



מבקר המדינה

דוח על הביקורת בשלטון המקומי

# הטיפול במבני פל-קל

תמוז התשפ"ו | יוני 2026



# הטיפול במבני פל-קל

## תקציר

### רקע

במאי 2001 התמוטטה רצפת אולם האירועים "ורסאי" בירושלים. ההתמוטטות התרחשה בעיצומה של חתונה שנערכה במקום, והביאה למותם של 23 בני אדם ולפציעתם של 380. ממצאי הביניים של ועדת החקירה הממלכתית שמונתה בעקבות האסון<sup>1</sup> (ועדת זילר) העלו כי ההתמוטטות התרחשה עקב פגמים בתקרות המבנה, וכי הפגמים היו ממושגים בתקרות "כמחלה ממאירה הממתינה להתפרצותה". פגמים אלה, לפי ממצאי הוועדה, מקורם בשיטת הפל-קל - שיטת בנייה המשלבת גופי מילוי מפח בתקרות המבנה לפני יציקת הבטון, ושנעשה בה שימוש נרחב החל מסוף שנות השבעים של המאה העשרים<sup>2</sup>. ועדת זילר קבעה כי שיטת הפל-קל "על כל גווניה ולכל מהדורותיה, היא שיטה מסוכנת, ולפחות שיטה פסולה ובלתי תקינה" וכי אין להתיר כל בנייה חדשה בשיטה זו. לצד זאת עמדה הוועדה על הצורך להתמודד עם חוסר הוודאות לגבי הסכנה הנשקפת ממאות המבנים, ולפי ההערות - בשטח כולל של מיליוני מטרים רבועים, שהיה חשד באותה עת כי נבנו בשיטת הפל-קל.

הסיכון הנובע מהפגמים הטבועים בשיטת הפל-קל הוא בראש ובראשונה לפגיעה בחיי אדם וברכוש, כפי שהמחיש אסון ורסאי, ולצד זאת אפשרות לנזקים סביבתיים ונזקים למתקני תשתית המצויים בסמיכות למבנה שהתמוטט. נוסף על כך, הפגמים בשיטה עלולים להוביל להתמוטטות פתאומית של מבני הפל-קל, והסיכון להתמוטטות עשוי להשפיע גם על ערכם של המבנים ועל הכיסוי הביטוחי שלהם, ואף להוביל להתדיינויות משפטיות ממושכות בעניינים הללו. הימצאותם של מבנים כאלה בקרבה לים (ובסיכון מוגבר לקורוזיה), באזורים המועדים לשיטפונות או לרעידות אדמה (אזורי סיכון סייסמיים<sup>3</sup>), או שימוש במבנים שלא בהתאם לייעודם - מבחינת סוג השימוש או מספר המשתמשים - עלולים גם הם לפגוע ביציבותם ומגבירים את הסיכון הנשקף מהם.

בשנת 2002 אומצו המלצות הביניים של ועדת זילר בהחלטת ממשלה<sup>4</sup>. בעקבות החלטה הוקם מטה מקצועי-הנדסי לטיפול במבני פל-קל באחריותו של שר הפנים ובהובלתו של משרד הפנים, והחל משנת 2006, בהרכבו החדש - בהובלת מינהל התכנון<sup>5</sup>. על המטה הוטלה האחריות לרכז את כלל הפעולות בכל הקשור לטיפול במבנים שנבנו בשיטת הפל-קל, לאתר ולמפות את המבנים הללו ולקיים בקרה על אופן הטיפול בהם. כחלק מכך קידם המטה במהלך שנות פעילותו את הגיבוש והפרסום של הנחיות מפורטות המסדירות את דרכי הטיפול במבני פל-קל, תוך הטלת האחריות הישירה לוודא כי מבני הפל-קל מטופלים כנדרש - על הרשויות המקומיות ועל מהנדסיהן, גם במקרים שהמבנה אינו בבעלותן או בחזקתן.

<sup>1</sup> הוועדה, בראשות השופט ורדימוס זילר ז"ל, מונתה לפי חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968, מתוקף החלטת הממשלה 198 (29.5.01).

<sup>2</sup> שיטת בנייה זו קרויה על שם החברה שפיתחה אותה. קיימות כמה גרסאות של השיטה, אך בכולן משולבים בתקרה גופי מילוי מפח. ממצאי דוח הביניים התייחסו לשתיים מהגרסאות - באחת לא נעשה שימוש בשיטה המקובלת להבטחת עמידות התקרה (עיגון באמצעות חישוקים), והשנייה אינה עומדת בדרישות התקן הישראלי (לדוגמה, בשל צורתם או עיגונם של החישוקים או בשל גודל המרווח ביניהם).

<sup>3</sup> אזורים שצפויים בהם תאוצות קרקע גבוהות במקרה של רעידת אדמה, דהיינו תזוזה אופקית גדולה יחסית של הקרקע, ולכן הסיכון בהם גבוה יותר.

<sup>4</sup> החלטת הממשלה 2487 (1.9.02).

<sup>5</sup> בשנת 2006 התקבלה החלטת ממשלה נוספת שבמסגרתה הוחלט על שינוי בהרכב המטה, כך שיורכב מעובדי מדינה בלבד (ראו החלטת הממשלה 4686 (29.1.06)). אחריות שר הפנים לפעילות מטה הפל-קל נקבעה בסעיף ו' להחלטת הממשלה 4686.

## נחוני מפתח

32	כ-300	769 (כ-55%)	כ-1,400
מספר מבני פל-קל בבעלות הרשויות המקומיות, מהם 15 מבני חינוך, שנמצאו טעונים חיזוק במסגרת פרויקט המיפוי שקידם מטה הפל-קל וטרם דווח כי חוזקו, נכון למועד סיום הביקורת	מספר המבנים החשודים כמבני פל-קל ושטרם עברו בדיקת זיהוי ראשונית, נכון למועד סיום הביקורת	מספרם (ושיעורם) של המבנים שהטיפול בהם טרם הסתיים <sup>7</sup> מתוך כלל המבנים שהועברו לטיפולו של מטה הפל-קל ערב הקמתו, נכון למועד סיום הביקורת	מספר המבנים החשודים כמבני פל-קל שהועברו לטיפולו של מטה הפל-קל ערב הקמתו, לפני כשני עשורים <sup>6</sup>
0	0	0	כ-46%
מספר הדיווחים השנתיים שהעבירו הרשויות המקומיות שנבדקו למטה הפל- קל בשנים 2018 - 2025	מספר הדיווחים העיתיים שהעבירו מטה הפל-קל ושר הפנים לוועדת השרים לענייני פנים ושירותים <sup>9</sup> כנדרש בהחלטת הממשלה 4686, מאז שנת 2007 ועד מועד סיום הביקורת	מספר הפעמים שמטה הפל-קל התכנס בשנים 2021 - 2025	שיעור ניצול התקציב על ידי מטה הפל-קל מאז הקמתו, מתוך מסגרת התקציב שנקבעה לפעילותו בהחלטת הממשלה משנת 2006 <sup>8</sup> (כ-7.1) מתוך 15.5 מיליון ש"ח, נכון למועד סיום הביקורת

<sup>6</sup> מבנה שקיים חשד שנבנה בשיטת הפל-קל וטרם נבדק בבדיקת זיהוי ראשונית, לשם קביעה ודאית שאכן נבנה בשיטה זו.

