

טיפול רשויות מקומיות בתחזוקת גשרים לכלי רכב ולהולכי רגל

תקציר

גשר הוא מבנה הנדסי הנשען על סמכים ומוקם מעל מכשול פיזי או שקע, כגון נחל, דרך, מסילת רכבת, ומשמש מעבר לנשיאת עומסים ניידים, כמו כלי רכב, רכבות, הולכי רגל¹. חלק מהגשרים משמשים גם לפרסום באמצעות מתקני פרסום שמוצבים עליהם.

באמצעות שמירה על מצב הנדסי ותפקודי תקין של גשרים ועמידה באמות המידה שלפיהן הם תוכננו² אפשר למנוע כשלים בגשרים ולהבטיח את שלום ציבור המשתמשים בהם. פעולות יזומות כמו בדיקות הנדסיות תדירות, עבודות ניטור ועבודות תחזוקה בגשר דרושות על מנת לשמור על תקינותו ולהבטיח את מילוי תפקידו.

בתחומי הרשויות המקומיות בישראל קיימים מאות גשרים לכלי רכב ולהולכי רגל. חלק מהגשרים הם באחריות הרשויות המקומיות וחלקם באחריות גופים אחרים, כמו גופים סטטוטוריים, כגון תאגידים עירוניים; יזמים פרטיים, כגון חברות פרסום, בתי מלון וקניונים (בדרך כלל מדובר בגשרים להולכי רגל); חברות ממשלתיות או גופים בעלי זיכיון.

פעולות הביקורת

בחודשים מרס-אוגוסט 2009 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בעיריות חיפה, תל אביב-יפו, רמת גן וקריית גת על מנת לבדוק את טיפולן בתחזוקת גשרים לכלי רכב ולהולכי רגל שבאחריותן. כמו כן נבדקו פעולות העיריות הנוגעות לתחזוקת גשרים המוקמים בתחום העירוני והמצויים באחריות תאגידים של העירייה ויזמים פרטיים. נושא הקמת מאגר נתונים ומצאי הגשרים בתחום הרשויות המקומיות נבחן גם במועצות האזוריות מטה יהודה, חבל מודיעין ועמק המעיינות. בדיקות השלמה נעשו במשרדי התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה), התשתיות הלאומיות, התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת) והבינוי והשיכון

1 מבוסס על ההגדרות ב"מדריך לתיעוד גשרים ומבני דרך" של מעצ - החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ (להלן - מעצ).
2 למשל, עמידה בעומסים שבהם הם תוכננו לעמוד.

(להלן - משרד השיכון), במכון התקנים הישראלי ובמעצ - החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ (להלן - מעצ)³. מלבד זאת, בחודשים נובמבר-דצמבר 2008 פנה משרד מבקר המדינה לרשויות המקומיות בישראל על מנת לקבל מהן מידע בדבר מצאי הגשרים שבתחומן⁴. חלק מממצאי הביקורת התבססו על מידע זה.

בביקורת נבדקו בייחוד הנושאים האלה: טיפול מוסדות המדינה בנושא תחזוקת גשרים; פעולות הרשויות המקומיות לשמירה על תקינות הגשרים שבתחומן, כגון הכנת מאגר נתונים ומצאי גשרים, ביצוע סקרים הנדסיים ועבודות תחזוקה בגשרים; יחסי הגומלין בין הרשויות המקומיות ובין תאגידים עירוניים ויזמים פרטיים בנוגע לתחזוקת גשרים.

עיקרי הממצאים

לגשרים לכלי רכב ולהולכי רגל תפקיד רב-חשיבות במכלול התשתיות במדינה. הגשרים משמשים בכל יום אזרחים רבים, ועל הרשויות המקומיות שבאחריותן גשרים מוטלת החובה לתחזק אותם באופן שוטף ולהבטיח את תקינותם ובטיחותם, שכן הזנחת הטיפול השוטף בהם עלולה לגרום לאבדן חיי אדם או לפגיעה בהם. לקריסה של גשר יש גם משמעות כלכלית ניכרת. נזק שנגרם לגשר כתוצאה מהזנחה עלול להיות בלתי הפיך, או שתיקונו לא יהיה כדאי מהבחינה הכלכלית.

טיפול מוסדות המדינה בנושא תחזוקת גשרים

במרס 2005 התקיים בוועדת הכלכלה של הכנסת דיון אחד בלבד בנושא מצב הגשרים בישראל. הדיון התקיים בעקבות כתבה שהתפרסמה בתקשורת בפברואר 2005 ובה צוין כי יותר משליש מהגשרים בארץ אינם תקינים בשל היעדר תחזוקה. מהדיון עלה שאין רשות אחת שמפקחת על כל הגשרים במדינת ישראל, וכי כל גוף אמור לפקח על הגשרים שבאחריותו, כמו חברת רכבת ישראל בע"מ, הרשויות המקומיות ומעצ.

לא נמצא כי אחד מן המשרדים שנבדקו (משרד התחבורה, משרד השיכון, משרד התשתיות הלאומיות ומשרד התמ"ת) הכין או יזם הכנת תקנות, הנחיות ונהלים המסדירים את נושא תחזוקת הגשרים במדינה והמפרטים את הפעולות שיש לנקוט לשם שמירה על מצב הנדסי תקין של הגשרים וטיפול בהם. אף משרד ממשרדי הממשלה שנבדקו לא ראה עצמו אחראי מקצועית לעניין תחזוקת הגשרים במדינה ובכלל זה בתחום הרשויות המקומיות. למותר לציין כי המשרדים לא הנחו את הרשויות המקומיות בנושא. גם מכון התקנים הישראלי - הכפוף למשרד התמ"ת -

3 לא נבדקה תחזוקת הגשרים שבאחריות מעצ.

4 מספר הגשרים, שמותיהם וכתובותיהם; שנת הקמתם; שמות הגופים שהקימו אותם והגופים האחראים לתחזוקתם.

לא הכין תקן ישראלי לתחזוקת גשרים ולא נמצא שהתקבלה פנייה אליו להכנת תקן כזה.

בהחלטת ממשלה שהתקבלה בדצמבר 2006 הוטל על משרד השיכון לגבש קוד בנייה⁵ ישראלי, ובו ירוכזו כל ההוראות בתחום הבנייה. הקוד עשוי לכלול גם הוראות שיבטיחו את התחזוקה הנדרשת בבנייה חדשה, בין היתר בגשרים. משרד השיכון מסר בתשובתו מיוני 2010 כי תהליך הכנת קוד הבנייה ארוך ומורכב. עד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2009 טרם פורסם הקוד.

מעצ אחראית למערכת הכבישים הבין-עירוניים במדינה ופועלת, בין היתר, לתכנון ופיתוח כבישים וגשרים חדשים ולתחזוקת הקיימים. בשנת 2005 החלה מעצ בהכנת הנחיות לסקירת גשרים והיא מפתחת מערכת לניהול תחזוקת הגשרים שבאחריותה. נוכח העובדה שמשרדי ממשלה לא עסקו בתחזוקת גשרים ולא נתנו הנחיות לתחזוקתם, ובשל כך היו חסרי ניסיון בתחום זה, פעלה מעצ ללא ליווי מקצועי ממשרד ממשלתי, ומיותר לציין כי ההנחיות שהכינה לא אושרו בידי אף משרד ממשלתי.

הכנת מאגר נתונים ומצאי גשרים

הביקורת העלתה ליקויים ברישום מאגרי נתונים של מצאי הגשרים ברשויות המקומיות שנבדקו (עיריית חיפה, עיריית תל אביב-יפו, עיריית רמת גן, עיריית קריית גת, המועצה האזורית מטה יהודה, המועצה האזורית עמק המעיינות והמועצה האזורית חבל מודיעין). לרשויות אלה היו חסרים נתונים רבים: לא היו ברשותן אסמכתאות לנתונים מזהים, נתונים תכנוניים, נתונים הנדסיים ונתונים שוטפים על הגשרים, ובחלקן (עיריית תל אביב-יפו) הנתונים לא היו עדכניים ושלמים. בכמה מקרים לא היה לרשויות⁶ מידע בסיסי כמו מספר הגשרים המדויק שבתחומן (עיריית חיפה ועיריית רמת גן). למועצה האזורית מטה יהודה, למועצה האזורית עמק המעיינות ולמועצה האזורית חבל מודיעין לא היו פרטים על הגופים האחראים לתחזוקת חלק מהגשרים שבתחומן ופרטים על הגופים שהקימו אותם ועוד. היעדר הנתונים עלול לפגוע ביכולתן של הרשויות לתחזק את הגשרים שבתחומן ולפקח על תקינותם. נוסף על כך עולה החשש כי הגשרים שלגביהם אין לחלק מהרשויות מידע על זהות הגוף האחראי לתחזוקתם, אינם מתוחזקים כלל.

5 קוד בנייה הוא מערכת הוראות הכוללת את הסף המינימלי הנחוץ כדי להבטיח את האיכות והבטיחות הנדרשות לתכנון וביצוע של מבנים מנקודת המבט של החברה והמדינה. כנס קוד הבנייה הישראלי, משרד הבינוי והשיכון, מינהל תכנון והנדסה (25.9.08), עמ' 5.

6 בעת התחלת הביקורת.

ביצוע סקרים הנדסיים בגשרים

סקרים יזומים ותדירים בגשרים מיועדים למעקב אחר מצבם ההנדסי של הגשרים, לאיתור פגמים ונזקים שנוצרו בהם ולקביעת פעולות התחזוקה והשיקום שיש לבצע בהם.

ברוב הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריית קריית גת, עיריית חיפה ועיריית רמת גן) לא היו נתונים על מצבם ההנדסי של הגשרים שבתחומן, מאחר שהן לא ביצעו סקרים יזומים לבדיקת מצב הגשרים ולאיתור ליקויים ונזקים בהם, ובשל כך עלה חשש לתקינותם של הגשרים. עיריית רמת גן החלה בביצוע סקר לבחינת מצבם הפיזי של הגשרים שבתחומה רק בשלהי 2009. עיריית חיפה לא עשתה במשך כשני עשורים סקר מקיף על הגשרים שבאחריותה, גם לאחר שגורמים בעירייה העלו את הצורך בדבר. ברשות העירייה לא היו פרטים על גשרים רבים שהוקמו בתקופה זו, ואף לא היו לה נתונים עדכניים על מצבם ההנדסי של גשרים רבים שבתחומה, והיא הסתפקה במידע שהתקבל באקראי.

ביצוע עבודות תחזוקה בגשרים על ידי רשויות מקומיות

הביקורת העלתה ליקויים בנושא תחזוקת הגשרים במרבית הרשויות שנבדקו, כמובא להלן:

עיריית חיפה ועיריית קריית גת, האחראיות לתקינותם של עשרות גשרים, לא תחזקו במשך שנים רבות את הגשרים, לא יזמו פעולות תדירות לתחזוקתם ולא עקבו אחר מצבם ההנדסי, ובכך כשלו בשמירה על ביטחון המשתמשים בגשרים. עיריית רמת גן ביצעה תחזוקה מונעת רק לעתים רחוקות ולא באופן סדיר.

עיריית חיפה לא הסדירה את נושא תחזוקת הגשרים שבאחריותה על ידי הסמכת מחלקה ייעודית בעירייה לטפל בנושא זה, ובשל כך הטילו הגורמים בעירייה את האחריות זה על זה. עבודות התחזוקה בגשרים הוטלו על האגף לשיפור פני העיר, אולם התברר שהעירייה לא בדקה אם ברשות האגף הידע והכלים המתאימים לביצוע עבודות אלה, ואם האגף אכן מתחזק את הגשרים. כתוצאה מכך הגשרים שבאחריות העירייה לא תוחזקו במשך שנים.

דוגמאות לטיפול לקוי של הרשויות המקומיות בגשרים שבתחומן

מחדליה של עיריית חיפה בטיפול במפגעים בגשר דדו יצרו סכנה ממשית לחיי אדם. מחדלים אלה חמורים ביותר משום שהיא ידעה במשך כשנה על הליקויים בגשר ועל הסכנה הטמונה בשימוש בו ללא תיקונו. תפקודה של עיריית חיפה גם בעניין הטיפול בגשר צ'רניאבסקי מורה על כשל מתמשך הגובל ברשלנות. אף שהסכנה בגשר הייתה ידועה לעירייה משנת 2003, הרי שעד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2009, לא החלה עיריית חיפה בעבודות לתיקון הגשר ונקטה סחבת מתמשכת בטיפול להסרת הסכנה למשתמשים בו.

עיריית תל אביב-יפו נקטה סחבת במשך ארבע שנים בטיפול בגשר ווקוף, ועולה חשש כי בשל כך הוחמר מצבו.

עיריית תל אביב-יפו לא הסדירה במשך שנים את נושא תחזוקת הגשרים שבאחריות מרכז הירידים והקונגרסים בישראל בע"מ וחברת גני יהושע בע"מ, ובמשך שנים לא דרשה לקבל אישורים על תקינות הגשרים ועל ביצוע בדיקות בהם, ובכך נפגעה יכולתה של העירייה לפקח על מצב הגשרים ולהבטיח את תקינותם.

עיריית קריית גת התרשלה במילוי חובתה להבטיח את שלום הציבור ובטיחותו. כבר באוקטובר 2008 היא קיבלה התרעות מצד הגורמים המקצועיים בעירייה על מצב שבעת גשרי העץ שבתחומה, ולמרות זאת לא נקטה אמצעים על מנת למנוע את הסכנה הטמונה בשימוש בהם, לכל הפחות באמצעות חסימתם.

לרשות מקומית חובת פיקוח גם על תחזוקתם של גשרים שבאחריות גורמים אחרים בתחומה. תחזוקת הגשרים והפיקוח עליהם על ידי עיריית חיפה, עיריית תל אביב-יפו ועיריית רמת גן, במסגרת הסכמים שנחתמו בין לבין יזמים פרטיים, היו לקויים.

