



מבקר המדינה

דוח על הביקורת בשלטון המקומי

הטיפול במבני פל-קל

תמוז התשפ"ו | יוני 2026

הטיפול במבני פל-קל

3	דף קיצורים ומונחים
7	מבוא
11	פעולות הביקורת
14	המטה המקצועי-הנדסי לטיפול במבני פל-קל
14	סדרי עבודתו של מטה הפל-קל
14	הרכב המטה
18	תדירות התכנסות המטה
19	מתכונת העבודה של המטה
19	תחומי האחריות ותפקידיו של המטה
20	ניהול המידע על מבני פל-קל
23	בדיקת מבני הפל-קל והטיפול בהם
30	עיגון המעמד החוקי של המטה
31	הפיקוח הממשלתי על פעילות המטה
33	טיפול הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה במבני פל-קל
33	הבסיס הנורמטיבי והמקצועי לטיפול במבני פל-קל
36	ניהול רשימה עדכנית של מבני פל-קל
37	גריעת מבנה מרשימת מבני הפל-קל של מטה הפל-קל
38	מעקב שנתי אחר מבני פל-קל
40	יישום חובת המעקב השנתי
42	חובת המעקב השנתי בראי מדיניות "רגולציה חכמה"
44	חיזוק מבני פל-קל
45	שיטות לחיזוק מבני פל-קל
48	הסדרים למניעת ניגוד עניינים בביצוע עבודות החיזוק
51	חיזוק תקרות פל-קל ללא הוצאת היתר
53	טיפול במבני פל-קל שהומלץ לחזק במסגרת פרויקט המיפוי
56	הטיפול במבני פל-קל בבעלות ממשלתית
56	הטיפול במבני חינוך שנבנו בשיטת הפל-קל
60	אכיפת ההוראות הרגולטוריות לטיפול במבני פל-קל על ידי הרשויות המקומיות
66	פרסום מידע על מבני פל-קל
67	פרסום מידע על ידי מטה הפל-קל
68	פרסום מידע על ידי הרשויות המקומיות
69	סיכום

דף קיצורים ומונחים

אגף החשב הכללי במשרד האוצר.	אגף החשב הכללי
אזור שצפויות בו תאוצות קרקע גבוהות במקרה של רעידת אדמה, דהיינו תזוזה אופקית גדולה יחסית של הקרקע, ולכן הסיכון בו גבוה יותר.	אזור סיכון סייסמי או אזור סיכון לרעידות אדמה
האסון שבו קרסה רצפת אולם האירועים "ורסאי" בירושלים במאי 2001, שהביא למותם של 23 בני אדם ולפציעתם של 380.	אסון ורסאי
דוח הביניים של ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור, בראשות השופט ורדימוס זילר ז"ל, אוגוסט 2002.	דוח הביניים או המלצות הביניים
דוח מבקר המדינה שפורסם בשנת 2007 בנושא "יישום מסקנות ועדת החקירה הממלכתית בעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים את הציבור (ועדת זילר)".	דוח הביקורת הקודם או דוח הביקורת משנת 2007
מסמך סיכום עשור לפעילות מטה הפל-קל מינואר 2017.	דוח סיכום עשור
הדוח הסופי של ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור, בראשות השופט ורדימוס זילר ז"ל, דצמבר 2003.	הדוח הסופי
הוראות דין וכן הנחיות, כללים והוראות אחרות שקבע גוף מוסמך, שנועדו להסדיר פעילות של משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וגופים פרטיים.	הוראה רגולטורית
הוראות תקנון כספים ומשק שמפרסם אגף החשב הכללי במשרד האוצר בין השאר מתוקף חוק נכסי המדינה, הכוללות הנחיות מינהליות אופרטיביות, מקצועיות ועדכניות, המחייבות את משרדי הממשלה ואת יחידות הסמך השונות של משרדים אלה.	הוראות התכ"ם
הוראה שפורסמה בחוק, בתקנות, בחוק עזר או בצו.	הוראת דין
החלטות הממשלה 2487 ו-4686.	החלטות הממשלה
החלטת הממשלה 2487 בנושא "המלצות דו"ח הביניים של ועדת החקירה הממלכתית לענין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור (דו"ח 'ועדת זילר' בענין הבניה בשיטת פל-קל בעקבות 'אסון ורסאי' (1.9.02)).	החלטת הממשלה 2487
החלטת הממשלה 4686 בנושא "מטה מקצועי הנדסי לטיפול בסוגיית המבנים שנבנו בשיטת ה'פל-קל'" (29.1.06).	החלטת הממשלה 4686
המדריך למהנדס הרשות בנושא טיפול ברשימת המבנים החשודים כבנויים בשיטת הפל-קל: מסמך מנחה לנוהל הטיפול במבנים החשודים כבנויים בשיטת "פל-קל" (ינואר 2015).	המדריך למהנדס הרשות המקומית או המדריך למהנדס
המחלקה להנחיית תובעים, מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה, בפרקליטות המדינה (המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין) האחראית להנחיה מקצועית של מערך התביעה ושל כלל התובעים בתחום התכנון והבנייה בוועדות המקומיות.	המחלקה להנחיית תובעים במשרד המשפטים
המכון הלאומי לחקר הבנייה בטכניון.	המכון הלאומי או המכון הלאומי לחקר הבנייה
עיריות בני ברק וירושלים, המועצה המקומית דאליית אל-כרמל והמועצה האזורית עמק המעינות.	הרשויות שנבדקו
גוף ממשלתי שהוקם ופועל מכוח חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, בכלל זה כדי לקדם ולעודד מיזמים להתחדשות עירונית; להאיץ מימוש תהליכי התחדשות עירונית, לרבות	הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית

באמצעות זיהוי חסמים והסרתם; וכן לגבש המלצות לתיקוני חקיקה בתחומי פעולתה של הרשות וקביעת מנגנונים מסייעים ¹ .	
היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה במשרד לביטחון לאומי (לשעבר היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה), האחראית לחקירה של עבירות בנייה ברמה המחוזית והארצית ומשמשת מאסדרת של הוועדות המקומיות בתחומי הפיקוח על הבנייה. כמו כן הוקנו לה סמכויות אכיפה מקבילות לסמכויותיהן של הוועדות המקומיות ² .	הרשות לאכיפה במקרקעין או היחידה הארצית לאכיפה
הרשימה הארצית של המבנים החשודים כמבני פל-קל והמבנים שנבדקו וזוהו באופן ודאי כמבנים שנבנו בשיטת הפל-קל, שמנהל מטה הפל-קל.	הרשימה, רשימת המבנים או רשימת מבני הפל-קל הארצית
ועדה לתכנון ולבנייה שבמרחב התכנון שלה רשות מקומית אחת, הפועלת לפי סעיף 18 לחוק התכנון והבנייה, לרבות ועדה מרחבית לתכנון ולבנייה.	ועדה מקומית לתכנון ולבנייה או ועדה מקומית
ועדה לתכנון ולבנייה שבמרחב התכנון שלה כמה רשויות מקומיות, הפועלת לפי סעיף 19 לחוק התכנון והבנייה.	ועדה מרחבית לתכנון ולבנייה או ועדה מרחבית
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").	ועדת השרים או ועדת השרים לענייני פנים ושירותים
חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2007 בנושא "הנחיות לטיפול במבנים שנבנו בשיטת הפל-קל", יוני 2007.	חוזר המנכ"ל 5/2007
חוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021.	חוק האסדרה
חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951.	חוק ההתגוננות האזרחית
חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016.	חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית
חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר) ותקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה).	חוק התכנון והבנייה או חוק התכנון והבנייה ותקנותיו
חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.	חוק חופש המידע
חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951.	חוק נכסי המדינה
חוק ששר הפנים מפרסם ברשומות, והרשות המקומית רשאית לאמץ אותו בלי שינויים. באימוץ חוק עזר לדוגמה על ידי הרשות המקומית יש תועלת מבחינת החיסכון במשאבים, האיכות של חוק העזר והאחידות של ההסדר. סמכות הרשויות המקומיות לאמץ את חוקי העזר לדוגמה שפרסם שר הפנים ברשומות מעוגנת בסעיף 262 לפקודת העיריות ובסעיף 25א לפקודת המועצות המקומיות.	חוק עזר לדוגמה
נוסח סטנדרטי מומלץ של חוק עזר שהרשות המקומית רשאית לאמץ ולערוך בו שינויים, שלא כמו חוקי העזר לדוגמה, שניתן לאמץ כפי שהם על ידי הרשות המקומית.	חוק עזר מומלץ

¹ סעיפים 3 ו-4 לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית.

² מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2020), "הפיקוח על הבנייה בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה", עמ' 866.

תוספת מרכיבים הנדסיים הקשורים ביציבות המבנה (רכיבים קונסטרוקטיביים) הנדרשים למבנה קיים כדי לשפר את יציבותו.	חיזוק
חיזוק הנותן מענה כולל לכשלים ההנדסיים של שיטת הפל-קל, באופן שהמבנה שחוזק יתפקד מבחינת יציבותו ובטיחותו כמבנה שאינו מבוסס על שיטה זו.	חיזוק המייתר את שיטת הפל-קל
חישובים הנדסיים שיש בהם להוכיח את יציבותו של בניין ואת יציבות ביסוסו.	חישובים סטטיים
יחידת הפיקוח בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה האחראית לנקיטת פעולות פיקוח ואכיפה במרחב התכנוני של הוועדה.	יחידת פיקוח
כל מקרקעין המשמשים את משרדי הממשלה ואת יחידות הסמך השונות ומצויים בבעלותם ³ .	מבנה בבעלות ממשלתית
מבנה בבעלות הרשות המקומית, לרבות מבנה בבעלות הרשות המקומית, שהוקצה לעמותה או גוף ציבורי לצורך מתן שירותים בעלי אופי ציבורי, אך נותר תחת אחריות הרשות המקומית.	מבנה בבעלות מקומית
מבנה שאינו בבעלות ממשלתית או מקומית.	מבנה בבעלות פרטית
מבנה שקיים חשד שנבנה בשיטת הפל-קל וטרם נבדק בדיקת זיהוי ראשונית, לשם קביעה ודאית שאכן נבנה בשיטה זו. לאורך הדוח ייעשה שימוש במונח "מבנה" ולא "רשומה", שכן "רשומה" עשויה להתייחס לכמה מבנים במתחם אחד.	מבנה החשוד כפל-קל
מבנה המיועד לשימוש הציבור הרחב, ובכלל זה מוסד חינוכי (גן ילדים, בית ספר, ישיבה או מכללה); מקום תפילה (כגון בית כנסת או מסגד); מרכז קהילתי; אולם אירועים וכיוצא באלה.	מבנה קולט קהל
מבנה שנקבע באופן ודאי שלא נבנה בשיטת הפל-קל; מבנה פל-קל שחוזק באופן שמייתר את המערכת הקונסטרוקטיבית של השיטה; רשומות כפולות; מבנה שלא אותר או מבנה שנהרס.	מבנה שהטיפול בו הסתיים במלואו
מבנה החשוד כפל-קל; מבנה שנבדק בדיקת 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.	מבנה שהטיפול בו טרם הסתיים
מדיניות הרשות המקומית לקידום התחדשות עירונית בתחום שיפוטה, הכוללת פירוט האזורים המיועדים להתחדשות עירונית, סוגי ההתחדשות העירונית המקובלים על הרשות המקומית בכל אחד מאזורים אלה וכן את מאפייני התכנון לקידום תהליכי התחדשות עירונית באזורים אלה.	מדיניות התחדשות עירונית
מהנדס מוסמך, כהגדרתו בחוזר המנכ"ל 5/2007, שמונה על ידי הרשות המקומית, בהמלצת מהנדס הרשות, כדי לייעץ לרשות המקומית בכל הנוגע ליישום הוראותיו של חוזר המנכ"ל.	מהנדס יועץ
כהגדרתו בחוזר המנכ"ל 5/2007.	מהנדס מוסמך
מהנדס הרשום בפנקס המהנדסים והאדריכלים, שעמד בתנאים נוספים הנדרשים בחוק המהנדסים והאדריכלים, התשי"ח-1958, והוא בעל רישיון רשמי לעסוק במקצוע ובענף הנדסה מסוים.	מהנדס רשוי
אוקטובר 2025.	מועד סיום הביקורת

³ יצוין כי בעבר משרדי ממשלה או יחידות סמך ממשלתיות השתמשו במבני פל-קל גם בשכירות, אך במועד סיום הביקורת לא היו ידועים מקרים כאלה.

מטה הפל-קל או המטה	המטה המקצועי-הנדסי לטיפול במבני פל-קל שהוקם לפי החלטות הממשלה, לשם הובלת פרויקט ארצי לטיפול בסוגיית המבנים שנבנו בשיטת הפל-קל.
מטה הפל-קל המצומצם	מטה הפל-קל המצומצם הוקם בהחלטת מטה הפל-קל ב-5.2.19 לשם דיון בכל הנושאים הנוגעים לפרויקט המיפוי, בהשתתפות נציגי מינהל התכנון ומשרד השיכון, יועץ הנדסי מטעם מינהל התכנון ומרכז מטה הפל-קל.
מינהל הדיור הממשלתי	מינהל הדיור הממשלתי המשמש יחידה בחטיבת נכסים, רכש ולוגיסטיקה באגף החשב הכללי במשרד האוצר.
מינהלת המטה או המינהלה	מינהלה לריכוז העבודה המינהלית עבור מטה הפל-קל, האמורה לשמש לו בסיס לוגיסטי וארגוני לכל משימותיו.
מכון התקנים	תאגיד ציבורי שהוקם לפי חוק התקנים, התשי"ג-1953, במטרה לקבוע תקינה ולהבטיח רמה נאותה של טיב מוצרים, בין באמצעות קביעת תקנים ובין בדרך אחרת.
מכון וולקני	מינהל המחקר החקלאי - מכון וולקני, המשמש יחידת סמך ממשלתית במשרד החקלאות.
מערכת מידע גיאוגרפי או מערכת GIS	מערכת ממוחשבת המאפשרת ניהול, אחזור, הצגה וניתוח של מידע שמעוגן ברשת קואורדינטות (נקודות ציון במרחב).
מערכת מרכב"ה	מערכת ארגונית-תשתיתית החובקת את כלל המערך הממשלתי לניהול נכסי המדינה ומשאביה.
מרכז המטה	האדם אשר עומד בראש מינהלת מטה הפל-קל.
משרד החקלאות	משרד החקלאות וביטחון המזון.
משרד השיכון	משרד הבינוי והשיכון.
משרד התעשייה	משרד הכלכלה והתעשייה.
פקודת העיריות	פקודת העיריות [נוסח חדש].
פרויקט המיפוי	פרויקט שקידם מטה הפל-קל החל בשנת 2018 למיפוי מבנים בבעלות ממשלתית או בבעלות מקומית שבדיקתם טרם הסתיימה.
צו המועצות האזוריות	צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.
צו המועצות המקומיות	צו המועצות המקומיות, התשי"א-1950.
רשומה כפולה	מצב שבו מבנה או מתחם בעלי פרטי זיהוי זהים מופיעים ברשימת המבנים של מטה הפל-קל יותר מפעם אחת, שלא לצורך.
רשות האסדרה	רשות ציבורית שהוקמה לפי סעיף 4 לחוק האסדרה האחראית ליעץ, ללוות ולהדריך מאסדרים לצורך יישום חוק האסדרה.
שיטת הפל-קל	שיטת בנייה שמשולבים בה גופי מילוי מפח בתקרות המבנה ושנעשה בה שימוש נרחב החל מסוף שנות השבעים של המאה העשרים. השיטה קרויה על שם החברה שפיתחה אותה.
תאוצת קרקע	תזוזה אופקית הנוצרת על ידי גלים סייסמיים הפועלים על פני השטח.
תקנות המהנדסים והאדריכלים	תקנות המהנדסים והאדריכלים (כללים בדבר התנהגות שאינה הולמת את כבוד המקצוע), התשנ"ה-1994.
תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר)	תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970.
תקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה)	תקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), התשע"ו-2016.

מבוא

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 האסון⁴ (ועדת זילר) העלו כי ההתמוטטות התרחשה עקב פגמים בתקרות המבנה, וכי הפגמים היו ממושטים 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 העשרים⁵. עוד העלו ממצאי הוועדה שפגמים אלה, הטבועים בשיטת הפל-קל, עלולים להוביל לנזקים מצטברים, ובשונה מתקרה תקנית מבטון מזוין - עלולים להוביל להתמוטטות פתאומית, ללא סימני אזהרה בולטים וגלויים לעין - "מצג שווא כוזב", כלשונה - ול"כשל בשרשרת" שמעורבת בו התמוטטות בחלקים אחרים של המבנה או התמוטטות של תקרות בקומות נוספות, כפי שאכן קרה באסון ורסאי⁶.

בשים לב לכל אלה קבעה ועדת זילר כי שיטת הפל-קל "על כל גווניה ולכל מהדורותיה, היא שיטה מסוכנת, ולפחות שיטה פסולה ובלתי תקנית"⁷ ו"כמעט בבחינת הדבר מדבר בעד עצמו", הוועדה המשיכה וקבעה כי אין להתיר כל בנייה חדשה בשיטת הפל-קל⁸. לצד זאת עמדה הוועדה על הצורך להתמודד עם חוסר הוודאות לגבי הסכנה הנשקפת ממאות המבנים, ולפי ההערכות - בשטח כולל של מיליוני מטרים רבועים⁹, שהיה חשד באותה עת כי נבנו בשיטת הפל-קל, תוך הבנה כי הטלת איסור גורף על השימוש במבנים הללו, ובכלל זה הריסתם, אינה בת-ביצוע. הוועדה פירטה בהמלצותיה את המשימות העיקריות הכרוכות בכך, והמליצה כי האחריות הכוללת לביצוען תוטל על "מטה העשייה" - גוף סטטוטורי שלו יוקצו תקציב וכוח אדם ייעודיים¹⁰.

בשנת 2002 אומצו המלצות הביניים של ועדת זילר בהחלטת ממשלה¹¹. בעקבות ההחלטה הוקם מטה מקצועי-הנדסי לטיפול במבני פל-קל באחריותו של שר הפנים ובהובלתו של משרד הפנים, והחל משנת 2006, בהרכבו החדש - בהובלת מינהל התכנון¹². לצידו הוקמה מינהלה לריכוז עבודות המטה וארגון. 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 בחזקתן¹³.

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

5 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). ראו סעיף 3.1 לדוח הביניים.

6 סעיפים 3.7.7 ו-5.4.11 לדוח הביניים.

7 סעיף 4.1 לדוח הביניים.

8 סעיף 9.1 לדוח הביניים.

9 פרוטוקול מליאת הכנסת, "ממצאי ועדת החקירה הממלכתית בנושא 'אסון ורסאי'" (31.12.03), עמ' 172.

10 סעיפים 9.4 ו-10.3 לדוח הביניים.

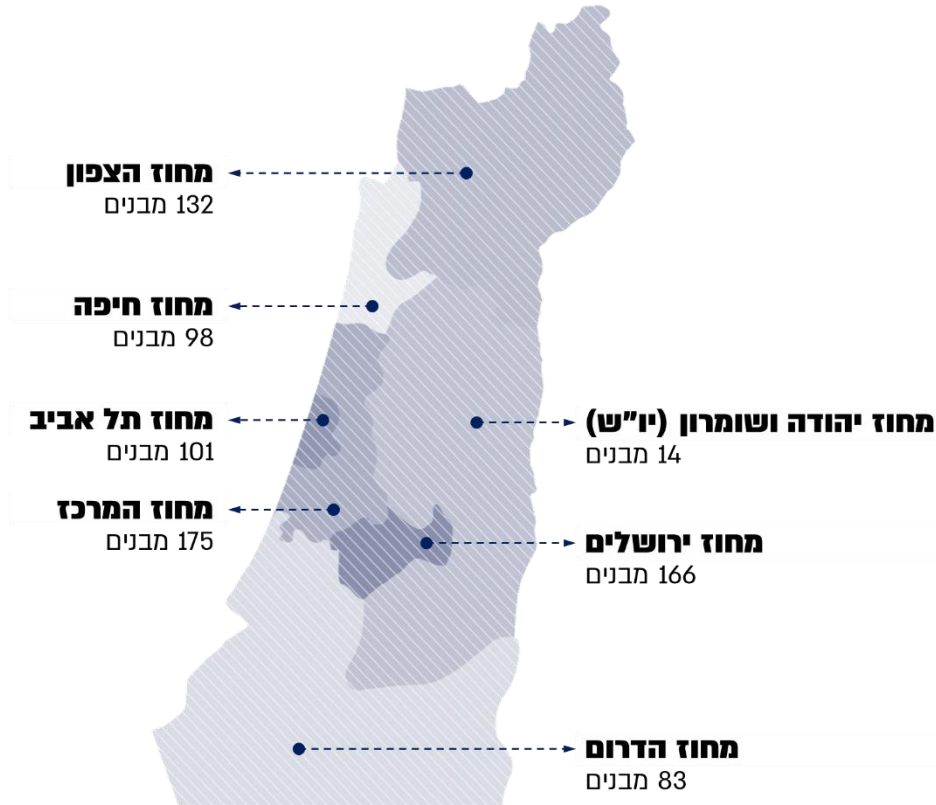
11 החלטת הממשלה 2487 (1.9.02).

12 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.

13 במסגרת חוזר המנכ"ל 5/2007. האחריות של הרשויות המקומיות לטיפול במבנים מסוכנים בתחום שיפוטן, גם אם אינם בבעלותן או בחזקתן, מעוגנת בסעיף 13)249 (לפקודת העיריות המסמיך את העירייה לעשות את כל הדרוש לשם שמירה על בריאות הציבור וביטחוננו בתחום שיפוטנו ולפקח על הקמתם, על הריסתם ועל שינוקם ותיקונם של בניינים. סמכות דומה נקבעה בסעיף 146)8 (לצו המועצות המקומיות ובסעיף 63)8 (לצו המועצות אזוריות. סמכות זו עולה גם מתוך הפסיקה. ראו ע"א 862/80 עיריית חדרה נ' זוהר, פ"ד לז(3) 757, עמ' 767 (1983).

במועד סיום הביקורת, אוקטובר 2025, טרם הסתיים הטיפול במעט יותר ממחצית המבנים שהועברו לטיפול של מטה הפל-קל ערב הקמתו (769 מתוך כ-1,400)¹⁴. הפריסה הגיאוגרפית של המבנים שהטיפול בהם טרם הסתיים במועד סיום הביקורת מובאת במפה 1 שלהלן.

מפה 1: 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.

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 המבנים¹⁵ ועל

¹⁴ מבנים שהטיפול בהם הסתיים במלואו הם מבנים שנקבע באופן ודאי שלא נבנו בשיטת הפל-קל; מבני פל-קל שחוזקו באופן שמייתר את המערכת הקונסטרוקטיבית של השיטה; רשומות כפולות; מבנים שלא אותרו או מבנים שנהרסו. מבנים שהטיפול בהם טרם הסתיים הם מבנים שטרם נבדקו בדיקת זיהוי ראשונית וקיים חשד לא מאומת כי נבנו בשיטת הפל-קל; מבנים שנבדקו בדיקת זיהוי ראשונית בלבד ולא נבדק אם במצבם הנוכחי מחייבים חיזוק; מבנים שנמצא שנבנו בשיטת הפל-קל וחוזקו באופן שאינו מיייתר את המערכת הקונסטרוקטיבית של השיטה או מבנים שנבנו בשיטת הפל-קל ונמצא שאינם טעונים חיזוק - ואמורים להימצא במעקב שנתי. לאורך הדוח ייעשה שימוש במונח "מבנה" ולא "רשומה", שכן "רשומה" עשויה להתייחס לכמה מבנים במתחם אחד.

¹⁵ על פי סקירה שמאית שנערכה בנושא, שוק המקרקעין מפחית עד כ-10% משווי יחידת מגורים בגין בנייה בשיטת הפל-קל וביחס לבנייה בשיטות הבנייה המקובלות, זאת במבנים אשר לא עברו כל חיזוק. ראו מוטי ביר וקובי ביר, "השפעת השימוש בשיטת הפל-קל על שווי יחידת המגורים", **מקרקעין וערכם - ביטאון לשכת שמאי מקרקעין בישראל** (לא צוין תאריך). ההשפעה של שימוש בשיטת הפל-קל על ערך המבנים ועל דמי השכירות הנגבים בגין שימוש בהם באה לידי ביטוי, בין השאר בעת חישוב היטל ההשכחה של המבנים.

הכיסוי הביטוחי שלהם¹⁶, ואף להוביל להתדיינויות משפטיות ממושכות בעניינים הללו¹⁷. עלויות החיזוק הגבוהות של המבנים עלולות גם להביא לעיתים להפסקת השימוש בהם ולהותרתם נטושים ומוזנחים - על כל המשתמע מכך¹⁸. הימצאותם של מבנים כאלה בקרבה לים (ובסיכון מוגבר לקורוזיה), באזורים המועדים לשיטפונות או לרעידות אדמה (אזורי סיכון סייסמיים), או שימוש במבנים שלא בהתאם לייעודם - מבחינת סוג השימוש או מספר המשתמשים - עלולים גם הם לפגוע ביציבותם ומגבירים את הסיכון הנשקף מהם¹⁹. מאפייני הכשל הייחודיים בשיטת הפל-קל בהשוואה למבנים מסוכנים שלא נבנו בשיטת הפל-קל, הסיכונים הנשקפים מהפגמים הטבועים בשיטה זו והגורמים המגבירים את הסיכון ליציבותם של המבנים מובאים בתרשים 1 שלהלן.

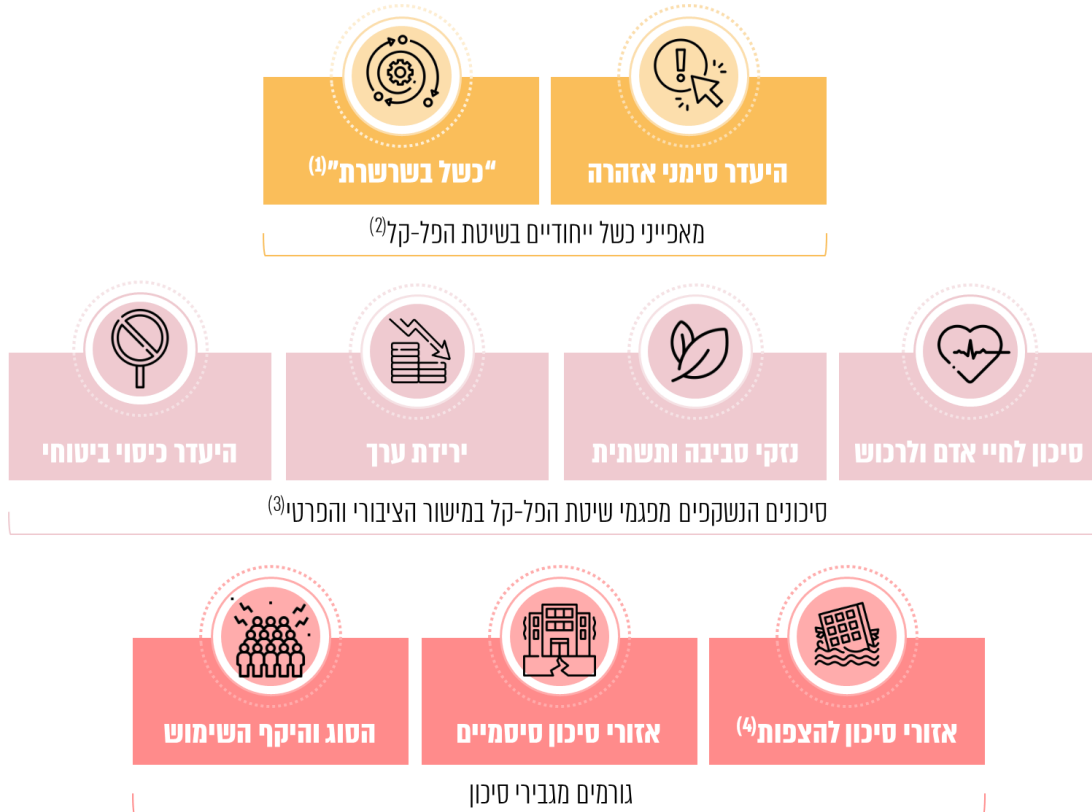
16 ישנן חברות ביטוח המציינות בפוליסות ביטוח הרכוש של הרשויות המקומיות סייג או תנאי המגביל את הביטוח לעניין אובדן או נזק שייגרמו למבנים, או חבות כלשהי שתיגרם במישרין או בעקיפין מקיומן של תקרות או רצפות שנבנו בשיטת פל-קל במבנה המבוטח. ישנן חברות ביטוח המאפשרות את ביטול ההחרגה בתנאים שונים. ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011 - 2012** (2012), "ביטוח נכסי רשויות מקומיות", עמ' 183.

17 כך לדוגמה, הליך משפטי שבו עתרה בעלת חלק מהזכויות במבנה שקרס באסון ורסאי לפיצוי בגין הנזקים שנגרמו לה נמשך משנת 2008 ועד שנת 2015 (ת"א (ירושלים) 2215-08 **יוזמה ותשואה חברה לשירותים בע"מ נ' אליהו משה רון**). סיכונים נוספים קשורים בחבות הנזיקית של הרשות המקומית או של בעל המבנה. כך לדוגמה בעקבות אסון ורסאי העבירה עיריית ירושלים לקופת הפיצויים של מאות נפגעי האסון סכום של עשרות מיליוני שקלים. בהקשר זה ראו גם ישראל גלעד, "האחריות בנזיקין של רשויות ציבור ועובדי ציבור", **משפט וממשל ב'** (התשנ"ה), עמ' 339 - 402, וכן מיכל ברדנשטיין, "אחריות רשויות התכנון בנזיקין - תמונת מצב", **משפט מפתח - כתב העת של פרקליטות המדינה** (אוגוסט 2019), עמ' 62 - 86. סיכונים נוספים קשורים לעלויות החיזוק הישירות והעקיפות (לדוגמה, עלויות הפינוי של הדיירים ומציאת פתרון דיר חלופי). ראו בהקשר זה מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (2022), "טיפול הרשויות המקומיות במבנים מסוכנים", עמ' 254.

18 מבנים שאינם בשימוש עלולים להפוך פעמים רבות למפגע סביבתי, תברואתי, בטיחותי וחברתי חמור, ולצד זאת להפוך לנטל כלכלי על הרשויות המקומיות ולפגוע בהתפתחות המרחב העירוני והניצול היעיל של משאב הקרקע, המצוי בחוסר. ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2016), "טיפול הרשויות המקומיות במבנים שאינם בשימוש", עמ' 409 - 461; **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2021), "טיפול הרשויות המקומיות במבנים שאינם בשימוש - ביקורת מעקב", עמ' 1147 - 1181.

19 "תנאי קרקע מכבידים" כלשונה של ועדת זילר. ראו: סעיף 9.3.5 לדוח הביניים.

תרשים 1: מאפייני הכשל הייחודיים בשיטת הפל-קל, הסיכונים הנובעים מפגמי השיטה והגורמים המגבירים את הסיכון



הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

⁽¹⁾ "כשל בשרשרת" הוא כשל שמעורבת בו התמוטטות בחלקים אחרים של המבנה או התמוטטות של תקרות בקומות נוספות, כפי שהיה באסון ורסאי.

⁽²⁾ בהשוואה למבנים מסוכנים שלא נבנו בשיטת הפל-קל.

⁽³⁾ סיכונים נוספים קשורים בחבות הנזיקית של בעל המבנה וכן בעלויות החיזוק הישירות והעקיפות (לדוגמה, עלויות הפינוי של הדיירים ומציאת פתרון דיור חלופי) או בהפסקת השימוש במבנים והותרתם נטושים ומוזנחים - על כל המשתמע מכך.

⁽⁴⁾ לרבות קרבה לים (בשל סיכון מוגבר לקורוזיה).

טיפול במבני הפל-קל והסרת הסכנה הנשקפת מהם, אם אינם מטופלים כנדרש מחייבים פעולה משולבת של רשויות השלטון - המרכזי והמקומי - כדי להבטיח את איתור ומיפוי כלל המבנים ואת הטיפול בהם, בשים לב לגורמים העשויים להגביר את הסיכון הנשקף מהם. כחלק מכך נדרש להבהיר את חלוקת האחריות בין רשויות השלטון השונות ובינן לבין עצמן לגבי הטיפול במבנים - חלקם בבעלות ממשלתית או מקומית ורובם הגדול בבעלות פרטית. כמו כן, נדרשים פיקוח ובקרה על הטיפול במבנים בהתאם לתחומי האחריות שנקבעו, וגם נדרש להבטיח את קיומם של כלי אכיפה מועילים שיינקטו במקרים שבהם המבנים אינם מטופלים כראוי או שאינם מטופלים כלל.

להשלמת התמונה יצוין כי כבר בשנת 2007 פרסם משרד מבקר המדינה ממצאי ביקורת בעניין יישום המלצותיה הסופיות של ועדת זילר, ובתוך כך יישום המלצות הביניים של הוועדה בעניין הטיפול במבני הפל-קל²⁰. הביקורת הצביעה על כשלים של משרדי הממשלה - הפנים, המשפטים והאוצר - בתהליכי היישום של החלטות הממשלה בעניין המלצות הוועדה, ועל כך שהמלצותיה טרם יושמו. משרד מבקר המדינה קרא אז למשרדי הממשלה לפעול בנחישות וללא דיחוי ליישום החלטות הממשלה שהתקבלו²¹. הביקורת הנוכחית מתמקדת בבדיקת המשך יישום המלצות

²⁰ מבקר המדינה, **דוח על הביקורת ברשויות מקומיות** (2007), "יישום מסקנות ועדת החקירה הממלכתית בעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים את הציבור (ועדת זילר)".

²¹ יצוין כי בשנת 2015 פרסם משרד מבקר המדינה ממצאי ביקורת נוספת בעניין יישום המלצותיה הסופיות של ועדת זילר. הביקורת העלתה "מחדלים מתמשכים" ביישום ההמלצות וכי "רוב ההמלצות... רחוקות

הביניים של ועדת זילר הנוגעות לטיפול במבני פל-קל בלבד, ומתייחסת לפעילות מטה הפל-קל בהרכבו החדש החל משנת 2006.

חלוף הזמן הרב מאז פרסום החלטות הממשלה ומאז הקמתו של המטה, התחלופה של בעלי תפקידים והיעדרו של חומר מתועד ממוחשב בנושאים מסוימים - הובילו לקשיים מיוחדים בהליך איסוף המידע והמסמכים במהלך הביקורת. משכך, מאמץ רב נעשה במהלך הביקורת, בסיוע הגופים המבוקרים, לאתר מידע ומסמכים באופן שיאפשר להביא תמונה מדויקת ומלאה ככל האפשר של השתלשלות הטיפול בנושא במהלך שני העשורים האחרונים.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי עד אוקטובר 2025²² 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 התכנון²³, במשרד הבינוי והשיכון, במטה הפל-קל²⁴ ובמינהלת הפל-קל²⁵, וכן בעיריות **בני ברק וירושלים**, במועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** ובמועצה האזורית **עמק המעיינות**²⁶. 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 בטכנון, במכון התקנים, במשרד המשפטים ובמשרד הפנים. כמו כן נעשו בדיקות השלמה בוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה רכס הכרמל ובעיריית ראשון לציון.

להלן יוצגו נתונים כלליים ונתוני רקע לביקורת על הרשויות המקומיות שנבדקו:

מיישום". ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 165** (2015), "פעולות הממשלה להבטחת האיכות והבטיחות בענף הבנייה", עמ' 237 - 290. בהמשך, בשנת 2021, פרסם משרד מבקר המדינה ממצאי ביקורת בעניין מידת יישומם של עיקרי תיקון 101 בתחום רישוי הבנייה, שחלקו התבסס על המלצותיה הסופיות של ועדת זילר. ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2021), "ייעול הליכי רישוי הבנייה", עמ' 989 - 1141.

22 בדיקות נוספות ומשלימות בוצעו גם במהלך החודשים נובמבר 2025 וינואר 2026.

23 סמכויות מינהל התכנון הועברו ממשרד הפנים למשרד האוצר בהחלטת מליאת הכנסת מ-13.7.15. בהחלטת מליאת הכנסת מ-27.5.20 הוחזרו סמכויות מינהל התכנון תחת משרד הפנים, כך שבמועד סיום הביקורת סמכויות מינהל התכנון היו מצויות תחת משרד הפנים.