<sup>7</sup> מבנה שטרם נבדק בבדיקת זיהוי ראשונית וקיים חשד לא מאומת כי נבנה בשיטת הפל-קל; מבנה שנבדק בבדיקת זיהוי ראשונית בלבד ולא נבדק אם במצבו הנוכחי מחייב חיזוק; מבנה שנמצא טעון חיזוק אך טרם חוזק; מבנה שנמצא שנבנה בשיטת הפל-קל וחוזק באופן שאינו מייתר את המערכת הקונסטרוקטיבית של השיטה או מבנה שנבנה בשיטת

הפל-קל ונמצא שאינו טעון חיזוק - ואמור להימצא במעקב שנתי.  
<sup>8</sup> מתוכם תקציב פעולות בסך 10 מיליון ש"ח - שהוחלט להקצות בחלקים שווים מתקציבי משרד הפנים, משרד השיכון, משרד התעשייה ומשרד האוצר (החלטת הממשלה 4686). יצוין כי בהחלטת הממשלה משנת 2002 הוחלט "להקצות כתקציב מידי סך של 5 מיליון ש"ח מתקציבי משרדי הפנים, הבינוי והשיכון, התעשייה והמסחר, העבודה והרווחה והאוצר (בחלקים שווים) למימון מידי של פעולות המטה... וכן למימון פעולות המינהלה..." (החלטת הממשלה 2487).

<sup>9</sup> ועדת השרים לענייני פנים, שירותים, תכנון ושלטון מקומי (פש) שהוטל עליה להיות "המסגרת הממשלתית" שתטפל בכל הסוגיות הקשורות בהחלטות הממשלה 2487 ו-4686 (בעת קבלת החלטות הממשלה הייתה קרויה ועדה זו "ועדת השרים לענייני פנים ושירותים").

## פעולות הביקורת



בחודשים מאי עד אוקטובר 2025<sup>10</sup> בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהן של רשויות השלטון - המרכזי והמקומי - לאיתור ולמיפוי של מבנים שנבנו בשיטת הפל-קל, לבדיקתם ולחיזוקם, לשם הסרת הסכנה הנשקפת מהם, אם אינם מטופלים כנדרש, ולהבטחת שלומם וביטחונם של המשתמשים במבנים הללו. בבדיקה נבחנו אופן האסדרה של הטיפול במבני הפל-קל, ממשקי העבודה בין רשויות השלטון וכן הקצאת התקציב והמשאבים לשם כך. הביקורת נעשתה במינהל התכנון, במשרד הבינוי והשיכון, במטה הפל-קל (בהרכבו החדש החל משנת 2006) ובמינהלת הפל-קל, וכן בעיריות **בני ברק וירושלים**, במועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** ובמועצה האזורית **עמק המעיינות**. הביקורת נעשתה גם במשרד החקלאות וביטחון המזון, במכון וולקני, במינהל הדיור הממשלתי ובמשרד החינוך. בדיקות השלמה נעשו באגף התקציבים שבמשרד האוצר, במכון הלאומי לחקר הבנייה בטכניון, במכון התקנים הישראלי, במשרד המשפטים ובמשרד הפנים. כמו כן נעשו בדיקות השלמה בוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה רכס הכרמל ובעיריית ראשון לציון.

## תמונת המצב העולה מן הביקורת



**המטה המקצועי-הנדסי לטיפול במבני פל-קל** - הביקורת העלתה כי מטה הפל-קל - המנגנון הממשלתי הייעודי שהוקם בהמשך ישיר לפרסום המלצותיה של ועדת זילר לפני כשני עשורים, ושמעצם טיבו אמור לקיים באופן שיטתי בקרה ומעקב כדי לוודא שהחלטותיו מיושמות ושהתקציב הייעודי העומד לרשותו מוקצה כראוי ומנוצל במלואו - לא התכנס באופן רציף ותדיר, וחלפו כשש שנים מאז התכנס לאחרונה; לא הקפיד כי בדינויו ובהחלטותיו יוצגו עמדותיהם של בעלי מומחיות ונציגי השלטון המקומי; לא קבע תוכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות מקושרות תקציב וממילא לא פעל על פיהן; לא ניהל באופן שיטתי וסדור מסד נתונים עדכני ומהימן ההכרחי לשם השלמת המשימה העיקרית שהוטלה על המטה; וכן לא יישם מנגנון סדור למעקב אחר העברת דיווחי הרשויות המקומיות כפי שהן נדרשות לעשות לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2007 (חוזר המנכ"ל 5/2007)<sup>11</sup>. בכך לא מילא המטה את תפקידו כגוף מתאם ומנחה, ונפגעה יכולתו לשקף תמונת מצב ארצית עדכנית על מבני הפל-קל. בהיעדרה של אסדרה ממצה של מעמדו של המטה וסמכויות האכיפה שלו ובהיעדרו של תקציב ייעודי, מיצה המטה לטענתו את "סל הכלים" שהועמד לרשותו. תחת האפשרות להניע מחדש את מהלכי החקיקה שהיו יכולים לאפשר לו להשלים את משימתו - הועלה כי המטה החל לפעול לסיום עבודתו. זאת בלי להביא בחשבון את הריק שיוותר במקרה זה - ובפרט לנוכח היעדרו של מנגנון פיקוח ממשלתי על פעילותו - בבחינת "מה שהיה, הוא שיהיה". משרד מבקר המדינה מעיר על חומרת ממצאים אלה, שיש להם השלכה ישירה על חיי אדם.



**בדיקת מבני הפל-קל והטיפול בהם** - במהלך שנת 2018 החל מטה הפל-קל לקדם פרויקט למיפוי מבנים בבעלות ממשלתית או בבעלות של רשות מקומית (בעלות מקומית) שבדיקתם טרם הסתיימה (פרויקט המיפוי). פרויקט המיפוי תוכנן להתבצע בשלושה שלבים: תחילה תוכננו בדיקות זיהוי ראשוניות במבנים בבעלות ממשלתית, ולפי הצורך בדיקות מפורטות (השלב הראשון); לאחר מכן, כתלות בתקציב שנותר - תוכננו להתבצע בדיקות זיהוי ראשוניות ומפורטות גם במבנים בבעלות מקומית (השלב השני); ולבסוף תוכננו



<sup>10</sup> בדיקות נוספות ומשלימות בוצעו גם במהלך החודשים נובמבר 2025 וינואר 2026.  
<sup>11</sup> חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2007 בנושא "הנחיות לטיפול במבנים שנבנו בשיטת הפל-קל", יוני 2007.

להתבצע בדיקות זיהוי ראשוניות במבנים בבעלות פרטית, בתחום שיפוטן של רשויות מקומיות המשתייכות לאשכול חברתי-כלכלי נמוך או בינוני (השלב השלישי)<sup>12</sup>.

