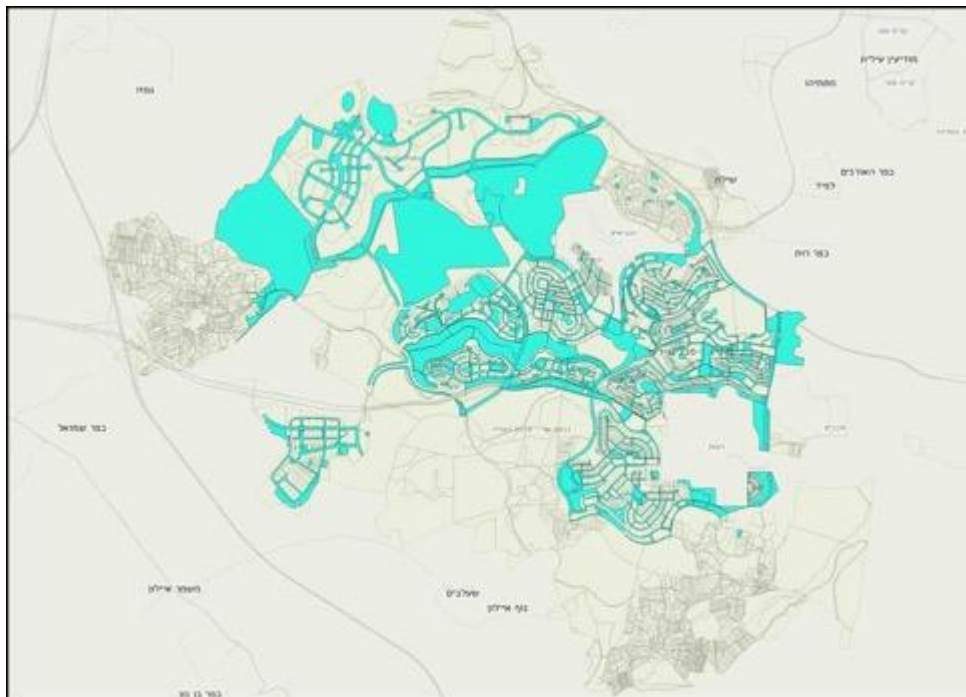
משרד מבקר המדינה בדק בארבע הרשויות שנבדקו את המיקום במרחב ואת הצורה הגיאומטרית של החלקות של נכסי המקרקעין שנמצאו לגביהן אי-התאמות בין נתוני מרשם המקרקעין לנתוני פנקסי הזכויות באמצעות מערכת GIS. הדבר נעשה באמצעות הכנת מפה של מקרים שבהם מקרקעין היו רשומים במרשם כנכסים של הרשות אך הם לא הופיעו בפנקסי הזכויות שלה, וכן מפה של מקרקעין שהיו רשומים בפנקסים אך לא הופיעו בנתוני המרשם כנכסים שיש לרשות זכויות בהם.

במפות שלהלן מוצגות בצבע חלקות שלגביהן נמצאו אי-התאמות ברישומים²⁴ של הרשויות. המיפוי מאפשר לראות את מיקומן של החלקות בעיר ואת צורתן וגודלן.

24 בפועל יכול להיות שהזכויות של העירייה הן לא על כל החלקה אלא על חלק ממנה (תת-חלקה).



מפה 2: מיפוי של פערים ברישומים של זכויות בנכסי מקרקעין במודיעין

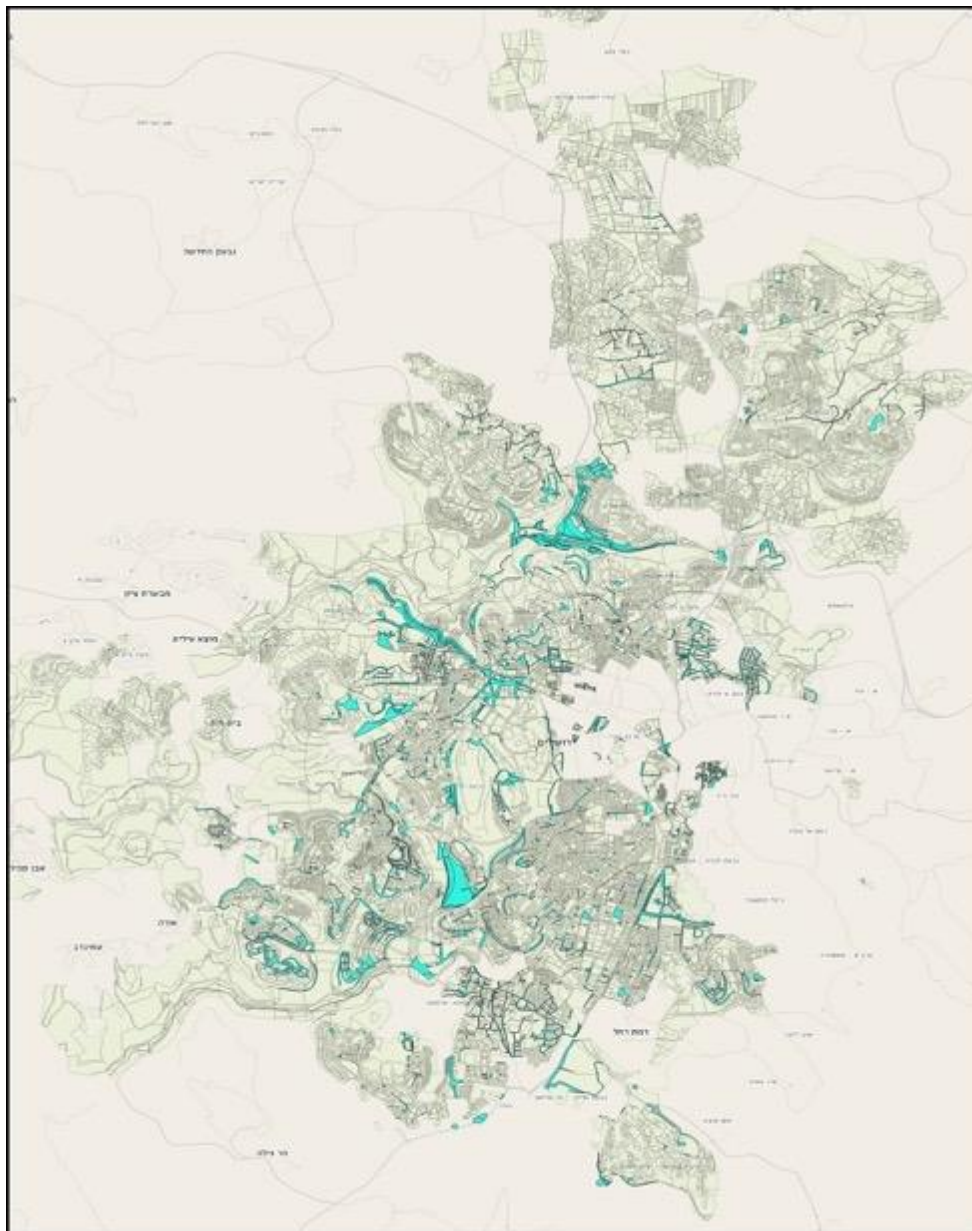


חלקות שרשומות במרשם המקרקעין ואינן רשומות בפנקסי העירייה:

מהמפה המציגה 915 חלקות עולה כי יש פערים ברישומים של זכויות מקרקעין בחלקים שונים ברחבי העיר, הן בשכונות בנויות והן בשטחים שטרם פותחו ונבנו. החלקות מתפרשות על פני שטח נרחב (למשל שלושת הכתמים הגדולים בצפון העיר, הסמוכים לשכונות הנביאים ואבני חן), ומצורת החלקות אפשר ללמוד כי מדובר בחלקות שהן תשתיות דרכים וכבישים וגם חלקות שהן חלק מהרקמה העירונית הבנויה.

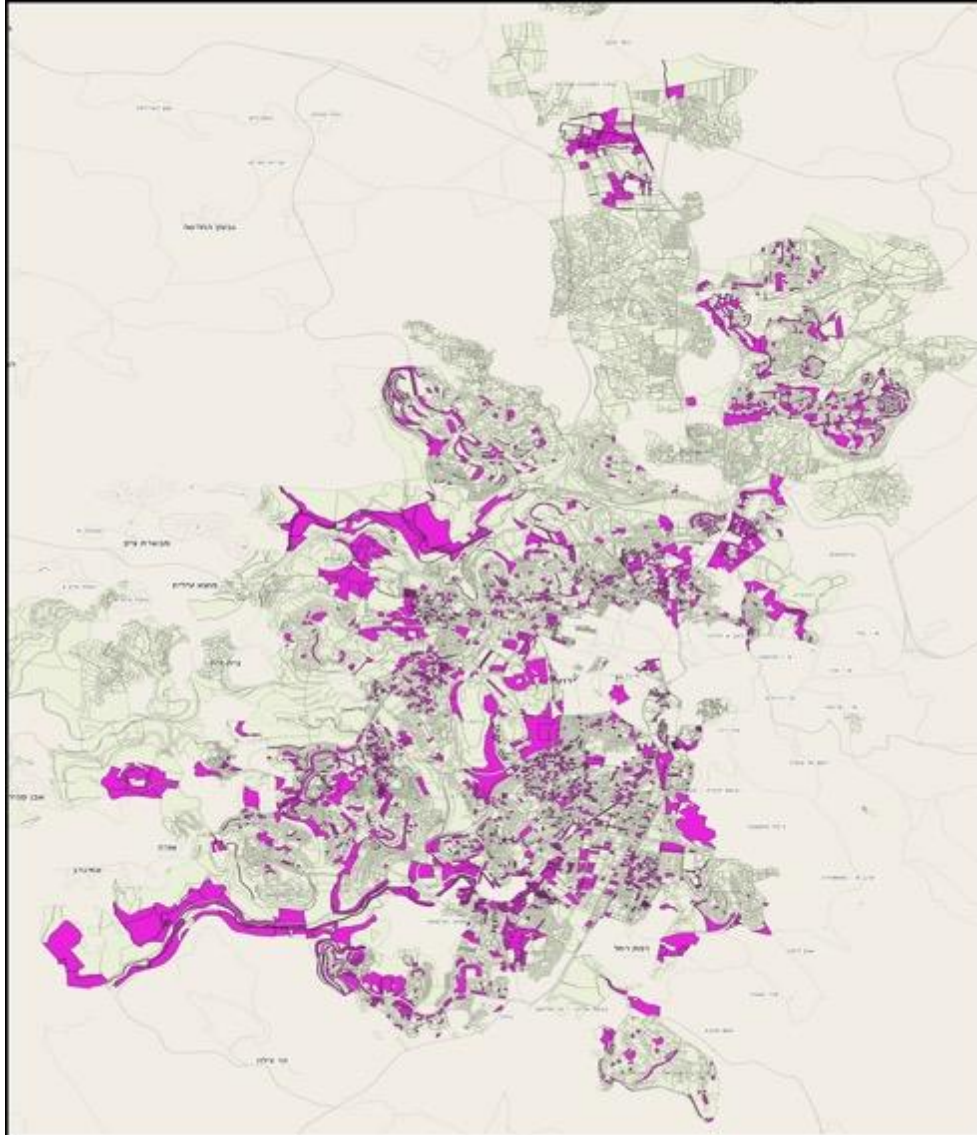


מפה 3: מיפוי של פערים ברישומים של זכויות בנכסי מקרקעין בירושלים



חלקות שרשומות במרשם המקרקעין ואינן רשומות בפנקסי העירייה:

מהמפה המציגה 2,304 חלקות עולה כי החלקות נמצאות כמעט בכל רחבי העיר. על פי רוב החלקות אינן מתפרשות על פני שטחים נרחבים וצפיפותן אינה אחידה. מצורת החלקות אפשר ללמוד כי מדובר בתשתיות כמו דרכים וכבישים, ויש גם חלקות שהן חלק מהרקמה העירונית הבנויה.



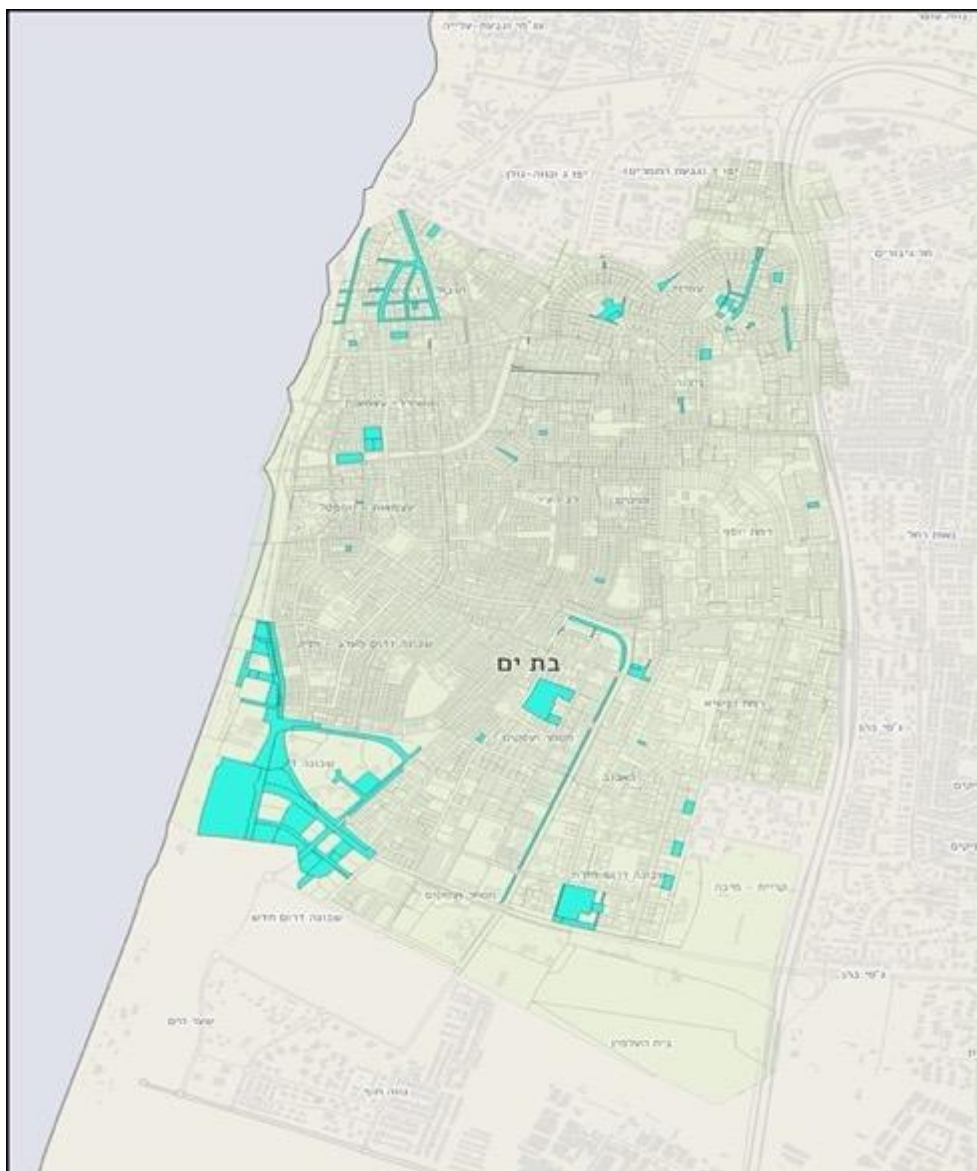
חלקות שרשומות בפנקסי העירייה אך לא רשומות במרשם המקרקעין:

מהמפה המציגה 3,910 חלקות עולה כי יש פערים ברישומים של זכויות מקרקעין בחלקים שונים ברחבי העיר, הן בשכונות בנויות והן בשטחים שטרם פותחו ונבנו. עוד עולה כי יש חלקות המתפרשות על פני שטח נרחב (למשל הכתמים הגדולים בקרבת גבעת רם והר המנוחות). מצורת החלקות אפשר ללמוד כי מדובר בתשתיות כמו דרכים וכבישים, ויש גם חלקות שהן חלק מהרקמה העירונית הבנויה.

המקור: מפת רקע ושכבת חלקות של המרכז למיפוי ישראל, שכבת גבולות שיפוט של מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

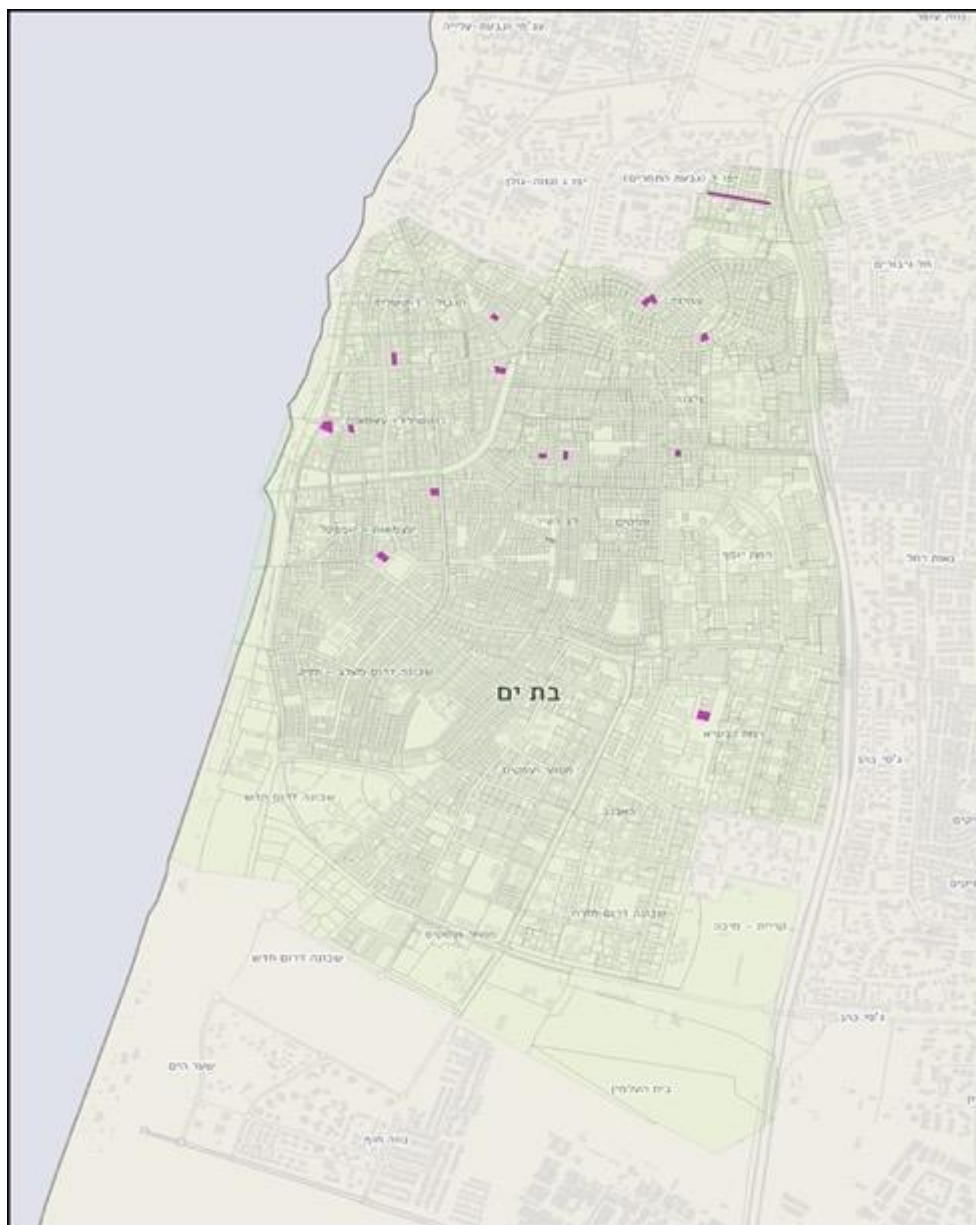


מפה 4: מיפוי של פערם ברישומים של זכויות בנקסי מקרקעין בבת ים



חלקות שרשומות במרשם המקרקעין ואינן רשומות בפנקסי העירייה:

מהמפה המציגה 99 חלקות עולה כי יש פערים ברישומים של זכויות מקרקעין בעיקר בצפון העיר ובדרומה, ושכחותם גבוהה יותר בצידה המערבי של העיר, הן בשכונות בנויות והן בשטחים שטרם פותחו ונבנו. עוד עולה כי יש חלקות המתפרשות על פני שטח נרחב (בעיקר בדרום מערב העיר, סמוך לחוף הים). מצורת החלקות אפשר ללמוד כי מדובר בחלקות שהן תשתיות כמו דרכים וכבישים, ויש חלקות שהן חלק מהרקמה העירונית הבנויה.



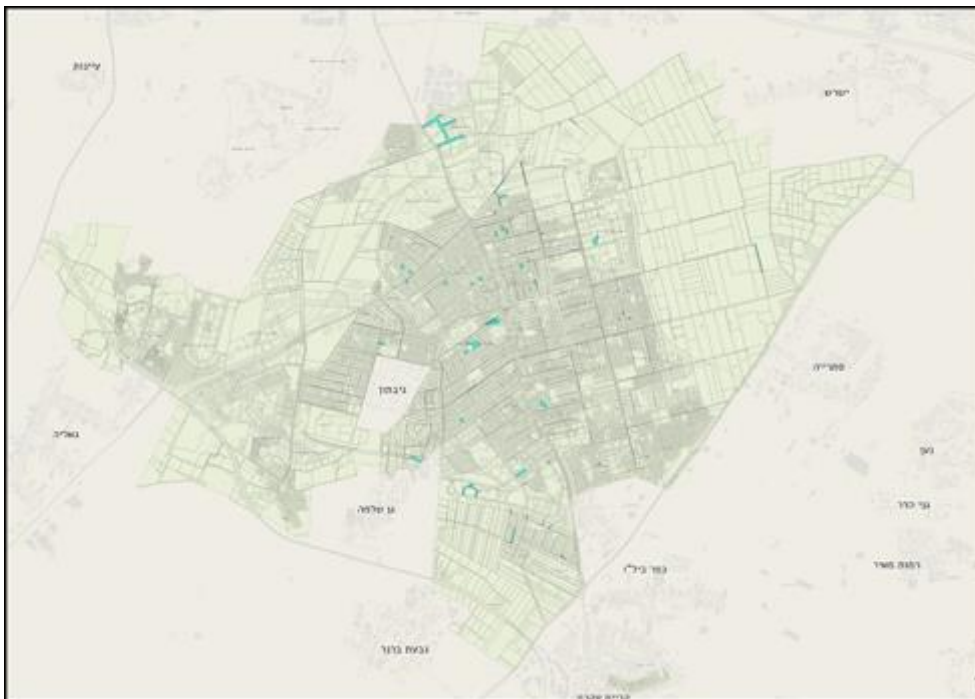
חלקות שרשומות בפנקסי העירייה אך לא רשומות במרשם המקרקעין:

מהמפה המציגה 16 חלקות עולה כי יש פערים ברישומים של זכויות מקרקעין בעיקר בחלקה הצפוני של העיר, בשכונות הבנויות. עוד עולה כי מדובר בחלקות שאין גדולות מאוד. מצורת החלקות אפשר ללמוד כי הן חלק מהרקמה העירונית הבנויה ולא תשתיות כמו דרכים וכבישים.

המקור: מפת רקע ושכבת חלקות של המרכז למיפוי ישראל, שכבת גבולות שיפוט של מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

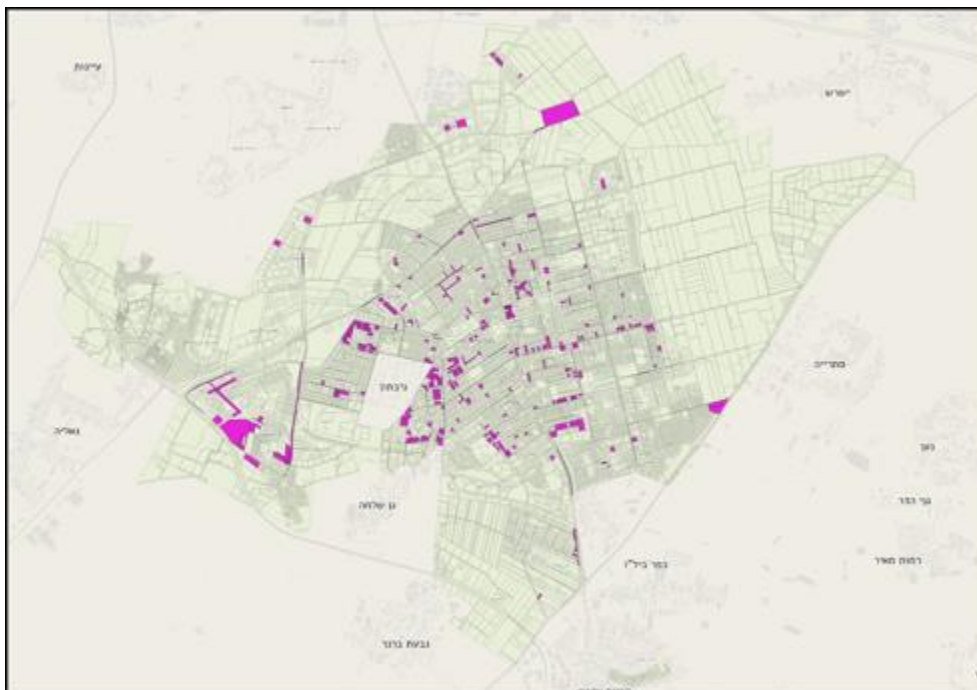


מפה 5: מיפוי של פערים ברישומים של זכויות בנכסי מקרקעין ברחובות



חלקות שרשומות במרשם המקרקעין ואינן רשומות בפנקסי העירייה:

מהמפה המציגה 64 חלקות עולה כי יש פערים ברישומים של זכויות מקרקעין בעיקר במרכז העיר, הן בשכונות בנויות והן בשטחים שטרם פותחו ונבנו, וכמעט לא נמצאו פערים במזרחה ובמערבה של העיר. עוד עולה כי ככלל, מדובר בחלקות שאינן גדולות מאוד. מצורת החלקות אפשר ללמוד כי מדובר בחלקות שהן תשתיות כמו דרכים וכבישים, וכן בחלקות שהן חלק מהרקמה העירונית הבנויה.



חלקות שרשומות בפנקסי העירייה אך לא רשומות במרשם המקרקעין:

מהמפה המציגה 382 חלקות עולה כי יש פערים ברישומים של זכויות מקרקעין בעיקר במרכז העיר, הן בשכונות בניויות והן בשטחים שטרם פותחו ונבנו. עוד עולה כי יש חלקות מעטות המתפרשות על פני שטח נרחב (למשל הכתמים הגדולים בשכונת קריית משה במערבה של העיר וחלקה גדולה נוספת מצפון למכון ויצמן למדע). מצורת החלקות אפשר ללמוד כי מדובר בתשתיות כמו דרכים וכבישים, ויש גם חלקות שהן חלק מהרקמה העירונית הבנויה.

המקור: מפת רקע ושכבת חלקות של המרכז למיפוי ישראל, שכבת גבולות שיפוט של מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מניתוח המפות של הרשויות המקומיות עולה כי יש שונות בין הרשויות המקומיות שנבדקו בהיקף החלקות של נכסי מקרקעין שנמצאו לגביהן פערים ברישום הזכויות, בשטחן ובפריסתן המרחבית.

באשר לחלקות שרשומות במרשם המקרקעין ואינן רשומות בפנקסי העירייה נמצא כי **במודיעין** יש חלקות כאלו המשמשות הן לתשתיות דרכים והן כחלק מהרקמה הבנויה, ובולטות במיוחד חלקות גדולות בצפון העיר בשטחים שטרם נבנו. **בירושלים** נמצא כי החלקות פרושות כמעט בכל רחבי העיר, והן משמשות הן לתשתיות דרכים והן כחלק מהרקמה העירונית הבנויה. גם **בבת ים** החלקות שמופו משמשות הן לתשתיות דרכים והן כחלק מהרקמה הבנויה, ובולטות במיוחד חלקות גדולות בדרום העיר בשטחים שעוד לא נבנו. **ברחובות** נמצא כי החלקות שמופו משמשות הן לתשתיות דרכים והן כחלק מהרקמה העירונית הבנויה, והן נמצאות בעיקר במרכזה של העיר.



באשר לחלקות שרשומות בפנקסי העירייה ואינן רשומות במרשם המקרקעין נמצא כי החלקות שמופּו ב**מודיעין** נמצאות בשכונה אחת ואינן מתפרשות על פני שטחים נרחבים. ב**ירושלים** נמצא כי מדובר בחלקות בשכונות שונות של העיר המשמשות לתשתיות דרכים וכחלק מהרקמה העירונית הבנויה; בולטות במיוחד חלקות גדולות בקרבת גבעת רם והר המנוחות בשטחים שטרם נבנו. ב**בת ים** החלקות שמופּו הן בשכונות שונות של העיר, והן חלק מהרקמה הבנויה, ללא חלקות המשמשות לתשתיות. ב**רחובות** נמצא כי החלקות שמופּו משמשות הן לתשתיות דרכים והן כחלק מהרקמה הבנויה, ובולטות במיוחד חלקות גדולות במערב העיר ובצפונה בשטחים שטרם נבנו.

אי-רישום הזכויות של העיריות במרשם המקרקעין או רישום שגוי עלול לפגוע בזכויותיהן בנכסים שלהן ועלול להוביל לאובדן נכסים או לפגיעה בזכויות הקניין של העיריות ובאינטרס הציבורי, שכן הרישום במרשם המקרקעין הוא הראיה לחזקה עליהם.

על עיריות **בת ים, ירושלים, מודיעין ורחובות** לבדוק, למשל באמצעות סקרים והצלבת נתונים, את מהימנות הרישומים של נכסי המקרקעין בפנקסי הזכויות שלהן ואת שלמותם אל מול הרשום במרשם המקרקעין, ולהבטיח כי כל נכסיהן אכן רשומים הן במרשם המקרקעין והן בפנקסי הזכויות. אי-התאמה עלולה לגרום לקשיים משפטיים בהגנה על זכויות העירייה בנכסיה ולקשיים בניהול הנכסים ובמעקב אחריהם.

עיריית **בת ים** מסרה בתגובתה למשרד מבקר המדינה כי היא פועלת במרץ להסדרת הנכסים שאינם רשומים על שמה וכי מדובר בתהליך ארוך. עוד הוסיפה העירייה כי היא הכינה תוכנית עבודה סדורה בנושא ומנהל מחלקת הנכסים מבצע פעולות בקרה ופיקוח על יישומה. נוסף על כך מסרה העירייה כי בשנים האחרונות נושא ניהול הנכסים קיבל חשיבות יתרה, והיא ביצעה שורת פעולות שמטרתן להגדיל את הכנסותיה מנכסים בעלי אופי מסחרי ולשם כך אף שכרה את שירותיהם של משרדי עורכי דין שונים כדי שירשמו נכסים שלא היו רשומים על שמה. העירייה אף מסרה כי במקרים הנדרשים היא החלה בהליך הסדרת קרקעות מול רשות מקרקעי ישראל.

ממשקים ממוחשבים ומיפוי גיאוגרפי של המידע

ניהול הנכסים ואיסוף המידע עליהם מחייבים שיתוף פעולה בין גורמים שונים ברשות המקומית שבידיהם מצי המידע. נתונים על הנכסים בתחום התכנון והבנייה, למשל, מצויים במערכות המידע של הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה. נוסף על כך, המידע המצוי במערכת הממוחשבת לניהול הנכסים עשוי לשמש גורמים שונים בהנהלת הרשות, ביחידות הכספיות, ביחידות התפעול, בלשכה המשפטית וביחידות הפיקוח. לכן יש ערך למערכת ממוחשבת לניהול נכסים שיש לה ממשקים עם מערכות מידע אחרות ברשות. כמו כן, יש ערך למיפוי המידע על הנכסים במערכת מידע (GIS), שכן מידע גיאוגרפי יכול לסייע בניהול יעיל של הנכסים, בהצגת המידע עליהם באופן חזותי ובהבנה של הקשרים בין הנתונים, למשל שטח הנכס, מיקומו ביישוב, ייעוד הקרקע, מספר המבנים בנכס והטופוגרפיה.