24 לפי החלטת הממשלה 4686 ונכון למועד סיום הביקורת אמור היה לעמוד בראש המטה מנהל מינהל התכנון והיו חברים בו מנהל מינהל תכנון והנדסה במשרד השיכון; מנהל אגף תקנות והנחיות בנייה במינהל התכנון (בשמו הקודם: מנהל האגף להנחיות תכנון במינהל התכנון); נציג פיקוד העורף; ושני מהנדסי מבנים רשויים מקרב עובדי המדינה.

25 במועד סיום הביקורת בראש המינהלת עמד נציג מינהל התכנון.

26 הרשויות המקומיות שבהן התבצעה הביקורת נבחרו על פי תמהיל של כמה מאפיינים, ובהם המעמד המוניציפלי של הרשות (עירייה, מועצה מקומית או מועצה אזורית); האזור הגיאוגרפי שבו שוכנת הרשות (דרום, מרכז או צפון) והקרבה לאזורי סיכון סייסימיים; מספר תושבי הרשות והמגזר שאליו משתייכים מרבית תושבי הרשות. כמו כן ניתן משקל בבחירה גם למספר מבני הפל-קל והמבנים החשודים כמבני פל-קל המצויים בתחומי הרשות המקומית.

לוח 1: הרשויות המקומיות שנבדקו - נתונים כלליים ונתוני רקע לביקורת

מספר התושבים ⁽¹⁾	עיריית בני ברק	עיריית ירושלים	המועצה המקומית דאליית אל-כרמל	המועצה האזורית עמק המעיינות
223,786	1,028,366	18,140	16,025	
האשכול החברתי-כלכלי ⁽²⁾	2 (נמוך)	2 (נמוך)	5 (בינוני)	6 (בינוני)
אשכול הפריפריאליות ⁽³⁾	10 (מרכזי)	9 (מרכזי)	4 (פריפריאלי)	2 (פריפריאלי)
סיווג הרשות המקומית ⁽⁴⁾	ביניים	ביניים	הבראה	יציבה
ביצוע ההכנסות (באלפי ש"ח) ⁽⁵⁾	1,929,998	8,375,555	130,036	195,835
ביצוע ההוצאות (באלפי ש"ח) ⁽⁵⁾	1,941,818	8,375,151	138,621	196,553
העודף (או הגירעון) השוטף (באלפי ש"ח) ⁽⁶⁾	(11,820)	404	(8,585)	(718)
העודף (או הגירעון) המצטבר (באלפי ש"ח) ⁽⁶⁾	(120,839)	(261,997)	(18,317)	(6,898)
שיעור הגירעון המצטבר ⁽⁷⁾	7.2%	3.5%	14.4%	3.6%
שיוך לאזור סיכון סייסמי	נמוך	נמוך	נמוך	גבוה
מספר המבנים המקורי שהופיעו ברשימת מטה הפל-קל במועד הקמתו ⁽⁸⁾	28	228	8	4
מספר המבנים שהיו חשודים כמבני פל-קל בתחומי הרשות המקומית ערב הקמתו של מטה הפל-קל והטיפול בהם הסתיים, נכון למועד סיום הביקורת ⁽⁹⁾	10	75	0	2
מספר מבני הפל-קל בתחומי הרשות המקומית, נכון למועד סיום הביקורת ⁽¹⁰⁾	11	123	2	2
מספר המבנים החשודים כמבני פל-קל בתחומי הרשות המקומית, נכון למועד סיום הביקורת ⁽¹¹⁾	7	30	6	0

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) והדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

- (1) **מספר התושבים** - הנתון לקוח מתוך "הרשויות המקומיות - קובץ נתונים לעיבוד - 2023" שהכינה הלמ"ס.
- (2) **האשכול החברתי-כלכלי** - הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות), לפי המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת בתחום שיפוטן. אשכול 10 מעיד על הרמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר, ואשכול 1 - על הרמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר. מוצג הנתון שהיה מעודכן במועד סיום הביקורת המתייחס לשנת 2021.
- (3) **אשכול הפריפריאליות** - הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות), לפי מקומן הגיאוגרפי ביחס לריכוזי האוכלוסייה, על פי שקלול של שני מרכיבים: נגישות פוטנציאלית לכלל הרשויות המקומיות וקרבה לגבול מחוז תל אביב. אשכול 10 מעיד על הרשות המקומית המרכזית ביותר, ואשכול 1 - על הרשות המקומית הפריפריאלית ביותר. מוצג הנתון שהיה מעודכן במועד סיום הביקורת המתייחס לשנת 2020.
- (4) **סיווג הרשות המקומית** - משרד הפנים מסווג את הרשויות המקומיות על פי קריטריונים המשקפים את מצבן הכספי ופעולותיהן הכלכליות והמשקיות, כגון שיעור גירעון שוטף או מצטבר, זכאות למענק איזון, מתן הנחות ומחיקת חובות. על פי הקריטריונים הללו מחולקות הרשויות לשש קבוצות: (1) איתנות (2) יציבות (3) בהמראה (4) בתוכנית הבראה (5) בתוכנית התייעלות (6) במצב ביניים. מוצג הנתון שהיה מעודכן במועד סיום הביקורת.
- (5) **ביצוע ההכנסות או ביצוע ההוצאות** - ביצוע ההכנסות או ההוצאות בתקציב הרגיל. הנתון לקוח מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות המתייחסים לסוף שנת 2023.
- (6) **העודף (או הגירעון) השוטף או העודף (או הגירעון) המצטבר** - העודף (ובסוגריים - הגירעון) השוטף או העודף (ובסוגריים - הגירעון) המצטבר בתקציב הרגיל. הנתון לקוח מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות המתייחסים לסוף שנת 2023.
- (7) **שיעור הגירעון המצטבר** - כהגדרתו בסעיף 140 לפקודת העיריות [נוסח חדש] ובסעיף 35 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]. הנתון לקוח מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות המתייחסים לסוף שנת 2023.
- (8) **מספר המבנים המקורי שהופיעו ברשימת מטה הפל-קל במועד הקמתו** - מבנים שקיים חשד שנבנו בשיטת הפל-קל ערב הקמתו של מטה הפל-קל, כולל רשומות שנמצאו בהמשך כרשומות כפולות.
- (9) **מספר המבנים שהיו חשודים כמבני פל-קל בתחומי הרשות המקומית והטיפול בהם הסתיים** - מבנים שהוסרו מהרשימה לאחר שנמצא שאינם מבני פל-קל; מבנים שחוזקו באופן שמיתר את המערכת הקונסטרוקטיבית של שיטת הפל-קל; מבנים שלא אותרו; מבנים שנהרסו; או רשומות כפולות שנמצאו ברשימה המקורית. הנתון מתייחס לסטטוס הטיפול במבנים לפי רשימת המבנים של מטה הפל-קל, לתוצאות המיפויים שעשה מטה הפל-קל ולממצאי הביקורת ברשויות שנבדקו, לפי המאוחר מביניהם.
- (10) **מספר מבני הפל-קל בתחומי הרשות המקומית** - מבנים שנבדקו ונמצא באופן ודאי כי נבנו בשיטת הפל-קל, שחוזקו או שלא חוזקו, ושאמורים להימצא במעקב שנתי של הרשות המקומית במועד סיום הביקורת. בחישוב נכללו גם מבנים שנבדקו בדיקת זיהוי ראשונית בלבד ונקבע כי נבנו בשיטת הפל-קל, אך הטיפול בהם לא הושלם במועד סיום הביקורת. הנתון מתייחס לסטטוס הטיפול במבנים לפי רשימת המבנים של מטה הפל-קל, לתוצאות המיפויים שעשה מטה הפל-קל ולממצאי הביקורת ברשויות שנבדקו, לפי המאוחר מביניהם.
- (11) **מספר המבנים החשודים כמבני פל-קל בתחומי הרשות המקומית ("טרם טופלו")** - מבנים שהיה קיים חשד לגביהם שנבנו בשיטת הפל-קל ערב הקמתו של מטה הפל-קל ושנכון למועד סיום הביקורת טרם נבדקו בדיקת זיהוי ראשונית. הנתון מתייחס לסטטוס הטיפול במבנים לפי רשימת המבנים של מטה הפל-קל, לתוצאות המיפויים שעשה מטה הפל-קל ולממצאי הביקורת ברשויות שנבדקו, לפי המאוחר מביניהם.

המטה המקצועי-הנדסי לטיפול במבני פל-קל

בספטמבר 2002 התקבלה החלטת הממשלה 2487 על אימוץ המלצות הביניים של ועדת זילר ועל הקמת מטה מקצועי-הנדסי ליישום ההמלצות. בין השאר הוטל על המטה לפעול לאיתור, למיון ולבדיקה של כל המבנים שנבנו בשיטת הפל-קל, לרבות מתן המלצות בדבר הגבלת ואיסור שימוש בהם לפי הנדרש; לקבוע שיטות וסדרי עדיפויות לתיקון המבנים שנמצאו לקויים; וכן לקבוע את המתכונת הנחוצה למעקב ולבקרה אחר ביצוע התיקונים בפועל. עוד נקבע בהחלטה כי ימונה בעל תפקיד ייעודי לריכוז עבודת המטה, שיעמוד גם בראשות המינהלה שיקים שר הפנים לריכוז פעילות המטה וארגונה²⁷. קשיים בעניין השיפוי והביטוח המקצועי של חברי המטה שלא היו עובדי מדינה הובילו לעיכוב ביישום ההחלטה, ובעקבות זאת עודכן בינואר 2006²⁸ הרכב המטה בהחלטת הממשלה 4686, ונקבע שחבריו ימונו מקרב עובדי המדינה²⁹. בהחלטה זו גם הוטל על המטה להגיש לשר הפנים המלצות בדבר הנחיות לטיפול במבני פל-קל, לרבות לעניין מעקב ובקרה לאחר תיקונם בפועל. התפקידים שהוטלו על מטה הפל-קל בהחלטות הממשלה מובאים בתרשים 2 שלהלן.

תרשים 2: התפקידים שהוטלו על מטה הפל-קל בהחלטות הממשלה 2487 ו-4686



על פי החלטות הממשלה 2487 ו-4686, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* תפקיד שהוטל לראשונה על מטה הפל-קל בהחלטת הממשלה משנת 2006.

במהלך שני העשורים לפעילותו פעל מטה הפל-קל לאסדרת הטיפול במבני פל-קל, ובתוך כך פעל לפרסום חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2007 המטיל את האחריות הישירה לוודא כי מבני פל-קל מטופלים כנדרש - על הרשויות המקומיות ועל מהנדסיהן, וכן פעל לתיקון תקנות התכנון והבנייה. לצד זאת, פעל המטה למילוי יתר המשימות שהוטלו עליו בהחלטת הממשלה, ובהן איתור מבנים, מתוך רשימה של כ-1,400 מבנים, שהיה חשד כי נבנו בשיטת הפל-קל, ושמידע בעניינם נמסר למטה ממקורות שונים עם הקמתו, מיון המבנים וטיפול בהם³⁰. בשנת 2018, על רקע העיכוב הארוך בקידום משימותיו, החליט המטה לקדם מתווה פעולה למיפוי מבנים בבעלות ממשלתית או מקומית שבדיקתם טרם הסתיימה נכון לאותו זמן. להלן יפורטו ממצאי הביקורת בנושאים אלה.

סדרי עבודתו של מטה הפל-קל

הרכב המטה

על פי החלטת הממשלה 4686 יכלול מטה הפל-קל את החברים הבאים: מנהל מינהל התכנון - שישמש יו"ר המטה; מנהל מינהל תכנון והנדסה במשרד השיכון; מנהל אגף תקנות והנחיות בנייה במינהל התכנון³¹; נציג פיקוד העורף; ושני מהנדסי מבנים קשיים מקרב עובדי המדינה³². בין מרץ

27 החלטת הממשלה 2487.

28 מבקר המדינה, **דוח על הביקורת ברשויות מקומיות** (2007), "יישום מסקנות ועדת החקירה הממלכתית בעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים את הציבור (ועדת זילר)", עמ' 2.

29 החלטת הממשלה 4686. לעניין מרכז המטה ומי שיעמוד בראש המינהלה נקבע כי יוכל להיות גם שלא מקרב עובדי המדינה.

30 המידע התקבל, בין השאר, מוועדת זילר, משטרת ישראל והרשויות המקומיות.

31 בשמו הקודם: מנהל האגף להנחיות תכנון במינהל התכנון.

32 החלטת הממשלה 4686.

2018 למאי 2019 חודשו כתבי המינוי לחלק מחברי המטה והם עמדו בתוקף במועד סיום הביקורת, באוקטובר 2025. במועד האמור עובד מינהל התכנון שימש מרכז המטה. יצוין כי לשם קידום פרויקט המיפוי החליט המטה על הקמתו של פורום מצומצם - בהשתתפות נציגי מינהל התכנון ומשרד השיכון, יועץ הנדסי מטעם מינהל התכנון ומרכז המטה ומנהל מינהלת הפל-קל (מטה הפל-קל המצומצם).

הרכב מטה הפל-קל והרכב מטה הפל-קל המצומצם מובאים בתרשים 3 שלהלן.

תרשים 3 : הרכב מטה הפל-קל והרכב מטה הפל-קל המצומצם, אוקטובר 2025

מטה הפל-קל המצומצם	מטה הפל-קל	
<ul style="list-style-type: none"> מרכז/ת המטה ומנהל/ת מינהלת הפל-קל יועץ הנדסי מטעם מינהל התכנון 	<ul style="list-style-type: none"> מנהל/ת מינהל התכנון - יו"ר מנהל/ת אגף תקנות והנחיות בנייה* מרכז/ת המטה ומנהל/ת מינהלת הפל-קל 	
<ul style="list-style-type: none"> מנהל/ת אגף תורת הבנייה ופיתוח הנדסי 	<ul style="list-style-type: none"> מנהל/ת מינהל תכנון והנדסה 	
	<ul style="list-style-type: none"> נציג/ת פיקוד העורף 	
	<ul style="list-style-type: none"> שני מהנדסי מבנים רשויים מקרב עובדי המדינה 	

- חבר קבוע
- משתתף שאינו חבר קבוע

על פי נתוני החלטת הממשלה 4686 ופרוטוקול מיישיבת מטה הפל-קל, 5.2.19, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * בשמו הקודם: מנהל האגף להנחיות תכנון במינהל התכנון.

1. השתתפות החברים הקבועים בישיבות המטה: החל משנת 2018 ועד מועד סיום הביקורת באוקטובר 2025 התכנס המטה חמש פעמים בהרכבים משתנים וחסרים, ובפעם האחרונה התכנס בינואר 2020. פירוט הרכב התכנסותו של מטה הפל-קל בישיבותיו בתקופה האמורה מובא בלוח 2 שלהלן.

לוח 2: הרכב המשתתפים בחמש הישיבות האחרונות של מטה הפל-קל, 2018 - 2020*

ינואר 2020	יולי 2019	פברואר 2019	אוקטובר 2018	יולי 2018	
					מנהל/ת מינהל התכנון - יו"ר
					מנכ"ל/ית משרד השיכון**
					מנהל/ת מינהל תכנון והנדסה במשרד השיכון
					מנהל/ת אגף תקנות והנחיות בנייה במינהל התכנון***
					נציג/ת פיקוד העורף
					מהנדס/ת מבנים רשויים מקרב עובדי המדינה 1
					מהנדס/ת מבנים רשויים מקרב עובדי המדינה 2
					מהנדס/ת מבנים שלא מקרב עובדי המדינה**
					יועץ/ת משפטי/ת**
					מרכז מטה הפל-קל**

על פי פרוטוקולי ישיבות מטה הפל-קל מיולי 2018 עד אוקטובר 2025, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * המידע מתייחס להשתתפות חבר המטה או נציג מטעמו, בהתאם לכתבי המינוי של חברי המטה. בישיבת המטה ביולי 2019 נציגת מינהל התכנון מילאה גם את מקומה של יו"ר המטה, אך ללא כתב מינוי בתוקף. בישיבת המטה מאוקטובר 2018 נעדר מהישיבה גם יועץ למינהל התכנון בנושא הפל-קל, אולם משתתף זה אינו חלק מההרכב המקורי של מטה הפל-קל כפי שנקבע בהחלטת הממשלה 4686.
 ** משתתפים שאינם נמנים עם הרכב החברים הקבוע של המטה.
 *** בשמו הקודם: מנהל האגף להנחיות תכנון במינהל התכנון.
 @ חברים אשר לא נמצא להם כתב מינוי בתוקף, נכון למועד סיום הביקורת.
 ✓ השתתפו בישיבת המטה.
 ✗ נעדרו מישיבת המטה.

נמצא כי מתוך חמש ישיבות מטה הפל-קל שהתקיימו משנת 2018 עד ינואר 2020, באף אחת לא השתתפו כלל החברים הקבועים על פי ההרכב המחייב שנקבע בהחלטת הממשלה 4686. עוד נמצא כי בשל תחלופת בעלי תפקידים³³, לשני בעלי תפקיד שאמורים לשמש חברי מטה מתוקף תפקידם לא נמצאו כלל כתבי מינוי במועד סיום הביקורת: למנהל מינהל התכנון הנוכחי, שאמור לשמש יו"ר המטה³⁴, ולמנהלת אגף תקנות והנחיות בנייה במינהל התכנון. לא נמצא כתב מינוי גם למנהל אגף תקנות והנחיות בנייה במינהל התכנון שהשתתף בישיבות המטה בשנים 2018 - 2020; לנציגת מינהל התכנון שהשתתפה בישיבת המטה ביולי 2019 כמ"מ יו"ר מינהל התכנון; ולחברת מטה האמורה לשמש, נכון למועד סיום הביקורת, כמ"מ מנהל מינהל תכנון והנדסה במשרד השיכון.

מינהל התכנון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2026 ובתשובתו הנוספת ממאי 2026 כי להבא ידאג לעדכן את כתבי המינוי של חברי מטה הפל-קל ולפעול על פיהם, אך הוסיף כי לשיטתו אין הכרח בעדכון כתבי המינוי למי שלפי החלטות הממשלה חברים במטה מתוקף תפקידם.

33 יצוין כי כתבי המינוי לא חודשו גם על רקע החלטת המטה לקדם את סיום עבודתו ואי-התכנסותו מאז שנת 2020. ראו תת-הפרק "תדירות התכנסות המטה" ותת-הפרק "עיון המעמד החוקי של המטה".

34 אף כי המטה לא התכנס מחדש מאז כניסתו לתפקיד.

על מינהל התכנון, העומד בראשות מטה הפל-קל, להקפיד על התכנסות המטה בהרכבו המחייב בהחלטת הממשלה 4686, וזאת כדי לאפשר תיאום מיטבי שיביא למימוש המשימות שהוגדרו למטה, ללא שיהוי ובאופן שיבטיח את יכולתו למלא את תפקידיו כנדרש. כדי להבטיח את השתתפותם של כלל חברי המטה בישיבותיו וכדי להבטיח שקיפות ותיעוד מסודר של הרכבו, מומלץ למינהל התכנון להקפיד לעדכן את כתבי המינוי של חברי המטה, ובכללם של העומד בראשו ושל ממלאי מקום חבריו הקבועים.

2. השתתפות נציגים נוספים בדיוני מטה הפל-קל: בהמלצותיה התייחסה ועדת זילר לחשיבות הכללתם של מיטב הכוחות המקצועיים הקיימים בארץ בקרב חברי המטה, ובהם נציגי המכון הלאומי לחקר הבנייה וארגוני המהנדסים. זאת בשים לב ל"היקף הרחב של המטלות המקצועיות וגם לרמה הנדרשת", ומתוך הכרה בכך שעליו "להיות על טהרת המקצועיות, מנוטרל ומשוחזר מגישות לחצים והשפעות פוליטיות ואחרות כמו גם מתכונת הישב ואל תעשה' אשר אפיינה את הגורמים המטפלים עד כה"³⁵. אולם השינוי בשנת 2006 בהרכב המטה, כך שחבריו יבואו מקרב עובדי המדינה³⁶, על רקע המחלוקת בעניין השיפוי והביטוח המקצועי של חבריו כפי שנקבעו בשנת 2002³⁷, הוביל לכך שהרכבו הקבוע לא כלל עוד את נציגי המכון הלאומי וארגוני המהנדסים³⁸. המטה בהרכבו החדש לא כלל גם את נציג מכון התקנים, אף כי הוא נמנה עם עובדי המדינה, ואת נציג איגוד מהנדסי הערים. השוואה בין הרכב החברים הקבועים במטה לפי החלטות הממשלה 2487 ו-4686 מובאת בלוח 3 שלהלן.

לוח 3: הרכב החברים הקבועים במטה, לפי החלטות הממשלה 2487 ו-4686

החלטת הממשלה	החלטת הממשלה	
4686	2487	
		ראש המכון הלאומי לחקר הבנייה - יו"ר*
		מנהל/ת מינהל התכנון - יו"ר
		מנהל מכון התקנים
		מנהל/ת מינהל תכנון והנדסה במשרד השיכון
		מנהל/ת אגף תקנות והנחיות בנייה במינהל התכנון
		נציג/ת פיקוד העורף
		מהנדסי מבנים רשויים מקרב עובדי המדינה
		נציג ארגוני המהנדסים שימנה שר הפנים*
		נציג איגוד מהנדסי הערים*

על פי החלטות הממשלה 2487 ו-4686, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* חברים שאינם מקרב עובדי המדינה.

חברים במטה הפל-קל לפי החלטת הממשלה.

אינם חברים במטה הפל-קל לפי החלטת הממשלה.

נמצא כי בישיבות מטה הפל-קל האחרונות, שהתקיימו בשנים 2018 - 2020, בהתאם להרכב המטה שנקבע בהחלטת הממשלה משנת 2006, לא הייתה כל נציגות לגורמים הנדסיים מקצועיים מטעם המכון הלאומי, מכון התקנים או ארגוני המהנדסים - גורמים אשר עמדתם

35 סעיף 10.3 לדוח הביניים.

36 לפי החלטת הממשלה 4686.

37 לפי החלטת הממשלה 2487.

38 גם בתזכיר חוק הפל-קל משנת 2005 (ראו תת-הפרק "אכיפת ההוראות הרגולטוריות לטיפול במבני פל-קל על ידי הרשויות המקומיות") נקבע כי הרכב המטה יכלול מומחה בתחום הנדסת מבנים שימשו יו"ר, שימנה שר הפנים לאחר היוועצות עם נשיא הטכניון; מנהל מכון התקנים; מהנדס שימנה שר הפנים בהתייעצות עם הארגון המייצג כמשמעותו בסעיף 7 לחוק התכנון והבנייה; ונציג הארגון המייצג את מירב מהנדסי הרשויות המקומיות. כמו כן חבר נוסף בהרכב על פי תזכיר חוק הפל-קל הוא נציג הגי"א, כמשמעו בחוק ההתגוננות האזרחית.

המקצועית חיונית לטיפול במבני פל-קל. כך גם לא היה כל ייצוג לשלטון המקומי, אף שעליו הוטלה האחריות הישירה לטיפול במבנים הללו³⁹.

יש לציין כי אומנם הרכבו של המטה שונה בעבר בהחלטת הממשלה משנת 2006 על רקע קשיים בנושא השיפוי הביטוחי לחברים קבועים במטה שאינם עובדי מדינה, אולם ראוי היה לזמן מוזמנים חיצוניים ולו רק לחלק מזיוני המטה, כדי שיחוו דעתם לגבי דרכי הפעולה האפשריות להמשך הטיפול במבני פל-קל.

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי זימון מוזמנים חיצוניים לשיבות מטה הפל-קל מסורה לשיקול דעתו המקצועי של יו"ר המטה, לפי הצורך.

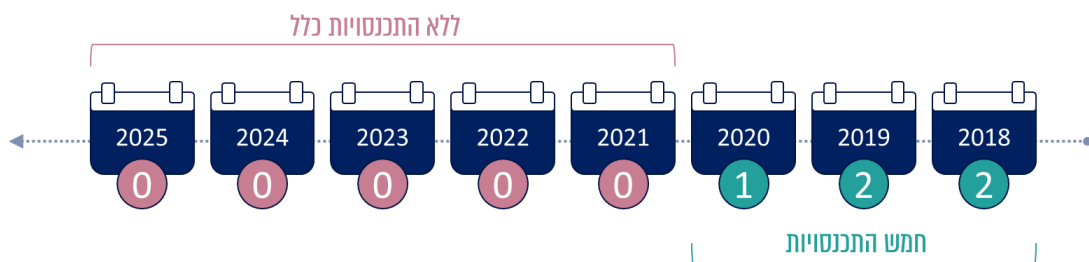
מומלץ למינהל התכנון, העומד בראשות מטה הפל-קל, להזמין לשיבותיו מפעם לפעם ולפי הצורך גופי ידע ותקינה לאומיים, לרבות המכון הלאומי לחקר הבנייה, מכון התקנים ונציגי ארגוני מהנדסים. כן מומלץ כי יוזמנו מפעם לפעם נציגים של השלטון המקומי, לרבות נציגי איגוד מהנדסי הערים, וזאת כדי להבטיח כי יישמעו עמדותיהם של כלל הגורמים הרלוונטיים ויוצגו מגוון דעות מקצועיות בעת קבלת ההחלטות בנושאים שאמון עליהם המטה.

המכון הלאומי לחקר הבנייה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2026 כי הידע ההנדסי והאקדמי הרחב של חבריו בכלל תחומי הבנייה יכול היה לתרום לקידום הנושא. מרכז השלטון האזורי מסר בתשובתו ממרץ 2026 כי הוא מברך על ההמלצה בדבר שיתוף גורמי מקצוע בשיבות המטה מפעם לפעם.

תדירות התכנסות המטה

צוות הביקורת בדק את תדירות התכנסותו של מטה הפל-קל החל בשנת 2018 ועד אוקטובר 2025. הביקורת העלתה כי בכל אחת מהשנים 2018 ו-2019 התכנס המטה פעמיים, ובשנת 2020 התכנס פעם אחת. פירוט מספר ההתכנסויות בכל שנה בתקופה זו מובא בתרשים 4 שלהלן.

תרשים 4: מספר ההתכנסויות של מטה הפל-קל, לפי שנים, 2018 - 2025*



על פי פרוטוקולי ישיבות מטה הפל-קל מיולי 2018 עד ינואר 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הגם שמעצם טיבו אמור מטה הפל-קל לקיים באופן שיטתי ועקבי בקרה ומעקב כדי לוודא שהחלטותיו מיושמות ושהתקציב הייעודי העומד לרשותו מוקצה כראוי ומנוצל במלואו, נמצא כי המטה אינו מתכנס באופן רציף: בשנים 2018 - 2020 התקיימו חמש ישיבות של מטה הפל-קל. החל מסוף ינואר 2020 ועד אוקטובר 2025, דהיינו במשך כמעט שש שנים, המטה לא התכנס כלל, על אף שהדבר חיוני לקידום פרויקט מיפוי מבני פל-קל ולטיפול בהם.

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי מטה הפל-קל פעל למימוש החלטת הממשלה כמיטב יכולתו ובמסגרת המגבלות שהיה נתון בהן, אך הוא מיצה את סל הכלים שהועמד לרשותו ולכן החליט על סיום פעילותו. משהמטה החליט על סיום פעילותו ונקט פעולות למימוש החלטה זו, לא נמצא "היגיון מינהלי" בהמשך התכנסותו.

ראו תת-הפרק "הבסיס הנורמטיבי והמקצועי לטיפול במבני פל-קל".

משרד מבקר המדינה מעיר כי במועד סיום הביקורת נותרו מבני פל-קל רבים שהטיפול בהם טרם הסתיים ובחלקם אף טרם החל - ביניהם כ-300 מבנים שזה כשני עשורים קיים חשד כי נבנו בשיטת הפל-קל וטרם נבדקו בדיקת זיהוי ראשונית ו-32 מבנים שהומלץ לחזקם וטרם חוזקו, כפי שיורחב בהמשך.

משלא השלים את המשימות שלשמן הוקם ומשלא התקבלה החלטה על ידי הגורמים המוסמכים על סיום פעילותו של מטה הפל-קל⁴⁰, על מינהל התכנון, העומד בראשות מטה הפל-קל, להקפיד על התכנסותו התדירה של המטה בהרכבו המחייב, ועליו להוביל שגרת עבודה קבועה וסדר יום משותף באופן שיבטיח את יכולת המטה למלא את תפקידיו כנדרש.

מתכונת העבודה של המטה

החלטת הממשלה 4686 מטילה על מינהלת הפל-קל להכין הצעת תוכנית עבודה מפורטת הכוללת לוחות זמנים ומשאבים נדרשים לביצוע הפעולות כאמור בהחלטה, ולהביאה לאישור שר הפנים וועדת השרים לענייני פנים ושירותים⁴¹. גיבוש תוכניות עבודה שנתיות מתחייב גם לפי המדיניות הממשלתית⁴².

נמצא כי בשנים 2018 - 2025 לא פעל מטה הפל-קל בהתייחס לכלל תחומי פעילותו, ובכלל זה פרויקט המיפוי, על בסיס תוכניות עבודה סדורות שנתיות ורב-שנתיות, לרבות תוכניות עבודה מקושרות תקציב, הכוללות יעדים מדידים, אבני דרך לביצוע ומדדים כמותיים ואיכותיים לבחינת יישום תוכניות אלה. משלא נקבעו ואושרו תוכניות עבודה - לא דן המטה ביישומן, ובכלל זה לא העריך את התקדמות הביצוע ואת העמידה בלוחות הזמנים, ולא בחן את החסמים בתיאום בין הגופים השונים המעורבים בטיפול במבני הפל-קל או בהקצאת התקציב לפעילות המטה. הביקורת העלתה כי המשימות שהוטלו על מטה הפל-קל גם לא עוגנו בתוכניות העבודה של משרד הפנים, של מינהל התכנון או של משרד השיכון⁴³.

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי פעילות מטה הפל-קל התמקדה ביעדים המקצועיים שהמטה הגדיר לעצמו, ובראשם השלמת פרויקט המיפוי.

על מינהל התכנון, העומד בראשות מטה הפל-קל, לגבש תוכנית עבודה מפורטת הכוללת לוחות זמנים ומשאבים נדרשים כמחויב בהחלטת הממשלה 4686. מומלץ כי תוכנית זו תהיה תוכנית שנתית ורב-שנתית מקושרת תקציב, הכוללת יעדים מדידים, אבני דרך לביצוע ומדדים כמותיים ואיכותיים לבחינת יישום התוכניות, וכן לקבוע בעבור כל אחד מהגורמים המעורבים מהו תחום אחריותו ביישום. עוד מומלץ למסד מנגנון בקרה עיתי, לרבות באמצעות לוח מחוונים (דשבורד) המציג תמונת מצב עדכנית על התקדמות הטיפול במבנים, בפריסה גיאוגרפית ותוך מתן ביטוי לגורמים המגבירים את הסיכון ליציבותם של המבנים⁴⁴.

תחומי האחריות ותפקידיו של המטה

התפקיד הראשון והעיקרי שהוטל על מטה הפל-קל בהחלטת הממשלה 4686, וכפי שגם המליצה ועדת זילר, היה לאתר, למיין ולבדוק את כלל המבנים שנבנו בשיטת הפל-קל, וכחלק מכך להמליץ על הגבלה ואיסור שימוש בהם לפי העניין⁴⁵. מעצם טיבו כולל תפקיד זה גם את האחריות לנהל

40 ראו תת-הפרק "הפיקוח הממשלתי על פעילות המטה".

41 החלטת הממשלה 4686, סעיף ה'.

42 משרד ראש הממשלה, "מדריך התכנון הממשלתי" (2010).

43 ראו תת-הפרק "הפיקוח הממשלתי על פעילות המטה".

44 לדוגמה, הימצאותם של המבנים בקרבה לים ובסיכון מוגבר לקורוזיה, או הימצאותם באזורים המועדים לשיטפונות או לרעידות אדמה (אזורי סיכון סייסמיים).

45 החלטת הממשלה 4686, סעיף 1.ג(א).

ולארגן מאגר נתונים לאומי על מבני הפל-קל ובו מידע חיוני על המבנים ומצבם ההנדסי. להלן יפורטו ממצאי הביקורת הנוגעים לפעילות מטה הפל-קל במילוי המשימות הללו⁴⁶.

ניהול המידע על מבני פל-קל

1. מהימנות ושלמות רשימת מבני הפל-קל הארצית: גיבוש תמונת מצב מהימנה לשם התוויית דרכי פעולה מושכלות לטיפול במבני פל-קל מחייב איתור מלא ומדויק של כלל המבנים שנבנו בשיטה זו. ועדת זילר עמדה בהמלצותיה על הקשיים העשויים להיות כרוכים בגיבוש תמונת מצב כזו, כיוון שבעת הגשת הבקשות להוצאת היתרי בנייה בשיטת הפל-קל לא נדרש דיווח בדבר שיטת הבנייה שיעשה בה שימוש⁴⁷. ועדת זילר התייחסה בהמלצותיה בהקשר זה גם לפיזור הגיאוגרפי הנרחב של המבנים ולכך שאין מדובר ב"תקלה ממוקדת"⁴⁸.

נכון לאוקטובר 2025 כללה רשימת המבנים שבידי מטה הפל-קל 949 רשומות, מהן בכ-19% (180 מתוך 949) הסתיים הטיפול⁴⁹. במסגרת הביקורת נבדקו שלמות המידע ברשימה, עדכניותו ומהימנותו.

בכ-34% מהרשומות שהטיפול בהן טרם הסתיים (260 מתוך 769) המידע אינו שלם. בכ-10% מהרשומות (76 מתוך 769) לא קיים מידע המאפשר זיהוי ודאי של המבנים שכן לא צוינה כתובת כלל, לרבות פרטי גוש וחלקה⁵⁰; בכ-24% מהרשומות (184 מתוך 769) צוינה כתובת חלקית (למשל צוין שם המתחם בלבד, שם השכונה בלבד או שם הרחוב מבלי לציין את מספר הבית)⁵¹, וזיהוי של המבנה עשוי להתאפשר רק בדרך של הצלבת פריטי מידע מעמודות אחרות. כ-67% מהרשומות שבהן לא צוינה כתובת כלל או שצוינה כתובת חלקית - טרם טופלו (175 מתוך 260).

כך גם הועלה כי רשימת המבנים אינה כוללת מידע גיאוגרפי - קואורדינטות המאפשרות ייצוג מדויק של כל מבנה במרחב הגיאוגרפי. מידע מסוג זה מאפשר להצליב את מיקומם של מבני הפל-קל והמבנים החשודים כמבני פל-קל עם גורמי סיכון פוטנציאליים ליציבות המבנים, כגון אזורי סיכון סייסמיים, אזורים בקרבה לים⁵² ואזורי סיכון בעיתות מלחמה⁵³. מידע מסוג זה גם היה יכול לאפשר טיפול יעיל יותר במבנים המצריכים חיזוק, לדוגמה לצורך קביעת המדיניות הממשלתית בנושא של התחדשות עירונית⁵⁴.

לצד זאת הועלה כי לגבי חלק מהמבנים קיים מידע חלקי על סוג השימוש או על היקף השימוש בהם - מידע החיוני לקביעת סדר העדיפות לטיפול במבנים ולניהול הסיכונים, וכן הועלה כי המידע על סוג השימוש לא אומת באמצעות תוכנית בניין עיר (תב"ע) של המבנה. כך גם המידע המופיע לגבי הבעלות על המבנים לא אומת באמצעות נסח טאבו ממרשם המקרקעין. נוסף על כך מבין הרשומות שהטיפול בהן טרם הסתיים, ובהן רשומות המתייחסות למבנים האמורים

46 משימות נוספות שהוטלו על מטה הפל-קל הן קביעת שיטות לתיקון מבנים שנמצאו לקויים וכן מתכונת נחוצה למעקב ובקרה אחר ביצוע התיקונים בפועל. ראו החלטת הממשלה 4686, סעיפים ג.1(ב) - (ג). להרחבה ראו תת-הפרק "שיטות לחיזוק מבני פל-קל".

47 סעיף 9.3.1 לדוח הביניים.

48 סעיף 8.21 לדוח הביניים.

49 מבנה שהטיפול בו הסתיים הוא מבנה שנקבע באופן ודאי שלא נבנה בשיטת הפל-קל; מבנה פל-קל שחוזק באופן שמייתר את המערכת הקונסטרוקטיבית של השיטה; רשומות כפולות; מבנה שלא אותר או מבנה שנהרס.

50 יצוין כי פרטי גוש וחלקה אמורים להופיע בטופס לרישום מבני פל-קל (טופס א') שהרשויות המקומיות נדרשות למלא לפי חוזר המנכ"ל 5/2007, ומכאן שפרטים אלה אמורים להימצא בידי מטה הפל-קל, לכל הפחות לגבי מבנים שלגביהם הוגש הטופס.