- **אבני הדרך לביצוע פרויקט המיפוי** - נמצא כי מטה הפל-קל לא קבע תיעודף פנימי לבדיקת המבנים בכל שלב והחליט על מתן קדימות גורפת בבדיקות למבני ציבור - בבעלות ממשלתית ולאחר מכן בבעלות מקומית - בלי להתחשב בגורמים האלה: רמת הסיכון הנשקפת מהמבנים, לדוגמה כפועל יוצא של היקף השימוש בהם ואופיו; מיקומם הגיאוגרפי, לרבות הימצאות באזורי סיכון סייסמיים, באזורי סיכון להצפות או בקרבה לקו החוף; וכן בשים לב לתוצאות בדיקות קודמות שנעשו בהם. כפועל יוצא של אבני הדרך שקבע מטה הפל-קל ונוכח המשאבים המוגבלים שהועמדו לביצוע הפרויקט, במועד סיום הביקורת טרם נבדקו בדיקות זיהוי ראשוניות כ-300 מבנים בבעלות פרטית - בהם מבנים קולטי קהל כגון אולמות אירועים ומרכזים מסחריים, וממילא לא נבדק אם קיימת סכנה בהמשך השימוש בהם במצבם הנוכחי. במועד סיום הביקורת, בחלוף כשש שנים ממועד תחילת פרויקט המיפוי, הוא טרם הסתיים.
- **תוצרי השלב השני של פרויקט המיפוי** - נמצא כי משרד הסיכון לא קבע במתווה העבודה לחברה המנהלת כי בחוות הדעת תובא התייחסות לרמת הסיכון המיידית, לדחיפות החיזוק ולצורך בהגבלת השימוש במבנה עד לחיזוק, ומשכך לא כללו חוות הדעת התייחסות לנושאים אלה. עוד נמצא כי בהתייחס לחלק מהמבנים הסתמכה החברה המנהלת על ממצאי בדיקות קודמות שעשו הרשויות המקומיות ללא בדיקה עצמאית ועדכנית לאישושן - אף כי המבנים לא היו מצויים במעקב שנתי כנדרש ואף כי בחלק מהמקרים חלפו שנים רבות מאז נבדק המבנה לאחרונה. יתרה מזאת, נמצא כי במועד סיום הביקורת טרם הועברו למהנדסי הרשויות המקומיות ממצאי פרויקט המיפוי, ובכללם הממצאים בנוגע ל-32 המבנים שנמצא כי הם טעונים חיזוק וכי נשקפת מהם סכנה, הגם שעל מהנדסים אלה מוטלת האחריות הישירה לוודא כי המבנים מטופלים. השיהוי בהעברת הממצאים למהנדסי הרשויות המקומיות בנוגע למבנים שנמצא כי הם טעונים חיזוק וכי נשקפת מהם סכנה, הותיר את ציבור המשתמשים במבנים הללו חשוף לסיכון חיים ממשי.
- **היבט התקציבי של פרויקט המיפוי** - נמצא כי את השיהוי הניכר בשנים האחרונות בהשלמת אחת ממשימותיו העיקריות של מטה הפל-קל - השלמת האיתור, המיון והבדיקה של המבנים - ניתן לתלות גם בכך שמשרד האוצר לא הקצה תקציב ייעודי מספק, והדבר היה הכרחי להשלמת משימה לאומית זו. עוד נמצא כי החל מהקמתו של מטה הפל-קל הוא ניצל כמחצית בלבד (כ-46%) ממסגרת התקציב שהממשלה קבעה בשנת 2006 שיש להקצות לפעילותו (כ-7.1 מיליון ש"ח מתוך כ-15.5 מיליון ש"ח). עד תחילתו של פרויקט המיפוי ניצל מטה הפל-קל כ-10% בלבד ממסגרת התקציב שקבעה הממשלה כאמור. עוד נמצא כי החל משנת 2013 התקציב הייעודי שהוקצה לטובת פעילות מטה הפל-קל, ובכלל זה התקציב הייעודי לקידום פרויקט המיפוי, לא נוהל במסגרת תקנה תקציבית נפרדת ("צבועה") או במסגרת מרכז קרנות ייעודי וגם לא שויך ל"משימת-על". משכך, קיים קושי של ממש לנהל מעקב ובקרה פנימיים או חיצוניים באופן סדור ושיטתי אחר ניצולו.

**ניהול רשימה עדכנית של מבני פל-קל** - נמצא כי בניגוד לנדרש בחוזר המנכ"ל 5/2007 - שלפיו על מהנדס הרשות המקומית לנהל רשימת מבני פל-קל ולעדכנה באופן שוטף, המועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** לא החזיקה במועד תחילת הביקורת רשימה של מבני פל-קל בתחום שיפוטו. כך גם באותה העת היא לא ניהלה בקרה על הטיפול במבנים אלה ולא העבירה רשימה של המבנים לוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה רכס הכרמל, וממילא הוועדה המרחבית לא החזיקה ברשימה עדכנית כאמור. רק בעקבות הביקורת המועצה המקומית דאליית אל-כרמל והוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה רכס הכרמל עדכנו את רשימת מבני הפל-קל שבתחום שיפוטן. עיריות **בני ברק** ו**ירושלים** והמועצה האזורית **עמק המעינות** אומנם החזיקו רשימה של מבני פל-קל שבתחום שיפוטן, אך הן לא ניהלו מעקב שוטף כמתחייב על הטיפול במבנים אלה ועל כן הרשימה שניהלו לא הייתה עדכנית. עוד נמצא כי אף אחת מבין הרשויות המקומיות שנבדקו - עיריות בני ברק וירושלים,



<sup>12</sup> בשלב השלישי הבדיקות תוכננו להתבצע במימון ממשלתי, אך להבדיל מהשלב הראשון והשלב השני, הבדיקות אמורות היו להיעשות בידי הרשויות המקומיות עצמן. לצורך ביצוע פרויקט המיפוי הוסמך משרד הסיכון לשמש זרוע ביצועית למטה הפל-קל, וכן הוחלט לרכוש את שירותיה של חברה מנהלת לצורך גיבוש בסיס הנתונים לפרויקט ולשם ביצוע הבדיקות הנדרשות באמצעות שלוש מעבדות בעלות הסמכה לכך.

המועצה המקומית דאליית אל-כרמל והמועצה האזורית עמק המעיינות - לא העבירה כנדרש דיווח שנתי למטה הפל-קל לפחות מאז שנת 2018.