דוח מבקר המדינה של מחוז ניו סאות' ויילס באוסטרליה מ-2018 שעסק בנושא נכסי המדינה ציין כי כדי לשפר את איכות המידע על הנכסים יש לפעול לשילוב של מאגרי נתונים שונים



ומחשובם וליצור מאגר אחד מדויק ומגובש²⁵. בקווים מנחים שפורסמו בבריטניה בנושא ב-2012 צוין כי ממשקים עם גורמים שונים הם בעלי חשיבות רבה ליצירת מערכת ממוחשבת יעילה ושימושית וכי עוד בטרם הקמת מערכת יש להביא בחשבון את מקורות המידע שיכולים להועיל, וכן מערכות מקבילות היכולות להפיק תועלת מנתוני המערכת הממוחשבת ולפעול ליצירת ממשקים בין המערכות²⁶. עוד צוין כי על המערכת הממוחשבת להכיל מקורות מידע שונים שהנתונים בהם יתבססו על מערכות שונות ובפורמטים שונים, לדוגמה מערכת התקציבים, מערכת המידע הגיאוגרפי וכן תוכנות גרפיות המשמשות בתחום הנדסת הבניין, תוכנות לניהול פרויקטים וכי בשל מורכבות המערכת והצורך בניהול שוטף של המידע המעובד שנשמר בה צריך להפקיד גם גורם לוודא שאיכות הנתונים תישמר לאורך זמן²⁷.

גם התקן הבין-לאומי לניהול נכסים (ISO 55001) אשר עוסק במערכות ניהול הנכסים מתייחס לנושא המידע המתועד במערכת הממוחשבת לניהול הנכסים ומפרט כי על הארגון לקבוע את אופן התיעוד של המידע על הנכסים. התקן גם קובע כיצד יש לסווג את המידע והיבטים נוספים לגבי שמירת המידע²⁸. מתקן זה אפשר להסיק את החשיבות שבניהול המושכל של המידע הנוגע לנכסי הרשות ואת הצורך במערכת ממוחשבת לניהול.

ממשקים עם מערכות מידע ברשות

משרד מבקר המדינה בדק אם לרשויות שנבדקו יש מערכת ממוחשבת לניהול הנכסים ואם למערכת הממוחשבת יש ממשקים עם מערכות מידע ממוחשבות אחרות ברשות המקומית, כגון מערכת המידע של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, המערכת הכספית והמערכת המשפטית.

Audit Office of New South Wales, *New South Wales Auditor-General's Report - Performance Audit*, "Property Asset Utilization, December" (2018), p. 5 25

Property Asset Management Guidelines, pp. 58 26

Property Asset Management Guidelines, pp. 61 27

Section 7.6 ISO 55001, Asset management - Management systems - Requirements (January 2014), 28



לוח 5: ממשקים בין המערכת לניהול נכסים למערכות מידע אחרות
ברשויות שנבדקו

הרשות המקומית	מערכת ממוחשבת לניהול נכסים	ממשקים למערכות מידע אחרות ברשות	הערות
באר יעקב	✓	אין ממשקים.	
בת ים	✓	אין ממשקים.	
טירת כרמל	✗	✗	בפברואר 2022 פרסמה העירייה מכרז להקמת מערכת ממוחשבת שתכלול גם ממשקים עם מערכות מידע כגון המערכת הכספית והמשפטית בעירייה.
יבנה	✓	יש ממשקים למערכת של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אשר לה ממשקים גם עם המערכת הכספית.	
ירושלים	✓	יש ממשקים למערכת הכספית ולמערכות של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה.	
כפר קאסם	✓	יש ממשקים למערכת העירונית המשמשת את מהנדס העיר ולמערכת הכספית בעירייה.	המערכת הוקמה ב-2022, ואין בה הנתונים הנדרשים של פנקס הזכויות.
מודיעין	✓	אין ממשקים.	העירייה אישרה במועד הביקורת להתקשר עם חברה להקמת מערכת שתכלול ממשקים עם כמה מערכות מידע, ובהן מערכת המחשוב של הארנונה והחינוך ומערכות ההנדסה העירוניות.
רחובות	✓	יש ממשק למערכת של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה.	



מהלוח עולה כי לעיריית **טירת כרמל** אין מערכת ממוחשבת לניהול נכסים. לעיריות **באר יעקב, בת ים ומודיעין** אין ממשקים בין מערכת ניהול הנכסים למערכות אחרות (לדוגמה למערכת הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, למערכת המשפטית, או למערכת הכספית בעירייה). לעיריות **ירושלים, יבנה, כפר קאסם ורחובות** יש ממשקים עם חלק מהמערכות האחרות ברשות, לדוגמה למערכת הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה או למערכת המשמשת את מהנדס העיר ולמערכת הכספית בעירייה.

מומלץ לעיריית **טירת כרמל** להמשיך בפעולות להקמת המערכת הממוחשבת לניהול נכסים עם כל הממשקים הנדרשים. לעיריות **באר יעקב, בת ים ומודיעין** מומלץ לפתח ממשקים בין המערכת לניהול נכסים למערכות אחרות בעירייה כדי לייעל את ניהול המידע על הנכסים. לעיריות **ירושלים, יבנה, כפר קאסם ורחובות** מומלץ להרחיב את הממשקים למערכות רלוונטיות נוספות כמו המערכות הכספיות, המשפטיות ומערכות התכנון והבנייה.

עיריית **בת ים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי כחלק מסקר הנכסים שהיא עושה בכוונתה לעדכן את מערכת המחשב שלה כך שתכלול ממשקים למערכות שונות בעירייה, וכי כבר נערכים ההסדרים הנדרשים לביצוע הממשקים.

עיריית **ירושלים** מסרה בתשובתה כי יש ברשותה גם מערכת BI נוסף על המערכות התפעוליות אשר באמצעותה היא יכולה להפיק דוחות מגוונים ולבצע חיתוכים של נתונים.

מערכת למיפוי מידע גיאוגרפי (GIS)

מערכת המידע הגיאוגרפי מאפשרת למפות מידע רב, כגון מידע על תוכניות המתאר התקפות וייעוד הקרקע, היתרי בנייה, מצב רישוי העסקים, תחבורה ציבורית, פריסת התשתיות והמבנים ועוד. ייחודה של מערכת המידע הגיאוגרפי הוא באופן הצגת הנתונים במרחב. באפשרותה גם להנגיש מידע רב לציבור וליחידות השונות ברשות המקומית. מערכות אלו מאפשרות לאתר ולזהות תופעות במרחב אשר בכלים אחרים זיהוין ואיתורן קשים ומסובכים יותר. בלוח 6 להלן מוצגים ממצאים על מצב מיפוי המידע על נכסי הרשות ברשויות שנבדקו במועד הביקורת.



לוח 6: מצב מיפוי הנתונים על נכסי העירייה במערכת המידע הגיאוגרפי ברשויות שנבדקו

הרשות המקומית	מערכת מידע גיאוגרפית ברשות	מצב מיפוי הנתונים	הערות
באר יעקב	✗	אין מערכת.	בפברואר 2022 פרסמה העירייה מכרז להקמת מערכת מידע גיאוגרפי.
בת ים	✓	חלקי: יש סימון של מגרשים של נכסי הרשות; אין קישור למלוא נתוני פנקס הזכויות.	
טירת כרמל	✓	חלקי: יש סימון של מגרשים של נכסי הרשות; אין קישור למלוא נתוני פנקס הזכויות.	
יבנה	✓	אין מיפוי.	העירייה ציינה במהלך הביקורת כי עם השלמת סקר הנכסים בכוונה לקשר את הנתונים למערכת ה-GIS.
ירושלים	✓	חלקי: יש מידע על נכסי העירייה ומידע על סוגי מבנים לפי שימוש, בעלים ומספר משתמשים ומאפיינים פיזיים (כגון שטח, מספר קומות, מספר כניסות) וכן מידע תכנוני; אין קישור לנתוני פנקס הזכויות.	
כפר קאסם	✓	אין מיפוי.	העירייה ציינה במהלך הביקורת כי בכוונה לממש את המערכת לניהול נכסים עם מערכת המידע הגיאוגרפי במסגרת סקר הנכסים שהיא מכינה.
מודיעין	✓	חלקי: יש מיפוי של ייעודי קרקע ושל מבני ציבור וקישור למידע תכנוני; אין קישור למלוא נתוני פנקס הזכויות.	
רחובות	✓	חלקי: יש מיפוי של ייעודי קרקע ושימושים מותרים, וכן של מבנים; אין קישור למלוא נתוני פנקס הזכויות.	העירייה מסרה במהלך הביקורת כי היא מאפיינת ומגדירה את דרישותיה ממערכת ניהול הנכסים העתידית, והמכרז בנושא צפוי להתפרסם לקראת סוף שנת 2022.

מהלוח עולה כי לעיריית **באר יעקב** אין מערכת מידע גיאוגרפי. לעיריות **יבנה** ו**כפר קאסם** יש מערכת, אך היא אינה כוללת מיפוי של המידע על נכסי המקרקעין, ולעיריות **בת ים**, **טירת כרמל**, **ירושלים**, **מודיעין** ו**רחובות** יש מיפוי של חלק מהמידע על נכסיהן.



מומלץ לעיריית **באר יעקב** להמשיך בפעולות להקמת מערכת מידע גיאוגרפי שתאפשר גם מיפוי של המידע על נכסיה. לעיריות **יבנה וכפר קאסם** מומלץ לקשר את הנתונים הנוגעים לנכסיהן למערכת המידע הגיאוגרפי. לעיריות **בת ים, טירת כרמל, ירושלים, מודיעין ורחובות** מומלץ לשלב מידע מקיף וכולל על כל נכסיהן במערכת המידע הגיאוגרפי של הרשות.

עיריית **באר יעקב** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא קיימה ישיבת התנעה להקמת מערכת מידע גיאוגרפי בספטמבר 2022, וכי בינואר 2023 הוצגה המערכת למנהלי כל האגפים והמחלקות בעירייה לצורך התחלת השימוש בה.

עיריית **ירושלים** מסרה בתשובתה כי במסגרת עדכון סקר הנכסים מתוכננת הקמת שכבת נכסים ובה סימון מדויק של גבולות הנכס, תמונות של הנכס ועוד.

עיריית **מודיעין** מסרה בתשובתה כי בימים אלו היא מטמיעה מערכת חדשה ובה יבוא לידי ביטוי מידע על נכסים.

תוכניות עבודה ומעקב אחר ביצוען

כדי שניהול נכסי המקרקעין ברשות המקומית יהיה אפקטיבי וברור לכל הגורמים העוסקים בו, חשוב לעגן לפחות כמה היבטים עיקריים בו בתוכניות עבודה.

על פי משרד הפנים, "תוכניות העבודה השנתיות של הרשות המקומית מהוות כלי עזר בחשיבה אסטרטגית ומשקפות את כלל הפעולות שהרשות מתכננת לבצע בתקופה נתונה, כדי להגיע מהמצב הקיים למצב עתידי רצוי שאליו היא שואפת ויכולה להגיע"²⁹. משרד הפנים מפרט את החשיבות שבהכנת תוכניות עבודה ומבהיר כי תוכניות העבודה יוצרות ארגון ממוקד ומכוון מטרה הרואה לנגד עיניו את טובת התושבים וצורכיהם; מחברות מנהלים ועובדים לחזון הרשות ויעדיה; מקנות להנהלת הרשות כלי למעקב ובקרה על יעילות פעילות האגפים והיחידות; מבהירות לכל הדרגים ברשות את ציפיות הממונים מהם; יוצרות שפה אחידה ומקצועית לגבי יעדים, משימות ואופן מדידת ההצלחה; מגבירות את הסינרגיה בין היחידות, את התלות ההדדית והאחריות המשותפת; ומעודדות שיתופי פעולה ואמון בין מנהלים ברשות³⁰.

משרד מבקר המדינה בדק אילו עיריות הכינו תוכניות עבודה לתחום ניהול נכסי המקרקעין שלהן לשנים 2019 - 2021, ובאילו נושאים הן עסקו. עוד נבדק אם התוכניות שהוכנו כללו לוחות זמנים ויעדים מדידים לביצוע.

נמצא כי לעיריית **בת ים** היו בשנים האמורות תוכניות עבודה בתחום ניהול הנכסים. לעיריות **באר יעקב, טירת כרמל, יבנה, ירושלים, כפר קאסם, מודיעין ורחובות** לא היו תוכניות עבודה בתחום.

29 משרד הפנים, אגף בכיר לניהול ההון האנושי ברשויות המקומיות, "מודל תוכנית עבודה אפקטיבית - קווים מנחים לרשויות מקומיות" (2016), עמ' 5.

30 משרד הפנים, אגף בכיר תכנון ופיתוח ההון האנושי ברשויות המקומיות, "מדריך התכנון לרשויות המקומיות" (ינואר 2020), עמ' 9.



מבדיקת תוכניות העבודה של עיריית **בת ים** עלה כי הן כללו מגוון תחומים, כגון השבחת נכסים, רישום נכסים בלשכת רישום המקרקעין, מכירה והשכרה של נכסים, הקצאות והפקעות, פינוי פולשים, חידוש חוזים עם מחזיקי הנכסים ועדכון סקר הנכסים.

כמו כן, משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי תוכניות העבודה של עיריית **בת ים** כללו לוחות זמנים ברורים ויעדים מדידים לביצוע, ונקבעו גם הגורמים המופקדים על ביצוע התוכניות.

עיריית **באר יעקב** ציינה במהלך הביקורת כי בשל משבר פיננסי שבו הייתה נתונה מונה לה חשב מלווה מטעם משרד הפנים מיוני 2013 ועד מרץ 2021 ועיקר מאמציה של העירייה היה נתון להבראתה. בעקבות זאת נמנעה האפשרות להרחבת פעילויות שונות, בין היתר בתחום ניהול הנכסים. עוד מסרה העירייה כי בשנת 2021 הושקעו עיקר המאמצים שלה בהקצאות המקרקעין; נערכו סיורים בנכסים המיועדים להקצאה ובוצע מיפוי של בקשות להקצאות.

עיריית **באר יעקב** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בעקבות מינוי מנהל מחלקת נכסים ביולי 2022 היא הכינה תוכנית עבודה שנתית לשנת 2023.

עיריית **ירושלים** לא המציאה תוכניות עבודה, אך פירטה את המשימות העיקריות שהוגדרו בתחום, ובכללן ביצוע סקר נכסים, רישום מקרקעין במרשם המקרקעין והסדרתם, ייזום הליכי תכנון לניצול מיטבי של זכויות העירייה בנכסיה, ניסוח הסכמים מול גורמים חיצוניים בנוגע לקבלת שטחים בנויים לצורכי ציבור וקבלת שטחים לשימוש ציבורי במבנים חדשים.

עיריית **רחובות** ציינה במהלך הביקורת כי בהתאם להוראות מנכ"ל העירייה היא מכינה תוכנית עבודה בתחום לשנת 2023.

מומלץ לעיריות **טירת כרמל, יבנה, ירושלים, כפר קאסם, מודיעין ורחובות** להכין תוכניות עבודה שנתיות לתחום ניהול הנכסים. מומלץ שהתוכניות יועלו על הכתב ויפרטו את המשימות ואת האחראים לביצוען, ויגדירו יעדים מדידים ולוחות זמנים להשלמתן של המשימות, וכן מומלץ ליישם בקרה ומעקב אחר ביצוען.

עיריית **טירת כרמל** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לאחר סיום ביצוע סקר נכסים היא תכין תוכניות עבודה ותעקוב אחר ביצוען.

עיריית **יבנה** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא תתקן את הדורש תיקון, והוסיפה כי מנכ"ל העירייה הנחה את הגורמים השונים ברשות לפעול להכנת תוכנית עבודה.

עיריית **רחובות** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא הכינה תוכנית עבודה לשנת 2023, והיא אושרה על ידי מועצת העירייה.



קביעת נהלים

תהליכי הליבה בארגון מוגדרים כפעילות מרכזית או אוסף פעילויות לביצוע כדי להבטיח את הגשמת יעדי הארגון, המשך תפקודו ומתן שירות ללקוחותיו³¹. תהליכי ליבה אופייניים לתחום ניהול הנכסים ברשויות המקומיות עשויים להיות ניהול המידע על הנכסים ועדכון, פיקוח על מצבם הפיזי ועל תנאי הבטיחות בהם, תכנון ארוך טווח של הצרכים ומעקב אחר הפקעתם של נכסים, תהליכי מכירתם, הקצאתם או השכרתם.

נהלים עשויים לייעל את תהליכי הליבה ולאפשר טיפול אחיד, שיטתי, שוויוני ושקוף. נהלים עשויים להגדיר באופן ברור את התהליכים שבהם הם עוסקים, את שלביהם, את הגורמים המעורבים ואת הממשקים ביניהם. הם גם מאפשרים לממונים ברמות השונות ולעובדים עצמם לבקר את דרכי עבודתם ואת תוצאותיהן ולהפיק לקחים כדי לשפר את ביצועי הארגון.

משרד מבקר המדינה בדק אילו עיריות מבין העיריות שנבדקו קבעו נהלים העוסקים בתהליכי הליבה של ניהול נכסי המקרקעין שלהן.

לוח 7: נוהלי עבודה בתחום ניהול הנכסים ונושאים

הרשות המקומית	מספר הנהלים	נושאי הנהלים	הערות
באר יעקב	1	הקצאות מקרקעין.	העירייה מסרה במהלך הביקורת כי היא בעיצומו של תהליך גיבוש נוהלי עבודה לעירייה בכל התחומים.
בת ים	1	הקצאות מקרקעין; השכרות והיתרי שימוש; פיקוח ובקרה על אופן השימוש בנכסים ומצב תחזוקתם; עדכון חוזי התקשרות עם מחזיקי הנכסים; גביית תשלומים; החזרת נכס עירוני; ניהול נכסים מניבים וניהול מידע על הנכסים.	הנוהל כולל גם נספחים עם נוסחים קבועים של חוזים שלפיהם מתקשרת העירייה ותבנית לאופן התייעוד של ביקורת בנכסים העירוניים.
טירת כרמל	אין נהלים		העירייה מסרה במהלך הביקורת כי היא מגבשת נוהלי עבודה בתחום ניהול נכסי המקרקעין.
יבנה	אין נהלים	לעירייה יש מסמך בסיסי המכונה נוהל המציין באופן כללי מהן המשימות בתחום ניהול הנכסים, ולמעשה אין לה נוהלי עבודה לתהליכי הליבה.	העירייה מסרה במהלך הביקורת כי היא מצויה בעיצומו של תהליך עדכון וארגון מחדש של כל נושא ניהול נכסי המקרקעין.

31 משרד הפנים, מינהל הפיתוח, "בחינה והתאמה של מבנים ארגוניים ברשויות המקומיות - מנחה לפעולה" (אוקטובר 2018), עמ' 4.



הרשות המקומית	מספר הנהלים	נושאי הנהלים	הערות
ירושלים	4	הפקעות; הקצאות מקרקעין ותבחינים להקצאות, הנחיות לביצוע סקר נכסים.	
כפר קאסם	אין נהלים		העירייה מסרה במהלך הביקורת כי במסגרת תוכנית שיום משרד הפנים נכתבים נהלים רבים בנושאים שונים, ובין היתר ייכתבו נהלים גם בנושא ניהול נכסי המקרקעין של העירייה.
מודיעין	3	הקצאות מקרקעין; גביית דמי שימוש תמורת שטחי התארגנות; שימוש במבני חינוך לאחר שעות הלימודים.	
רחובות	1	מתן רשות שימוש בנכסים.	עם זאת, עלה כי מדובר בנוהל לא מעודכן משנת 1995. התעריפים בו למשל אינם מעודכנים, והוא אינו משקף את הנדרש בתהליך הקצאת מקרקעין לאחר פרסום חוזר מנכ"ל משרד הפנים בנושא בשנת 2001. העירייה מסרה במהלך הביקורת כי היא מעדכנת את הנוהל.

מהלוח עולה כי לעיריות **טירת כרמל, יבנה וכפר קאסם** אין נהלים בתחום ניהול נכסי המקרקעין וכי לעיריות **באר יעקב, בת ים, ירושלים ומודיעין** יש נהלים רק לחלק מתהליכי הליבה, כך לדוגמה לעיריית **בת ים** יש נהלים בנוגע להשכרת נכסים ולהיתרי שימוש ולעיריית **ירושלים** יש נהלים בנושא הפקעות והקצאות מקרקעין והנחיות לביצוע סקר נכסים. הנוהל של עיריית **רחובות** הוא מלפני יותר מ-25 שנה ואינו כולל עדכונים מהותיים שחלו בתחום. כמו כן, לאף עירייה אין נוהל בנושאי ליבה כמו מכירת נכסים וניטור מפגעי בטיחות בנכסים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לכל העיריות שנבדקו למפות את תהליכי הליבה בתחום ניהול הנכסים, ובהתאם לכך לגבש נוהלי עבודה לכל התהליכים האמורים. על הנהלים להיות מפורטים, להגדיר את האחראים על הנושאים השונים ואת ממשקי העבודה בין הגורמים השונים המעורבים בתהליך ניהול הנכסים ולקבוע מנגנוני בקרה ועדכון.

עיריית **באר יעקב** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי כחלק מתוכנית העבודה השנתית ל-2023 היא מתכננת להסדיר נהלים נוספים בתחום ניהול הנכסים.



עיריית **ירושלים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הגורמים המקצועיים בעירייה יבחנו את ההמלצה וציינה כי במערכות המחשב התפעוליות שבהן מנוהלים תהליכי עבודה מוגדרים שלבי העבודה ולוח זמנים לביצוע כל שלב. עוד ציינה העירייה כי בהליכים שבהם נדרש אישור של משרדי ממשלה יש נהלים שפרסמו המשרדים, והם משמשים את העירייה.

ניתוח צורכי הציבור וגיבוש פרוגרמה

ניהול נכסי מקרקעין ברשויות המקומיות כולל את הצורך לנתח מהם צורכי הציבור שאותם נכסים ישרתו כדי לתכנן את הקרקע, להקים מבנים או לשכור אותם. צורכי הציבור במרחב הפיזי מוגדרים בהקשרים שונים בחוק התכנון והבנייה, והם כוללים, למשל, דרכים, גנים, שטחי חנייה, מבנים לצורכי חינוך, דת ותרבות, מוסדות קהילתיים, וכל מטרה ציבורית אחרת שאישר שר הפנים לעניין זה. "פרוגרמה לצורכי ציבור" (להלן - פרוגרמה או פרוגרמה לצורכי ציבור) היא מסמך שמנתח את צורכי הציבור במרחב פיזי נתון בהתאם למאפייני האוכלוסייה ומבטא אותם במונחים של שימושי קרקע, השטח שנדרש להקצות להם וסוגי המבנים שנדרש לתכנן ולהקים עליהם.

הפרוגרמה, ככלי תכנוני ואנליטי, מסייעת לניהול נכסי המקרקעין ברשות המקומית ולמקבלי ההחלטות בשני היבטים: בהיבט הניהולי של הנכסים ובהיבט התכנוני, כלומר בהקשר של קידום תוכניות בהליכי התכנון הסטטוטוריים במוסדות התכנון.

בהיבט הניהולי, הפרוגרמה משמשת תשתית מידע בידי הרשות המקומית לגיבוש אסטרטגיה של ניהול הנכסים שברשותה, והיא מאפשרת ליצור תמונת מצב על מלאי הנכסים ועל מחסור או עודף אפשרי. כמו כן היא מאפשרת לקבל החלטות מושכלות על הקצאת הנכסים לשימושים ציבוריים שונים לגורמים בתוך הרשות ומחוצה לה ולתמוך בקבלת החלטות על הפקעת נכסים, השכרתם ומכירתם, וכן בקבלת החלטות על הקמה בפועל של מבנים ופיתוח תשתיות.

בהיבט התכנוני, הפרוגרמה אמורה לסייע ליזמי התוכניות ולמוסדות התכנון לקבל החלטות מיטביות בעת גיבוש התוכניות וקידומן בהליך הסטטוטורי ולייעל את תהליכי קבלת ההחלטות, שכן בתוכנית שמאפשרת תוספת אוכלוסייה יש לתכנן גם את צורכי הציבור שיידרשו לאוכלוסייה זו. הוראות בעניין זה נקבעו בחוק התכנון והבנייה, בתמ"א 35 - תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור (להלן - תמ"א 35³²) ובהנחיות מינהל התכנון.

בתרשים 4 להלן מתואר מעגל ההשפעה של פרוגרמה לצורכי ציבור ככלי ניהולי ותכנוני.

32 את התוכנית אישרה ממשלת ישראל בשנת 2005 והיא תוקנה מאז כמה פעמים. התוכנית קובעת את מדיניות התכנון ארוך הטווח של מדינת ישראל, בין היתר באמצעות חלוקתה למרקמים מוטי פיתוח ומוטי שימור וקביעת הוראות לאישור תוכניות מפורטות בכל מרקם.



תרשים 4: מעגל ההשפעה של פרוגרמה לצורכי ציבור ככלי ניהולי ותכנוני



המדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור שפרסם מינהל התכנון ב-2018 (להלן - המדריך להקצאת שטחים)³³ מגדיר את מכסות הקרקע שיש ליעד בתוכניות לשורה של צורכי ציבור שהרשות המקומית או גורמי ממשל אחרים נדרשים לתת להם מענה.

על פי המדריך להקצאת שטחים, הביקוש לצורכי ציבור מחושב על פי גודל האוכלוסייה והמאפיינים הדמוגרפיים שלה, כמו חתכי הגיל בה, ובהתחשב במגוון רחב של שיקולים נוספים, שחלקם נורמטיביים. יש, למשל, שירותים וצורכי ציבור שחלה חובה חוקית להעניקם, כגון שירותי חינוך, ויש שירותים שאין חובה בחוק לספקם, והם נגזרים משיקולי מדיניות או מהמאפיינים התרבותיים של האוכלוסייה, כגון מוסדות תרבות וספורט.

הפרוגרמה לצורכי ציבור מושפעת אפוא בעיקר ממשנתים הקשורים באוכלוסייה, כגון גודל האוכלוסייה, הרכבה מבחינת חתכי גיל ומאפייני התרבותיים. מאחר שמאפייני האוכלוסייה ביישוב נתונים לשינוי מתמיד יש לפעול לעדכונה של הפרוגרמה בהתאם לשינויים.

לדוגמה, על פי המדריך להקצאת שטחים, בעקבות תוספת של 4,000 יחידות דיור במתחם חדש ביישוב קיים, שאין בו מחסור או עודף בנכסי מקרקעין, יהיה צורך, לפי הנחות מסוימות לגבי מאפייני האוכלוסייה³⁴, בתוספת של 19 כיתות מעון יום, 26 כיתות של גני ילדים, 57 כיתות של בית ספר יסודי, 57 כיתות של בית ספר על-יסודי, ובמרפאה שכונתית. בסך הכול יהיה צורך ב-68 דונם רק למבני ציבור, לא כולל קרקע לשטח ציבורי פתוח³⁵.

33 משרד הפנים, מינהל התכנון, **מדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור** (אוגוסט 2018).

34 כגון שיעור הילדים באוכלוסייה, מגזר חברתי והנחות לגבי מספר נפשות ממוצע למשק בית.

35 משרד הפנים - מינהל התכנון, **מדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור** (אוגוסט 2018), עמ' 38 - 40.



כדי להמחיש את הרגישות של הפרוגרמה לשינויים במאפייני האוכלוסייה יצוין, למשל, כי על פי המדריך להקצאת שטחים, כל 324 ילדים בני 6 - 12 יוצרים ביקוש לבית ספר יסודי קטן של 12 כיתות בשטח של 1,900 מ"ר, וכל 180 מתפללים יוצרים ביקוש לבית כנסת קטן בשטח של 200 מ"ר. באותו אופן, גם צמצום במספר הילדים או שינוי במאפייני האוכלוסייה מחייב לעדכן את הפרוגרמה ולבחון את הצורך במבנים קיימים ולשנות בהתאם לנדרש את ייעודם.

בלוח הבא מוצגים נתונים מעוגלים על השינוי במספר התושבים ובמשקי הבית בשמונה הרשויות שנבדקו בשנים 2010 ו-2020, ואומדן ההשפעה של שינוי זה על תוספת השטח הממוצע לצורכי הציבור, על פי המכסות שקבע המדריך להקצאת שטחים.

לוח 8: השינוי באוכלוסיית היישובים ואומדן תוספת השטח שנדרשה לצורכי ציבור, 2010 - 2020

האוכלוסייה ב-2010 (נתונים מעוגלים, אלפים)	באר יעקב	בת ים	טירת כרמל	יבנה	ירושלים	כפר קאסם	מדיעין	רחובות
12	130	19	33	788	19	76	115	
האוכלוסייה ב- 2020 (נתונים מעוגלים, אלפים)	29	128	24	50	951	24	95	146
שיעור השינוי באוכלוסייה	142%	-1.5%	26%	51%	21%	26%	25%	27%
אומדן השינוי במספר משקי הבית (נתונים מעוגלים)*	5,450	-640	1,605	5,450	52,245	1,090**	6,090	9,935
אומדן תוספת השטח הממוצעת לצורכי ציבור שנדרשה בעקבות השינוי באוכלוסייה (נתונים מעוגלים, דונמים)***	270	לא נדרשה תוספת	80	270	2,610	55	305	500

המקור: נתוני הרשויות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* חישוב הגידול במספר משקי הבית מבוסס על המספר הממוצע של נפשות במשק בית בחברה היהודית העומד על פי הלמ"ס על 3.12.

** חישוב הגידול במספר משקי הבית בכפר קאסם מבוסס על המספר הממוצע של נפשות במשק בית בחברה הערבית, העומד על פי הלמ"ס על 4.58.

*** על פי מינהל התכנון, תוספת של משק בית יוצרת צורך בתוספת של בין 30 ל-70 מ"ר שטחים ציבוריים, בהתאם למשתנים שונים. לצורך האומדן, הנחנו שלכל משק בית נדרשה תוספת ממוצעת של 50 מ"ר שטחי ציבור.



תמהיל צורכי הציבור והיקפם משתנים לאורך השנים בהתאם לשינויים באוכלוסייה. כפי שעולה מהלוח לעיל, השינויים בהיקף האוכלוסייה במהלך עשור עשויים להיות ניכרים. באוכלוסיית **באר יעקב**, למשל, חל גידול בשיעור של כ-142% ובאוכלוסיית **יבנה** - גידול בשיעור של כ-51%. בהתאם לתוספת האוכלוסייה הזאת נדרש גידול של כ-270 דונם לשטחים לצורכי ציבור **בבאר יעקב וביבנה**; כפועל יוצא נדרש גידול בהיקף של נכסי המקרקעין של הרשות.

כמו כן, מניתוח של המלאי התכנוני למגורים בתוכניות מפורטות שאושרו בוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה בשנים 2017 - 2021 עולה כי ברשויות שנבדקו, מלבד **בטירת כרמל**, יש פוטנציאל לתוספת של מאות ואף אלפי יחידות דיור, כמפורט בלוח להלן.

לוח 9: פוטנציאל לתוספת יחידות דיור לפי תוכניות מפורטות שאושרו בשנים 2017 - 2021

תוספת יחידות דיור בתוכניות מפורטות	באר יעקב	בת ים	טירת כרמל	יבנה	ירושלים	כפר קאסם	מודיעין	רחובות
	4,715	3,239	45	1,622	3,066	1,695	4,657	1,154

על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כדי לקבל החלטות מיטביות על ניהול נכסי המקרקעין, תכנונם והקצאתם, יש להכין פרוגרמה לצורכי ציבור, שכן זהו כלי מרכזי לקבלת החלטות מושכלות במגוון תחומים, ויש לעדכן אותה בהתאם לשינויים הדמוגרפיים.