סיכום והמלצות

מהדוח עולה תמונת מצב קשה באשר לתחזוקת הגשרים ברוב הרשויות המקומיות שנבדקו; אף על פי שהרשויות הללו הן האחראיות לשמירה על מצבם התקין של הגשרים ועל תחזוקתם השוטפת, לרוב הן לא עקבו אחר מצבם ההנדסי של הגשרים ולא יזמו עבודות תחזוקה שוטפת בהם, ובדרך כלל הסתפקו בתחזוקת שבר, כלומר טיפול לא מתוכנן במפגע, באירוע או בתקלה בגשר בעת התרחשותם. כמו כן נמצאו ליקויים בטיפולן ובפיקוחן של הרשויות המקומיות בגשרים אשר האחריות להם היא של יזמים פרטיים ובפיקוחה של עיריית תל אביב-יפו על גשרים אשר האחריות להם היא של חברות עירוניות.

על הרשויות המקומיות להקים מאגר נתונים עדכני ושלם של מצאי הגשרים שבתחומן, שיכלול נתוני תכנון ונתונים שוטפים ומפורטים על הגשרים. עוד עליהן ליזום בדיקות בגשרים וביצוע סקרים מקיפים ותדירים כדי לאתר בהם פגמים ולקבוע את מידת חומרתם וכדי לעקוב אחר מצבם ההנדסי של הגשרים. סקרים אלה יהיו בסיס להכנת תכניות עבודה לתחזוקת הגשרים ולשיקומם. על הרשויות המקומיות לפעול לתחזוקת הגשרים על מנת להבטיח את תקינותם ולפעול ללא שיהוי לטיפול במפגעים בגשרים שבתחומן אשר עלולים לסכן את ביטחון הציבור. לצורך ביצוע פעולות אלו על הרשויות המקומיות לקבוע נהלים ותכניות עבודה לביצוע בדיקות יזומות על פי לוח זמנים קבוע ולהקפיד לפעול לפיהם בצורה סדירה.

על הרשויות המקומיות להבטיח כי במקרים שבהם תחזוקת הגשרים מוטלת על חברות עירוניות או על גורמים פרטיים, יטפלו גורמים אלה בגשרים שבאחריותם כראוי: יבצעו מעקב סדיר אחר מצבם ההנדסי ויתחזקו אותם בצורה שוטפת.

שמירה על תקינות הגשרים ועל תחזוקתם חיונית ביותר מאחר שיש לה השפעה ישירה על חיי אדם ועל רכוש. נוכח העובדה שאף משרד ממשלתי לא ראה עצמו אחראי לעניין תחזוקת הגשרים במדינה, ובכלל זה בתחום הרשויות המקומיות, ונוכח החומרה שבהיעדר תקנות, הנחיות או תקנים להבטחת מצבם ההנדסי התקין של הגשרים, מן הראוי שהממשלה תיתן דעתה לנושא ותמנה גורם אחד שיאגד ויסדיר את הנושא ויטפל בהכנת תקנות, הנחיות או תקנים לטיפול בתחזוקת גשרים. הסדרת הנושא מהבחינה המקצועית והמינהלית תאפשר גם פיקוח על תקינות הגשרים.



מבוא

1. גשר הוא מבנה הנדסי הנשען על סמכים ומוקם מעל מכשול פיזי או שקע, כגון נחל, דרך, ואדי, ערוץ, מסילת רכבת, ומשמש מעבר לנשיאת עומסים ניידים, כמו כלי רכב, רכבות, הולכי רגל⁷. גשר יכול להיות מבנה של בטון, פלדה, עץ או אבן. יש גשרים המשמשים גם מעבירי מים או מעברים תחתיים (תת-קרקעיים) לכלי רכב ולהולכי רגל. חלק מהגשרים המיועדים למעבר של כלי רכב והולכי רגל משמשים גם לפרסום באמצעות מתקני פרסום שמוצבים עליהם.

שמירה על מצב הנדסי ותפקודי תקין של הגשרים ועמידה באמות המידה שלפיהן הם תוכננו עשויות למנוע כשלים בגשרים ולהבטיח את שלום ציבור המשתמשים בהם.

מצבו התפקודי והפיזי של גשר מושפע מתנאי סביבתו, מאופן השימוש בו ומאופן הטיפול בו. גורמי נזק רבים עלולים להשפיע על מצב הגשרים, בהם פגעי מזג אוויר, פגעי איכות הסביבה, קורוזיה, שחיקה, עומס יתר, תזוזות יסודות בשל תזוזות קרקע⁸. גורמים אלה עלולים להביא לידי נזקים ברכיבי הגשרים, כמו למשל סדיקת בטון והתקלפותו והחלדה של מוטות הברזל⁹ (בגשרי בטון); סדיקת פלדה והתעקלותה (בגשרי פלדה); בלייה והתפוררות של אבן (בגשרי אבן); ריקבון (בגשרי עץ) ועוד.

כתוצאה מאי-טיפול בנזקים עלולים להיווצר, בין היתר, ליקויים בגשר ולגרום שיבושים בתפקודו ובמקרים מסוימים אף להביא לקריסתו. מלבד פגיעה בחיי אדם וברכוש בעת קריסת גשר, נפגע גם אורח החיים, בין היתר בשל הנזק הכלכלי הנגרם מרגע הקריסה ועד שיקום הגשר ובשל הכורח בשימוש בחלופות. על הגורמים האחראים לגשרים לנקוט צעדים מתאימים להבטחת השימוש בהם, בין היתר באמצעות ביצוע עבודות תחזוקה בגשרים.

2. בתחזוקת גשרים נכללים שני סוגים עיקריים של עבודות - תחזוקה שוטפת ותחזוקת שבר: בעבודות תחזוקה שוטפת נעשים תיקוני ליקויים ברכיבים ההנדסיים של הגשר (קורות, עמודים,

7 מבוסס על ההגדרות ב"מדריך לתיעוד גשרים ומבני דרך" של מעצ - החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ (להלן - מעצ).

8 מתוך מדריך לעבודות אחזקה לגשרים, מחלקת עבודות ציבוריות - משרד הבינוי והשיכון (1980).

9 בטון הוא חומר שנסדק; אם לא מתחזקים אותו כראוי ולא סותמים את הסדקים הם מתרחבים, ומוטות הברזל שבתוך הבטון עלולים להיחשף ולהחליד.

מיסעה¹⁰, בסיס הגשר ועוד), בטרם יגיעו לכשל. את העבודות הנדרשות יש לבצע על פי תכנית עבודה לתחזוקת גשרים המבוססת על סקרים מקצועיים יזומים ותדירים. תחזוקת שבר כוללת טיפול לא מתוכנן במפגע, באירוע או בתקלה בגשרים בעת התרחשותם, לאחר ביצוע סקירה מקצועית בגשר להגדרת הנזקים לרכיביו ולקביעת הפעולות הנדרשות לתיקונו. על מנת למנוע כשלים בגשרים ולשמור על בטיחות המשתמשים בהם יש להקפיד על תחזוקה שוטפת (בשילוב תחזוקת שבר בעת הצורך), ולא להסתפק בתחזוקת שבר בלבד. אופי התחזוקה של הגשרים משתנה לפי החומר שממנו הם עשויים.

מעקב שוטף אחר מצבו ההנדסי של הגשר על ידי ביצוע בדיקות תדירות ויזומות בו מאפשר לבחון את מצבם הפיזי והתפקודי של רכיבי הגשר, ואם נמצאו בהם פגמים - לבדוק את מידת חומרתם, לקבוע אילו פעולות יש לנקוט לשם תחזוקת הגשר ומה מידת הדחיפות לביצוען, ולהתריע על מצבים מסוכנים הדורשים טיפול מיידי. תכנון של פעולות תחזוקה בגשרים מאפשר תיקון ליקויים ברכיבים לפני הגיעם לכשל ולמנוע מצב שבו הנזק לרכיב או אף לגשר כולו יהיה בלתי הפיך, או מצב שבו תיקון הגשר לא יהיה כדאי מהבחינה הכלכלית. באמצעות מעקב שוטף אחר מצאי הגשרים ניתן לתכנן פעולות תחזוקה ושיקום ולקבוע סדרי עדיפות לביצוען. על מנת לקיים מעקב סדיר אחר מצב כלל הגשרים שבתחום אחריותן של הרשויות המקומיות, יש צורך בארגון רשימת מצאי ומאגר נתונים עדכניים ומפורטים על כל הגשרים.

3. בתחומי הרשויות המקומיות בישראל קיימים מאות גשרים לכלי רכב ולהולכי רגל. חלק מהגשרים נתונים באחריות הרשות המקומית, וחלקם באחריות גופים אחרים, כמו גופים סטטוטוריים, כגון תאגידים עירוניים; יזמים פרטיים, כגון חברות פרסום, בתי מלון וקניונים (בדרך כלל מדובר בגשרים להולכי רגל); חברות ממשלתיות או גופים בעלי זיכיון, כגון מעצ - החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ (להלן - מעצ), חברת רכבת ישראל בע"מ (להלן - רכבת ישראל) וחברת נתיבי איילון בע"מ.

על הרשויות המקומיות לדאוג לתקינות הגשרים שבתחומן על מנת למנוע פגיעה בשלום הציבור ובבטיחותו. חובה זו מוטלת עליהן מתוקף הסמכות הכללית שניתנה להן בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות), בצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות) ובצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן - צו המועצות האזוריות), ומפסיקות בית המשפט העליון, כמפורט להלן:

מתוקף הסמכות הכללית שניתנה לעיריות בפקודת העיריות מוטלת עליהן החובה לעשות כל מעשה הדרוש לשם שמירה על תחום העירייה, בריאות הציבור ובטיחותו. בפקודה צוין גם כי העירייה "תפקח על הקמתם, הריסתם, שינויים ותיקונם של בנינים"¹¹. מאחר ש"גשר" נכלל בהגדרת "בניין" הרי שהוראה זו מחייבת את הרשויות המקומיות לנקוט אמצעים לשמירה גם על תקינותם של גשרים. פקודת העיריות עוסקת גם במבנים מסוכנים, כך שבסמכותה של העירייה "לצוות כי ייהרסו בנינים, המעכבים או מפריעים אוורור, או שהם בלתי סניטריים או מזיקים מבחינה אחרת לבריאות הציבור, או שהם מסוכנים".

10 חלק ממבנה הגשר הנתמך על נציבים ונושא את העומס הנייד, כמוגדר בתקן ישראלי 1227 חלק 1 (עומסים בגשרים: גשרי דרך).

11 לפי פקודת העיריות, בניין הוא "כל מבנה, בין של אבן ובין של בטון, חימר, ברזל, עץ או חומר אחר, ולרבות כל יסוד, קיר, גג... או חלק מבנין או כל המחובר בהם, או כל קיר, סוללת-עפר, גדר, גדר-כלונסאות או מבנה אחר המקיף או תוחם, או מיועד להקיף או לתחום, קרקע או שטח".

בנוגע למועצות מקומיות ולמועצות אזוריות נלמדת סמכות זו מסמכותה הכללית של המועצה, על פי צו המועצות המקומיות וצו המועצות האזוריות, לדאוג לפיתוח תחום המועצה ולשיפורו, לביצוע עבודות ציבוריות ולסילוק מפגעים, ולפעול בכל עניין הנוגע לציבור בתחום המועצה.

4. בעניין חובת הזהירות של רשות מקומית קבע בית המשפט העליון כדלהלן: "מחייב ההגיון לקבוע כי, מקום שקיימים שקע, בור או פגם אחר בכביש הציבורי שבתחומי העיריה, אשר מהווים סכנה למשתמשים בו, תהא העיריה חייבת כלפיהם לנקוט אמצעי זהירות סבירים"¹². בפסק דין אחר¹³ קבע בית המשפט העליון: "אך המוטלת על גוף שלטוני חובת זהירות מושגית למנוע נזק בשל בטיחות לקויה של מבנה, שעה שהמבנה אינו בבעלותו או בחזקתו של הגוף השלטוני? רבים הם השיקולים שיש לקחתם בחשבון. בראש ובראשונה עומדת הסמכות הסטטוטורית. על-פי פקודת העיריות [נוסח חדש] מוסמכת עירייה לעשות כל הדרוש לשמירה על ביטחון הציבור בתחומי העירייה... הוראה מיוחדת מסמיכה את העירייה לצוות על הריסתם של בניינים מסוכנים... סמכויות אלה מעניקות לעירייה כוח שלטוני באשר לשמירת בטיחותם של מבנים... הסמכויות הסטטוטוריות יוצרות תפקיד ציבורי ומעניקות מעמד של שליטה ופיקוח. כל אלה יוצרים תשתית עובדתית, אשר ממנה ניתן להסיק, כי הגוף השלטוני צריך לצפות, ששימוש או אי-שימוש רשלני בכוחותיו עשויים לגרום נזק מהמבנים המסוכנים לאנשים המצויים בקרבתם. זאת ועוד: הנזק הצפוי עשוי להיות פגיעה בחיי אדם. כנגד פגיעה שכזו צריך גוף שלטוני, שבידו הכוח למנוע את הפגיעה, לנקוט אמצעי זהירות".

בית המשפט הוסיף כי "חובת זהירות מושגית בנוזקין קיימת הן לעניין פעולות 'פרטיות' של הרשות השלטונית (כמעבדה או כמחזיקה ברכוש וכיוצא בזה) והן לעניין פעולות 'מינהליות' של הרשות השלטונית, (בין אם הן מעוגנות בהוראה חקוקה ספציפית ובין אם הן נובעות מסמכויות המינהל הכלליות) או של עובדי הציבור הפועלים במסגרתה. באלה כבאלה עליה לצפות, בתנאים מסוימים, כי התרשלות תגרום נזק, ויש לנקוט אמצעי זהירות סבירים כדי למנוע אותו נזק". בפסק דין נוסף¹⁴ קבע בית המשפט העליון: "הכלל הוא כי עצם היות הנתבע גורם מפקח, בין שלטוני ובין אחר, אין בו כשלעצמו כדי לשלול הטלת אחריות בנוזקין. העובדה כי קיים גורם מבצע הנושא בחובת זהירות כלפי מי שניתן לצפות כי ייפגע מן המעשה או המחלל הרשלניים, אינה שוללת את חובת הזהירות המוטלת על הגורם המפקח ואת הקירבה בינו ובין הניזוקים הפוטנציאליים, כמי שמסתמכים על אותו הפיקוח. חובת הזהירות המוטלת על הגורם המפקח קמה, אפוא, בצד החובה המוטלת על הגורם המבצע ובמלים אחרות, הגורם המבצע נושא באחריות בגין רשלנות בביצוע והגורם המפקח נושא באחריות בגין רשלנות בפיקוח, ואין האחת מוציאה את רעותה".