### מעקב שנתי אחר מבני פל-קל



- נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת ובניגוד לחוזר המנכ"ל 5/2007 - שלפיו באחריות בעל מבנה פל-קל לבצע בכל שנה מעקב הנדסי אחר המבנה, עיריות **בני ברק וירושלים**, המועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** והמועצה האזורית **עמק המעיינות** לא ניהלו מעקב שנתי לפי המתכונת המתחייבת בחוזר על מבני הפל-קל שבבעלותן או באחריותן, ובהם מבני חינוך המשמשים תלמידים רבים מדי יום ביומו. כן נמצא כי המועצה המקומית דאליית אל-כרמל והמועצה האזורית עמק המעיינות לא ידעו שמחובתן לנהל מעקב שנתי כאמור. עיריות בני ברק וירושלים גם לא בדקו אם מיושמת חובת המעקב השנתי אחר מבני פל-קל בבעלות פרטית או ממשלתית, שנמצאים בתחום שיפוטן. נמצא עוד כי המועצה המקומית דאליית אל-כרמל פנתה לבעלי המבנים הפרטיים שבתחום שיפוט, התריעה על הסיכונים הנשקפים מהמבנים והנחתה את בעלי המבנים לטפל בהם, אך היא לא פעלה לאכיפת ההנחיה, וממילא לא היו בידה אסמכתאות לכך שהנחייתה יושמה. יתרה מזאת נמצא כי במבנה חינוך שנבנה בשיטת הפל-קל בתחום שיפוט של המועצה האזורית עמק המעיינות ונכון למועד סיום הביקורת, לא התבצעו בדיקות מעקב שנתיות, גם לא התבצעה מעולם בדיקה מפורטת כמתחייב בחוזר המנכ"ל 5/2007 - זאת למרות שעוד בשנת 2011 הבהיר מטה הפל-קל למועצה, שמחובתה לבצע בדיקה מפורטת בהתייחס למבנה זה. במועצה המקומית דאליית אל-כרמל נמצא כי לא בוצע מעקב שנתי אחר מבנה חינוך שנבנה בשיטת הפל-קל שהתגלתה בו נזילה בתקרה לאחר שנעשו בו עבודות חיזוק, וזאת אף על פי שמהנדס הורה לבדוק אותו באופן שנתי בשל הסיכון המוגבר במקרה זה לקרוחיה בגופי המילוי מפח. נמצא גם כי נכון למועד סיום הביקורת לא ניהלו משרד החקלאות ומכון וולקני מעקב שנתי אחר מבני הפל-קל שבאחריותם. עם זאת, במהלך הביקורת ובעקבותיה החל משרד החקלאות לקדם התקשרות חוזית לשם ביצוע בדיקות מעקב שנתי אחר מבני הפל-קל שבאחריותו.
  - נמצא כי לנוכח הסתייגות עיריית **ירושלים** ממתכונתה של חובת המעקב השנתי הקבועה בחוזר המנכ"ל 5/2007, היא הותירה את מבני הפל-קל בתחום שיפוט ללא מעקב כלל במשך שנים רבות ובלי שהיה בידי העירייה או בידי מטה הפל-קל מידע עדכני על מצבם. זאת בין השאר על רקע טענותיה כי עומדים לרשותה משאבים מוגבלים ועל רקע שיקולים נוספים הנוגעים לסדרי העדיפויות ביישום ובאכיפה של חובת המעקב השנתי, אך באופן שאינו עולה בקנה אחד עם אחריותה השלטונית להבטיח את בטיחות המשתמשים במבני הפל-קל שבתחום שיפוט.
- אי-קיום חובת המעקב השנתי על ידי הרשויות שנבדקו ועל ידי משרד החקלאות ומכון וולקני מחטיא את תכליתה העיקרית של חובה זו - איתור מוקדם של הנזקים המצטברים שעלולים להתפתח כפועל יוצא של ליקויי שיטת הפל-קל. זאת, בצירוף אי-הדיווח למטה הפל-קל על קיום חובה זו על ידי כלל הרשויות המקומיות, ובהתייחס לכלל מבני הפל-קל - מעוררים חשש כי הוראת המעקב השנתי נותרת בגדר "אות מתה".

### חיזוק מבני פל-קל



- **שיטות לחיזוק מבני פל-קל** - נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת לא מילא מטה הפל-קל את המשימה שהוטלה עליו בהחלטות הממשלה, לקבוע "שיטות וסדרי עדיפויות לתיקון מבנים שנמצאו לקויים", והשאיר תחום זה ללא בחינה הנדסית מקצועית וללא אסדרה, וזאת אף על פי שבמהלך השנים דובר בחשיבות אסדרת נושא זה. וכל זאת אף שבהליכי בדיקה שונים נקבע שכ-45% ממבני הפל-קל שנבדקו בדיקה מפורטת - טעונים חיזוק (132 מתוך 295) וחלקם לא חזקו בפועל (32 מתוך 132). נסיבות אלו עלולות להביא לכדי מצב שתקרות פל-קל יחזקו בשיטות הנדסיות שלא נבחנו באופן אובייקטיבי על ידי הגורמים המוסמכים לכך, ועל כן קיים ספק בנוגע ליעילותן ולבטיחותן.
- **הסדרים למניעת ניגוד עניינים בביצוע עבודות החיזוק** - נמצא כי המועצה המקומית **דאליית אל-כרמל**, משרד החקלאות ומכון וולקני לא פעלו לפי הוראות הדין והוראות רגולטוריות אחרות החלות עליהם, בכל הקשור להסדרת ניגוד העניינים במסגרת ההתקשרות עם מתכנן א' וחברות א' וב' למתן

שירותים הנדסיים בנושא הפל-קל: המועצה המקומית דאליית אל-כרמל לא דרשה כי ימלאו שאלון לאיתור ניגוד עניינים, שעשוי היה להעיד על קשריו המשפחתיים והמקצועיים של מתכנן א' עם חברה א', ומשרד החקלאות ומכון וולקני אף הם לא החתימו את המתכנן ואת חברות א' וב' על התחייבות להימנע מניגוד עניינים בהתקשרות ביניהם.

- **חיזוק תקרות פל-קל ללא הוצאת היתר** - נמצא כי על אף החובה הקבועה בחוק התכנון והבנייה ותקנותיו ובהוראות חוזר המנכ"ל 5/2007, פטרה הוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה רכס הכרמל מהיתר את העבודות לחיזוק מבנה הפל-קל שבבעלות המועצה המקומית **דאליית אל-כרמל**. נוסף על כך, משרד החקלאות ומכון וולקני ביצעו עבודות לחיזוק מבני הפל-קל שבשימוש והמצויים בתחומי העיר **ראשון לציון** בלי שהוצא היתר לביצוע עבודות החיזוק, ואף כי הדבר הובא לידיעת עיריית ראשון לציון - היא לא נקטה שום פעולת אכיפה מינהלית או פלילית בעניין זה.

**הטיפול במבני פל-קל בבעלות ממשלתית** - נמצא כי אגף החשב הכללי במשרד האוצר לא הטמיע, במסגרת הוראת התכ"ם בעניין תחזוקת מבנים בבעלות ממשלתית, את הוראות הטיפול הנגזרות מחוזר המנכ"ל 5/2007, הנוגעות למבני פל-קל, ובכללם מבנים האמורים להימצא במעקב שנתי. גם מינהל הדיור הממשלתי לא הנחה את משרדי הממשלה ואת יחידות הסמך הממשלתיות לטפל במבני הפל-קל בהתאם לעקרונות שנקבעו בחוזר המנכ"ל, ולא ניהל מעקב אחר הטיפול השוטף במבנים בבעלות ממשלתית שלא ניתן היה לגרוע מרשימת מבני הפל-קל הארצית. כמו כן נמצא כי למינהל הדיור הממשלתי, למשרד החקלאות ולמכון וולקני לא היה נוהל פנימי לטיפול במבני הפל-קל שבאחריותם.

**הטיפול במבני חינוך שנבנו בשיטת הפל-קל** - נמצא כי משרד החינוך אינו מחזיק ברשימה עדכנית ומלאה של מבני חינוך שנבנו בשיטת הפל-קל ואינו מנהל מעקב ובקרה - מול הרשויות המקומיות או מול מטה הפל-קל - בעניין מצבם ההנדסי של מבנים אלה; הוא לא כלל בהנחיותיו בעניין משטר בדיקת בטיחות המבנים הפניה להוראותיו של חוזר המנכ"ל 5/2007; והוא לא הקצה תקציב ייעודי לשם כך או יידע את הרשויות המקומיות בדבר האפשרות לקבל מימון במסגרת תוכניות מתאימות אחרות.