ואכן, בהקשרים מסוימים נקבעה חובה להכין פרוגרמה ולעדכנה. בהקשר של קבלת החלטות על הקצאת מקרקעין ללא תמורה או בתמורה סמלית לגורמים מחוץ לרשות, למשל, קובע נוהל הקצאת מקרקעין חובה להתבסס על פרוגרמה לצורכי ציבור³⁶, בעקבות פסיקה של בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ, שקבע: "כל החלטה מינהלית חייבת להתקבל על סמך תשתית עובדתית בדוקה. בהיעדר תשתית עובדתית ראויה, אין בידי הרשות אפשרות לשקול ולשקלל את כלל האינטרסים המשמשים בזירה. הקצאת משאבי ציבור לצורכי ציבור נועדה לקדם פעילות לטובת הציבור ועל הרשות לבדוק את צורכי הציבור בטרם מוקצים על ידה משאבים לגופים אלה או אחרים"³⁷.

חוזר המנכ"ל האמור קובע כי אחת לתקופה שתקבע הרשות המקומית תכין הרשות המקומית פרוגרמה לשטחי ציבור, כתנאי להקצאת מקרקעין.

עם זאת, בחוזר המנכ"ל לא הגדיר משרד הפנים את תדירות עדכון הפרוגרמה ואת מתכונתה, והותיר את ההחלטה בעניינים אלו בידי הרשות המקומית.

36 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2001.

37 בג"ץ 3638/99 אמנון בלומנטל נ' עיריית רחובות (פורסם במאגר ממוחשב).



שינויים דמוגרפיים מתרחשים באופן תדיר, ולכן גם צורכי הציבור משתנים בהתאם. היעדר הנחיה מפורשת לעדכון הפרוגרמה עלול ליצור מצב שהפרוגרמה לא תעודכן זמן רב, וכך עלולה הרשות המקומית לקבל החלטות על ניהול נכסי המקרקעין ללא תשתית עובדתית בדוקה.

מומלץ למשרד הפנים להנחות את הרשויות המקומיות לגבי התדירות הרצויה של עדכון הפרוגרמה ומתכונתה, בשם לב לשינויים דמוגרפיים שאירעו ואלו שעתידיים לבוא, תמהיל האוכלוסייה ברשות ומגמות נוספות בהתפתחות העירונית.

הליכי תכנון סטטוטוריים

לעיתים יש צורך בפרוגרמה לצורכי ציבור גם במסגרת תהליכי התכנון ורישוי הבנייה. תמ"א 35 קובעת, למשל, כי בעת הפקדת תוכנית מתאר מקומית להרחבה ניכרת³⁸ על מוסד התכנון לשקול את הצורך בנספח פרוגרמתי המתייחס, בין השאר, למבנה הדמוגרפי-חברתי ולשירותי הציבור הנדרשים בתוכנית, ובמידת הצורך לחייב את צירופו לאחר שקבע מה תהיה תכולתו³⁹.

לפי מסמך מדיניות של מינהל התכנון⁴⁰, יש להכין נספח פרוגרמתי גם בתהליכי התכנון והאישור של תוכנית מתאר כוללנית ליישוב (להלן - תוכנית כוללנית)⁴¹ ובתהליכי עדכונה. הכנתו של נספח כזה יכולה להיות יעילה יותר אם בידי הרשות המקומית כבר יש פרוגרמה כלל-יישובית מעודכנת.

לפיכך, מאחר שהפרוגרמה יכולה לסייע בקבלת החלטות בנוגע לתוכניות ולהיתרים ולייעל את תהליכי קבלת ההחלטות האמורות, ובשל התפקיד המרכזי שיש לפרוגרמה בניהול נכסי המקרקעין של הרשות ובתהליכי התכנון הסטטוטורי, מומלץ למשרד הפנים לקבוע מתכונת לדוגמה להכנת פרוגרמה לצורכי ציבור כדי למקד את תהליכי הכנתה ולהתאימה לצרכים השונים, וכאמור לעיל גם לקבוע תדירות לעדכונה.

קיומה ועדכניותה של פרוגרמה לצורכי ציבור

משרד מבקר המדינה בדק אם הרשויות המקומיות שנבדקו הכינו פרוגרמה לצורכי ציבור ומתי היה מועד עדכונה האחרון. בלוח שלהלן מוצגות תוצאות הבדיקה.

38 על פי תמ"א 35, "תוכנית מקומית המאפשרת תוספת שטח המיועד לבינוי, בהיקף של 50,000 מ"ר או יותר למטרות עיקריות או תוספת של 100 יח"ד או יותר, או תוכנית המאפשרת בנייה בהיקף קטן יותר, שלנוכח גודלו של היישוב, אופיו או סביבתו סבור מוסד תכנון שהיא תוכנית להרחבה ניכרת".

39 תמ"א 35, תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור, הוראות התוכנית - נוסח משולב, סעיף 12.1, עמ' 17.

40 משרד הפנים, מינהל התכנון, "מתווה להכנת תוכנית מתאר כוללנית ליישוב" (יולי 2013), עמ' 19 (להלן - "מתווה לתוכנית מתאר כוללנית").

41 תוכנית מתאר כוללנית קובעת את מדיניות התכנון הכוללת של הרשות ובה בעת מנחה את התכנון המפורט הנגזר ממנה. התוכנית קובעת בין היתר גם עקרונות בדבר חובת הקצאת שטחי ציבור ובדבר שלבי ביצועם בפועל בהתאם להיקף הפיתוח המתוכנן.



לוח 10: קיומה של פרוגרמה לצורכי ציבור ומועד עדכונה

האם במקום פרוגרמה כלל-עירונית יש פרוגרמה לשכונות או מתחמים?	מועד עדכון אחרון של הפרוגרמה הכלל-עירונית	פרוגרמה כלל-עירונית	
	דצמבר 2018	יש	באר יעקב
	ינואר 2021	יש	בת ים
	אפריל 2022 - נספח לתוכנית כוללנית	יש	טירת כרמל
לאזורים החדשים של העיר יש פרוגרמה שהוכנה במסגרת הכנת תוכנית המתאר לאזורים אלו.	יוני 2014	יש	יבנה
חלקית: יש לרוב השכונות והמתחמים; חסרות פרוגרמות לשמונה שכונות.	-	אין	ירושלים
אין	-	אין	כפר קאסם
חלקית: בשכונות הוותיקות העירייה מתבססת על תוכניות מפורטות שהוכנו בעבר; בשלוש שכונות חדשות העירייה מתבססת על נספחים פרוגרמתיים שהוכנו במסגרת הליכי התכנון של השכונות.	-	אין	מודיעין
	פברואר 2019	יש	רחובות

נמצא כי לעיריות **כפר קאסם ומודיעין** אין פרוגרמות כלל-עירוניות. עם זאת **למודיעין** יש פרוגרמות שהוכנו במסגרת הליכי התכנון של שלוש שכונות חדשות.

יצוין כי בין 2010 ל-2020 חל גידול של כ-5,000 תושבים (26%) באוכלוסייה של כפר קאסם, ולפי התוכניות המפורטות שאושרו בחמש השנים האחרונות יש מלאי תכנוני של 1,695 יחידות דיור. במודיעין חל גידול של כ-19,000 תושבים (25%), ויש מלאי תכנוני של 4,657 יחידות דיור בתוכניות מפורטות שאושרו בחמש השנים האחרונות.

על עיריות **כפר קאסם ומודיעין** לפעול להכנת פרוגרמה לצורכי ציבור. קצב הגידול והפיתוח הצפוי של היישובים ממחיש את הצורך בפרוגרמה כלל-עירונית ואת הצורך בעדכונה בשוטף.

עיריית **כפר קאסם** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי במסגרת תוכנית העבודה השנתית שלה ולאחר שתשלים את סקר הנכסים היא תפעל להכנת פרוגרמה.



נמצא כי גם לעיריית **ירושלים** אין פרוגרמה כלל-עירונית ואולם יש לה פרוגרמות ל-80 מתוך 88 שכונות ומתחמים שהיא הגדירה⁴². עוד נמצא כי הפרוגרמה ל-24 מבין 80 המתחמים שיש להם פרוגרמה היא מלפני 2018. לאחר אישור מהנדס העיר, הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה או ועדת המשנה להקצאות שמורכבות מחברי המועצה דנות בנושאים שבסמכותן ומקבלות החלטות.

עיריית **ירושלים** מסרה במהלך הביקורת כי יש לה קושי לגבש פרוגרמה כלל-עירונית לכל צורכי הציבור בשל גודלה ומורכבותה של העיר. עם זאת, העירייה הכינה פרוגרמות כלל-עירוניות במסגרת תוכניות אב לפי נושאים מיוחדים, למשל למתקני תרבות בשכונות ולמבני רווחה וחינוך חרדי. כמו כן מסרה העירייה כי היא מלווה הכנה של תוכניות מתאר מחוזיות וארציות, למשל בנושא של מוסדות בריאות בתחומה.

עוד מסרה העירייה כי היא הציבה יעד להכין פרוגרמות ל-88 מתחמים שהיא הגדירה, הכוללים שכונות או חלקי שכונות או צירים בעיר, ואולם לנוכח שונותם מבצעת העירייה הערכת מצב ותעדוף של המתחמים שלהם היא מכינה פרוגרמות או מעדכנת אותם.

מומלץ לעיריית **ירושלים** לגבש פרוגרמה כלל-עירונית משום שיש צורכי ציבור ברמה הכלל-יישובית אשר יכולים לשרת כמה שכונות, ולכן אינם מקבלים ביטוי בפרוגרמות המתחמיות ובפרוגרמות בתוכניות האב הנושאות, בשים לב לגודלה ולמורכבותה של העיר. ראייה כוללת של כלל צורכי הציבור בתחומים הרלוונטיים בפרוגרמה מתוכללת אחת יכולה לסייע גם בניצול מיטבי של המקרקעין ובקבלת החלטות על המיקום המיטבי של השירותים הכלל-עירוניים והבין-שכונתיים לתושבים.

עוד מומלץ לעיריית **ירושלים** להשלים את הכנת הפרוגרמה לשמונה המתחמים שאין להם פרוגרמה ולעדכן את הפרוגרמות ל-24 המתחמים שהוכנו לפני 2018.

עיריית **ירושלים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא פועלת להקצאת משאבים לטיפול בפערים הללו, ותעשה את אשר ביכולתה, בכפוף למגבלות תקציביות ובהתאם לתוכנית העבודה, להשלים את הפרוגרמות לשכונות נוספות ולעדכן את הפרוגרמות הקיימות.

נמצא כי **לבאר יעקב, בת ים, טירת כרמל, יבנה ורחובות** יש פרוגרמות כלל-עירוניות. עם זאת, הפרוגרמה של **יבנה** היא מיוני 2014.

יצוין כי גם ביבנה חלו שינויים דמוגרפיים ניכרים: נוספו כ-17,000 תושבים (51%) ויש מלאי תכנוני של 1,622 יחידות דיור בתוכניות מפורטות שאושרו בשנים 2017-2021.

לנוכח השינויים הדמוגרפיים והזמן שחלף מאז הכנת הפרוגרמה מומלץ לעיריית **יבנה** לעדכן את הפרוגרמה הכלל-עירונית.

42 לשכונות כפר עקב, מע"ר צפון, שיח ג'ראח, העיר העתיקה, ארזי הבירה, בית ישראל, שמעון הצדיק, גבעת חנניה (אבו טור הערבית) אין פרוגרמה.



עיגון צורכי הציבור בתכנון המתארי הכוללני

כאמור, לפי הנחיות מינהל התכנון, יש להכין נספח פרוגרמתי גם בתהליכי התכנון והאישור של תוכנית מתאר כוללנית ליישוב⁴³ ובתהליכי עדכונה. העיגון הסטטוטורי של צורכי הציבור בתוכנית מתאר כוללנית בהתאם לפרוגרמה מעודכנת מאפשר להבטיח שהקרקעות הנדרשות לצורכי ציבור אכן ייועדו למטרות אלו ושהן יתוכננו בהתאם לתפיסת התכנון הכוללת של היישוב.

נוסף על כך, לתהליך האישור של תוכנית מתאר כוללנית במוסדות התכנון יש חשיבות משום שהדבר נותן לציבור הזדמנות להגיב לתוכנית או לתבוע, בנסיבות המתאימות, פיצויים בגין פגיעה שנטען כי נגרמה בעקבות אישורה⁴⁴.

במסמך מדיניות של מינהל התכנון נקבעו עקרונות למעקב ובקרה שוטפים אחר מימוש תוכנית מתאר כוללנית והוצגו בו דוגמאות להוראות מעקב ששולבו בתוכניות מסוג זה, למשל הוראה כי אחת לחמש שנים תבחן הוועדה המקומית את הצורך בשינויה של התוכנית לשם עדכונה והתאמתה לצרכים המשתנים של הרשות ותושביה ותיזום שינויים כאמור במידת הצורך⁴⁵. לכן הכנתה של תוכנית מתאר כוללנית ומעקב אחר התאמתה מאפשרים לעדכן גם את צורכי הציבור בתוכנית המאושרת.

מינהל התכנון מסר בתשובתו ממרץ 2023 למשרד מבקר המדינה כי תוכנית כוללנית היא תוכנית מורכבת הצופה פני עתיד לעשורים הבאים במכלול התחומים התכנוניים המרכיבים את העיר. התוכנית מתבססת בין היתר על פרוגרמה המתייחסת להיקף האוכלוסייה בהתאם להנחות היסוד הפרוגרמטיות והדמוגרפיות המקובלות. מינהל התכנון גם ציין כי תוכניות מפורטות המקודמות במקביל לקידומה של תוכנית כוללנית מתייחסות לנספח הפרוגרמתי של התוכנית הכוללנית גם אם התוכנית עדיין לא אושרה וכך גם תוכניות המקודמות לאחר אישורה של התוכנית הכוללנית.

עוד הוסיף מינהל התכנון כי במסגרת פורום תכנון לחברה הערבית שהוא מוביל הומלץ על הכנת פרוגרמה דו-שלבית המתווכת בין פערי הזמן של מימוש התוכניות ביחס למצב הקיים בפועל, וזאת לאור המאפיינים הייחודיים של יישובי החברה הערבית.

43 "מתווה לתוכנית מתאר כוללנית", עמ' 19.

44 בהתאם לקבוע בפרק ט' לחוק התכנון והבנייה על התניותיו ומגבלותיו.

45 "מתווה לתוכנית מתאר כוללנית", עמ' 34.



בלוח הבא מוצג מצב התכנון המתארי הכוללני של הרשויות שנבדקו.

לוח 11: מצב התכנון המתארי הכוללני ברשויות שנבדקו

שם היישוב	קיומה של תוכנית מתאר כוללנית מאושרת	הערות
באר יעקב	יש	יש תוכנית מאושרת מ-2021 הכוללת נספח פרוגרמתי.
בת ים	בשלבי הכנה	יש תוכנית המצויה בשלבי הכנה מתחילת 2012. התוכנית הוגשה לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ב-2016 אך טרם הוגשה לאישורה של הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה.
טירת כרמל	בשלבי אישור סטטוטוריים בוועדה המחוזית	התוכנית הופקדה ונמצאת לקראת דיון בהתנגדויות בוועדה המחוזית. התוכנית כוללת נספח פרוגרמתי לצורכי ציבור ומנגנון מעקב ועדכון.
יבנה	יש	יש תוכנית מאושרת משנת 2018 הכוללת נספח פרוגרמתי.
ירושלים	אין	הוכנה תוכנית שהוגשה לאישור בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה ירושלים שדנה בה במהלך 2007 - 2008, הופקדה בכפוף לתנאים באוקטובר 2008 אך לא אושרה בסופו של דבר. התוכנית משמשת כמסמך מדיניות.
כפר קאסם	יש	יש תוכנית מאושרת מ-2014. לא נמצא נספח פרוגרמתי לצורכי ציבור ששימש להכנת התוכנית.
מודיעין	בשלבי אישור סטטוטוריים בוועדה המחוזית	יש תוכנית בהליכי תכנון סטטוטוריים. נכון למועד הביקורת הייתה התוכנית בשלב הדיון בהתנגדויות. במסגרת התוכנית הוכן נספח פרוגרמתי בהתאמה למאפיינים של השכונות השונות בעיר.
רחובות	אין	

מהנתונים המוצגים עולה כי **לבתי ים, טירת כרמל, ירושלים ורחובות** אין תוכנית מתאר כוללנית בתוקף, וכי **לטירת כרמל ומודיעין** הוכנו תוכניות הנמצאות בהליכי אישור סטטוטוריים בוועדות המחוזיות; עוד עולה מהלוח כי **לבאר יעקב, יבנה וכפר קאסם** יש תוכנית מתאר כוללנית.

בנוגע לעדכון התוכניות, נמצא כי תוכנית המתאר של **באר יעקב** שאושרה בשנת 2021 כוללת הוראות למעקב ובקרה על מימוש מטרות התוכנית ויישומן. גם התוכנית של **יבנה** שאושרה בשנת 2018 כוללת הנחיה למעקב ובקרה על יישום התוכנית אולם נמצא כי מאז הכנת התוכנית הנספח לא עודכן; התוכנית של **כפר קאסם** שאושרה בשנת 2014 לא כללה הוראות למעקב ובקרה אחר יישומה.

עוד עלה כי התוכנית של **כפר קאסם** לא כללה נספח פרוגרמתי לצורכי ציבור.



כמו כן, עלה כי על אף היעדר תוכניות מתאר כוללניות בירושלים וברחובות, במרחבי התכנון של ערים אלו אושרו תוכניות מתאר לכל הקרקעות המיועדות לשטחים ציבוריים, אשר אפשר להוציא מכוחן היתרי בנייה והן מגדילות את זכויות הבנייה בכל השטחים הציבוריים⁴⁶. התוכנית של ירושלים אושרה בשנת 2017 והתוכנית של רחובות בשנת 2018, כך ניתן מענה לצורך העתידי להרחיב את זכויות הבנייה לצורכי ציבור. אולם התוכניות הוכנו בלי תוכנית כוללנית המאפשרת ראייה כוללת יותר של הצרכים במרחב התכנון והזיקות בין ייעודי הקרקע המגוונים שנקבעים בתוכנית הכוללנית.

מומלץ לעיריות בת ים, ירושלים ורחובות להכין תוכנית מתאר כוללנית כדי לעגן את צורכי הציבור בתוכנית סטטוטורית ולעיריות טירת כרמל ומודיעין להשלים את אישור התוכניות המקודמות על ידן. עוד מומלץ שתוכניות המתאר הכוללניות יכללו מנגנון מעקב ועדכון כדי להתאים את התכנון המתארי לצרכים המשתנים.

עוד מומלץ לעיריות יבנה וכפר קאסם לבחון את הצורך בעדכון מסמכי התוכניות הכוללניות שלהן, ולעיריית כפר קאסם מוצע לוודא שהתוכנית מבוססת על נספח פרוגרמתי מעודכן.

מינהל התכנון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי התוכניות המפורטות המקודמות ביבנה כוללות התייחסות פרוגרמטית עדכנית, וכי הוא יעדכן בקרוב את התוכנית הכוללנית של יבנה ובתוך כך תתעדכן גם הבחינה הפרוגרמטית.

פיקוח על מצב הנכסים ושלמותם

כנאמנה של הציבור, על הרשות המקומית לשמור על הנכסים שברשותה ועליה לפקח על מצבם התקין ולהבטיח את שלמותם, ובתוך כך לאתר מפגעי בטיחות וליקויי תחזוקה בנכסים. פיקוח על הנכסים נדרש גם כדי להגן על זכויות הרשות במקרקעין וכדי לבדוק אם השימוש בנכסים נעשה בהתאם להסכמים שחתמה הרשות המקומית עם המחזיקים בהם ואם יש פלישות לנכסים. להלן פירוט של כמה הוראות דין המחייבות לפקח על הנכסים.

תקנות ניהול פנקסים מתייחסות למידע שיש לרכז על מצבם של כלל נכסי המקרקעין של הרשות. לפי התקנות, בכרטיס הנכס שבפנקס הזכויות במקרקעין יש מקום לתעד את הביקורות הנוגעות למצב הנכס ולציין את מועד הביקורת, את מספר הדוח ואת פרטי המבקר.

נוסף על כך, לרשויות המקומיות יש סמכויות פיקוח ואכיפה המאפשרות להן לפעול לסילוק מי שתפס את המקרקעין שבחזקתן שלא כדין. בחוק המקרקעין נקבע כי המחזיק במקרקעין כדין רשאי להשתמש בכוח במידה סבירה כדי למנוע הסגת גבולו או שלילת שליטתו בהם שלא כדין. עוד נקבע כי אם תפס אדם את המקרקעין שלא כדין רשאי המחזיק בהם כדין, בתוך 30 ימים מיום התפיסה, להשתמש בכוח במידה סבירה כדי להוציאו מהם. בחוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע), התשמ"א-1981 (להלן - חוק מקרקעי ציבור), נקבע כי עובד ציבור שמינה ראש הרשות המקומית רשאי להיכנס למקרקעי ציבור בכל עת סבירה כדי לבדוק את ההחזקה או השימוש בהם וכן את זכותו של המחזיק או המשתמש בהם לעשות כן, והוא רשאי לדרוש מהמחזיק או מהמשתמש להציג בפניו מסמכים שברשותו המוכיחים את זכותו. עוד נקבע בחוק זה כי אם תפס

46 ירושלים תוכנית מס' 101-0481440. ברחובות תוכנית מס' 414-0303420.



אדם מקרקעי ציבור, ושוכנע הממונה, לאחר שעיין בדיון וחשבון בכתב מאת פקח שביקר במקום ועל סמך מסמכים לעניין הזכויות במקרקעי הציבור ולאחר שנתן לתופס הזדמנות לטעון את טענותיו לפניו, כי תפיסתם הייתה שלא כדין, הוא רשאי לפעול נגד התפיסה באמצעות צו, בכפוף ללוחות זמנים שנקבעו בחוק ובהתאם להוראות נוספות שנקבעו שם.

כך למשל רשאי הממונה - ראש הרשות יחד עם היועץ המשפטי - בתוך שישה חודשים מיום שהתברר לו כי התפיסה הייתה שלא כדין, ולא יאוחר מ-36 חודשים מיום התפיסה, לתת צו בחתימת ידו הדורש מהתופס לסלק את ידו ממקרקעי הציבור ולפנותם, כמו שקבע בצו ועד למועד שקבע בו, ובלבד שהמועד האמור לא יקדם מתום 30 ימים מיום מסירת הצו.

יצוין כי מלבד טיפול בפלישות בהליך משפטי מינהלי, עומדת לרשותן של הרשויות המקומיות גם האפשרות לפעול בהליך משפטי אזרחי כנגד גורמים הפולשים לנכסיהן, מעצם היותן של הרשויות בעליהם של נכסי המקרקעין האמורים.

נוסף על אלו, על פי נוהל הקצאת מקרקעין, כאשר רשויות מקומיות מקצות קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית עליהן לוודא שהקצאת המקרקעין היא בהתאם לתנאים שנקבעו בנוהל. הנוהל גם קובע כי הרשות המקומית תפקח על מילוי התנאים שנקבעו להקצאת הקרקע ועל השימוש בה, לפחות אחת לשנה, וכי ביקור הפיקוח יתועד בטופס ייעודי⁴⁷.

בתיקון לנוהל האמור מ-2002 נקבע כי בטרם יוחלט על הארכת תקופת ההקצאה מעבר ל-25 שנים, יש לקבל חוות דעת מאת היחידה המקצועית המתאימה ברשות המקומית המאשרת כי נערכה בדיקה והקרקע עדיין משמשת את אותו גוף שקיבל רשות להשתמש בנכס, וכי השימוש שנעשה בנכס תואם את מטרת ההקצאה⁴⁸.

היערכות ארגונית לפיקוח על הנכסים

מנגנון פיקוח

הגדרת תפקיד והכשרה: כדי שהמפקחים יוכלו לפקח על מכלול ההיבטים הכרוכים בשמירה על הנכסים ולהבטיח את השימוש ההולם בהם יש להגדיר את התפקיד, את הכישורים הנדרשים לו ואת אופן ההכשרה לתפקיד.

באוגדן תיאורי תפקידים של משרד הפנים לא נמצא תיאור תפקיד של מפקח על נכסי מקרקעין, ולא הוגדרו דרישות לתנאי הסף להעסקתו ברשות ולכפיפות שלו בארגון. משרד הפנים גם לא קבע הכשרה נדרשת לתפקיד.

מומלץ למשרד הפנים לכלול באוגדן תיאורי התפקידים את תפקיד המפקח על נכסי המקרקעין ולהגדיר את ההכשרות הנדרשות למילוי התפקיד, לקבוע תנאי סף לתפקיד ולהגדיר את הכפיפות שלו בארגון.

47 סעיף 9 לחוק מנכ"ל 5/2001.

48 משרד הפנים, חוזר המנהל הכללי מס' 6/2002 (דצמבר 2002).



משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בדצמבר 2022 הוא פרסם את תיאור תפקידו של מנהל יחידת הנכסים, וכי גיבוש תיאורי תפקידים נוספים נעשה בהתאם לסדרי עדיפויות ולדרישות לתיאורי תפקידים המגיעות אליו מהרשויות המקומיות. משרד הפנים מסר גם כי הוא סבור שהפיקוח על נכסי המקרקעין יכול להתבצע גם על ידי מפקחים עירוניים בלא צורך בהגדרת תפקיד ייעודית לכך.

מינוי מפקחים: משרד מבקר המדינה בדק אם העיריות מינו מפקחים שתפקידם לפקח על נכסי המקרקעין בהיבטים השונים, בין שמדובר במפקחים ייעודיים רק לנושא זה ובין במפקחים עירוניים שהוגדרו להם משימות בנושא.

נמצא כי בעיריית **ירושלים** מכהנים מנהל במחלקה לפיקוח על הנכסים ושלושה מפקחים ייעודיים העוסקים בתחום, ואילו בעיריות **באר יעקב**, **בת ים**, **טירת כרמל**, **יבנה**, **כפר קאסם**, **מודיעין ורחובות** אין מפקחים שעוסקים בכך.

עיריית **יבנה** מסרה במהלך הביקורת כי במקרים המתאימים היא נעזרת בשירותיהם של ארבעה מפקחי בנייה מאגף ההנדסה ונתנה דוגמאות של דוחות פיקוח, שלפיהם חשדות לעבירות בנייה התבררו גם כפלישה לנכסי הרשות.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריות **באר יעקב**, **בת ים**, **טירת כרמל**, **יבנה**, **כפר קאסם**, **מודיעין ורחובות** למנות מפקחים על נכסי המקרקעין של העירייה. מפקחים אלו יכולים להיות גם מקרב המפקחים העירוניים הכלליים, לאחר שיוכשרו לכך וייקבעו להם יעדים בנושא. כמו כן, לכשימונו מפקחים על הנכסים מומלץ שהם ישתפו פעולה עם מפקחי הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, שיכולים, אגב איתור עבירות בנייה, לסייע גם באיתור פלישות לנכסי המקרקעין של הרשות.

עיריית **בת ים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא פועלת לגייס מפקח ייעודי, וכי עם קליטתו לתפקיד הוא יסייר בנכסים בתדירות גבוהה יותר, ובעת גילוי ליקויים הם יטופלו על ידי הגורם המתאים.

עיריית **טירת כרמל** מסרה למשרד מבקר המדינה כי תמנה מפקח מייד לאחר סיום סקר הנכסים, וכי תפקידו יהיה לערוך סיורי פיקוח יזומים כדי להבטיח שימוש הולם בנכסים.

עיריית **יבנה** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא תתקן את הדורש תיקון והוסיפה כי מנכ"ל העירייה הנחה את הגורמים השונים ברשות לפעול למנוי מפקחים על נכסי המקרקעין של העירייה ולבצע ביקורות.

עיריית **כפר קאסם** מסרה בתשובתה כי לאחר השלמת עריכת סקר הנכסים היא תמנה מפקחים על נכסי המקרקעין שלה. עוד הוסיפה כי נכון למועד התשובה מפקח קצין הביטחון העירוני על נכסי המקרקעין ומוודא שלא יפלוש אליהם. נוסף על כך העירייה מסרה כי בשנת 2023 הוקמה יחידת שיטור עירוני אשר תחל לפעול במאי 2023 ובין תפקידיה יהיה לפקח על שטחי הציבור. מלבד זאת, ברבעון הרביעי של שנת 2022 החל לפעול מוקד עירוני שיכול לקבל פניות בנושא באופן שוטף ולטפל בהן אל מול קצין הביטחון העירוני ויחידת השיטור העירונית.



עיריית **רחובות** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא עורכת מכרז לבחירת עובד פיקוח לאגף הנכסים.

תוכניות עבודה לפיקוח על מצב הנכסים ושלמותם

עיריות **באר יעקב, טירת כרמל, יבנה, ירושלים, כפר קאסם, מודיעין ורחובות** לא הכינו תוכניות עבודה בנושא לתקופה האמורה. עיריית **בת ים** הכינה תוכניות עבודה בתחום הנכסים לשנים 2019 - 2021. עם זאת, נמצא כי תוכניות אלו לא עסקו בפיקוח על הנכסים. משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריות **באר יעקב, בת ים, טירת כרמל, יבנה, ירושלים, כפר קאסם, מודיעין ורחובות** להכין תוכניות עבודה שיכללו משימות ויעדים הנוגעים לפיקוח על מצב הנכסים ושלמותם ולפעול על פיהן.

עיריית **ירושלים** מסרה בתשובתה כי מחלקת הפיקוח בודקת את השימושים בפועל בנכסים שהוקצו וכן בודקת מקרים של פלישות בממשק עם הלשכה המשפטית, וכי היא מבצעת אחת לשנה ביקור בנכס בהתאם למשאבי כוח האדם. העירייה ציינה כי יש ברשותה מערכת תפעולית לביצוע הסיורים, ולמפקחים יש תוכנית סיורים שנתית המווסתת על ידי מנהל המחלקה. בהתאם לממצאי הסיורים המחלקה מטפלת בשלבי התהליך הנדרשים המוגדרים במערכת.

סיורי פיקוח בנכסי המקרקעין של העיריות

סיורי פיקוח יוזמים מאפשרים להבטיח את השימוש ההולם בנכסים ולסייע בפיקוח על קיום ההתחייבויות כלפי הרשות שנקבעו בחוזים שכרתה הרשות להעברת זכויות בנכסים לגורמים מחוץ לרשות. הסיורים מאפשרים גם לאסוף מידע עדכני על מצבם של הנכסים. בהקשר של חוק מקרקעי ציבור, יש חשיבות לנטר באופן שוטף את מצב הנכסים ולאתר פלישות אליהם כדי שאפשר יהיה לפעול נגד הפולשים ביעילות ובמהירות. סיורים שוטפים בנכסים יכולים לסייע גם באיתור ליקויי בטיחות ובנקיטת פעולות להסרתם מבעוד מועד.

משרד מבקר המדינה בדק אם בשנים 2019-2021 ערכו העיריות שנבדקו סיורי פיקוח על מצב נכסי המקרקעין שלהן ואת מספר הסיורים שהן ערכו.

נמצא כי עיריות **באר יעקב, בת ים, טירת כרמל, יבנה, כפר קאסם, ומודיעין** לא ערכו סיורי פיקוח על מצב הנכסים. עיריית **רחובות** לא ערכה סיורים באופן עקבי - בשנת 2019 לא ערכה סיורים כלל, ב-2020 ערכה 116 סיורים וב-2021 ערכה שמונה סיורים בעוד יש לה 1,333 נכסים מבונים; עיריית **ירושלים** ערכה ב-2019-2021 4,570 סיורים בנכסים מתוך 8,724 נכסים פעילים במערכת - כשליש נכסים מבונים והשאר תשתיות או שטחים פתוחים.

עיריית **בת ים** מסרה למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי בתקופת הקורונה כמעט לא נערכו סיורים, אך העיקרון המנחה אותה הוא להגיע לכל נכס לפחות פעם בשנה.

עיריית **יבנה** מסרה למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי אינה מתעדת באופן נפרד את הסיורים שנערכים בנכסיה, והם נערכים באופן שגרתי ובעת הצורך. כשאותרו פלישות לנכסיה,



לדוגמה, ערכה יחידת הפיקוח העירוני סיורים בנכסים אלו. מהדוגמאות שמסרה העירייה עלה כי הפלישות התגלו אגב איתור עבירות בנייה על ידי מפקחי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה.