בעניין החובה לפעול ללא שיהוי קבע בית המשפט כי "חובת הרשות, כאשר הגיעה השעה לפעול, מורכבת משלוש חובות משנה. ראשית, חובה על הרשות לברר ולהחליט אם יש לה, בנסיבות המקרה סמכות לפעול. שנית, אם יש לה סמכות, חובה עליה להפעיל את שיקול הדעת שלה כדי להחליט אם וכיצד להפעיל את הסמכות. שלישית, היא חייבת לפעול במהירות הראויה"¹⁵.

12 ע"א 188, 176/59 עיריית תל אביב-יפו נ' ראש חודש וערעור שכנגד, פ"ד טז 301.
13 ע"א 862/80 עיריית חדרה נ' אהרון זוהר ו-4 אח', פ"ד לז(3) תשמ"ג/תשמ"ד-1983, עמ' 757.
14 ע"א 3139, 3049, 2906/01 עיריית חיפה ואח' נ' מנורה חברה לביטוח בע"מ ואח', תקדין.
15 ע"א 3139, 3049, 2906/01 עיריית חיפה ואח' נ' מנורה חברה לביטוח בע"מ ואח', תקדין.

מהחקיקה והפסיקה שהובאו לעיל עולה שעל הרשות המקומית לדאוג לתחזוקת הגשרים שבתחומה, בין באופן ישיר ובין בדרך של פיקוח על גורמים אחרים¹⁶.

נושא התחזוקה נדון במבוא לתקן ישראלי העוסק בהיבטי תחזוקה של בנייני מגורים. על חשיבות התחזוקה נאמרו דברים אלה, היפים גם לנושא דוח זה: "פעולות תחזוקה בבניין מיועדות לשמור על תפקודו התקין של הבניין, על חזותו, על ערכו הכלכלי, וכמו כן על בריאותם ועל בטיחותם של המשתמשים בו, של המבקרים בו ושל החולפים על ידו. להשגת יעדים אלה יש לבצע תחזוקה תוך שימוש נכון בנכס. שמירה על רמת תחזוקה הולמת חשובה לכל המשתמשים בבניין. למרות זאת, נושא תחזוקת הבניין מוזנח לעיתים קרובות, בשל חוסר הבנה של העובדה, שהתבלות הבניין תגרום בעתיד להוצאות גדולות מההוצאות הדרושות לשמירה על רמת תחזוקה נאותה"¹⁷.

5. באוגוסט 2007 קרס גשר במדינת מינסוטה שבארצות הברית (להלן - ארה"ב) וגרם למותם ולפציעתם של עשרות בני אדם. על פי מידע שהתפרסם בתקשורת, הגשר, שלא טופל ולא תוחק באופן שוטף לאורך שנים, קרס בזמן ביצוע עבודות תחזוקה בו.

יו"ר איגוד המהנדסים לבנייה ותשתיות לשעבר, ד"ר יואב סרנה, ציין¹⁸ לאחר התמוטטות הגשר במינסוטה כי "בישראל תקציבים זעומים לתחזוקת גשרים ולכן לא מן הנמנע שגם בישראל יתמוטט גשר... אחת הסיבות האפשריות להתמוטטות פתאומית של הגשר היא חוסר תחזוקה הולמת במשך כל שנות קיומו של הגשר... לא מן הנמנע שהמשך ההזנחה של תחזוקת הגשרים תגרום בעתיד לאסון".

ק ב י ע ת ת ק נ ב א ר ה : במדינות רבות בעולם, כגון ארה"ב, אנגליה, קנדה, דנמרק, צרפת, בלגיה, גרמניה, שוודיה ואיטליה, קיימות הנחיות בנושא סקירת גשרים, ולפיהן יש לבצע בגשרים שבתחום המדינה סקרים ובדיקות בתדירות ובהיקפים מתאימים¹⁹. להלן דוגמה להתפתחות ניהול תחזוקת גשרים בארה"ב:

אחרי מלחמת העולם השנייה הושקעו בארה"ב משאבים רבים בפיתוח כבישים ומבני דרך חדשים, אולם בשני העשורים שלאחר המלחמה, רוב מחלקות התחבורה בארה"ב השקיעו מעט בבדיקת גשרים ישנים ובתחזוקתם²⁰.

בשנת 1967 התמוטט הגשר Silver bridge מעל נהר אוהיו במערב וירג'יניה בארה"ב, והדבר הביא למותם של עשרות בני אדם. כתוצאה מקריסת הגשר הופעלה ב-1968 תכנית לאומית לסקירת גשרים שהכירה בצורך לקיים סקרים תקופתיים סדירים בגשרים ברחבי המדינה²¹.

בשנת 1971 גיבש FHWA - Federal highway administration את התקן הלאומי לסקירת ובדיקת גשרים בארה"ב²², ובשנים שלאחר מכן עבר התקן עדכונים רבים. לפי התקן, מחלקות התחבורה במדינה נדרשו להקים מערכת לארגון ולביצוע סקרים בגשרים שבאחריותן. בתקן נכללו, בין היתר, הנחיות לתדירות ביצוע הסקרים ולרמה המקצועית וההכשרה הנדרשות מן

-
- | | |
|----|--|
| 16 | כמו יזמים פרטיים, שאחריותם לתחזוקת הגשרים הוסדרה בהסכמים בינם לבין הרשות המקומית. |
| 17 | מתוך ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור (דצמבר 2003), עמ' 177 (בצטטו את המבוא של חלק 1 לתקן ישראלי 1525, ניהול תחזוקת בניינים: רכיבים וגימור). |
| 18 | באתר האינטרנט של איגוד המהנדסים לבנייה ותשתיות בישראל. |
| 19 | "Probability-based bridge inspection strategy", Journal of structural engineering (1993) |
| 20 | Bridge Inspection Manual , Texas department of transportation |
| 21 | Bridge Inspection Manual , Texas department of transportation |
| 22 | National Bridge Inspection Standards (NBIS) |

הסוקרים. בתקן נקבע שעל כל מדינה ממדינות ארה"ב להכין מאגר נתונים (אינוונטר) של הגשרים הנמצאים באחריותה.

פעולות הביקורת

בחדשים מרס-אוגוסט 2009 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בעיריות חיפה, תל אביב-יפו, רמת גן וקריית גת על מנת לבדוק את תחזוקת הגשרים לכלי רכב ולהולכי רגל שבאחריותן. כמו כן נבדקו פעולות העיריות בכל הנוגע לתחזוקת גשרים המוקמים בתחום עירוני ונמצאים באחריות תאגידים של העירייה ובאחריות יזמים פרטיים. נושא הקמת מאגר נתונים ומצאי הגשרים בתחום הרשויות המקומיות נבחן גם במועצות האזוריות מטה יהודה, חבל מודיעין ועמק המעינות. בדיקות השלמה נעשו במשרדי התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה), התשתיות הלאומיות, התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת) והבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון). במכון התקנים הישראלי ובמעצ²³. מלבד זאת, בחודשים נובמבר-דצמבר 2008 פנה משרד מבקר המדינה לרשויות המקומיות בישראל על מנת לקבל מהן מידע על מצאי הגשרים שבתחומן ובכלל זה נתונים על מספר הגשרים, שמותיהם וכתובותיהם; שנת הקמתם; שמות הגופים שהקימו אותם והגופים האחראים לתחזוקתם. חלק ממצאי הביקורת התבססו על מידע זה.

בביקורת נבדקו הנושאים האלה: טיפול מוסדות המדינה בנושא תחזוקת גשרים; הפעולות שנוקטות הרשויות המקומיות לשמירה על תקינות הגשרים שבתחומן, כמו הכנת מאגר נתונים ומצאי גשרים, ביצוע סקרים הנדסיים ועבודות תחזוקה בגשרים; יחסי הגומלין בין הרשויות המקומיות ובין תאגידים עירוניים ויזמים פרטיים בנוגע לתחזוקת גשרים.

טיפול מוסדות המדינה בנושא תחזוקת גשרים

ב-16.3.05 התקיים בוועדת הכלכלה של הכנסת דיון יחיד בנושא מצב הגשרים בישראל. הדיון התקיים בעקבות כתבה שהתפרסמה בתקשורת בפברואר 2005 ובה צוין כי יותר משליש מהגשרים בארץ אינם תקינים בשל היעדר תחזוקה. נציג משרד התחבורה ציין בדיון כי אין כיום סכנה של התמוטטות גשרים בארץ. בדיון נאמר כי "אין רשות אחת שמפקחת על כל הגשרים במדינת ישראל", וכי "כל גוף מפקח על התשתית שלו [למשל] הרכבת, הרשויות המקומיות, מעצ" (ההדגשה אינה במקור). בדיון ציין יו"ר הוועדה שבכוונתו להעלות את נושא מימון וביצוע תחזוקת הגשרים לדיון משותף אצל שר התחבורה ושר האוצר.

23 לא נבדקה תחזוקת הגשרים שבאחריות מעצ.

לא נמצא כי אחד מן המשרדים שנבדקו (משרד התחבורה, משרד השיכון, משרד התשתיות הלאומיות ומשרד התמ"ת) הכין או יזם הכנת תקנות, הנחיות ונהלים המסדירים את נושא תחזוקת הגשרים במדינה ובכלל זה בתחום הרשויות המקומיות והמפרטים את הפעולות שיש לנקוט לשם שמירה על מצבם ההנדסי התקין של הגשרים והטיפול בהם. למותר לציין כי המשרדים לא הנחו את הרשויות המקומיות בנושא (בעניין הנחיות מעצ ראו בהמשך).

משרד התחבורה²⁴, משרד השיכון ומשרד התשתיות הלאומיות מסרו כי ככלל אין הם עוסקים בתחזוקת גשרים, ולא הכינו הנחיות לתחזוקתם. יתרה מכך, אף משרד לא ראה עצמו אחראי מקצועית לעניין תחזוקת הגשרים במדינה ובכלל זה בתחום הרשויות המקומיות. גם מכון התקנים הישראלי²⁵, הכפוף למשרד התמ"ת²⁶, לא הכין תקן ישראלי לתחזוקת גשרים ולא נמצא כי התקבלה אצלו פנייה להכנת תקן כזה.

משרד התחבורה מסר כי ידוע לו שמצב התחזוקה ברשויות המקומיות אינו תקין, וזאת מאחר שנושא התחזוקה אינו עומד בראש סדר העדיפויות שלהן. עוד מסר המשרד כי הוא אינו מעורב כלל בתחזוקת גשרים, וכי אין לו הידע והסמכויות לקביעת תכנית לתחזוקת גשרים או למתן הנחיות בעניין. המשרד מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 כי הוא עוסק בנושאים התנועתיים ואין זה מתפקידו לעסוק בנושאים ההנדסיים.

משרד השיכון מסר כי אין לו מנדט לעסוק בהליך התחזוקה, וכי הוא מוסר כל פרויקט שהוא מתכנן ומבצע לידי הגורם שאמור לקבל אותו, ובכלל זה את האחראיות לתחזוקתו. עוד נמסר כי למשרד אין ניסיון מצטבר משמעותי שממנו יוכל לתרום לנושא, ולמותר לציין שאין לו מסד נורמטיבי לתחזוקת גשרים.

משרד התשתיות הלאומיות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 כי המשרד אינו עוסק בתחזוקת גשרים, וכי אין לו מידע בנושא זה.

משרד התמ"ת מסר במועד סיום הביקורת כי לא התקבלה שום דרישה או פנייה במכון התקנים הישראלי מכל גורם שבאחריות גשרים בדבר הכנת תקן לתחזוקת גשרים, וכי הכנת תקן כזה אינה כלולה בתכנית העבודה של המכון.

24 משרד התחבורה אחראי לקיום שירותי תחבורה סדירים ויעילים ביבשה, באוויר ובים. המשרד עוסק, בין היתר, בפיתוח מערכות תחבורה ובבטיחות בדרכים.

25 חוק התקנים, התשי"ג-1953, מסדיר את התקינה בישראל. חוק זה העניק למכון התקנים הישראלי מעמד של תאגיד סטטוטורי וסמכות לקבוע תקנים. בחוק נקבע כי "מטרת המכון היא תקינה והבטחת רמה נאותה של טיב המצרכים, אם בקביעת תקנים ואם בדרך אחרת, ורשאי הוא, בין השאר, לערוך מחקרים, סקרים ובדיקות של חמרים, מוצרים ומיתקנים, לאשר מיפרטים וכללים טכניים ולעודד את השימוש בהם, ולקיים השגחה על ייצור מצרכים בהתאם לכללים שקבע וכן לעסוק באיסוף מידע, מיון והפצתו". השר הממונה על ביצוע חוק התקנים הוא שר התמ"ת.

26 המשרד מופקד על קידום ענפי התעשייה והמסחר ועל קידום התעסוקה באמצעות שימוש בכלים תקציביים, מינהליים ותחיקתיים.

קוד הבנייה : בדצמבר 2006 קיבלה הממשלה החלטה על ביצוע פעולות שעליהן המליצה ועדת היגוי²⁷, שהוקמה לצורך גיבוש הצעות ליישום המלצות דוח ועדת חקירה ממלכתית בראשות השופט בדימוס ורדימוס זילר לבדיקת נושא בטיחותם של מבנים ומקומות המשמשים את הציבור והאמצעים להבטחת בטיחותם (להלן - ועדת זילר)²⁸. על פי ההחלטה, הטילה הממשלה על משרד השיכון להשלים את הכנתו של קוד בנייה²⁹ ישראלי, ובו ירוכזו כל ההוראות וההנחיות בתחום הבנייה³⁰.