**אסדרת הטיפול במבני פל-קל בחקיקה ראשית** - נמצא כי על אף הזמן הרב שעבר מאז הועלה לראשונה עוד בשנת 2002 הצורך בקידום חקיקה ראשית שתיתן מענה מקיף וממצה לטיפול במבני הפל-קל, ואף שמטה הפל-קל היה מודע לקושי של מהנדסי הרשויות המקומיות לקיים את ההוראות בחוזר המנכ"ל 5/2007 ולאכופ את יישומן - לא הבשילו ההליכים לכדי חקיקה מחייבת. כך גם חוזר המנכ"ל 5/2007 לא עודכן באופן שהיה מאפשר מיצוי מיטבי של כלי האכיפה הקיימים עד להשלמת האסדרה בחקיקה ראשית.

## פרסום מידע על מבני פל-קל

- **פרסום מידע על ידי מטה הפל-קל** - נמצא כי במועד סיום הביקורת מטה הפל-קל אינו מפרסם מידע לציבור על מבני הפל-קל, לרבות מבנים שקיים חשד שנבנו בשיטה זו אך טרם נבדקו בדיקת זיהוי ראשונית, מבני פל-קל האמורים להימצא במעקב שנתי או מבני פל-קל שנמצאו טעונים חיזוק וטרם חוזקו. עוד נמצא כי הממשלה, שהחליטה על הקמתו של המטה, שר הפנים האחראי לפעילות המטה ומינהל התכנון העומד בראשו, לא קבעו את מדיניות פרסום המידע על אודותיו - בכלל זה לעניין תקציבו הייעודי ולוחות הזמנים לעבודתו (המידע המקדים לעבודתו), הפרוטוקולים של דיוניו (המידע המתעד את עבודתו) ותוצרי עבודתו. מדיניות זו גם לא פורסמה בפומבי - והמידע שבגיניו אמורה הייתה להיקבע מדיניות זו לא פורסם.

- **פרסום מידע על ידי הרשויות המקומיות** - בהיעדרה של הנחיה מחייבת לפרסם את המידע על מבני הפל-קל בתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות, נמצא כי במועד סיום הביקורת המועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** והמועצה האזורית **עמק המעינות** לא פרסמו באתר המרשתת שלהן מידע בנושא. אומנם עיריית **ירושלים** פרסמה מידע כאמור, אך נכון למועד סיום הביקורת הוא לא היה מעודכן או מהימן משום שהעירייה לא ניהלה מעקב שוטף כמתחייב על הטיפול במבנים אלה. כמו כן, במועד סיום

הביקורת, עיריית ירושלים, המועצה המקומית דאליית אל-כרמל והמועצה האזורית עמק המעיינות לא פרסמו לציבור מידע כאמור במערכת ה-GIS שהן מפעילות, וכן לא כללו באופן עקבי ושיטתי מידע על בנייה בשיטת הפל-קל גם בתיק הבניין של המבנים הללו. יצוין כי במועד תחילת הביקורת גם עיריית בני ברק לא פרסמה מידע על מבני הפל-קל בתחום שיפוטה באתר המרשתת שלה או בתיק הבניין של המבנים. אף לא אחת מהרשויות שנבדקו, לא הציבה שלטים בדבר הימצאות תקרת פל-קל ובדבר העומס המרבי המותר על אותה תקרה במבני פל-קל שבבעלותה, וגם לא הורתה, במסגרת שיקול הדעת שניתן לה, לבעלי מבני פל-קל פרטיים בתחום שיפוטה להציב שלטים כאמור. עוד נמצא כי במועד סיום הביקורת לא היה מוצב שלט כאמור במבני הפל-קל שבאחריות משרד החקלאות ומכון וולקני.



**פרסום מידע על מבני פל-קל** - משרד מבקר המדינה מציין את עיריית בני ברק על כך שבמהלך הביקורת ובעקבותיה, היא העלתה את המידע על מבני הפל-קל בתחום שיפוטה למערכת ה-GIS שהיא מפעילה.

## עיקרי המלצות הביקורת

על שר הפנים, שעליו הוטלה האחריות לפעילות מטה הפל-קל, ועל מינהל התכנון, העומד בראשות מטה הפל-קל, בשיתוף משרד השיכון, להקפיד על התכנסותו הרציפה והתדירה של המטה, תוך הבאת עמדותיהם של בעלי מומחיות ונציגי השלטון המקומי; לקבוע תוכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות מקושרות תקציב להשלמת המשימות שהוטלו על המטה בהחלטות הממשלה ולפעול על פיהן; ולהקפיד על ניהולו של מסד נתונים עדכני ומהימן החיוני להשלמת משימתו העיקרית של המטה - איתור, מיון ובדיקה של המבנים שנותרו ברשימה. כדי להבטיח את השלמת המשימות שהוטלו על המטה ללא דיחוי נוסף - מומלץ לשר הפנים ולמינהל התכנון לבחון אם נחוץ עדכון של המתודולוגיה שנקבעה בהחלטות הממשלה לעבודת המטה ולטיפול במבנים, וכן לפעול להסדרה ממצה של מעמדו של המטה ושל סמכויותיו. כן מומלץ לשר הפנים להסדיר בדין מנגנון מאורגן ושיטתי לפיקוח על מטה הפל-קל ולהובלת הטיפול בכלל מבני הפל-קל - בבעלות ממשלתית, מקומית או פרטית - עד למיציא הטיפול בנושא.



על מינהל התכנון, העומד בראשות מטה הפל-קל, בשיתוף משרד השיכון ובהתייעצות עם פיקוד העורף, לקבוע את סדרי העדיפויות להשלמת המשימה העיקרית שהוטלה על המטה - לאתר, למיין ולבדוק את המבנים החשודים כמבני פל-קל ואת מבני הפל-קל שהמידע לגביהם אינו שלם. סדרי העדיפויות צריכים להיקבע בהתחשב ברמת הסיכון הנשקפת מהמבנים, לדוגמה כפועל יוצא של ההיקף ואופי השימוש בהם וכפועל יוצא של מיקומם הגיאוגרפי, וכן בשים לב לתוצאות של בדיקות קודמות שנעשו בהם. זאת כדי להבטיח כי מאגר מבני הפל-קל שבאחריות המטה ישקף מידע מלא, מבוסס ומהימן ויאפשר טיפול יעיל ומהיר של מטה הפל-קל עצמו ושל הרשויות המקומיות במבנים שנותרו ברשימה.