51 למשל: "ליד תחנת דלק", "רח' רבי עקיבא", צומת מסוימת, "הרצל".

52 אשר עלולה להגביר קורוזיה בפח בתקרתם של מבני הפל-קל.

53 נורית ירימוביץ-כהן, **היערכות ומוכנות הרשויות המקומיות לרעידות אדמה** (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3.5.17), עמ' 27.

54 ראו תת-הפרק "חובת המעקב השנתי בראי מדיניות רגולציה חכמה".

להימצא במעקב שנתי, רובן המוחלט (כ-95% מהן) עודכנו לכל המאוחר בשנת 2018 (730 מתוך 769)⁵⁵.

זאת ועוד, הועלה כי מטה הפל-קל מנהל את מסד הנתונים באמצעות גיליון אלקטרוני בתוכנת "אקסל", המעודכן בהזנה ידנית ובאמצעות מלל חופשי. ניהול מידע קריטי בדרך זו כרוך בסיכון מוגבר לטעויות הקלדה, לכפילויות, לחוסר עקביות בין שדות, להשמטת נתונים ולהיעדר "שביל ביקורת" (מי שינה, מתי, מה ומדוע)⁵⁶. נוסף על כך, שיטה זו אינה מספקת בקרה מובנית על הרשאות ועדכונים, מקשה על הפקת דוחות וניתוחים רוחביים, ועלולה לפגוע במהימנות הנתונים שעל יסודם מתקבלות החלטות לגבי איתור, מיון ותיעוד של מבנים לטיפול. הדברים אמורים ביתר שאת בהיעדרם של נוהלי עבודה ושל מתכונת מובנית לניהול הרשימה ולעדכונה.

במטה הפל-קל גם לא מנהלים - באופן ממוחשב או ידני - מאגר תיקים של מבני הפל-קל ואין מחזיקים מסמכים המתעדים את השתלשלות העניינים בכל תיק ושל כל החומר הקשור בו. בשל כך לא ניתן לאתר בכל תיק, בין השאר, את טופס ההסרה של המבנה מהרשימה; את חוות הדעת ההנדסיות שניתנו בעניינו; מידע על חיזוק המבנה ועל המועד שחיזוק זה נעשה בו; התכתבויות עם גורמים שונים שטיפלו בתיק וכיוצא באלה.

ריכוז סוגי המידע החסר ברשימת המבנים של מטה הפל-קל מובא בתרשים 5 שלהלן.

תרשים 5: סוג המידע החסר או המידע שאינו מאומת ברשימת המבנים של מטה הפל-קל, אוקטובר 2025



על פי מידע שהתקבל ממטה הפל-קל במהלך הביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* כתובת מלאה ואפשרות למיקום המבנה על גבי שכבת מידע גיאוגרפית.

** מבחינת מטרת השימוש (חינוך, בריאות, מגורים וכיוצא באלה) ומבחינת היקף המשתמשים במבנה, לפי תוכנית בניין עיר (תב"ע).

*** בעלות מקומית או פרטית לפי נסח טאבו.

נמצא כי בחלוף כשני עשורים מאז אסון ורסאי ואימוץ המלצות הביניים של ועדת זילר בהחלטות הממשלה, מטה הפל-קל לא הצליח למלא את אחד מייעודיו המרכזיים - הקמה וניהול של מאגר לאומי של מבני פל-קל ותיעוד מצבם ההנדסי. כך בידי המטה אין תמונת מצב מהימנה ושלמה על המבנים ברשימה: המידע ברשימה חסר וחלקי (בכ-34% מהרשומות שהטיפול בהן טרם הסתיים); המידע לא עודכן מזה למעלה משבע שנים, ובכלל זה מידע המתייחס למבנים האמורים להימצא במעקב שנתי (בכ-95% מהרשומות שהטיפול בהן טרם הסתיים); המידע לא אומת באמצעות מאגרי מידע רשמיים; המידע אינו כולל פירוט מספק על סוג השימוש במבנה או על היקף השימוש בו, והדבר מקשה על קביעת סדר העדיפות לטיפול במבנים ועל ניהול סיכונים, וכן חסר מידע שיאפשר ייצוג מדויק של כל מבנה במרחב הגיאוגרפי. עוד נמצא כי מטה הפל-קל מנהל את מסד הנתונים של מבני הפל-

⁵⁵ יצוין כי מטה הפל-קל פנה באופן יזום לרשויות מקומיות בדרישה לעדכון המידע כנדרש בחוזר המנכ"ל 5/2007.

⁵⁶ "שביל ביקורת" כאמור חשוב במיוחד כאשר עדכון המידע מתבצע בידי גורמים שונים, לדוגמה בעקבות תחלופה של בעלי תפקידים. ואכן במהלך הביקורת נמצאו פערים במידע. כך לדוגמה, נמצא כי מבנה חינוך שנבנה בשיטת הפל-קל סווג ברשימת המבנים של מטה הפל-קל כמבנה פל-קל שחוזק, אך במסגרת פרויקט המיפוי התברר כי המבנה כלל לא חוזק ואף לא הושלמו הבדיקות המפורטות בו על פי הוראות חוזר המנכ"ל 5/2007 (ראו בהקשר זה תת-הפרק "יישום חובת המעקב השנתי"); במקרה אחר, מבנה סווג ברשימת המבנים כמבנה פל-קל שחוזק, אך במסגרת פרויקט המיפוי התברר כי המבנה כלל לא נבנה בשיטת הפל-קל והומלץ להסירו מהרשימה; נוסף על כך נמצא כי מבנה נגרע מרשימת המבנים שבידי מטה הפל-קל, אף כי מטה הפל-קל הנחה את הרשות המקומית שהמבנה מצוי בתחום שיפוטה לבצע בדיקות משלימות במבנה לצורך גריעתו - והבדיקות לא בוצעו כנדרש.

קל באמצעות גיליון אלקטרוני בתוכנת "אקסל" המעודכן בהזנה ידנית, ללא בקרה מובנית על מהימנות הנתונים או על שלמותם, וכן אין המטה מנהל תיעוד נפרד לכל מבנה והדבר מקשה על הבנת השתלשלות הטיפול בו.

מידע חלקי, לא מאומת ולא מעודכן עלול להביא לעיכוב, לחוסר יעילות בטיפול ולבזבוז משאבים, והוא גם עלול לפגוע בתיעוד ובניהול הסיכונים. כאשר מדובר במבנים שקיימת חוסר ודאות לגבי יציבותם - קיים חשש כי העיכוב בטיפול בהם יגבה מחיר יקר בנפש וברכוש.

יצוין עוד כי כבר בשנת 2007 העיר משרד מבקר המדינה למטה הפל-קל, שעליו לפעול להפיכת מסד הנתונים למאגר שלם ואמין שכן אמינותו כבר הייתה מוטלת בספק⁵⁷.

מינהל התכנון מסר בתשובותיו כי "האחריות הסטטוטורית" לאיסוף הנתונים על מבני הפל-קל ולתיעודם מוטלת על הרשויות המקומיות, וכי במהלך השנים הן העבירו למטה הפל-קל מידע לגבי חלק מהמבנים הללו. עם זאת, לשיטתו, המטה "נעדר כל סמכות חוקית או כלים לכפיית דיווח ואיסוף נתונים אקטיבי" ובהיעדר שיתוף פעולה מלא מצד הרשויות המקומיות, קיים קושי רב בהקמת מערכת מידע סדורה⁵⁸. עוד מסר מינהל התכנון כי בהחלטות הממשלה שמכוחן הוקם ופועל מטה הפל-קל אין התייחסות להקמת מאגר מידע כלל-ארצי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי גם אם על הרשויות המקומיות מוטלת האחריות הישירה לעדכון המידע הנוגע למבני פל-קל בתחום שיפוטן, הרי שאין בכך כדי לייתר את הצורך בגיבוש תמונת מצב כלל-ארצית. האחריות לנהל מאגר מידע כלל-ארצי על מבני הפל-קל ובו נתונים חיוניים על המבנים ועל מצבם ההנדסי מסורה למטה הפל-קל - כחלק מהמשימות שהוטלו עליו בהחלטות הממשלה - לאתר, למיין ולבדוק את כלל המבנים שנבנו בשיטת הפל-קל. עוד יצוין כי החלטות ממשלה מעצם טיבן אינן יכולות לפרוט לפרוטות את כלל הפעולות הנדרשות להשגת התכלית שבבסיסן.

על מינהל התכנון, העומד בראשות מטה הפל-קל, להסדיר את ניהול המידע על מבני הפל-קל כך שהנתונים יהיו שלמים, מהימנים ומעודכנים. לשם כך, יש לקבוע מתכונת מובנית ואחידה לניהול הרשימה, הכוללת שדות מידע מחייבים לגבי כל מבנה (לרבות פרטי זיהוי, מצב הנדסי, סוג והיקף שימוש, סטטוס טיפול, מידע גיאוגרפי ורמת סיכון); ולהנהיג תיעוד נפרד וסדור של השתלשלות הטיפול של מטה הפל-קל בכל מבנה - וזאת גם בהיעדר שיתוף פעולה של הרשויות המקומיות. עוד מומלץ לקבוע נהלים ברורים לעדכון תקופתי של הנתונים, לבקרת איכות המידע ולהצלבת הנתונים עם מקורות רשמיים, כדי להבטיח שבידי הגורמים האחראים לטיפול במבנים תהיה בכל עת תמונת מצב מהימנה, שלמה ומעודכנת. בטווח הבינוני-ארוך, מומלץ למינהל התכנון לשלב את הנתונים במערכת מידע ייעודית או במערכת ממשלתית קיימת, שתאפשר לנהל את הנתונים באופן מובנה יותר; לתעד את השינויים; להפיק דוחות; ולנהל באופן רציף את רמת הסיכון הנשקפת מהמבנים. מערכת מידע כזאת תוכל לסייע למטה הפל-קל גם במעקב אחר קבלת הדיווחים מהרשויות המקומיות.

2. בקרה על דיווח הרשויות המקומיות למטה הפל-קל: חוזר המנכ"ל 5/2007 קובע כי הרשויות המקומיות יעבירו אחת לשנה למטה הפל-קל רשימה מעודכנת של מבני הפל-קל בתחום שיפוטן, ובה התייחסות להוספה או לגריעה של מבנים מהרשימה ולסטטוס הטיפול בהם (לדוגמה, חיזוק וביצוע מעקב שנתי)⁵⁹. עדכון זה נועד בין היתר כדי

57 מבקר המדינה, דוח על הביקורת ברשויות מקומיות (2007), "יישום מסקנות ועדת החקירה הממלכתית בעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים את הציבור (ועדת זילר)", עמ' 19.

58 היעדר שיתוף הפעולה מצד רשויות מקומיות מסוימות עלה גם במהלך הביקורת. ראו תת-הפרק "בקרה על דיווח הרשויות המקומיות למטה הפל-קל", וכן תת-הפרק "ניהול רשימה עדכנית של מבני פל-קל".

59 עיפיים 6 - 7 לחוזר המנכ"ל 5/2007.

לאפשר למטה הפל-קל "מעקב אחר מימוש ההנחיות [שנקבעו בחוזר המנכ"ל], שיפורן ועדכון"⁶⁰.

הביקורת העלתה כי החל משנת 2018 ועד למועד סיום הביקורת שלח מטה הפל-קל למהנדסי הרשויות המקומיות אשר בתחום שיפוטן מבני פל-קל שתי פניות לקבלת עדכונים בנושא סטטוס המבנים הללו, אולם רק מעט מהרשויות שיתפו פעולה, באופן נקודתי ולא לאורך זמן. עוד עלה כי בתקופה האמורה לא נשלחו כלל למטה הפל-קל דיווחים מהרשויות המקומיות על מעקב שנתי שבוצע במבני הפל-קל שבתחום שיפוטן. יתר על כן, עלה כי גם מבנים שנבדקו על ידי מטה הפל-קל עצמו⁶¹ ונמצא כי ניתן להסירם מהרשימה⁶² לא הוסרו מרשימת המבנים של המטה - בין משום שהמטה המתין להגשת טופס מתאים על ידי הרשות המקומית, ובין משום שממצאי הבדיקה המאפשרים הסרה של המבנה לא נמסרו מהמטה לרשות המקומית עד למועד סיום הביקורת.

נמצא כי מטה הפל-קל לא גיבש מנגנון סדור למעקב אחר העברת דיווחים על סטטוס הטיפול במבני הפל-קל מן הרשויות המקומיות כפי שהן נדרשות לפי חוזר המנכ"ל 5/2007, ולא קבע נוהלי עבודה למשלוח תזכורות או לנקיטת צעדים כלפי רשויות שאינן מדווחות כנדרש. עוד נמצא כי המטה לא פעל להבטיח שממצאי הבדיקות שהוא עצמו ביצע יתורגמו לעדכון הרשימה, ובכלל זה גריעה מהרשימה של מבנים שנמצא שאפשר להסירם מהרשימה, באמצעות התאמת ההוראות הרגולטוריות הקיימות כך שיאפשרו לעשות זאת. בכך לא מילא המטה את תפקידו כגוף מתאם ומנחה, ונפגעה יכולתו לשקף תמונת מצב ארצית עדכנית על מבני הפל-קל.

מומלץ למינהל התכנון, העומד בראשות מטה הפל-קל, לגבש וליישם נוהל סדור לקבלת דיווחים שנתיים מן הרשויות המקומיות ולמעקב אחר סטטוס הטיפול במבני הפל-קל בכל רשות מקומית. כמו כן יש לקבוע מנגנון שבאמצעותו יישלחו תזכורות תקופתיות למהנדסי הרשויות, ואף מומלץ להחליט איך לפעול במקרים שבהם הרשויות המקומיות אינן מדווחות כנדרש. כן מומלץ למינהל התכנון לבחון, בשיתוף הגורמים המוסמכים במשרד הפנים, את ההוראות הרגולטוריות הקיימות ולתקן אותן כך שיאפשרו את עדכונה של רשימת מבני הפל-קל על ידי המטה עצמו על בסיס בדיקות שהוא עצמו ביצע.

בדיקת מבני הפל-קל והטיפול בהם

ועדת זילר המליצה על הקמתו של "מטה העשייה" כדי שזה "ינהיג וינווט" את העשייה - תוך הטלת משימות, תקצוב, אישור ופיקוח על ביצוען. ועדת זילר הדגישה כי איננה ממליצה שהמטה יעשה בעצמו את כל העבודה שיש לעשותה, ולשם כך הוא יהיה רשאי לפעול בין השאר באמצעות הרשויות המקומיות ומהנדסיהן⁶³ - תפיסת עבודה שעוגנה בהמשך בהוראותיו של חוזר המנכ"ל 5/2007. במהלך שנת 2018, על רקע ההשתהות בהשלמת הטיפול במבנים ובשל ההערכות כי יידרש עשור נוסף להשלמת הטיפול בהם, החליט מטה הפל-קל על שינוי בתפיסת עבודתו, ומיקד את מאמציו בהשלמת הטיפול במבני פל-קל ציבוריים שהוגדרו על ידו כ"קולטי קהלי"⁶⁴ (פרויקט המיפוי). על פי מתווה זה כלל מבני הציבור ייבדקו במימון ממשלתי לשם קביעה ודאית אם נבנו בשיטת הפל-קל. מבני ציבור בבעלות ממשלתית שיומלץ לחזקם - יחוזקו במימון ממשלתי ואילו מבנים אחרים יחוזקו במימון בעלי המבנה - הרשות המקומית או בעלים פרטיים, לפי העניין.

60 סעיף 21 לחוזר המנכ"ל 5/2007.

61 ראו תת-הפרק "בדיקת מבני הפל-קל והטיפול בהם".

62 לפי חוזר המנכ"ל 5/2007 והמדריך למהנדס הרשות, גריעת המבנה אפשרית אם הוא לא אותר; נהרס; רשומה כפולה; מבנה מגורים שנבנה לפני שנת 1978 או מבנה משרדים שנבנה לפני שנת 1970; או מבנה שחוזק באופן שמייתר את המערכת הקונסטרוקטיבית של שיטת הפל-קל.

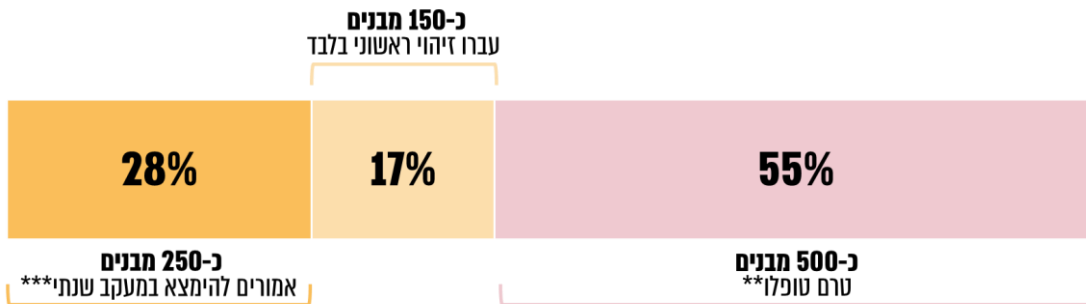
63 סעיפים 10.2, 10.4 ו-10.5 לדוח הביניים.

64 יצוין כי עוד באוגוסט 2012 פנה מטה הפל-קל למשרד האוצר להקצאת תקציב לפרויקט מיפוי של כ-500 מבנים.

לצורך ביצוע פרויקט המיפוי הוסמך משרד השיכון 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.

בסמוך לתחילתו של פרויקט המיפוי, נכון לסוף אוקטובר 2016, כללה רשימת המבנים שהייתה בידי מטה הפל-קל כ-900 מבנים שהטיפול בהם טרם הסתיים⁶⁵, מהם כ-55% מבנים (כ-500 מתוך כ-900) שהיה קיים חשד לגביהם שנבנו בשיטת הפל-קל ובדיקתם טרם החלה. מבין המבנים הנותרים - לגבי כ-150 מבנים היה קיים מידע ראשוני על כך שאכן נבנו בשיטת הפל-קל, אך המידע לא אומת בבדיקה מוסמכת. ריכוז הנתונים מובא בתרשים 6 שלהלן.

תרשים 6: סטטוס הטיפול במבני הפל-קל ובמבנים החשודים כי נבנו בשיטת הפל-קל, ערב תחילתו של פרויקט המיפוי, ינואר 2017*



על פי דוח סיכום עשור, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* בתרשים לא נכללים מבנים שהטיפול בהם הסתיים, לרבות מבנים שנקבע שלא נבנו בשיטת הפל-קל, מבני פל-קל שחוזקו באופן שמייתר את המערכת הקונסטרוקטיבית של השיטה, רשומות כפולות, מבנים שלא אותרו או שנהרסו.

** מבנים שקיים חשד לגביהם שנבנו בשיטת הפל-קל ושטרם נבדקו בדיקת זיהוי ראשונית.

*** מבנים שלא חוזקו או מבנים שחוזקו ובכל מקרה אמורים להימצא במעקב שנתי לפי חוזר המנכ"ל.

במסגרת הביקורת נבדקו סדרי העדיפויות שנקבעו במסגרת פרויקט המיפוי; מתכונת העבודה; והיבטים תקציביים של הפרויקט. להלן יפורטו הממצאים בנושאים אלה.

1. אבני הזרך לביצוע פרויקט המיפוי: ועדת זילר הדגישה בהמלצותיה את הצורך לקבוע סדרי עדיפויות לבדיקת המבנים שקיים חשד שנבנו בשיטת הפל-קל, בין השאר בהתחשב בהיבטים הנדסיים, חברתיים וסביבתיים⁶⁶. ביטוי לכך ניתן גם בהחלטות הממשלה משהוטלה על מטה הפל-קל האחריות לקבוע שיטות וסדרי עדיפויות לתיקון מבנים שנמצאו לקויים⁶⁷.

לפי החלטת מטה הפל-קל תוכנן פרויקט המיפוי להתבצע בשלושה שלבים תוך מתן קדימות למבנים בבעלות ציבורית: 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 להתבצע בדיקות זיהוי ראשוניות במבנים בבעלות פרטית, בתחום שיפוטן של רשויות מקומיות המשתייכות לאשכול חברתי-כלכלי נמוך או בינוני (השלב השלישי)⁶⁸.

⁶⁵ מתוך כ-1,400 מבנים שהועברו לטיפולו של מטה הפל-קל ערב הקמתו.

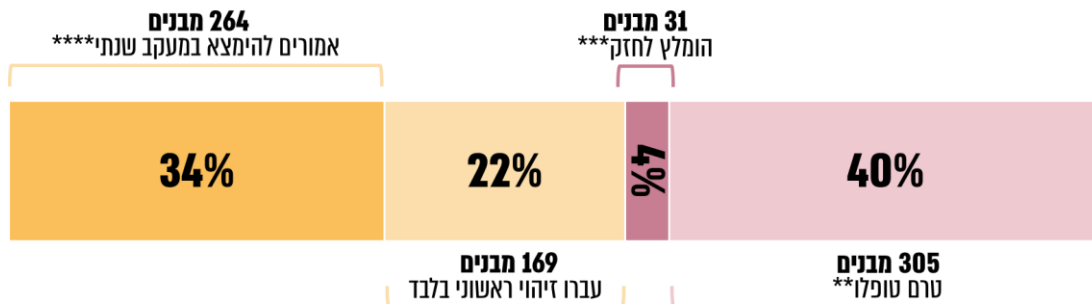
⁶⁶ לדוגמה, טיב השימוש במבנה והיקף השימוש בו; הימצאותו בסמיכות לאזורי שיטפונות או באזורי סיכון סייסמיים וכיוצא באלה. ראו סעיף 9.3.5 לדוח הביניים.

⁶⁷ החלטת הממשלה 4686, סעיף ג.1(ב).

⁶⁸ רשויות מקומיות המשתייכות לאשכול חברתי-כלכלי 1 עד 6 שבתחום שיפוטן מבני פל-קל המשמשים למסחר, משרדים, חינוך, דת, תעשייה, תיירות או בידור. בשלב השלישי הבדיקות תוכננו להתבצע במימון ממשלתי, אך להבדיל מהשלב הראשון והשלב השני, הבדיקות אמורות היו להיעשות בידי הרשויות המקומיות עצמן.

הביקורת העלתה כי בין השנים 2019 - 2020 הושלמה משימת האיתור, המיון והבדיקה של כלל המבנים בבעלות ממשלתית שנכללו ברשימת המבנים ערב הקמתו של מטה הפל-קל; במועד סיום הביקורת הושלמה משימת האיתור, המיון והבדיקה של הרוב המוחלט של המבנים בבעלות מקומית (149 מתוך 153). במועד האמור, כ-300 מבנים בבעלות פרטית, ובהם מבנים קולטי קהל כגון אולמות אירועים ומרכזים מסחריים, טרם נבדקו אף לא בדיקת זיהוי ראשונית, ונותר חשד כי נבנו בשיטת הפל-קל. ריכוז הנתונים על סטטוס הטיפול במבנים במועד סיום הביקורת מוצג בתרשים 7 שלהלן.

תרשים 7: 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 שחוזקו 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 חוזקו או מבנים שחוזקו ובכל מקרה אמורים להימצא במעקב שנתי לפי חוזר המנכ"ל 5/2007.

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. זאת הגם שהיה בכל אלה כדי להבטיח מיצוי מיטבי של המשאבים המוגבלים שהועמדו לביצוע הפרויקט.

כפועל יוצא של אבני הדרך שקבע מטה הפל-קל ונוכח המשאבים המוגבלים שהועמדו לביצוע הפרויקט, במועד סיום הביקורת טרם נבדקו בדיקת זיהוי ראשונית 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.

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי החליט שלא לכלול בפרויקט המיפוי מבנים פרטיים בשל הקושי לקבל הסכמה של בעליהם לבדיקה וכן בשל קושי תקציבי⁶⁹.

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

ראו תת-הפרק "ההיבט התקציבי של פרויקט המיפוי".

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 בשימא.

משרד השיכון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2026 כי השלב השני של פרויקט המיפוי מצוי בשלבי סיום. הוא הוסיף כי נותרו מבנים מעטים שבדיקתם צפויה להסתיים עד סוף הרבעון הראשון של שנת 2026, והממצאים בעניינם יועברו לאחר מכן להמשך הטיפול של מינהל התכנון.

פיקוד העורף מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2026 כי הוא מוכן לקחת חלק בעבודת המטה ולהעמיד את התייחסותו המקצועית ככל שידרש, בשים לב לתפקידים שהוטלו עליו בדין.

2. תוצרי השלב השני של פרויקט המיפוי: לפי ממצאי המיפוי שהיו ידועים במועד סיום הביקורת, כמחצית מהמבנים שנכללו בשלב השני של פרויקט המיפוי זוהו באופן ודאי כמבני פל-קל (130 מתוך 250) וכרבע מתוך המבנים שזוהו כמבני פל-קל נמצאו טעונית חיזוק (32 מתוך 130)⁷⁰.

במסגרת הביקורת נבדק טיב חוות הדעת ההנדסיות שניתנו מבחינת ההמלצות שנכללו בהן והמידע שנשמכו עליו. הביקורת העלתה כי במתווה העבודה שקבע משרד השיכון לחברה המנהלת הוא לא קבע כי חוות הדעת יכללו התייחסות לרמת הסיכון המיידית הנשקפת מהמבנה; לדחיפות הצורך בחיזוק המבנה; ולצורך בהגבלת עומסים או הפסקת השימוש בו עד לחיזוקו. משכך לא כללו חוות הדעת התייחסות לנושאים הללו. עוד הועלתה חוסר אחידות בחוות דעת שניתנו על ידי מהנדסים שונים בהתייחסות לדחיפות הטיפול במבנה הטעון חיזוק. כך לדוגמה, מהנדס שהמליץ על חיזוק מבנה חינוך הבנוי בשיטת הפל-קל ציין בחוות דעתו כי "יש הכרח לבצע חיזוק לתקרות" וכי "התקרות במצב הנוכחי הינן מסוכנות"; מהנדס אחר ציין בהמלצתו לחזק מבנה בית כנסת כי "בהתאם לחוזר מנכ"ל 5/2007 ולתוצאות הממצאים, אנו ממליצים על ביצוע חיזוק למבנה, לצורך עמידה בדרישות התקן".

נוסף על כך הועלה כי תוצרי פרויקט המיפוי בהתייחס לחלק מהמבנים התבססו על חוות דעת או על בדיקות שעשו הרשויות המקומיות עצמן ושחלף זמן רב מאז שבוצעו, וכי לא נעשתה בדיקה עצמאית ועדכנית נוספת מטעם מטה הפל-קל לאישוש תוצאות הבדיקות הקודמות, ואף לא נעשה מעקב שנתי כנדרש.

לבסוף, עד למועד סיום הביקורת, ממצאי הבדיקות שנעשו בשלב השני של פרויקט המיפוי, לרבות ההמלצות על חיזוק המבנים שנמצאו טעונית חיזוק, לא נמסרו למהנדסי הרשויות המקומיות שבתחום שיפוטן נמצאים מבנים אלה, אף על פי שבחלק מהמקרים חלפו כמה שנים מאז הושלמה בדיקתם. זאת גם חרף העובדה שממצאי הבדיקות של המבנים הטעונית חיזוק מצביעים בבירור על הדחיפות המיידית בחיזוק המבנים הללו.

נמצא כי משרד השיכון לא קבע במתווה העבודה לחברה המנהלת כי בחוות הדעת תובא התייחסות לרמת הסיכון המיידית, לדחיפות החיזוק ולצורך בהגבלת השימוש במבנה עד לחיזוקו, 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 טעונית חיזוק וכי נשקפת מהם סכנה, גם שעל מהנדסים אלה מוטלת האחריות הישירה לוודא כי המבנים מטופלים.

⁷⁰ במועד סיום הביקורת, מבין המבנים שנמצאו טעונית חיזוק - אף אחד לא חוזק. ראו תת-הפרק "טיפול במבני פל-קל שהומלץ לחזק במסגרת פרויקט המיפוי".

משרד השיכון מסר בתשובתו כי חוות הדעת נועדה לקבוע את הצורך בחיזוק המבנה או בהמשך מעקב שנתי של הרשות המקומית לעניין יציבות המבנה. עוד מסר כי הוא העביר זה מכבר את תוצרי הבדיקה למינהל התכנון, שלו האחריות למסירת ממצאי המיפוי לרשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי השיהוי בהעברת הממצאים למהנדסי הרשויות המקומיות בנוגע למבנים שנמצא כי הם טעונים חיזוק וכי נשקפת מהם סכנה, הותירה את ציבור המשתמשים במבנים הללו חשוף לסיכון חיים ממשי.

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.

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי ממצאי השלב השני של פרויקט המיפוי מצויים בשלבי עיבוד וניתוח הנדסיים מתקדמים, כדי להבטיח שהמידע שיועבר לרשויות המקומיות יהיה מדויק, מבוסס ומהימן. עם השלמת ניתוח הממצאים הם יועברו במלואם ובהקדם האפשרי למהנדסי הרשויות המקומיות, כדי שיוכלו להמשיך את הטיפול במבנים במסגרת סמכויותיהם בדין. עם זאת הוא הוסיף כי אין בכך כדי לגרוע מחובתן של הרשויות המקומיות לפעול באופן עצמאי לאיתור מבנים מסוכנים בתחום שיפוטן, לפקח עליהם ולטפל בהם.

3. ניהול פרויקט המיפוי: בהתבסס על בחינה מקדימה ומקיפה של העלויות ושל ההיתכנות לביצוע פרויקט המיפוי שעשו מינהל התכנון ומשרד השיכון, הוערך כי יידרשו כ-16 חודשים להשלמת הבדיקה הראשונית של המבנים לשם זיהוי ודאי של שיטת הבנייה ולהשלמת הבדיקות המפורטות שלהם.

הביקורת העלתה כי במסגרת ההתקשרות החוזית עם החברה המנהלת לא נקבעו לוחות זמנים מחייבים להשלמת הפרויקט, לא נקבעו מועדים קבועים לדיווח על התקדמותו בהתבסס על ההערכה המקדימה או על כל הערכה אחרת, ומשכך גם לא נקבעו מנגנוני אכיפה במקרה של אי-עמידה בדרישות שנקבעו. זאת אף שדרישות אלה הכרחיות לפעולה יעילה, סדורה ומקצועית של גופי השלטון⁷¹, בפרט בשים לב שההתקשרות נעשתה בפתור ממכרז וללא הליך תחרותי⁷². כפועל יוצא הועלה כי יש מקרים שבהם חלפו כמה שנים בין בדיקה לבדיקה של אותו המבנה או בין הבדיקה האחרונה במבנה ועד לחוות הדעת הסופית של המהנדס, וזאת אף על פי שנמצא שהמבנה טעון חיזוק.

כך נמצא כי במועד סיום הביקורת, בחלוף כשש שנים ממועד תחילת פרויקט המיפוי, הוא טרם הסתיים⁷³. יתרה מזאת, נמצא כי משלא הוגדרו לוחות זמנים מחייבים להשלמת הפרויקט, ומשכך גם לא הוגדרו מנגנונים להבטחת העמידה בהם - תקופת ההתקשרות עם החברה המנהלת הצריכה הארכות חוזרות ונשנות. האחרונה שבהן נעשתה ללא הקצאת תקציב נוספת ולתקופה של שלוש שנים נוספות - כך שאם תמומש הארכת ההתקשרות במלואה, תימשך ההתקשרות כולה כתשע שנים מצטברות.

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי מטה הפל-קל קיים ישיבות שבועיות שוטפות עם החברה המנהלת לשם קידום פרויקט המיפוי. עם זאת, התלות בגורמים חיצוניים, ובכללם גורמים

71 להרחבה ראו יצחק זמיר, **הסמכות המנהלית**, כרך ב' (2014), עמ' 1007; החשב הכללי, הוראת תכ"ס 7.3.1 "מסמכי מכרז" מהדורה 20, סעיף 2.3.2.3.

72 החשב הכללי, מינהל הרכש הממשלתי, **מדידת כתיבת מסמכי המכרז** (עדכון אחרון: יולי 2024), עמ' 10.

73 השלב הראשון של פרויקט המיפוי החל בסוף שנת 2019 והסתיים במהלך שנת 2020; השלב השני של הפרויקט החל ביוני 2019.

פרטיים, והקושי להיכנס למבנים ולבצע בהם בדיקה מקשה על קביעת לוחות זמנים סדורים להשלמת הפרויקט.

משרד השיכון מסר בתשובתו כי החל משנת 2023 קידום הפרויקט התעכב לנוכח היעדרות אנשי מקצוע בשל שירות מילואים.

על מינהל התכנון, העומד בראשות מטה הפל-קל, ועל משרד השיכון, כמי שהוטל עליו לשמש הזרוע הביצועית של המטה לשם הובלת פרויקט המיפוי, להשלים ללא דיחוי את הפרויקט - תוך מתן קדימות למבנים שהומלץ לחזק בשל סכנה הנשקפת מהם - קל וחומר נוכח ההשתרות בהשלמת משימת המיפוי זה כשני עשורים ואמירתה המפורשת של ועדת זילר "לעשות עכשיו ומיד!"⁷⁴.

4. ההיבט התקציבי של פרויקט המיפוי: לשם קידום פרויקט המיפוי פנה מטה הפל-קל למשרד האוצר בבקשה כי יקצה לו תקציב ייעודי בסך של כ-5.5 מיליון ש"ח.

הביקורת העלתה כי במהלך שנת 2020 נוצל במלואו התקציב שהועמד לטובת ביצוע הפרויקט (1.4 מיליון ש"ח) ובשל כך נמנע ממטה הפל-קל להמשיך בקידום הפרויקט באמצעות החברה המנהלת, והוא הושהה. רק בעקבות פנייה של המטה למשרד האוצר, שלאחריה הועברה תוספת תקציב בסך של 1.3 מיליון ש"ח - החל השלב השני בפרויקט. סך התקציב שהוקצה לטובת השלמת השלב הראשון והשני של פרויקט המיפוי עמד על כ-5.5 מיליון ש"ח. ביוני 2021 פנה מטה הפל-קל למשרד האוצר בבקשה להקצאת תקציב נוסף של כ-4.5 מיליון ש"ח לצורך השלמת השלב השלישי של פרויקט המיפוי - אולם הועלה כי לבסוף לא הוקצה תקציב נוסף לצורך כך.

במועד סיום הביקורת ובטרם הושלם השלב השני של פרויקט המיפוי - התקציב שהוקצה להשלמתו נוצל כמעט במלואו.

להשלמת התמונה יצוין כי בהחלטתה משנת 2006 קבעה הממשלה מסגרת תקציב לפעילות מטה הפל-קל בסך של 15.5 מיליון ש"ח⁷⁵, וכי מאז הקמתו של המטה בשנת 2002 הוא ניצל כ-7.1 מיליון ש"ח - מהם כ-5.5 מיליון ש"ח (כ-77%) נוצלו לקידום פרויקט המיפוי⁷⁶.

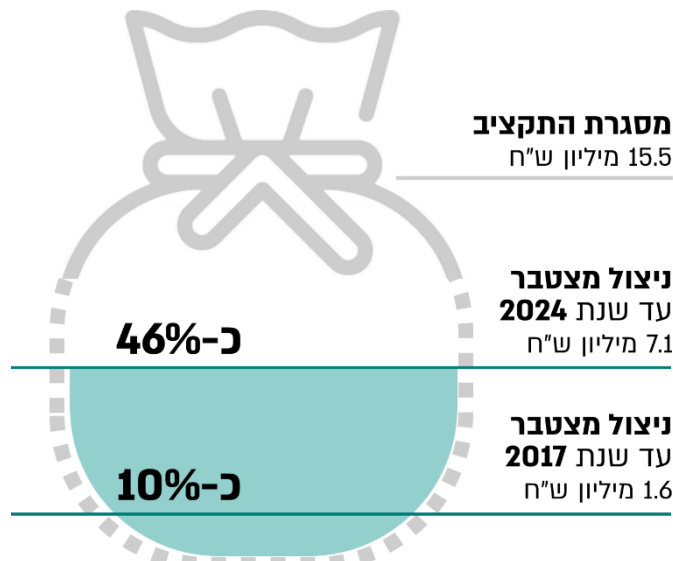
מסגרת התקציב שנקבעה לפעילות מטה הפל-קל בהחלטת הממשלה משנת 2006 והתקציב שנוצל בפועל על ידי המטה החל משנת 2002 ועד אוקטובר 2025 מובאים בתרשים 8 שלהלן.

⁷⁴ סעיף 10.3 לדוח הביניים.