משרד השיכון מסר כי מטרת הפרק שיעסוק בתחזוקה היא, בין היתר, להבטיח תחזוקה של מבנים לאחר שיימסרו למשתמשים בהם, וכי בכוונת המשרד לכלול נושא זה בתקנות התכנון והבנייה. עוד מסר המשרד כי הקוד לא יעסוק בתחזוקת מבנים ואלמנטים שכבר הוקמו, "עם זאת, במסגרת הקוד, יש כוונה להתייחס להוראות שתאפשרנה את התחזוקה הנדרשת לעתיד". המשרד הדגיש כי קוד הבנייה יעסוק רק בבנייה חדשה, וכי מהותו היא גיבוש תנאים לקבלת היתרי בנייה למבנים שיוקמו בעתיד³¹. משרד השיכון מסר בתשובתו מיוני 2010 כי תהליך הכנת קוד הבנייה ארוך ומורכב. עד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2009 טרם פורסם הקוד.

משרד השיכון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 כי אחת מוועדות ההיגוי שהוקמו (לצורך הכנת קוד הבנייה) אמורה, בין היתר, "לטפל הן בהכנת הוראות בדבר הקמת גשרים והן בדבר הבטחת התחזוקה הנדרשת לגבי גשרים העתידיים להיבנות".

מעצ: מעצ אחראית למערכת הכבישים הבין-עירוניים במדינה ועוסקת, בין היתר, בתכנון ובפיתוח כבישים חדשים (לרבות גשרים) ובתחזוקת הקיימים. לפי נתוני מעצ, באחריותה למעלה מ-820 גשרים. ביוני 1980 הכינה מחלקת עבודות ציבוריות - מע"צ³² "מדריך לעבודות אחזקה לגשרים". במדריך נקבע, בין היתר, כי יש לבצע בדיקות שגרתיות בגשרים לפחות אחת לשנתיים, וכי גשרים

27 ב-15.2.04 החליטה הממשלה להקים ועדת היגוי מצומצמת לעניין הדוח הסופי של ועדת חקירה ממלכתית (ראו להלן), ש"תגבש הצעות לדרכים ליישום המלצותיו, תכין הצעה לתוכנית פעולה ולמשאבים הנדרשים ליישומה של תוכנית זו ותביאן תוך 6 חודשים לאישור הממשלה". ב-31.3.04 מינה שר הפנים דאז את חברי ועדת ההיגוי.

28 בעקבות התמוטטות רצפת אולם השמחות ורסאי בירושלים במאי 2001 החליטה הממשלה להקים ועדת חקירה ממלכתית לפי חוק ועדות-חקירה, התשכ"ט-1968. בדצמבר 2003 הגישה ועדת החקירה לממשלה דוח סופי על מכלול הנושאים הנוגעים לאמצעים להבטחת בטיחותם של מבנים ומקומות המשמשים את הציבור.

29 קוד בנייה הוא מערכת הוראות הכוללת את הסף המינימלי הנחוץ על מנת להבטיח את האיכות והבטיחות הנדרשות לתכנון וביצוע של מבנים מנקודת המבט של החברה והמדינה. כנס קוד הבנייה הישראלי, משרד הבינוי והשיכון, מינהל תכנון והנדסה (25.9.08), עמ' 5.

30 המטרות העיקריות של קוד הבנייה הן ארגון המערכת המבוזרת של חוקים, תקנות ונהלים הנוגעים לבנייה וגיבושם לקוד בנייה "אחיד ובהיר", התאמת הנורמות להתפתחות הידע ולניסיון הנצבר, ולבסוף יצירת קוד בנייה מקיף, מעורכן וממוין לפי נושאים, הכולל את כל הוראות הבנייה המחייבות. הקוד יהיה בעל מערך מובנה וייערך בדרך קלה להתמצאות ונוחה לשימוש. כנס קוד הבנייה הישראלי, משרד הבינוי והשיכון, מינהל תכנון והנדסה (25.9.08).

31 ממשרד השיכון נמסר כי תהליך הכנת קוד הבנייה מצוי בראשיתו, וכי בשלב הנוכחי נעשה איסוף ומיון של כל החוקים, התקנות, התקנים, המפרטים וההנחיות וכן איתור פרקים מקבילים בקודים זרים ובתקינה זרה.

32 מחלקת עבודות ציבוריות (להלן - מע"צ) הייתה מחלקה במשרד הבינוי והשיכון, ובהמשך יחידת סמך של משרד התחבורה. בהחלטת ממשלה מס' 779 מ-15.9.03 בנושא "צמצום כוח-אדם במשרדי הממשלה (סגירת מע"צ והקמת חברת כבישים בינעירוניים)" הוחלט לסגור את מע"צ ולהעביר את סמכויותיה לחברה ממשלתית. בנובמבר 2003 הוקמה החברה הממשלתית וביוני 2004 החלה לפעול. ב-16.3.05 שינתה החברה את שמה ל"מעצ - החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ".

בעלי הגבלת עומס מותר יש לבדוק אחת לשנה לפחות. עוד נקבע כי גשרים שבהם נמצאו פגמים יש לבחון בתדירות גבוהה יותר כדי להבטיח את שלמות מבנה הגשר ואת ביטחון הציבור.

לאחר שההנחיות במדריך לא קוימו באופן שיטתי, החלה מע"צ בתחילת שנות ה-2000 בהנעת תהליך לאפיון ופיתוח מערכת לניהול תחזוקת הגשרים שבאחריותה. לצורך כך התקשרה מע"צ עם יועץ לבחינת תהליכים קיימים בעולם בנושא בדיקה ותחזוקה של גשרים, ובהמשך התקשרה גם עם חברת הנדסה המתמחה בגשרים, לשם הכנת מתודולוגיה להקמת מערך תחזוקת גשרים.

באוגוסט 2005 מינתה מעצ צוות היגוי לנושא שיקום ותחזוקה של גשרים, שמטרתו, בין היתר, לקבוע "תעודת זיהוי" לגשרים³³, לקבוע ניהול סקירה³⁴, לקבל החלטות בדבר שיקום גשרים תחת אילוץ תקציב נתון ולבחון מערכת לניהול תחזוקת גשרים שתאיים לצורכי המדינה ומעצ. בכתב המינוי צוין כי הצוות יבצע את עבודתו על סמך ידע, תקנים והנחיות הקיימים בעולם והתאמתם למדינת ישראל. מעצ החלה בפיתוח מערכת לניהול תחזוקת גשרים ומבני דרך, אשר מבוססת על ביצוע סקרים תדירים בגשרים³⁵ לשם בחינה ותיעוד של מצבם הפיזי של מרכיבי הגשרים ומתן דרגות (ציונים) לחומרת הנזקים והיקפם. על סמך הציונים הניתנים לרכיבי הגשר נקבע ציון משוקלל לגשר, וממנו נגזרת מידת דחיפות הטיפול בו. כתוצר תפיק המערכת דוחות ותכנון פעולה לתחזוקת גשרים ולשיקומם.

לפי הנחיות מעצ, על הסקרים להיעשות על ידי סוקרים שהוסמכו על ידיה (מעצ מקיימת קורסים מיוחדים להכשרת סוקרים), וסוגי הסקירה השונים צריכים להתבצע על ידי סוקרים בעלי דרגות הסמכה שונות.

בשנת 2005 החלה מעצ בהכנת הנחיות ונהלים לתיעוד גשרים ולביצוע סקרים בהם (כדי להעריך את מצבם באופן שוטף)³⁶. כמו כן היא מפתחת מערכת לניהול תחזוקת הגשרים שבאחריותה. נוכח העובדה שמשרדי ממשלה לא עסקו בתחזוקת גשרים ולא נתנו הנחיות לתחזוקתם, ובשל כך היו חסרי ניסיון בתחום זה, פעלה מעצ ללא ליווי מקצועי של משרד ממשלתי, ולמותר לציין כי ההנחיות שהכינה לא אושרו על ידי אף משרד ממשלתי.

33 ב"הנחיות לביצוע סקירת גשרים ומבני דרך" של מעצ, "תעודת זיהוי של גשר" מוגדר טופס שבו מרוכזים נתונים על הגשר, למשל, שם המבנה, כתובת, שנת הקמה ומידות גאומטריות.

34 ב"הנחיות לביצוע סקירת גשרים ומבני דרך" של מעצ, "סקר" מוגדר בדיקה הנדסית ויזואלית בעיקרה לאיתור פגמים מבניים או בטיחותיים במבנה. תוצאות הסקירה ודיוג מצב הרכיבים בגשר הם אמת מידה הנדסית למצב המבנה.

35 לפי הנחיות מעצ, יש כמה סוגים של סקירות (בדיקות): 1. סקירה ראשונית ומקיפה של הגשר לבדיקת מצבם הפיזי של מרכיביו, לאיתור אלמנטים פגומים ולאיתור ליקויים בביצוע ו/או בתכנון של הגשר. בעקבות סקירה זו הגשר נכנס לאינווסטר הגשרים של מעצ; 2. סקירה שגרתית או תקופתית לאיתור שינויים במבנה או שינויים במצבם הפיזי של מרכיביו. בסקירה זו קובעים את פעולות הטיפול בגשר ואת דחיפותן על מנת לקבוע את עדיפות הטיפול בגשר. על הסקירה השגרתית להתבצע אחת לשנתיים, אך הסוקר יכול לקבוע שמועד הסקירה הבא יוקדם לפי תוצאות הבדיקה שעשה; 3. סקירת בקרת נזקים בגשר לאחר אירוע שאירע בו או בסמוך לו, כמו תאונת דרכים או אסון טבע, לצורך בחינת הנזקים שנגרמו למבנה הגשר; 4. סקירה מעמיקה, המתבצעת אם בסקירה הראשונית או השגרתית מזהים תופעה חריגה במבנה, ולשם כך נעזרים בציוד מיוחד ובבדיקות מעבדה.

36 המסמכים שהוכנו ואושרו על ידי צוות ההיגוי כוללים, בין היתר, מדריך לתיעוד גשרים, נוהל זיהוי, מספור וסימון גשרים, הנחיות לביצוע סקירת גשרים, הנחיות להערכת המצב המבני של גשרים ונוהל סוקרי גשרים.

מעצ מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2010 כי היא מייחסת חשיבות רבה לדוח הביקורת. עוד מסרה מעצ: "היינו שמחים אם היה קיים גורם ממלכתי שעזמו יכולנו להיוועץ ו/או לקבל ממנו הנחיות... הדוח עצמו מצביע על כך שגוף כזה איננו בנמצא !!!".

בהתייחסות משרד הפנים מינואר 2010 לממצאי הדוח הוא מסר כי "האחריות על קביעת תקנים ואכיפתם בנושא אחזקת גשרים, ככל שהינה קיימת, אינה בתחום האחריות ובתחום המומחיות של משרד הפנים".



שמירה על תקינות הגשרים ועל תחזוקתם חיונית ביותר מאחר שיש לה השפעה ישירה על חיי אדם ועל רכוש. לבד מפעולות מעצ בשנים האחרונות בנוגע לתחזוקת הגשרים שבאחריותה והתחלת הליכים במשרד השיכון להכנת קוד הבנייה שיעסוק גם בהבטחת התחזוקה של בנייה חדשה, לא הכינו משרדי הממשלה הנוגעים בדבר תקנות, הנחיות או תקנים לתחזוקת גשרים ולהבטחת השמירה על מצבם ההנדסי התקין של גשרים שבאחריות גופים שונים במדינה, ובהם הרשויות המקומיות.

נוכח מצב הדברים המתואר ולפיו אף משרד ממשלתי לא ראה עצמו אחראי לעניין תחזוקת הגשרים במדינה ובכלל זה בתחום הרשויות המקומיות ולא יזם מהלכים להכנת הנחיות לכך, ונוכח החומרה שבהיעדר הנחיות להבטחת מצבם ההנדסי התקין של הגשרים, מן הראוי שהממשלה תיתן דעתה לנושא ותמנה גורם אחד שיאגד ויסדיר את הנושא ויטפל בהכנת תקנות, הנחיות או תקנים לטיפול בתחזוקת גשרים. הסדרת הנושא מהבחינה המקצועית והמינהלית תאפשר גם פיקוח על תקינות הגשרים.

הכנת מאגר נתונים ומצאי גשרים

על מנת שרשות מקומית תוכל לקיים מעקב סדיר אחר מצבם ההנדסי של כלל הגשרים שבתחומה ולטפל בהם באופן שוטף עליה לנהל מאגר נתונים עדכני של מצאי הגשרים שברשותה. על מאגר הנתונים לכלול: 1. נתונים מזהים של הגשר, כגון שם הגשר, שנת הקמה, כתובת (כולל גוש וחלקה), פרטי הגוף שהקים את הגשר, פרטי הגוף האחראי לתחזוקתו; 2. נתוני תכנון, כגון מידות גאומטריות, סוגי החומרים שמהם מורכב הגשר, מספר נתיבי הנסיעה ומסלולי הנסיעה, גבריט הגשר³⁷, עומסים מותרים ונתונים מבניים³⁸ (להלן - נתונים הנדסיים); 3. נתונים שוטפים, כגון עבודות תחזוקה, שינויים מבניים, שינוי בגבריט, שינוי בעומס המותר ומצבם ההנדסי של רכיבי הגשר (לפי תוצאות בדיקות הנדסיות).

37 גבריט הגשר הוא מרווח אנכי חופשי, דהיינו מרווח הגובה הפנוי מתחת לגשר.

38 תכניות הקמה הכוללות נתונים על רכיבי הגשר (קורות, עמודים, מיסעה ועוד).

הביקורת העלתה ליקויים ברישום מאגרי נתונים של מצאי הגשרים ברשויות המקומיות שנבדקו: עיריית חיפה,³⁹ עיריית תל אביב-יפו,⁴⁰ עיריית רמת גן,⁴¹ עיריית קריית גת,⁴² המועצה האזורית מטה יהודה,⁴³ המועצה האזורית עמק המעינות⁴⁴ והמועצה האזורית חבל מודיעין.⁴⁵ הליקויים התייחסו לכך שלרשויות אלה היו חסרים נתונים רבים הן לגבי גשרים שהאחריות לתחזוקתם נתונה בידיהן והן לגבי גשרים שבאחריות גופים אחרים; לא היו ברשותן אסמכתאות לנתונים מזהים, נתונים תכנוניים, נתונים הנדסיים ונתונים שוטפים כמתואר לעיל, ובחלקן (עיריית תל אביב-יפו) הנתונים לא היו עדכניים ושלמים. בכמה מקרים לא היה לרשויות⁴⁶ מידע בסיסי, כמו מספר הגשרים המדויק שבתחומן (עיריית חיפה ועיריית רמת גן).