על מינהל התכנון, העומד בראשות מטה הפל-קל, למסור למהנדסי הרשויות המקומיות ללא דיחוי נוסף את תוצרי פרויקט המיפוי, ובראש ובראשונה את הממצאים הנוגעים ל-32 המבנים שקיימת המלצה מפורשת לחזקם בשל הסכנה הנשקפת מהם. מומלץ למינהל התכנון ולמשרד השיכון כי בהתייחס למבנים שבדיקתם טרם הושלמה במסגרת פרויקט המיפוי או שייבדקו בעתיד מטעם מטה הפל-קל - יונחה המהנדס שמכין את חוות הדעת להתייחס למדרג הסיכונים הנשקפים מהמבנה, ובכלל זה לרמת הסיכון המיידית, לדחיפות החיזוק ולצורך בהגבלת השימוש, וכן יונחה שלא להסתמך על חוות דעת או בדיקות קודמות - בלי לאששן



מומלץ למשרד האוצר ולמינהל התכנון, העומד בראשות מטה הפל-קל, לסכם ללא דיחוי את התקציב הייעודי הנוסף שיוקצה להשלמת המשימות שהוטלו על המטה לפני כשני עשורים, ואשר מהווה חסם בפני ביצוען - ואת המקורות התקציביים שישמשו לצורך כך. עוד מומלץ למשרד האוצר ולמינהל התכנון לקבוע במשותף את הדרך המתאימה והיעילה ביותר לניהול התקציב הייעודי העומד לרשות המטה, לרבות בתקנה תקציבית נפרדת, באמצעות מרכז קרנות ייעודי או באמצעות "משימת על". זאת כדי שיתאפשר לקיים באופן מיטבי ומועיל מעקב ובקרה פנימיים וחיצוניים אחר הקצאת התקציב וניצולו ברמת פירוט גבוהה ככל האפשר, תוך הגברת השקיפות בהתנהלות המטה ובהקצאת התקציב הייעודי העומד לרשותו וניצולו בהתאם לתוכניות העבודה מקושרות התקציב שייקבעו לצורך כך.



על עיריית בני ברק וירושלים, על המועצה המקומית דאליית אל-כרמל ועל המועצה האזורית עמק המעינות להקפיד לקיים בקרה שוטפת על הטיפול במבני הפל-קל שבתחום שיפוטן, לנהל רשימה עדכנית של סטטוס הטיפול במבנים אלה ולהעביר דיווח שנתי למטה הפל-קל כנדרש בחוזר המנכ"ל 5/2007. על המועצה המקומית דאליית אל-כרמל להקפיד להעביר בכל שנה רשימה עדכנית של המבנים לוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה רכס הכרמל.



על עיריית בני ברק וירושלים, על המועצה המקומית דאליית אל-כרמל ועל המועצה האזורית עמק המעינות להקפיד לבצע מדי שנה בדיקה הנדסית, באמצעות מהנדס מוסמך, של מבני הפל-קל שבבעלותן ובאחריותן, ובהם מבני חינוך אשר משמשים תלמידים רבים מדי יום ביומו. על עיריית בני ברק וירושלים לוודא באופן שיטתי וסדור שמישמת חובת המעקב השנתי אחר מבני פל-קל בבעלות פרטית או ממשלתית שנמצאים בתחום שיפוטן. כמו כן, על משרד החקלאות ומכון וולקני להקפיד לבצע מדי שנה בדיקה הנדסית, באמצעות מהנדס מוסמך, של מבני הפל-קל שבאחריותם.



על מינהל התכנון, העומד בראשות מטה הפל-קל, בשיתוף משרד השיכון, לקבוע ללא דיחוי מנגנון מוסדר לקביעת שיטות לתיקון מבני פל-קל ולאישורן באמצעות הגורמים המוסמכים הנוספים. הדבר מקבל משנה תוקף נוכח העובדה כי רבות מתקרות הפל-קל טרם חוזקו, וישנה חשיבות עליונה שחיוקן ייעשה בהתאם לבחינה הנדסית מקצועית של מטה הפל-קל או כל גוף מקצועי אחר שייבחר על ידי המטה. כמו כן, עליהם לבחון ולהחליט על אופן הטיפול בתקרות פל-קל שחוזקו בשיטות שלא נבחנו ואושרו.



על המועצה המקומית דאליית אל-כרמל, על משרד החקלאות ועל מכון וולקני להקפיד כי כלל התקשרויותיהם, ובכלל זה התקשרויות לביצוע עבודות חיזוק מבני פל-קל, ייעשו בהתאם להוראות הדין ולכל הוראה רגולטורית אחרת החלה עליהם בעניין זה, ובכלל זה יוודאו באמצעות מילוי הטפסים המתאימים ובדיקתם כי אין חשש לניגוד עניינים מכל סוג שהוא, ויתעדו מידע זה באופן נאות.



על משרד החקלאות, על מכון וולקני ועל המועצה המקומית דאליית אל-כרמל להקפיד לפעול בהתאם להוראות הדין ולהנחיות המחייבות הוצאת היתר בעת חיזוק מבני פל-קל. כמו כן, על עיריית ראשון לציון ועל הוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה רכס הכרמל להקפיד על אכיפת החובה לקבלת היתר במקרים של חיזוק מבני פל-קל, לרבות הוצאת היתרים בדיעבד לעבודות חיזוק שבוצעו בלי שהוצא להן היתר ותוך שימוש בכלי האכיפה המינהליים והפיליליים העומדים לרשותן, לפי העניין. זאת לשם הבטחת בקרה תכנונית והנדסית נאותה על עבודות העשויות להיות כרוכות בהתערבות ב"מארג הקונסטרוקטיבי" של המבנה.



מומלץ לאגף החשב הכללי במשרד האוצר להטמיע במסגרת הוראת התכ"ם בעניין תחזוקת מבנים בבעלות ממשלתית, את הוראות הטיפול הנגזרות מחוזר המנכ"ל 5/2007 הנוגעות למבני פל-קל האמורים להימצא במעקב שנתי. מומלץ למינהל הדיוור הממשלתי להנחות את משרדי הממשלה ואת יחידות הסמך הממשלתיות לטפל במבני הפל-קל בהתאם לעקרונות שנקבעו בחוזר המנכ"ל, ולנהל



מעקב שנתי אחר הטיפול במבנים כאמור. מומלץ למינהל הדיור הממשלתי, למשרד החקלאות ולמכון וולקני לקבוע נוהל פנימי לטיפול במבני הפל-קל שבאחריותם. כן מומלץ כי נוהל זה יתייחס בין היתר לתהליכי עבודה מוסדרים למעקב שנתי אחר הטיפול במבנים; לתהליכים ולדרכי התקשרות עם מומחים בתחום; לביצוע בדיקות יזומות; להצבת שלטים וכיוצא באלה.

מומלץ למשרד החינוך, מתוקף אחריותו לשלום ולבטיחותם של התלמידים הבאים בשעריהם של מוסדות החינוך, למסד מנגנון מעקב ובקרה שיטתיים ועיתיים על מצבם של מבני חינוך שנבנו בשיטת הפל-קל, ולפעול ללא דיחוי מול הבעלויות לשם השלמת הטיפול ב-5 מבנים שעדיין חשודים כי נבנו בשיטת הפל-קל ובדיקתם טרם הושלמה, ולשם חיזוק 15 מבנים שהומלץ לחזקם אך טרם חזקו. לצד זאת, מומלץ למשרד החינוך לנהל רשימה עדכנית של המבנים הללו ושל 36 מבני חינוך שנבנו בשיטת הפל-קל, ונכון למועד סיום הביקורת מחייבים מעקב שנתי לפי חוזר המנכ"ל 5/2007. עוד מומלץ למשרד החינוך לעדכן את כלל הנחיותיו בנושא הבטיחות והיציבות של מבני חינוך ולהוסיף להן הפניה מפורשת ומחייבת לחוזר המנכ"ל 5/2007, וכן לכלול בהנחיותיו התייחסות גם לחובה לבדוק את יציבות המבנה ותקינותו ואת התדירות המחייבת של הבדיקה, כדי להבטיח שהיא תבוצע באופן יזום ושיטתי, ולא רק אם נצפו כשלי יציבות, שכן במועד זה כבר עלולה להתממש הסכנה הנשקפת לתלמידים הרבים הבאים בשעריו של המבנה. לצד זאת מומלץ לו לאגד את כלל הנחיותיו בנושא זה למסמך אחד. כמו כן, מומלץ למשרד החינוך ולמינהל התכנון, העומד בראשות מטה הפל-קל, לעדכן באופן יזום את הרשויות המקומיות באפשרות לפנות למשרד החינוך לצורך קבלת תקציב לחיזוק מבני חינוך שנבנו בשיטת הפל-קל במסגרת התוכנית לחידוש מבנים.