⁷⁵ מתוכם תקציב פעולות בסך 10 מיליון ש"ח - שהוחלט כי יוקצה בחלקים שווים מתקציבי משרד הפנים, משרד השיכון, משרד התעשייה ומשרד האוצר (החלטת הממשלה 4686). יצוין כי בהחלטת הממשלה משנת 2002 הוחלט "להקצות כתקציב מיידי 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 המינהל... " (החלטת הממשלה 2487).

⁷⁶ על פי נתוני משרד האוצר ונתוני מערכת מרכב"ה, בשנים 2002 - 2017 הוקצו כ-15.6 מיליון ש"ח לפעילות מטה הפל-קל (מדובר בנתון מצרפי של הקצאות תקציביות שנתיות), מהם נוצלו בשנים הללו כ-1.6 מיליון ש"ח. במהלך השנים שלאחר מכן ועד אוקטובר 2025 הוקצו לפעילות המטה כ-6.2 מיליון ש"ח, ומהם נוצלו בשנים הללו כ-5.5 מיליון ש"ח.

תרשים 8 : מסגרת התקציב שנקבעה לפעילות מטה הפל-קל והתקציב שנוצל בפועל, ינואר 2002 - אוקטובר 2025



על פי החלטת הממשלה משנת 2006, נתוני משרד האוצר ונתוני מערכת מרכב"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

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"⁷⁷. משכך, קיים קושי של ממש לנהל מעקב ובקרה פנימיים או חיצוניים באופן סדור ושיטתי אחר ניצולו.

מינהל התכנון חזר בתשובותיו על כך שביוני 2021 פנה מטה הפל-קל למשרד האוצר בבקשה להקצאת תקציב נוסף לצורך השלמת השלב השלישי של פרויקט המיפוי, תקציב שלא הוקצה לבסוף, והוסיף כי אם יוקצה תקציב ייעודי נוסף יש להפנותו במישרין לרשויות המקומיות, לשם השלמת הטיפול במבני הפל-קל שבתחום שיפוטן.

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, העומד בראשות מטה הפל-קל, 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

⁷⁷ "משימת על" היא כלי תקציבי לניהול פרויקטים ממשלתיים בין-משרדיים רב-שנתיים. במסגרת "משימת על" מרוכזות המשימות בכל המשרדים, והיא מאפשרת לקבל תמונת מצב כוללת של כל הוצאות הממשלה בגין משימה זו, ללא צורך בפתיחה של מרכזי קרנות ייעודיים או תקנות ייעודיות, אלא באמצעות שימוש בתקנות תקציביות קיימות. התקציב נוהל בין השנים 2002 - 2012 בתקנות תקציביות נפרדות של משרד השיכון (תקנה תקציבית 70691505 או 70722622) ומינהל התכנון (תקנה תקציבית 6050180).

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.

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2026 כי "נכון לעת הזו" הוא לא קיבל פנייה ממטה הפל-קל להקצאת תקציב נוסף, וכי אם תתקבל פנייה כזאת המפרטת את הצרכים הנדרשים, היא תיבחן לעומק, במקצועיות הראויה ובהתאם לכללים הנהוגים. עוד מסר כי באחריותם המקצועית של גופי הממשלה לנהל מעקב ובקרה בעניין התקדמות משימותיהם, גם אם הן אינן מנוהלות בתקנה תקציבית ייעודית. הוא הוסיף כי ריבוי תקנות תקציביות עלול להוביל לסרבול ביורוקרטי ולפגיעה בגמישות הניהול של תקציב המדינה.

עיגון המעמד החוקי של המטה

ועדת זילר ציינה בהמלצותיה כי כדי להבטיח יעילות בעשייה - "יש להקנות למטה העשייה... מעמד סטטוטורי"⁷⁸.

הביקורת העלתה כי בהמשך לאימוץ המלצות הביניים בהחלטת הממשלה משנת 2002, גובש תזכיר חוק שמטרתו לעגן בדין את המסגרת ואת המתכונת לטיפול במבני הפל-קל, בין היתר תוך עיגון מעמדו הסטטוטורי וסמכויותיו של מטה הפל-קל⁷⁹. עם זאת מהלך זה - כמו גם מהלכים מאוחרים יותר להסדרה בדין בין היתר של מעמד המטה וסמכויותיו⁸⁰ - לא הבשיל לכדי חקיקה מחייבת. מתכונת עבודתו וסמכויותיו של המטה, מעבר לתפקידים ולסמכויות שהוטלו עליו מתוקף החלטות הממשלה, לא הוסדרו גם בחוזר המנכ"ל 5/2007, אך בחוזר צוין כי בד בבד עם פרסומו מקודמת חקיקה ראשית "במטרה לנסות ולהסדיר באופן ממצה יותר את הכלים שנקבעו בהנחיות"⁸¹.

הועלה עוד כי בד בבד עם קידום פרויקט המיפוי, בנובמבר 2019, פנה מרכז מטה הפל-קל למשרד האוצר בהצעה "לפרק את מטה הפל-קל". בהמשך, בנובמבר 2020, בעיצומו של השלב השני של פרויקט המיפוי, פנה מטה הפל-קל לשר הפנים בבקשה לקיים דיון לגבי המשך פעילות מטה הפל-קל, בטענה כי הוא "מיצה את כל סל הכלים אשר היה ברשותו לשם נקיטת פעולות, בייחוד בשים לב לתקציב שעמד לרשותו".

נמצא כי במועד סיום הביקורת לא היה בידי מטה הפל-קל כלים סטטוטורי שהיה חיוני למיצוי הטיפול במבני הפל-קל, כפי שהמליצה גם ועדת זילר. בכלל זה לא היו בידי סמכויות אכיפה כלפי רשויות מקומיות, לעניין בדיקה או טיפול במבני הפל-קל שבתחום שיפוטן; שאינן מעבירות דיווח עיתי על הטיפול במבנים⁸²; שהדיווח שהן מעבירות נעשה שלא בהתאם לחוזר המנכ"ל; או שהן או שבעלי המבנים בתחום שיפוטן אינם משתפים פעולה, לא באופן חלקי ולא באופן מלא, עם הצעדים שנוקט המטה לטיפול במבנים, לרבות במסגרת פרויקט המיפוי⁸³. מנגד לא הוסדרו סמכויות המטה לפעול במקום רשויות מקומיות שאינן משתפות פעולה כאמור, ולגרוע בעצמו מבנים מהרשימה שהטיפול בהם הסתיים - לאחר שנמצא שלא נבנו בשיטת הפל-קל; שחזקו באופן שמייתר את המערכת הקונסטרוקטיבית של השיטה; שנהרסו; או שלא אותרו.

78 סעיף 10.3 לדוח הביניים.

79 תזכיר החוק לטיפול במבנים שנבנו עם תקרות הכוללות גופי מילוי מפת, התשס"ה-2005.

80 הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון - חובת טיפול במבני פל-קל וחזוקם), התשע"ח-2018, הצעת חוק פרטית שמספרה פ/5277/20, הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים והונחה על שולחן הכנסת ב-14.3.18.

81 להרחבה ראו תת-הפרק "הבסיס הנורמטיבי והמקצועי לטיפול במבני פל-קל".

82 להרחבה ראו תת-הפרק "ניהול רשימה עדכנית של מבני פל-קל".

83 כך לדוגמה עלה בביקורת כי מטה הפל-קל נתקל בקושי בבדיקת מבנה בתחום שיפוטה של עיריית בני ברק, ופנייתו לעירייה לקבלת סיוע בנושא לא צלחה. כן עלה כי הוא פנה לעיריית ירושלים לגבי ארבעה מבנים אשר בעליהם סירבו לאפשר למטה לבצע בהם בדיקות, ונכון למועד סיום הביקורת הושלמה בדיקתו של מבנה אחד בלבד מבנייהם.

לא זו בלבד שמטה הפל-קל לא פעל לאסדרת מעמדו החוקי וסמכויותיו באופן שיאפשר לו למלא את המשימות שהוטלו עליו בהחלטות הממשלה באופן מועיל ומיטבי - נמצא כי הוא החל לקדם מהלך לסיום פעילותו מן הטעם "מיצה את כל סל הכלים" העומד לרשותו. כל זאת בעיצומו של פרויקט המיפוי, עת שנותרו כ-300 מבנים שטרם הושלמה בדיקת הזיהוי הראשונית שלהם, ובהם מבנים קולטי קהל, ובו בזמן שהרשויות המקומיות אינן מקפידות על הטיפול במבני הפל-קל בתחום שיפוטן כנדרש בחוזר המנכ"ל 5/2007 ואף אינן מקפידות על העברת דיווחים עיתיים למטה⁸⁴.

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי מטה הפל-קל החליט לסיים את פעילותו עם השלמת פרויקט המיפוי, וכי המטה ומינהל התכנון ממשיכים לפעול בשנים האחרונות למימוש החלטה זו.

מומלץ לשר הפנים, כמי שבהחלטת הממשלה 4686 הוטלה עליו האחריות לפעילות מטה הפל-קל, להסדיר בדין מנגנון מאורגן ושיטתי לפיקוח על מטה הפל-קל, או על כל גוף ממשלתי אחר שעליו תוטל האחריות להובלת הטיפול בכלל מבני הפל-קל - בבעלות ממשלתית, מקומית או פרטית - עד למיפוי הטיפול בנושא.

הפיקוח הממשלתי על פעילות המטה

1. **דיווח ומעקב אחר יישום החלטות הממשלה:** החלטת הממשלה 2487 והחלטת הממשלה 4686 שבאה בעקבותיה, הרחיבו את סמכותה של ועדת השרים לענייני פנים ושירותים והטילו עליה להיות "המסגרת הממשלתית" שתטפל בכל הסוגיות הקשורות בהחלטות אלה⁸⁵. בהחלטות הממשלה נקבע כי ועדת השרים תתכנס לכל הפחות אחת לחודשיים כדי לקבל דיווח ממטה הפל-קל על הטיפול בכל הסוגיות הקשורות בבניית הפל-קל, וכן כדי להכריע בכל נושא המצריך החלטה לצורך קידום הטיפול בסוגיה. עוד נקבע בהחלטות הממשלה כי שר הפנים יביא לאישור ועדת השרים את תוכנית העבודה ואת התקציב הנדרש לביצוע התוכנית, אם יהיה צורך בהרחבת מסגרת התקציב שנקבעה בהחלטה⁸⁶. לבסוף, נקבע כי לוועדת השרים יוגשו גם המלצות בעניין תיקוני החקיקה הנדרשים ליישום המלצות הביניים של ועדת זילר⁸⁷. לצד הדיווח לוועדת השרים, נקבע בהחלטה כי יועבר דיווח עיתי גם לממשלה כולה. יש לציין כי לפי הוראותיו של התקנון לעבודת הממשלה, החל משנת 2012 השר האחראי על ביצוע החלטת ממשלה המסווגת כהחלטה ביצועית, נדרש לעדכן בהתאם את תוכנית העבודה של משרדו ב"ספר תוכניות העבודה של משרדי הממשלה". במקרה שבו מספר שרים אחראים על ביצוע החלטה, כל שר יעדכן את תוכניות העבודה של משרדו⁸⁸.

בשנת 2007 פרסם משרד מבקר המדינה ממצאי ביקורת, בין היתר בנוגע לדיונה של ועדת השרים בנושאים הנוגעים לטיפול במבני פל-קל. בביקורת עלה כי בשנים 2002 - 2006 התכנסה ועדת השרים ודנה בנושאים אלה שלוש פעמים בלבד: ב-15.12.02, ב-23.2.03 וב-22.9.03⁸⁹.

נמצא כי מאז פרסום דוח הביקורת הקודם בשנת 2007 ועדת השרים לא קיימה כל דיון בעניין הטיפול במבני פל-קל בכלל וביישום החלטות הממשלה בפרט, ואף לא הוגש לוועדה כל דיווח בנושאים אלה - בכלל זה דיווחים של מטה הפל-קל או שר הפנים - בניגוד לנדרש בהחלטת הממשלה 4686 הקובעת כי ועדת השרים תתכנס לכל הפחות אחת לחודשיים לקבלת דיווח ולדיון בנושא. נמצא גם כי המשימות שנקבעו בהחלטות הממשלה הללו לא עוגנו בתוכנית

84 ראו תת-הפרק "ניהול המידע על מבני פל-קל" ותת-הפרק "ניהול רשימה עדכנית של מבני פל-קל".

85 החלטת הממשלה 4686. כך נקבע גם בהחלטת הממשלה שקדמה לה (החלטת הממשלה 2487). במועד סיום הביקורת הייתה קרויה הוועדה - "ועדת השרים לענייני פנים, שירותים, תכנון ושלטון מקומי".

86 החלטת הממשלה 4686, סעיפים ה' ו-י'.

87 החלטת הממשלה 4686, סעיף ט'.

88 סעיף 90 לתקנון לעבודת הממשלה ה-32 (אושר בהחלטת הממשלה 5058 (12.8.12)) ולתקנון לעבודת הממשלה ה-36 (אושר בהחלטת הממשלה 5 (20.6.21)) ותוקן בהחלטת הממשלה 312 (8.8.21).

89 דוח הביקורת הקודם, עמ' 8 - 10.

העבודה של משרד הפנים לשנת 2025 בניגוד לנדרש בתקנון לעבודת הממשלה. משימות אלו לא עוגנו גם בתוכניות העבודה של מינהל התכנון או של משרד השיכון⁹⁰.

על שר הפנים, שעליו הוטלה האחריות לפעילות מטה הפל-קל בהחלטת הממשלה 4686, ועל מינהל התכנון, העומד בראשות מטה הפל-קל, להקפיד על העברת דיווחים עיתיים לוועדת השרים או לגורם בקרה ממשלתי אחר, בהתאם להחלטות הממשלה או בהתאם למנגנון אחר שייקבע בעניין זה. כמו כן, על שר הפנים לעגן את המשימות שנקבעו בהחלטת הממשלה 4686 ושיבצען טרם הסתיים בתוכנית העבודה של משרדו. הצורך במעקב ובהעברת הדיווחים מתחדד לנוכח העיכוב של יותר משני עשורים ביישום ההחלטה וההמלצות.

2. עיגון סמכותה של ועדת השרים לדון בנושא הפל-קל: סמכות הממשלה למנות ועדות שרים, תוך קביעת העומד בראשן, הרכבן וסמכויותיהן, ולפעול באמצעותן, מעוגנת בחוק יסוד: הממשלה ובתקנון לעבודת הממשלה⁹¹. במועד סיום הביקורת, בראשות ועדת השרים לענייני פנים ושירותים עמד שר הפנים⁹².

נמצא כי האחריות שהוטלה על ועדת השרים לענייני פנים ושירותים בהחלטת הממשלה 2487 ובהחלטת הממשלה 4686 לשמש כ"מסגרת הממשלתית" לטיפול בנושא הפל-קל, לא עוגנה בהחלטת הממשלה שמכוחה פועלת הוועדה נכון למועד סיום הביקורת. אחריות זו גם לא הוטלה בהחלטת ממשלה על ועדת שרים אחרת, נכון למועד סיום הביקורת.

על שר הפנים, העומד בראשה של ועדת השרים לענייני פנים ושירותים, לפעול לעדכון החלטת הממשלה שמכוחה פועלת הוועדה, ולעגן את תפקידה לשמש כ"מסגרת הממשלתית" לטיפול ולמעקב אחר הטיפול בנושא הפל-קל כפי שנקבע בהחלטת הממשלה 2487 והחלטת הממשלה 4686.



במועד סיום הביקורת חלפו יותר משני עשורים מאז אסון ורסאי ופרסום המלצותיה של ועדת זילר, שביקשו "להניע את גלגלי העשייה" על רקע אי-העשייה שקדמה להן⁹³. במועד זה טרם הסתיים הטיפול בכמחצית מהמבנים שהועברו לטיפולו של מטה הפל-קל ערב הקמתו (769 מתוך כ-1,400, מהם 32 נמצאו טעונים חיזוק וטרם חוזקו)⁹⁴. הביקורת העלתה כי מטה הפל-קל - המנגנון הממשלתי הייעודי שהוקם בהמשך ישיר לפרסום המלצותיה של ועדת זילר, 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 בדיוניו 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 עליו; וכן לא יישם מנגנון סדור למעקב אחר העברת דיווחי הרשויות המקומיות כפי שהן נדרשות לעשות לפי חוזר המנכ"ל 5/2007. עוד הועלה כי לאורך השנים חל שינוי מסוים בתפיסת העבודה של המטה - מגורם מנהל ומארגן לגורם מבצע. בכך לא מילא המטה את תפקידו כגוף מתאם ומנחה, ונפגעה יכולתו לשקף תמונת מצב ארצית עדכנית על מבני הפל-קל.

90 עיקרי תוכניות העבודה לשנת 2025 של משרדי הממשלה ויחידות הסמך.

91 סעיפים 31(ה) - (ו) לחוק יסוד: הממשלה וסעיף 25 לתקנון לעבודת הממשלה ה-36 (אושר בהחלטת הממשלה 5 (20.6.21) ותוקן בהחלטת הממשלה 312 (8.8.21)).

92 החלטת הממשלה 439 (2.4.23).

93 סעיף 1.6 לדוח הביניים.

94 מבנים שהטיפול בהם הסתיים במלואו הם מבנים שנקבע באופן ודאי שלא נבנו בשיטת הפל-קל; מבני פל-קל שחוזקו באופן שמייתר את המערכת הקונסטרוקטיבית של השיטה; רשומות כפולות; מבנים שלא אותרו או שנהרסו.

עם זאת, 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 שייותר 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.

מינהל התכנון מסר בתשובותיו כי האחריות לטיפול במבני הפל-קל מוטלת על הרשויות המקומיות ומהנדסיהן - ובמרחב הפרטי מוטלת עליהם אחריות זו באופן בלעדי - וכי שיתוף הפעולה שלהם ואופן טיפולם במבנים מכתיבים את קצב עדכון הרשימה המצויה בידי מטה הפל-קל. עוד מסר כי הוא סבור שהמטה פעל כמיטב יכולתו למימוש החלטת הממשלה על אף המגבלות שהוטלו עליו - הרשויות המקומיות והמהנדסים לא שיתפו עימו פעולה, ואף לא הוקנו לו סמכויות אכיפה סטטוטוריות. לאחר שהמטה מיצה את סל הכלים שהועמד לרשותו, הוא החליט על סיום פעילותו ובהמשך לכך "יזם וקידם מספר פעמים הצעות להחלטה בדבר סגירתו של המטה, אך מהלכים אלו עוכבו בשל מורכבויות בירוקרטיות ממשלתיות שאינן תלויות במינהל התכנון". מינהל התכנון הוסיף בתשובתו כי לפי עמדתו יש לשנות את המתודולוגיה לעבודת המטה והטיפול במבנים שנקבעה בהחלטות הממשלה, תוך העברת האחריות הבלעדית לנושא לרשויות המקומיות ולמהנדסיהן.

משרד מבקר המדינה מעיר כי במועד סיום הביקורת מטה הפל-קל טרם השלים את המשימות שלשמן הוא הוקם. בנסיבות אלו, ומאחר שהגורמים המוסמכים לכך לא החליטו על סיום פעילותו - היה על המטה להמשיך לפעול בנחישות ובהתמדה לביצוע המשימות שהוטלו עליו, תוך ניסיון להסרת החסמים שלשיטתו מנעו ממנו ומהרשויות המקומיות לעמוד במשימות אלו.

יתר על כן, עמדתו של מינהל התכנון כי יש להעביר את האחריות הבלעדית לטיפול במבני הפל-קל לרשויות המקומיות מעוררת תמיהה - לנוכח החסמים שעליהם שבו והתריעו הרשויות המקומיות במשך השנים בפני מטה הפל-קל, בבואן ליישם את ההוראות הרגולטוריות המטילות עליהן כבר כיום את האחריות הישירה לטיפול במבנים.

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 כלל המבנים שנתרו ברשימה, כפי שנקבע בהחלטות הממשלה. 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, לפעול להסדרה ממצה של מעמדו של המטה ושל סמכויותיו, ובשיתוף משרד האוצר - להסדיר את התקציב הייעודי ואת המשאבים שיועמדו לרשותו לשם כך.

טיפול הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה במבני פל-קל

הבסיס הנורמטיבי והמקצועי לטיפול במבני פל-קל

נכון למועד סיום הביקורת, הבסיס הנורמטיבי והמקצועי לטיפול במבני פל-קל היה מוסדר בעיקרו במסגרת חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2007, שפורסם ביוני 2007. ההנחיות הכלולות בחוזר הוכנו וגובשו על ידי מטה הפל-קל⁹⁵ ומופנות לרשויות המקומיות ולמהנדסיהן. ההנחיות מתוות את

95 בהרכבו החדש על פי החלטת הממשלה 4686.

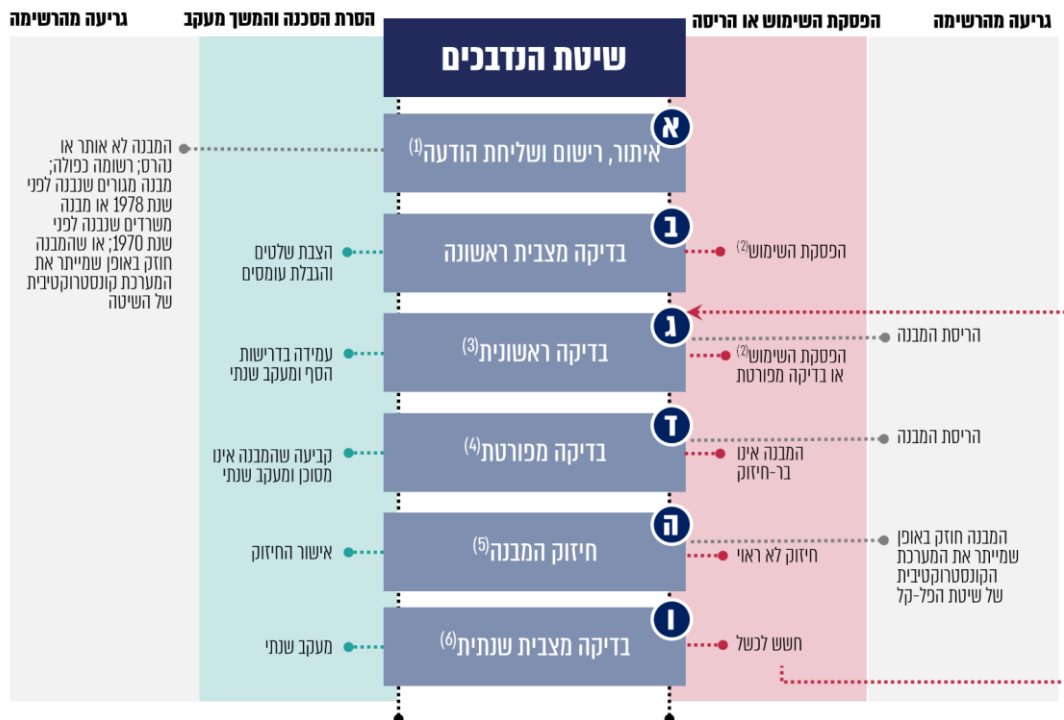
הצעדים הדרושים לאיתור, לבדיקה ולתיקון של מבני פל-קל, כולל דרישות לבדיקות הנדסיות שיבוצעו על ידי מהנדס מוסמך כדי "לשפר את רמת הבטיחות של המבנים... בוודאות סבירה, לרמה זהה של מבנים בני גילם, ובלוח הזמנים הקצר ביותר האפשרי"⁹⁶. במסגרת ההנחיות האמורות הוצג תהליך הטיפול במבני הפל-קל (שיטת הנדבכים), שהוא תהליך שבו מבוצעות פעולות עוקבות, מבוקרות ומדורגות לטיפול במבני פל-קל. התהליך נבנה באופן המאפשר למהנדס הרשות המקומית ליישם רק חלק מהנדבכים בתהליך וזאת לפי שיקול דעתו.

בהמשך לפרסום חוזר המנכ"ל 5/2007 פרסם מינהל התכנון בינואר 2015 את ה"מדריך למהנדס הרשות - טיפול ברשימת המבנים החשודים כבנויים בשיטת הפל-קל". המדריך מפרט ומרחיב את תהליך הטיפול במבנה, בהתבסס על שיטת הנדבכים, החל משלבי הבדיקה ועד לשלב הסרת המבנה מרשימת מבני הפל-קל, לאחר שהמבנה חוזק באופן המייתר את המערכת הקונסטרוקטיבית של שיטת הפל-קל.

יצוין כי סמכותו של משרד הפנים לקבוע הוראות מחייבות לרשויות המקומיות בנוגע לאופן שבו יפעילו את סמכויותיהן או ימלאו את חובותיהן, בכלל זה באמצעות חוזרי המנכ"ל, מעוגנת בסעיף 233 לפקודת העיריות, בסעיף 146 לצו המועצות המקומיות ובסעיף 63 לצו המועצות האזוריות⁹⁷.

סכמה של שיטת הנדבכים המפורטת בחוזר המנכ"ל 5/2007 ושל תהליך הטיפול המתואר במדריך למהנדס הרשות מוצגת בתרשים 9 שלהלן.

תרשים 9: תהליך העבודה לפי שיטת הנדבכים והמדריך למהנדס הרשות



על פי נתוני חוזר המנכ"ל 5/2007 והמדריך למהנדס הרשות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

⁽¹⁾ לרבות הימצאות הרשימה במשרד מהנדס הרשות המקומית ומשרדי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה; עדכון הרשימה וגריעה של מבנים מהרשימה לפי הצורך; וכן משלוח עדכון אחת לשנה למטה הפל-קל ולוועדה המקומית שבתחום שיפוטה נמצאת הרשות המקומית.

⁽²⁾ מבנה שיימצא בו סימני הרס או שקיעות בלתי סבירים, בוצעו בו שינויים העלולים לפגוע ביציבותו, נעשה בו שימוש חורג או הוטלו עליו עומסים חורגים, או שלא ניתן להפחית בו את העומס - יופסק השימוש בו, יפונה מכל אדם ובמידת

⁹⁶ פרסום ההנחיות בחוזר המנכ"ל 5/2007 נעשה במקביל לשינוי חלק ה' בתוספת השנייה לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר).

⁹⁷ שלום זינגר, דיני שלטון מקומי - הווה ועתיד (2013), עמ' 130.

הצורך ייהרס; ואם בעלי המבנה לא ימציאו למהנדס הרשות בתוך 30 יום את ממצאי הבדיקה המצבית, רשאי המהנדס להורות על צעדים אלה.

⁽³⁾ בדיקה ראשונית נועדה לאבחן אם מבנה הפל-קל עומד בתנאי סף המבטיחים את יציבותו לאורך זמן, ואם לא חלים בו שינויים שניתן לאתר בבדיקה תקופתית (סעיף 1 לנספח ג' לחוזר המנכ"ל 5/2007).

⁽⁴⁾ בדיקה מפורטת כוללת, בין היתר, מיפוי תקרת הפל-קל באמצעות מעבדה מוסמכת; והכנת תוכניות קונסטרוקציה של המצב הקיים (as made) של התקרות הקיימות. מבנה שאינו מבנה מגורים או מבנה משרדים מחויב בבדיקה מפורטת נוסף על הבדיקה המצבית הראשונית - ללא קשר לתוצאותיה של הבדיקה הראשונית (סעיף 6 למדריך למהנדס הרשות).

⁽⁵⁾ על התיקון להתבצע לפי תכנון של מהנדס מוסמך ובאחריות ובפיקוח של מהנדס אחראי לביצוע השלד; התיקון ייעשה לפי היתר כדין שיכלול את התנאים המתחייבים מכוח ההנחיות, לרבות קציבת זמן לביצוע התיקון וביצוע המעקב.

⁽⁶⁾ מעקב שנתי ייעשה באמצעות מהנדס מוסמך בתוך שנה מהמועד שנקבע בבדיקה מצבית כי המבנה אינו מסוכן, עד תום שנה ממועד זה ובכל שנה לאחר מכן.

במסגרת הביקורת נבדקה מידת היישום והאכיפה של הוראות חוזר המנכ"ל 5/2007 ושל המדריך למהנדס הרשות על ידי הרשויות המקומיות, וכן מעורבותם בטיפול במבני הפל-קל של משרד החקלאות, מכון וולקני, מינהל הדיור הממשלתי ומשרד החינוך, לפי העניין. כן נבדקו היבטים נוספים הקשורים בטיפול במבני הפל-קל, ובהם קיומו של נוהל פנימי בנושא והתייחסות לנושא במסגרת מדיניות רשותית בתחום ההתחדשות העירונית. ריכוז הממצאים שהעלתה הביקורת מובא בלוח 4 שלהלן.

לוח 4: יישום הוראות חוזר המנכ"ל 5/2007 והמדריך למהנדס הרשות, והיבטים נוספים, נכון למועד תחילת הביקורת

המועצה האזורית עמק המעיינות	המועצה המקומית דאליית אל-כרמל	עיריית ירושלים	עיריית בני ברק	
				הימצאות רשימת מבני פל-קל במשרד מהנדס הרשות המקומית ובוועדה המקומית לתכנון ולבנייה
				עדכון שוטף של רשימת מבני הפל-קל, בכלל זה בהתבסס על ממצאי המעקב השנתי
				גריעת מבני פל-קל מרשימת מבני הפל-קל הארצית*
				הצבת שלטים בפתחם של מבני פל-קל**
				קיומו של נוהל פנימי לטיפול במבני פל-קל***
				קיום מדיניות רשותית והעדפת חיזוק או פינוי-בינוי של מבני פל-קל במסגרת הליכי התחדשות עירונית***

הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

* לפי חוזר המנכ"ל 5/2007 והמדריך למהנדס הרשות, גריעת המבנה אפשרית אם הוא לא אותר; אם נהרס; אם זו רשומה כפולה; אם מדובר במבנה מגורים שנבנה לפני שנת 1978 או מבנה משרדים שנבנה לפני שנת 1970; או שחזק באופן שמייתר את המערכת הקונסטרוקטיבית של שיטת הפל-קל.

** לפי סעיף 4 לחוזר המנכ"ל 5/2007, מהנדס הרשות המקומית רשאי להורות, לפי שיקול דעתו, על הצבת שלט במבנה הפל-קל, במקום בולט לעין, לציון העומס המותר בו.

*** דרישה שאינה מחויבת לפי חוזר המנכ"ל.

מיושם במלואו.

מיושם באופן חלקי.

לא מיושם כלל.

לא רלוונטי.

מכון וולקני מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2026 כי ילמד את ממצאי הדוח כדי לתקן את הטעון תיקון. עיריית בני ברק מסרה בתשובתה ממרץ 2026 כי היא רואה בטיפול במבנים מסוכנים, ובפרט מבני פל-קל, ובשמירה על שלום הציבור יעד מרכזי בעבודתה. לפי תשובתה, עם הבאת הנושא לידיעתה, עוד במהלך הביקורת, היא החלה לנקוט פעולות לטיפול במבני הפל-קל בתחום שיפוטה לנוכח הסיכונים האפשריים הנשקפים מהם, אך לצד זאת הדגישה כי יש אילוצים הנוגעים לסמכויות ולתקציבים המוקצים לנושא זה. גם המועצה המקומית דאליית אל-כרמל מסרה בתשובתה ממרץ 2026 כי היא מייחסת חשיבות רבה לשמירה על בטיחות הציבור, והוסיפה כי היא מקבלת את מסקנות הביקורת ומתחייבת לפעול בהתאם לאמור בחוזר המנכ"ל 5/2007.

התייחסויות פרטניות נוספות לממצאי הדוח ולהמלצותיו יפורטו בהמשך.

ניהול רשימה עדכנית של מבני פל-קל

על פי חוזר המנכ"ל 5/2007, על מהנדס הרשות המקומית לנהל רשימת מבני פל-קל ולעדכן את פרטי המבנים הכלולים ברשימה באופן שוטף. עליו להעביר העתקים מהרשימה אחת לשנה למטה הפל-קל ולוועדה המקומית לתכנון ולבנייה שאליה משויכת הרשות המקומית⁹⁸.

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 שיפוטה. כך גם באותה העת לא ניהלה בקרה על הטיפול במבנים אלה ולא העבירה רשימה של המבנים לוועדה המרחבית רכס הכרמל, וממילא הוועדה המרחבית לא החזיקה ברשימה עדכנית כאמור. רק בעקבות הביקורת המועצה המקומית דאליית אל-כרמל והוועדה המרחבית רכס הכרמל עדכנו את רשימת מבני הפל-קל שבתחום שיפוטן. עיריות בני ברק וירושלים והמועצה האזורית עמק המעיינות 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, המועצה המקומית דאליית אל-כרמל והמועצה האזורית עמק המעיינות - לא העבירה דיווח שנתי למטה הפל-קל לפחות משנת 2018. כמו כן, לאף אחת מביניהן לא היה נוהל פנימי לטיפול במבני פל-קל, לרבות לעניין דרכי ניהול הרשימה ותהליכים שיבטיחו שמירה על עדכניותה.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2026 ובתשובתה המשלימה מאפריל 2026, כי מאז השלימה את הטיפול במבני הפל-קל בתחום שיפוטה לא התקבל לידה מידע חדש בנושא ממטה הפל-קל, ולפיכך מבחינתה הרשימה שבידה משקפת את מצב המבנים העדכני.

על עיריות בני ברק וירושלים, על המועצה המקומית דאליית אל-כרמל ועל המועצה האזורית עמק המעיינות 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.

מומלץ לעיריות בני ברק וירושלים, למועצה המקומית דאליית אל-כרמל ולמועצה האזורית עמק המעיינות לקבוע נוהל פנימי לטיפול במבני פל-קל בתחום שיפוטן. מומלץ כי נוהל זה יתייחס בין היתר להיבטים של שמירה על עדכניות רשימת המבנים בתחום שיפוטן; לתהליכי עבודה מוסדרים למעקב אחר הטיפול במבנים; לתדירות שליחת תזכורות לטיפול במבנה לבעלי המבנים; לדרכי הטיפול, בכלל זה טיפול משפטי, במקרים שבעלי המבנים אינם משתפים פעולה; לתהליכים ולדרכי התקשרות עם מומחים בתחום; לביצוע בדיקות יזומות; להצבת שלטים; לקביעת תיעוד לטיפול במבנים וכיוצא באלה.

המועצה האזורית עמק המעיינות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2026 כי הבקרה על הטיפול במבני הפל-קל בתחום שיפוטה נעשתה באופן חלקי, וכי בעקבות הביקורת היא פעלה ללא דיחוי לבדיקת המבנים באמצעות מהנדס מוסמך. עוד מסרה כי קבעה נוהל עבודה פנימי בנושא.

המועצה המקומית דאליית אל-כרמל מסרה בתשובתה כי תקפיד להבא על עדכון הרשימה ועל העברת דיווח שנתי סדור למטה הפל-קל כנדרש בחוזר המנכ"ל 5/2007.

גריעת מבנה מרשימת מבני הפל-קל של מטה הפל-קל

לפי חוזר המנכ"ל 5/2007, לאחר בדיקה ראשונית ובכל שלב לאחר מכן, מהנדס הרשות המקומית רשאי לגרוע מבנה מהרשימה אם נמצא כי אינו מבנה פל-קל. במדריך למהנדס הרשות המקומית נקבע כי גריעת המבנה יכולה להיעשות גם במקרים שהמבנה נהרס או לא אותר, אם מדובר ברישום כפול או לאחר שהמבנה חוזק באופן שמיתר את המערכת הקונסטרוקטיבית של שיטת הפל-קל. כמו כן, לפי המדריך ניתן לגרוע מבנה מהרשימה ללא בדיקות נוספות אם מדובר במבנה מגורים שנבנה לפני שנת 1978 או מבנה משרדים שנבנה לפני שנת 1970.⁹⁹

⁹⁹ זאת מתוך הנחה כי מבנים אלה נבנו בטרם החל השימוש בשיטת בנייה זו.

הביקורת העלתה כי לפי רשימת המבנים של מטה הפל-קל, במועד סיום הביקורת 43 מבנים בבעלות פרטית בתחום שיפוטן של עיריות **בני ברק וירושלים** והמועצה המקומית **דאליית אל-כרמל**, טרם עברו את בדיקת הזיהוי הראשונית הקובעת אם המבנים נבנו בשיטת הפל-קל (מהם 7 מבנים בתחום שיפוטה של העיר **בני ברק**, 30 מבנים בתחום שיפוטה של העיר **ירושלים** ו-6 מבנים בתחום שיפוטה של המועצה המקומית **דאליית אל-כרמל**). עוד הועלה כי למן הקמתו של מטה הפל-קל ועד למועד סיום הביקורת, נגרעו 54 מבנים המצויים בתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות שנבדקו (מהם 7 מבנים בתחום שיפוטה של העיר **בני ברק**, 46 מבנים בתחום שיפוטה של העיר **ירושלים** ומבנה אחד בתחום שיפוטה של המועצה האזורית **עמק המעיינות**).