למועצה האזורית מטה יהודה, למועצה האזורית עמק המעינות ולמועצה האזורית חבל מודיעין לא היו פרטים על הגופים האחראים לתחזוקת חלק מהגשרים שבתחומן, פרטים על הגופים שהקימו אותם ועוד.

עיריית חיפה הכינה רק בעקבות פניית צוות הביקורת שתי רשימות של גשרים הנמצאים בתחומה. ברשימה הראשונה, שכללה 40 גשרים, היו חסרים נתונים רבים. לא נכללו בה 25 גשרים, אשר דבר קיומם הועלה רק בעקבות פעולות הביקורת. במאי 2009, לאחר הערת צוות הביקורת, הכינה העירייה רשימה חדשה של מצאי הגשרים, והפעם נכללו בה 65 גשרים. נמצא כי גם מרשימה זו נעדרו נתונים מזהים שהעירייה התבקשה לספק.

עיריית רמת גן השלימה באפריל 2009,⁴⁷ באמצעות משרד מהנדסים, רשימה עדכנית של מצאי הגשרים שבתחומה.

- 39 בתחום העיר חיפה יש 65 גשרים; רובם (55 גשרים) הם באחריות העירייה (כולל תחזוקה ושיקום), והיתר באחריות גופים אחרים, כמו רכבת ישראל, מעצ ויזמים פרטיים. 12 מהגשרים לכלי רכב ולהולכי רגל משמשים גם לפרסום.
- 40 לפי רשימה שהעבירה העירייה לצוות הביקורת, יש בתחומה כ-100 גשרים לכלי רכב ולהולכי רגל; כמחצית מהם באחריות העירייה והיתר באחריות גופים אחרים, כמו חברת נתיבי איילון בע"מ, רכבת ישראל, חברות עירוניות ויזמים פרטיים. אגף דרכים ומאור במינהל בינוי ותשתיות שבעירייה הוא הגוף האחראי לניהול מצאי הגשרים בעיר ולתחזוקת הגשרים שבאחריות העירייה.
- 41 בתחום העיר רמת גן יש 46 גשרים. חלק מהגשרים משמשים גם מעבירי מים, וחלקם משמשים גם לפרסום.
- 42 לפי נתוני עיריית קריית גת, יש בתחומה 23 גשרים לכלי רכב ולהולכי רגל, גשר אחד שנמצא בשלבי הקמה וגשר אחד בשלבי תכנון. חלק מהגשרים משמשים גם מעבירי מים. 15 מהגשרים נמצאים באזורי מגורים, וכולם, למעט אחד, באחריות העירייה. יתר שמונת הגשרים נמצאים בתחום אזור התעשייה; ארבעה מהם באחריות מינהלת אזור התעשייה - י.ש. גת בע"מ, והם משמשים גם מעבירי מים, וארבעת הגשרים האחרים באחריות העירייה. מרבית הגשרים נבנו בין שנות השבעים לשנות התשעים של המאה העשרים.
- 43 המועצה מסרה כי בתחומה 17 גשרים.
- 44 המועצה מסרה כי בתחומה 20 גשרים.
- 45 המועצה מסרה כי בתחומה 86 גשרים, מרביתם מעבירי מים.
- 46 בעת התחלת הביקורת.
- 47 מהלך אשר החלה בו בשלהי 2008, דהיינו לפני הביקורת.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חיפה כי הרשימה הראשונה שהעבירה לידיו לא שיקפה את מצאי הגשרים האמיתי בעיר, וכי רק בעקבות בדיקה של צוות הביקורת הכינה העירייה רשימה עדכנית ושלמה של מצאי הגשרים. משרד מבקר המדינה העיר לעיריית רמת גן על כך שעד אפריל 2009 לא היו ברשותה רשימה של מצאי הגשרים שבתחומה ומאגר נתונים מעודכן, אלא רק רשימה של כמחצית מהגשרים, ללא הנתונים הדרושים לניהול מערך תחזוקת הגשרים. משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית מטה יהודה, למועצה האזורית עמק המעיינות ולמועצה האזורית חבל מודיעין כי נוכח העובדה שאין ברשותן מידע על זהות הגופים האחראים לתחזוקת חלק מהגשרים, עולה החשש כי גשרים אלה אינם מתוחזקים כלל.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות שנבדקו כי קיומו של מערך נתונים מלא ועדכני של מצאי הגשרים שבתחומן⁴⁸, הכולל את כל הנתונים הנוגעים לתחזוקתם, הוא תנאי בסיסי לניהול התחזוקה של מאות הגשרים שבתחומן, להסדרת הטיפול השוטף בהם ולמעקב אחר מצבם. בהיעדר מאגר כזה עולה חשש סביר כי לא נעשו פעולות מספקות לתחזוקת הגשרים, וכי בחלק מהרשויות פעולות אלה אולי אפילו לא התקיימו כלל. על הרשויות המקומיות להקים מאגר נתונים עדכני ושלם שיכלול נתוני תכנון ונתונים שוטפים ומפורטים על אודות הגשרים שבתחומן.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 כי מנכ"ל העירייה הנחה להקים צוות מקצועי בראשות מהנדס העיר, והוא בחן את ממצאי הביקורת לצורך טיפול מיידי בליקויים. עוד מסרה העירייה כי על פי דיווח מהנדס העיר גובשה תכנית מפורטת לטיפול בליקויים שהועלו ונקבעו לוחות זמנים לשם כך, כמפורט להלן בפרק "ביצוע סקרים הנדסיים ועבודות תחזוקה בגשרים".

עיריית תל אביב-יפו מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 (לאחר מועד סיום הביקורת) כי היא השלימה את עדכון רשימת מצאי הגשרים, וכי היא ממשיכה בתהליך להשלמת הנתונים על הגשרים, בכלל זה נתונים הנדסיים. עוד מסרה כי משנת 2009 נשמר פירוט עבודות התחזוקה בכל גשר במערכת ניהול הגשרים שבעירייה⁴⁹.

רק בתשובה שהעבירה המועצה האזורית עמק המעיינות למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 היא מסרה פרטים נוספים על גשרים שבתחומה, בין היתר נתונים על הגורמים האחראים לחלק מהם.

המועצה האזורית חבל מודיעין מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 כי היא יוזמת סקר הנדסי לבדיקת הגשרים בתחומה.

48 גם הגשרים שהאחריות לתחזוקתם נתונה בידי גופים אחרים.
49 עיריית תל אביב-יפו מפתחת מערכת ממוחשבת לניהול גשרים (להלן - המנ"ג) שתשמש כלי עזר למעקב מסודר ומשולב אחר מצב כלל הגשרים ותאפשר לתכנן ולתקצב עבודות תחזוקה בצורה יעילה יותר. המנ"ג תכלול מצאי גשרים עדכני ומלא לגשרים בתחום העיר (לאחר סיום עדכון מצאי הגשרים), יוזנו בה נתונים עדכניים על מצב הגשרים מסקרים תדירים שיבוצעו בהם, והיא תפיק תכניות עבודה לסקירת גשרים ולתחזוקתם.

ביצוע סקרים הנדסיים ועבודות תחזוקה בגשרים

כאמור לעיל, סקרים יזומים ותדירים בגשרים מיועדים למעקב אחר מצבם ההנדסי, לאיתור פגמים ונזקים שנוצרו בהם ולקביעת פעולות התחזוקה והשיקום שיש לבצע לפי חומרת הנזקים. בתחזוקת גשרים נכללים שני סוגים עיקריים של עבודות: תחזוקה שוטפת ותחזוקת שבר. בעבודות תחזוקה שוטפת נעשים תיקוני ליקויים ברכיבים ההנדסיים של הגשר (קורות, עמודים, מיסעה, בסיס הגשר ועוד), בטרם יגיעו לכשל. את העבודות הנדרשות יש לבצע על פי תכנית עבודה לתחזוקת גשרים המבוססת על סקרים מקצועיים יזומים. על מנת למנוע כשלים בגשרים ולשמור על בטיחות המשתמשים בהם יש להקפיד על תחזוקה שוטפת (בשילוב תחזוקת שבר בעת הצורך).

נמצא כי חלק מהרשויות המקומיות החלו לנקוט צעדים בנושא ביצוע סקרים הנדסיים יזומים בגשרים וביצוע עבודות תחזוקה בהם, אולם חלקן אינן מבצעות סקרים אלה ולפיכך אינן יודעות מה מצבם ההנדסי של הגשרים שבתחומן ואינן מתחזקות אותם, כמתואר להלן.

ביצוע סקרים הנדסיים בגשרים

נוכח היעדר הנחיות או תקנות של מוסדות המדינה לתחזוקת גשרים, עיריית תל אביב-יפו, האחראית לשמירה על ביטחון הציבור בתחומה, מצאה לבעיה זו פתרונות באופן עצמאי, שכללו שימוש בהנחיות ממדינה אחרת.

העירייה הכינה בשיתוף חברה הנדסית שעמה התקשרה באוגוסט 2004⁵⁰ (להלן - חברה ההנדסה או יועץ הגשרים), הנחיות לביצוע סקרים בגשרים ולהערכה ותייעוד של מצבם ההנדסי. הנחיות אלה מבוססות על הנחיות הקיימות במדינת קליפורניה שבארצות הברית⁵¹. העירייה מסרה כי ההנחיות שהכינה אינן תואמות במלואן את הנחיות מדינת קליפורניה, וכי הן הותאמו לתנאים המקומיים.

במועד הביקורת ביצעה חברה ההנדסה עבור עיריית תל אביב-יפו סקרים לבדיקה ולתייעוד מצבם של הגשרים שבאחריות העירייה, ולפי ממצאי הסקרים העירייה מכינה תכניות עבודה לתחזוקה ולשיקום של הגשרים.

לפי הנחיות העירייה, בכל גשר צריך להיעשות סקר הנדסי לפחות אחת לשנה⁵² על ידי מהנדסים בעלי ידע וניסיון בתחום גשרים ועל ידי קונסטרוקטור - מהנדס מבנים, בעל ידע וניסיון בתכנון

50 בחוזה בין העירייה לחברה צוין כי היא תטפל במערך הגשרים בתל אביב-יפו, בין היתר בהכנת תכניות עבודה ארוכות טווח לתחזוקת הגשרים בעיר, הכנת המלצות לשיקומם והכנת פורמט ומאפיינים לניהול מערך הגשרים.

51 Element level inspection manual ו- Maintenance manual volume 1, Chapter H

52 אם מצב הגשר מצריך זאת, על הסקר להתבצע בתדירות גבוהה יותר (למשל, בכל חצי שנה). גם לאחר פגיעה בגשר, כגון בעקבות רעידת אדמה או תאונה, יש לבצע בו סקירה בשלב מוקדם ככל האפשר כדי לבחון את מצבו ולקבוע מה חומרת הנזק ומה הפעולות שיש לנקוט.

גשרים. סקירת הגשרים נעשית על ידי בדיקה (ויזואלית) של כל הרכיבים של מבנה הגשר (כמו ניצבים, קורות ומיסעה) והערכת מצבם על ידי מהנדס (להלן - הסוקר).⁵³

נמצא כי העירייה אינה דורשת שהסוקרים יעברו הכשרה מיוחדת לביצוע הסקרים או שיהיו בעלי ניסיון בסקירת גשרים. יצוין כי לפי הנחיות מדינת קליפורניה והתקן הלאומי לארצות הברית,⁵⁴ על הסקרים להיעשות על ידי סוקרים המוכשרים לכך או מהנדסים בעלי ניסיון בביצוע סקרים. כמו כן לפי הנחיות מעצ, על הסקרים להיעשות בידי צוותי סוקרים שהוסמכו על ידיה וקיבלו הכשרה מיוחדת לכך ודירוג מתאים לביצוע הסקירות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי ש**עיריית תל אביב-יפו** תשקול לדרוש שאת הבדיקות בגשרים שבתחומה יעשו מהנדסים המוסמכים לכך או מהנדסים בעלי ניסיון בסקירת גשרים.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי משנת 2010 יבוצעו סקרים יזומים בגשרים רק על ידי חברה אשר הוסמכה לביצוע סקרים בגשרים על ידי מעצ.

נמצא כי רוב הרשויות המקומיות שנבדקו - **עיריית חיפה**, **עיריית רמת גן** ו**עיריית קריית גת** - לא יזמו ביצוע סקרים תדירים בגשרים לבחינת מצבם ולאיתור ליקויים בהם לצורך תיקונם ולא קיימו מעקב שיטתי אחר מצבם ההנדסי. עוד נמצא כי חלק מהרשויות (**עיריית רמת גן**) ביצעו רק מעקב נקודתי אחר גשרים מסוימים שהיה חשש לתקונותם, וכי חלקן (**עיריית חיפה** ו**עיריית רמת גן**) קיבלו מידע אקראי על ליקויים בגשרים מפניות של הציבור ומפניות של עובדי העירייה מהמחלקות השונות.

עיריית חיפה לא ביצעה במשך כעשרים שנה סקר לבחינת מצבם ההנדסי של הגשרים שבאחריותה, ואת הסקר היזום האחרון היא ביצעה בסוף שנות השמונים. עם השנים נוספו גשרים למערכת התחבורתית של העיר, וגם אותם לא בדקה העירייה. נמצא כי העירייה לא נקטה את הצעדים הנדרשים לסקירת מצאי הגשרים שבתחומה גם לאחר העלאת הצורך בכך על ידי גורמים בעירייה, המחלקה לשיפור דרכים והאגף לשיפור פני העיר (להלן - אגף שפ"ע). **עיריית רמת גן** החליטה, לאחר הכנת רשימת מצאי הגשרים העדכנית, להתחיל בשלהי 2009 בסקירת כל הגשרים שבתחומה על מנת לקבוע את מצבם ההנדסי ולאתר בהם ליקויים.⁵⁵

53 הסוקר מדרג בדירוג מספרי את מצבו של כל רכיב (בסולם הדרגות 1-4: 1 - מצב תקין, כמעט ללא פגמים. 2 - מצב סביר, פגמים קטנים. 3 - מצב רע, פגמים גדולים. 4 - מצב גרוע וקריטי) ואת הפעולה שיש לנקוט כדי לטפל בכל אלמנט (בסולם הדרגות 0-3: 0 - לא לעשות דבר. 1 - טיפול מונע. 2 - שיקום האלמנט. 3 - החלפת האלמנט). הסוקר גם קובע "ציון כולל", המציין את מצבו הפיזי וההנדסי של הגשר ואת דחיפות הטיפול בו (A - מצב תקין ללא פגמים גדולים או קטנים; B - מצב סביר עם פגמים קטנים בלבד, הדורשים תיקון שאינו דחוף; C - מצב רע עם פגמים גדולים הדורשים תיקון בתוך פרק זמן קצר; X - מצב גרוע וקריטי, המבנה או חלק ממנו אינם יציבים ועלולים לסכן את הציבור, ויש למנוע את השימוש במבנה עד סיום התיקונים). לפי הציון הכללי שניתן לגשר הסוקר ממליץ על מועד ביצוע הסקר הבא.