מומלץ למשרד הפנים, כמי שנושא באחריות המיניסטרילית לטיפול במבני פל-קל, ולמינהל התכנון, העומד בראשות מטה הפל-קל, בשיתוף משרד השיכון, לקדם אסדרה ממצה וכוללת בחקיקה ראשית של הטיפול במבני פל-קל, לרבות מנגנון האכיפה שישמש לצורך כך, בפרט בהתייחס למבנים שלא נבדקו בדיקת זיהוי ראשונית או שלא מבוצע בהם מעקב שנתי. עוד מומלץ לעדכן את חוזר המנכ"ל 5/2007 לשם מיצוי מיטבי של כלי האכיפה הקיימים, עד להשלמת האסדרה בחקיקה ראשית.

על שר הפנים, שנושא באחריות המיניסטרילית לפעילות מטה הפל-קל, ועל מינהל התכנון, העומד בראשות המטה, לקבוע מדיניות פרסום מידע על אודות עבודת המטה בהתאם להוראותיו של נוהל היחידה הממשלתית לחופש המידע, ולפרסם מדיניות זו בפומבי, וכן להקפיד ולפעול על פי המדיניות שתקבע בעניין זה בפרסום המידע המקדים לעבודתו של המטה, בפרסום המידע שמתעד את עבודת המטה ובפרסום תוצרי העבודה. מומלץ כי בגדר המידע שיפורסם לפי המדיניות שתקבע, ייבחן אם לכלול את רשימת מבני הפל-קל שהטיפול בהם טרם הסתיים במלואו, וזאת בשל חשיבותו הציבורית של הפרסום: לשם הגנה על שלום הציבור וביטחונו ולנוכח ההשפעות הכלכליות של המידע על בעלי המבנים ועל אלה המבקשים להתקשר בעסקאות מקרקעין או אחרות בעניינם. בשים לב לכך, מומלץ כי במדיניות הפרסום תיקבע גם המתכונת המחייבת לעדכון המידע לאחר פרסומו, תוך שימת לב לצורך להבחין בפרסום בין רמות הסיכון הנשקפות מהמבנים, לפי סטטוס הטיפול בהם, וכן תוך שימת לב לשלמות המידע האמור ולמהימנותו.

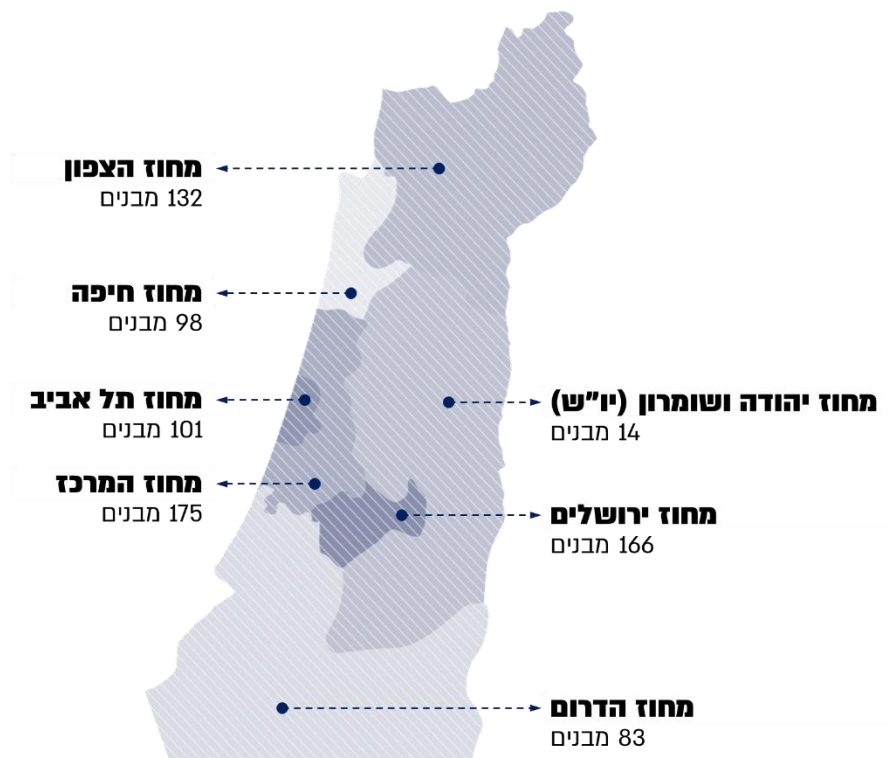
מומלץ למועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** ולמועצה האזורית **עמק המעינות** לפרסם את רשימת מבני הפל-קל שבתחום שיפוטן באתרי המרשתת שלהן ולעדכנה באופן עיתי ושוטף, ואם הן מפעילות מערכת GIS - לפרסם את המידע גם במערכת זו. מומלץ לעיריית **ירושלים** להקפיד על שמירת עדכניות המידע שהיא מפרסמת בנושא זה ועל מהימנותו, וכן לפרסמו גם במערכת ה-GIS שהיא מפעילה. זאת לשם יעול ושיפור יכולות הפיקוח והאכיפה הפנים-רשותיים והגברת השקיפות לציבור; כדי להביא לידיעת הציבור המבקר במבנים הללו כי טמונה סכנה בשימוש בהם; וכן כדי למנוע התדיינות משפטיות והוצאות כספיות העלולות להיות כרוכות בהן - במקרים שבהם המבנה לא טופל כמחויב לפי חוזר המנכ"ל 5/2007, או שמידע בנושא לא נמסר על ידי בעלי המבנה כמחויב בדין. כמו כן מומלץ לעיריות **בני ברק** וירושלים, למועצה המקומית דאליית אל-כרמל ולמועצה האזורית עמק המעינות,

למשרד החקלאות ולמכון וולקני, להציב במקום נגיש הגלוי לעיני כל שלט בדבר הימצאות תקרת פל-קל ופירוט העומס המרבי המותר על אותה תקרה. כמו כן, מומלץ לעיריות בני ברק וירושלים, למועצה המקומית דאליית אל-כרמל ולמועצה האזורית עמק המעיינות, במסגרת שיקול הדעת שניתן להן, להנחות את בעלי מבני הפל-קל הפרטיים בתחום שיפוטן על הצבת שלטים כאמור.