עוד הועלה כי לאורך השנים נגרעו מרשימת מטה הפל-קל 114 מבנים בבעלות ממשלתית¹⁰⁰ בפריסה כלל ארצית. באשר למשרד החקלאות ומכון וולקני הועלה כי אף אחד מבין המבנים שבשימושם לא נגרע לאורך השנים מרשימת המבנים של המטה.

נמצא כי על אף הסמכות המוקנית לרשות המקומית בחוזר המנכ"ל 5/2007 לגרוע מבנה מהרשימה, המועצה המקומית דאליית אל-כרמל לא פעלה מול מטה הפל-קל לבחינת אפשרות לגריעת מבנים שחוזקו מרשימת מבני הפל-קל של מטה הפל-קל. מנגד, נמצא כי עיריות בני ברק וירושלים והמועצה האזורית עמק המעיינות פנו מספר פעמים למטה הפל-קל לגריעת מבנים בתחום שיפוטן, אך רק חלק מהם נגרעו (54 מבנים, מהם 7 מבנים בתחום שיפוטה של העיר בני ברק, 46 מבנים בתחום שיפוטה של העיר ירושלים ומבנה אחד בתחום שיפוטה של המועצה האזורית עמק המעיינות). זאת בין השאר בשל אי-עמידה בדרישות טכניות-פורמליות שנקבעו בחוזר לעניין זה.

נמצא כי גם משרד החקלאות ומכון וולקני לא פעלו לבחינת האפשרות לגריעת מבנים שחוזקו מרשימת מבני הפל-קל הארצית.

עיריית **ירושלים** מסרה בתשובתה ובתשובתה המשלימה כי לעניין גריעת המבנים היא פעלה לפי חוזר המנכ"ל 5/2007 והנחיותיו של מטה הפל-קל.

מומלץ לעיריות **בני ברק וירושלים**, למועצה המקומית **דאליית אל-כרמל**, למועצה האזורית **עמק המעיינות**, וכן למשרד החקלאות ולמכון וולקני לבחון, בשיתוף מטה הפל-קל, אם קיימים ברשימת מטה הפל-קל מבנים העומדים בתנאים לגריעתם מהרשימה, ובהם מבנים שלאחר בדיקה נמצא שלא נבנו בשיטת הפל-קל, מבנים שחוזקו באופן המייתר את המערכת הקונסטרוקטיבית של השיטה ומבנים שלא אותרו או שנהרסו. זאת כדי שלא להותיר על בעלי המבנים את החובה לבצע שלא לצורך בדיקות מעקב שנתיות, הכרוכות בעלויות כספיות לא מבוטלות.

עיריית **ראשון לציון** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2026 כי פנתה בעבר למשרד החקלאות ומכון וולקני בדרישה כי יטפלו במבני הפל-קל שבאחריותם בהתאם לחוזר המנכ"ל 5/2007. עוד מסרה כי אינה יכולה לפעול לגריעת מבני פל-קל שבעליהם לא טיפלו בהם בהתאם להוראותיו של חוזר המנכ"ל.

מעקב שנתי אחר מבני פל-קל

לפי חוזר המנכ"ל 5/2007, בין שהוחלט שאין צורך בחיזוק מבנה פל-קל ובין שהוא חוזק - באחריות בעלי המבנה לבצע בכל שנה בדיקה הנדסית באמצעות מהנדס מוסמך ולדווח על תוצאותיה למהנדס הרשות המקומית¹⁰¹ - כדי לאתר בשלב מוקדם סימני סיכון וכדי ליצור מנגנון של בקרה רציפה על המבנה. חובה זו נקבעה בשל החשש מפני "הנזקים המצטברים", תופעה שעמדה עליה

¹⁰⁰ הנתון מתבסס על תוצאות פרויקט המיפוי ועל רשימת המבנים של מטה הפל-קל.

¹⁰¹ סעיפים 19, 21א ו-28ב' לחוזר המנכ"ל 5/2007 וסעיף 5 למדריך למהנדס הרשות. מהנדס מוסמך - מהנדס רשוי בהנדסה אזרחית (מדור מבנים), שאינו מתכנן השלד של מבנה הפל-קל או האחראי לתכנונו, בעל ניסיון של שבע שנים לפחות בבדיקת מבנים לקויים, בתכנון חיזוקם ובפיקוח עליון הנדסי על ביצוע החיזוקים.

ועדת זילר. מדובר בנזקים שעלולים להתפתח כפועל יוצא מליקויי שיטת הפל-קל ו-"ככל שיחלוף הזמן" הנזקים מצטברים ו"ישפיעו באופן הרסני על התקרות בעתיד"¹⁰². יחד עם זאת, אם בוצע חיזוק למבנה ומהנדס מוסמך קבע שהחיזוק מיותר את המערכת הקונסטרוקטיבית של שיטת הפל-קל, יכול בעל הנכס להגיש למהנדס הרשות המקומית בקשה להסיר כליל את הנכס מרשימת מבני הפל-קל - ובכך לייתר את הצורך להמשיך ולבצע על המבנה מעקב שנתי¹⁰³.

במועד סיום הביקורת היו אמורים להימצא במעקב שנתי 264 מבנים בתחום שיפוטן של 60 רשויות מקומיות. מבין המבנים הללו, 16 מבנים ממוקמים באזור סיכון סייסמי גבוה. פיזור המבנים שאמורים היו להימצא במעקב שנתי לפי אזורי סיכון סייסמיים מובא במפה 2 שלהלן.

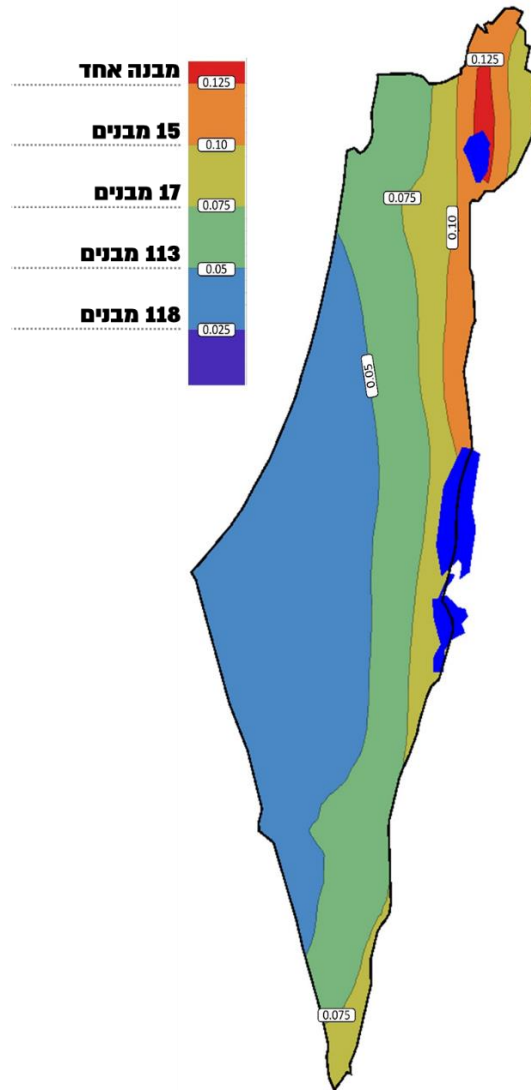
סעיף 9.3.4 לדוח הביניים.

102

לפי סעיף 10 למדריך למהנדס הרשות, "השתכנע מהנדס הרשות (ע"ס ח"ד המהנדס המוסמך ובהתייעצות עם המהנדס היועץ) כי החיזוק מיותר את המערכת הקונסטרוקטיבית של שיטת הפל-קל, יחתום על טופס מס' 1 במילוי השדה הרלוונטי (סיבת הבקשה להסרת המבנה), ויגישו למטה".

103

מפה 2 : פיזור המבנים שהיו אמורים להימצא במעקב שנתי, לפי אזורי סיכון סייסמיים, אוקטובר 2025*



המקור: מקדמי העוצמה הסייסמית אשר הוכנו על ידי המכון הגיאופיסי לישראל ונקבעו כחלק בלתי נפרד מתקן ישראלי (ת"י) 413 - תכן עמידות מבנים ברעידות אדמה (מקדמי תאוצת קרקע אופקית חזויה בזמן מחזור של שנייה (S1) לתקופת חזרה של 475 שנה [10% ב-50 שנה])¹⁰⁴ וכן על פי רשימת המבנים של מטה הפל-קל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* המפה מציגה חלוקה של המדינה לשש רצועות סייסמיות - הרצועות המתייחסות למקדמי תאוצה 0.075 ומעלה שוכנות באזור סייסמי גבוה ביותר, באזור השבר בבקעת הירדן, ולאורך העתק יגור¹⁰⁵, ואילו יתר הרצועות (עד מקדם תאוצה 0.075) שוכנות באזור הנמוך ביותר, בקרבה לקו חוף הים התיכון. בספירת המבנים לא נכללו מבנים שעברו בדיקת זיהוי ראשונית בלבד או מבנים שנמצאו טעונים חיזוק וטרם חוזקו.

104 מקדמי התאוצה מפורסמים באתר האינטרנט של מכון התקנים (כניסה אחרונה: 24.12.25): www.sii.org.il/he/413

לצורך הצגת הנתונים מתוך רשימת המבנים של מטה הפל-קל על גבי המפה נעשתה הצלבה בין ערכי התאוצות לפי יישובים ובין רשימת המבנים, הכוללת את מיקום המבנה לפי רשות מקומית. לגבי מבנים במועצות אזוריות שלא היה קיים מידע מספק לזיהוי מיקום המבנה ביישוב בתחום שיפוטה של המועצה, מקדם התאוצה נקבע לפי ערך התאוצה של היישוב שלו מקדם התאוצה המרבי בתחום שיפוטה של המועצה. לגבי המועצה המקומית שדות דן (עמק לוד) לא נקבע מקדם תאוצה, ועל כן נעשה שימוש במקדם תאוצה של רשות מקומית סמוכה (עיריית לוד).

105 העתק גיאולוגי הוא אי-רציפות, שבר או קרע בקרום כדור הארץ, אשר לאורכו ניכרת תזוזה יחסית של הסלעים. הפעילות הסייסמית לאורך העתק יגור נחשבת למסוכנת בשל קרבתה לאוכלוסייה צפופה הסמוכה לריכוז מפעלים פטרוכימיים המחזיקים חומרים מסוכנים במפרץ חיפה. מתוך "מילון מושגים מקוצר" שפרסם המכון הגיאולוגי לישראל (תאריך עדכון אחרון: 22.10.19).

יישום חובת המעקב השנתי

במועד סיום הביקורת היו אמורים להימצא במעקב שנתי 81 מבנים בתחום שיפוץ של הרשויות המקומיות שנבדקו¹⁰⁶: 73 מבנים בתחום שיפוטה של העיר ירושלים, שבה נעשה השימוש הנרחב ביותר בשיטת הפל-קל, ובהם 38 מבנים בבעלות פרטית; 4 מבנים בתחומי העיר בני ברק, ובהם 3 מבנים בבעלות פרטית; 2 מבנים בתחום שיפוטה של המועצה המקומית דאליית אל-כרמל; ו-2 מבנים בתחום שיפוטה של המועצה האזורית עמק המעיינות. כמו כן, היו אמורים להימצא במעקב שנתי 3 מבנים באחריות משרד החקלאות ו-3 מבנים באחריות מכון וולקני.

נמצא כי בניגוד לחוזר המנכ"ל 5/2007 - שלפיו באחריות בעל מבנה פל-קל לבצע בכל שנה מעקב הנדסי אחר המבנה, עיריות בני ברק וירושלים¹⁰⁷, 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 שיפוץ. נמצא עוד כי המועצה המקומית דאליית אל-כרמל פנתה לבעלי המבנים הפרטיים שבתחום שיפוטה, 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 שיפוטה 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 לפי הוראותיו של החוזר. בעקבות הביקורת, בשלהי דצמבר 2025, ביצעה המועצה באמצעות מהנדס מוסמך בדיקה מצבית למבנה זה ולמבנה פל-קל נוסף בתחום שיפוטה¹⁰⁸, אך לא ביצעה במבנה זה את הבדיקה המפורטת הנדרשת. 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 לקורוזיה בגופי המילוי מפח.

כך גם נמצא 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.

להשלמת התמונה יצוין כי זמן קצר לאחר פרסום חוזר המנכ"ל 5/2007 ובשנים שלאחר מכן, שבה והביעה עיריית ירושלים הסתייגות מהחובה הגורפת שנקבעה בחוזר לבצע מעקב שנתי, בטענה כי לא תמיד קיימת הצדקה הנדסית לכך, במיוחד אם מבנה הפל-קל כבר חוזק; כי חובה זו עלולה להוריד את שווי הנכס ולהטיל על בעל המבנה עלויות כבדות, ואם החיזוק מחייב המשך מעקב שנתי - התמריץ לחיזוק המבנה מלכתחילה נחלש; כי חובה זו אינה נדרשת אם אין שינוי בעומסים השימושיים במבנה¹⁰⁹; וכי היא מונעת את סיום הטיפול במבנה ומחייבת את המשך המעקב אחריו לצמיתות. העירייה הוסיפה וטענה כי יישום החובה יחייב אותה, שלא לצורך, לאייש שתי משרות

¹⁰⁶ בספירת המבנים לא נכללו מבנים שעברו בדיקת זיהוי ראשונית בלבד או מבנים שנמצאו טעונים חיזוק וטרם חוזקו. לעניין המבנים שנמצאו טעונים חיזוק וטרם חוזקו ראו תת-הפרק "טיפול במבני פל-קל שהומלץ לחזק במסגרת פרויקט המיפוי".

¹⁰⁷ האחריות לטיפול במבני הפל-קל בתחום שיפוטה של העיר ירושלים הוטלה, לאחר אסון ורסאי, על אגף מבני ציבור בעירייה לעניין מבני ציבור (ברובם מבני חינוך), ועל מחלקת מבנים מסוכנים בעירייה לעניין מבנים בבעלות פרטית. לאחר חיזוקם של מבני הציבור, האחריות להם הועברה לאגפי העירייה המשתמשים בהם.

¹⁰⁸ בדיקה מצבית היא בדיקה ויזואלית בלבד. בשונה מכך, בדיקה מפורטת כוללת, בין היתר, מיפוי תקרת הפל-קל באמצעות מעבדה מוסמכת; והכנת תוכניות קונסטרוקציה של המצב הקיים (as made) של התקרות הקיימות.

¹⁰⁹ העומסים הנובעים מהשימוש הרגיל במבנה.

ייעודיות לנוכח היקף מבני הפל-קל בתחום שיפוטה. עוד טענה כי הכלים הקיימים אינם מאפשרים לאכוף את החובה על בעלי מבני פל-קל בבעלות פרטית.

יתרה מכך, החל משנת 2011 נסמכה העירייה גם על עמדה שהציג משרד הפנים במסגרת הליך משפטי, שלפיה חוזר המנכ"ל אינו מחייב¹¹⁰.

נמצא כי לנוכח הסתייגות עיריית ירושלים ממתכונתה של חובת המעקב השנתי הקבועה בחוזר המנכ"ל 5/2007 - היא הותירה את מבני הפל-קל בתחום שיפוטה 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 השנתי¹¹¹, אך באופן שאינו עולה בקנה אחד עם אחריותה השלטונית להבטיח את בטיחות המשתמשים במבני הפל-קל שבתחום שיפוטה.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי לשיטתה היא השלימה את הטיפול במבני הפל-קל בתחום שיפוטה עוד לפני שפורסם חוזר המנכ"ל 5/2007 שבו נקבעה חובת המעקב השנתי. לפי תשובתה, החל משנת 2007 היא שבה והבהירה כי לפי עמדתה היא אינה מוסמכת לאכוף חובה זו מכוח הדין הקיים, אך מעולם לא קיבלה מענה ענייני לכך ממטה הפל-קל או ממשרד הפנים. העירייה הוסיפה כי אכיפת החובה לגבי מבנים שהתברר שאינם מסוכנים עלולה לחשוף אותה לסיכונים משפטיים, כרוכה בהקצאת משאבים רבים מצידה וכן משיטה עלויות גבוהות על בעלי המבנים ועלולה להוביל לירידת ערכם של המבנים לצמיתות. מכל מקום מסרה כי מהבחינה המקצועית עמדתה היא שבדיקה מצבית שנתית אינה נותנת מענה לסכנת ההתמוטטות הפתאומית של מבני פל-קל, והיא אינה נחוצה בנסיבות שבהן המבנה נבדק ונקבע שהוא אינו טעון חיזוק או לאחר חיזוקו.

המועצה המקומית דאליית אל-כרמל מסרה בתשובתה כי להבא היא תקפיד על שגרת בדיקות, ובהן בדיקה ויזואלית שנתית של מבני הציבור שבאחריותה ובדיקה קונסטרוקטיבית אחת לחמש שנים להבטחת בטיחות המשתמשים במבנים, וכן תקפיד על תיעוד סדור של הבדיקות. בהתייחס למבנה החינוך בתחום שיפוטה שהתגלתה בו בעבר נזילה בתקרה, מסרה כי הנזילה טופלה בסמוך לגילוייה על ידי קבלן איטום מקצועי. מאז התיקון מבוצעות בתקרה באופן שוטף בדיקות ויזואליות ולא אותרו בה נזילות נוספות. המועצה הוסיפה כי המבנה נבדק על ידי מהנדס בקיץ 2024.

משרד מבקר המדינה מעיר כי 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 המקומיות¹¹², ובהתייחס לכלל מבני הפל-קל - מעוררים חשש כי הוראת המעקב השנתי נותרת בגדר "אות מתה".

על עיריית בני ברק וירושלים, על המועצה המקומית דאליית אל-כרמל ועל המועצה האזורית עמק המעיינות 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 שמיושמת 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.

עיריית ראשון לציון מסרה בתשובתה כי בפברואר 2026 היא קיימה סיור משותף עם נציגי משרד החקלאות ומכון וולקני בכל מבני הפל-קל שבאחריותם. היא הוסיפה כי הנחתה אותם לפעול בהתאם לחוזר המנכ"ל ובכלל זה לבצע ללא דיחוי בדיקה של המבנים באמצעות מהנדס מוסמך.

110 להרחבה ראו תת-הפרק "אכיפת ההוראות הרגולטוריות לטיפול במבני פל-קל על ידי הרשויות המקומיות".

111 בהקשר זה ראו גם: בג"ץ 6243/08 התנועה לשמירת אדמות הלאום נ' שר הבטחון, פס' 23 לפסק הדין (פורסם במאגר ממוחשב, 2.12.10).

112 ראו תת-הפרק "ניהול המידע על מבני פל-קל".

משרד החקלאות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2026 כי ביום מסירת תשובתו בוצעה כמתחייב ביקורת שנתית למבני הפל-קל שבשימוש.

המועצה האזורית **עמק המעינות** מסרה בתשובתה כי פעלה ללא דיחוי לתיקון הליקוי ולביצוע בדיקת המעקב השנתי במבנים, והוסיפה כי תקפיד לבצע מעקב מדי שנה כנדרש בחוזר המנכ"ל.

חובת המעקב השנתי בראי מדיניות "רגולציה חכמה"

לפי מדיניות הממשלה בתחום הרגולציה, על משרדי הממשלה לפעול לאסדרה מיטבית, לטיוב אסדרה קיימת ולהפחתת נטל אסדרה עודף. לשם כך על המאסדרים לבחון את עלות הנטל הרגולטורי על הציבור ועל רשויות השלטון, לבחון חלופות פחות מכבידות ולהתאים הסדרים קיימים כך שיהיו מידתיים, יעילים וממוקדי-סיכון¹¹³.

אף כי בקביעת הוראותיו של חוזר המנכ"ל 5/2007 היה "ניסיון לצמצם ככל הניתן את הנטל הכלכלי" הכרוך ביישומן¹¹⁴, החובה שנקבעה בו לבצע מעקב שנתי אחר מבני פל-קל, כרוכה בעלויות ניכרות לבעלי המבנים, וזאת בשל הצורך לבצע בדיקות הנדסיות חוזרות ונשנות, פתיחה וסגירה של תקרות והשבתת הנכס מפעילות; ועבור הרשויות המקומיות - גם עלויות הפעלת מנגנון של מעקב ובקרה מתמשכים. אחת הדרכים להפחית את הנטל הכלכלי הכרוך בטיפול במבני פל-קל שאינם ברמת סיכון מידי עשויה להיות במסגרת הליכי התחדשות עירונית¹¹⁵ - כיוון שאז הכדאיות הכלכלית של הטיפול במבנים, לדוגמה במסגרת פרויקטים של פינוי-בינוי שמגדילים את היצע הדירות, עשויה להיות גדולה יותר בהשוואה לטיפול ביחידת דיור בודדת¹¹⁶.

יש להוסיף כי אומנם מבני פל-קל מתאפיינים בסיכון מוגבר בשל הכשלים הייחודיים של שיטת בנייה זו בשונה ממבנים שנבנו בשיטת בנייה תקנית, אולם ככל שמתארכים חייו של מבנה מעבר ל-50 שנה¹¹⁷ - גם מבנה שנבנה בשיטת בנייה תקנית עלול להפוך למסוכן¹¹⁸. הדברים אמורים ביתר שאת לגבי מאות אלפי המבנים בישראל שנבנו ללא תקן מחייב לעמידות בפני רעידות אדמה. הביקורת העלתה כי במדינות שונות בעולם מוסדר משטר תחזוקה שוטף של מבני מגורים¹¹⁹, ואף ועדת זילר המליצה לעגן משטר תחזוקה לכל מבנה אחת לחמש שנים¹²⁰, אך בישראל אין אסדרה שכזו, הכוללת חובת בדיקות מחזוריות בהתאם לגיל המבנה, וכך תחזוקת מרבית מבני המגורים נותרת תלויה בהסכמות בין בעלי הדירות וביכולתם הכלכלית. מצב זה יוצר פער מהותי ולא מידתי במשטר התחזוקה בין מבני הפל-קל, הכפופים לחובת בדיקות מחמירות ותכופות הכרוכות בעלויות ניכרות, ובין מבנים אחרים, שנבנו בלא תקן מחייב לעמידות ברעידות אדמה או שגילם המתקדם חושף אותם לסיכון מוגבר - שאינם כפופים כלל למשטר תחזוקה.

113 המדיניות מעוגנת בהחלטת הממשלה 2118, "הפחתת הנטל הרגולטורי" (22.10.14), שתוקנה בהמשך במסגרת החלטת הממשלה 218 "תוכנית לאומית לשיפור הרגולציה ותיקון החלטות ממשלה" (1.8.21), וכן בחוק האסדרה.

114 סעיף 15 לחוזר המנכ"ל 5/2007.

115 הליכי התחדשות עירונית מיועדים, בין השאר, לשם הגדלת היצע הדיור במרקם העירוני הבנוי, בשים לב לחשיבות שימור השטחים הפתוחים, ייעול השימוש בקרקע, חיזוק העירוניות, שיפור פני העיר ושיפור איכות החיים של התושבים (סעיף 1 לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית). במישור הפיזי, תהליכי התחדשות עירונית במרקם הבנוי הוותיק נעשים ברמות שונות - החל מחידוש בניינים ותשתיות וכלה בהריסת בניינים ובניית בניינים חדשים במקומם.

116 ראו לדוגמה, הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, **דוח התחדשות עירונית לשנת 2022** (אפריל 2023), עמ' 40.

117 במדינת ישראל אין הגדרה בדין של אורך חיים של בניין, אך ניתן לומר כי אורך חיי השירות של מבנה מגורים הוא כמאה שנה. עם זאת, לצורך תכנון נהוג לתחום את תקופת החיים של בניין בישראל לחמישים שנה בלבד. ראו "שיטות שדרוג סייסמי של בניינים קיימים המיועדים לחיזוק מסיבי בישראל", ועדת ההיגוי הבין-משרדית להיערכות לרעידות אדמה, משרד הבינוי והשיכון 2015, עמ' 12 ו-19; סעיף 2.17 לדוח הסופי.

118 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2022), "טיפול הרשויות המקומיות במבנים מסוכנים", עמ' 259 - 262.

119 האחריות מוטלת על ישות ניהול אחת שהוקמה בחוק, קיימות קרנות ייעודיות ותוכניות תחזוקה ארוכות טווח. מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2022), "טיפול הרשויות המקומיות במבנים מסוכנים", עמ' 262.

120 סעיף 24.4 לדוח הסופי.

נמצא כי חובת המעקב השנתי אחר מבני הפל-קל הקבועה בחוזר המנכ"ל 5/2007 לא נבחנה ולא טויבה על אף מדיניות הממשלה להפחתת הנטל הרגולטורי - ואף כי בחוזר עצמו עלה הצורך בבחינת ההנחיות שנקבעו בו "על פי לקחים מצטברים ובהתאם לתוצאות ומסקנות של מחקרים ובדיקות בנושא"¹²¹. החובה לא נבחנה ולא טויבה גם על אף הספקות שהועלו לאורך השנים לגבי מועילות הבדיקה המצבית שאמורה להיעשות במסגרת המעקב השנתי - אשר נטען כי לא תחשוף בהכרח את הנזקים החבויים במבנים. כמו כן נמצא כי מטה הפל-קל לא פעל בהתמדה ברמה הממשלתית לשילוב של תמריצים לטיפול במבני הפל-קל כחלק מובנה מהליכי ההתחדשות העירונית - מה שעשוי היה לסייע לקידום הטיפול במבנים הללו תוך הפחתת הנטל הרגולטורי על בעלי המבנים¹²². כך גם עיריות בני ברק וירושלים לא כללו התייחסות לטיפול במבני הפל-קל בתחום שיפוטן במסגרת המדיניות העירונית שלהן בנושא התחדשות עירונית.

יצוין כי בשנת 2022 המליץ מבקר המדינה למשרד השיכון ולרשות הממשלתית להתחדשות עירונית לפעול לקידום מיזמים של התחדשות עירונית, במחוזות שבהם מספר נמוך של התחלות בנייה במסגרת ההתחדשות העירונית או שכמעט אין בהם מיזמים מסוג זה, ובמסגרת זו לבחון את האפשרות לקדם מיזמים של התחדשות עירונית שייתנו מענה לסוגיית המבנים המסוכנים¹²³. עם זאת, במועד סיום הביקורת לא נקבע בהוראות הרגולטוריות הסדר פרטני בעניין זה.

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי שילוב הטיפול במבני הפל-קל בהליכי התחדשות עירונית הוא חשוב אך כרוך באתגר תכנוני מובהק, שכן הוא נשען על יוזמות מקומיות ועל הסכמות קנייניות בין בעלי המבנים הפרטיים. מסיבה זו הוא סבור כי ראוי לעשות זאת כחלק מהמדיניות העירונית של הרשויות המקומיות בנושא זה.

הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2026, כי היא אינה מחזיקה מידע על מיקומם של מבני פל-קל ואינה פועלת באופן ייעודי להסרת הסיכון הנשקף מהם. עם זאת, תפיסת הפעולה שלה היא שיש לקדם התחדשות עירונית בכל רחבי הארץ, לרבות מחוץ לאזורי הביקוש, באזורים נעדרי כדאיות כלכלית ובאזורי סיכון סייסמיים, ובכללם אזורים שבהם יש מבנים ישנים או מסוכנים. לצורך כך היא פעלה בשנים האחרונות לפרסום קולות קוראים והקצתה תקציבים ייעודיים, ובהתאם להמלצת מבקר המדינה קידמה שיתופי פעולה אזוריים¹²⁴.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי היא תומכת בהכללת התייחסות למבני פל-קל בהליכי התחדשות עירונית, אולם מבני הפל-קל בתחומיהן של תוכניות התחדשות עירונית בירושלים הם בבעלות פרטית ולכן אין ביכולתה להשפיע על קידומן. העירייה הוסיפה כי במסגרת התקן הקיים לבחינת ההיבטים הכלכליים של מיזמי התחדשות עירונית אין התייחסות פרטנית לעלויות הנוספות שעלולות להיות כרוכות בטיפול במבני פל-קל¹²⁵.

מומלץ למינהל התכנון, העומד בראשות מטה הפל-קל, תוך הסתייעות ברשות האסדרה¹²⁶, לבחון מחדש באופן סדור את חובת המעקב השנתי לגבי מבני פל-קל בראי מדיניות הממשלה להפחתת הנטל הרגולטורי. במסגרת בחינה זו, מומלץ לכמת את עלות הנטל הרגולטורי על בעלי המבנים ועל הרשויות המקומיות; לבחון חלופות ממוקדות-סיכון ודיפרנציאליות, למשל קביעת תדירות בדיקות לפי מצב המבנה, לפי תוצאות בדיקות קודמות ולפי גיל המבנה וסוג השימוש בו; ולקבוע מנגנון שיאפשר סיום או הקלה של חובת המעקב לאחר תקופה שבה הוכחה תקינותם של

121 סעיף 24 לחוזר המנכ"ל 5/2007.

122 בשנת 2015 הוצע לבחון חיזוק מבני פל-קל במסגרת תמ"א 38, אך הצעה זו לא התגבשה לכדי הסדר מחייב. לא נעשו בהמשך ניסיונות נוספים לקביעת תמריצים בעניין זה במסגרת הליכי התחדשות עירוניים.

123 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2022), "טיפול הרשויות המקומיות במבנים מסוכנים", עמ' 339 - 342.

124 באמצעות מינהלות אזוריות, המאגדות במסגרת צוות עבודה אחד כמה רשויות מקומיות, אשר לכל אחת מהן אין צבר פרויקטים מספק להקמתה של מינהלת ייעודית בתחום שיפוטה.

125 משרד המשפטים, תקן מספר 21.1 בדבר פירוט מזערי נדרש בשומונת מקרקעין המבוצעות לצורך בדיקה שמאית כלכלית לתכנית פינני-בינוי (2022).

126 רשות האסדרה הוקמה לפי סעיף 4 לחוק האסדרה. לפי החוק על הרשות הוטלה בין היתר האחריות לייצג, ללוות ולהדריך מאסדרים לצורך יישום החוק.

המבנים. מומלץ כי בחינה זו תיעשה כחלק מגיבוש מדיניות כוללת לניהול סיכוני בטיחות של מבנים בישראל, תוך איזון בין המחויבות להבטחת שלום הציבור לבין הנטל הרגולטורי המוטל עליו. בד בבד מומלץ למינהל התכנון לפעול לקידום ולעידוד של שילוב פתרונות לטיפול במבני פל-קל במסגרת הליכי התחדשות עירונית וכחלק מהמדיניות העירונית של הרשויות המקומיות. כן מומלץ לעיריות בני ברק וירושלים לכלול התייחסות לטיפול במבני פל-קל במסגרת המדיניות העירונית שלהן בנושא זה.

רשות האסדרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2026 כי נושא הפל-קל חשוב ומשפיע על קהלים רבים, וכי היא תשמח לעמוד לרשות מינהל התכנון ולהעמיד לרשותו כלים מקצועיים וליווי מתודולוגי כדי לסייע בבחינה מחודשת של ההסדרים הקיימים בכל הנוגע לחובת המעקב השנתי. זאת כדי לאפשר רגולציה יעילה, אפקטיבית, מידתית ומבוססת ניהול סיכונים, התורמת לבטיחות הציבור ולשגשוג הכלכלי.

חיזוק מבני פל-קל

בהתאם לחוזר המנכ"ל 5/2007 האחריות לאכיפת החובה לחזק מבני פל-קל הטעונים חיזוק מוטלת על הרשויות המקומיות שבתחום שיפוטן מצויים המבנים - זאת ללא תלות בזוהר הבעלים של המבנה (בעלות ממשלתית, מקומית או פרטית)¹²⁷.

לפי רשימת המבנים של מטה הפל-קל, כ-45% ממבני הפל-קל שנבדקו בדיקה מפורטת - חוזקו בפועל או שהומלץ במסגרת השלב הראשון או השני של פרויקט המיפוי לחזקם אך טרם חוזקו (132 מתוך 295)¹²⁸. מספר מבני הפל-קל שחוזקו או שהומלץ לחזקם ברשויות שנבדקו, במשרד החקלאות ובמכון וולקני, נכון למועד סיום הביקורת, מובא בלוח 5 שלהלן.

לוח 5: מספר מבני הפל-קל שחוזקו או שהומלץ לחזקם ברשויות שנבדקו, במשרד החקלאות ובמכון וולקני, נכון למועד סיום הביקורת, אוקטובר 2025

מבני פל-קל		מבני פל-קל שנבדקו		מבני פל-קל שנבדקו	
מבני פל-קל שנבדקו בדיקה מפורטת, נמצאו טעונים חיזוק - וטרם חוזקו	מבני פל-קל שנבדקו בדיקה מפורטת, נמצאו טעונים חיזוק - וחוזקו	שנבדקו בדיקה מפורטת ונמצאו טעונים חיזוק*	שנבדקו בדיקה מפורטת	מבני פל-קל שנבדקו בדיקה מפורטת	מבני פל-קל שנבדקו בדיקה מפורטת
1	1	2	5	5	בני ברק
12	36	48	85	85	ירושלים
-	2	2	2	2	דאליית אל-כרמל
-	1	1	2	2	עמק המעיינות
1	3	4	6	6	משרד החקלאות ומכון וולקני

על פי רשימת המבנים של מטה הפל-קל, תוצאות פרויקט המיפוי ומידע נוסף שנאסף במהלך הביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* נמצאו טעונים חיזוק לאורך השנים או במסגרת פרויקט המיפוי.

במסגרת הביקורת נבדקו היבטים הנוגעים להליך החיזוק - בחינה ואישור של שיטות לחיזוק מבני פל-קל; הסדרים למניעת ניגוד עניינים בביצוע עבודות החיזוק; הוצאתו של היתר בנייה לביצוע עבודות החיזוק; והפעולות שנקטו הרשויות המקומיות שנבדקו וכן משרד החקלאות ומכון וולקני לחיזוק מבני פל-קל שבבעלותם או באחריותם, לפי העניין, לאור תוצאות פרויקט המיפוי. להלן ממצאי הביקורת בנושאים אלה.

סעיפים 11 ו-14 לדברי ההסבר לחוזר המנכ"ל 5/2007.

הנתון אינו כולל 169 מבני פל-קל שנבדקו בדיקת זיהוי ראשונית בלבד, ולא נבדקו בדיקה מפורטת משלימה לשם קביעת הצורך בחיזוקם. מספר המבנים עשוי להיות גבוה יותר, שכן הרשויות בקובץ עשויות לכלול מספר מבני פל-קל המצויים במתחם אחד.

127

128

שיטות לחיזוק מבני פל-קל

1. **בחינה ואישור של שיטות לחיזוק:** ועדת זילר ציינה בהמלצותיה כי "עשייה חופשית" בתקרת פל-קל הטעונה חיזוק בלי שעשייה זו נבחנה באופן מקצועי, עלולה להיות "הרסנית ומסוכנת" (ההדגשה אינה במקור) ואף תזקק עליה שהיא כזו¹²⁹. בשים לב לכך עמדה ועדת זילר בהמלצותיה על החיוניות שבקביעת "תורת התיקון", ובהתאם המליצה על בחינה ומחקר לקביעת דרכי תיקון תקרות הפל-קל; על הבאתן של דרכי התיקון לידיעת הציבור; ועל עריכת קורסים והסמכות לאנשי המקצוע שיורשו לעסוק בעבודות החיזוק¹³⁰. בהמשך, הטילה הממשלה על מטה הפל-קל את המשימה לקבוע "שיטות וסדרי עדיפויות לתיקון מבנים שנמצאו לקויים"¹³¹. גם במסגרת הליכי חקיקה מאוחרים שלא הבשילו לכדי חקיקה מחייבת, הוצע להטיל את האחריות לקביעת שיטות החיזוק על המטה¹³².

הועלה כי במשך יותר משני עשורים, מאז אסון ורסאי, משרדי הממשלה וגורמי מקצוע עמדו על הצורך בקביעה ואישור של שיטות חיזוק מבני פל-קל, ואף נקבעו בדין הוראות הנדסיות מפורטות לצורך תכנון עבודות החיזוק¹³³. עם זאת עד למועד סיום הביקורת לא נעשתה בחינה של שיטות חיזוק כאמור והן ממילא לא אושרו, כפי שמובא בתרשים 10 שלהלן.

129 סעיפים 3.31 ו-9.4.7 לדוח הביניים. "עשייה חופשית" משמעה לרבות התערבות הנדסית בתקרת הפל-קל.