54 ראו ה"ש 22.

55 העירייה תכננה להתחיל בביצוע הסקירות באוגוסט 2009, בבדיקת גשר להולכי רגל ברחוב אלון שדה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חיפה על כך שבמשך כשני עשורים לא עשתה סקר מקיף על הגשרים שבאחריותה, גם לאחר שגורמים בעירייה העלו את הצורך בדבר. ברשות העירייה לא היו פרטים על גשרים רבים שהוקמו במהלך תקופה זו, ואף לא היו נתונים עדכניים על מצבם ההנדסי של גשרים רבים שבתחומה, והיא הסתפקה במידע שהתקבל באקראי. משרד מבקר המדינה העיר אף לעיריית קריית גת על כך שלא היו בידיה נתונים על מצבם ההנדסי של הגשרים שבתחומה, מאחר שלא ביצעה סקרים יזומים לבדיקתם. משרד מבקר המדינה העיר לעיריית רמת גן על כך שרק בשנת 2009 היא החלה בביצוע סקר לבחינת מצבם הפיזי של הגשרים בתחומה, ועל כך שלא היו בידיה נתונים על מצבם ההנדסי של חלק מהגשרים. מהמתואר לעיל עולה חשש לתקינותם של הגשרים שבתחום הרשויות האמורות.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא תקיים בחינה הנדסית ומיפוי של הגשרים ומעבירי המים הקיימים בעיר, כדי לעמוד על מצב הגשרים והליקויים שבהם ומידת חומרתם. כמו כן היא תכין תכנית פעולה לפי דחיפות הטיפול הנדרשת בהם. במקביל יוצע נוהל מעקב שוטף על מצב הגשרים (כולל תדירות הבדיקה ההנדסית בגשרים ואופייה).

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 כי סקר מצב הגשרים יושלם עד יוני 2010.

ביצוע עבודות תחזוקה בגשרים על ידי רשויות מקומיות

ברוב הרשויות המקומיות שנבדקו - עיריית חיפה, עיריית רמת גן ועיריית קריית גת - נמצאו ליקויים בנוגע לפעולותיהן לתחזוקת הגשרים הנמצאים באחריותן. נמצא כי העיריות לא נקטו פעולות יזומות ותדירות לתחזוקת הגשרים שבאחריותן, וכי אין להן תכניות עבודה לטיפול בגשרים ולשיקומם באופן סדיר ושיטתי. עוד נמצא כי הן לא ביצעו תחזוקה שוטפת לרכיבים ההנדסיים של מבנה הגשרים, כגון עמודים, קורות ומיסעה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חיפה ולעיריית קריית גת, האחראיות לתקינותם של עשרות גשרים בתחומן, על כך שלא תחזקו אותם במשך שנים רבות, לא נקטו פעולות יזומות ותדירות לטיפול בהם ולא עקבו אחר מצבם ההנדסי, ובכך כשלו בשמירה על ביטחון המשתמשים בהם. משרד מבקר המדינה העיר לעיריית רמת גן על כך שביצעה תחזוקה מונעת לעתים רחוקות בלבד ולא באופן סדיר.

תחזוקת גשרים באזור התעשייה בקריית גת : באזור זה נמצאים שמונה גשרים, ארבעה מהם באחריות עיריית קריית גת וארבעה, שמשמשים גם מעבירי מים, באחריות

מינהלת אזור התעשייה - י.ש. גת בע"מ (להלן - המינהלה)⁵⁶. אחד מתפקידי המינהלה הוא תחזוקתו של אזור התעשייה בעיר.

במאי 2008 ביצעה המינהלה עבודות תחזוקה בשלושה גשרים. נמצא כי לעירייה ולמינהלה חילוקי דעות באשר לאחריות לתחזוקת הגשרים: לפי עמדת המינהלה, את עבודות התחזוקה האמורות לעיל הייתה אמורה לבצע עיריית קריית גת, כיוון שפארק התעשייה שבו מצויים הגשרים נמצא בשטח שיפוטה של העירייה. לפי עמדת העירייה, תחזוקת הגשרים באזור התעשייה נכללת בתפקידי המינהלה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית גת, כי נוכח חילוקי הדעות בעניין זה, עליה להגיע לפתרון מוסכם עם המינהלה באשר להסדרת האחריות לתחזוקת הגשרים באזור התעשייה על מנת למנוע פגיעה בתחזוקת הגשרים.

תחזוקת גשרים שבאחריות עיריית חיפה: אגף שפ"ע שבמינהל התפעול בעיריית חיפה ומינהל ההנדסה בעירייה נחלקו ביניהם בעניין האחריות לטיפול בגשרים ותחזוקתם. אגף שפ"ע ומחלקת שיפור דרכים⁵⁷ מסרו לצוות הביקורת כי הם אחראים רק לתחזוקת הרכיבים שמעל מיסעת הגשר (אספלט, תאורה, תמרורים, מעקים, מדרכות, סימון וכו'). עוד הם מסרו כי העירייה לא העבירה אליהם את האחריות לתחזוקת מבנה הגשר (למשל, קורות ועמודים), וכי הם אינם מתחזקים כיום את הגשרים שבאחריות העירייה. מנהל אגף שפ"ע מסר לצוות הביקורת כי הוא "לא יודע מי אחראי כיום על תחזוקת הגשרים... אין לאגף שפ"ע כלים וידע לתחזוקת גשרים... מינהל ההנדסה הוא הגוף שאמור להיות אחראי על תחזוקת הגשרים". עוד ציין מנהל אגף שפ"ע: "אין לי ידע בתחום ואין גוף הנדסי שיכול להנחות אותי איך לפעול".

מינהל ההנדסה מסר למשרד מבקר המדינה במאי וביוני 2009 כי הוא אינו עוסק בתחזוקת גשרים, וכי "גשרים שהם בבעלות ובאחריות העירייה, תחזוקתם נתונה בידי אגף שפ"ע. אגף שפ"ע אחראי על תחזוקת הגשרים ואמור לתחזק את המיסעה ומה שעליה ולתחזק גם את מבנה הגשר (קורות עמודים וכו')".

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חיפה על שלא הסדירה את נושא תחזוקת הגשרים שבאחריותה על ידי הסמכת מחלקה ייעודית בעירייה לטיפול בנושא זה, ובשל כך הטילו הגורמים בעירייה את האחריות זה על זה. עבודות תחזוקה בגשרים הוטלו על האגף לשיפור פני העיר, אולם התברר שהעירייה לא בדקה אם ברשות האגף הידע והכלים המתאימים לביצוע עבודות אלה ואם האגף אכן מתחזק את הגשרים. כתוצאה מכך הגשרים שבאחריות העירייה לא תוחזקו במשך שנים.



56 י.ש. גת בע"מ היא החברה הכלכלית לניהול פארק התעשייה בקריית גת. היא נוסדה ב-1995 מתוך השותפות שנרקמה בין עיריית קריית גת, המועצה האזורית יואב והמועצה האזורית שפיר, במסגרת חוזה שנחתם בין הצדדים ובין הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה קריית גת, במטרה להקים ולפתח פארק תעשייה חדש ומודרני. את פעילות המינהלה מממנות שלוש הרשויות האמורות לעיל.

57 הכפופה לאגף שפ"ע.

מן הראוי כי הרשויות המקומיות יבצעו סקרים מקיפים ותדירים בגשרים לאיתור פגמים, לקביעת מידת חומרתם ולמעקב אחר מצבם ההנדסי של הגשרים, וכי סקרים אלה יהיו בסיס להכנת תכניות עבודה לתחזוקת הגשרים ולשיקומם. כמו כן ראוי שהרשויות המקומיות יפעלו לתחזוקת הגשרים ולהבטחת תקינותם ויפעלו לטיפול במפגעים בגשרים שבתחומן ללא שיהוי, שכן הם עלולים לסכן את הציבור. לצורך ביצוע פעולות אלו על הרשויות המקומיות לקבוע נהלים ותכניות עבודה לביצוע בדיקות יזומות על פי לוח זמנים קבוע ולהקפיד על ביצוע עבודות התחזוקה הנדרשות.

דוגמאות לטיפול הרשויות המקומיות בגשרים שבתחומן

להלן דוגמאות לטיפול לקוי של הרשויות המקומיות בגשרים שבתחומן, אשר חלקם נמצאים באחריותן וחלקם באחריות גורמים אחרים:

עיריית חיפה

גשרים מעל נחל הקישון: בשדרות ההסתדרות (כביש חיפה-עכו) מעל נחל הקישון קיימים שלושה גשרים לכלי רכב: גשר מזרחי, שהוקם בסוף שנות השישים; גשר מערבי, שהוקם בסוף שנות השמונים; וגשר אמצעי, שהוקם לפני קום המדינה, נהרס והוקם מחדש ב-2008. שלושת הגשרים הם באחריות העירייה.

במהלך עבודות שביצעה חברת יפה נוף - תחבורה, תשתיות ובנייה בע"מ (להלן - חברת יפה נוף)⁵⁸ בשנת 2008, ובהן הריסת הגשר האמצעי והקמת גשר חדש במקומו, אותרו באקראי ליקויים⁵⁹ בשני הגשרים האחרים, המזרחי והמערבי, כגון התקלפויות בטון וחשיפת ברזל זיון⁶⁰ בתחתית המיסעה, בקורות ובניצבים. החברה הודיעה על כך לעירייה באוקטובר ובדצמבר 2008 והדגישה כי הנזקים מסכנים את יציבות הגשרים.

לבקשת העירייה, בדצמבר 2008 הכין מהנדס גשרים סיכום ממצאים בעניין הפגמים שהתגלו בשני הגשרים האמורים וציין כי יש לטפל בהם בדחיפות. הממצאים הועברו לטיפולם של היחידה למבנים מסוכנים, אגף שפ"ע ומהנדס העיר.

58 חברת יפה נוף היא חברה עירונית הנמצאת בבעלות מלאה של עיריית חיפה. החברה מבצעת עבודות בתחום התשתיות בעיר, בין היתר סלילת כבישים, הקמת גשרים, הקמת מערכות תחבורה ציבורית (כמו הרכבת הקלה ומנהרות הכרמל). לאחר ביצוע המיזם, החברה מעבירה את האחריות עליו לידי העירייה, ובכלל זה האחריות לתחזוקתו. נוסף על כך, לבקשת העירייה, ביצעה עבורה החברה עבודות הנדסיות בהיקפים גדולים בחלק מהגשרים שבאחריות העירייה.

59 על ידי עובדי חברת יפה נוף ומתכנן הגשר החדש שפיקח על הקמתו.

60 מטיל ברזל המקנים לבטון חוזק.



תמונה מס' 1
הגשר המזרחי מעל נחל הקישון



תמונה מס' 2
חשיפת ברזל בחזית מזרחית לגשר המזרחי שמעל נחל הקישון

טיפול רשויות מקומיות בתחזוקת גשרים לכלי רכב ולהולכי רגל



תמונה מס' 3

חשיפת ברזל בחזית מערבית לגשר המזרחי שמעל נחל הקישון

בסיכום פגישה וסיור שהתקיימו באתר במרס 2009 בהשתתפות נציגים ממינהל ההנדסה, מהיחידה למבנים מסוכנים ומאגף שפ"ע שבעירייה וכן נציגים מחברת יפה נוף נקבע כי הגשר⁶¹ אינו "מבנה מסוכן", נכון ליום הסיור.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חיפה כי אי-ביצוע סקרים בגשרים שבתחומה הביא לכך שהפגמים בשני הגשרים שמעל הקישון התגלו רק באקראי. זאת ועוד, לפי קביעת מהנדס הגשרים בדוח מדצמבר 2008, היה על העירייה לטפל בפגמים אלה בדחיפות, אולם היא לא עשתה זאת.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי ש⁶²עיריית חיפה תדאג שהליקויים שהתגלו בשני הגשרים האמורים לעיל יתוקנו ללא דיחוי.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 כי חברת יפה נוף תבחן את הגשרים מעל הקישון ותשלח, במהלך חודש פברואר 2010, עדכון למינהל התפעול שבעירייה על מצב הטיפול בהם. חברת יפה נוף ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 כי היא תבצע את תיקוני הבטון הנדרשים בגשר בהתאם לחוות דעת של יועץ.

גשר דדו - כניסה דרומית לחיפה⁶²: גשר זה משמש מעבר לכלי רכב ונמצא באחריות העירייה. על הגשר מורכב מתקן לתליית שלטי פרסום המשמש יזם שהתקשר עם

61 בירור העלה כי מדובר בגשר המערבי, אף על פי שהדבר לא צוין בסיכום הפגישה.

62 במפגש בין כביש 4 לכביש 2 (מעל כביש 2).

העירייה. יום זה אמור לתחזק את המתקן⁶³ (כמתואר בהמשך). המחלקה לשילוט ופרסום מודעות בעירייה היא הגוף האחראי לפרסום ברחבי העיר, בין היתר פרסום על הגשרים.

באוקטובר 2008 התקבלה הודעה במוקד העירייה על נשירת גושי בטון מגשר דדו. באותו חודש פנה מנהל היחידה למבנים מסוכנים למנהל אגף שפ"ע בבקשה לטפל בהינתקות גושי הבטון מהגשר. מנהל אגף שפ"ע השיב למנהל היחידה כי אין בידו הידע והניסיון הדרושים לטיפול בגשרים וציין: "בעבר פניתי למינהל הנדסה לקבלת מפרט כלשהו לביצוע עבודות אחזקה בגשרים, אך לצערי לא זכיתי להתייחסות".