בלוח 12 להלן מרוכזים נתונים על מספר הסיורים שהתקיימו בירושלים ורחובות:

לוח 12: מספר הסיורים בנכסי מקרקעין שערכו עיריות ירושלים ורחובות, 2019 - 2021

הרשות המקומית	2019	2020	2021	סך הכול
ירושלים	849	1,907	1,814	4,570
רחובות	0	116	8	124

מהלוח עולה כי עיריית **ירושלים** ערכה 849 סיורים בשנת 2019, ומספר הסיורים כמעט הוכפל מאז 2019 ועמד על 1,907 סיורים ב-2020 ו-1,814 ב-2021. בעיריית **רחובות** התקיימו שמונה סיורים ב-2021, לעומת 2020 שבה התקיימו 116 סיורים.

על עיריות **באר יעקב**, **בת ים**, **טירת כרמל**, **יבנה**, **כפר קאסם**, **מודיעין ורחובות** לערוך סיורי פיקוח יזומים ושוטפים בנכסיהן בהתאם להוראות הדין, כדי לאתר פלישות, להבטיח שימוש הולם בנכסים ולאסוף מידע חיוני על מצב הנכסים.

איתור פלישות והטיפול בהן

נוסף על בדיקת סיורי הפיקוח, בדק משרד מבקר המדינה כמה מקרי פלישות איתרו הרשויות המקומיות לנכסיהן בשנים 2019 - 2021 ובכמה מקרים הן נקטו הליכים משפטיים באותן שנים⁴⁹.

49 ההליכים שנקטו יכולים להיות גם בנוגע לפלישות שאותרו בשנים קודמות.



לוח 13: **מקרי פלישות לנכסי מקרקעין שאיתרו הרשויות המקומיות שנבדקו, 2021 - 2019**

מקרי פלישה שאותרו לכל קמ"ר	הליכים משפטיים (מינהליים או שיפוטניים) שננקטו	מקרי פלישות שאותרו	שטח השיפוט (קמ"ר)	הרשות המקומית
3.9	7	33	8.6	באר יעקב
	0	0	8.2	בת ים
	0	0	5.9	טירת כרמל
0.24	12	4	16.3	יבנה
0.3	43	41	125.4	ירושלים
	0	0	9.3	כפר קאסם
	0	0	48.3	מודיעין
	0	0	23.7	רחובות

יוצא אפוא כי עיריות **באר יעקב, יבנה וירושלים** איתרו וטיפלו במקרים של פלישה לנכסיהן. לעומתן, עיריות **בת ים, טירת כרמל, כפר קאסם, מודיעין ורחובות** דיווחו למשרד מבקר המדינה כי לא אותרו פלישות לנכסיהן.

כמו כן, מהלוח עולה כי אין הלימה בין היקף הפלישות שאיתרה עיריית **באר יעקב** להיקף הפעולות שננקטו (33 פלישות לעומת שבע פעולות בעניין).

על עיריות **בת ים, טירת כרמל, כפר קאסם, מודיעין ורחובות** לפעול באופן עקבי לאיתור פלישות לנכסיהן ולהגביר את הפיקוח על נכסי המקרקעין שלהן. פלישות אלו עלולות לפגוע בקניין העירוני. לעיריית **באר יעקב** מומלץ לבחון את הסיבות לאי-ההלימה בין מספר הפלישות שאותרו למספר ההליכים שננקטו בנוגע לפלישות.

כדי לאתר פלישות ולטפל בהן על העיריות למנות כוח אדם מיומן לפיקוח על מצב הנכסים, לשלב את נושא הפיקוח בכלל, ואיתור פלישות וטיפול בהן בפרט, בתוכניות העבודה ובסיורי הפיקוח השוטפים. כמו כן, כשימונו מפקחים על מצב הנכסים מומלץ שהם ישתפו פעולה עם גורמי פיקוח נוספים כדוגמת מפקחי בנייה ועובדי יחידת הפיקוח העירוני והמוקד העירוני. בדרך זו אפשר יהיה לפעול ביעילות נגד הפלישות ולהבטיח את זכויות העירייה בנכסיה.



מידע על מצב הנכסים

לרשויות המקומיות יש לעיתים מאות ואלפי נכסים שמשמשים ציבור רחב: עובדים של הרשות, תושבים ומבקרים. מבני הציבור של הרשות המקומית כוללים מוסדות חינוך, מועדונים ומרכזים קהילתיים, מוסדות תרבות, מרכזים למתן שירותים חברתיים וכיוצא באלה. לפיכך הם משרתים ציבור רחב ומגוון של משתמשים, ויש להבטיח את התפקוד התקין של המבנים, את בטיחותם ואת הנגשתם לציבור. חשוב שניהול הנכסים יתייחס גם להיבטים אלו ויתבסס על תשתית עובדתית על מצבם של הנכסים כדי ליזום תוכניות עבודה להסרת מפגעים, להנגשת המבנים ולשיפור מצב תחזוקתם.

סקר בטיחות

במבני הציבור של הרשות המקומית יש פוטנציאל לתאונות בשל מפגעי בטיחות למיניהם. לכן חשוב שהרשות תפעל לניטור מפגעים אלו ולהסרתם. זאת אפשר לעשות במגוון דרכים, לדוגמה באמצעות ניתוח מוקדם של מפגעים פוטנציאליים; עריכת סקרים או סיורים שוטפים בנכסים לאיתור מפגעים; וקביעת תוכנית עבודה בנושא.

יצוין כי על הרשות המקומית חלה חובה לעריכת סקרים ומבדקי בטיחות רק במוסדות החינוך ולא ביתר מבני הציבור של הרשות, וחובה זו מעוגנת בחוזר מנכ"ל משרד החינוך⁵⁰. על פי החוזר, האחריות לתקינות המבנים, המקלטים, המתקנים והחצרות מוטלת על הרשויות המקומיות, ובהתאם לזאת, עליהן לתכנן בדק בית, שיפוצים ותיקונים בטיחותיים במוסדות החינוך שלהן באופן שוטף ולדאוג לביצועם בחופשות ובפגרת הקיץ⁵¹. בחוזר גם נקבע כי על הרשות המקומית לערוך סקר שנתי להערכת סכנות הבטיחות במוסדות החינוך, והיא מחויבת לדווח למשרד החינוך על גמר ההכנות לקראת אכלוס התלמידים בתחילת שנת הלימודים.

במסגרת מבדקי הבטיחות שהרשות חייבת לעשות נכללות בדיקות מפורטות. בין היתר נדרש לבדוק את סביבתו החיצונית של מוסך החינוך, את דרכי הגישה אליו, את חצרותיו, את גדרות המוסד ושעריו ואת מתקני המשחקים. עוד יש לבדוק אם יש מפגעים בתשתיות החשמל, בברזיות, בחלונות ובדלתות, במעקים ומסעדי היד, באופן האחסנה של חומרים מסוכנים וכימיקלים ועוד⁵².

יוצא אפוא שיש הנחיות מפורטות לרשויות המקומיות לביצוע מבדקי בטיחות במוסדות חינוך הכוללות גם חובת דיווח לגורם המאסדר בעניין זה, אולם אין בנמצא הנחיות או עקרונות מנחים לניטור מצב הבטיחות של שאר מבני הציבור ברשויות המקומיות, אף שהם משמשים קהל רחב הכולל ילדים, בני נוער ואזרחים ותיקים.

50 מנכ"ל משרד החינוך, חוזר מנכ"ל התשע"ח/12 (אוגוסט 2018).

51 סעיף 1.2.2 לחוזר מנכ"ל התשע"ח/12.

52 משרד החינוך אגף בטיחות ארצי, "הבטחת תנאים בטיחותיים במוסדות חינוך - רשימה מנחה לעריכת מבדק בבית ספר, גן ילדים, פנימייה וכפר נוער" (יוני 2019).



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים ליזום עבודת מטה עם הרשויות המקומיות כדי לקבוע הנחיות ועקרונות פעולה לניטור מפגעי בטיחות במבני ציבור של הרשות המקומית שאינם מוסדות חינוך. בפרט יש לבחון את תהליכי הבדיקה של מבנים שמשרתים ילדים, בני נוער ואזרחים ותיקים ולהתייחס לגורם ברשות המקומית שירכז את הפעילות בנושא ויישא באחריות להסרת המפגעים.

משרד מבקר המדינה בדק אם הרשויות שנבדקו ערכו מיוזמתן סקרים בנוגע לבטיחות מבנים שאינם מוסדות חינוך, בכל ההיבטים הרלוונטיים, אף שאין הנחיות בנושא.

נמצא כי עיריות **באר יעקב, בת ים, טירת כרמל, יבנה, ירושלים, כפר קאסם ומודיעין** לא ערכו סקרי בטיחות במבני ציבור שאינם מבני חינוך. עם זאת, עיריית **מודיעין** בדקה היבטים מסוימים הקשורים לבטיחות בחשמל, כיבוי אש ומעליות. עוד נמצא כי עיריית **רחובות** החלה בשנת 2021 בבדיקות שגרתיות גם בנכסים שאינם מבני חינוך. במסגרת זו נערכים מבדקי בטיחות בעבודה, בדיקות של אמצעי כיבוי אש ובדיקות בנושא חשמל, ונכון למועד הביקורת נעשו סקרי בטיחות בכ-60 מבני ציבור של העירייה.

בהיעדר מידע אי אפשר לדעת אם יש מפגעי בטיחות ואי אפשר לעקוב אחר הסרתם. בעקבות זאת עלולים התושבים והעובדים להיות חשופים לסכנות למיניהן, והדבר עלול גם לחשוף את העירייה לתביעות משפטיות שיכולות לגרום לפגיעה כלכלית, מעבר לפגיעה הפיזית ברמת הפרט.

מומלץ לעיריות **באר יעקב, טירת כרמל, יבנה, ירושלים, כפר קאסם ומודיעין** לערוך סקרים בנוגע למצב בטיחות כלל נכסיהן, לכלול נושא זה בתוכניות העבודה שלהן ולקבוע נהלים לאיתור שיטתי של מפגעים ולהסרתם. לעיריית **רחובות** מומלץ להמשיך בפעולות לניטור מצב הבטיחות בכלל הנכסים שלה. מומלץ גם לשלב מידע על מצב הבטיחות בנכסים במערכת הממוחשבת לניהול הנכסים כדי לסייע בניהול הנושא ובמעקב אחריו.

עיריית **באר יעקב** מסרה בתשובתה מפברואר למשרד מבקר המדינה כי מנכ"ל העירייה הנחה לתת עדיפות גבוהה לביצוע סקר בטיחות מבנים במסגרת תוכנית העבודה לשנת 2023.

עיריית **בת ים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא ביצעה סקר בטיחות בנכסיה שבחוף הים. עוד הוסיפה העירייה כי היא תפעל להכנת תוכנית לסקר בטיחות במבנים שאינם מוסדות חינוך בשנים הקרובות, ובכל שנה ייבדק נושא הבטיחות בנכסים אלו. כמו כן מסרה העירייה כי לאחרונה היא קלטה מנהל למחלקת הבטיחות שסייע לה בהכנת תוכנית עבודה למיפוי מצב הנכסים ואופן הטיפול בהם.

עיריית **טירת כרמל** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תערוך סקרי בטיחות גם במבני ציבור שאינם מבני חינוך לאחר שסקר הנכסים יבוצע.

סקר נגישות

בהתאם לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק שוויון זכויות), אדם עם מוגבלות על פי הגדרתו בחוק זכאי לנגישות למקום ציבורי ולשירות ציבורי. נגישות מוגדרת כאפשרות הגעה למקום, תנועה והתמצאות בו. בחוק נקבע כי מקום ציבורי יהיה נגיש לאנשים



עם מוגבלות בהתאם להוראות לפי חוק שוויון זכויות או להוראות הנגישות לפי חוק התכנון והבנייה, לפי העניין, וקובע את האחראים לביצוע התאמות הנגישות.

חוק שוויון זכויות אפשר לגופים ציבוריים כהגדרתם בחוק, ובכלל זה לרשויות המקומיות, לבצע את התאמות הנגישות למקומות הציבוריים שלהם בהדרגה, בהתאם לתנאים המפורטים בחוק. במקרים שלא נקבעה החלה הדרגתית של החוק, המועד הקובע להשלמת התאמות הנגישות נקבע ל-1.11.18. בתיקונים לחוק נקבעו מועדים מאוחרים המאפשרים בחלק מהמקרים להחיל את חובת הנגישות במלואה אף עד 31.3.26.

בחוק שוויון זכויות נקבע כי כדי לדחות את מועד החלת חובת התאמת הנגישות בכל המקומות הציבוריים של הרשות המקומית, עליה לפרסם ברשומות ובאתר המרשתת שלה רשימה של כל המקומות הציבוריים הקיימים או המקומות הציבוריים שאינם בניינים שחלה לגביהם חובת ביצוע התאמות נגישות, לפרט בה אילו מקומות כבר נגישים ואילו מקומות עדיין לא נגישים ולהגישה למשרד הפנים ולנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (להלן - רשימת המקומות).

נוסף על רשימה זו, על הרשות המקומית להכין תוכנית ובה יפורטו השלבים שבהם תבוצע התאמת הנגישות למבנים שטרם הונגשו. ברשימה יפורט הייעוד הכללי של המקום הציבורי, ואם מדובר בבניין יכלול גם שמו של הבניין, כתובתו ועוד.

כלומר במועד הביקורת רשויות מקומיות נדרשו לנקוט פעולות לתכנון השלמה של הנגשת כל המקומות החייבים בכך. יצוין כי ברשימת המקומות המתוארת לעיל אין חובה לכלול את כלל נכסי המקרקעין של הרשות המקומית, ופטורים ממנה, למשל, מקומות ציבוריים על פי הגדרתם בחוק, שנבנו לאחר 1.8.09.

משרד מבקר המדינה בדק אם הרשויות המקומיות שנבדקו ערכו סקר כלשהוא⁵³ כדי למפות את מצב הנגישות בנכסי המקרקעין שלהן.

53 בין אם מדובר ברשימת המקומות לצורך דחיית המועדים להנגשתם או במיפוי מצב הנגישות של נכסי הרשות.



לוח 14: סקר מצב הנגישות של נכסי הרשות

הרשות המקומית	האם יש סקר נגישות
באר יעקב	יש
בת ים	יש
טירת כרמל	אין
יבנה	יש
ירושלים	יש
כפר קאסם	יש*
מודיעין	יש
רחובות	יש

* עיריית כפר קאסם מסרה ארבע דוגמאות להצהרות של יועץ נגישות על התאמה בין היתר הבנייה למצב בפועל לגבי ארבעה מבנים שהיא קיבלה מענקים לגביהם.

נמצא כי עיריית **טירת כרמל** לא הכינה סקר על מצב הנגישות של נכסי המקרקעין שלה. ללא סקר כזה הרשות לא יכולה לפעול להנגשת המבנים שנדרש להנגישם על פי הדין.

על עיריית **טירת כרמל** לערוך סקרי נגישות לנכסי המקרקעין שלה ולהכין את רשימות המקומות הציבוריים שחלה עליהם חובת נגישות. רשימות אלו יכולות להיות חלק ממערכת ניהול הנכסים הממוחשבת, שכן עיקר הנתונים הנוגעים לנכסים צריכים להיות מרוכזים במערכות הממוחשבות באופן סדיר. באופן זה אפשר לעקוב אחר מידת התאמת הנגישות במקומות הציבוריים שבתחומן באופן שוטף, ובמקרים של שינויים פיזיים בנכסים או כאשר העירייה רוכשת או חוכרת נכסים יהיה עליה לעדכן במערכת הקיימת.

עיריית **טירת כרמל** מסרה למשרד מבקר המדינה כי תערוך סקר על מצב הנגישות של נכסיה לאחר שסקר הנכסים יבוצע.

עיריית **ירושלים** מסרה בתשובתה כי תמשיך לבצע את הנגשת המבנים בהתאם לסקר עד לתאריך היעד שנקבע בחוק.

עיריית **כפר קאסם** מסרה בתשובתה כי היא עובדת על פי תוכנית עבודה לשנים 2023 - 2026 להנגשת מבני ציבור ופארקים, ובתום התקופה כולם צפויים להיות מונגשים.

עיריית **רחובות** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הליקויים הועברו לטיפול הגורמים המתאימים בעירייה, והטיפול בחלקם כבר שולב בתוכנית העבודה של העירייה. עוד ציינה העירייה כי היא פועלת להנגיש גם מבנים שאינם בבעלותה.



עיריית **בת ים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בשנים האחרונות היא פועלת להנגשת כל מבני הציבור בעיר, לרבות מבני חינוך, וכן שטחים פתוחים, מדרכות ועוד. עוד הוסיפה העירייה כי היא הכינה תוכנית סדורה להנגשת כל מבני הציבור בחלוקה לארבע שנים, כך שעד שנת 2025 תסתיים הנגשתם.

מידע על מצב תחזוקת המבנים

לצורך שמירה על מצבם התקין של המבנים ועל רמת השירותים מצופה שהרשויות המקומיות יסקרו את מצב התחזוקה של המבנים ויגבשו תוכנית עבודה רב-שנתית לשיפוצם. לעיתים טיפול מוקדם בבעיות תחזוקה יכול למנוע נזקים שתיקונם יקר יותר. טיפול בבעיות של רטיבות מבעוד מועד, למשל, יכול למנוע נזקים לשאר מערכות הבניין. היעדר מידע בנוגע למצב הנכסים אינו מאפשר לקבל החלטות מיטביות בנושא ועלול לפגוע ברמת השירות הניתן לתושב, ולגרום לירידה בערך הנכסים ולפגיעה כלכלית בעיריות.

משרד מבקר המדינה בדק אם הרשויות המקומיות מנהלות מידע על מצב התחזוקה של המבנים ואם הן הכינו תוכניות עבודה לתחזוקת המבנים.

בלוח 15 להלן מוצגים נתונים על סקרים בנוגע למצב התחזוקה של נכסי המקרקעין ותוכניות עבודה לשיפוצם ברשויות המקומיות שנבדקו.

לוח 15: סקר על מצב התחזוקה של נכסי המקרקעין ותוכניות עבודה לתחזוקת הנכסים

הרשות המקומית	סקר	תוכניות עבודה	הערות
באר יעקב	אין	אין	
בת ים	אין	אין	
טירת כרמל	אין	אין	העירייה מסרה במהלך הביקורת כי סקר מצב תחזוקת הנכסים יערך במסגרת סקר הנכסים הנמצא בהליכי מכרז.
יבנה	אין	אין	העירייה מסרה במהלך הביקורת כי הנכסים מתוחזקים באופן שוטף באמצעות אגף שפ"ע ולא נמסרו תוכניות עבודה.
ירושלים	אין	אין	העירייה מסרה כי אין בידה סקר כולל על מצב תחזוקת הנכסים והמידע מרוכז בנפרד בכ- 40 אגפי העירייה.
כפר קאסם	אין	אין	



הרשות המקומית	סקר	תוכניות עבודה	הערות
מודיעין	אין	אין	העירייה מסרה במהלך הביקורת כי לא נערך סקר מצב תחזוקת הנכסים וכי תחזוקת המבנים נעשית באופן שוטף ובהתאם לצורך.
רחובות	חלקי	אין	העירייה מסרה במהלך הביקורת כי סקר מצב תחזוקת הנכסים נערך רק במוסדות החינוך שבתחומה.

מהלוח עולה כי עיריות **באר יעקב, בת ים, טירת כרמל, יבנה, ירושלים, כפר קאסם ומודיעין** לא ערכו סקרים בנוגע למצב התחזוקה של נכסיהן ולא הכינו תוכניות עבודה לתחזוקתם. עיריית **רחובות** ערכה סקר, אך הוא כלל רק את מוסדות החינוך שבתחומה. נוסף על כך, היא לא הכינה תוכנית עבודה לתחזוקת נכסיה. עיריות **יבנה ומודיעין** מסרו במהלך הביקורת כי הן מתחזקות את הנכסים באופן שוטף ובהתאם לצורך.

מומלץ לעיריות **באר יעקב, בת ים, טירת כרמל, יבנה, ירושלים, כפר קאסם ומודיעין** לערוך סקרים בנוגע למצב התחזוקה של נכסיהן, כדי שיהיה בידיהן מידע רלוונטי, מקיף ועדכני על מצב תחזוקתם וכדי שהן יוכלו לנקוט את הפעולות הנדרשות לשיפור מצב הנכסים ולתת שירות מיטבי לתושביהן. לעיריית **רחובות** מומלץ להרחיב את הסקר בנוגע למצב התחזוקה כדי שיקיף את כל נכסיה.

עוד מומלץ לעיריות **באר יעקב, בת ים, טירת כרמל, יבנה, ירושלים, כפר קאסם, מודיעין ורחובות** להכין תוכניות עבודה שנתיות או רב-שנתיות בנוגע לתחזוקת נכסיהן. שכן תוכניות עבודה בנושא עשויות לסייע לעירייה לבצע את התחזוקה באופן יעיל, על פי סדר עדיפויות מושכל, ולעקוב אחר מימוש התוכנית.

עיריית **טירת כרמל** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תערוך סקרים על מצב התחזוקה ולאחר השלמתם היא תכין תוכניות עבודה לתחזוקתם של הנכסים.

עיריית **ירושלים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא עושה ככל האפשר לתחזק את המבנים באמצעות המינהלים שלה ועל פי סדר עדיפות בהתאם למצבם.

בדיקת מצבם של נכסים מבונים נבחרים

בחודשים ספטמבר-נובמבר 2022 סיירו עובדי משרד מבקר המדינה במבנים של ארבע עיריות מבין העיריות שנבדקו כדי לעמוד על מצב הנגשתם הפיזית, על מצב תחזוקתם וכדי לבדוק אם ישנם מפגעי בטיחות בולטים לעין, כגון מכשולים, רהיטים שאינם מקובעים, פתחים לא מוגנים, סכנת צביטה בצירי דלתות (היתפסות של אצבעות), סכנת החלקה, חומרי ניקוי גישים וכיוצא באלה, בהתאם למבדק שפרסם משרד החינוך, לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות),



התש"ל-1970. המבנים נבחרו באקראי, ולרשויות שנבדקו לא נמסרה הודעה מוקדמת על בחירתם ועל מועד הביקור בהם. כמו שצוין לעיל, במועד הביקורת עדיין לא חלה חובה חוקית שכלל המקומות הציבוריים יונגשו, ובחוק שוויון זכויות נקבע כי יש להחיל את חובת הנגישות במלואה עד מרץ 2026.

עיריית בת ים

בעיריית **בת ים** התקיימו סיורים בחמישה מבנים: שני מבנים שבהם ניתנים שירותי רווחה - מרכז רווחה לאזרח הוותיק ומרכז לשלום משפחה; ושלושה מבני ציבור - מעון יום לקשיש, שבו פועלים שני מעונות, ושני מרכזים קהילתיים, שבהם יש פעילות של חוגים ומועדונים לילדים, לבוגרים ולאזרחים ותיקים.

נגישות המבנים: מבנה אחד מבין החמישה היה נגיש במלואו. ארבעה מבנים היו נגישים חלקית: במועדון היום לקשיש לא הייתה חנייה נגישה מוסדרת, במרכז לשלום המשפחה ישנו סף מוגבה בכניסה, ובמרכז הקהילתי ברח' שאול המלך שירותי הגברים היו לא נגישים.

תחזוקת המבנים: ככלל נמצא כי המבנים נמצאים במצב תחזוקה חיצונית סביר, אולם נמצאו ליקויים נקודתיים, כגון תקרות תלויות שיש בהן חלקים חסרים, רטיבות בתקרות, סביבה חיצונית מזוהמת ושילוט מאולתר.

מקבץ תמונות 1: מקבץ תמונות המדגימות ליקויי תחזוקה בנכסים של עיריית בת ים



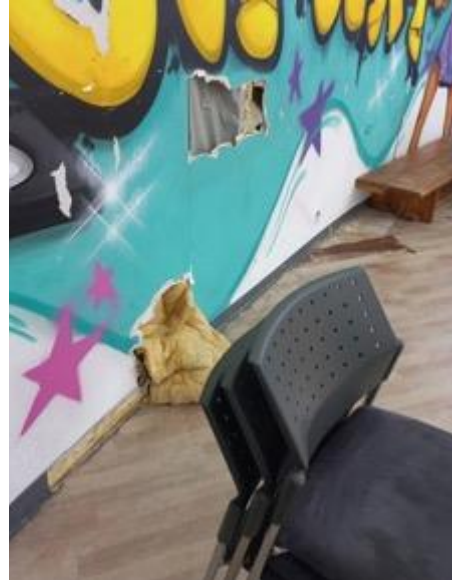
כניסה מזוהמת וגגון מאולתר ושבור במרכז לשלום המשפחה.



תקרה תלויה עם חלק חסר (במקומות שונים במבנה) במרכז רווחה לאזרח הוותיק.



פסולת בניין וכתובות גרפיטי בחצר ובמבנה המשמש בית ספר ומרכז קהילתי ברח' שאול המלך.



קיר שבור בחדר חוגים במרכז קהילתי ברח' ז'בוטינסקי.

צולם על ידי צוות הביקורת ב-3.11.22.

ליקויי בטיחות: בשני מבנים נמצא שאי אפשר לסגור את דלתות הממ"ד. באחד המבנים נמצאו סורגים שנוסרו וכתוצאה מכך יש סכנת נפילה. כמו כן, נמצאו מזגנים שתושבת המעבה שלהם חלודה והם תלויים מעל חצר פעוטון. עוד נמצאו במבנים שנדגמו ליקויים כגון כבלי תשתית חשמל גלויים, קמחים וארונות ציוד שאינם מקובעים וחפצים כבדים שמאוחסנים בגובה ועלולים ליפול.



מקבץ תמונות 2: מקבץ תמונות המדגימות ליקויי בטיחות בנכסים של עיריית בת ים



סורגים שנסרו וסכנת נפילה במרכז קהילתי ברח' שאול המלך.



מערומי כיסאות שעלולים ליפול במרכז קהילתי ברח' ז'בוטינסקי.



כבלי חשמל גלויים במבואה למרכז הרווחה לאזרח הוותיק.



ארון ציוד שאינו מקובע במרכז לשלום המשפחה.



מחם שאינו מקובע במרכז קהילתי ברח' שאול המלך.



תושבת מעבה מזגן חלודה מעל חצר פעוטון במרכז קהילתי ברח' שאול המלך. נדרש לבדוק את יציבותה.

צולם על ידי צוות הביקורת ב-3.11.22.



מהסיוורים בחמישה מבנים בבת ים עולה כי ארבעה מבנים היו נגשים חלקית וכי רמת תחזוקתם סבירה, אולם יש בהם ליקויי תחזוקה נקודתיים. כמו כן נמצאו ליקויים בטיחותיים כגון ציוד לא מקובע והיעדר סורגים.

עיריית ירושלים

בירושלים התקיימו סיוורים בשמונה מבנים בשכונות שונות של העיר: בקריית היובל, בקריית מנחם, בגילה, בבית צפאפא, בקריית משה ובגבעת שאול. המבנים שנדגמו משמשים מרכזים קהילתיים, מעון יום לאזרחים ותיקים, מבנים למתן שירותי רווחה וספרייה ציבורית.

נגישות המבנים: נמצא כי בשבעה בניינים יש חלקים נרחבים נגשים, אך לצד זאת יש קומות או מפלסים שאינם נגשים, למשל הקומה השלישית שבה יש ספרייה וחדרי חוגים במרכז הקהילתי בקריית היובל. כמו כן, בשני מבנים נצפתה תופעה של הנחת חפצים במעברים, דבר הפוגע בנגישותם ובבטיחות המבנה במקרה של מילוט. מבנה נוסף שנבדק אינו נגיש בשל סף דלת גבוה בפתח הכניסה.

תחזוקת המבנים: ככלל המבנים נמצאו במצב תחזוקה סביר, אבל רמת התחזוקה לא הייתה אחידה, ויש מבנים שנמצאו בהם ליקויים כגון רטיבות וטיח מתקלף, חלקי בניין שבורים ורמת ניקיון נמוכה.

מקבץ תמונות 3: מקבץ תמונות המדגימות ליקויי תחזוקה בנכסים של עיריית ירושלים



כתמי רטיבות ונורות חסרות במרכז קהילתי בקריית היובל.



חלקי בניין שבורים במרכז קהילתי ברח' ישראל נג'ארה בגבעת שאול.



צינור מים שחיפיוו שבור וחסר ובקרבתו ניכרו סימני רטיבות וקורוזיה במינהל קהילתי בגילה.



סימני רטיבות וכתמי טחב במקלט במבנה למתן שירותי רווחה בקריית הירב.

התמונה הימנית העליונה צולמה על ידי צוות הביקורת ב-10.11.22, יתר התמונות צולמו על ידי הצוות הביקורת ב-21.9.22.

ליקויי בטיחות: במבנים שנדגמו נמצאו ליקויים כמו ארונות שאינם מקובעים, ציוד שעלול ליפול או ציוד שחוסם מעברים, יציאות חירום נעולות או חסומות, היעדר סורגים בפתחים (במבנה אחד), חומרי ניקוי נגישים לכול, לרבות לילדים, כבלי תשתית גלויים, כמה דלתות ללא מגינים מפני צביטת אצבעות, וחלקי פרזול או ריהוט חדים שעלולים לפצוע את המשתמשים במבנה.



מקבץ תמונות 4: מקבץ תמונות המדגימות ליקויי בטיחות בנכסים של עיריית ירושלים



פינת מאחז יד חדה בסמוך לדלת הכניסה, וחלקי פרוזל חדים לאורך מאחז היד במעון לקשיש בגילה.



גישה מוגבלת לציוד כיבוי אש וחומרי ניקוי נגישים לכול במינהל קהילתי בקריית היובל.



ציוד שעלול ליפול במינהל קהילתי ברח' ישראל נג'ארה בקריית שאול.



דלת יציאת החירום נעולה במנעול ושרשרת במינהל קהילתי בגילה.

התמונה השמאלית התחתונה צולמה על ידי צוות הביקורת ב-10.11.22, יתר התמונות צולמו על ידי הצוות הביקורת ב-21.9.22.



בשבעה מתוך שמונה נכסים של עיריית **ירושלים** שנבדקו יש חלקים נרחבים נגשים, לצד חלקים שעוד לא הונגשו. כמו כן, נמצא כי מבנה אחד אינו נגיש. ככלל נמצא שמצב תחזוקת המבנים סביר, אך נמצאו ליקויים כגון רטיבות וטיח מתקלף. בנוגע לתחום בטיחות המבנים, נמצאו ליקויים כמו רהיטים שאינם מקובעים, יציאות חירום נעולות או חסומות וחלקי פרזול או ריהוט חדים.

עיריית **ירושלים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תבצע את הפעולות הנדרשות לתיקון הליקויים.

עיריית מודיעין

במודיעין התקיימו סיורים בארבעה מבנים של העירייה המשמשים מרכזים קהילתיים, מועדונים לאזרחים ותיקים ומועדון לנוער.

נגישות המבנים: נמצא כי המבנים שנבדקו נגשים ברוב חלקיהם. עם זאת, באחד המבנים נמצאו שירותים המיועדים לאנשים עם מוגבלות המשמשים כמחסן ובאחד המבנים נחסמה הגישה לחצר שאמורה לשמש את הציבור.

ליקויי תחזוקה: ככלל המבנים נמצאו במצב תחזוקה טוב. עם זאת, נמצאו ליקויים נקודתיים כמו רטיבות בקירות, חלק חסר בחיפוי התקרה, צבע או טיח מתקלף וסביבה חיצונית לא מטופחת.



מקבץ תמונות 5: מקבץ תמונות המדגימות ליקויי תחזוקה בנכסים של עיריית מודיעין



רטיבות וצבע מתקלף בגגון חיצוני במועדון לקשיש.



חיפוי תקרה חסר במרכז לאזרח הוותיק.

צולם על ידי צוות הביקורת ב-20.11.22.

ליקויי בטיחות: נמצאו ליקויים כגון דלתות ללא מגינים מפני צביטת אצבעות, רהיטים ומתקני מים חמים שאינם מקובעים, ממ"ד המשמש כמחסן ציוד, חוט חשמל מאולתר המחובר בכבלים מאריכים לתאורה חיצונית, ארון כיבוי אש שהגישה אליו חסומה וחפצים שמאוחסנים בגובה ועלולים ליפול.