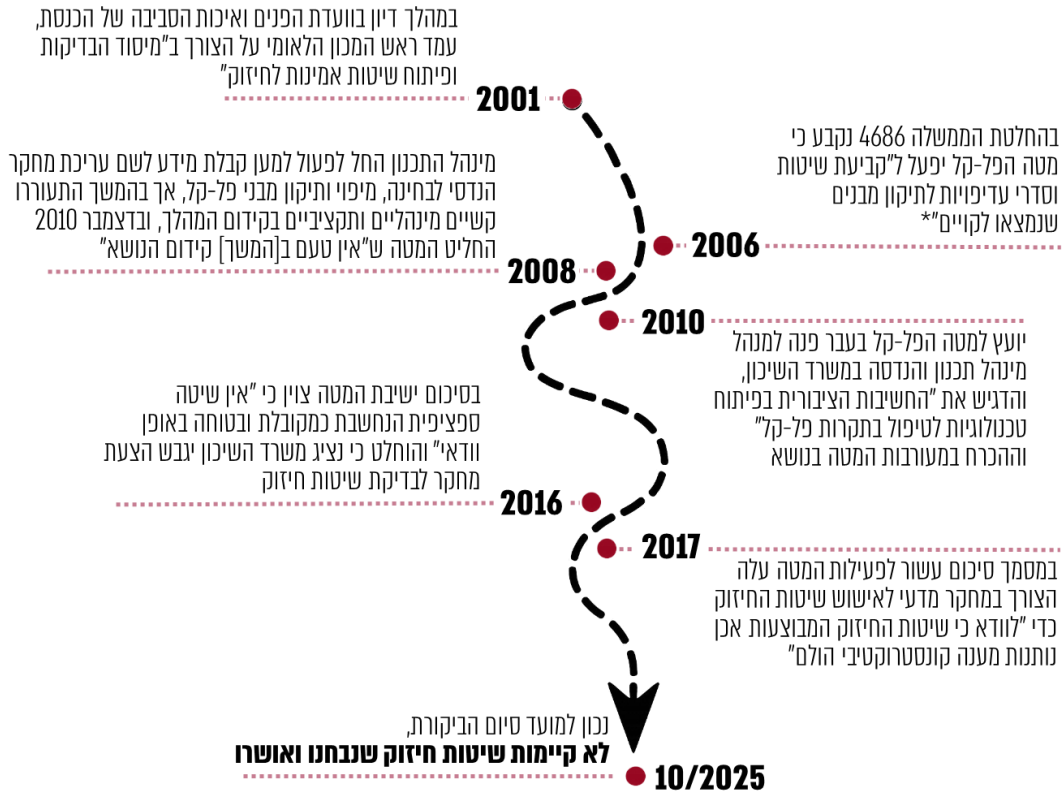
130 סעיפים 9.3.7 - 9.3.8 וסעיפים 9.4.5 - 9.4.7. לדוח הביניים.

131 החלטת הממשלה 2487; החלטת הממשלה 4686, סעיף ג.1(ב).

132 הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון - חובת טיפול במבני פל-קל וחיזוקם), התשע"ח-2018; סעיפים 10 ו-11 לתזכיר החוק לטיפול במבנים שנבנו עם תקרות הכוללות גופי מילוי מפח, התשס"ה-2005. בתזכיר החוק הוצע עוד כי שיטות החיזוק יפורסמו בילקוט הפרסומים.

133 סעיף 5.02(ה) לתוספת לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר). יצוין כי בחינה ואישור של שיטות חיזוק של מבני פל-קל, בהיתן השפעתן על בטיחותם של השהים במבנה או בסביבתו, עשויה להידרש גם לפי תקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה) - אם השיטה כרוכה בשימוש במוצר או רכיב בנייה חדש, טכנולוגיית בנייה חדשה או מערכת שלמה המשלבת אחד או יותר מהמרכיבים האמורים, ואם היא קשורה בשלד המבנה "והתקנות והתקינה הקיימים לא נותנים למכלול הגורמים המקצועיים כלים מתאימים ומספיקים לתכנון או לבדיקת התאמתם לשימוש בבנייה בתנאי הארץ" (הגדרת "שיטת בנייה חדשה" בסעיף 1 לתקנות האמורות). הליכי הבחינה והאישור של שיטות בנייה חדשות, הכוללים בדיקה מקדימה, בדיקה יסודית ומעקב מדגמי לאחר היישום, מוסדרים בנוהל משרד השיכון 04/19 "מעקב ובקרה אחר שיטות בנייה חדשות" (14.9.17) ובעבר הוסדרו בהחלטת הממשלה 899 (11.11.01).

תרשים 10 : השתלשלות העניינים מאז הדיון הראשון בכנסת על הצורך לבחון ולאשר שיטות לחיזוק מבני פל-קל, 2001 - אוקטובר 2025



הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

* משימה זו הוטלה כבר בהחלטת הממשלה משנת 2002 על מטה הפל-קל בהרכבו המקורי.

באוגוסט 2025 מסר מטה הפל-קל לצוות הביקורת כי ניסיונות שנעשו בעבר לקדם מהלך של בחינת שיטות חיזוק מול כלל הגופים הממשלתיים האמונים על נושא זה, ומול המכון הלאומי ומכון התקנים - לא צלחו. עוד ציין, על דעת משרד השיכון, כי גם משרד השיכון לא נתבקש לעסוק בנושא וממילא לא עסק בו.

נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת לא מילא מטה הפל-קל את המשימה שהוטלה עליו בהחלטת 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 חוזקו בפועל (32 מתוך 132). נסיבות אלו עלולות להביא לכדי מצב שתקרות פל-קל יחוזקו בשיטות הנדסיות שלא נבחנו באופן אובייקטיבי על ידי הגורמים המוסמכים לכך - ועל כן קיים ספק בנוגע ליעילותן ולבטיחותן.

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי "מטה הפל-קל הוקם כגוף מנהלי מנחה, ואין לו את הסמכות החוקית, את הכלים המחקריים או את המעבדות הנדרשות לאישור טכנולוגיות בנייה", שלתפיסתו מסורים באופן בלעדי לגופים אחרים.

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 שחיזוקן 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 שחזקו בשיטות שלא נבחנו ואושרו.

2. פרסום מידע מטעה על שיטות חיזוק שלא אושרו: בבדיקת נושא האישור של שיטות חיזוק על ידי המכון הלאומי, נמסר לצוות הביקורת באוגוסט 2025 כי המכון הלאומי לא קיבל פניות לצורך אישור שיטות חיזוק של מבני פל-קל.

בביקורת הועלה כי ישנה חברה העוסקת בין היתר בחיזוק מבני פל-קל בשתי שיטות חיזוק (להלן - חברה א', שיטה א' ושיטה ב', בהתאמה)¹³⁴. בבדיקה של צוות הביקורת¹³⁵ באתר המרשתת של החברה הועלה כי היא מפרסמת כי "השיטה [שיטה א'] נבחנה ואושרה ע"י מטה הפל-קל של משרד הפנים" וכי "מהנדסי החברה פיתחו שיטת חיזוק חדשה [שיטה א'], יעילה וחסכונית (פטנט רשום) אשר קיבלה את הסכמת מטה הפל-קל של משרד הפנים ומהנדסים בכירים בתחום".

בישיבת מטה הפל-קל ב-14.7.13 צוין כי חברה א' מפרסמת באתר המרשתת שלה כי שיטה א' קיבלה את אישור "ועדת הפל-קל הארצית", זאת אף שהמטה לא אישר את השיטה. צוין כי בכוונת המטה להעביר לחברה מכתב המבהיר כי אין לו כל אחריות לעניין שיטת החיזוק שלה.

מרכז מטה הפל-קל ציין לפני צוות הביקורת באוגוסט 2025 כי לחברה לא נשלח "שום מכתב רשמי ממטה הפל-קל" לפיו שיטת החיזוק שהם עושים בה שימוש מאושרת על ידי המטה. עוד מסר כי פנה לחברה וביקש "שישקלו מחדש את האמירות שלהם".

כמו כן, הועלה כי גם חברה ב', שתחום פעילותה העיקרי הינו מתן שירותי הנדסה, מפרסמת באתר המרשתת שלה כי פיתחה שיטת חיזוק ייחודית למבני פל-קל וזכויות השימוש בה נרשמו על שמה כפטנט. עוד ציינה כי שיטת החיזוק קיבלה את אישור מטה הפל-קל. מתכנן א' אשר עסק בתכנון חיזוק תקרות פל-קל, בין היתר במועצה המקומית דאליית אל-כרמל, במשרד החקלאות ובמכון וולקני נושא תפקיד בחברות א' וב' וכן יש לו קשר משפחתי לבעל אמצעי שליטה בחברה א'¹³⁶.

נמצא כי במועד סיום הביקורת, יותר מעשור לאחר שנודע למטה הפל-קל לראשונה כי באתרי המרשתת של חברות א' וב' פורסם שהן קיבלו את אישורו או את הסכמתו לשיטת החיזוק שלהן, ועל אף שהמטה לא מסר להן כל מכתב רשמי על אישור השיטה - מינהל התכנון לא פעל בנחישות הנדרשת להסרה או לתיקון של הפרסומים האמורים.

חברות א' וב' הציגו בתשובתן למשרד מבקר המדינה מפברואר 2026 מסמך שהפיץ בשנת 2009 יועץ הנדסי, ששימש מהנדס יועץ של רשות מקומית מסוימת ובד בבד שימש יועץ למטה הפל-קל. באותו מסמך ציין כי שיטה א' הוצגה לפניו "במסגרת מטה הפל-קל של משרד הפנים. השיטה מאושרת ועל כן ישימה גם [במבנה המיועד לחיזוק]". החברות הוסיפו כי לא קיבלו "כל פניה, רשמית או לא רשמית, בנוגע לפרסום הנ"ל, לא ממטה הפל-קל ולא מכל גורם אחר". יצוין כי מלבד המסמך האמור, החברות לא הציגו בתשובתן אישור מטה הפל-קל בכתב לשיטה א'.

134 על פי פרסומי החברה, שיטה א' היא שיטה של קידוח והכנסת עוגנים וחומרים מרוכבים לתקרה לאחר מיפוי של הסכמה הגיאומטרית של כל תיבה וצלע במבנה. שיטה ב' מבוססת על שימוש ביריעות סיבי פחמן ונעשה בה שימוש, בין היתר, לצורך חיזוק תקרות, קורות ועמודים לטובת הגדלת עומסים במבנה כתוצאה מתוספת קומות, שינויי ייעוד וכיוצא באלה.

135 הבדיקה בוצעה ב-30.10.25.

136 ראו תת-הפרק "הסדרים למניעת ניגוד עניינים בביצוע עבודות החיזוק".

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי נקיטת הליכים משפטיים או אזרחיים מצד המדינה מצריכה פנייה זהירה, שקולה ומבוססת, ועליה להיעשות בהתאם להנחיות ולנוהלי העבודה הממשלתיים, לבירוקרטיה השלטונית, להנחיות ולסדרי העדיפויות המשפטיים.

בחלופ יותר מעשור מאז נודע לראשונה למטה הפל-קל דבר פרסומו במרשתת של מידע מטעה על שיטות חיזוק שלא אושרו על ידי המטה - על מינהל התכנון, העומד בראשות מטה הפל-קל, ומשרד הפנים המוזכר בפרסום המטעה, לפעול ללא דיחוי אל מול חברות א' וב' ומתכנן א' לצורך הסרה או תיקון של הפרסומים, לפיהם השיטה שהם נוקטים קיבלה את אישורם או הסכמתם של הגורמים המוסמכים. מצג זה עלול להטעות גורמים שונים בעת קבלת החלטה על בחירה בשיטת חיזוק מסוימת ובזהות הגורם שיבצע את תכנון החיזוק ואת החיזוק בפועל.

הסדרים למניעת ניגוד עניינים בביצוע עבודות החיזוק

בדוח הסופי שהגישה ועדת זילר היא המליצה בין היתר על הפרדה בין הגורם המבצע את עבודות הבנייה ובין הגורם המפקח עליהן, לנוכח הצורך ב"קיומה של עין מפקחת נוספת, שתבחן את הנעשה מ'נקודת אינטרס' אחרת"¹³⁷. המלצות אלו עוגנו בדין בשנת 2016¹³⁸. בשים לב לכך שתכנון עבודות הבנייה, ביצוען והפיקוח עליהן - ובכלל זה עבודות לחיזוק מבני פל-קל - נעשים בהתקשרות של הרשות המקומית עם יועצים חיצוניים, בד בבד חלה על הרשות המקומית החובה להבטיח היעדר ניגוד עניינים של היועצים, לרבות באמצעות הסכם ההתקשרות עימם ובאמצעות מילוי שאלון לאיתור ניגוד עניינים¹³⁹. חובה דומה חלה גם על משרדי הממשלה מתוקף הוראות התכ"ם¹⁴⁰. חובה כללית להימנע מניגוד עניינים במתן שירותים מקצועיים בתחום ההנדסה והתכנון חלה גם מתוקף תקנות המהנדסים והאדריכלים (כללים בדבר התנהגות שאינה הולמת את כבוד המקצוע), התשנ"ה-1994. מכוח תקנות אלה חלה על המהנדס החובה להודיע על עיסוקו האחרים שיש להם נגיעה לשירותים המקצועיים שהוא נותן ללקוחו, וכן חל עליו האיסור לקבל טובות הנאה מספק אחר בקשר לשירותים המקצועיים שהוא נותן ללקוחו¹⁴¹.

את מסמכי ההתקשרות עם נותני שירות חיצוניים ואת המידע המתעד את הליכי ההתקשרות מחויבים הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה לשמור לפי דין באופן נאות ולפרק זמן מזערי, וכן הם מחויבים לאפשר גישה למידע ואת היכולת לאחזרו תוך זמן סביר¹⁴². שמירה נאותה של המידע חיונית גם לשימור הזיכרון הארגוני, ולבקרה פנימית וחיצונית מיטבית על התנהלות הגופים הללו.

הביקורת העלתה כי שלושה מבנים בשימוש משרד החקלאות ומכון וולקני ומבנה נוסף בבעלות המועצה המקומית דאליית אל-כרמל חוזקו באמצעות חברה א', לפי תכנון של חברה ב' שבוצע על

137 הדוח הסופי, עמ' 319 - 321.

138 תקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה). "אחראי לביקורת על הביצוע" (סעיף 1 לתקנות) הוא מי שמונה לביקורת על הביצוע מטעם בעל ההיתר; הוא אינו אחראי לביצוע שלד הבניין; והוא רשום בפנקס המהנדסים והאדריכלים בענף ארכיטקטורה או רשום בפנקס האמור בענף ההנדסה האזרחית. משמעות דרישה זו היא שאין להתיר לאדם אחד לשאת באחריות לביצוע השלד (אחריות הקבלן לבנייה) ולצד זאת לשאת באחריות לביקורת על הביצוע (האחריות לבדוק כי עבודות הבנייה בוצעו בהתאם לתנאי ההיתר ולפי חיקוק, לפי סעיף 87(א) לתקנות).

139 הוראות בעניין זה נקבעו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011 "נוהל לבדיקה ומניעת חשש לניגוד עניינים בהעסקת יועצים חיצוניים ברשויות המקומיות", ולפיהן בחינת ניגוד העניינים תיעשה באמצעות מילוי שאלון שיוגש לבחינתו של היועץ המשפטי של הרשות המקומית. לעניין הסדרת ניגוד עניינים עם יועצים חיצוניים ראו גם: מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2023), "העסקת יועצים חיצוניים ברשויות המקומיות - ביקורת מעקב". יצוין כי הוראות דומות נקבעו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2016 "נוהל התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים בפטור ממכרז", ובחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2017 "נוהל התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים בפטור ממכרז - תיקון".

140 לפי סעיף 2.4.2 להוראת תכ"ם 7.6.1, תנאי ההתקשרות בהתקשרויות ורכישות בפטור ממכרז ייקבעו ככל הניתן לפי סעיף 2.3 להוראת תכ"ם 7.3.1, המתייחס להסכם ההתקשרות והחובות והדרישות מהספק, ובכלל זה התחייבות הספק להיעדר ניגוד עניינים.

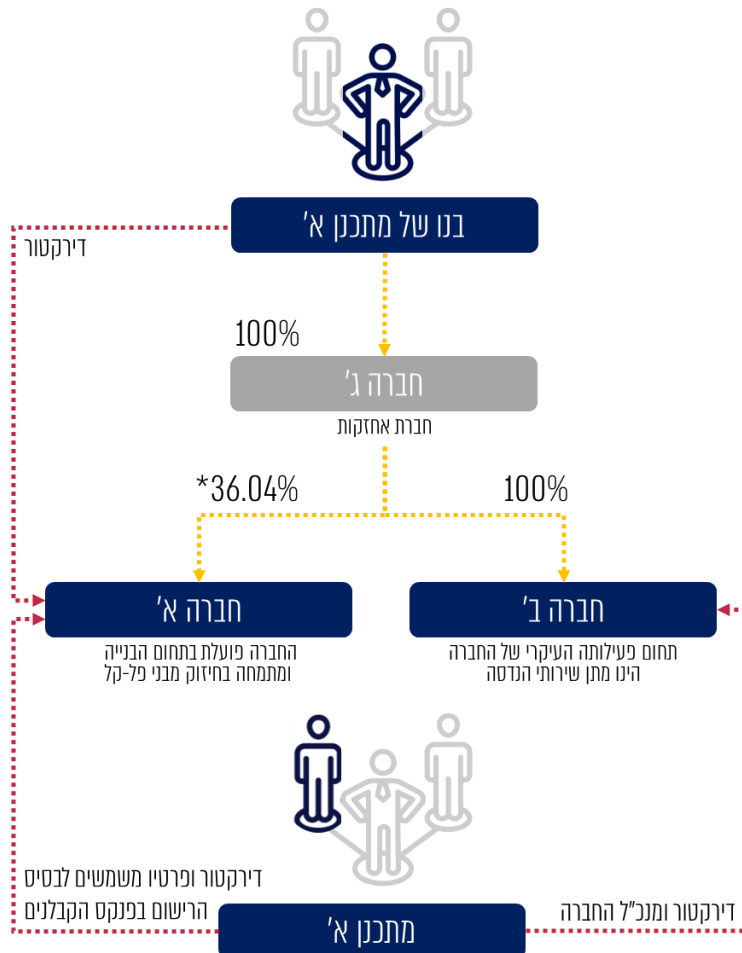
141 סעיפים 10 ו-11 לתקנות המהנדסים והאדריכלים.

142 לפי חוק הארכיונים, התשט"ו-1955, תקנות הארכיונים (ביעור חומר ארכיוני במוסדות המדינה וברשויות המקומיות), התשמ"ו-1986 וצו הארכיונים (הכרזה על מוסדות המדינה), התשכ"ו-1966.

ידי מתכנן א' - הנושא תפקיד בחברה ב'. בכל המקרים הללו מתכנן א' ביצע את הבדיקות ההנדסיות; קבע את הצורך בחיזוק; פיקח על ביצוע עבודות החיזוק; וכן אישר בסיומה של העבודה כי היא תואמת את התכנון המקורי. במועצה המקומית דאליית אל-כרמל מתכנן א' גם הכין את המפרט הטכני לביצוע עבודות החיזוק. על פי המפרט הטכני שהכין מתכנן א' - החברה שתיבחר לבצע את החיזוק תתמחר את עבודתה לאחר סיור באתר והבנת העבודה על בוריה, בכלל זה בהתחשב ב"קשיים הגלויים והסמויים" וכי "לא תתקבל כל תביעה לתוספת במחיר העבודה ו/או הסעיפים בגין סיבות של אי ידיעה".

לצד זאת הועלה כי בין מתכנן א' לבעלי חברה א' יש קשר משפחתי: מתכנן א' הוא אביו של בעל אמצעי שליטה בחברה א' - באמצעות חברה ג', המחזיקה באמצעי שליטה בחברה א' וחברה ג' מחזיקה באמצעי שליטה גם בחברה ב', בה מתכנן א' מכהן כמנכ"ל וכדירקטור. כמו כן הועלה כי מתכנן א' מכהן כדירקטור בחברה א' וכן מופיע כאחד משני גורמים המהווים את "בסיס הרישום"¹⁴³ של חברה א' בפנקס הקבלנים. הקשרים המשפחתיים והמקצועיים בין מתכנן א' לחברה א' מוצגים בתרשים 11 שלהלן.

תרשים 11: הקשרים המשפחתיים והמקצועיים בין מתכנן א' לחברה א', אוקטובר 2025



על פי מידע שנאסף במהלך הביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * יתר מניותיה של החברה מוחזקות על ידי שלוש חברות פרטיות נוספות.

עוד העלתה הביקורת כי בסיום עבודות החיזוק על ידי חברה א' במבנה המועצה המקומית דאליית אל-כרמל אישר מתכנן א' - כמי שתכנן את עבודות החיזוק במסגרת עבודתו בחברה ב' - כי הן בוצעו "באיכות טובה" ולשביעות רצונו "המלאה". בו בזמן הועלה כי באישורו של מתכנן א' -

143 בסיס הרישום - האדם בעל הניסיון והכישורים הנדרשים לצורך רישום החברה כחברה קבלנית.

ולבקשתה של חברה א', העבודה לא נעשתה בהתאמה מלאה לתוכנית החיזוק המקורית, זאת משהתברר כי באחד מהאזורים בתקרה שתוכנן בהם החיזוק - ביצעו לפי התכנון המקורי היה כרוך בביצוע פעולות מורכבות שלא נצפו מראש ויש להניח כי היו כרוכות בעלות כספית נוספת ובזמן עבודה נוסף של חברה א' - שלא תומחרו מראש. מתן האישור לחריגה מתוכנית החיזוק המקורית ניתן בזמן שלמתכנן א' יש כאמור קשרים משפחתיים ומקצועיים עם חברה א'.

בביקורת נמצאו ליקויים בהתקשרויות שבין המועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** ובין מתכנן א' וחברות א' וב'. ליקויים נמצאו גם בהתקשרויות של משרד החקלאות ושל מכון וולקני עם מתכנן א' וחברות א' וב', כמפורט להלן:

1. אי-בחינת ניגוד העניינים ותיעוד חלקי של הליך ההתקשרות: לא נמצא תיעוד לכך שהמועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** פעלה בהתאם לחובתה לאיתור פוטנציאל לניגוד עניינים בכך שלא הקפידה שחברה ב' ומתכנן א', עימם התקשרה המועצה לביצוע עבודות התכנון והפיקוח העליון, ימלאו את השאלון לאיתור ניגוד עניינים, אף כי הם נדרשו לכך בהסכם ההתקשרות עמם ועל כן גם לא בדקה את הנתונים הנמסרים בו, וזאת גם בניגוד להוראותיו של חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011. כן לא נמצא תיעוד לכך שהיא פעלה בהתאם לחובתה לאיתור ניגוד עניינים של חברה א', עימה התקשרה המועצה לביצוע עבודות החיזוק, בכך שלא הקפידה שהחברה תמלא את השאלון לאיתור ניגוד עניינים, אף כי נדרשה לכך בהסכם עם המועצה ועל כן גם לא בדקה את הנתונים הנמסרים בו. לא נמצא תיעוד גם לכך שמשרד החקלאות החתים את מתכנן א' ואת חברות א' וב' על התחייבות להימנע מניגוד עניינים כנדרש בהוראות התכ"ם. אשר למכון וולקני, הועלה כי ההתקשרות עם מתכנן א' וחברות א' וב' נעשתה באמצעות גורם שלישי האחראי לתחזוקה השוטפת של מבני המכון, וגם במקרה זה לא מולאו ולא נבדקו המסמכים הנדרשים לאיתור ולמניעה של ניגוד עניינים.

2. הוצאת הזמנת עבודה בטרם נחתם הסכם התקשרות: המועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** הוציאה הזמנת עבודה לחברה ב' ומתכנן א' לבדיקת תוכניות הקונסטרוקציה יותר משבועיים לפני שנחתם עימו הסכם ההתקשרות. מצב דברים זה עלול להוביל לכך שנותן השירותים יחל בביצוע העבודה ללא מסגרת מחייבת לעניין פרטי ההתקשרות המהותיים וכן לעניין הזכויות והחובות של כל צד בהסכם¹⁴⁴, ובכלל זה לסוגיית ניגוד העניינים.

כפועל יוצא מהאמור לעיל עולה כי במסגרת ההתקשרויות שבין המועצה המקומית **דאליית אל-כרמל**, משרד החקלאות ומכון וולקני ולבין חברה ב' ומתכנן א' - היו חברה ב' ומתכנן א' אחראיים לקביעת הצורך בחיזוק, לתכנון עבודות החיזוק ולבדיקת התאמתן לאחר ביצוען לתכנון המקורי. זאת על אף קיומה של קרבה משפחתית מדרגה ראשונה בין מתכנן א' ובין הבעלים ובעל השליטה בחברה א' וכן קיומם של קשרים מקצועיים ביניהם.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית **דאליית אל-כרמל**, למשרד החקלאות ולמכון וולקני כי נסיבות אלו מעוררות חשש לתקינות תהליך קבלת החלטות במסגרת ההתקשרות עם מתכנן א' וחברות א' וב', בנסיבות בהן חיוני לוודא מניעת חדירה של שיקולים זרים לתהליך.

עוד 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. כן נמצא כי המועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** הוציאה הזמנת עבודה לחברה ב' ומתכנן א' קודם לחתימת הסכם ההתקשרות עימם.

¹⁴⁴ ראו גם מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2023), "העסקת יועצים חיצוניים ברשויות המקומיות - ביקורת מעקב", עמ' 1702.

יצוין כי מכון וולקני מסר לצוות הביקורת שלא ידע כי קיים קשר בין מתכנן א' וחברה א', וכי ביצוע עבודות החיזוק באמצעות חברה א' הייתה על פי המלצת משרד החקלאות, ששכר עוד קודם לכן את חברה א' לחיזוק מבנה פל-קל המשמש אותו.

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 יודאו באמצעות מילוי הטפסים המתאימים ובדיקתם כי אין חשש לניגוד עניינים מכל סוג שהוא, ויתעדו מידע זה באופן נאות. על המועצה המקומית דאליית אל-כרמל להקפיד על עיתוי הוצאתה של הזמנת העבודה - על זאת להיעשות רק לאחר החתימה על הסכם ההתקשרות.

המועצה המקומית דאליית אל-כרמל מסרה בתשובתה כי היא הפיקה לקחים מערכתיים מממצאי הביקורת והטמיעה נוהל המחייב מילוי שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים בכל הליך התקשרות לתכנון, לפיקוח ולביצוע עבודות, כדי למנוע את הישנותם של מקרים דומים בעתיד.

חברות א' וב' מסרו בתשובתן כי הקפידו על כך שהתכנון ההנדסי יהיה בהתאמה לצורכי הפרויקט כדי לתת את המענה ההנדסי המיטבי, ובתחום זה פעלו בשקיפות מלאה.

חיזוק תקרות פל-קל ללא הוצאת היתר

פעולות של הקמת בניין או הריסתו, בניית תוספות לבניין קיים וכל תיקון בו - למעט שינוי פנימי בדירה¹⁴⁵ - טעונות קבלת היתר בנייה מרשות הרישוי המקומית, וביצוען חייב להיעשות בהתאם לתנאי ההיתר¹⁴⁶. דרישה זו מאפשרת להבטיח בקרה תכנונית והנדסית נאותה על עבודות העלויות להשפיע על יציבותו ובטיחותו של המבנה שנעשות בו העבודות ועל מבנים המצויים בשכנות לו¹⁴⁷, וכן לאפשר תיאום ותיעוד מלא של פעולות הבנייה. על רקע דברים אלה המליצה ועדת זילר להתנות פעולות לתיקון או לחיזוק של תקרות פל-קל בקבלת היתר, כיוון שפעולות אלה מתערבות ב"מארג הקונסטרוקטיבי" של הבניין¹⁴⁸. בהמשך לכך עוגנה דרישה זו במפורש בחוזר המנכ"ל 1495/2007 ובתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר)¹⁵⁰. כמו כן, בחוזר המנכ"ל 5/2007 נקבע כי בהיתר לביצוע עבודות החיזוק יופיעו, בין היתר, הנחיות לגבי ביצוע מעקב אחר המבנה המחוזק¹⁵¹.

התכלית והסיבות המרכזיות העומדות בבסיס החובה להוציא היתר בנייה לביצוע עבודות לחיזוק מבני פל-קל מובאות בתרשים 12 שלהלן.

תרשים 12: התכלית והסיבות המרכזיות להוצאת היתר בנייה לחיזוק מבני פל-קל



הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

145 שינוי פנימי הוגדר בחוק כשינוי שאינו נוגע לצד החיצוני של הבניין, אינו פוגע בחזיתו או במראהו, או בשלד של הבניין.
 146 סעיף 145 לחוק התכנון והבנייה.
 147 ע"א 273/80 משה מדינה נ' שלמה כהן, פ"ד לז' (2) 29 (1983).
 148 סעיף 9.3.8 לדוח הביניים. המונח "מארג קונסטרוקטיבי" מתייחס לכלל המרכיבים ההנדסיים הקשורים ביציבות המבנה.
 149 סעיף 26(א) לחוזר המנכ"ל 5/2007.
 150 סעיף 5.02(ה) לתוספת לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר).
 151 סעיף 26(ד) לחוזר המנכ"ל 5/2007.

הסמכות לאכוף את הדרישה להוצאת היתר בנייה לעבודות החיזוק - באמצעות הליכים מינהליים ופליליים - מסורה לפי הדין בראש ובראשונה לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה שבתחום שיפוטה בוצעו העבודות ללא היתר. עם זאת, בנסיבות חריגות מסורה גם למדינה סמכות אכיפה מקבילה באמצעות הרשות לאכיפה במקרקעין¹⁵².

הועלה כי הוועדה המרחבית רכס הכרמל פטרה את המועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** מהוצאת היתר בנייה לעבודות חיזוק תקרות הפל-קל במרכז התרבות שבבעלות המועצה, וכי המבנה חוזק ללא הוצאת היתר בנייה כדין: ביום 16.9.24 פנתה מהנדסת המועצה המקומית דאליית אל-כרמל דאז אל מהנדס הוועדה המרחבית רכס הכרמל בבקשה לקבל פטור מהיתר לביצוע עבודות החיזוק. יודגש כי צו התחלת העבודה ניתן ליזם כחצי שנה קודם לכן, כלומר צו התחלת העבודה הוצא עוד בטרם הסדירה המועצה את נושא ההיתר או הפטור מהיתר מול הוועדה המרחבית רכס הכרמל. המהנדסת פירטה בפנייתה את שיטת החיזוק העושה שימוש בהחדרת ברגים לתקרה, וזאת לדבריה ללא שינוי בעומס או במפתחים כך שלא נגרם שינוי קונסטרוקטיבי כלשהו, תוך צירוף תוכנית העבודה והחישוביים הסטטיים. עוד באותו היום שלח מהנדס הוועדה המרחבית למנהנדסת המועצה דאז אישור על פטור מהיתר לחיזוק תקרות מרכז התרבות. מהנדס הוועדה מסר לצוות הביקורת באוגוסט 2025 כי הפטור מהיתר ניתן משום שצורפו אישורי המתכנן וכל פרטי הביצוע ובשל צורך "דחוף" כלשונו בביצוע החיזוק, ובו בזמן נמסר כי הפטור ניתן גם משום שמדובר ב"תקרה קיימת יציבה". עוד הועלה כי הוועדה המרחבית נתנה את הפטור מההיתר בלי שקיבלה ייעוץ משפטי ובלי שקיימה דיון בוועדה בנושא, וזאת על אף הנסיבות החריגות שבהן הוגשה הבקשה לפטור מהיתר. יתרה מזאת, לא קיים תיעוד להגשת הבקשה לפטור מהיתר באתר המרשתת של הוועדה המרחבית. כמו כן, הועלה כי מהנדס הוועדה לא הכיר את הנחיות משרד הפנים לחיזוק מבני פל-קל.

הועלה כי גם מכון וולקני ביצע עבודות לחיזוק מבנה האודיטוריום והספרייה שבשימוש ללא קבלת היתר כדין - לטענתו משום שלא ידע שמחובתו לעשות זאת, וכי משרד החקלאות ביצע עבודות לחיזוק מבנה ההנהלה והמחלקה הווטרנרית¹⁵³ ומבנה הפה והטלפיים שבשימוש גם כן ללא הוצאת היתר. בבדיקה מול עיריית ראשון לציון הועלה כי לא הוגשו למחלקת הרישוי של העירייה בקשות להיתר או לפטור מהיתר לצורך חיזוק שלושת המבנים. כמו כן הועלה כי אגף הרישוי והפיקוח על הבנייה של העירייה לא נקט כנגד משרד החקלאות, מכון וולקני או חברה א' שחזקה את המבנים פעולות אכיפה, על אף שהעירייה ידעה שהחיזוק נעשה ללא היתר כדין.

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. כמו כן, בהיעדר היתר לא נקבעו, בהתאם לחוזר המנכ"ל 5/2007, ההנחיות לביצוע המעקב אחר המבנים המחוזקים. עבודות החיזוק בכל ארבעת המבנים בוצעו על ידי חברה א', בשיטות חיזוק שלא קיבלו את אישור המכון הלאומי ומטה הפל-קל.

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 והפליליים העומדים

152 בשמה הקודם: היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה. סמכות האכיפה המקבילה מוסדרת בסעיפים 254 ו-254יד לחוק התכנון והבנייה וכן בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה 8.1101 "הפעלת סמכות האכיפה של המדינה בעבירות תכנון ובנייה במרחבי תכנון מקומיים" (אפריל 2013).

153 החלק במבנה שמשמש כספרייה.

לרשותן, לפי העניין. זאת לשם הבטחת בקרה תכנונית והנדסית נאותה על עבודות העשויות להיות כרוכות בהתערבות ב"מארג הקונסטרוקטיבי" של המבנה.

מומלץ למחלקה להנחיית תובעים במשרד המשפטים ולרשות לאכיפה במקרקעין להנחות וללוות את התובעים, המהנדסים ויחידות הפיקוח בוועדות המקומיות שבהן התעורר חשד לביצוע עבירות של עבודות בנייה ללא היתר - כפי שעולה מממצאי הביקורת - בנוגע לטיפול בעבירות אלו.

עוד מומלץ כי הרשות לאכיפה במקרקעין תבחן את ממצאי הביקורת לעניין השימוש בשיטות חיזוק שלא קיבלו את אישורם של הגורמים המוסמכים ואת היקפה של תופעה זו, ותגבש את המלצותיה בהתאם לכך.

הוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה רכס הכרמל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2026 כי היא מקבלת את הערת הביקורת, וכי הפטור מהיתר ניתן באותה עת מתוך "אמונה כנה" כי מאפייני העבודה ודחיפותה מאפשרים ומצדיקים זאת בהתבסס על הוראות הדין, ו"לשם מניעת סכנת חיים". לנוכח הערת הביקורת, הוועדה פנתה לבעל המבנה בדרישה להסדרת עבודות החיזוק בהליך רישוי כדון. עוד מסרה כי למניעת הישנות מקרים דומים, היא הפיצה לעובדיה נוהל פנימי לצורך ריענון וחיזוק של ההנחיות לעניין יישום הוראות הפטור מהיתר והצורך בבחינה משפטית במקרה של ספק, לרבות במקרים של צורך הנדסי דחוף.

עיריית ראשון לציון מסרה בתשובתה כי פעלה מול משרד החקלאות לכך שיחל ללא דיחוי בהליכים להוצאת היתרי בנייה בדיעבד לעבודות חיזוק של מבני פל-קל שבאחריותו, שבוצעו בלי שהוצא להן היתר.

הרשות לאכיפה במקרקעין מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2026 כי בהתאם לסמכויות המסורות לה, היא תוכל לסייע במקרים המתאימים ולבחון את התופעה של תיקונים וחיזוקים של מבנים שנבנו בשיטת הפל-קל על כל גוניה.

טיפול במבני פל-קל שהומלץ לחזק במסגרת פרויקט המיפוי

1. חיזוק מבני פל-קל בתחום שיפוטן של עיריות בני ברק וירושלים: נכון למועד סיום הביקורת, היה בידי מטה הפל-קל מידע על 32 מבני פל-קל שנכללו בשלב השני של פרויקט המיפוי והומלץ לחזקם לאחר שנעשתה בהם בדיקה הנדסית מפורטת¹⁵⁴; מהם מבנה אחד מצוי בתחום שיפוטה של עיריית בני ברק ו-12 מבנים נוספים בתחום שיפוטה של עיריית ירושלים.