בנובמבר 2008 הכין יועץ הנדסי של העירייה (להלן - המהנדס), דוח על מצב הגשר ומצב הקורוזיה בו עבור היחידה למבנים מסוכנים. מהממצאים עולה כי באזורים רבים בגשר התפתחה קורוזיה, בחלקם אף קורוזיה קשה⁶⁴. בדוח צוין כי יש לטפל בדחיפות ברכיבים הפגועים של הגשר.

במהלך מרס 2009 פנה המהנדס פעמיים למחלקה לשילוט ופרסום מודעות שבעירייה והעביר לה ממצאים מבדיקה שעשה במתקן הפרסום המחובר לגשר. המהנדס ציין, בין היתר, כי "בגשר הבטון אובחנו בעיות חמורות ביותר של קורוזיה. חיבור השילוט לגשר נעשה במקומות בהם יש חשש חמור להינתקות השילוט. לפיכך יש לפרק את השילוט ולהחזירו רק אחרי ביצוע עבודות שיקום בגשר הבטון... אין לאשר את מתקן השילוט... עד ביצוע התיקונים" (ההדגשה במקור).

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2009, לא החלה העירייה בעבודות תיקון הגשר ולא פירקה את מתקן הפרסום שעליו. כמו כן לא נמצאו אסמכתאות לכך שהעירייה קיימה דיון כדי להחליט אילו פעולות דחופות יש לנקוט נוכח הינתקות גושי בטון מהגשר והחשש החמור להינתקות השילוט ממנו (למשל, מניעת המעבר מתחת לגשר).

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 כי לא יבוצע פרסום על הגשר עד הסרת מתקני הפרסום מעליו באופן מיידי, וכי שיפוץ הגשר יחל מיד לאחר הסרת המתקנים⁶⁵.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חיפה על השיהוי בטיפול בליקויים בגשר דדו. יש לראות מחדל זה בחומרה יתרה, שכן העירייה ידעה במשך כשנה על הליקויים בגשר ועל הסכנה הטמונה בשימוש בו ללא תיקונו. נוכח הסכנה לחיי אדם הנובעת מהינתקות גושי בטון מהגשר, ונוכח מצב השילוט המותקן על הגשר, מן הראוי שהעירייה תפעל לאלתר להסרת השילוט ולתיקון הפגמים שהתגלו בגשר.

גשר צ'רניאבסקי: הגשר משמש מעבר להולכי רגל. הוא מחבר בין מרכז מסחרי וחנויות ובין בניין מגורים ועובר מעל דרך עירונית וחניה. נמצא כי טיפול העירייה בגשר היה לקוי. להלן הפרטים:

בעקבות תלונה שהתקבלה באגף לרישוי ופיקוח על הבנייה שבמינהל ההנדסה (להלן - האגף לרישוי ופיקוח) על פגמים בגשר צ'רניאבסקי, נעשתה בדצמבר 2002 בדיקה בגשר על ידי מהנדס

63 החל בינואר 2010 יש חברת פרסום חדשה שזכתה בזיכיון לפרסום על גבי הגשרים, והאחריות לתחזוקת מתקני הפרסום הועברה לידיה.

64 הקורוזיה אותרה בתחתית תקרת הבטון, באזורי ההשענה של הקורות הטרומיות, בנציבי הגשר, בקורות הבטון היצוקות במקום ובחזיתות הגשר.

65 ביוני 2010 הודיעה העירייה כי מתקני הפרסום שעל הגשר הוסרו וכי העירייה הזמינה בדיקה וחוות דעת מקונסטרוקטור (מהנדס מבנים).

ממונה לפי חוק עזר לחיפה (מבנים מסוכנים), התשמ"ג-1983 (להלן - חוק עזר למבנים מסוכנים)⁶⁶. בדיקת המהנדס העלתה כי תמיכות הברזל בגשר חלודות, וכי קיימת סכנה לנפילת גושי בטון מחלקו התחתון של הגשר. בחוות הדעת ציין המהנדס כי "המצב... עלול לסכן את המחזיקים, את הציבור או את הנכסים הסמוכים". עוד ציין כי כדי להסיר את הסכנה, על בעלי הגשר לתקן אותו לפי הנחיות של מהנדס מטעמם בתוך 30 ימים, ובגמר העבודה להגיש לעירייה אישור על הסרת הסכנה מאותו מהנדס.

בעקבות בדיקת הגשר שלחה העירייה בינואר ומאי 2003 שתי הודעות⁶⁷ לבעלי החנויות במרכז המסחרי ולדיירי בניין המגורים "כבעלים וכמחזיקים"⁶⁸ בגשר עם דרישה לתקן את הגשר ולהסיר את הסכנה בו תוך 30 ימים מיום קבלת ההודעה.

חלק מהנמענים שקיבלו את ההודעות קבלו לפני העירייה על שהיא רואה בהם "בעלים ומחזיקים" של הגשר, וביקשו לפטור אותם מהדרישה לתקן. חלקם ביקשו לבדוק על מי חלה האחריות לתחזוקת הגשר וצינו כי הוא עובר מעל רחוב צ'רניאבסקי, אשר בבעלות העירייה, ולכן חלק מהגשר הוא בבעלותה, והיא אחראית לתיקון הליקויים שהתגלו בו. חלק מהנמענים טענו שהגשר משמש את כל תושבי השכונה ואף תלמידים הלומדים בבית ספר סמוך.

ביוני 2003 פנתה היחידה למבנים מסוכנים שבמינהל ההנדסה לאגף נכסים בעירייה וביקשה להסיר את הסכנה מהגשר ולתקנו תוך 30 יום. היחידה ציינה כי יותר ממחצית הגשר עובר מעל חלקות שבבעלות העירייה, ולכן על העירייה לזווג את תיקונו ולחייב את יתר הבעלים בעלות התיקון היחסית. מחלקת איתור ורישום באגף הנכסים השיבה באותו חודש למנהל היחידה למבנים מסוכנים כי הגשר אכן עובר מעל דרך ציבורית ומעל חלקה הרשומה על שם עיריית חיפה. עוד ציינה המחלקה בתשובתה כי "אגף נכסים אינו ערוך טכנית ותקציבית לתיקון גשרים מסוג זה וגם אינו ערוך לגביית הוצאות התיקון מהרשימה של הדיירים שצורפה... יצוין כי נכס זה [הגשר] מעולם לא היה שייך לעיריית חיפה או רשום על שמה. לפיכך ובהתאם לאמור... אין זה תפקידן להטיל את מלוא ההוצאות על גוף עירוני כלשהו ולהתנער מאחריות מינהל ההנדסה שיש לו זיקה ישירה לנושאים מסוג זה" (ההדגשה במקור).

קונסטרוקטור (מהנדס מבנים) ראשי במינהל הנדסה בעירייה ציינה ביולי 2003 כי הגשר מחובר לבניין על ידי תושבת פלדה, וכי "כל פרופילי הפלדה ששימשו לתושבת לא זכו במשך עשרות שנים לתחזוקה כלשהי, והם חלודים לחלוטין (כולל הריתוכים)". עוד ציינה כי "קיימת סכנה ממשית של הינתקות התושבת והתמוטטות חלק מהגשר. יש להפעיל מיידי קבלן לעבודות דחופות, שיתמוך את הגשר תמיכת קבע" (ההדגשה במקור).

66 לפי חוק עזר למבנים מסוכנים, על בעל בניין להחזיקו במצב המבטיח את שלום המחזיקים, את שלום הציבור ואת ביטחון הנכסים הסמוכים לבניין. בחוק העזר נקבעו, בין היתר, הנחיות בדבר ביצוע בדיקות במבנים, דרישה לביצוע עבודות במבנים מסוכנים ואחריות לביצוען. עוד נקבעו הפעולות שעל העירייה לנקוט כאשר לבניינים שנתונים במצב שיש בו משום סכנה מידית למחזיקים בהם, למשל, מתן צו לסגירה מידית של בניין ופינוי דיירים ממנו (סעיף 6 לחוק העזר).

67 לפי סעיף 3א לחוק עזר למבנים מסוכנים, "סבור ראש העירייה, על פי חוות-דעת של המהנדס... כי בניין עלול לסכן את המחזיקים, את הציבור או את הנכסים הסמוכים, רשאי בהודעה בכתב לדרוש מבעל הבניין לבצע את העבודות ולנקוט את אמצעי הזהירות המפורטים בהודעה באופן ובתוך התקופה שנקבעו בהודעה".

68 חוק עזר למבנים מסוכנים הגדיר "בעל בניין": "(2) אדם שהוא הבעל, החוכר לדורות או החוכר אף אם אינו רשום כאמור בפסקה (1), בין שהוא בעל יחיד בנכס ובין בשיתוף עם אחרים". החוק הגדיר גם "מחזיק": "אדם המחזיק למעשה בנכס, או בכל חלק ממנו, כבעל, כדייר, כשוכר, כשוכר מישנה או בכל אופן אחר".



תמונה מס' 4
גשר צ'רניאבסקי



תמונה מס' 5
תושבת הפלדה המחברת את גשר צ'רניאבסקי למרכז המסחרי

טיפול רשויות מקומיות בתחזוקת גשרים לכלי רכב ולהולכי רגל

בשנים 2005-2008 פנו האגף לרישוי ופיקוח והיחידה למבנים מסוכנים כמה פעמים למהנדס העיר, לגזבר העירייה ולמנכ"ל העירייה בדרישה לפעול לתקצוב ולביצוע של עבודות דחופות לשם הסרת סכנה לציבור בתחום העיר, ובהן טיפול בגשר צ'רניאבסקי. בנובמבר 2007 הכין מינהל התפעול שבעירייה רשימה של סדרי עדיפויות לביצוע עבודות דחופות כאמור לעיל, ובראשה היה הטיפול בגשר צ'רניאבסקי.

במרס ובאוגוסט 2008 שלחה היחידה למבנים מסוכנים מכתבים לבעלי החנויות במרכז המסחרי ולדיירי בניין המגורים והתריעה כי קיימת סכנה ממשית של התמוטטות חלק מהגשר. היחידה אף ציינה כי בכוונת העירייה להפעיל קבלן לשם הסרת הסכנה ולחייב את הנמענים ב-27% מסך ההוצאות (חלקם היחסי).

רק בעקבות פניית צוות הביקורת לעירייה בעניין האחריות לטיפול בגשר צ'רניאבסקי, ובכלל זה האחריות לתחזוקת גשרים המחוברים לבתים פרטיים ועוברים מעל שטח ציבורי, הכינה המשנה ליועץ המשפטי לעירייה שתי חוות דעת. בחוות דעת מיוני 2009 היא ציינה כי מאחר שגשרים פרטיים להולכי רגל העוברים מעל שטח ציבורי פתוח או מעל דרך עלולים לסכן את הציבור ואת הנכסים הסמוכים אליהם, חלה על העירייה חובת זהירות מוגברת. בחוות דעת נוספת מאותו חודש ציינה המשנה ליועץ המשפטי לעירייה, בין היתר, כי העירייה מוסמכת לדרוש מהבעלים של גשר פרטי שנמצא בו סכנה להסירה, ואם הוא אינו מציית לדרישה, העירייה רשאית לנקוט כל פעולה להסרת הסכנה.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2009, לא החלה עיריית חיפה בעבודות לתיקון הגשר והוא היה פתוח לשימוש הציבור.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חיפה כי טיפולה בתחזוקת גשר צ'רניאבסקי היה כושל ואף גבל ברשלנות. הסחבת המתמשכת שנקטה העירייה בטיפול בגשר משנת 2003, עת נודע לה על הליקויים המסוכנים בו, וטיפולו הלקוי בעניין בירור האחראים לתחזוקתו היו עלולים להסתיים באסון. העירייה לא פעלה כמצופה ממנה כאחראית לשמירה על שלומם וביטחונם של תושביה, ולא השתמשה למצער בסמכותה לחסימת הגשר עד שתוסר הסכנה (בין היתר במסגרת סמכותה לפי חוק עזר למבנים מסוכנים). בכך שהעירייה ידעה על הסכנה ולא מנעה אותה היא חשפה את המשתמשים בגשר לסכנה ממשית, ואת עצמה לתביעות נזיקין אפשריות במקרה של התמשכות הסכנה.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 כי אין בגשר "סכנה מיידית" ולכן הוא נשאר פתוח לשימוש הולכי רגל לפני שיפוצו. בעניין הטיפול בליקויים החמורים שאותרו בגשר ציינה העירייה כי אושר תקציב, והנושא הועבר לטיפול המידי של חברת יפה נוף. עוד מסרה העירייה כי בגשר מבוצעות פעולות תחזוקה ותיקונים, והצפי לסיום העבודות הוא פברואר 2010.⁶⁹ חברת יפה נוף מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 כי היא קיבלה תקציב והחלה בביצוע עבודות בגשר.

69 ביוני 2010 הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה כי העבודות בגשר צ'רניאבסקי הסתיימו באפריל 2010, וכי בוצעו בגשר עבודות חיזוק קונסטרוקטיבי, עבודות שיקום בטון והתאמת המעקות לתקנים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חיפה כי תשובתה אינה עולה בקנה אחד עם ממצאי בדיקה מקצועית שנעשתה מטעמה, וכי העובדה כי לא התרחש אסון לא היה בה כדי לפטור אותה מחובתה לפעול מיד כשנודע לה על הסכנה בגשר. משרד מבקר המדינה ימשיך לעקוב אחר טיפולה של העירייה בגשרים שבאחריותה.

עיריית תל אביב-יפו

גשר ווקוף : בשנת 2001 הקימה "חברת אתרים בחוף תל-אביב, חברה לפיתוח אתרי תיירות בתל אביב-יפו בע"מ" (להלן - חברת אתרים)⁷⁰, עבור עיריית תל אביב-יפו את גשר ווקוף, הנמצא בשפך הירקון ליד תחנת הכוח "רידינג". האחריות לתחזוקת הגשר היא של עיריית תל אביב-יפו, אך האחריות לצבע הגשר, הבנוי בחלקו ממתכת, הוטלה על קבלן שביצע בו עבודות צבע עבור חברת אתרים, לתקופה של עשר שנים. יודגש כי לצביעת רכיבי המתכת של הגשר חשיבות למניעת קורוזיה ובליייה נוכח קרבתו לים.