מקבץ תמונות 6: מקבץ תמונות המדגימות ליקויי בטיחות בנכסים של עיריית מודיעין



מתקן מים על שולחן צר שאינו מקובע במרכז לאזרח הוותיק.



כבל חשמל מאולתר לתאורה חיצונית במועדון לקשיש.



ארון כיבוי אש שהגישה אליו חסומה.

צולם על ידי צוות הביקורת ב-20.11.22.



מהסיוורים בארבעה מבנים של עיריית מודיעין נמצא כי המבנים נגישים ברוב חלקיהם. עם זאת, יש ליקויי נגישות שיש לתקן. רמת התחזוקה של המבנים טובה אולם נמצאו ליקויים נקודתיים כמו חיפוי תקרה חסרים, רטיבות וצבע מתקלף. כמו כן נמצאו ליקויים בטיחותיים כמו מתקני מים שאינם מקובעים לקיר וכל חשמל מאולתר המחובר לתאורה חיצונית.

עיריית מודיעין מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הליקויים טופלו.

עיריית רחובות

ברחובות התקיימו סיוורים בחמישה מבנים של העירייה המשמשים מרכזים קהילתיים, ספריות, בית תרבות ושירותים חברתיים.

נגישות המבנים: נמצאו שלושה מבנים שאינם נגישים ומבנה אחד שנגיש רק בחלקו.

תחזוקת המבנים: המבנים היו ברמות תחזוקה שונות. בשניים היה מצב התחזוקה בינוני ובשלושה סביר. נמצאו בהם ליקויי תחזוקה כמו רטיבות, חלקי תקרה חסרים וסביבה וחזית שאינן מטופחות, וכן התקנים כגון גגונים ומזגנים או כבלי תשתית מאולתרים.

מקבץ תמונות 7: מקבץ תמונות המדגימות ליקויי תחזוקה בנכסים של עיריית רחובות



סימני ניילה במבנה הספרייה במרכז הקהילתי ברח' קרוננברג.



חצר מזנחת במועדון לקידום נוער.



חלקי תקרה חסרים בבית התרבות.



קירות מלוכלכים ומוזנחים וגגון מאולתר בכניסה למבנה של המחלקה לקליטת העלייה.

צולם על ידי צוות הביקורת ב-17.11.22.

מבין חמשת המבנים שנבדקו **ברחובות**, שלושה אינם נגישים ומבנה נוסף נגיש רק בחלקו. נוסף על כך, רמת תחזוקת המבנים אינה אחידה, שני מבנים היו במצב בינוני ושלושה במצב סביר ונמצאו ליקויי תחזוקה כמו רטיבות, כבלי תשתית מאולתרים. כמו כן נמצאו ליקויי בטיחות כדוגמת דלתות שאינן מוגנות מפני צביטות, חפצים המאוחסנים בגובה וחומרי ניקוי נגישים לכל.

ליקויי בטיחות: נמצאו ליקויים כגון דלתות ללא הגנה מפני צביטות, דלת ממ"ד שאינה נפתחת במלואה, חפצים המאוחסנים בגובה, ארונות ומחס שאינם מקובעים וחומרי ניקוי נגישים לכול.

מקבץ תמונות 8: מקבץ תמונות המדגימות ליקויי בטיחות בנכסים של עיריית רחובות



חפצים המאוחסנים בגובה במרכז קהילתי ברח' קרונברג.



דלת ממ"ד חסומה על ידי חפצים במועדון לקידום נוער.



דלת ללא הגנה מפני צביטות במבנה של המחלקה לקליטת העלייה.



מחם שאינו מקובע במרכז קהילתי ברח' גבראלוב.

צולם על ידי צוות הביקורת ב-17.11.22.



בכל ארבע העיריות שנבדקו לעומק - **בת ים, ירושלים, מודיעין ורחובות** - הממצאים מלמדים שיש ליקויים בתחזוקה של הבניינים וליקויי בטיחות. כמו כן, יש מבנים שאינם מוגנים או שמוגנים חלקית. ממצאים אלו מדגישים את הצורך של הרשויות המקומיות שנבדקו לבצע סקרי נכסים בנושאים אלו שיאפשרו להן לגבש תוכניות עבודה מושכלות לשיפור המצב.

על עיריות **בת ים, ירושלים, מודיעין ורחובות** לטפל בליקויי הבטיחות. מומלץ לרשויות להכין תוכנית לשיפור חזות המבנים שנמצאו לא מטופחים וסביבתם, ולשיפור מצב תחזוקתם, ולהנגיש את המבנים שטרם הוגשו. נוסף על כך מומלץ לכל הרשויות המקומיות לנטר בסיוורים את מצב הנגשת המבנים, תחזוקתם ובטיחותם גם במקרים של נכסים שהרשות הקצתה לשימוש גורמים מחוץ לרשות ושומרים לתחזק אותם.



שיקולים כלכליים בניהול של נכסי מקרקעין

רקע

נכסי מקרקעין ובפרט נכסים מניבים הם משאב של הרשות המקומית, והיקפם הוא אחד הביטויים לחוסן הכלכלי של הרשות המקומית וליכולתה להעניק שירותים לתושבים. הם יכולים להיות מקור הכנסה חד-פעמי לרשות בעקבות מכירתם או, לחלופין, מקור הכנסה מתמשך באמצעות קבלת דמי שכירות שמשולמים לרשות המקומית בגין השימוש בהם⁵⁴.

הספרות המקצועית העוסקת בניהול נכסי מקרקעין מדגישה כי תפיסת הניהול הכוללת של הנכסים צריכה להתייחס גם להיבטים הכלכליים בניהולם. ניהול כלכלי של הנכסים ושימוש מיטבי בהם הם אמצעי להגדלת ההכנסות של הרשות ולביצועים פיננסיים טובים יותר שלה בהתאם למטרותיה⁵⁵. יצוין כי לצד היתרונות הפיננסיים הישירים הגלומים בניהול כלכלי של הנכסים המניבים, אפשר ליישם שיקולים כלכליים גם בשאר הנכסים, למשל הנכסים המשמשים את עובדי הרשות המקומית ואת הציבור, ובאמצעות ניהול מושכל של הנכסים ותחזוקתם לממש יתרונות נוספים בעלי ערך כלכלי עקיף, כמו שיפור חוויית המשתמש, העלאת הפריור בעבודה, יתרון בגיוס עובדים ושימורם ומיתוג חיובי של הארגון.

בקווים המנחים שפורסמו בבריטניה בעניין זה ב-2012 צוין כי בתפיסה האסטרטגית של הניהול הכלכלי של נכסים יש להביא בחשבון את האפשרות לשיתופי פעולה עם גורמים מהמגזר השלישי, מהמגזר הציבורי ומהמגזר הפרטי, שיתופי פעולה שיכולים להביא למיצוי היתרונות הכלכליים הטמונים בנכסים ובתפעולם. כחלק מגיבוש תפיסת הניהול הכלכלי של הנכסים הרשות המקומית אמורה גם למיין ולמפות את הנכסים שלה כדי לזהות את אפשרות הפיתוח הכלכלי שלהם וליישם עקרונות כלכליים בניהולם. לרשויות שיש להן נכסים מניבים הוצע לגבש תפיסה ברורה ומנומקת של חלופות אפשריות לשימוש בנכסים אלו, למשל השכרתם כדי להגדיל את הכנסות הרשות המקומית אל מול האפשרות שלא להשכירם, אלא להשתמש בהם למתן שירותים לציבור⁵⁶.

הצורך בניהול כלכלי של נכסים נובע גם מתהליכים פיסקליים שמאפיינים רשויות מקומיות: בסקירה בתחום מ-2019 צוין בנוגע למדינות ה-OECD כי תהליכים כמו גידול האוכלוסייה העירונית ודרישת תושבים מהרשויות המקומיות לשפר את השירותים שהם מקבלים, בשילוב עם מגמת צמצום התקציב שמעביר השלטון המרכזי לרשויות המקומיות⁵⁷, מגבירים את הצורך של רשויות מקומיות להתייעל מבחינה כלכלית ולפעול להגדלת הכנסותיהן העצמיות. בסקירה צוין

-
- | | |
|--|----|
| World Bank, <i>Municipal Finances: A Handbook for Local Governments - Managing Local Assets</i> (2014), p. 280 | 54 |
| Auditor General for Local Government, <i>Asset Management for Local Governments</i> (2015), pp. 22 - 27; ראו למשל | 55 |
| Shapo Consulting, <i>Asset Management in Local Government</i> (2018) p. 6. | |
| Royal Institution of Chartered Surveyors (RICS), <i>RICS Public Sector - Property Asset Management Guidelines</i> (Guidelines) (second edition) (2012), p. 63-64 | 56 |
| לפי הסקירה האמורה, לדוגמה, בין השנים 2010 ל-2016 פחת חלקו של המימון מהשלטון המרכזי מתוך סך התקציב המוניציפלי במדינות ה-OECD ב-12% בממוצע. | 57 |



כי לרשויות מקומיות ישנן כמה דרכים להגדיל את הכנסותיהן העצמיות, ובהן הפיכת נכסי מקרקעין לנכסים מניבים⁵⁸.

כדי למצות את הפוטנציאל הכלכלי של נכסי מקרקעין רשות מקומית יכולה לנקוט פעולות שונות כדי לשלב בנכסים שמיועדים למטרות ציבוריות גם נכסים מניבים באמצעות עירוב שימושים, ולפעול להשבחת נכסים. נקיטת פעולות אלה למיצוי הפוטנציאל הכלכלי בנכסי מקרקעין שנועדו למטרות ציבוריות צריכה להיות זהירה, כדי לא ליצור מחסור בשטחים למטרות ציבוריות על חשבון שימושים מניבים.

מיצוי של פוטנציאל כלכלי באמצעות השבחת נכסים יכול להתבצע בכמה אופנים. אפשר, למשל, להשביח נכס באמצעות תוספת זכויות בנייה, שינוי ייעוד, מיקום מחדש של שימושים מסוימים, ריכוז של שימושים באותו מתחם, וכן שיפוץ הנכס וניצול מיטבי של שטחי בנייה שאינם בשימוש.

הניהול הכלכלי היעיל של נכסים יכול לבוא לידי ביטוי בראש ובראשונה בצמצום עלויות התפעול ובפיתוח תוכניות פיננסיות חדשניות להשבחת נכסים⁵⁹. לפיכך ההחלטות על אחזקת נכסים צריכות להביא בחשבון את החלופות ואת המשמעות הכלכלית שלהן. למשל, אחזקת נכס בידי הרשות כרוכה בעלויות התפעול שלו, ואילו מכירתו וקניית נכס אחר או השכרת נכס אחר עשויות להביא לחיסכון⁶⁰. בהתאם לכך נדרש לגבש תפיסה ברורה לגבי הרכב הנכסים, מספרם והקצאתם לשימוש מתוך חתירה לשימוש מיטבי ויעיל.

מסקירת הספרות בתחום עולה כי ניהול הנכסים הציבוריים צריך להביא בחשבון מגוון של שיקולים כלכליים, תכנוניים ומשפטיים, ולכן ישנה חשיבות רבה לגיבוש מדיניות ותוכנית אסטרטגית למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של הנכסים וליעול השימוש בהם.

פעולות האסדרה של משרד הפנים

על הרשויות המקומיות בישראל מוטלות מגבלות על היקף השימוש המסחרי בנכסי הרשות שניתנו להן מקרקעות המדינה לצורכי ציבור. על פי החלטות מועצת מקרקעי ישראל, למשל, הוספת שימושים מסחריים בקרקעות שהוחכרו לרשויות המקומיות לצורכי ציבור מוגבלת לשיעור של עד 20% מסך השטח המבונה, בכפוף לקבוע בתוכניות המתאר⁶¹. נוסף על כך, הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה מוסמכות לאשר הוספה של שימושים במגרש המיועד למבני ציבור בשטח שאינו עולה על 20% מהשטח המותר לבנייה במגרש⁶².

58 McKinsey & Co., "Unlocking the Full Potential of City Revenues" (2019), p. 2. לפי הסקירה, דרכים נוספות שנוקטות רשויות כדי להגדיל את הכנסותיהן הן קבלת תשלום תמורת שירותים כמו כבישי אגרה, חניות ציבוריות, שירותים ציבוריים, ציבורי; הטלת מיסים, אגרות והיטלים, למשל ארנונה, אגרות בשל עומסי תנועה והיטלי השבחה.

59 Property Asset Management Guidelines, p. 17

60 Audit Commission, Hot Property - Getting the Best from Local Authority Assets (April 2000), p. 7

61 סעיף 4.13.15 בקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל (מעודכן לתאריכים 1.2.22 - 26.2.22).

62 סעיף 62א(א)11(ב) לחוק התכנון והבנייה.



אשר למקרקעין שנרכשו כחלק מביצוע תוכנית או שהופקעו תמורת תשלום פיצויים - מותר להשכירם באישור שר הפנים כל עוד לא שונה ייעודם⁶³.

לפיכך ישנם נכסי מקרקעין לייעודים ציבוריים כמו ספורט, חינוך ובריאות שאפשר להשתמש בהם על פי הקבוע בתוכניות המתאר לצורכי ציבור, ובו בזמן הרשות יכולה לקבל הכנסות אם היא משכירה אותם למפעיל חיצוני, בכפוף לקבלת אישור. דוגמה לכך היא החכרת שטח המיועד לנופש או ספורט למפעיל חיצוני או השכרה של שטח המיועד לשירותי בריאות לקופות חולים או למרפאות פרטיות. במקרים אלו ישנן גם ההכנסות מארנונה שמשלמים הגורמים המפעילים את הנכסים.

ההיבט הכלכלי הוא רכיב מרכזי בניהול הנכסים, וכדי למצות את הפוטנציאל הכלכלי ישנם כיווני פעולה מגוונים. לעיתים עלול להיווצר מתח בין הצורך להשתמש בנכסי המקרקעין לצורך מתן שירותים ציבוריים ובין האפשרות לממש את הפוטנציאל הכלכלי הטמון בנכסים. בשל המורכבות של הנמשא רצוי להגדיר קווים מנחים, עקרונות פעולה ותנאים נדרשים לשילוב של שיקולים כלכליים בניהול הנכסים, מעבר לקבוע כיום בחוק לגבי תהליכי מכירתם או השכרתם לטווח ארוך.

בהקשר זה ראוי לציין שרשויות מקומיות המצויות בתוכנית המראה שמפעיל משרד הפנים⁶⁴ נדרשות לבצע, כחלק מהתוכנית, סקירה של כלל נכסי הרשות המקומית (מבנים וקרקעות), לדווח על השימוש הנוכחי בהם ולהצביע על הפוטנציאל העתידי להכנסות מנכסים אלה.

נמצא כי מלבד הנחיות משרד הפנים לרשויות בתוכניות המראה, הוא לא גיבש מדריך מקצועי וקווים מנחים שעל פיהם יוכלו כלל הרשויות לפעול כדי לשלב שיקולים כלכליים בניהול הנכסים ולהגדיל את הפוטנציאל הכלכלי הגלום בהם.

כדי להגדיל את עצמאותן הכלכלית של כלל הרשויות המקומיות ואת החוסן הפיננסי שלהן מוצע למשרד הפנים לגבש מדריך מקצועי וקווים מנחים לניהול כלכלי של נכסי המקרקעין, שיסייעו לרשויות המקומיות ליישם שיקולים כלכליים בניהול הנכסים.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי ניהול נכסי הרשות הוא מפתח חיוני ביותר לקידום החוסן הכלכלי של הרשויות המקומיות, וכי המשרד יבחן כתיבת מדריך בנושא זה שישתת את הרשויות המקומיות.

גיבוש מדיניות והכנת תוכנית אסטרטגית לניהול כלכלי של הנכסים

תכנון אסטרטגי הוא תהליך שיטתי לקבלת החלטות הממקד את תשומת הלב בתחומים מרכזיים באמצעים ובכלים המאפשרים לקדם את הפיתוח בתחומים אלו. תהליך של תכנון אסטרטגי מספק מסגרת כללית לפעולה כדי להשיג יעדים מוסכמים. באמצעותו אפשר לקבוע קדימויות

63 סעיף 195(1) לחוק התכנון והבנייה.

64 תוכנית התערבות של משרד הפנים שמטרתה לסייע לרשויות המקומיות לקדם שיפורים משמעותיים בארגון הרשות המקומית, באופן התנהלותה וביכולתה לייצר מקורות הכנסה נוספים שיאפשרו שיפור של רמת השירותים המוניציפאליים לתושבים באותה רשות מקומית.



בין יעדים ומטרות, להחליט החלטות נבונות ולהקצות נכונה משאבים מוגבלים כגון קרקע וכסף⁶⁵.

מיצוי הפוטנציאל הכלכלי של נכסים ציבוריים וייעול השימוש בהם צריכים להיות חלק מניהול אסטרטגי אשר מתווה את החזון, מגדיר את הפעילות הכלל-עירונית בנושא, מתכלל את פעולות הגורמים העירוניים השונים וממנו נגזרות מטרות ותוכניות עבודה לטווח ארוך תוך הצבת יעדים בני מדידה המגובים במשאבים מתאימים.

ערכם של נכסים שרשות מקומית מחזיקה בהם והעלויות הכרוכות בתפעולם גבוהים. על כן הכנת תוכנית אסטרטגית לניהול כלכלי של נכסי הרשות, אשר תאפשר לרשות להשיא את רווחיה מנכסים אלו בלי לפגוע בשירות הניתן לתושב או לחסוך בהוצאות תפעול, היא בעלת חשיבות יתרה.

נמצא כי לאף אחת מהרשויות שנבדקו אין תוכנית אסטרטגית למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של נכסי הרשות ולייעול השימוש בהם. עם זאת, עיריית **בת ים, ירושלים, כפר קאסם מודיעין ורחובות** נקטו בשנים 2019-2022 פעולות פרטניות למיצוי הפוטנציאל הכלכלי בנכסים מסוימים ברשות, כמפורט בלוח שלהלן.

לוח 16: פעולות פרטניות שנקטו הרשויות שנבדקו למיצוי פוטנציאל של נכסים מניבים, 2019-2022

שם הרשות	פעולות שעשתה הרשות למיצוי פוטנציאל של נכסים מניבים
בת ים	מתקיימים דיונים במסגרת פורום מקצועי בלשכת מנכ"לית העירייה אשר תכליתו להגדיל את הכנסות העירייה מנכסי המקרקעין שלה. במועד הביקורת החלה העירייה בהליך לבחירת יועץ כלכלי שינסח לה תוכנית לגיבוש מדיניות לפיתוח כלכלי, והיא נוקטת פעולות כגון עדכון מכרזים להשכרת נכסים, רכישת נכסים מסוימים, הגשת תביעות בגין חובות וגביית שכר דירה בגין שימוש בשטחי התארגנות של קבלנים.
ירושלים	העירייה גיבשה רשימה של 28 נכסים שהיא מקדמת לגביהם תוכניות מתאר כדי להשביחם או נוקטת פעולות למיצוי הכנסות מהם.
כפר קאסם	העירייה קיימה תהליך בחינת חלופות לשימוש בשטחים ציבוריים למימוש פוטנציאל מניב של זכויות הרשות בקרקע לגבי שלושה מגרשים. לכל מגרש הוצגו כמה דרכי פעולה אפשריות, אך לא נבחרה דרך אחת לביצוע.
מודיעין	העירייה יזמה השכרה של נכסים ליזמים פרטיים, ובאופן זה הגדילה את בסיס הארנונה שלה.
רחובות	העירייה גיבשה רשימה של 17 נכסים שהיא מקדמת לגביהם תוכניות מתאר כדי להשביחם או נוקטת פעולות למיצוי הכנסות מהם.

65 משרד הפנים, מפעם, תהליך אסטרטגי ככלי לפיתוח מקומי (2018), עמ' 64.



מהנתונים המוצגים בלוח עולה כי עיריות **בת ים, ירושלים, כפר קאסם מודיעין ורחובות** נקטו פעולות פרטניות למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של נכסים מסוימים ברשות. למשל, קידום הטיפול בנושא באמצעות בחירת יועץ כלכלי שיכין תוכנית לפיתוח כלכלי, מיפוי נכסים להם התכננו להגדלת הפוטנציאל הכלכלי, והשבחת חלק מהנכסים של הרשות.

גיבוש תוכנית אסטרטגית למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של נכסי הרשות ולייעול השימוש בהם יכול לאפשר לרשות להגדיל את הכנסותיה משכירות וארנונה, לגוון את תמהיל השימושים בנכסים, למשל לשלב שימושי מסחר בשטחי הציבור ובתוך כך לשפר את השירות לתושבים. תוכנית כזו יכולה לסייע גם באיתור שטחים מיותרים, כלומר שטחים שלא נעשה בהם שימוש או שטחים שאין בהם צורך ובצמצום עלויות תפעול. היעדר תוכנית כזו עלול להוביל להחמצת הזדמנויות כלכליות להגדלת הכנסות הרשות ולשימוש מיטבי בנכסים שברשותה. הכנת תוכנית תאפשר למפות את הפוטנציאל, לבחון את מכלול הפעולות שאפשר לעשות למיצוי הפוטנציאל ולהעריך חלופות פעולה, וביכולתה לשמש בסיס לגיבוש תוכניות עבודה כלל-עירוניות בנושא.

מוצע לעיריות **בת ים, ירושלים, כפר קאסם, מודיעין ורחובות** להמשיך בפעולות הפרטניות למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של נכסיהן מתוך תפיסה כוללת המעוגנת בתוכנית אסטרטגית למיצוי פוטנציאל הנכסים שברשותן. לעיריות **באר יעקב, טירת כרמל ויבנה** מוצע לגבש תוכנית כזו ולנקוט במסגרתה פעולות למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של נכסיהן. תוכנית זו גם תאפשר לרשות המקומית לאזן בין צרכים שונים.

עיריית **באר יעקב** מסרה בתשובתה כי היא מתכננת להתקשר עם יועץ כלכלי חיצוני שיבחן את אפשרויות ההשקעה שיש לרשות בנכסים מניבים.

עיריית **בת ים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי נושא מיצוי הפוטנציאל הכלכלי של הנכסים שלה כלול בתוכנית האסטרטגית העירונית וקיבל עדיפות גבוהה. עוד מסרה העירייה כי היא השלימה הכנה של תוכנית כלכלית, הכינה הערכות שווי חדשות לנכסים, רשמה על שמה נכסים שלה ופרסמה מכרזים להשכרת נכסיה.

עיריית **טירת כרמל** מסרה בתשובתה כי היא תכין תוכנית אסטרטגית למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של נכסי העיריה כדי לייעל את השימוש בהם.

עיריית **ירושלים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא רואה חשיבות רבה בנושא מיצוי הפוטנציאל הכלכלי של נכסיה, וכי יש בעירייה פורום מקצועי המקבל החלטות ניהוליות וממליץ בנושא לוועדת הכספים העירונית ולמועצת העירייה. העירייה ציינה כי בתחום זה פועלת חברת בת עירונית שלה בשיתוף העירייה לקידום תהליכים לפיתוח נכסים והשבחתם כגון רישום זכויות, שיווק ומכירה של מקרקעין, הוספת זכויות ותכנון מחדש של נכסים.

עיריית **כפר קאסם** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי במסגרת תוכנית העבודה השנתית שלה ולאחר שתשלים סקר נכסים היא תגבש תוכנית אסטרטגית ותוכנית עבודה למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של הנכסים. עוד הוסיפה העירייה כי בימים אילו היא גייסה מנהלת לפיתוח כלכלי ומיצוי משאבים כדי לקדם נושא זה. העירייה ציינה גם כי היא ביצעה עסקת מקרקעין באישור משרד הפנים שצפויה להוסיף כ-630,000 ש"ח בשנה לתקציב הרשות, וכי היא צפויה לבצע עסקאות דומות.



עיריית **רחובות** מסרה בתשובתה כי היא גיבשה באמצעות החברה העירונית שלה תוכנית עבודה לשנת 2023 ובמסגרתה היא מתכננת להמשיך לנקוט פעולות למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של 14 נכסים מניבים שלה.

עיריית **יבנה** מסרה במהלך הביקורת למשרד מבקר המדינה כי היא איננה יכולה לגבש מדיניות לפיתוח כלכלי של נכסים שברשותה, שכן אין בבעלותה קרקעות פרטיות סחירות וכי העיר בנויה כולה על קרקעות מדינה. יתר על כן, כל המבנים הציבוריים בנויים על שטחים שהופקעו לצורכי ציבור.

מעיון בדוחות הכספיים המבוקרים של עיריית יבנה עולה כי העירייה דיווחה על הכנסות משכר דירה, ונכון ל-2019 הן עמדו על כ-1.9 מיליון ש"ח.

מוצע לעיריית **יבנה** למפות את הנכסים שלה ולבחון את האפשרויות העומדות לרשותה בנוגע לנכסים שמשמשים אותה למתן שירותים ולנכסים המניבים שיש לה, כדי להגדיל את הכנסותיה העצמיות. כמו כן, פיתוח כלכלי יכול להתבטא בצמצום עלויות התפעול של נכסים ומיטוב השימוש בהם.

הכנסות מהשכרת נכסים

משרד מבקר המדינה בדק את הכנסות כלל הרשויות המקומיות מהשכרתם של נכסים מניבים בשנים 2014 - 2019.

נמצא כי ל-60 רשויות מקומיות (כ-23% מכלל הרשויות) יש נכסים מניבים, וב-2019 הסתכם החיוב של דמי השכירות בגינם בכ-140 מיליון ש"ח.

בלוח הבא מוצגים נתונים מעוגלים על חיובי שכר דירה של הרשויות המקומיות שהיו להן נכסים מניבים ושיעורם מסך ההכנסות העצמיות⁶⁶ בשנים 2014 - 2019.

לוח 17: **דמי שכירות שחייבו הרשויות המקומיות ושיעורם מסך ההכנסות העצמיות של הרשות המקומית, 2014 - 2019 (מיליוני ש"ח)**

השנים 2014 בין ל-2019	2019	2018	2017	2016	2015	2014	
40%	140	160	150	100	100	100	חיוב דמי שכירות
	37,000	35,000	34,000	32,400	31,400	30,500	הכנסות עצמיות
תוספת של 0.05%	0.38%	0.46%	0.44%	0.31%	0.32%	0.33%	שיעור חיוב דמי השכירות מסך ההכנסות העצמיות

המקור: דוחות כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

66 הכנסות של הרשות המקומית שמקורן בארנונה, בתשלומים בגין שימוש בשירותים עירוניים, בתקבולים שונים, בהתאם לחוקי העזר, אגרות והיטלים, קנסות חנייה ודמי שימוש בנכסי הרשות המקומית.



מהנתונים המוצגים בלוח עולה כי אומנם חלה עלייה של 6.5 מיליון ש"ח בחיוב דמי השכירות, ואולם שיעור דמי החיוב מסך ההכנסות העצמיות נותר בשנים 2014 - 2019 כמעט ללא שינוי, והוא הסתכם בפחות ממחצית האחוז בכל אחת מהשנים. כלומר ההכנסות של הרשויות המקומיות מדמי שכירות ביחס לכלל ההכנסות העצמיות שלהן הן נמוכות, ולא חל בהן גידול בשנים 2014 - 2019.

חיוב שכר דירה ברשויות שנבדקו

לפי הדוחות הכספיים המבוקרים, לעיריות **באר יעקב, בת ים, יבנה, ירושלים, מודיעין ורחובות** יש הכנסות משכר דירה, ואילו לעיריות **כפר קאסם וטירת כרמל** אין הכנסות כאלו.

בלוח הבא מוצגים סכומי החיוב של דמי שכירות ברשויות שדיווחו על כך בשנים 2014 - 2019⁶⁷ ושיעורם מההכנסות העצמיות של הרשויות בשנים הללו.

לוח 18: **סכום החיוב של דמי שכירות או של הכנסות מנכסים ברשויות שנבדקו ושיעורם מההכנסות העצמיות, 2014 - 2019 (אלפי ש"ח)***

2019	2018	2017	2016	2015	2014	
1,470	1,120	1,090	220	250	210	באר יעקב
1.03%	0.84%	0.85%	0.20%	0.23%	0.20%	
3,102	2,940	2,772	2,280	726	1,370	בת ים
0.61%	0.58%	0.57%	0.47%	0.15%	0.28%	
1,964	1,560	1,325	1,157	1,508	1,808	יבנה
0.85%	0.69%	0.62%	0.59%	0.82%	1.03%	
11,810	24,138	11,505	9,916	9,745	10,599	ירושלים
0.34%	0.70%	0.34%	0.33%	0.32%	0.36%	
3,911	4,978	2,346	2,791	1,832	2,345	מודיעין
1.09%	1.40%	0.71%	0.92%	0.63%	0.87%	
1,211	1,737	1,994	1,780	1,748	1,432	רחובות
0.17%	0.25%	0.30%	0.28%	0.27%	0.23%	

המקור: דוחות כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
הגיון האדום מציין את הערך הנמוך ביותר בשורה, והגיון הירוק את הערך הגבוה ביותר בשורה.
* בכל הרשויות מדובר בסכום החיוב הראשוני, לפי הפירוט בנספח 2 לטופס 1 בדוחות הכספיים, למעט באר יעקב ומודיעין, שדיווחו על ההכנסות מנכסים בסעיף "נכסים" בדוח ריכוז תקבולים ותשלומים של התקציב הרגיל.

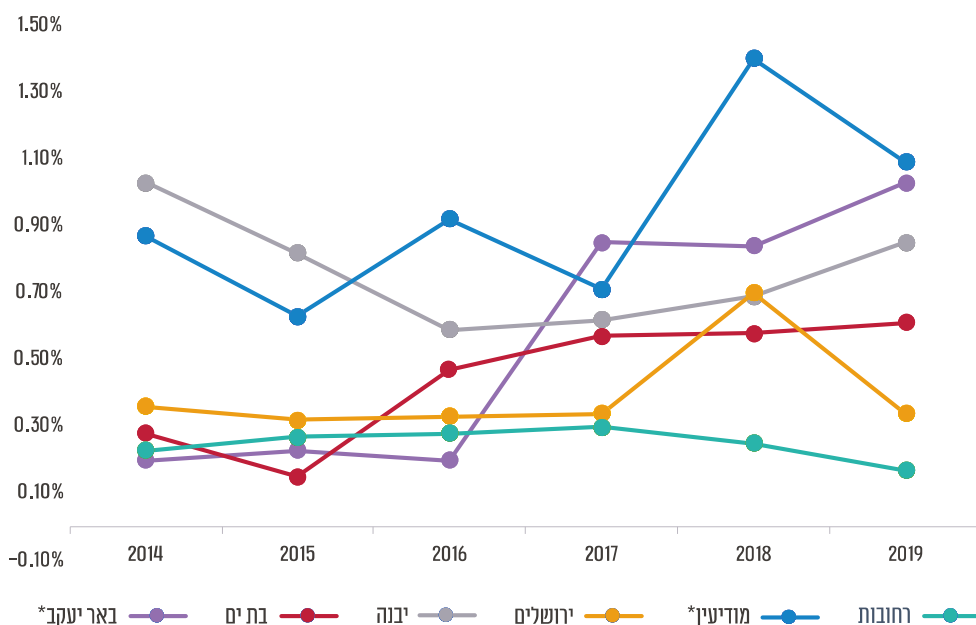
67 מדובר בסכום החיוב הראשוני, לא כולל חיובי ריבית בגין חובות משנים קודמות.



מהנתונים המוצגים בלוח עולה כי סכום החיוב של דמי שכירות ברשויות שנבדקו והיו להן נכסים מניבים בשנת 2019 נע בין כ-1.2 מיליון ש"ח ברחובות ל-11.8 מיליון ש"ח בירושלים והוא הסתכם בכ-22 מיליון ש"ח; השיעור שלו מההכנסות העצמיות נע בין 0.17% ברחובות לכ-1.1% במודיעין. יוצא איפוא ששיעור ההכנסות מהשכרת נכסים היה נמוך ביחס להכנסות העצמיות של הרשויות, ובכל הרשויות שנבדקו, ב-2019 הגיע לכל היותר לכ-1%.

בתרשים הבא מוצגים שיעורי סכומי החיוב של דמי השכירות בעיריות באר יעקב, בת ים, יבנה, ירושלים, מודיעין ורחובות מסך ההכנסות העצמיות שלהן בשנים 2014 - 2019.