נמצא כי מטה הפל-קל לא עדכן את עיריות בני ברק וירושלים בדבר תוצאות המיפוי וההמלצה לחזק את המבנים שבתחום שיפוטן. מנגד נמצא כי העיריות לא פנו ביוזמתן בבקשה לקבל עדכון על תוצאות פרויקט המיפוי, אף על פי שהמבנים שנכללו בבדיקה היו מבנים בבעלות מקומית, והן ידעו על ביצוע הבדיקות, שחלקן אף נעשו בתיאום עימן.

על עיריות בני ברק וירושלים לפעול בהתאם להוראות חוזר המנכ"ל 5/2007 לשם חיזוק מבני הפל-קל המחייבים חיזוק, שכן הותרת המצב הקיים על כנו משמעותה שהעושים שימוש במבנים אלה חשופים לסיכון שהתקרה תקרוס עליהם.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי גם נכון למועד תשובתה היא לא קיבלה ממטה הפל-קל מידע על מבני פל-קל הטעונים חיזוק שטרם חוזקו. עוד מסרה כי הנתונים שבידיה לעניין מבני הפל-קל בתחום שיפוטה ומצבם, אינם תואמים את נתוני מטה הפל-קל שעליהם נסמכה הביקורת.

מהם 15 מבני חינוך. ראו תת-הפרק "הטיפול במבני חינוך שנבנו בשיטת הפל-קל".

מינהל התכנון מסר בתשובתו הנוספת כי הוא מכיר בצורך הדחוף להשלים את הטיפול במבני פל-קל הטעונים חיזוק. עוד מסר כי הוא מעביר מידע "כאשר נדרש על ידי כל גורם רלבנטי", אך החובה הסטטוטורית לניהול מידע עדכני על המבנים והעברת דיווח עיתי למטה מסורה באופן בלעדי לרשויות המקומיות.

על עיריית ירושלים ועל מינהל התכנון, העומד בראשות מטה הפל-קל, לאתר ולהשלים את הפערים שנוותרו בין הרשימות שבידיהם על מבני הפל-קל שבתחום השיפוט של העירייה, כדי להבטיח ללא דיחוי את סיום הטיפול במבנים שהומלץ לחזקם.

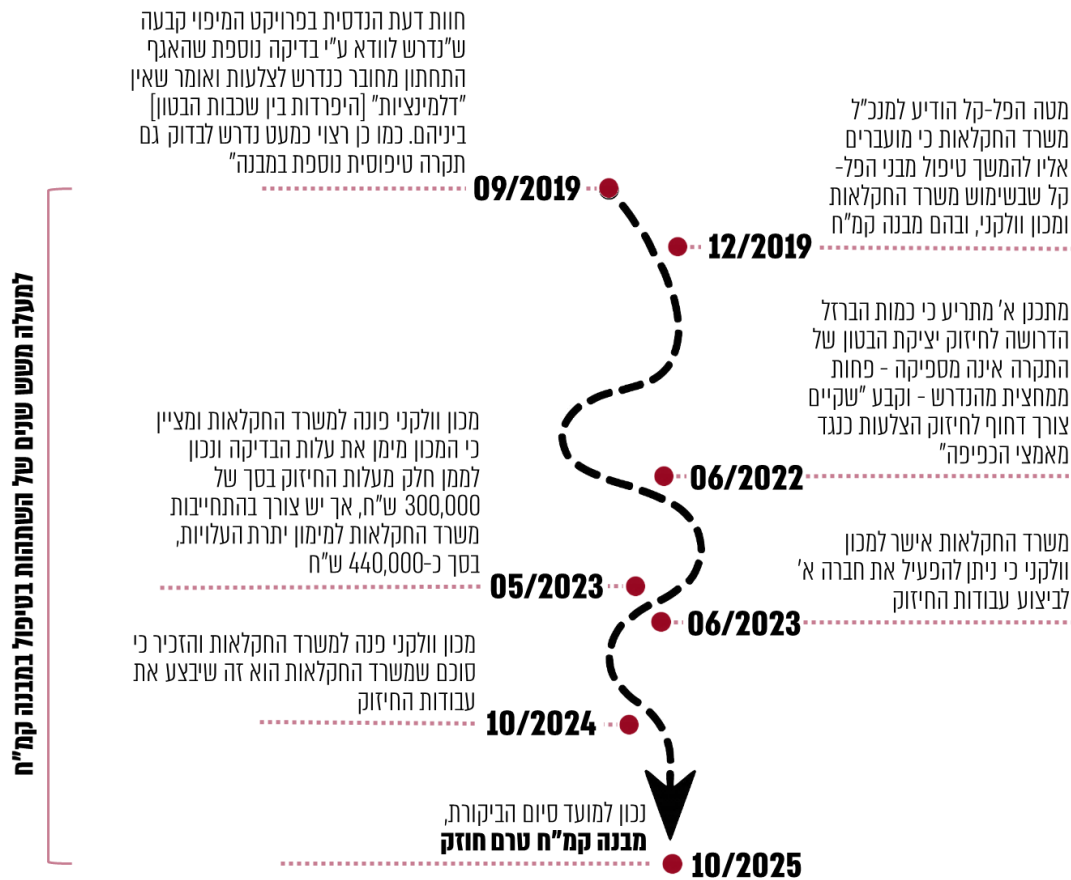
2. **חיזוק מבנה פל-קל המשמש את מכון וולקני:** נכון למועד סיום הביקורת, היה בידי מטה הפל-קל מידע שמבנה של קרן מחקר חקלאית (קמ"ח) המצוי בתחום שיפוטה של העיר ראשון לציון ושנכלל בשלב הראשון של פרויקט המיפוי, מחייב בדיקות הנדסיות משלימות. תקרת קומתו העליונה של מבנה זה, המצויה בשימוש מכון וולקני, נבנתה בשיטת הפל-קל. ביתר קומות הבניין ובקומות המרתף משתמש משרד החקלאות.

הביקורת העלתה כי לפי חוות דעת הנדסית מספטמבר 2019 שניתנה במסגרת השלב הראשון של פרויקט המיפוי, "נדרש לוודא ע"י בדיקה נוספת שהאגף התחתון [של מבנה קמ"ח] מחובר כנדרש לצלעות ואומר שאין 'דלמינציות' [היפרדות בין שכבות הבטון] ביניהם. כמו כן רצוי כמעט נדרש לבדוק גם תקרה טיפוסית נוספת במבנה". במהלך דצמבר 2019 שלח מטה הפל-קל למשרד החקלאות את ממצאי השלב הראשון של פרויקט המיפוי ועדכן כי מבנה קמ"ח בנוי בשיטת הפל-קל, המבנה טרם חוזק והטיפול בו מועבר למשרד החקלאות. בהמשך התקשר מכון וולקני עם מתכנן א' לביצוע בדיקות השלמה. במסקנות דוח יציבות של מתכנן א' מיוני 2022 צוין, בין היתר, כי לפי הבדיקות שבוצעו קיים חוסר ניכר בכמות הברזל הדרושה לחיזוק יציקת הבטון של התקרה - יש רק פחות ממחצית מהנדרש - ולכן קבע "שקיים צורך דחוף לחיזוק הצלעות כנגד מאמצי הכפיפה".

הועלה כי על אף הדחיפות שהציג מתכנן א' בדוח היציבות, המבנה לא חוזק בשל אי-הסכמה בין מכון וולקני ומשרד החקלאות לעניין האחריות למימון העבודות: במהלך מאי 2023 פנתה סמנכ"לית בכירה להון אנושי ומינהל (בפועל) במכון וולקני למנהל אגף נכסים במשרד החקלאות, וציינה כי מכון וולקני מימן את עלות הבדיקה ונכון לממן חלק מעלות החיזוק בסך של 300,000 ש"ח, אך יש צורך בהתחייבות משרד החקלאות למימון יתרת העלויות בסך כ-440,000 ש"ח. בחלוף כחודש, ביוני 2023, נתן מנהל אגף נכסים במשרד החקלאות אישור למכון וולקני כי ניתן להפעיל את חברה א' לביצוע עבודות החיזוק. במהלך אוקטובר 2024 פנה מנהל אגף רכש, נכסים ולוגיסטיקה במכון וולקני למנהל אגף נכסים במשרד החקלאות והזכיר כי סוכם בעבר שמשרד החקלאות הוא זה שיבצע את עבודות החיזוק. למרות האמור, נכון למועד סיום הביקורת, המבנה טרם חוזק.

פירוט השתלשלות הטיפול במבנה קמ"ח מספטמבר 2019 ועד מועד סיום הביקורת מובא בתרשים 13 שלהלן.

תרשים 13: השתלשלות הטיפול במבנה קמ"ח, ספטמבר 2019 - אוקטובר 2025



הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת מבנה קמ"ח טרם חוזק על אף חוות הדעת מיוני 2022 של מתכנן א', שקיים חוסר ניכר בכמות הברזל הדרוש לחיזוק יציקת הבטון של התקרה ויש רק מחצית מהברזל הנדרש - ועל כן קיים צורך דחוף בחיזוק המבנה¹⁵⁵.

משרד מבקר המדינה מעיר כי השיהוי בפתרון המחלוקת סביב מימון עבודות החיזוק של מבנה קמ"ח, שנקבע כי קיים צורך דחוף לחזקו, מסכנת באופן ממשי את ציבור המשתמשים במבנה.

על מכון וולקני ועל משרד החקלאות להסדיר ללא דיחוי את מימון העבודות לחיזוק מבנה קמ"ח, כדי למנוע את סיכון חיי המשתמשים במבנה ללא חיזוקו. כמו כן על מכון וולקני ועל משרד החקלאות להתקשר באופן מסודר עם חברה לחיזוק המבנה, ולוודא כי העבודות ייעשו בהתאם להוראות הדין.

משרד החקלאות מסר בתשובתו כי ביום מסירת התשובה למשרד מבקר המדינה אושר תקציב לחיזוק תקרת הפל-קל במבנה קמ"ח. מכון וולקני מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי יבחן עם משרד החקלאות את השיפוץ הדרוש במבנה קמ"ח. עיריית ראשון לציון מסרה בתשובתה כי היא פעלה מול משרד החקלאות לכך שיחל מייד בהליכים להוצאת היתר בנייה לחיזוק מבנה קמ"ח ולחיזוקו בפועל.

יצוין כי זוהי חוות הדעת ההנדסית היחידה שניתנה לגבי המבנה האמור.

הטיפול במבני פל-קל בבעלות ממשלתית

מינהל הדיור הממשלתי, הפועל תחת אגף החשב הכללי במשרד האוצר, מופקד בין היתר על מתן פתרונות דיור למשרדי ממשלה וליחידות הסמך¹⁵⁶, וכן על ניהול נכסי מדינה בתחום המקרקעין המשמשים את משרדי הממשלה ועל ניהול נכסים בנויים אחרים. האחריות הכוללת לתחזוקתם הנאותה של מבנים בבעלות ממשלתית מוטלת על המשרדים המאכלסים את המבנים. הוראות בעניין תחזוקת המבנים מפורסמות מדי פעם בפעם על ידי אגף החשב הכללי במסגרת תקנון הכספים והמשק של מדינת ישראל (הוראות התכ"ס), ובעיקרן הוראת התכ"ס 12.2.1 בנושא "כללים, עקרונות ותחומי אחריות בתחזוקת הדיור הממשלתי" מאפריל 2023.

הביקורת העלתה כי במשך כמה שנים, לאחר אסון ורסאי, מינהל הדיור הממשלתי היה מעורב באיתור, במיון ובבדיקה הנדסית של מבני הפל-קל שתחת ניהולו וכן בחיזוק המבנים או בהעברת הדיירים לדיור חלופי, לפי הצורך¹⁵⁷. נכון למועד סיום הביקורת, לפי ממצאי השלב הראשון של פרויקט המיפוי וממצאי הביקורת, 15 מבני פל-קל בבעלות ממשלתית היו אמורים להימצא במעקב שנתי ומבנה נוסף נמצא טעון חיזוק אך טרם חוזק (סה"כ 16 מבנים)¹⁵⁸.

נמצא כי אגף החשב הכללי במשרד האוצר לא הטמיע, במסגרת הוראת התכ"ס 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 הארצית¹⁵⁹. כמו כן נמצא כי למינהל הדיור הממשלתי, למשרד החקלאות ולמכון וולקני לא היה נוהל פנימי לטיפול במבני הפל-קל שבאחריותם.

חטיבת נכסים רכש ולוגיסטיקה באגף החשב הכללי במשרד האוצר מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2026 כי במשך השנים מינהל הדיור הממשלתי סייע למשרדים "נטולי יכולת הנדסית" לטפל במבני פל-קל שבאחריותם, וכי הוא התבקש להעביר למטה הפל-קל ולרשויות מקומיות שבתחום שיפוטן מבני פל-קל התייחסות בנוגע למבנים כאמור שבניהולו ועשה כן. עוד לפי התשובה, כלל מבני הפל-קל שבניהולו של מינהל הדיור הממשלתי ושאפשר היה לגרוע מרשימת מבני הפל-קל הארצית, אכן נגרעו מהרשימה.

מומלץ לאגף החשב הכללי להטמיע במסגרת הוראת התכ"ס בעניין תחזוקת מבנים בבעלות ממשלתית, את הוראות הטיפול הנגזרות מחוזר המנכ"ל 5/2007 הנוגעות למבני פל-קל האמורים להימצא במעקב שנתי. מומלץ למינהל הדיור 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.

הטיפול במבני חינוך שנבנו בשיטת הפל-קל

משרד החינוך הוא האחראי לקביעת מדיניות הבטיחות והנחיות הבטיחות במוסדות חינוך שבעלות הרשות המקומית או בבעלות פרטית, בכלל זה בחוזרי מנכ"ל ובהנחיות שהוא מפרסם

¹⁵⁶ למעט משרד הביטחון, שהוסמך להתנהל בנושא זה בעצמו.

¹⁵⁷ מינהל הדיור הממשלתי לא היה מעורב ככלל בטיפול במבנים שנבנו על ידי משרדי ממשלה או גופי סמך ממשלתיים, שאז האחריות על תחזוקת המבנים חלה על המשרד הבונה.

¹⁵⁸ 16 מבנים ב-8 מתחמים (8 רשומות ברשימת המבנים של מטה הפל-קל). לעניין המבנה שטרם חוזק ראו תת-הפרק "טיפול במבני פל-קל שהומלץ לחזק במסגרת פרויקט המיפוי".

¹⁵⁹ לעניין התנאים לגריעת מבני פל-קל ראו תת-הפרק "גריעת מבנה מרשימת מבני הפל-קל של מטה הפל-קל".

מפעם לפעם¹⁶⁰. מכוח היותו המממן והאחראי לבנייתם של רוב מוסדות החינוך והמופקד על רישוי מוסדות החינוך - למשרד החינוך אחריות מקבילה לזו של הבעלויות להבטיח את בטיחותם של המבנים והמתקנים המשמשים לחינוך ואת שלומם של התלמידים הבאים בשעריהם¹⁶¹.

נכון למועד סיום הביקורת נכללו ברשימת המבנים של מטה הפל-קל 56 מבני חינוך שהטיפול בהם טרם הסתיים, 5 מהם מבנים שטרם נבדקו ואין קביעה ודאית אם נבנו בשיטת הפל-קל. 15 מבנים נוספים נמצאו בפרויקט המיפוי טעונים חיזוק אך טרם חוזקו. לגבי 36 מבנים נוספים שנבדקו במסגרת פרויקט המיפוי הומלץ כי יימצאו במעקב שנתי¹⁶². ריכוז הנתונים על מבני החינוך הכלולים ברשימת המבנים, לפי סטטוס הטיפול בהם נכון למועד סיום הביקורת, מוצג בתרשים 14 שלהלן.

תרשים 14: מבני החינוך ברשימת המבנים של מטה הפל-קל שהטיפול בהם טרם הסתיים, לפי סטטוס הטיפול, אוקטובר 2025*



על פי רשימת המבנים של מטה הפל-קל ותוצאות פרויקט המיפוי, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * לרבות מבני חינוך המשמשים למטרות נוספות, בהן בריאות ורווחה. בתרשים לא נכללים 24 מבני חינוך הכלולים ברשימת המבנים שהטיפול בהם הסתיים, לרבות מבנים שנקבע שלא נבנו בשיטת הפל-קל, מבני פל-קל שחוזקו 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. מבין המבנים הללו - שניים אמורים היו להיכלל בשלב השני של פרויקט המיפוי, אך לבסוף לא נבדקו משום שנמצא שאינם בבעלות מקומית. גם שלושת המבנים האחרים הם מבני חינוך בבעלות פרטית.

*** מבנים שלא חוזקו או מבנים שחוזקו ובכל מקרה אמורים להימצא במעקב שנתי לפי חוזר המנכ"ל.

1. אסדרת הטיפול במבני חינוך שנבנו בשיטת הפל-קל: האחריות הישירה לבטיחות ולתקינות מבני מוסדות החינוך מוטלת על הבעלויות¹⁶³. באחריותן לבדוק את מבנה מוסד החינוך אחת לשנה, לפני תחילת שנת הלימודים, לפי רשימה מנחה לעריכת מבדקים שפרסם משרד החינוך¹⁶⁴. אם נצפו כשלי יציבות, דוגמת שקיעות וסדקים, על הנדסאי או מהנדס מבנים מורשה לבדוק את יציבות המבנים ואת תקינותם¹⁶⁵. בד בבד, משרד החינוך עורך מבדקי בטיחות מדגמיים למוסדות נבחרים מפעם לפעם, על ידי בודקים מוסמכים מטעמו¹⁶⁶.

נמצא כי משרד החינוך לא קבע ברשימה המנחה לעריכת מבדקים, תדירות מחייבת לבדיקת יציבות ותקינות מבני החינוך שבאחריות הבעלויות - ובהן הרשויות המקומיות, קביעה שהיה בה כדי להבטיח עקביות ושיטתיות בביצוע הבדיקות ב-36 מבני החינוך שנבנו בשיטת

160 אתר משרד החינוך (כניסה אחרונה: 21.9.25).

161 הדוח הסופי, עמ' 144, 146 - 147.

162 מבנים שנבדקו ונקבע שנבנו בשיטת הפל-קל וחוזקו או שנקבע שאינם טעונים חיזוק.

163 סעיף 1.2 לחוזר מנכ"ל משרד החינוך, "ניהול שגרת הבטיחות בבית הספר" (15.8.18).

164 חוזר מנכ"ל משרד החינוך, "סידורי בטיחות במוסדות חינוך" (1.2.13).

165 משרד החינוך, "רשימה מנחה לעריכת מבדק בבית ספר, גן ילדים פנימייה וכפר נוער", אוקטובר 2016 (עדכון אחרון בספטמבר 2025). יש לציין כי משרד החינוך לא פרסם נהלים בנושא תחזוקת מוסדות החינוך, ומשכך גם לא כלל התייחסות לחובת המעקב השנתי בהנחיות אלה. ראו מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2023), "תחזוקה ובטיחות של מוסדות חינוך - בתי ספר על-יסודיים", עמ' 1409 - 1489.

166 "מבדקי בטיחות ואישורי מוכנות", אתר משרד החינוך (כניסה אחרונה: 16.11.25).

הפל-קל ואמורים להימצא במעקב שנתי. רשימת המבדקים גם אינה מפנה לחוזר המנכ"ל 5/2007 לעניין אופן הטיפול במבנים; וכך גם בהנחיות אחרות שפרסם משרד החינוך בנושא אין הפנייה כזו. גם משרד החינוך עצמו אינו מביא בחשבון את היות מבנה החינוך בנוי בשיטת הפל-קל כאחד השיקולים בהחלטה אילו מוסדות ייבדקו על ידו. יתרה מזאת, הנחיות משרד החינוך בנושא הבטיחות והיציבות של מבני חינוך אינן מאוגדות במסמך אחוד - והדבר מקשה על הבקרה הפנימית והחיצונית על יישום ההנחיות ועלול אף לגרום לסתירות ולכפילויות¹⁶⁷.

יש לציין כי עוד בשנת 2022 מבקר המדינה המליץ למשרד החינוך לבחון את הצורך בקביעת הוראות לעניין בדיקה תקופתית עיתית של יציבות מבני מוסדות חינוך¹⁶⁸. בביקורת מעקב משנת 2024 נמצא כי ליקוי זה לא תוקן¹⁶⁹.

נמצא עוד כי בהיעדרה של הפנייה לחוזר המנכ"ל 5/2007, בדיקות יציבות שבוצעו במוסדות חינוך במועצה האזורית עמק המעיינות שנבנו בשיטת הפל-קל ואמורים להימצא במעקב שנתי - לא כללו התייחסות למאפיינים הייחודיים של המבנה ולסכנה המוגברת הנשקפת ממנו בשל כך. גם בעיריות בני ברק וירושלים ובמועצה המקומית דאליית אל-כרמל - מבני החינוך שנבנו בשיטת הפל-קל ואמורים להימצא במעקב שנתי - אינם נבדקים בהתאם להוראות חוזר המנכ"ל 5/2007¹⁷⁰.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2026 כי בשנה שקדמה למתן תשובתו הוא בחן את הנחיותו בעניין תדירות ביצוען של בדיקות היציבות, ומצא כי היא "מספקת ונכונה מקצועית".

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי עד שנת 2007, ועוד לפני שפורסם חוזר המנכ"ל 5/2007 שבו נקבעה חובת המעקב השנתי, היא השלימה את חיזוקם של 17 מבנים עירוניים שנבנו בשיטת הפל-קל, ובכללם מבני חינוך.

מומלץ למשרד החינוך לעדכן את כלל הנחיותיו בנושא בטיחות ויציבות מבני חינוך ולהוסיף להן הפניה מפורשת ומחייבת לחוזר המנכ"ל 5/2007. עוד מומלץ למשרד החינוך 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 בשעריה של המבנה. החשיבות שבקביעת חובה זו רבה במיוחד כשמדובר במבני פל-קל לנוכח הכשלים הייחודיים המאפיינים שיטת בנייה זו - שעלולים להוביל להתמוטטות פתאומית של התקרה ללא סימנים ויזואליים מקדימים. לצד זאת מומלץ למשרד החינוך לאגד את כלל הנחיותיו בנושא זה למסמך אחוד.

2. ניהול וארגון המידע על מבני חינוך שנבנו בשיטת הפל-קל: קיומה של רשימה עדכנית ומלאה של מבני חינוך שנבנו בשיטת הפל-קל בידי משרד החינוך חיונית, וזאת כדי לאפשר לו מעקב ובקרה שיטתיים ועקביים על הטיפול במבנים הללו, מתוקף אחריותו לוודא את בטיחות המבנים ואת שלומם ובטיחותם של התלמידים. מידע זה עשוי להיות חשוב גם עבור קביעת סדר העדיפות לבדיקות המדגמיות שמשרד החינוך מבצע בעצמו.

נמצא כי משרד החינוך אינו מחזיק ברשימה עדכנית ומלאה של מבני חינוך שנבנו בשיטת הפל-קל ואינו מתעדכן - מול הרשויות המקומיות או מול מטה הפל-קל - בעניין מצבם ההנדסי של מבנים אלה. יתרה מזאת, נמצא כי חלף כעשור מאז מטה הפל-קל העביר למשרד החינוך רשימה כזו, ונכון למועד סיום הביקורת הוא אף לא העביר למשרד החינוך עדכון בדבר

167 ראו גם: מבקר המדינה, דוח שנתי 2017, "הפיקוח הכולל על בתי הספר", עמ' 644 - 645.

168 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2022), "טיפול הרשויות המקומיות במבנים מסוכנים", עמ' 344 - 345 ועמ' 348.

169 מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2025), "טיפול הרשויות המקומיות במבנים מסוכנים - ביקורת מעקב", עמ' 42 - 44.

170 ראו תת-הפרק בנושא "מעקב שנתי אחר מבני פל-קל".

תוצאות פרויקט המיפוי ומבני החינוך שנכללו בו, ובכלל זה לא עדכן את משרד החינוך לגבי 15 מבני החינוך שהומלץ לחזקם, בשל הסכנה הנשקפת מהם.

מומלץ למשרד החינוך, מתוקף אחריותו לשלומם 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 חוזקו. 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.

מומלץ למינהל התכנון, העומד בראשות מטה הפל-קל, למסד מנגנון שיטתי לשיתוף פעולה בינו ובין משרד החינוך שיאפשר העברה עיתית והדדית של מידע ועדכונים, לשם קידום הטיפול במבני הפל-קל והבטחת הבטיחות והתקינות של כלל מבני החינוך שנבנו בשיטת הפל-קל.

3. הקצאת תקציב ייעודי לטיפול במבני חינוך שנבנו בשיטת הפל-קל: אף כי משרד החינוך אינו מקצה תקציב ייעודי לטיפול במבני חינוך שנבנו בשיטת הפל-קל, רשויות מקומיות רשאיות להגיש אליו בקשה לקבלת תקצוב לצורך כך במסגרת התוכנית לחידוש מבנים במוסדות חינוך. בקשה במסגרת התוכנית לחידוש מבנים יכולה להיות מוגשת, בין היתר, על בסיס אי-עמידה של המבנה בדרישות מחייבות הקבועות בתקנות התכנון והבנייה או על בסיס רמת הבלאי של המבנה, לדוגמה במקרה של קורוזיה חמורה או התפוררות העלולה לגרום לנזק ברכיבי שלד המבנה¹⁷¹.

נמצא כי לצורך קבלת תקצוב במסגרת התוכנית לחידוש מבנים קבע משרד החינוך קריטריונים המביאים בחשבון את יציבות המבנה, כגון חומרי הבנייה ושיטות הבנייה, אך לא קבע קריטריון ייעודי למקרים של בנייה בשיטת הפל-קל. נוסף על כך, לא משרד החינוך ולא מטה הפל-קל, עדכנו באופן יזום את הרשויות המקומיות, אשר בתחום שיפוטן נמצאו מבני חינוך שנבנו בשיטת הפל-קל, לגבי האפשרות לקבלת תקציב לחיזוק המבנים במסגרת התוכנית הזו. זאת למרות הסכנה המוגברת ליציבותם ואף כי 12 מבין מבני החינוך שהומלץ בפרויקט המיפוי על חיזוקם וטרם חוזקו, הם בבעלות מקומית.

יצוין כי בהיעדר קריטריון ייעודי בנוגע למבני פל-קל, לא היו בידי משרד החינוך נתונים על הקצאת תקציב במסגרת התוכנית לחידוש מבנים עבור חיזוק מבני פל-קל.

מומלץ למשרד החינוך להוסיף לרשימת הקריטריונים לקבלת תקצוב במסגרת התוכנית לחידוש מבנים - קריטריונים לתקצוב של חיזוק מבני חינוך שנבנו בשיטת הפל-קל, לשם מתן קדימות בהקצאת התקציב לטיפול במבנים אלה שנשקפת מהם סכנה מוגברת.

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.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי בהתאם להמלצת הביקורת הוא יחדד את נהליו לעניין קבלת תקצוב במסגרת התוכנית לחידוש מבנים, באופן שיובהר כי הם כוללים גם מבני חינוך שנבנו בשיטת הפל-קל. הנהלים המעודכנים יובאו לידיעת הרשויות המקומיות במסגרת קול קורא המתפרסם מדי שנה. לצד זאת, מסר כי במסגרת תוכנית זו יש רשויות מקומיות שהגישו בעבר בקשות להקצאת תקציב לחיזוק מבני פל-קל ותוקצבו בהתאם לכך. לפי תפיסתו בנייה בשיטת

משרד החינוך, "קריטריונים לתקצוב חידוש מבנים במוסדות חינוך" (1.1.24), סעיף 5 לנוהל. סיבות נוספות להגשת הבקשה יכולות להיות התאמת המבנה לפרוגרמה חינוכית, טיפול בתשתיות חיוניות או עבודות פיתוח ושיקום מגרש ספורט. בנוסף ניתן לפנות מכל סיבה אחרת לוועדת חריגים. כמו כן, על כלל הבקשות לעמוד בתנאי סף המתייחסים לגיל המבנה, גבולות המגרש והיות המבנה מבנה קבע.

הפל-קל כמוה כיתר הליקויים הנכללים בתוכנית, ולפיכך הוא אינו מנהל רישום נפרד של הבקשות הללו. הוא הוסיף בתשובתו כי הקצאת תקציב ייעודי לטיפול במבנים שנבנו בשיטת הפל-קל ומתן קדימות לטיפול בהם מותנים גם בהגדלת המסגרת התקציבית של התוכנית.

מומלץ למשרד החינוך לפעול, בשיתוף משרד האוצר, להתאמת המסגרת התקציבית של התוכנית לחידוש מבנים באופן שתכלול את חיזוקם של כל מבני החינוך שנבנו בשיטת הפל-קל הטעונים חיזוק.

אכיפת ההוראות הרגולטוריות לטיפול במבני פל-קל על ידי הרשויות המקומיות

1. **עמדת משרד הפנים לגבי תוקפו המחייב של חוזר המנכ"ל**: בשנת 2011 הוגשה עתירה מינהלית כנגד עיריית ירושלים, הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים ומשרד הפנים, שנסובה על הטיפול במבנה פל-קל בבעלות פרטית בתחומי העיר ירושלים ועל הצורך בבדיקה של המבנה על פי הוראותיו של חוזר המנכ"ל 5/2007.

הועלה כי במהלך דיון בעתירה בספטמבר 2011 ציינה נציגת משרד הפנים כי "חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2007, איננו נוהל מחייב". בין היתר לנוכח עמדה זו, העתירה נמחקה ללא דיון לגופו של עניין¹⁷².

נמצא כי משרד הפנים, הנושא באחריות המיניסטריאלית לטיפול במבני הפל-קל, הציג בהליך משפטי עמדה השומטת את הקרקע תחת הוראותיו של חוזר המנכ"ל 5/2007 - שהוא עצמו פרסם. התנהלות זו של משרד הפנים פוגעת בוודאות המשפטית, משדרת לרשויות המקומיות מסר כפול בנוגע לחובתן ליישם את הוראות החוזר, ותורמת בפועל להפיכתו של המנגנון שנקבע בו ל"אות מתה".

עוד נמצא כי מטה הפל-קל לא קיים דיון מעמיק בהשלכות העמדה שהציג משרד הפנים בהליך המשפטי, על האפשרות לאכוף את דרכי הפעולה המפורטות בחוזר המנכ"ל על עיריית ירושלים או על רשויות מקומיות אחרות. כך גם לא נידונה הפגיעה האפשרית בעקרון השוויון בפועל יוצא של הסתמכות עיריית ירושלים על העמדה שהוצגה בהליך המשפטי - בהחלטתה שלא לפעול על פי הוראות החוזר - כלפי רשויות מקומיות אחרות או כלפי בעלי מבני פל-קל והציבור בכללותו.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2026 כי "חוזר מנכ"ל משרד הפנים הינו מסמך המחייב את הרשויות המקומיות" (ההדגשה במקור) וכי הוא נקבע מתוקף הסמכה מפורשת בחקיקה שניתנה לשר הפנים ושהואצלה למנכ"ל משרדו. עוד מסר כי "הוראות החוזר הינן בגדר נורמה מחייבת לרשויות המקומיות ואשר על כן, בוודאי שהינן חלות לגבי נכסי הרשות המקומית". אשר למבנים בבעלות אחרת כאמור, דוגמת המבנה בבעלות פרטית שבו עוסק ההליך המשפטי משנת 2011, משרד הפנים ציין כי "הרשות המקומית לצורך החלת ואכיפת נורמה כאמור, נדרשת למקור סמכות נפרד שמקורו בחיקוק... קרי חקיקה ראשית או חקיקת משנה, לרבות חוקי העזר של הרשות המקומית".

על משרד הפנים להבהיר לעיריית ירושלים את עמדתו בעניין תוקפו המחייב של חוזר המנכ"ל 5/2007, שמשמש כיום כבסיס הנורמטיבי העיקרי לטיפול במבני הפל-קל, לשם הבטחת ודאות משפטית ואחידות ביישומם ובאכיפתם. זאת בפרט לנוכח ההסתייגות שהביעה עיריית ירושלים מהחובה הגורפת שנקבעה בחוזר לבצע מעקב שנתי, ולנוכח ממצאי הביקורת לפיהם היא אינה מנהלת מעקב שנתי לפי המתכונת המתחייבת בחוזר אחר מבני הפל-קל שבבעלותה או באחריותה¹⁷³.

¹⁷² עת"מ 28375-04-11 פרידמן נ' עיריית ירושלים ואח' (לא פורסם, 8.9.11).

¹⁷³ ראו תת-הפרק "יישום חובת המעקב השנתי".

2. טיפול במבני פל-קל מכוח חוקי העזר העירוניים: ההנחיות שפורסמו במסגרת חוזר המנכ"ל 5/2007 נועדו להקנות לגורמים הרלוונטיים ברשויות המקומיות "כלים יעילים לאכיפת הבדיקה, ובמידת הצורך - תיקון של מבני הפל-קל שבתחומיהם", תוך התבססות "בעיקר על חוקי העזר הקיימים לטיפול במבנים מסוכנים ועל חוק התכנון והבנייה"¹⁷⁴. מועצת הרשות המקומית מוסמכת בדין להתקין חוקי עזר, ובכלל זה בתחום המבנים המסוכנים¹⁷⁵, או לאמץ חוק עזר לדוגמה שפרסם משרד הפנים בנושא זה¹⁷⁶. חוקי העזר לדוגמה בנושא הריסת מבנים מסוכנים שמשרד הפנים פרסם בשנת 1972, ושמאז פרסומם לא עודכנו, מסמיכים את הרשות המקומית לקבוע מהו מבנה מסוכן, ובכלל זה מבני פל-קל, ומקנים למהנדס הרשות סמכויות לאכיפת הטיפול במבנה כזה¹⁷⁷.

הביקורת העלתה כי אף שהייתה כוונה להסתמך על חוקי העזר למבנים מסוכנים בטיפול במבני הפל-קל - חוקי העזר לדוגמה שפרסם משרד הפנים לא עודכנו בהתאם. מבין הרשויות המקומיות שנבדקו - עיריות **בני ברק וירושלים**, המועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** והמועצה האזורית **עמק המעינות** - כולן חוקקו חוקי עזר למבנים מסוכנים (בשנים 1959, 1980, 1968 ו-2010 בהתאמה), אך הן לא כללו בהם התייחסות פרטנית למבני פל-קל¹⁷⁸.

עוד העלתה הביקורת כי לאורך השנים רשויות מקומיות שונות, ובהן העיריות **ראשון לציון**¹⁷⁹, **ירושלים וכרמיאל**, העלו קשיים לגבי שימוש בסמכויות המוקנות בחוק העזר בהיעדר קביעה ברורה כי מבנה פל-קל הוא מבנה מסוכן, ושחובת ההוכחה בעניין זה מוטלת על מהנדס הרשות המקומית. זאת בפרט אם המבנה טרם עבר בדיקת זיהוי ראשונית או שהמבנה נבדק בדיקה ראשונית ומפורטת, אך לא מתבצעת בו בדיקת המעקב השנתית. הועלה כי כפועל יוצא, הפעלת סמכויות לפי חוק העזר עלולה להוביל להתדיינויות משפטיות ממושכות, באופן שאינו מאפשר טיפול מיידי במבנה, גם אם נשקפת ממנו סכנה מיידי¹⁸⁰. עם זאת חזר מטה הפל-קל לאורך השנים על העמדה כי ניתן להסתמך על חוקי העזר למבנים מסוכנים, כדי לטפל במבנים כאלה וכדי להכריז עליהם כמבנים מסוכנים, ואף "קיימת עדיפות לכך".

נמצא כי על אף הכוונת הרשויות המקומיות להסתמך בעיקר על חקיקת העזר למבנים מסוכנים בטיפול במבני פל-קל לפי חוזר המנכ"ל 5/2007, חוקי העזר לדוגמה שפרסם משרד הפנים וכן חוקי העזר לטיפול במבנים מסוכנים של הרשויות המקומיות שנבדקו - עיריות בני ברק וירושלים, המועצה המקומית דאליית אל-כרמל והמועצה האזורית עמק המעינות - לא כוללים התייחסות פרטנית לטיפול במבני פל-קל.

עוד נמצא כי על אף הקשיים שהועלו לאורך השנים בהסתמכות על חקיקת העזר למבנים מסוכנים ובהפעלת סמכויות האכיפה מכוחה, לא פעלו משרד הפנים ומטה הפל-קל באופן פרואקטיבי להבהרת אופן ההפעלה של הסמכויות הקיימות, בנסיבות שעוררו קושי לטענת הרשויות המקומיות. גם המחלקה להנחיית תובעים במשרד המשפטים, האחראית להנחיה

174 סעיף 249(13) לפקודת העיריות מסמיך את העירייה לעשות את כל הדרוש לשם שמירה על בריאות הציבור וביטחונו בתחום שיפוטה ולפקח על הקמתם, על הריסתם ועל שינויים ותיקונם של בניינים. סמכות דומה נקבעה בסעיף 146(8) לצו המועצות המקומיות ובסעיף 63(8) לצו המועצות אזוריות.