מומלץ למינהל התכנון, העומד בראשות מטה הפל-קל, להנחות את כלל הרשויות המקומיות שבתחום שיפוטן מבני פל-קל לפרסם את המידע בעניינם באתרי המרשתת שלהן, ואם הרשות המקומית מפעילה מערכת GIS - לפרסם את המידע גם במערכת זו. כן מומלץ כי מינהל התכנון ינחה את הרשויות המקומיות לכלול מידע בנושא זה בתיק הבניין של כל מבנה כאמור. מומלץ כי ההנחיה לפרסום המידע תכלול גם את המתכונת ואת הנוסח הרצויים בפרסום, וגם את האופן שבו מידע זה יעודכן ברשות הרבים לאחר פרסומו. כמו כן יש לשים לב שבמידע המפורסם תהיה הבחנה בין רמות הסיכון השונות הנשקפות מהמבנים, בהתאם לסטטוס הטיפול בהם.

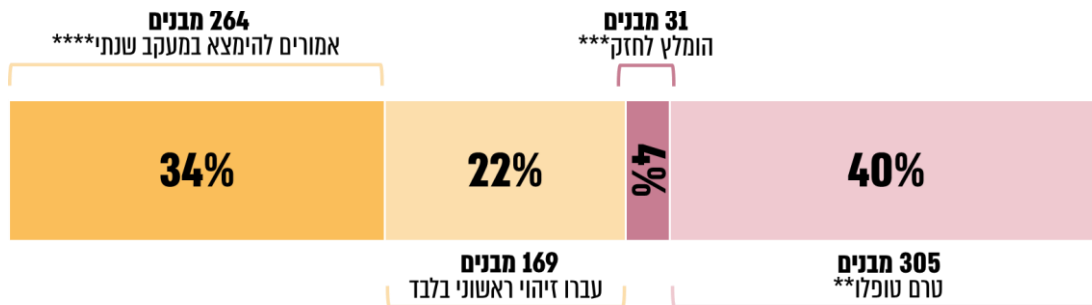


### הפריסה הגיאוגרפית של מבני הפל-קל שהטיפול בהם טרם הסתיים, אוקטובר 2025\*



על פי רשימת המבנים של מטה הפל-קל, בעיבוד משרד מבקר המדינה. \* יצוין כי הוראותיו של חוק התכנון והבנייה ותקנותיו אינן חלות בשטחי יהודה ושומרון, ובאזור זה חלים דינים אחרים. הטיפול במבני פל-קל באזור זה לא נכלל בביקורת זו.

## סטטוס הטיפול במבני הפל-קל ובמבנים החשודים כי נבנו בשיטת הפל-קל, נכון למועד סיום הביקורת, אוקטובר 2025\*



על פי רשימת המבנים של מטה הפל-קל, תוצאות פרויקט המיפוי ומידע נוסף שנאסף במהלך הביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה. \* בתרשים לא נכללים 180 מבנים מרשימת המבנים שהטיפול בהם הסתיים, לרבות מבנים שנקבע שלא נבנו בשיטת הפל-קל, מבני פל-קל שחזקו באופן שמייתר את המערכת הקונסטרוקטיבית של השיטה, רשומות כפולות, מבנים שלא אותרו או מבנים שנהרסו. \*\* מבנים שקיים חשד לגביהם שנבנו בשיטת הפל-קל ושטרם נבדקו בדיקת זיהוי ראשונית. \*\*\* במסגרת פרויקט המיפוי נמצאו 32 מבנים הטעונים חיזוק, אולם אחד מהם לא אותר ברשימת המבנים ועל כן בתרשים מוצגים 31 מבנים הטעונים חיזוק. \*\*\*\* מבנים שלא חזקו או מבנים שחזקו ובכל מקרה אמורים להימצא במעקב שנתי לפי חוזר המנכ"ל 5/2007.

## סיכום

במועד סיום הביקורת, בחלוף יותר משני עשורים מאז אסון ורסאי ופרסום המלצות ועדת זילר, נותרו מאות מבנים, חלקם קולטי קהל, שהטיפול בהם טרם הושלם חרף פרק הזמן הרב שחלף - מהם כ-300 מבנים שטרם נבדקו בדיקת זיהוי ראשונית, כ-150 מבנים שנבדקו בדיקת זיהוי ראשונית בלבד ו-32 מבנים שנמצאו טעונים חיזוק וטרם חזקו. על אף "מצג השווא הכוזב" המאפיין את השיטה, והחשש כי כשלי השיטה "לא ייחשפו בהכרח בטרם יתממש הסיכון הטמון בה" ועלולים להוביל להתמוטטות פתאומית, ללא סימני אזהרה בולטים וגלויים לעין - המשימה העיקרית שהוטלה על מטה הפל-קל ועל הרשויות המקומיות - איתור, מיון ובדיקה של המבנים - לא הושלמה, ונותרה עוד עבודה רבה.

ועדת זילר התייחסה במסקנותיה הסופיות ל"מעגל השוטה" המאפיין את ענף הבנייה, שאחת מחוליותיו הדומיננטיות נוגעת לפיקוח ולבקרה על כל שלבי הבנייה. הביקורת העלתה כי על רקע תפקודו הלקוי של המנגנון הממשלתי - המחדלים בתחום זה שעליהם הצביעה ועדת זילר, לכל הפחות בכל הנוגע לטיפול במבני הפל-קל - נותרו בעינם. כך הועלה כי מבנים שנבנו בשיטה שנאסרה לשימוש לפני יותר משני עשורים עברו חיזוק בשיטות שיעילותן ובטיחותן לא נבדקו; נמצאו מקרים שבהם החיזוק נעשה ללא היתר כדון - וכפועל יוצא ללא פיקוח של מוסדות התכנון, בניגוד מוחלט להוראות הרגולטוריות בעניין זה; מבנים הטעונים חיזוק טרם חזקו ומבנים הטעונים בדיקות עיתיות אינם נבדקים שנים ממושכות, ומאות מבנים החשודים כמבני פל-קל טרם נבדקו בדיקת זיהוי ראשונית. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה ממצאים אלה, שיש להם השלכה ישירה על חיי אדם.

טיפול במבני פל-קל והסרת הסכנה הנשקפת מהם, אם אינם מטופלים כנדרש, מחייבים פעולה משולבת של רשויות השלטון - המרכזי והמקומי. על הרשויות המקומיות שבתחום שיפוטן מבני פל-קל ליישם ולאכוף בהתמדה את החובות שהוחלו עליהן בחוזר המנכ"ל 5/2007 ובמדרוך למהנדס הרשות, במסגרת הסמכויות המוקנות להן בדין ובהוראות רגולטוריות אחרות. על משרדי הממשלה ועל יחידות הסמך הממשלתיות שבאחריותם מבני פל-קל, ליישם בהתמדה את חובת המעקב השנתי אחר המבנים שבאחריותם. על משרד הפנים, כמי שנושא באחריות המיניסטריאלית לפעילות מטה הפל-קל, על מינהל התכנון, העומד בראש המטה, ועל משרד השיכון, ובהתייעצות עם פיקוד העורף - להסדיר באופן ממצה את מעמד המטה, את סמכויותיו ואת הבסיס הנורמטיבי לפעילותו, כדי להבטיח כי המשימות שהוטלו עליו יושלמו במלואן. עוד מומלץ כי יפעלו להסדרה ממצה של חובותיהם של משרדי הממשלה, של הרשויות המקומיות ושל בעלי המבנים הפרטיים לטיפול במבני פל-קל שבבעלותם או באחריותם לפי העניין; ולהקניה בדין של סמכויות אכיפה לרשויות המקומיות למול בעלי המבנים בתחום שיפוטן.