תרשים 5: שיעור סכומי החיוב של דמי שכירות בעיריות באר יעקב, בת ים, יבנה, ירושלים, מודיעין ורחובות, 2014 - 2019



על פי נתוני הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* בכל הרשויות מדובר בסכום החיוב הראשוני, לפי הפירוט בנספח 2 לטופס 1 בדוחות הכספיים, למעט באר יעקב ומודיעין, שדיווחו על ההכנסות מנכסים בסעיף "נכסים" בדוח ריכוז תקבולים ותשלומים של התקציב הרגיל.

מהנתונים המוצגים בתרשים עולה כי בשנים 2014 - 2019 ירד שיעור ההכנסות משכר דירה בעיריית יבנה מ-1.03% ל-0.85%, ואילו שיעורן בעיריית באר יעקב עלה בשנים הללו מ-0.2% לכ-1% ובעיריית בת ים הוא עלה מ-0.28% ל-0.61%. שיעור ההכנסות בעיריות מודיעין, רחובות וירושלים נותר קבוע יחסית, למעט עלייה נקודתית בירושלים ובמודיעין בשנת 2018.



מומלץ לעיריות **באר יעקב ובת ים** לשמר את המגמה להגדלת ההכנסות מהשכרת נכסים, ומומלץ לעיריות **יבנה, ירושלים, מודיעין ורחובות** לבחון את האפשרות להגדלת ההכנסות, למשל במסגרת הכנת התוכנית האסטרטגית למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של הנכסים שברשותן ובהתאם להוראות כל דין.

עיריית **ירושלים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בשנים האחרונות היא פועלת להגדיל את היקף ההכנסות מנכסי העירייה באמצעות סקר וניתוח של הזכויות שלה בנכסים, זאת על אף המגבלות החלות עליה ואף שיש מקרים שגם שילוב של שימושים מסחריים אינו מניב כדאיות כלכלית. העירייה ציינה גם כי בשנים האחרונות היא קידמה פרויקטים של השכרת אנטנות, קיוסקים ונכסים תת-קרקעיים, ואולם במצב הקיים יש לה מחסור בנכסים לצורך מתן שירותים לתושב ולכן היא נאלצת לשכור בעצמה נכסים.

מידע על שווי נכסי המקרקעין של הרשויות המקומיות

הערכת שווי הנכסים היא נתון מפתח לניהול מושכל של הנכסים, לשמירה על ערכם ולהשבחתם. היא עשויה להשפיע על החלטות בנושא השכרה של נכסים, יוזמה למכירתם ועיתוי המכירה, יוזמה להשבחתם של הנכסים על ידי תוספת זכויות בנייה, שיפוץ הנכסים, ועל החלטות בנוגע לביטוח שלהם. ככלל, אם אין מידע לגבי שווי נכסים בקבלת החלטות על חלופות בנוגע לנכסים והחזקתם אפשר להחמיץ הזדמנויות לצמיחה ולהשבחה ולפגוע ביכולת לאתר גירעונות מפעילות, למשל בגין עלויות תחזוקה גבוהות.

הערכת נכסים על פי שווי שוק היא הצעד הראשון בהנהגת ניהול נכסים אמין ואיכותי⁶⁸. על בסיס הערכה זו הרשות יכולה לאמוד את התשואה שהיא עשויה לקבל בגין השכרת נכסיה המניבים או בשל עליית ערך השוק שלהם. נוסף על כך, באמצעות הערכות אלה הרשות יכולה להשוות את הביצועים בפועל אל מול הפוטנציאל הגלום בשימוש האופטימלי בנכס.

שוויים של נכסי המקרקעין והתשתיות המוניציפליות ברשויות המקומיות עשוי להתבטא בסכומים גדולים מאוד, ולפגיעה בהם עלולה להיות השפעה ניכרת על מצבה הכלכלי של הרשות המקומית. מבקר המדינה האמריקאי קבע בשנת 2018 כי אחד מעקרונות המפתח לניהול נכסים הוא שעל הארגון להעריך את שווי הנכסים שלו כדי להשיג את המטרות האסטרטגיות שלו, ולהשקיע בנכסים ששיאם לו את הערך הגבוה ביותר⁶⁹. יתר על כן, בדוחות הכספיים של ממשלת ישראל ניתן ביטוי לשוויים של נכסי המדינה⁷⁰.

בעניין זה יצוין כי הערכות שווי של נכסי מקרקעין נערכות על פי תקני הדיווח הכספי הבין-לאומיים אשר מביאים בחשבון את הערכת שווי השוק של הנכס⁷¹. ואולם מתכונת הדיווח

68 ראו גם מאמר בכתב העת של קרן המטבע הבין-לאומית: "Unlocking Public Wealth", *Finance and Development* (2018), pp. 45 - 47.

69 United States Government Accountability Office, Report to Congressional Requesters, Federal Real Property Asset Management - Agencies Could Benefit from Additional Information on Leading Practices (November 2018), p. 10 - 11

70 משרד האוצר, החשב הכללי, "המדריך לאזרח לדוחות הכספיים של ממשלת ישראל לשנת 2021", עמ' 10.

71 תקן דיווח כספי בין-לאומי מס' 13 בנושא מדידת שווי הון. תקן לדיווח כספי בין-לאומי (International Financial Reporting Standard - IFRS) הוא מקבץ של תקנים חשבונאיים שהגדיר המוסד הבין-לאומי לתקינה חשבונאית.



הכספי הנהוגה ברשויות המקומיות אינה מציגה באופן שלם ומדויק את מצבן הכספי: הדיווח הכספי לא כולל, בין היתר, מידע על הנכסים שבבעלות הרשויות המקומיות⁷². נושא זה נידון בשנת 1997 כאשר שר הפנים דאז מינה ועדה בראשותו של פרופ' אמיר ברנע שתבחן מחדש את מתכונת הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות. בשנת 2012 מונתה הוועדה הציבורית לבחינת מערכת הדיווח הכספי בשלטון המקומי בראשות ד"ר שוקי אמרני (להלן - ועדת אמרני), וזו פרסמה את המלצותיה בשנת 2015⁷³.

בנושא דיווח על נכסים המליצה הוועדה להציג בביאור לדוח הכספי של הרשות המקומית את הנתונים הכספיים של רכוש קבוע בניכוי הפחת שנצבר בגינו. עוד המליצה הוועדה להציג את הנכסים על פי חלוקה לנכסים מניבים לשאינם מניבים, וכן לציין אילו נכסים הם בני מימוש ואילו לא. הוועדה ציינה כי המידע על מהות הנכסים בני המימוש של הרשות המקומית יוכל לשמש גם במקרה שהיא נקלעת לקשיים כספיים.

המלצת ועדת אמרני לבחינת מערכת הדיווח הכספי בשלטון המקומי מ-2015 להציג בביאור לדוח הכספי של הרשות המקומית את נתוני נכסיה לא יושמה, ושוויים של נכסי המקרקעין שבידי הרשויות המקומיות בישראל אינו מקבל ביטוי בדוחותיהן הכספיים, ולמעשה אין להן מידע על שווי הנכסים לסוגיהם.

היעדר התייחסות לשווי הכספי של נכסי המקרקעין ברשות המקומית עלול להוביל לאי-יעילות בפעילות הכלכלית של הרשות.

מומלץ למשרד הפנים לקבוע הנחיות לאופן הביטוי של ערכי נכסי המקרקעין של הרשויות המקומיות בדוחותיהן הכספיים. איסוף מידע על שווי הנכסים ושיקופו בדוח הכספי יכולים לתת תמונה מהימנה על החוסן הפיננסי של הרשות המקומית ולשמש כתשתית מידע לניהול יעיל של הנכסים ולפיתוחם הכלכלי וכן לאפשר מעקב חשבונאי אחר נכסי הרשות.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא מכיר בצורך ובחשיבות הרבה של הכללת שווי נכסים והתחייבויות בדיווח הכספי ובכללם גם הוספת שווי נכסי המקרקעין של הרשויות המקומיות. עוד מסר המשרד כי שינוי מתכונת הדיווח הכספי הקיימת ברשויות המקומיות הוא מהלך שיש לו השלכות נוספות, וכי נדרשת הקצאת משאבים והתייחסות רבה של כלל הגורמים.

ביטוח נכסי הרשות

שוויים של נכסי המקרקעין ברשויות המקומיות עשוי להסתכם בסכומים גדולים מאוד, ולפגיעה בהם עלולה להיות השפעה ניכרת על מצבה הכלכלי של הרשות המקומית.

רשות מקומית משמשת נאמן הציבור בכל פעולותיה, ועל כן עליה לנקוט פעולות לשמירה על נכסי המקרקעין באמצעות היערכות פיננסית שתאפשר להתגונן מפני נזק שייגרם לאותם נכסים.

בישראל החליט המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות לאמץ את התקינה הבין-לאומית וקבע כי על החברות הציבוריות בישראל חלה חובה לדווח על פי כללים אלה.

72 מבקר המדינה, **דוח 163** (2012), "היבטים בתפקוד משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי".

73 "דוח הוועדה הציבורית לבחינת מערכת הדיווח הכספי בשלטון המקומי" (אפריל 2015).



נכסי הרשות המקומית חשופים לסיכונים רבים, כמו רעידת אדמה, שרפה או פריצה, השחתה בזדון ועוד. ביטוח נכסים מאפשר לרשות המקומית לעמוד בחובתה להגן על נכסיה על ידי קבלת פיצוי שימשמש למימון שיפוצם של הנכסים שניזוקו או אף להקמתם מחדש⁷⁴.

נמצא כי כל הרשויות המקומיות שנבדקו, מלבד **כפר קאסם**, ביטחו את הנכסים שלהם. מומלץ לעיריית **כפר קאסם** לבחון לרכוש ביטוח לנכסים שלה.

קביעת סכום הביטוח

כדי לקבוע את ערך הכינון⁷⁵ של הנכסים ואת סכומי הביטוח שאליהם אמורה להתייחס פוליסת הביטוח נחוץ מידע על מספר הנכסים ושטחם, כדי שהרשות לא תשלם סכומים חריגים מעבר לנדרש וכדי שיהיה כיסוי ביטוחי נאות לנכסים אלה.

שלמות מסדי הנתונים לצורך קביעת סכומי הביטוח

פנקסי הזכויות במקרקעין אמורים, על פי המתכונת הקבועה בתקנות, לכלול מידע של השטח הבנוי של הנכסים. נתון זה יכול לסייע בשיערוך שווי נכסי הרשות ובקביעת ערכי הכינון שלהם לצורך ביטוחם, ועל הרשות המקומית לנהל מידע זה באופן שוטף.

משרד מבקר המדינה בדק אם יש ברשותן של הרשויות שיש להן ביטוח מידע על מספר המבנים והשטח שלהם, כבסיס לחישוב סכומי הביטוח כמצוין בלוח הבא:

74 ראו גם מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2012), "ביטוח נכסי רשויות מקומיות", עמ' 161.

75 הסכום הנדרש להקמת הנכס מחדש.



לוח 19: מספר הרשומות בקובץ הנכסים המבונים שחסר בהן נתון שטח המבנה ברשויות שיש להן ביטוח

שם הרשות	מספר הרשומות הכולל בקובץ	מספר הרשומות בהן חסר נתון על שטח המבנה	שיעור הרשומות שחסר בהן נתון שטח מבנה מכלל הרשומות	הערות
באר יעקב	167	6	4%	
בת ים	824	429	52%	לעירייה אין דוח מבנים מעודכן, ובמועד הביקורת היא פעלה לעדכן את הנתונים.
טירת כרמל	-	-	-	לעירייה אין פנקס זכויות.
יבנה	414	30	7%	
ירושלים	2,963	1,259	42%	
מודיעין	806	121	15%	
רחובות	1,333	237	18%	

מהנתונים המוצגים בלוח עולה כי לעיריית **טירת כרמל** אין מידע על שטח המבנים, ואילו לרשויות **בת ים, ירושלים, מודיעין ורחובות** חסר מידע על השטח של המבנים ביותר מ-10% מהרשומות. בייחוד בולט שיעור הרשומות שחסר בהן נתון שטח המבנה בעיריית **בת ים** (52%) ובעיריית **ירושלים** (42%). יצוין כי בשנת 2012 המליץ משרד מבקר המדינה לעיריית **ירושלים** להשלים את הנתונים על שטחם המבונה של כלל נכסי המקרקעין שלה כדי לקבוע את היקף הכיסוי הביטוחי הדרוש לה⁷⁶.

ללא נתונים מהימנים ומלאים על שטח המבנים הרשות אינה יכולה לקבל החלטות מושכלות בדבר ביטוח נכסיה ויכולים להתעורר קשיים גם בהחלטות הקשורות בניהול הנכסים, כגון החלטות לגבי אופן השימוש בהם, הקצאתם וגיבוש תוכנית כלכלית למיטוב השימוש בהם.

מומלץ לכל העיריות שנבדקו להשלים את המידע על שטח הנכסים בפנקס הזכויות, כדי שתהיה להן תשתית עובדתית מלאה כנדרש על פי הדין ולצורך קבלת החלטות מיטביות על ביטוח הנכסים וניהולם.

76 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2012), "ביטוח נכסי רשויות מקומיות", עמ' 168.



תחשיבים לקביעת סכומי הביטוח

בביקורת נבדק אם לרשויות יש תחשיב המבוסס על נתונים מהימנים ומלאים של שטח המבנים או שווים, שלפיו נקבעו סכומי הביטוח של הנכסים. בלוח שלהלן מוצגים נתונים על ביטוח הנכסים המבונים ברשויות שנבדקו ועל קיומם של תחשיבים.

לוח 20: ביטוח הנכסים ברשויות שנבדקו

שם הרשות	מספר הרשומות הכולל בקובץ הנכסים המבונים	סכום הביטוח של המבנים (מיליוני ש"ח)	מועד הפוליסה או המכרז האחרון	האופן שבו נקבע סכום הביטוח
באר יעקב	167	250	אוגוסט 2022	העירייה לא הציגה תחשיב.
בת ים	824	1,000	אוגוסט 2021 - דצמבר 2022	העירייה לא הציגה תחשיב. העירייה הסתייעה ביועץ ביטוח שקיבל ממנה אומדן של שטח הנכסים וקבע את סכום הביטוח לפי אומדן זה ועלות משוקללת של בנייה מחדש.
טירת כרמל	-	140	פברואר 2022	לעירייה חסר מידע; היא לא הציגה תחשיב.
יבנה	414	515	מאי 2022	העירייה לא הציגה תחשיב. במהלך הביקורת היא מסרה כי לפני כמה שנים היא ערכה סקר ביטוח על ידי שמאי חיצוני. סכומי הביטוח נקבעו על בסיס הסקר, ומאז העירייה מעדכנת סכומים אלו באופן שוטף למבני ציבור חדשים ברשות.
ירושלים	2,963	4,843	אוגוסט 2022	העירייה לא הציגה תחשיב. היא מסרה כי בכל הוספה של נכס היא מעדכנת את סכומי הביטוח.
מודיעין	806	1,400	אוגוסט 2022	העירייה לא הציגה תחשיב. העירייה קבעה את שווי הנכסים באמצעות שמאי לקראת מכרז הביטוח שהיא עשתה ב-2022.
רחובות	1,333	1,203	יוני 2022	העירייה לא הציגה תחשיב. היא מסרה כי היא מוסיפה לסכום הבסיסי נכסים חדשים באופן שוטף.



מהלוח עולה כי אף אחת מהרשויות שנבדקו לא הציגה תחשיב שלפיו נקבעו סכומי הביטוח. בהיעדר תחשיב אי אפשר לדעת אם הסכומים אכן משקפים את ערך הנכסים, ובמצב דברים זה ייתכן כי הרשויות משלמות דמי ביטוח גבוהים או נמוכים מהנדרש.

מוצע לרשויות המקומיות שנבדקו להקפיד על חישוב שטחי הנכסים וערכי הכינון של כל הנכסים שברשותן ועל פיהם לגזור את סכומי הביטוח המעודכנים. תחשיבים אלו צריכים להיות מתועדים ונגישים כדי שאפשר יהיה לעקוב אחר שינויים בנכסים ובערכי הכינון ולהבטיח שעלויות כיסוי הביטוח ברשויות הללו תשקף את המצב בפועל.

עיריית **טירת כרמל** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תאטר יועץ ביטוח כדי שיערוך תחשיב לשוויים של נכסיה.

עיריית **יבנה** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי העירייה החלה בביצוע סקר נכסים לצורך קביעת סכומי הביטוח על ידי שמאי מטעמה.

עיריית **כפר קאסם** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תשלם את סקר הנכסים לצורך הכנת תחשיב לביטוח.

עיריית **רחובות** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מעדכנת את רשימת הנכסים ואת ערכם כדי לעדכן את פרמיית הביטוח.

הליכי הפקעה

הפקעת מקרקעין היא העברה כפויה של זכויות פרטיות במקרקעין על ידי המדינה או מטעמה, ללא תמורה או כנגד תשלום פיצויים לבעלי הקרקע, ומשכך הפקעת מקרקעין פוגעת בזכויות הקניין של הפרט⁷⁷. ואולם פעולה זו עשויה להיות הכרחית כדי להועיל לכלל הציבור, שכן לצורך פיתוח אזורי, הקמת תשתיות ומבני ציבור יש הכרח להפקיע שטחים ולהקנות את החזקה עליהם לזרוע ממשלתית או לרשות מקומית⁷⁸.

הפקעת מקרקעין אפשרית מתוקף דינים שונים, והעיקריים שבהם הם פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943 (להלן - פקודת הקרקעות), וחוק התכנון והבנייה⁷⁹.

פקודת הקרקעות מתירה לרשות המפקיעה להפקיע מקרקעין באופן ישיר, כלומר לתפוס את המקרקעין ישירות ולשלול את קניינו של הפרט, ואילו חוק התכנון והבנייה מתיר זאת בעקיפין: לפי חוק התכנון והבנייה, הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אינה רשאית להפקיע קרקע השייכת לאדם פרטי אלא אם כן נקבע לפני כן בתוכנית כי ייעוד הקרקע הוא לצורכי ציבור⁸⁰. כלומר יש לבצע את ההפקעה בשני שלבים: ראשית יש לקבוע בתוכנית כי קרקע השייכת לפלוני ישונה

77 משה י' קמר, "דיני הפקעת מקרקעין", בתוך: מאיר דלברי (עורך), **ניהול נדל"ן** (1997), עמ' 227.

78 אהרן נמדר, **הפקעת מקרקעין** (2011), עמ' 31.

79 חוקים נוספים שמכוחם אפשר להפקיע הם למשל חוק המים, התשי"ט-1959, וחוק העתיקות, התשל"ח-1978.

80 סעיף 189(א) בחוק התכנון והבנייה. ראו גם רחל אלתרמן ונירה אורני, "גורם הזמן בהפקעת קרקע: ישראל כמעבדה של טלטלות בפסיקה ובחוק", **מקרקעין**, טו (2016), עמ' 9.



ייעודה לייעוד ציבורי בהתאם לסעיף 188(ב) לחוק, ורק בשלב השני אפשר להפקיע את הקרקע⁸¹.

בהתאם לכך מוסדות התכנון מייעדים בתוכנית את הקרקע לצורכי ציבור ולעיתים גם קובעים הוראות המאפשרות את הפקעתה. מוסדות התכנון אמורים להתבסס בעניין זה על תשתית עובדתית, כגון ניתוח של צורכי הציבור בהתאם למאפיינים הדמוגרפיים ומצאי השירותים לצורכי הציבור, או על נספח פרוגרמתי כמפורט במדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור. הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה הן הגורם המוסמך לבצע את הליך ההפקעה מכוחו של חוק התכנון והבנייה⁸². ככלל, הליכי ההפקעה מתבצעים על פי הקבוע בפקודת הקרקעות⁸³, בכפוף לסייגים שנקבעו בחוק התכנון והבנייה: סעיף 5א בפקודת הקרקעות, למשל, המעניק הזמנות לבעל הקרקע ולמי שיש לו טובת הנאה בקרקע לטעון את טענותיו נגד רכישת הקרקע, אינו חל על הפקעות המבוצעות על פי חוק התכנון והבנייה⁸⁴, משום שהכוונה להפקיע מעוגנת בהוראות התוכנית, והליך האישור של תוכניות, לפי חוק התכנון והבנייה, כולל שלב של פרסום דבר הפקדת התוכנית לעיון הציבור⁸⁵, שבמהלכו רשאי הציבור להתייחס לתוכנית ולהגיש את התנגדותו.

הפקעה מגלמת אפוא התנגשות בין האינטרס של הפרט לאינטרס הציבורי, והיא בגדר ויתור הכרחי על האינטרס של הפרט למען הציבור. ואולם פגיעה כזו דורשת למצוא את האיזון הנכון בין האינטרסים המתנגשים על ידי אישור הפגיעה בפרט רק כשהדבר הכרחי, ושבשום מקרה הפגיעה לא תעלה על המידה הנדרשת למימוש האינטרס הציבורי.

הפסיקה והחקיקה בנושא הפקעות כוללות עקרונות שנועדו לאזן בין האינטרס הציבורי שלרשויות יהיו מקרקעין כדי לממש מטרות ציבוריות ובין זכויות הקניין של הפרט. פסיקה מרכזית בתחום היא ההלכה שקבע בית המשפט העליון בפרשת **קריסיק**⁸⁶, ולפיה אם המטרה הציבורית ששימשה בסיס להפקעה חדלה מלהתקיים זכאי, כעיקרון, בעל הזכויות המקורי בקרקע שהופקעה להשבתה, גם אם הקרקע כבר שימשה למטרה הציבורית שלשמה הופקעה. בעקבות פסק הדין מינה שר האוצר ב-2001 ועדה בין-משרדית כדי לבחון את השינויים הנדרשים בפקודת הקרקעות, שהמלצותיה היו כי יש להעניק לבעלים המקורי של קרקע שהופקעה לפי הפקודה זכות לתבוע את השבת הקרקע, אם לא מומשה מטרת ההפקעה או כאשר תם הצורך הציבורי באותה קרקע⁸⁷.

בעקבות עבודת הוועדה האמורה הוצע תיקון חקיקה מקיף לפקודת הקרקעות, וזה התקבל בכנסת בשנת 2010. בפקודה נקבעו הוראות שנועדו להבטיח שהליך ההפקעה יהיה שקוף והוגן, וכן הוראות שיבטיחו את השלמת השלבים של הליך הפקעה ומימוש מטרתה בפרקי זמן מוגדרים, כדי למנוע מצב שבו בעלי מקרקעין אינו מפוצה על הפגיעה הקניינית הגלומה בעצם

81 דרך נוספת לרכישת מקרקעין בידי הוועדה המקומית ללא נקיטת הליכי הפקעה פורמליים היא חלוקה חדשה שלא בהסכמת הבעלים. בדרך זו פוטרת את עצמה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מחובת תשלום פיצויי הפקעה.

82 סעיפים 188 ו-189 לחוק התכנון והבנייה.

83 סעיף 190(א) לחוק התכנון והבנייה.

84 סעיף 190(א)(6) לחוק התכנון והבנייה.

85 סעיפים 96 ו-96א לחוק התכנון והבנייה.

86 בג"ץ 2390-96 **יהודית קריסיק נ' מדינת ישראל, מינהל מקרקעי ישראל** (פורסם במאגר ממוחשב).

87 מתוך דברי ההסבר בהצעת חוק לתיקון פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) (מס' 3), התשס"ו-2006.



פרסום הכוונה להפקיע משום שהליכי ההפקעה לא הושלמו. בלוח הבא מוצגת השוואת ההוראות העיקריות בנוגע לשלבי הליך ההפקעה בין פקודת הקרקעות לחוק התכנון והבנייה.

לוח 21: שלבי הליך ההפקעה לפי פקודת הקרקעות והשוואה לחוק התכנון והבנייה

סעיף בפקודה	מטרת השלב	פרק זמן שנקבע בפקודת הקרקעות להשלמה השלב	התייחסות לפקודת הקרקעות לפי חוק התכנון והבנייה*
סעיפים 5, 5א	פרסום הודעה** על הכוונה לרכוש את הקרקע לצורך ציבורי ומתן זכות טיעון בעניין זה		פרסום הודעה על ידי הוועדה המקומית או הוועדה המחוזית על הפקדת תוכנית המייעדת קרקע לצורכי ציבור או קובעת הוראות הפקעה בשלבי האישור של תוכנית.
סעיף 7	הודעה על הוראה למסור את החזקה בקרקע***	קודם לתפיסת מקרקעין שפורסמה לגביהם הודעת הפקעה לפי סעיף 5 על הרשות המפקיעה לפרסם הודעה נוספת לפי סעיף 7 לפקודה המודיעה על כוונתה לתפוס את החזקה במקרקעין. בסעיף 7(א1) נקבע פרק זמן מרבי של שנתיים אשר אפשר להאריכו בהחלטה מנומקת של שר האוצר, והתקופה הכוללת מפרסום ההודעה על כוונה לבצע הפקעה על פי סעיף 5 לא תעלה על ארבע שנים. כלומר בין הפרסום לפי סעיף 5 לפרסום לפי סעיף 7 אפשר שיחלפו בין שנתיים לארבע שנים.	בהפקעות מתוקף חוק התכנון והבנייה הפרסום לפי סעיף 5 מטעם הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה נעשה ביחד עם סעיף 7, שכן התפיסה היא שההודעה על הכוונה להפקיע זכות הטיעון הושלמו כבר כחלק מהליכי תכנון התוכנית שקבעה הוראות הפקעה. לפיכך אין משמעות לפרקי זמן שהוגדרו בפקודת הקרקעות בין שלבי הפרסום לפי סעיף 5 ו-7 בכל הקשור להפקעות מתוקף חוק התכנון והבנייה.
סעיף 19	הקניה ורישום: הודעה זו משמשת בסיס לשינוי הרישום במרשם המקרקעין על תפיסת החזקה בקרקע	אין בפקודת הקרקעות התייחסות לפרק הזמן אשר אמור לחלוף מהודעה על כוונה לתפוס חזקה עד להקניית המקרקעין לרשות, אלא נקבע כי יש לרכוש קודם לכן את החזקה בקרקע.	הקרקע מוקנית לרשות המקומית, וההליך מבוצע על פי פקודת הקרקעות.
סעיף 27	מימוש מטרת ההפקעה	נקבע כי יש לפרסם בהודעה על פי סעיף 7 את התקופה שבמהלכה יש לבצע את מטרת ההפקעה. נקבע כי תקופה זו לא תעלה על שמונה שנים, אך אפשר לקבוע תקופה ארוכה יותר שלא תעלה על 15 שנים. ואולם שר האוצר רשאי לקבוע בהודעה לפי סעיף 7 תקופה ארוכה יותר עד 17 שנים ממועד פרסום ההודעה לפי סעיף 7****.	לפי סעיף 190(א)(6) בחוק התכנון והבנייה, סעיף 27 בפקודת הקרקעות אינו חל על הליכי הפקעה המבוצעים על פי חוק התכנון והבנייה. כלומר לא נקבעה חובה לקבוע ולפרסם פרק זמן למימוש מטרת ההפקעה.



* כאמור, הפקעות ברשויות המקומיות נעשות מתוקף חוק התכנון והבנייה אשר מפנה לסעיפים בפקודת הקרקעות.

** פרסום ברשומות, הצגת הודעה על הקרקע המופקעת או סמוך לקרקע. מסירת העתק של ההודעה לכל אדם שהוא בעל הקרקע או אדם שיש לו טובת הנאה בקרקע ורישום הערה במרשם המקרקעין.

*** לא תפורסם הודעה לפי סעיף 7 אם חלפו למעלה משנתיים מפרסום הודעה לפי סעיף 5. שר האוצר רשאי להאריך את התקופה האמורה בתקופה נוספת, בהחלטה מנומקת בכתב, ובלבד שהתקופה הכוללת לא תעלה על ארבע שנים; הודעה על הארכת התקופה תפורסם ברשומות.

**** סעיף 7 לפקודת הקרקעות.

התרשימים שלהלן מציגים את השלבים העיקריים בתהליכי ההפקעה.

תרשים 6: משכי הזמן המרביים שנקבעו לשלבי ההפקעה ולמימוש מטרתה לפי פקודת הקרקעות





תרשים 7: הליכי הפקעה מתוקף חוק התכנון והבנייה



ממחקר בתחום מ-2016 עולה כי בנסיבות של הפקעה מכוח חוק התכנון והבנייה, שרובן נועדו לתת מענה לצורכי ציבור במישור המוניציפלי, יש לעיתים השתהות של הרשות המקומית במימוש ההפקעה ומטרתה בשל מחסור במשאבים לביצוע מטרת ההפקעה, שינוי בצורכי הציבור והליכי פיתוח שטרם התבצעו⁸⁸. זאת ועוד, כמו שהוסבר לצוות הביקורת בעיריות שנבדקו, לעיתים ישנן הוראות הפקעה לצורך הרחבת תשתית או ביצוע מיזם אחר, המותנות בתהליכי תכנון ובנייה ובתהליכי ביצוע מורכבים והדרגתיים, כגון תהליכי התחדשות עירונית.

כמו כן, כמו שעולה מהמחקר, בתוכניות שקובעות הוראות הפקעה, ככלל, אין הוראות מפורשות ללוחות הזמנים למימוש ההפקעה ומטרתה, ולכן אין בנמצא מסגרת זמנים מחייבת להתחיל בהליכי ההפקעה ולממש את מטרתה. במצב דברים זה לבעל הקרקע אין ודאות מתי ישולמו הפיצויים בגין רכישת המקרקעין. עם זאת, בעל הקרקע רשאי לתבוע פיצויים בשל ירידת ערך הקרקע בשל שינוי הייעוד בקרקע מייד עם אישורה של התוכנית, ללא המתנה להשלמת הליכי ההפקעה, ויודגש כי הירידה בערך הקרקע היא הפגיעה הכלכלית המשמעותית בבעל הקרקע. בהפקעות מתוקף חוק התכנון והבנייה יש תהליך פיצוי דו-שלבי - תחילה בשל הפגיעה התכנונית מייד לאחר אישור התוכנית הקובעת את שינוי הייעוד של הקרקע, ובשלב השני פיצוי בשל ההפקעה בעת ביצועה.

אף שבחוק התכנון והבנייה לא נקבעו לוחות זמנים להשלמת הליך ההפקעה ולמימוש מטרתה, פסיקת בתי המשפט התייחסה להיבטים אלו וקבעה מבחנים משפטיים לביטול הפקעה או להשבת מקרקעין שהופקעו. במקרים מסוימים כאשר הרשות משתהה בביצוע הליכי הפקעה בעלי הקרקע יכולים לתקוף את חוקיות ההפקעה עד כדי השגת צו לביטולה המוחלט⁸⁹. מקרים מעין אלה מתרחשים כאשר תוכנית מתאר קובעת את ייעוד הקרקע למטרה ציבורית והוועדה

88 רחל אלתרמן ונירה אורני, "גורם הזמן בהפקעת קרקע: ישראל כמעבדה של טלטלות בפסיקה ובחוק", **מקרקעין**, טו (2016), עמ' 6.

89 בג"ץ 174/88, **אמיתי נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה המרכז**, פ"ד מ"ב 89(4).



המקומית לתכנון ולבנייה אינה נוקטת הליכים להפקעתה. במקרה אחר הורה בית המשפט העליון על ביטול ההפקעה עקב חוסר מעש של הרשות וזניחת מטרת ההפקעה⁹⁰. בית המשפט קבע כי שאלת ההשתוות תיבחן החל במועד אישורה של התוכנית המפקיעה, בנסיבותיו של כל מקרה ומקרה, וינתן משקל לנזק שנגרם לבעלי המקרקעין ולנזק שעלול להיגרם לציבור בעקבות ביטולה של ההפקעה.

בפסיקה נקבעו מבחנים שלפיהם תהיה בטלות להפקעה, ובהם: משך הזמן שחלף מאז ביצוע ההפקעה וגובה הנזק שנגרם לבעלי החלקה המופקעת בעקבות השינוי; דרך התנהלותה של הרשות המפקיעה, כלומר אם הרשות פעלה למימוש מטרות ההפקעה ואם פעולות אלה היו סבירות בנסיבות העניין על רקע הזמן שחלף, המכשולים שעמדו בפניה ואופיו של הצורך הציבורי שעמד לנגד עיניה; היקף השטח המופקע; מידת המורכבות והקשיים הכרוכים בהליכי התכנון; וקצב התקדמות יישומן של מטרות ההפקעה בחלקות אחרות המצויות במתחם של המקרקעין המופקעים⁹¹.