175 סעיף 250 לפקודת העיריות וסעיף 22 לפקודת המועצות המקומיות.

176 סעיף 262 לפקודת העיריות וסעיף 25 לפקודת המועצות המקומיות.

177 בשנת 1972 פרסם משרד הפנים חוק עזר לדוגמה לעיריות (הריסת מבנים מסוכנים), התשל"ב-1972 וחוק עזר לדוגמה למועצות מקומיות (הריסת מבנים מסוכנים), התשל"ב-1972. מבקר המדינה מצא בשנת 2022 כי חוקי העזר לדוגמה שפרסם משרד הפנים לפני כחמישים שנה קובעים הוראות כלליות ואינם מפרטים, בין היתר, את אמות המידה לקביעה כי מבנה הוא מסוכן ואמצעי הזהירות שנדרשת הרשות המקומית לנקוט כשיש חשש למבנה מסוכן. ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2022), "טיפול הרשויות המקומיות במבנים מסוכנים", עמ' 273.

178 חוק עזר לבני ברק (הריסת מבנים מסוכנים), התשי"ט-1959; חוק עזר לירושלים (מבנים מסוכנים), התשמ"ע-1980; חוק עזר לדאליית אל-כרמל (הריסת מבנים מסוכנים), התשכ"ח-1968; חוק עזר למועצה האזורית עמק המעינות (שמירת איכות הסביבה), התשי"ע-2010, פרק ו': מבנים מסוכנים.

179 יצוין כי עיריית ראשון לציון עדכנה את חוק העזר למבנים מסוכנים בשנת 2021 (חוק עזר לראשון לציון (הריסת מבנים מסוכנים), התשפ"ב-2021).

180 עת"מ (י-ם) 3411/04 **דיירים מבניים ברח' הקבלן הר-נוף ירושלים נ' מהנדס העיר ירושלים ואח'** (פורסם במאגר ממוחשב, 16.6.04).

מקצועית של מערך התביעה ושל כלל התובעים בתחום התכנון והבנייה בוועדות המקומיות, לא עשתה כן.

עיריית בני ברק מסרה בתשובתה כי "העברת האחריות לרשויות המקומיות [לטיפול במבני הפל-קל] ללא מתן כלים משלימים אינה מאפשרת טיפול אמיתי ויעיל בסוגייה]" (התוספות אינן במקור). היא הוסיפה כי לצד האחריות שהוטלה עליה, לא הוקנו לה סמכויות אכיפה למימוש אחריות זו ולא הוקצה לה תקציב ייעודי לבדיקת המבנים או לחיזוקם. עוד ציינה כי ההסדר שנקבע בחוק העזר העירוני לדוגמה למבנים מסוכנים מיושן, ואינו מאפשר נקיטת פעולות מעבר לשליחת התראות ודרישות לתיקון או להריסה. העירייה ציינה עוד בתשובתה כי ניסיונותיה לנקוט פעולות נוספות נתקלו בחסמים משפטיים ומינהליים.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי חוק העזר העירוני למבנים מסוכנים יכול לשמש לטיפול במבני פל-קל שהוגדרו כמבנים מסוכנים, אך הוא אינו נותן מענה לאכיפת חובת המעקב השנתי או לאכיפת חובת החיזוק של מבני פל-קל שלא נשקפת מהם סכנה מיידית. עוד הוסיפה כי לא ניתן להסדיר את הטיפול במבני פל-קל באמצעות חוקי עזר בלבד, שכן מורכבות הטיפול במבנים הללו מחייבת עיגון של כלים וסמכויות אכיפה מתאימים בחקיקה ראשית.

המחלקה להנחיית תובעים במשרד המשפטים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2026 כי למעט מקרים בודדים, לא הועברו אליה פניות מתובעים מוסמכים ברשויות המקומיות בנוגע לקשיים העולים מיישום הוראות חוקי העזר העירוניים לטיפול במבנים מסוכנים בנוגע למבני פל-קל.

מומלץ למשרד הפנים לפרסם עבור הרשויות המקומיות חוקי עזר מומלצים לטיפול במבנים מסוכנים ולכלול בהם התייחסות פרטנית לטיפול במבני פל-קל, באופן שיאפשר לרשויות המקומיות למצות את כלי האכיפה מכוח הסדרים אלה. מומלץ לעיריית בני ברק וירושלים, למועצה המקומית דאליית אל-כרמל ולמועצה האזורית עמק המעיינות לעדכן את חוקי העזר לטיפול במבנים מסוכנים שבתחום שיפוטן, ולכלול בהם התייחסות פרטנית לטיפול במבני פל-קל.

מומלץ למחלקה להנחיית תובעים במשרד המשפטים ליידע את התובעים המוסמכים ברשויות המקומיות, בדבר האפשרות לטפל במבני פל-קל באמצעות חוקי העזר למבנים מסוכנים ובדבר האפשרות לקבל ממנה סיוע כאשר מתעורר קושי משפטי ביישום.

מומלץ למשרד הפנים, כמי שנושא באחריות המיניסטריאלית לטיפול במבני פל-קל, בשיתוף מינהל התכנון, העומד בראשות מטה הפל-קל, לפרסם הנחיות לכלל הרשויות המקומיות על אופן השימוש בסמכויותיהן מכוח חקיקת העזר למבנים מסוכנים, גם אם מבנה לא נבדק בדיקת זיהוי ראשונית או שלא מבוצע בו מעקב שנתי.

3. **אסדרת הטיפול במבני פל-קל בחקיקה ראשית:** בהחלטת הממשלה משנת 2002 נקבע כי יוקם צוות משפטי בין-משרדי בראשותה של היועצת המשפטית של משרד הפנים דאז, שתפקידו "למפות תיקוני חקיקה נדרשים, לרבות חקיקת משנה, לביצוע הפעולות הנדרשות על פי דו"ח הביניים". עוד בדוח הביקורת שפורסם בשנת 2007 על יישום המלצותיה של ועדת זילר עלה כי הצוות המשפטי הבין-משרדי האמור קבע כי "יש לחוקק את חוק ה'פל-קל', מכיוון שאי-אפשר לפתור את כל הבעיות הנוגעות למבני ה'פל-קל' באמצעות חוקי העזר של הרשויות המקומיות העוסקים במבנים מסוכנים"¹⁸¹. כך גם מדברי החסבר לחוזר המנכ"ל 5/2007 עולה כי לצורך הקניית כלים ממצים לטיפול במבני פל-קל "מקודמת חקיקה ראשית... שאיננה תנאי ליישומן המלא של ההנחיות, אך תקל על אכיפתן במקרה הצורך"¹⁸².

181 מבקר המדינה, דוח על הביקורת ברשויות מקומיות (2007), "יישום מסקנות ועדת החקירה הממלכתית בעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים את הציבור (ועדת זילר)", עמ' 16.

182 מתוך המבוא לחוזר המנכ"ל 5/2007 וסעיף 9 לדברי החסבר. חוזר זה פורסם בהמשך לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 11/1996 מאוגוסט 1996 בו הוכרזה שיטת הפל-קל כשיטת בנייה מסוכנת ולחוזר מנכ"ל משרד הפנים

הביקורת העלתה כי במהלך השנים, לפני ואחרי פרסום חוזר המנכ"ל 5/2007, נעשו כמה ניסיונות לקדם בחקיקה ראשית הוראות שונות לטיפול במבני הפל-קל, חלקן ביוזמת מטה הפל-קל¹⁸³. כך לדוגמה, נעשה ניסיון לקדם את חוק המטה לטיפול בסוגיית המבנים שנבנו בשיטת פל-קל, התשס"ג-2003 - הנוסחים השונים של תזכירי החוק שהאחרון שבהם משנת 2005, עוסקים, בין היתר, בהסמכת בעלי מקצוע לבצע בדיקות; בחובת הדיווח לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ובזכותה לדרוש מידע; בזכות הכניסה למבנה החשוד כמבנה פל-קל; ובסמכות הרשות המקומית לבדוק את המבנה ולטפל בו כנדרש במקום בעל המבנה¹⁸⁴. בהמשך, בשנת 2018 הוגשה הצעת חוק פרטית (הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון - חובת טיפול במבני פל-קל וחיזוקם), התשע"ח-2018) - שבה הוצע לעגן את סמכויות מהנדס הרשות לדרוש מבעל מבנה פל-קל לבצע בדיקות, או לפנות מבנה שקיימים בו סימני הרס או שקיעות בלתי סבירות. כך גם היועץ המשפטי למשרד הפנים מסר לצוות הביקורת, כי הוא סבור ש"נושא זה מצריך וזאת בתלות בהחלטת מדיניות לקידום נושא זה ובתלות בסדרי עדיפות וביעדים ובתכליות שידרשו במסגרת החלטה זו, אסדרה בחקיקה ראשית ולא רק בחוקי עזר. עם זאת, כאמור, הדברים ובכללם שאלת הצורך בחקיקה ראשית, נגזרים ויגזרו משאלת מדיניות ככל שתתקבל".

עוד הועלה כי לאורך השנים הועלו טענות בהתייחס להוראותיו של חוזר המנכ"ל 5/2007, ובין היתר כי החוזר אינו ברור ומטעה; כי הוא מצריך הבהרות והנחיות משלימות; וכי ההנחיות ההנדסיות לבדיקה ולתיקון של תקרות הפל-קל אינן מגדירות באופן חד-משמעי את המותר והאסור. יתרה מזאת, נטען כי החוזר אינו כולל כלים לאכיפת חובת הבדיקה, החיזוק והמעקב השנתי, זאת בייחוד במבני מגורים ומשרדים ובכל מבנה אחר שאינו טעון רישוי עסקים. כן הועלו קשיים בהסתמכות על חקיקת העזר למבנים מסוכנים ובהפעלת סמכויות האכיפה מכוחה¹⁸⁵.

פירוט המהלכים לאסדרה בחקיקה ראשית של הטיפול במבני פל-קל, החל בשנת 1996 ועד מועד סיום הביקורת, מובא בתרשים 15 שלהלן.

183 5/1998 מאוגוסט 1998, שקבע כי יש לבצע מייד בדיקה ויזואלית לגילוי ראשוני של בעיות בכל מבנה שנבנה בשיטה זו ולחייב את הבעלים והמחזיקים של המבנה לקבל ייעוץ הנדסי מתאים ולפעול בהתאם.

הועלה כי בשנת 2011 נעשה ניסיון נוסף לקדם חקיקה שתכלול את האפשרות לאכיפה פלילית על בעלי המקצוע, אולם דרישה זו הוסיפה מורכבת משפטית ובעקבות כך קידום החוק במשרד המשפטים נעצר. עוד הועלה כי במהלך שנת 2023 נעשה ניסיון לקדם במסגרת החלטת ממשלה את הטיפול במבנים החשודים כמבנים מסוכנים, אולם גם מהלך זה לא צלח.

184 ביום 14.4.05 העביר מ"מ היועץ המשפטי למשרד הפנים דאז והיועץ המשפטי למשרד דהיום את הצעת החוק למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), לצורך קבלת הערותיו על החוק בטרם יופץ כתזכיר.

185 ראו תת-הפרק "טיפול במבני פל-קל מכוח חוקי העזר העירוניים".

תרשים 15 : פירוט המהלכים לאסדרת הטיפול במבני פל-קל, 1996 - 2025



הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

נמצא כי על אף הזמן הרב שעבר מאז הועלה לראשונה עוד בשנת 2002 הצורך בקידום חקיקה ראשית שתיתן מענה מקיף וממצה לטיפול במבני פל-קל, ואף שמטה הפל-קל היה מודע לקושי של מהנדסי הרשויות המקומיות לקיים את ההוראות בחוזר המנכ"ל 5/2007 ולאכוף 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.

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 שימשם 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.

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי קידום הליכי חקיקה הוא מורכב ומושפע מסדרי העדיפויות הממשלתיים. עוד מסר כי הליכי חקיקה בנושא הפל-קל חורגים מתחומי התכנון והבנייה המסורים לאחריותו, ועל כן קידומם מחייב הובלה של משרדי הממשלה האמונים על נושאי הקניין והתקינה ההנדסית.



האחריות הישירה לוודא כי מבני פל-קל מטופלים כנדרש - ובהם מבנים בבעלות ממשלתית, מקומית או פרטית - מוטלת על הרשויות המקומיות מתוקף אחריותן כבעלים של חלק מהמבנים וכמי שנושאות באחריות לביטחונן של הציבור השוהה בתחום שיפוטן. הביקורת העלתה כי הרשויות המקומיות שנבדקו, אינן מיישמות באופן מלא את החובות שהוחלו עליהן בחוזר המנכ"ל 5/2007 ובמדריך למהנדס הרשות, הקובעים את הבסיס הנורמטיבי והמקצועי לטיפול במבני פל-קל שבתחום שיפוטן. עיריות בני ברק וירושלים, המועצה המקומית דאליית אל-כרמל והמועצה האזורית עמק המעיינות לא השלימו את האיתור, את המיון ואת הבדיקה של כלל

מבני הפל-קל בתחום שיפוטן; הן אינן מנהלות רשימה עדכנית של המבנים, אינן מעבירות דיווח שנתי למטה הפל-קל, והמועצה המקומית דאליית אל-כרמל לא מעבירה דיווח כאמור גם לוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה רכס הכרמל; הן לא פועלות בהתמדה להסיר מהרשימה מבנים שעמדו בתנאים הנדרשים לגריעתם; הן לא קבעו נוהל פנימי לטיפול במבני הפל-קל; הן אינן מיישמות את החובות החלות עליהן לבצע מעקב שנתי אחר מבני הפל-קל שבבעלותן או באחריותן, וממילא אינן אוכפות חובה זו על בעלי המבנים הממשלתיים או הפרטיים בתחום שיפוטן; עיריות בני ברק וירושלים גם אינן מביאות בחשבון את הצורך בקידום הטיפול במבני פל-קל כחלק מובנה מהמדיניות העירונית בנושא התחדשות עירונית - דבר שהיה עשוי לסייע לקידום הטיפול במבנים הללו, תוך הפחתת הנטל הרגולטורי על בעלי המבנים.

עוד העלתה הביקורת כי אף שאחת מהמשימות שהוטלו על מטה הפל-קל הייתה לקבוע שיטות חיזוק מותרות - משימה זו לא הושלמה מעולם. כך, חיזוק המבנים נעשה בשיטות שלא נבדקו וממילא לא אושרו, והועלה כי לעיתים אף בלי שהוצא היתר לביצוע עבודות החיזוק, בניגוד לדיון. עוד הועלה כי לאורך השנים חלק מהרשויות המקומיות, ובהן העיריות ירושלים, כרמיאל וראשון לציון, שבו והעלו טענות כי כלי האכיפה העומדים לרשותן לטיפול במבני הפל-קל אינם ממצים, ובפרט הסמכויות המבוססות על חקיקת העזר העירונית. יתרה מזאת, אף כי כבר בשנת 2001 היה ידוע הצורך בעיגון הסמכויות בדין, ובעת פרסום חוזר המנכ"ל 5/2007 אף נאמר בפירוש כי הוא אינו ממצה ועל כן מקודמת בד בבד חקיקה ראשית - החוזר לא עודכן מאז שפורסם לראשונה, ומהלכי החקיקה שקודמו במקביל לפרסומו לא הבשילו לבסוף לכדי דין מחייב.

כמו כן 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.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי החל משנת 2001, בעקבות אסון ורסאי, ועוד לפני פרסום מסקנותיה של ועדת זילר וגיבוש הנחיות רשמיות בנושא, היא גיבשה ביוזמתה מתווה פעולה לאיתור כלל מבני הפל-קל בתחום שיפוטה ולטיפול בהם. לפי תשובתה ולשיטתה, במשך השנים הבאות ועד שנת 2007 היא טיפלה במבנים לפי המתווה שגיבשה, בהסתמך על חוק העזר העירוני למבנים מסוכנים, על הנהלים העירוניים המסדירים את הטיפול במבנים מסוכנים ובהתאם לסמכויות המוקנות לה בדין. זאת, תוך שיתוף פעולה עם מטה הפל-קל ותוך העמדת הידע והניסיון שצברה לרשותו.

על עיריות בני ברק וירושלים, על המועצה המקומית דאליית אל-כרמל ועל המועצה האזורית עמק המעיינות, ליישם ולאכוף בהתמדה את החובות שהוחלו עליהן בחוזר המנכ"ל 5/2007 ובמדריך למהנדס הרשות, במסגרת הסמכויות המוקנות להן בדין ובהוראות רגולטוריות אחרות. על מינהל התכנון, העומד בראשות מטה הפל-קל, להשלים את האסדרה המקיפה והממצה של הטיפול בנושא בחקיקה ראשית וכן לקבוע שיטות לחיזוק, לאחר בדיקה ואישוש של יעילותן ובטיחותן.

עיריית בני ברק מסרה בתשובתה כי עוד במהלך הביקורת היא החלה לפעול לאיתור מבנים החשודים כמבני פל-קל בתחום שיפוטה, וליידע את בעלי מבני הפל-קל בדרישה לבצע בדיקות תקופתיות של המבנים על ידי מהנדסים מוסמכים. כמו כן, מסרה כי פעלה לחידוש הקשר השוטף והתיאום המקצועי עם מטה הפל-קל. העירייה הוסיפה כי הטיפול במבני הפל-קל מאופיין במורכבות הנדסית, משפטית ותקציבית המחייבת מתן מענה מערכתית ומתואם בין גורמי השלטון המרכזי והמקומי.

פרסום מידע על מבני פל-קל

חובתן של הרשויות הציבוריות להתנהל בשקיפות ולהביא לידיעת הציבור מידע אודות סיכונים לשם הגנה על שלום הציבור וביטחונו, בכלל זה מידע הנוגע למבנים שנבנו בשיטת הפל-קל ושנשקפת מהם סכנה, נגזרת מהחובות הכלליות המוטלות על רשויות המדינה ובהן חובת ההגיונות, הסבירות והנאמנות¹⁸⁶. זאת ועוד, פרסום המידע עשוי להתחייב גם בשם חיזוק הביקורת הציבורית על פעילותן של הרשויות הציבוריות בנושא זה, ובאופן זה להאיץ את הטיפול במבני הפל-קל שטרם טופלו או שטופלו באופן שאינו ממצה¹⁸⁷.

פרסום המידע על אודות מבני פל-קל יכול שיעשה באופן מרוכז באתר המרשתת של מטה הפל-קל או של מינהל התכנון, וכן באתרי המרשתת של כל אחת מהרשויות המקומיות שבתחום שיפוטן מצויים מבני פל-קל, לרבות באמצעות מערכת מידע גיאוגרפי (GIS) - אם הן מפעילות מערכת כזו. נוסף על כך, העמדת מידע כאמור יכול להיעשות גם באמצעות הנגשת המידע על מבנה בודד בתיק הבניין של המבנה, כך שהמידע יהיה זמין לכל אדם הפונה בבקשה בנוגע למבנה, וגם למוסדות התכנון עצמם. במקרים מתאימים, לדוגמה אם נקבעו מגבלות לעניין סוג או היקף השימוש במבנה, ניתן להביא את המידע לידיעת ציבור המשתמשים בו גם באמצעות הצבת שלט בפתחו¹⁸⁸. דרכי פרסום מידע לציבור על אודות מבני פל-קל מובאות בתרשים 16 שלהלן.

תרשים 16: דרכי פרסום מידע לציבור על אודות מבני פל-קל



יש לציין כי מעבר לחובת הפרסום הכללית שחלה בעניין זה על מטה הפל-קל ועל הרשויות המקומיות, פרסום המידע על ידי מטה הפל-קל עשוי להתחייב גם לפי מדיניות פרסום המידע בעניין עבודתו של המטה. מדיניות זו אמורה להיקבע על ידי הגורם שמינה את המטה או מי שעומד בראשו, לפי קווים מנחים "בעניין מדיניות פרסום יזום של מידע הנוגע לוועדות הפועלות בשירות הממשלה והעוזרות לה בקביעת מדיניות או יישומה", שפרסמה היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים בשנת 2018 (נוהל היחידה הממשלתית לחופש המידע)¹⁸⁹. קובעי המדיניות אמורים לתת את הדעת על רמת השקיפות בעניין עבודת המטה, ובכלל זה מידע מקדים לעבודתו (כתב המינוי שלו או החלטת הממשלה שמכוחה הוא הוקם, סדרי עבודתו ודרכי קבלת החלטותיו, חבריו ותחומי מומחיותם, דרכים לשיתוף הציבור בעבודתו, תקציבו הייעודי ולוחות הזמנים לעבודתו); מידע הנוצר על ידו ומתעד את עבודתו (סיכומי הישיבות ופרוטוקולי הדיונים);

¹⁸⁶ ז' סגל, הזכות לדעת באור חוק חופש המידע (תל אביב, התש"ס), עמ' 36; דפנה ברק-ארז, משפט מינהלי, כרך א' (2010), עמ' 346 - 347 ועמ' 565 - 616; בג"ץ 5215/17 קו לעובד - להגנת זכויות העובדים נ' משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, פס" 26 לפסק דינה של השופטת ד' ברק-ארז (פורסם במאגר ממוחשב, 7.4.19).

¹⁸⁷ דפנה ברק-ארז, משפט מינהלי, כרך א' (2010), עמ' 609 - 610. בפסיקה נקבע כי בין המטרות והערכים שחוק חופש המידע וזכות הציבור מקדמים ניתן למנות העמדת אמצעים לקיומם של בקרה ופיקוח אפקטיביים על פעולות השלטון, אשר יובילו, בתורם, לשיפור איכותן של פעולות אלה ולחיזוק אמון הציבור בו בעקבות שקיפות הליך קבלת ההחלטות על ידי הרשויות. ראו: עע"מ 10014/16 יש דין - ארגון מתנדבים לזכויות אדם נ' המינהל האזרחי אי"ש, פס" 19 לפסק דינו של השופט י' אלרון (פורסם במאגר ממוחשב, 16.05.2019).

¹⁸⁸ סעיף 14 לחוזר המנכ"ל 5/2007.

¹⁸⁹ נוהל מס' 12 של היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים, "קווים מנחים: פרסום מידע בעניין ועדות ציבוריות" (עדכון אחרון: 13.8.18). הנוהל נכנס לתוקף ב-13.2.19.

חומרים שהועמדו בפניו; וכן תוצרי עבודתו¹⁹⁰. לנוכח הרכבו של מטה הפל-קל, שחבריו באים מקרב עובדי המדינה, ובשל המטרות שלשמן הוקם והבסיס הנורמטיבי לפעילותו¹⁹¹ - חלות עליו הוראותיו של הנוהל.

פרסום מידע על ידי מטה הפל-קל

הביקורת העלתה כי מטה הפל-קל דן במהלך שנות פעילותו ובכמה הזדמנויות באפשרות כי יפרסם בעצמו מידע על מבני הפל-קל המטופלים על ידו ועל פעילותו בנושא. בנובמבר 2020 אף התבקש לגבש "תכנית להנגשת המידע לציבור", בהמשך לדיון שהתקיים בנושא בוועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת. עם זאת, לנוכח רמת האמינות הלא מספקת של המידע שהיה בידי המטה, וכן קשיים משפטיים שהועלו מצד הלשכות המשפטיות של משרד הפנים ומינהל התכנון העשויים להיות כרוכים בפרסום המידע, לרבות חשיפה לחבות בניזיקין, הוחלט לבסוף שלא לפרסם כל מידע בנושא.

להשלמת התמונה יצוין כי בשנת 2018, כחלק ממהלך רחב לעגן את מעמד מטה הפל-קל וסמכויותיו בדיון, הוגשה הצעת חוק פרטית, שכללה גם חובת פרסום של מידע על מבני הפל-קל באתר המרשתת של מינהל התכנון. עם זאת, מהלך זה לא הושלם לכדי חקיקה מחייבת¹⁹².

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.

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי ועדת זילר לא המליצה על פרסום המידע על מבני פל-קל, ומשימה זו גם לא הוטלה על מטה הפל-קל בהחלטות הממשלה. עוד מסר כי ההחלטה להימנע באופן גורף מפרסום המידע מתבססת על סעיף 9(ב) לחוק חופש המידע. זאת לנוכח החשש לחשיפת המדינה לתביעות נזיקין בשל ירידת ערכם של המבנים וכן לנוכח החשש לתביעות לשון הרע ולפגיעה כלכלית לא מוצדקת בבעלי המבנים, משום שהמידע המצוי בידי המטה הוא לרוב חלקי או שאינו מאומת. עוד מסר כי יש רשויות מקומיות שפרסמו את המידע ביוזמתן, ומכל מקום עליהן מוטלת האחריות החוקית להעמיד את המידע בנושא זה לרשות הציבור.

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 שתיקבע בעניין זה בפרסום המידע המקדים לעבודתו של המטה, בפרסום המידע שמתעד את עבודת המטה ובפרסום תוצרי העבודה. מומלץ כי בגדר המידע שיפורסם לפי המדיניות שתיקבע, ייבחנו 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 השפעות 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

¹⁹⁰ לפי הנוהל, המדיניות שתיקבע "תפורסם ללא שיהוי ולא יאוחר משבועיים מיום קבלתה, באופן פומבי באמצעי הפרסום האפקטיביים ביותר בנסיבות העניין והמבטיחים יידוע לכלל הציבור ויידוע קהל יעד רלוונטי". ראו סעיפים 9 - 12 לנוהל היחידה הממשלתית לחופש המידע.

¹⁹¹ סעיף 6 לנוהל היחידה הממשלתית לחופש המידע.

¹⁹² הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון - חובת טיפול במבני פל-קל וחיזוקם), התשע"ח-2018.

הנשקפות מהמבנים, לפי סטטוס הטיפול בהם, וכן תוך שימת לב לשלמות המידע האמור ולמהימנותו.

פרסום מידע על ידי הרשויות המקומיות

הביקורת העלתה כי מטה הפל-קל לא הפיץ הנחייה מחייבת לרשויות המקומיות לפרסם מידע על מבני הפל-קל בתחום שיפוטן באתר המרשתת שלהן, על אף החלטתו משנת 2009 כי הרשימה תפורסם כאמור.

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 המעיינות 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 אלה¹⁹³. 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. 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.

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. בנובמבר 2025, עוד במהלך הביקורת ובעקבותיה, עיריית בני ברק מסרה לצוות הביקורת כי היא העלתה את המידע על מבני הפל-קל בתחום שיפוטה למערכת ה-GIS שהיא מפעילה¹⁹⁴.

להשלמת התמונה יצוין כי בשנת 2022 ושוב בשנת 2024 המליץ משרד מבקר המדינה למשרד הפנים ולמשרד השיכון לפרסם הנחיות לעניין פרסום המידע בנושא מבנים מסוכנים ולעניין מתכונת הפרסום, לרבות בתיק הבניין, וכן לעניין עדכון המידע לאחר פרסומו¹⁹⁵.

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.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי ניתן לקבל מידע על מבני פל-קל בתחום שיפוטה באמצעות הגשת "בקשה לאישור העדר סכנה למבנה" באתר המרשתת שלה¹⁹⁶, או באמצעות פנייה לפי חוק חופש המידע. עוד מסרה כי במערכת ה-GIS שהיא מפעילה יש מידע על מבני הפל-קל בתחום שיפוטה, הנגיש לגורמים העירוניים הרלוונטיים.

מומלץ למועצה המקומית דאליית אל-כרמל ולמועצה האזורית עמק המעיינות לפרסם את רשימת מבני הפל-קל שבתחום שיפוטן באתר 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 ייעול ושיפור יכולות הפיקוח והאכיפה הפנים-רשותיים

¹⁹³ לעניין עדכניות ומהימנות הרשימה ראו תת-הפרק "מעקב שנתי אחר מבני פל-קל".

¹⁹⁴ העירייה מסרה גם שהוסיפה הערה בתיקי הבניין של מבני הפל-קל שבתחום שיפוטה, אך המידע אינו זמין לכלל הציבור.

¹⁹⁵ מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2022), "טיפול הרשויות המקומיות במבנים מסוכנים", עמ' 332 - 333; דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2025), "טיפול הרשויות המקומיות במבנים מסוכנים - ביקורת מעקב", עמ' 7 - 11.

¹⁹⁶ ניתן להגיש את הבקשה בקישור הבא (כניסה אחרונה: 13.4.26):

<https://jeronlineforms.jerusalem.muni.il/ConfirmationForStructure>

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.

מומלץ לעיריות בני ברק וירושלים, למועצה המקומית דאליית אל-כרמל ולמועצה האזורית עמק המעיינות, 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.

המועצה האזורית עמק המעיינות מסרה בתשובתה כי תפעל בהתאם להמלצת הביקורת לפרסום המידע באתר המרשתת שלה ובמערכת ה-GIS שהיא מפעילה, והוסיפה כי פעלה להצבת שילוט במבנים בדבר הימצאות תקרות פל-קל.

עיריית בני ברק מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה כי נוסף על העלאת המידע על מבני הפל-קל בתחום שיפוטה למערכת ה-GIS שהיא מפעילה, המידע על המבנים עודכן גם במערכות ההנדסה העירוניות וכן הוטמעו במערכות מגבלות תכנוניות והנדסיות לגבי מבנים אלה.

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 המתכונות 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.

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 חוזקו. על אף "מצג השווא הכוזב" המאפיין את השיטה¹⁹⁷, שעליו עמדה ועדת זילר, והחשש כי כשלי השיטה "לא ייחשפו בהכרח בטרם יתממש הסיכון הטמון בה"¹⁹⁸ 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.

את העבודה הרבה שנותרה ניתן להסביר, בין היתר, בכך שההוראות הרגולטוריות שנקבעו בחוזר המנכ"ל 5/2007 ובמדריך למהנדס הרשות אינן מיושמות או נאכפות, לפי העניין, על ידי הרשויות המקומיות. כך הועלה כי מבין הרשויות המקומיות שנבדקו - עיריית בני ברק, שבתחום שיפוטה 7 מבנים החשודים כמבני פל-קל ו-11 מבני פל-קל, ובהם אחד שנמצא טעון חיזוק ולא חוזק; עיריית ירושלים, שבתחום שיפוטה 30 מבנים החשודים כמבני פל-קל ו-123 מבני פל-קל, ובהם 12 שנמצאו טעונים חיזוק ולא חוזקו; המועצה המקומית דאליית אל-כרמל, שבתחום שיפוטה 6 מבנים החשודים כמבני פל-קל ו-2 מבני פל-קל; והמועצה האזורית עמק המעינות, שבתחום שיפוטה 2 מבני פל-קל - אף אחת אינה מיישמת במלואה את ההוראה בעניין ניהול רשימה עדכנית של מבני הפל-קל בתחום שיפוטה והעברת דיווח שנתי למטה הפל-קל - ולפי העניין גם לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה; וכן אינה מיישמת או אוכפת את חובת המעקב השנתי אחר מבני פל-קל שאינם טעונים חיזוק או לאחר חיזוקם - במתכונת שנקבעה בחוזר המנכ"ל.

הביקורת העלתה ליקויים גם במעורבות משרדי הממשלה ויחידות הסמך הממשלתיות בטיפול במבני פל-קל. הועלה כי החשב הכללי לא הנחה בהוראות התכ"ס את משרדי הממשלה ואת יחידות הסמך הממשלתיות לפעול לפי חוזר המנכ"ל 5/2007 בעניין מבני הפל-קל שבאחריותם; ומשרד החקלאות ומכון וולקני, שבאחריות כל אחד מהם שלושה מבני פל-קל, וכן מינהל הדיור הממשלתי - לא קבעו נוהל פנימי בעניין זה. כן נמצא כי משרד החינוך אינו מנהל מעקב ובקרה בנושא זה על מבני חינוך שנבנו בשיטת הפל-קל; הוא לא התאים את הנחיותיו בעניין משרד בדיקת בטיחות המבנים להוראותיו של חוזר המנכ"ל; ולא הקצה תקציב ייעודי לשם כך או יידע את הרשויות המקומיות בדבר האפשרות לקבל מימון במסגרת תוכניות מתאימות אחרות.

אך הדברים האמורים לא התרחשו בחלל ריק. הועלה כי מטה הפל-קל - המנגנון הממשלתי שעליו הוטלה האחריות לאיתור, למיון ולבדיקה של המבנים; שמתפקידו להסדיר באופן ממצה את הבסיס הנורמטיבי והמקצועי לטיפול במבנים; ושמוחבתו לקיים מעקב, בקרה ואכיפה של ההוראות הרגולטוריות שנקבעו בעניין זה - לא מתכנס באופן רציף ותדיר, והחלטותיו אינן מייצגות את מגוון הדעות החיוני לקידום הנושא באופן המיטבי ואינן מאפשרות מיצוי של המשאבים המוגבלים שהועמדו לרשותו. יתרה מזאת, לא מתקיים פיקוח ממשלתי על פעילות המטה, והוא מתנהל כמי שפעילותו הופסקה אף כי לא התקבלה כל החלטה בעניין זה על ידי הגורמים המוסמכים לכך.

ועדת זילר התייחסה במסקנותיה הסופיות ל"מעגל השוטה" המאפיין את ענף הבנייה, שאחת מחוליותיו הדומיננטיות נוגעת לפיקוח ולבקרה על כל שלבי הבנייה¹⁹⁹. 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;

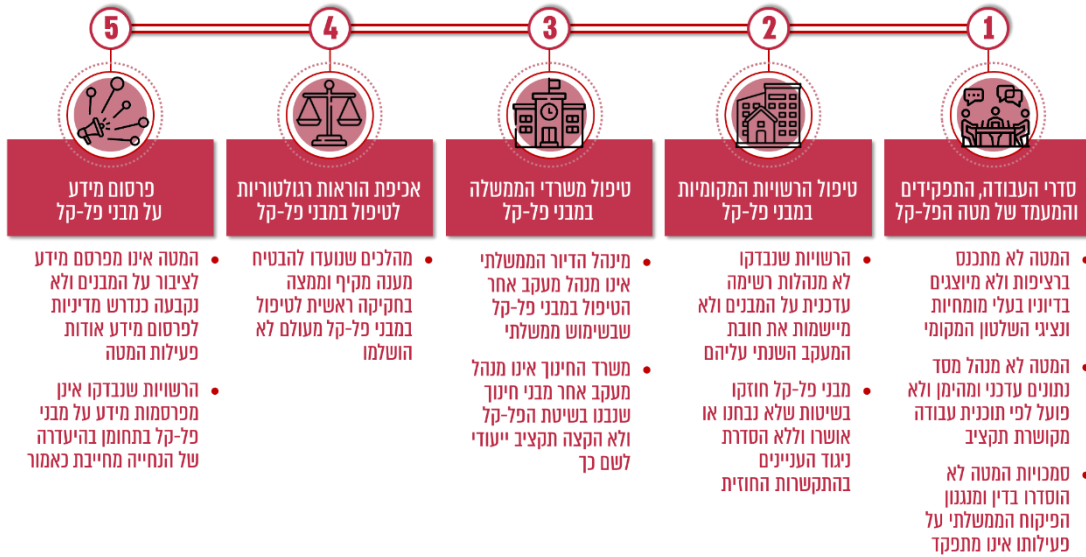
¹⁹⁷ מונח שבא לתאר את הפגמים הטבועים בשיטת הפל-קל העלולים להוביל לנזקים מצטברים, ובשונה מתקרה תקנית מבטון מזוין - עלולים להוביל להתמוטטות פתאומית, ללא סימני אזהרה בולטים וגלויים לעין.

¹⁹⁸ סעיף 3.10 לדוח הביניים.

¹⁹⁹ סעיף 44.6 לדוח הסופי.

נמצאו מקרים שבהם החיזוק נעשה ללא היתר כדין - וכפועל יוצא ללא פיקוח של מוסדות התכנון, בניגוד מוחלט להוראות הרגולטוריות בעניין זה; מבנים הטעונים חיזוק טרם חוזקו ומבנים הטעונים בדיקות עיתיות אינם נבדקים שנים ממושכות, חלקם לא נבדקו מאז בדיקתם לראשונה לפני יותר משני עשורים; ומאות מבנים החשוּדים כמבני פל-קל טרם נבדקו בדיקת זיהוי ראשונית. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה ממצאים אלה, שיש להם השלכה ישירה על חיי אדם.

תרשים 17: ריכוז הליקויים שהועלו בביקורת



הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

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 ובמדריך 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 המיניסטרילית 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.