מעקב אחר הליכי הפקעה

כדי לעמוד בהוראות הדין ולבצע את ההפקעה בהליך שקוף והוגן, וכן כדי לצמצם חשיפה לתביעות משפטיות ולהבטיח שימוש מיטבי במקרקעין, חשוב שהרשויות המקומיות ינהלו מעקב אחר תהליכי ההפקעה ואחר מימוש מטרות ההפקעה ויפעלו למימוש מהיר ככל האפשר של ההפקעה או מטרותיה, לחלופין, שיבטלו את ההפקעה אם אין בה צורך.

משרד מבקר המדינה ביקש מהרשויות שנבדקו מידע על הליכי הפקעה שהחלו בשנים 2000 - 2022 כדי לבחון אם יש ברשותן נתונים אשר מאפשרים מעקב אחר תהליכי ההפקעה: מועד הפרסום של הכוונה להפקיע לפי סעיפים 5 ו-7 לפקודת הקרקעות ומועד הפרסום של הקניית המקרקעין שנועדו להפקעה לפי סעיף 19 לפקודת הקרקעות, וכן מידע על מימוש מטרות ההפקעה ומועד תחילת הביצוע של מטרת ההפקעה.

עיריות **יבנה, ירושלים, מודיעין ורחובות** מסרו נתונים על המועדים של הליכי הפקעת מקרקעין בתחומן, ואילו לעיריות **בת ים, טירת כרמל וכפר קאסם** לא היו נתונים מרוכזים בנושא. לעיריית **באר יעקב** היו נתונים משנת 2018, ואין ברשותה נתונים על הליכי הפקעה משנים קודמות.

ללא מידע על הליכי ההפקעה ומועדי הביצוע של שלבים בה הרשויות המקומיות אינן יכולות לעקוב אחר הליכי ההפקעה והשלמתם ואינן יכולות לעמוד על עיכובים בהשלמת השלבים או לבחון אם עדיין יש צורך בהפקעה. בהיעדר מעקב אחר ההליכים וניהולם אי אפשר לנקוט את הפעולות הנדרשות כדי שהליך ההפקעה יהיה הוגן ויממש את תכליתו.

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה **קסם**, שמרחב התכנון שלה כולל את **כפר קאסם**, מסרה בתשובתה מפרברואר 2023 למשרד מבקר המדינה כי מתפקידה לפרסם הודעות לפי סעיפים 5,

90 ע"מ 1369/06, **הלבץ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חדרה**, פ"ד סב (4) 634.

91 ע"מ 7946/16, **הרץ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה פתח תקווה**.



7 ו-19 לפקודת הקרקעות, וכי היא שומרת את כל הפרסומים שעשתה במערכות הממוחשבות של הוועדה.

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה **מורדות הכרמל**, שמרחב התכנון שלה כולל את **טירת כרמל**, מסרה בתשובתה מפברואר 2023 כי פרסום הפקעות לצורכי ציבור נעשה על פי תוכניות ובהתאם לבקשת מהנדס הרשות המקומית, וכי מסמכי ההפקעה נשמרים במערכות המידע של הוועדה. עוד הוסיפה כי תהיה מוכנה לשתף את המידע עם עיריית **טירת כרמל** אם העירייה תהיה מעוניינת לעשות שימוש במערכות המידע של הוועדה או לפתח ממשק למערכות מידע אחרות.

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה **מצפה אפק**, שמרחב התכנון שלה כולל את **באר יעקב**, מסרה בתשובתה כי בתוכניות חדשות הרשות המקומית פונה אל הוועדה כדי שזו תפקיע עבודה שטחים ציבוריים, ותהליך זה נעשה באופן סדור ומתועד.

על עיריית **בית ים, טירת כרמל וכפר קאסם** לנהל רישום של כל הליכי ההפקעה והמועדים של ביצוע שלבי ההפקעה. לעיריית **באר יעקב** מומלץ להשלים את המידע על הליכי הפקעה שבוצעו לפני 2018. בניהול הרישום ובהשלמת הנתונים מומלץ להיעזר במסדי הנתונים שמנהלות הוועדות המקומיות וברשומות.

עיריית **באר יעקב** מסרה בתשובתה למשרד המבקר המדינה כי היא פועלת לאיסוף מידע על כלל שטחי המקרקעין הידועים לה, שיש לה בהם זכויות קנייניות ושטרם בוצעו לגביהם תהליכי הפקעה או שהתהליכים לא הושלמו, וכי לאחר מכן תפנה העירייה לוועדה המקומית כדי שזו תפעל להפקיע את המקרקעין לטובת העירייה.

השלמת הליך ההפקעה

ברשויות שהיה להן מידע על הליכי ההפקעה בדק משרד מבקר המדינה את התיעוד של ההליכים שבהם לא הושלם הליך ההפקעה לפי סעיף 19 לפקודת הקרקעות, כלומר התקבלה החלטת מוסדות התכנון המאשרת את התוכנית הכוללת את ייעוד המקרקעין למטרה ציבורית ופורסמו הודעות רשמיות על פי חוק בעניין הליך ההפקעה, אך הרשות לא השלימה את הליך העברת הבעלות מן הבעלים הפרטי אליה. בלוח הבא מוצגים מספר הליכי ההפקעה שהחלו בשנים 2000 - 2022, כלומר שפורסמו בעניין הודעות לפי סעיף 5 ו-7, אך הם לא הושלמו בסופו של דבר (אין פרסום לפי סעיף 19).



לוח 22: מספר ההליכים שהחלו בשנים 2000 - 2022 שאין תיעוד שהושלמו לפי סעיף 19

שיעור ההליכים שלא הושלמו	הליכים שלא הושלמו לפי סעיף 19	כלל התהליכים (תיעוד מלא וחלקי)	
5%	1	19	באר יעקב*
-	אין	22	יבנה
70%	291	413	ירושלים
-	אין	18	מודיעין
39%	234	601	רחובות

* מערייית באר יעקב נמסרו נתונים החל בשנת 2018.

מהלוח עולה כי מ-413 תהליכי הפקעה שהחלו בירושלים, 291 (70%) לא הושלמו. ברחובות, מ-601 תהליכי הפקעה שהחלו, 234 (39%) לא הושלמו.

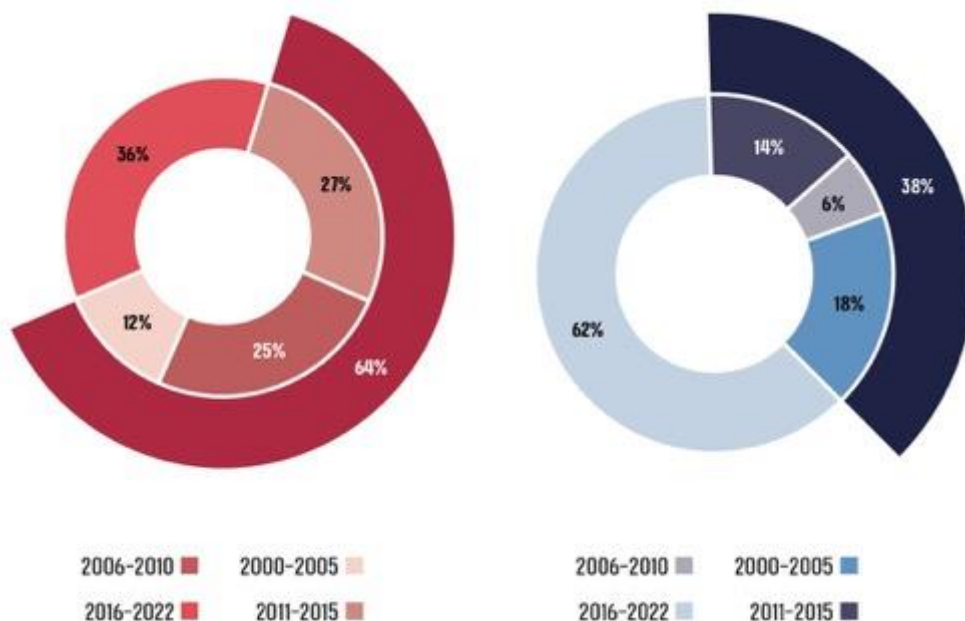
משרד מבקר המדינה בדק את התפלגות הליכי ההפקעה אשר תהליך ההפקעה שלהם החל (לפי סעיפים 5 ו-7 לפקודת הקרקעות) והם לא הושלמו בירושלים וברחובות.

לוח 23: התפלגות הליכי ההפקעה שלא הושלמו בירושלים וברחובות, לפי מקבצים של שנות תחילת התהליך, 2000 - 2022

רחובות	ירושלים	
28 (12%)	53 (18%)	הפקעות שפורסמו מ-2000 עד 2005
58 (25%)	16 (6%)	הפקעות שפורסמו מ-2006 עד 2010
64 (27%)	41 (14%)	הפקעות שפורסמו מ-2011 עד 2015
150 (64%)	110 (38%)	סך כל ההפקעות שפורסמו מ-2000 עד 2015
84 (36%)	181 (62%)	הפקעות שפורסמו מ-2016 עד 2022
234	291	סך כל ההפקעות שפורסמו ולא הוקנו לרשות



תרשים 8: התפלגות הליכי ההפקעה שלא הושלמו בירושלים (מימין) וברחובות (משמאל), לפי מקבצים של שנות תחילת התהליך, 2000 – 2022



מהלוח ומהתרשים עולה כי 18% מההפקעות שפורסמו בירושלים לא הושלמו, אף שהחלו לפני יותר מ-17 שנים; בעיריית רחובות שיעורן 12%. אשר להפקעות שהחלו לפני יותר משבע שנים, כלומר כל ההפקעות שהחלו בין 2000 ל-2015 ולא הושלמו - שיעורן בירושלים עומד על 38% וברחובות על 64%⁹².

הנתונים של עיריות ירושלים ורחובות מלמדים שיש שיעור גבוה של הליכי הפקעה שלא הושלמו עד מועד הביקורת או של הליכי הפקעה לגביהם אין תיעוד מלא של שלב מימוש ההפקעה (לפי סעיף 19). עוד נמצא כי יש שיעור ניכר של הליכי הפקעה שפורסמו לפני יותר משבע שנים - בירושלים שיעורם 38% וברחובות 64%.

הליכי הפקעה שלא הושלמו בתוך פרק זמן סביר בנסיבות העניין הפרטניות אינם רצויים, בפרט כאשר מדובר בהליכים מתמשכים שהחלו לפני יותר משבע שנים, ובנסיבות רגילות של העניין סביר היה לצפות כי יושלמו.

מומלץ לעיריות ירושלים ורחובות לבחון את כל המקרים שבהם אין תיעוד של מועד פרסום ההודעה לפי סעיף 19, ולפעול לבירור הנסיבות שבעטיין ההפקעה לא הושלמה ובמידת הצורך לבחון נחיצות השלמת ההפקעה או ביטולה בהתאם למבחנים שנקבעו בפסיקה.

92 החישוב מבוסס על קיבוץ כל הקטגוריות של מקבצי השנים שבתרשים משנת 2000 עד שנת 2016.



עיריית **ירושלים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא ביצעה סקר לנכסים המבונים ומתחילה בביצוע סקר לשאר הנכסים כדי לאתר מקרים שבהם יש צורך בהמשך טיפול. עוד מסרה העירייה כי יש הליכי הפקעה שלא הסתיימו במשך שנים ארוכות בשל מגבלות תכנוניות, משפטיות או תקציביות, וכי היא פועלת בכל המישורים כדי להבטיח את השלמתם כדי להגדיל את מצבת הנכסים לטובת הציבור.

משכי ההליכים הכרוכים בהפקעות

משך הזמן בין אישור התוכנית לתחילת הליכי ההפקעה

השתהות בלתי מוצדקת בביצוע הליכי ההפקעה עלולה לגרום נזק לבעלי הזכויות במקרקעין שנתונים במצב של חוסר ודאות לגבי הנכסים שלהם. כמו כן, שיהיו ממושך ובלתי מוצדק אף עשוי להביא לבטלות ההפקעה, בהתאם לנסיבות המקרה⁹³.

נוסף על כך, אי-נקיטת פעולות בעניין ההפקעה לאחר אישור התוכנית מעכבת את פיתוח הקרקע לצורכי הציבור בהתאם להוראות התוכניות שאישרו מוסדות התכנון. במצב שבו בדיעבד לא נעשה שימוש בקרקע שהליכי הפקעתה לא החלו או התעכבו והיא הוחזרה לבעליה המקוריים, לא יכול היה אותו בעלים לעשות בהם שימוש בכל אותה תקופה, בכפוף לאישורי מוסדות התכנון.

מאחר שבהפקעות לפי חוק התכנון והבנייה, הכוונה להפקיע, המקבילה לפרסום לפי סעיף 5, מתגלמת הלכה למעשה במסגרת הליכי התכנון של התוכנית שמייצגת קרקע לצורכי ציבור או קובעת הוראות הפקעה, בדק משרד מבקר המדינה ברשויות האמורות כמה זמן חלף ממועד אישור התוכנית שייעדה את הקרקע לצורכי ציבור או קבעה את הוראות ההפקעה למועד הפרסום של ההודעות לפי סעיפים 5 ו-7. בכל רשות נבדקו שמונה הליכים שהחלו בשנים 2018 - 2021 שנדגמו באופן אקראי⁹⁴. להלן בלוח הבא מוצג פירוט הממצאים.

93 ראו גם אהרן נמדר, **הפקעת מקרקעין** (2011), עמ' 357.

94 הבדיקה נעשתה באופן מדגמי על שמונה תהליכים משום שבמסדי הנתונים של הרשויות המקומיות לא צוין מועד אישור התוכנית שמכוחה החלו הליכי ההפקעה, ולכן היה צורך לבדוק עבור כל תוכנית ותוכנית את מועד אישורה, פעולה הדורשת זמן רב.



לוח 24: פרק הזמן ממועד אישור התוכנית שייעדה את הקרקע לצורכי ציבור או קבעה את הוראות ההפקעה למועד הפרסום של הודעות לפי סעיפים 5 ו-7

פרק הזמן הממוצע ממועד אישור התוכנית למועד הפרסום לפי סעיפים 5 ו-7 (שנים)	מספר הליכים שנדגמו	הרשות המקומית
25.4	8	באר יעקב
2.9	8	יבנה
14.8	8	ירושלים
11.8	8	מודיעין
24.6	8	רחובות

מהלוח עולה כי בירושלים ומודיעין, חלפו בממוצע יותר מעשר שנים בין מועד אישור התוכנית למועד הפרסום של ההודעה לפי סעיף 5 ו-7 וכי בבאר יעקב וברחובות חלפו בממוצע כ-25 שנים. מדובר בפרקי זמן ממושכים שבהם קרקע הייתה מיועדת להפקעה אך לא ננקטו ולו פעולות ראשוניות בעניין. לעומת זאת, בהליכי ההפקעה ביבנה חלף פרק זמן של כשלוש שנים בממוצע - פרק זמן קצר ביחס לשאר הרשויות.

מומלץ לעיריות באר יעקב, ירושלים, מודיעין ורחובות לבחון את התמשכות הזמן ממועד אישור התוכנית ועד פרסום הליכי ההפקעה.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מפקיעה קרקע רק כשיש ודאות לגבי הצורך והתקציב הנדרש למימוש מטרת ההפקעה. העירייה ציינה כי עם השנים התגבר קצב ביצוע ההפקעות במזרח העיר, אשר מבוצעות לעיתים מכוח תוכניות בנות עשר שנים ויותר. העירייה הוסיפה כי כבר עם אישור התוכנית אפשר לתבוע פיצויים על ירידת ערך הקרקע לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה, וכך לקבל את מרב הפיצוי בלי שיש צורך להמתין לביצוע ההפקעה בפועל.

עיריית מודיעין מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מפקיעה קרקע רק לאחר שקיימת ודאות לגבי הצורך בקרקע ובכישתה, וכי יש בתחומה תוכניות שנועדו להקמת שכונות חדשות בעתיד ולכן אין צורך בהפקעה של כל השטח שנועד לצורכי ציבור מייד לאחר אישור התוכניות.

עיריית רחובות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי רוב ההפקעות שנעשות בעיר הן במסגרת תוכניות להתחדשות עירונית, ולכן, מטבע הדברים, מימוש ההפקעות ורישומן נמשך זמן רב בהתאם להתקדמות ההתחדשות העירונית.



משך הזמן בין שלבי ההפקעה

משרד מבקר המדינה בדק גם את פרקי הזמן שחלפו ממועד פרסום הכוונה להפקיע לפי סעיפים 5, ו-7 לפקודת הקרקעות ועד פרסום דבר הקנייה והרישום לפי סעיף 19 לפקודה. הבדיקה נעשתה בהליכי הפקעה שהיה לגביהם תיעוד מלא של כל השלבים. אומנם אין הוראות, גם לא בפקודת הקרקעות, לגבי פרק הזמן המחייב להשלים את הקניית הקרקע ורישומה לפי סעיף 19, אולם מאחר שבפקודת הקרקעות נקבעו לוחות זמנים לכלל התהליך (ממועד הפרסום עד מימוש מטרת ההפקעה), בדק משרד מבקר המדינה כמה זמן נמשכים הליכי ההפקעה עצמם ואם יש הבדלים בעניין זה בין הרשויות המקומיות.

לוח 25: פרק הזמן הממוצע שחלף ממועד פרסום הכוונה להפקיע (לפי סעיפים 5 ו-7) ועד הקניית הקרקע לרשות לפי סעיף 19 בפקודת הקרקעות (בחודשים)

הרשות המקומית	מספר ההליכים שיש לגביהם נתונים של כל השלבים*	משך זמן ממוצע (חודשים)	משך זמן ממוצע (שנים)
באר יעקב	9	7.3	0.6
יבנה	22	18.2	1.5
ירושלים	122	30.6	2.6
מודיעין	18	26.5	2.2
רחובות	263	24.0	2

* אלו כל ההליכים שיש לגביהם נתונים על מועדי כל השלבים של הליכי ההפקעה.

מהנתונים המוצגים בלוח עולה כי יש הבדלים ניכרים בין הרשויות המקומיות, והפער בין ההליכים הקצרים ביותר לממושכים ביותר, לפי משך הזמן הממוצע, עומד על 23.3 חודשים. **בירושלים** נמדד פרק הזמן הארוך ביותר ממועד פרסום ההודעה על הכוונה להפקיע ועד מועד הפרסום ברשומות על הקנייתה. פרק זמן זה עומד על כ-31 חודשים בממוצע. עם זאת, יצוין כי **בירושלים**, נוסף על 122 ההליכים שהושלמו, ישנם 291 הליכים שלא הושלמו, ו-110 מתוכם (38%) פורסמו לפי סעיפים 5 ו-7 לפני שבע שנים ויותר. בעיריית **רחובות** הליכים שהושלמו נמשכו כשנתיים בממוצע, אך ישנם כ-234 הליכים שלא הושלמו ו-150 מתוכם (64%) פורסמו לפני שבע שנים ויותר.

כלומר לצד ההליכים שהושלמו, ישנם 110 הליכים שהחלו **בירושלים** לפני שבע שנים ועוד לא הסתיימו, וברחובות יש 150 הליכים כאלו.





משרד מבקר המדינה מפנה את תשומת ליבו של מינהל התכנון במשרד הפנים להבדלים בין הליכי הפקעה המתבצעים לפי פקודת הקרקעות ובין הליכי הפקעה המתבצעים לפי חוק התכנון והבנייה, בכל הנוגע ללוחות הזמנים שנקבעו להשלמת הליך ההפקעה ולמימוש מטרתה. בהקשר של לוחות זמנים אלה אחת היא אם מטרת ההפקעה היא שימוש ציבורי בתחום רשות מקומית או כל צורך ציבורי אחר, ואין הצדקה לאפשר התמשכות הליכים בהיעדר מתכונת זמנים ברורה וסבירה כדן. עוד מומלץ למינהל התכנון לבצע בקרה בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה על התמשכות הליכי הפקעה כדי להבטיח את נחיצותם וכדי לאתר תהליכים שנדרש לבטלם.

מינהל התכנון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא יבחן את האפשרות לבצע בקרה בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה על התמשכות הליכי ההפקעה, זאת בהתחשב בכלל מטלות הבקרה שהוא מבצע, בלוחות הזמנים לביצוע הבקורות ובסדרי העדיפויות לביצוע.

מימוש מטרת ההפקעה

לפי הקבוע בפקודת הקרקעות יש לפרסם בהודעה לפי סעיף 7 את מועד ביצוע מטרת ההפקעה. הוראה זו אינה חלה על הפקעות על פי חוק התכנון והבנייה⁹⁵, וגם בתוכניות המתאר אין חובה לקבוע מועדים למימוש מטרת ההפקעה.

עם זאת, ראוי שהרשויות ירכזו מידע על מימוש מטרת ההפקעה גם אם לא חלה חובה חוקית, כדי לאתר מיוזמתן מקרים של שיהוי ממושך ומקרים שבהם אין עוד צורך ציבורי בקרקע, לא רק כדי שהצורך הציבורי שלמענו נעשתה ההפקעה יצא אל הפועל, אלא גם כדי לנהוג בהוגנות בנוגע לזכויות הקניין של הפרט ולהבטיח את אמון הציבור בנחיצותה של ההפקעה. יצוין כי במקרים של הפקעות שמטרתן לא מומשה הרשות עלולה להיות חשופה לתביעות משפטיות, שאף עשויות להוביל לביטול ההפקעה ולהשבת המקרקעין לבעליהם⁹⁶. מצב דברים זה של הפקעות שמטרתן לא מושגת משקף גם שימוש לא יעיל בקרקע, שלעיתים עומדת שנים ללא שימוש, בשעה שאולי אפשר לנצל אותה לצרכים של החברה והמשק, שאינם צורכי ציבור שלשמן היא הופקעה.

נמצא כי לאף אחת משמונה הרשויות שנבדקו מלבד **רחובות** אין נתונים מרוכזים על מועד מימוש מטרת ההפקעה - הצורך הציבורי אשר בעטיו בוצעה ההפקעה - ולמעשה אין מעקב אם לאחר שהושלמו ההפקעות מומשו מטרותיהן.

עיריית **רחובות** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי פרסום הודעה לפי סעיף 19 נעשה רק לאחר מימוש מטרת ההפקעה, והדבר מאפשר מעקב אחר כל ההפקעות שמומשו.

95 סעיף 190(א)(6) לחוק התכנון והבנייה קובע במפורש כי סעיף 7 בפקודת הקרקעות אינו חל על הליכי הפקעה מתוקף חוק התכנון והבנייה.

96 ע"מ 1369/06 **הלבץ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה חדרה**, פ"ד סב(4) 634.



מומלץ לעיריות באר יעקב, בת ים, טירת כרמל, יבנה, ירושלים, כפר קאסם ומודיעין לרכז נתונים ולעקוב אחר מימוש המטרות שבעטיין בוצעו ההפקעות ומועדיהן. נוסף על כך, על הרשויות לפעול מיוזמתן לאיתור של מקרקעין שטרם מומשה מטרת הפקעתם ולהתריע לפני מקבלי ההחלטות בחלוף הזמן על אי-מימוש מטרת ההפקעה, ואף לפעול להשבת המקרקעין לבעלים המקוריים במקרים המאפשרים ומצדיקים זאת, כדי שזכויות הקניין של הפרט לא ייפגעו ללא הצדקה וכדי שהשימוש בקרקע יהיה מיטבי, בהתאם לצרכים.

עיריית כפר קאסם מסרה בתשובתה כי עם השלמת סקר הנכסים היא תבדוק את מטרות ההפקעה בכל נכס ותוודא את מימושו. עוד הוסיפה כי במקום שלא הושלם הליך הרישום תפעל העירייה להשלימו.

פרסום מידע לציבור באתרי המרשתת

אתרי המרשתת של הרשויות המקומיות מאפשרים לתת שירותים יעילים, מהירים וזמינים לציבור, ודרכם אפשר לשתף את הציבור במידע, ובכך ליישם את עקרון השקיפות והאחריותיות. אתרים אלו יכולים לאפשר לציבור להשתתף בתהליכים שמבצעת הרשות, כמו הגשת בקשה לקבלת הקצאה של מקרקעין או הבעת התנגדות להקצאה כזו. מכאן שמידע שמפרסמות הרשויות המקומיות באמצעות אתר המרשתת צריך להיות מקיף, מלא, ומהימן⁹⁷.

סעיף 248 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) קובע כי עירייה תקים ותפעיל אתר מרשתת נגיש לציבור ללא תשלום שבו תפרסם מידע שהיא מחויבת לפרסם על פי דין ברשומות או בעיתון. בהקשר זה יצוין כי על פי נוהל הקצאת מקרקעין, בהליכי הקצאת מקרקעין הרשות המקומית נדרשת לפרסם את רשימת התבחינים או את האפשרות להקצאת קרקע בעיתונות המקומית⁹⁸. כפועל יוצא היא חייבת לפרסם מידע זה גם באתר המרשתת העירוני.

משרד מבקר המדינה בדק את המידע על נכסי מקרקעין שמפרסמות הרשויות שנבדקו באתרי המרשתת שלהן. הבדיקה נעשתה בנובמבר 2022, באמצעות גלישה באתרי המרשתת של העיריות, בניסיון לאתר בדף הראשי של האתר מידע או קישור למידע שיכול להיות רלוונטי לנכסי מקרקעין של הרשות. נוסף על כך, נעשו ניסיונות לאתר באמצעות מנוע החיפוש באתר המרשתת פריטי מידע מסוימים שהוגדרו מראש, על פי מילות חיפוש כדוגמת "ספר נכסים", "ספר הקצאות", "הקצאות מקרקעין", כדי לדמות את האופן שבו תושב אקראי עשוי לחפש מידע על נכסי המקרקעין באתר המרשתת העירוני. בבדיקה בחנו אם המידע קיים, אם קל לאתר, ואת מתכונת מסירת המידע. כמו כן בדקנו אפשרות לקבל שירות מקוון.

97 בעניין זה ראו גם דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2015), "ניהול ותפעול אתרי אינטרנט בשלטון המקומי", עמ' 229.

98 בנוהל הקצאת מקרקעין נקבעה גם חובה לפרסם הליכים בתרחישי משנה, כגון בקשה להגדלת שטח ההקצאה המקורית.



תרשים 9: פריטי מידע שנדרש או רצוי לפרסם



* בנוהל להקצאת מקרקעין נקבעו עוד הליכים בתרחיש משניים שנדרש לפרסמם, כגון בקשה לציון שטח ההקצאה.

נמצא כי עיריות **טירת כרמל, יבנה וכפר קאסם** אינן מפרסמות מידע על נכסי העירייה באתר המרשתת העירוני. עיריית **בת ים** מפרסמת מידע מועט - באתר יש רק מידע על דרכי התקשרות כלליות ושלושה פרוטוקולים של ועדת ההקצאות מהשנים 2021-2022.

על עיריות **בת ים, טירת כרמל, יבנה וכפר קאסם** לפרסם לציבור מידע באתר המרשתת העירוני על נכסי העירייה ועשייה במקרקעין ולכלול בו, למשל, מידע על הנכסים, על תהליכי הקצאות, הפקעות, דרכי התקשרות עם הגורמים העירוניים הרלוונטיים וטפסים מקוונים להגשת בקשות.

עיריית **טירת כרמל** מסרה בתשובתה כי מייד לאחר קבלת תוצאות סקר הנכסים היא תפרסם באתר המרשתת שלה את כל המידע המחויב לטובת הציבור.

עיריית **כפר קאסם** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בד בבד עם השלמת סקר הנכסים שלה, היא תפרסם נתונים רלוונטיים בנושא זה באתר המרשתת העירוני.

עיריות **באר יעקב, ירושלים, מודיעין ורחובות** מפרסמות מידע לציבור על נכסי העירייה באתר המרשתת העירוני, ואולם המידע חלקי ובעיריות **באר יעקב ורחובות** קשה לאתר.



לוח 26: נתונים כלליים על המידע בנוגע לנכסי מקרקעין באתרי המרשתת העירוניים

היקף המידע	באר יעקב	ירושלים	מודיעין	רחובות
היקף המידע	מידע רק על הקצאות מקרקעין	מידע במגוון תחומים	מידע רק על הקצאות מקרקעין	מידע רק על הקצאות מקרקעין
אפשרות איתור המידע בנושא נכסי מקרקעין	קשה	קלה	קלה	קשה
פרסום פרוגרמה לצורכי ציבור	לא	לא***	לא	לא
האם מפורטת רשימת גורמים מטפלים	כן	כן	כן*	כן
האם מוצגות דרכי התקשרות	כן	כן	כן**	כן

* אין תיאור תפקיד לגורם המטפל, אלא רק שמו.

** אפשר ליצור קשר עם הרשות בנושא זה באמצעות טופס מקוון.

*** הפרוגרמות לשכונות ומתחמים בעיר אינן מוצגות לציבור אולם הליך הכנתן מתבצע בשיתוף המתכננים השכונתיים ועותק מהפרוגרמות עובר אליהם.

מידע בנוגע לנכסי מקרקעין באתר המרשתת העירוני: בעיריות **באר יעקב, מודיעין ורחובות** המידע המפורסם לציבור הוא חלקי, שכן הוא נוגע להליכי הקצאות מקרקעין בלבד. בעיריית **ירושלים**, נוסף על המידע שמפרסמת העירייה בנושא הקצאות, אפשר למצוא מידע כללי על הליכי הפקעה, פיקוח על נכסים ועוד.

מוצע לעיריות **באר יעקב, מודיעין ורחובות** לפרסם מידע שיכלול את כלל הפעילות שהן מבצעות במקרקעין ולא רק בנושא הקצאות, ובפרט בתחומים כגון הפקעות, השכרות, שכירויות וכיוצ"ב.

איתור המידע בנושא נכסי מקרקעין באתר המרשתת העירוני: נמצא כי באתרי המרשתת של עיריות **ירושלים ומודיעין** קל לאתר את המידע: בעיריית **ירושלים**, תחת לשונית "העירייה" בעמוד הראשי, יוכל המשתמש למצוא את לשונית "נכסי העירייה"; ובעיריית **מודיעין** יוכל המשתמש למצוא, תחת לשונית "העירייה" בעמוד הראשי, את דף המרשתת העוסק ב"הקצאות קרקע ומבנים".

לעומת זאת, ישנו קושי לאתר מידע בנושא באתרי המרשתת של עיריות **באר יעקב ורחובות**.

באתר המרשתת של עיריית **באר יעקב**, למשל, תחת לשונית "מכרזים ודרושים" מופיע בין היתר דף שכותרתו "נכסי העירייה - הקצאות מקרקעין". המשתמש הסביר יתקשה להניח מראש כי הנושאים הקשורים בנכסי העירייה, שאינם הקצאות דווקא, יופיעו תחת קטגוריה זו. כדי להגיע לדף זה על המשתמש לבצע חיפוש אקטיבי שרק מילות מפתח ספציפיות מובילות אליו. שימוש במילות המפתח "נכסים" או "נכסי העירייה", למשל, אינו מוביל לתוצאות הרצויות. רק חיפוש



באמצעות מילת המפתח "הקצאות" יוביל אותו לדף הרצוי, אף שאין הכוונה להקצאות בהכרח והבטיח "נכסי העירייה" מופיע בכותרת הדף. בעיריית **רחובות** מופיע דף "נכסים ומקרקעין" תחת הלשונית "תושבים", הכוללת 31 תת-קטגוריות, ועל הגולש באתר לגלול למטה כדי למצוא לבסוף את תת-הקטגוריה "נכסים ומקרקעין". עם זאת, חיפוש ישיר ואקטיבי במנוע החיפוש באתר באמצעות מילת המפתח "נכסים", "מקרקעין" ו"הקצאות" יוביל את המשתמש לדף הרצוי.

מומלץ לעיריות **באר יעקב ורחובות** לשפר את הנגישות לנתוני נכסי המקרקעין המוצגים באתר המרשתת העירוני באופן שכל משתמש יוכל להגיע בקלות אל המידע העוסק בנכסי המקרקעין ישירות מדף הבית. עוד מומלץ שהעיריות יבחנו את מילות החיפוש הרלוונטיות ויפעלו להטמעתן כדי להקל על החיפוש.

פרסום פרוגרמה לצורכי ציבור: נמצא כי הרשויות שנבדקו לא מפרסמות את הפרוגרמות לצורכי ציבור באתרי המרשתת שלהן.

מומלץ לרשויות המקומיות שנבדקו לפרסם את הפרוגרמה לצורכי ציבור באתר המרשתת.

רשימת גורמים מטפלים ודרכי התקשרות: מהנתונים המוצגים בלוח 26 עולה כי באתר המרשתת העירוני של ארבע הרשויות שנבדקו מופיעה רשימת הגורמים המטפלים ודרכי ההתקשרות עימם בכל הנוגע לשימוש בנכסי המקרקעין.

פרסום פנקס הזכויות

כאמור, פנקס הזכויות שהרשויות מחויבות לנהל אמור לכלול מידע רב על הנכסים: מיקומם, גודלם, השימוש שנעשה בהם ומצבם⁹⁹. אומנם אין חובה חוקית לפרסם את פנקס הזכויות של הרשות באתר המרשתת, אולם פרסומו באתר יאפשר לציבור הרחב לקבל מידע על נכסי הרשות ופעילותה בהם ויכול לסייע בבקרה הציבורית על ניהול הנכסים, בפרט משום שאין מידע על שווי הנכסים והמיפוי שלהם בדוחות הכספיים של הרשות.

נמצא כי עיריות **באר יעקב, בת ים, טירת כרמל, יבנה, כפר קאסם, מודיעין ורחובות** לא מפרסמות לציבור את פנקס הזכויות שלהן באתר המרשתת. עיריית **ירושלים** מפרסמת באתר המרשתת שלה את המידע מפנקס הזכויות על הנכסים, למשל על השימוש בהם וכתובתם, ואפשר לבצע במאגר המידע חיפוש בסיסי לפי חלק מהמאפיינים של הנכס. כמו כן, על כל נכס ונכס אפשר לקבל מידע מפורט גם על התוכניות שחלות עליו, פרטי המקרקעין ומקור הזכות הקניינית.

מומלץ לעיריות **באר יעקב, בת ים, טירת כרמל, יבנה, כפר קאסם, מודיעין ורחובות** לפרסם את פנקס הזכויות באתרי המרשתת שלהן. הפרסום במרשתת מקבל משנה תוקף משום שהמידע על נכסים ושוויים לא מפורסם לציבור בדרכים אחרות - הוא אינו מופיע לא בדוחות הכספיים ולא בפרסומים אחרים, ולכן אין לציבור מידע על הנכסים הציבוריים שבדי הרשות המקומית.

99 נתונים הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), התשכ"ז-1967.



עיריית רחובות ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי ההמלצה מקובלת עליה, אף שאין חובה חוקית לפרסם את פנקס הזכויות.

שקיפות המידע בנושא הקצאות מקרקעין

רשות מקומית רשאית להקצות קרקע או מבנה בפטור ממכרז וללא תמורה, או בתמורה סמלית, למוסדות ציבוריים שלא למטרות רווח הפועלים בתחום שיפוטה לטובת הציבור ביישוב, בנושאים כגון חינוך, תרבות, מדע, דת, צדקה, סעד, בריאות וספורט. בפקודת העיריות ובנוהל הקצאת מקרקעין נקבעו הוראות לביצוע הליכי הקצאות מקרקעין.

עיקר הבקשות שהגישו הרשויות המקומיות למשרד הפנים לאישור פעולות במקרקעין התמצו בהשכרות ובהקצאות של נכסי מקרקעין, ובשנים 2018 - 2021 הסתכמו ב-579 בקשות, שהן כ-88% מסך הבקשות לאישור פעולות שהוגשו למשרד הפנים.

ככל יתר פעולות הרשות, גם הליכים של הקצאת מקרקעין חייבים להיעשות מתוך שמירה על עקרון השוויון וכללי מינהל תקין שנקבעו בנוהל הקצאת מקרקעין שפרסם משרד הפנים¹⁰⁰. הנוהל קבע כי נושא השקיפות הוא אחד הנושאים החשובים בתהליך ההקצאה לשם הבטחת תקינותו של ההליך ולשם שמירת שוויון הזדמנויות בין צורכי הציבור השונים ובין הגופים המבקשים לקבל קרקע.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הטיפול בנושא הקצאת מקרקעין ללא תמורה של מבנים לטובת הציבור יעבור לידי הרשויות המקומיות במסגרת עבודת המטה שמבצע משרד הפנים בעניין ביזור סמכויות.

שימוש באתרי המרשתת של הרשויות המקומיות למסירת מידע בנושא הקצאות מקרקעין עשוי לסייע להגשים את עקרון השקיפות ואת שוויון ההזדמנויות לקבלת מקרקעין, ולאפשר התמודדות הוגנת על המשאבים שבידי הרשות המקומית המיועדים להקצאה, זאת בפרט לנוכח המלצת משרד הפנים לבזר סמכויות לרשויות המקומיות בנושא זה.

פרסום ספר הקצאות באתר המרשתת העירוני

נוהל הקצאת מקרקעין קובע כי הרשות המקומית תקיים רישום מרוכז של כל הקצאות הקרקע שאושרו בתחומה (להלן - ספר ההקצאות). הנוהל מוסיף וקובע כי ספר ההקצאות יהיה פתוח לעיון הציבור, אך אין חובה לפרסמו באתר המרשתת. בלוח 27 להלן מוצגים נתונים על נגישות המידע בנוגע לספר ההקצאות בארבע מהרשויות שנבדקו שמפרסמות לציבור מידע על הנכסים באתר המרשתת שלהן.

100 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2001. ראו גם בג"ץ 3638/99 אמנון בלומנטל נ' עיריית רחובות (פורסם במאגר ממוחשב).



לוח 27: פרסום ספר ההקצאות באתר המרשתת העירוני ומתכונתו

רחובות	מודיעין	ירושלים	באר יעקב	
כן	כן	כן	כן	האם ספר ההקצאות מפורסם
לא	כן	לא	לא	האם מופיע באתר מועד עדכון ספר ההקצאות
לא	לא	כן	לא	האם הספר אינטראקטיבי - האם אפשר לבצע בו חיפוש לפי מאפיינים כמו כתובת הנכס, שם הנכס, השימוש שנעשה בנכס
לא	לא	לא	לא	האם ישנו קישור לתיק הנכס*
כן	כן	כן	כן	האם אפשר לדעת את מיקום הנכסים שהוקצו
כן	לא	לא	לא	האם אפשר לדעת מהו מועד סיום הסכם ההקצאה

* בתיק נכס הכוונה לכל הנתונים מפנקס הזכויות ומידע על תהליך ההקצאה. קישור לתיק הנכס חשוב כדי להבין את תהליך קבלת ההחלטות בעניין ההקצאה.

פרסום ספר ההקצאות: נמצא כי בארבע הרשויות האמורות ספר ההקצאות מפורסם באתר המרשתת העירוני. עם זאת, בעיריית **באר יעקב** הספר אינו מופיע כנושא נפרד, אלא כנספח אחרון במסמך בפורמט PDF שכתרתו "הזמנה להגיש בקשות להקצאת מקרקעין בהתאם לנוהל הקצאת מקרקעין בפטור ממכרז ללא תמורה או בתמורה סמלית"; כלומר הספר לא מוצג באופן ישיר, אלא כצירוף למסמך.

מומלץ לעיריית **באר יעקב** להציג ולפרסם את ספר ההקצאות בדף מרשתת נפרד ולא כנספח למסמך, כך שיהיה קל לאתר.

פרסום באתר המרשתת העירוני של מועד עדכון ספר ההקצאות: נמצא כי מועד עדכון ספר ההקצאות מופיע באתר המרשתת של עיריית **מודיעין**, ואילו באתרים של שאר הרשויות שנבדקו לא צוין מועד עדכנו של ספר ההקצאות.

רישום מועד העדכון של ספר ההקצאות יאפשר למשתמש להעריך את מידת הרלוונטיות של ספר ההקצאות לעניינו. מוצע לעיריות **באר יעקב**, **ירושלים** ו**רחובות** להוסיף לספר ההקצאות את מועד העדכון ולהקפיד על עדכנו.

אפשרות לחיפוש אינטראקטיבי בספר ההקצאות וקישור לתיק הנכס: יישום של חיפוש אינטראקטיבי בספר ההקצאות עשוי לסייע למשתמשים לקבל מידע חיוני לפי מאפיינים וחיתוכים שונים, ובכך להקל עליהם להשיג את המידע שרלוונטי לעניינם.



בעיריות **באר יעקב, מודיעין ורחובות** ספר ההקצאות אינו אינטראקטיבי: בעיריית **באר יעקב** הוא מופיע כנספח למסמך הסבר על הקצאות בפורמט PDF, ובעיריית **מודיעין** הוא מופיע כרשימה באתר המרשתת. אי אפשר, למשל, לבצע חיפוש לפי שם הנכס או מיקומו. באתר המרשתת של עיריית **ירושלים** יש אפשרות לבצע חיפוש בספר. עוד נמצא כי בארבע הרשויות אין קישור לתיק הנכס או המקרקעין המדוברים.

מוצע לעיריות **באר יעקב, מודיעין ורחובות** לפרסם את ספר ההקצאות באתר המרשתת באופן שהמשתמש יוכל לעיין בו באופן אינטראקטיבי.

כמו כן, מוצע לארבע הרשויות לפרסם קישור לתיק הנכס בכל הקצאה כדי שהמשתמש יוכל לקבל מידע עדכני על מצבם התכנוני והקנייני של המקרקעין המדוברים.

פרסום המיקום הפיזי של הנכסים שהוקצו: ארבע הרשויות מציינות בספר ההקצאות את מיקומם של הנכסים שהן הקצו על פי ציון כתובת וגוש וחלקה, אך הן לא מספקות מידע גיאוגרפי באמצעות מערכות GIS על מיקומו הפיזי של הנכס שהוקצה.

קישור של נתוני הנכסים בספר ההקצאות למערכת ה-GIS העירונית ופרסומם לציבור עשויים להקל על הציבור באיתור מיקומם של הנכסים שהוקצו ולקבל עליהם מידע מרחבי. מוצע לארבע הרשויות להטמיע את המידע שבספר ההקצאות גם במערכת ה-GIS העירונית הפתוחה לציבור.

עיריית **מודיעין** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי המערכת שלה נמצאת בשלבי שדרוג, וכי בסיומו היא תוכל לבצע את הפעולות המומלצות.

פרסום מועד סיום ההסכם שנחתם עם הגורם שעבורו ניתנה ההקצאה: פרסום מועד הסיום להסכם שנחתם עם הגורם שעבורו ניתנה ההקצאה יאפשר לבעלי עניין לדעת אם ההקצאה עשויה להיות רלוונטית עבורם בעתיד הנראה לעין.

נמצא כי עיריות **באר יעקב, ירושלים ומודיעין** אינן מפרסמות את מועד סיום ההסכם שנחתם עם הגורם שעבורו ניתנה הקצאת המקרקעין. עיריית **רחובות** מפרסמת מידע זה לציבור.

עיריית **מודיעין** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תפעל לפרסום מועד סיום ההסכם שנחתם עם הגורם שעבורו ניתנה הקצאת המקרקעין.

מוצע לעיריות **באר יעקב וירושלים** לפרסם לציבור את מועד סיום ההסכם שנחתם עם הגורם שעבורו ניתנה ההקצאה.



פרסום מידע על תהליך הגשת בקשה להקצאה והטיפול בה

מידע כללי על אופן הגשת בקשה להקצאה

בכל הנוגע להקצאות מקרקעין ישנה חשיבות שהמשתמש באתר המרשתת העירוני יוכל לקבל הסבר והנחיות ברורות לגבי הליך ההקצאה. בלוח 28 להלן מוצגים נתונים על פרסום המידע על הליך הבקשה להקצאת קרקע.

לוח 28: **פרסום המידע על הליך הבקשה להקצאת מקרקעין באתר המרשתת**

רחובות	מודיעין	ירושלים	באר יעקב	
לא	כן	כן	כן	האם פורסם נוהל בנושא הקצאות
כן	כן	כן	כן	האם מוצגים הסבר והנחיות להגשת בקשה להקצאה
כן	כן	כן	כן*	האם פורסמה רשימת תבחינים

* התבחינים פורסמו בנספח של דף ההסבר ולא באופן בולט.

פרסום נוהלי העבודה בנושא הקצאות מקרקעין באתר המרשתת העירוני: הקצאת מקרקעין היא תהליך רב-שלבי המערב גורמים שונים. לפיכך מומלץ לפרסם את הנוהל העירוני או את נוהל הקצאת מקרקעין של משרד הפנים. באמצעות הנהלים יכול הציבור להכיר את שיטות העבודה להבטחת נורמות פעולה נאותות, תיאום ויעילות בתחומי האחריות של העירייה.

עיריית **רחובות** לא פרסמה נוהל הקצאות באתר המרשתת שלה. עיריית **באר יעקב** פרסמה את נוהל הקצאת מקרקעין והוסיפה עדכונים והנחיות משלה. עיריית **מודיעין** פרסמה את נוהל הקצאת מקרקעין שאמצה כנוהל עירוני. עיריית **ירושלים** פרסמה נוהל עירוני בנושא וגם את נוהל הקצאת מקרקעין.

בנוגע לפרסום הסברים והנחיות להגשת בקשה להקצאה, מהנתונים המוצגים בלוח עולה כי ארבע הרשויות פרסמו באתר הסברים והנחיות להגשת בקשה להקצאת מקרקעין.

מומלץ לעיריית **רחובות** לפרסם נוהל בנושא הקצאות.

פרסום רשימת תבחינים: נוהל הקצאת מקרקעין קובע כי מאחר שקרקע היא משאב מוגבל ומכיוון שצורכי הציבור גדלים עם הזמן וראוי לשמור עתודות קרקע, יש לנהוג משנה זהירות והקפדה יתרה בהקצאת קרקע ציבורית. בהתאם לכך, הקצאת קרקע תיעשה לפי סדרי עדיפויות שתקבע מועצת הרשות ועל פיהן תגבש העירייה תבחינים להקצאת קרקעות בתחומה שיהיו שוויוניים וענייניים מתוך התחשבות בכל חלקי האוכלוסייה.

מהלוח לעיל עולה כי עיריות **באר יעקב**, **ירושלים**, **מודיעין** ו**רחובות** פרסמו רשימת תבחינים. עלה כי עיריית **באר יעקב** פרסמה את רשימת התבחינים כנספח לקובץ של דף הסבר להזמנה להגיש בקשות להקצאת מקרקעין.



פרסום הודעות בדבר האפשרות לבקש הקצאת מקרקעין

נוהל הקצאת מקרקעין קובע כי הקצאת קרקע תיעשה ביזמת הרשות או בעקבות פניית גוף המעוניין שהקרקע תוקצה לו. הרשות נדרשת לפרסם בעיתונות הודעות בדבר האפשרות לבקש את הקצאת הקרקע, ולכן יש חובה חוקית לפרסם את הדבר גם באתרי המרשתת. לפי החוזר יש לתת לציבור פרק זמן של 60 ימים ממועד הפרסום של ההודעות שבמהלכו יוכל להגיש בקשות להקצאת קרקע. הנוהל נועד להבטיח שהציבור ידע על תהליך ההקצאה כבר בתחילתו. בלוח הבא מוצגים נתונים על פרסום הזמנות להגיש בקשות להקצאת מקרקעין.

לוח 29: אופן פרסום ההודעות על האפשרות להגיש בקשה להקצאת מקרקעין וממשקים מקוונים בארבע רשויות שמפרסמות מידע באתר המרשתת העירוני

רחובות	מודיעין	ירושלים	באר יעקב	
כן	כן	כן	כן	האם העירייה מפרסמת הודעה על האפשרות להגיש בקשה להקצאת מקרקעין באתר המרשתת שלה
כן	כן	כן	כן	האם העירייה מפרסמת פרטים על הנכס המוצע להקצאה וייעודו
כן	לא	כן	לא*	האם אפשר להגיש את הבקשה להקצאה באופן מקוון
חלקי***	לא	חלקי**	לא	האם העירייה מאפשרת להגיש התנגדויות באופן מקוון

* העירייה מפנה את המשתמשים לכתובת דואל ולהעלאת הטפסים יש הפניה לקישור שאינו נפתח.

** אפשר להגיש התנגדות באמצעות דואל.

*** הטופס המקוון נמצא בקטגוריית "תכנון ובנייה" ולא "נכסים ומקרקעין" ולכן יש קושי לאתר.

פרסום הודעה על האפשרות להגיש בקשות להקצאת מקרקעין באתר המרשתת העירוני: מהנתונים המוצגים בלוח עולה כי עיריות **באר יעקב, מודיעין ורחובות** מפרסמות הודעות על האפשרות להגיש בקשות להקצאת מקרקעין באתר המרשתת העירוני. באתר של עיריית **ירושלים** לא היו במועד הביקורת הודעות, אך נמצא כי העירייה נוהגת לפרסם הודעות כל עוד הן רלוונטיות.

הגשת בקשה להקצאה או הגשת התנגדות באמצעות טופס מקוון: שירות מקוון להגשת בקשה להקצאה דרך אתר המרשתת העירוני עשוי לשפר את השירות לציבור, לצמצם את הבירוקרטיה ולייעל את הליכי העבודה ברשויות המקומיות. מכיוון שחלון הזמן להגשת התנגדויות לבקשות להקצאה הוא קצוב בזמן, חשוב להקל על אופן הגשת ההתנגדות.

מהלוח לעיל עולה כי בעיריות **ירושלים ורחובות** אפשר להגיש בקשות להקצאה באמצעות טופס מקוון. בעיריות **באר יעקב ומודיעין** אין אפשרות כזאת.



בנוגע להגשת התנגדות באופן מקוון, נמצא כי אפשרות זו קיימת בעיריית **רחובות**, אך יש קושי לאתר את הממשק המקוון משום שהוא מופיע תחת הכותרת "תכנון ובנייה" ולא תחת "נכסים ומקרקעין". באתר של עיריית **ירושלים** אפשר להגיש התנגדות באמצעות הדואר האלקטרוני.

מומלץ לעיריות **באר יעקב** ו**מודיעין** לאפשר למגיש הבקשה להקצאה או למגיש התנגדות לעשות זאת גם באמצעות טופס מקוון. לעיריית **רחובות** מומלץ לשפר את אפשרות האיתור של הממשק המקוון להגשת התנגדויות להקצאה. לעיריית **ירושלים** מומלץ לאפשר הגשת התנגדות באמצעות טופס מקוון.

עיריית **באר יעקב** השיבה כי במסגרת תוכנית העבודה ל-2023 היא מתכננת להטמיע שירות מקוון להגשת בקשה או הגשת התנגדות להקצאה באתר המרשתת העירוני.

עיריית **ירושלים** מסרה בתשובתה כי האפשרות להגשת התנגדות באמצעות טופס מקוון כלולה בתוכנית העבודה למחשוב לשנת 2023.

מתכונת ההודעות על האפשרות להגיש בקשות להקצאת מקרקעין

ההודעות על האפשרות להגיש בקשות להקצאת מקרקעין נועדו לתת הזדמנות לכל גורם המעוניין בכך להגיש בקשה לקבלת מקרקעין, בכפוף לתבחינים ולסייגים שקבעה הרשות המקומית. לכן יש חשיבות שהמידע יוצג באופן ברור, דבר שעשוי להגביר את שוויון ההזדמנויות בתחרות על הנכסים.

במקבץ התמונות להלן אפשר לבחון את ההודעות להגיש בקשות להקצאת מקרקעין שפרסמו עיריות **באר יעקב**, **מודיעין** ו**רחובות**.

מקבץ תמונות 9: מתכונת ההודעות על האפשרות להגיש בקשות להקצאת מקרקעין בעיריית באר יעקב, מודיעין ורחובות

[illegible][illegible]

למעלה מימין: הודעה שפרסמה עיריית רחובות; למעלה משמאל: הודעה שפרסמה עיריית באר יעקב; למטה: הודעה שפרסמה עיריית מודיעין.



מעיון בהודעות שפרסמו עיריות **באר יעקב, מודיעין ורחובות** עולה כי נוסח הפרסום שלהן אינו אחיד, הן עמוסות במלל, והמידע בהן כולל פרטים טכניים ושימוש במושגים מקצועיים שאינם נהירים בהכרח לציבור הרחב. כמו כן, עלול להתעורר קושי להבין מה מיקום הנכס כי אין מידע חזותי כמו מפות או תצלומים. נוסף על כך, בהודעות שפרסמו עיריות **באר יעקב ומודיעין** אין מידע ברור על משך זמן ההקצאה. מתכונת הפרסום הזאת מעוררת ספק בנוגע למידת יעילותן של ההודעות.

בהקשר זה יצוין כי בשנת 2022 יזם מינהל התכנון שינוי מהותי של מתכונת ההודעות על הפקדת תוכנית בנייה, ואף יזם עדכון של התקנות שעסקו בנושא¹⁰¹, שכן גם הודעות אלה התאפיינו במלל צפוף ובריבוי פרטים טכניים. כדי להגביר את השקיפות של מערכת התכנון לציבור הוחלט על שינוי מהותי במתכונת ההודעות כך שהיו ברורות, קריאות ונגישות לציבור הרחב. המתכונת החדשה שהוצעה כוללת בין היתר מפה להתמצאות מרחבית וקוד לסריקה המפנה להודעה מקוונת.

מומלץ למשרד הפנים לפרסם לרשויות המקומיות הנחיות לגבי מתכונת ההודעה בנושא הקצאת מקרקעין כדי ליצור אחידות במודעות שמפרסמות הרשויות השונות וכדי שהמודעות ינוסחו בבהירות ויכללו מידע חזותי וקוד סריקה, בדומה למתכונת שגיבש מינהל התכנון לגבי מודעות על הפקדת תוכנית.

עיריית **ירושלים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תשקול לשלב קוד סריקה המפנה להודעה המקוונת.

פרסום פרוטוקולי ישיבות ועדת ההקצאות באתר המרשתת העירוני

לנוכח החשיבות הציבורית של תהליכי קבלת ההחלטות על הקצאות מקרקעין, מצופה שהרשויות המקומיות יפרסמו לציבור את הפרוטוקולים באתר המרשתת שלהן, בדומה לחובה שנקבעה בפקודת העיריות בנוגע לישיבות מועצת העירייה¹⁰².

נמצא כי הרשויות שנבדקו אינן מפרסמות את פרוטוקולי ועדת ההקצאות. בעיריית **ירושלים** אומנם יש קישור למידע על ישיבות הוועדה, אולם במועד הבדיקה הוא לא פעל. פרסום פרוטוקולי ועדת ההקצאות נועד כדי שהציבור יוכל ללמוד על השיקולים שעומדים בבסיס תהליך קבלת ההחלטות על ההקצאה. מוצע לארבע הרשויות לפרסם את פרוטוקולי ועדת ההקצאות כדי להגביר את השקיפות לציבור.

101 תקנות התכנון והבנייה (פרסום הודעה על הפקדת תוכנית על גבי שלט לפי סעיף 89א לחוק(תיקון), התשפ"ב-2022.

102 סעיף 56 לפקודת העיריות.



סיכום

נכסי המקרקעין הם מהחשובים והיקרים שבנכסי הרשות המקומית, ולכן חשוב לנהלם על פי עקרונות היעילות, החיסכון והמינהל התקין. הגידול באוכלוסייה צפוי להרחיב את היקף הנכסים שהרשויות ינהלו, וכדי להיערך לכך חשוב לבסס תפיסת ניהול מעודכנת שתתייחס לאיכות המידע המשמש לניהול, למנגנון הניהול הנדרש, לשילוב שיקולים כלכליים בניהול הנכסים ולשיפור השירות לציבור המשתמשים בנכסים.

בביקורת נמצא כי אסדרת הנושא חסרה, ועיקרה נוגע לאישור פעולות כגון הקצאת מקרקעין או מכירתם. במשרד הפנים אין מדריך לניהול נכסים או קווים מנחים ועקרונות לאופן הניהול הרצוי של נכסי המקרקעין ברשויות המקומיות ולשילוב שיקולים כלכליים בניהול הנכסים, כדי שהניהול יהיה מיטבי. כמו כן, אין בנמצא הנחיות או עקרונות מנחים לניטור מצב הבטיחות של נכסי הרשויות המקומיות שאינם מוסדות חינוך, אף שהם משמשים קהל רחב, הכולל ילדים, בני נוער ואזרחים ותיקים.

ברשויות המקומיות שנבדקו נמצאו ליקויים המעידים שניהול הנכסים אינו מיטבי, ולעיתים אף אין כלל תשתית בסיסית לניהול. למשל, עיריות **באר יעקב**, **טירת כרמל**, **יבנה** ו**כפר קאסם** לא מינו רשם נכסים, ולעיריות **טירת כרמל** ו**כפר קאסם** אין פנקס זכויות כנדרש בדיון, עם זאת הן פועלות להכנתו.

ברשויות שיש להן פנקסי זכויות נמצאו ליקויים בעדכניות המידע על הנכסים ובשלמותו - דבר שעלול לפגוע בניהול המיטבי של הנכסים. לעיריית **ירושלים** יש סקר לעדכון הפנקס רק על הנכסים המבונים, והיא החלה בביצוע סקר על שאר הנכסים; בעיריית **מודיעין** נערך סקר לפני כתשע שנים; בעיריית **יבנה** לפני כ-13 שנים; ובעיריית **רחובות** לפני כ-14 שנים. עיריית **בת ים** החלה בביצוע סקר נכסים כדי לעדכן את הפנקס.

כמו כן, בארבע העיריות שנבדקו לעומק - **בת ים**, **ירושלים**, **מודיעין** ו**רחובות** - עלו פערים בין רישום הנכסים במרשם המקרקעין ובין הרישומים בפנקסי הזכויות. בעיריית **ירושלים** נמצאו 2,560 מקרים של מקרקעין (גוש וחלקה) הרישומים במרשם המקרקעין על שם העירייה אך אינם מופיעים בפנקסי הזכויות של העירייה. בעיריית **מודיעין** נמצאו 1,409 מקרים כאלו.

עוד נמצא כי לעיריות **באר יעקב**, **טירת כרמל**, **יבנה**, **ירושלים**, **כפר קאסם**, **מודיעין** ו**רחובות** לא היו תוכניות עבודה לתחום ניהול הנכסים. לעיריית **בת ים** היו תוכניות עבודה שכללו מגוון תחומים וכן יעדים מדידים ולוחות זמנים ברורים, ונקבעו גם הגורמים המופקדים על ביצוע התוכניות. לעיריות **באר יעקב**, **טירת כרמל**, **יבנה** ו**כפר קאסם** אין נהלים בתחום ניהול נכסי המקרקעין, ולעיריות **בת ים**, **ירושלים**, **מודיעין** ו**רחובות** יש נהלים רק לחלק מתהליכי הליבה.

העיריות שנבדקו, מלבד **ירושלים**, לא נוקטות פעולות לשמירה על הנכסים: בעיריות **באר יעקב**, **בת ים**, **טירת כרמל**, **יבנה**, **כפר קאסם**, **מודיעין** ו**רחובות** אין מפקחים שתפקידם לאתר פלישות ולבדוק אם השימוש בנכסים שהעירייה הקצתה לגורמים אחרים נעשה בהתאם לחוזים שכרתה עימם.



עיריות **בת ים, באר יעקב, טירת כרמל, יבנה, ירושלים, כפר קאסם ומודיעין** גם לא ערכו סקרי בטיחות במבני הציבור שאינם מבני חינוך; עיריית **טירת כרמל** לא הכינה סקר על מצב הנגישות; ולאף עירייה לא היה סקר על מצב התחזוקה של הנכסים ותוכניות עבודה כלל-עירוניות לשיפוץ הנכסים. בדיקה של כמה נכסים נבחרים בעיריות שנבדקו העלתה כי לרוב מצב התחזוקה היה סביר, אבל נמצאו ליקויי תחזוקה ומפגעי בטיחות שנדרש לטפל בהם.

לאף אחת מהרשויות שנבדקו אין תוכנית אסטרטגית למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של נכסי הרשות ויעול השימוש בהם. עם זאת, עיריות **בת ים, ירושלים, כפר קאסם, מודיעין ורחובות** נקטו פעולות פרטניות בנושא. לרשויות המקומיות אין נתונים מלאים על המבנים, שוויים ושטחם, ואף אחת מהרשויות שנבדקו לא הציגה את התחשיב שעל פיו נקבעו ערכי הכינון של הנכסים המבוססים, ולכן לא ברור כיצד נקבעו סכומי הביטוח ואם הם עדכניים.

בנוגע לתשתית המידע הנדרש לתכנון ארוך טווח של צרכי ציבור ולהקצאת נכסים, נמצא כי לעיריות **ירושלים, כפר קאסם ומודיעין** אין פרוגרמות כלל-עירוניות, עם זאת ל**ירושלים** יש פרוגרמות ל-80 מתוך 88 שכונות ומתחמים שהיא הגדירה ול**מודיעין** יש פרוגרמות לשלוש שכונות חדשות. עוד נמצא כי הפרוגרמה של **יבנה** היא מלפני כשמונה שנים ובירושלים בכרבע מהשכונות והמתחמים הפרוגרמה לא עודכנה מאז 2018. נוסף על כך נמצא כי רק לשתי רשויות - **באר יעקב וכפר קאסם** - יש תוכנית מתאר כוללת, המאפשרת לעגן את צרכי הציבור בתכנון מתארי כולל.

בביקורת נמצא כי ב**ירושלים** יש שיעור גבוה (70%) של הליכי הפקעה שהחלו בשנים 2000 - 2022 ולא הושלמו. ב**רחובות** שיעורם 39%. עוד נמצא כי ב**ירושלים** 38% מההליכים שלא הושלמו החלו לפני יותר משבע שנים, וב**רחובות** שיעורם 64%. לרשויות המקומיות שנבדקו, מלבד **רחובות**, אין נתונים מרוכזים על מימוש מטרת ההפקעה של קרקעות שהן הפקיעו, דבר הפוגע ביכולתן לטפל ביוזמתן בהפקעות שעשויות להתברר כלא מוצדקות.

בביקורת נמצא כי יש ליקויים בהנגשת המידע על הנכסים לציבור, ובפרט מידע על תהליכי הקצאת קרקע - הליכים שבהם יש חובה מוגברת להבטיח את עקרונות השוויון והשקיפות. נמצא כי עיריות **טירת כרמל, יבנה וכפר קאסם** אינן מפרסמות מידע באתר המרשתת העירוני על נכסי העירייה ועיריית **בת ים** מפרסמת מידע מועט. עוד נמצא כי רק עיריית **ירושלים** מפרסמת באתר המרשתת שלה את המידע מפנקס הזכויות על הנכסים. כמו כן בכל הרשויות שנבדקו נמצא כי מתכונת ההודעות על האפשרות לבקש הקצאת מקרקעין אינה בהירה דייה, עמוסה בפרטים ואינה כוללת מידע חזותי או קישור לממשק מקוון וכי הגשת בקשות והתנגדויות לבקשות הקצאה אינה אפשרית תמיד באופן מקוון. עוד נמצא כי הרשויות המקומיות, מלבד **בת ים**, אינן מפרסמות באתרי המרשתת את הפרוטוקולים של ועדת ההקצאות.

מומלץ למשרד הפנים לגבש מדריך מקצועי לניהול נכסי המקרקעין ברשויות המקומיות ולהטמיע אותו ברשויות המקומיות, בדגש על הרשויות שמנהלות נכסים רבים או שנמצאות בתהליכי פיתוח מואץ. לרשויות המקומיות מומלץ לגבש מדיניות לניהול הנכסים ולכלול בה גם תוכנית למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של הנכסים ותוכנית לתחזוקתם. עוד מומלץ לרשויות לשפר את תשתיות המידע שיש ברשותן על הנכסים, לפקח על זכויות הקניין שלהן בנכסים ולנטר את מצבם, ולפרסם לציבור מידע על הנכסים ועל הקצאתם גם באתרי המרשתת.