בדצמבר 2005 ובינואר 2006 פנתה העירייה לחברת אתרים בדרישה לטפל במעקה הגשר, לאחר שיועץ גשרים מטעם חברת ההנדסה סייר בגשר ומצא כי המעקה במצב חמור של החלדה מתקדמת. בחוות דעת של היועץ ממאי 2006 צוין כי הגשר נמצא במצב של קורוזיה מתקדמת ביותר, וכי יש לשקמו באופן מיידי, "בכל יום נוסף שעובר, מצבו מחמיר יותר ויותר".

בסיכום ישיבה שהתקיימה בנובמבר 2007 בהשתתפות נציגים מהעירייה ומחברת אתרים צוין כי בקיץ 2008 תבצע החברה תכנון ושיקום לגשר ווקוף, וכי "מצב הגשר הולך ומתדרדר. לכן חשוב לבצע את השיקום בקיץ הקרוב".

רק במאי 2008 אישרו הגזבר והמנכ"ל של העירייה את ביצוע פרויקט שיקום גשר ווקוף, שבו נכללות עבודות של חידוש הצבע במעקה ובקורות והחלפת מדרך העץ במימון משותף ושווה של חברת אתרים ושל העירייה.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2009, לא הוחל בעבודות לשיקום הגשר.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 כי שיקום גשר ווקוף יבוצע בשנת 2010 ויכלול טיפול בכלל האלמנטים בו. חברת אתרים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 כי תשתתף בעלות התיקונים כמסכם.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית תל אביב-יפו על הסחבת שנקטה במשך ארבע שנים בטיפול בגשר, שמעלה חשש כי החמירה את מצבו. כדי למנוע החמרה נוספת במצב הגשר על העירייה לפעול באופן נמרץ לשיקומו.

עיריית קריית גת

שבעה גשרי עץ להולכי רגל : מעל אפיק ניקוז בקריית גת שאורכו כ-2 ק"מ קיימים שבעה גשרי עץ להולכי רגל, בין שכונת שער דרום לדרך הדרום (מתחם הסוללה האקוסטית).

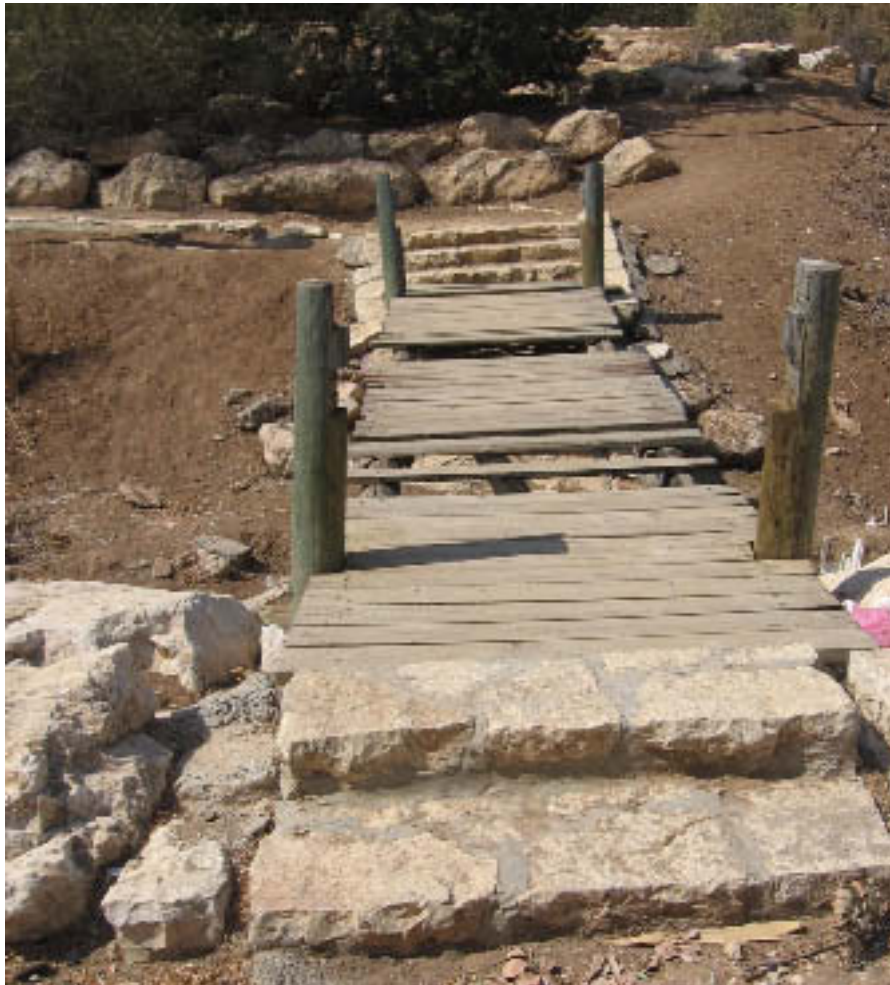
70 50% מהבעלות על חברת אתרים הם בידי העירייה.

טיפול רשויות מקומיות בתחזוקת גשרים לכלי רכב ולהולכי רגל

בספטמבר ובאוקטובר 2008 התריעו מנהל מדור גינון ומ"מ מהנדס העיר דאז בעירייה לפני מהנדס העיר דאז כי מצב מרבית הגשרים הללו מסוכן וכי הם אינם כשירים לשימוש. באוקטובר 2008 המליץ בחוות דעת מ"מ מהנדס העיר דאז למנוע את השימוש בגשרים, שכן הם מסכנים את הציבור, ולהתחיל בהליך תכנוני לשיקום הגשרים ולחידושם.



תמונה מס' 6
קריסת גשר עץ להולכי רגל מעל אפיק הניקוז



תמונה מס' 7

גשר ללא מעקים ועם ליקויים במדרג מעל אפיק הניקוז

מהנדס העיר דאז פנה עם חוות הדעת מאוקטובר 2008 למנהל אגף שפ"ע שבעירייה והתריע כי "קיים חשש לסיכון חיי אדם בחלק מהמתקנים ואו המערכות הקיימות בסוללה [שבה מותקנים הגשרים]", וכי יש לנקוט באופן מיידי את כל האמצעים הנדרשים למניעת מעבר ו/או שימוש במקומות ובמתקנים המהווים או העלולים להוות סיכון⁷¹. יום לאחר פניית מהנדס העיר דאז השיב

71 המהנדס ציין כי יש לבצע חסימה, גידור, שילוט ואו הריסה של הגשרים המסוכנים בסוללה, לרבות השבילים ודרכי הגישה לגשרים.

טיפול רשויות מקומיות בתחזוקת גשרים לכלי רכב ולהולכי רגל

לו מנהל אגף שפ"ע כי בשל אילוצי כוח אדם אין ביכולת האגף לבצע "חסימה הרמטית" של הגשרים.



תמונה מס' 8

ליקוי במדרג עץ בגשר מעל אפיק הניקוז

בדצמבר 2008 פרסמה העירייה מכרז לתיקון ליקויי הבטיחות בגשרים, ובינואר 2009 נבחר קבלן לביצוע העבודות (להלן - הקבלן). נמצא כי רק ביוני 2009, דהיינו כחצי שנה לאחר בחירת הקבלן, חתמה העירייה על חוזה עמו, אולם עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2009, לא החלו עבודות השיקום. עוד נמצא כי עד הטיפול המתוכנן בגשרים לא נקטה העירייה צעדים להגביל או למנוע את השימוש בהם.

בסיוורם שעשה במקום צוות הביקורת במרס ובאוגוסט 2009 הועלה כי בגשרים קיימים ליקויים בטיחותיים, חלקם חמורים⁷². עוד הועלה כי אף שמהנדס העיר דאז ומנהל מדור גינון בעירייה הגדירו את הגשרים "מסוכנים לציבור", ולמרות החתימה עם הקבלן על חוזה לתיקון הליקויים, לא טיפלה עיריית קריית גת בליקויים, והשימוש בגשרים נמשך⁷³.

72 בחלק ממדרכי הגשרים חסרים לוחות עץ, דבר העלול לגרום למעידות; מקורות העץ בולטים מסמרים; בחלק מהגשרים המעקים אינם מקובעים כראוי ומקנים תחושה של חוסר יציבות לאוחזים בהם.

73 לא נהרסו גשרים שהיו מיועדים להריסה, לא בוצעו חסימות, לא גודרו שטחים למניעת שימוש בגשרים ולא הוצבו שלטים האוסרים מעבר בהם.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 כי במהלך אוקטובר 2009 (לאחר סיום הביקורת) טופלו הגשרים באופן חלקי על ידי עובדי העירייה ולא על ידי הקבלן. עוד מסרה העירייה כי "בשלב זה לא ניתן ליישם הפעולות הנדרשות משיקולי תקציב" (ההדגשה אינה במקור).

גשר להולכי רגל בפארק פז : בפארק פז שבקריית גת קיים גשר בטון להולכי רגל מעל מובל ניקוז. בשני סיורים שעשה צוות הביקורת במרס 2009 נמצא כי חלק ממעקי הבטיחות שעל הגשר שבורים וחלודים, וכי הליקוי מסכן את המשתמשים בגשר. עוד נמצא כי אין בידי העירייה מסמכים המתעדים סקירות או בדיקות שנעשו בגשר.



תמונה מס' 9
הגשר בפארק פז



תמונה מס' 10
חשיפת ברזל בחזית הגשר בפארק פז

טיפול רשויות מקומיות בתחזוקת גשרים לכלי רכב ולהולכי רגל



תמונה מס' 11

מעקה שבור וחלוד בגשר בפארק פז

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית גת כי היא התרשלה במילוי חובתה להבטיח את שלום הציבור ובטיחותו. יצוין כי כבר באוקטובר 2008 קיבלה העירייה התראות מגורמים מקצועיים בעירייה על מצב שבעת גשרי העץ שבתחומה, ואף על פי כן לא נקטה אמצעים על מנת למנוע אסון שעלול היה להתרחש כתוצאה מהשימוש בהם, למצער על ידי חסימתם. עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה על ההזנחה בטיפול בתחזוקת הגשר בפארק פז, החושף את המשתמשים בו לסכנה. על העירייה לתקן את הליקויים שהתגלו בגשרים ללא דיחוי.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 כי היא אינה ערוכה תקציבית לממן תחזוקה מונעת מיטבית אלא עוסקת בתחזוקת שבר. העירייה ציינה כי היא תבחן את הצורך בהשקעת תקציבים, כוח אדם ואמצעים כספיים על מנת לקיים מעקב שוטף אחר מצב הגשרים וכן תגבש נוהלי תחזוקה מונעת. עוד מסרה העירייה כי בכוונתה להעביר את הטיפול במעבירי המים לתאגיד המים והביוב, וכי היא "תבחן קביעת סטנדרטים גבוהים יותר בהתאם לדרישות הדוח [של מבקר המדינה]".

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית גת כי טענתה ולפיה אין היא ערוכה תקציבית לטפל בתחזוקת גשרים אינה פוטרת אותה מאחריותה לטיפול במפגעים מסוכנים בגשרים העלולים לפגוע בביטחון הציבור, וכי עליה למצוא מקורות תקציביים מדיים לכך. לעניין זה ראוי להתייחס לפסיקת בית המשפט העליון⁷⁴, שבה נאמר: "אילוסי תקציב אינם קולב שניתן לתלות עליו כל אי עשייה מצד רשויות הציבור".

טיפול עיריית תל אביב-יפו בתחזוקת גשרים שבאחריות חברות עירוניות

בתחומן של רשויות מקומיות מצויים גשרים שהאחריות לתחזוקתם נתונה בידי חברות עירוניות, אשר חלקן בבעלותן המלאה של הרשויות המקומיות. על הרשויות המקומיות מוטלת החובה לדאוג לתקינות הגשרים, בין היתר באמצעות פיקוח על פעולות החברות העירוניות בנושא התחזוקה.

בתחום העיר תל אביב-יפו יש גשרים הנמצאים באחריות חברות עירוניות⁷⁵. אגף דרכים ומאור בעירייה אחראי, בין היתר, לוודא שהחברות העירוניות מתחזקות את הגשרים שבאחריותן ושומרות על תקינותם בכל עת.

נמצא כי במשך שנים רבות לא הוסדר נושא הטיפול בגשרים (ביצוע סקירות ועבודות תחזוקה בהם) בנהלים או הסכמים בין העירייה לבין מרכז הירידים והקונגרסים בישראל בע"מ (להלן - מרכז הירידים)⁷⁶ ובין העירייה לבין חברת גני יהושע בע"מ (להלן - חברת גני יהושע)⁷⁷; לא פורטו הפעולות שעל חברות אלה לנקוט לשם שמירה על תקינות הגשרים ותחזוקתם באופן שוטף, לא הייתה התחייבות של החברות לבצע בדיקות תדירות בגשרים לבחינת מצבם ולבצע בהם תיקונים ועבודות תחזוקה במידת הצורך, ולא הוגדר הפיקוח של העירייה על פעולות אלה של החברות.

נמצא כי בעקבות דרישת העירייה העביר לה מרכז הירידים באוקטובר 2008 לראשונה חוות דעת לגבי בטיחות השימוש בגשר שבאחריותו. לא נמצאו אסמכתאות המעידות שלפני שנת 2008 פנתה העירייה למרכז הירידים וביקשה שיבצע בדיקה הנדסית בגשר ויעביר אליה חוות דעת על מצבו ועל בטיחות השימוש בו.

74 ע"א 2906/01, 3049, 3139 עיריית חיפה ואח' נ' מנורה חברה לביטוח בע"מ ואח', תקדין.

75 כמו חברת מרכז הירידים והקונגרסים בישראל בע"מ וחברת גני יהושע בע"מ, ששתיהן בבעלות מלאה של העירייה.

76 שבאחריותו גשר להולכי רגל המחבר את רחבת מרכז הירידים עם חניון פארק הירקון מעל שדרות רוקח.

77 האחריות לתשעה גשרים בתחום פארק יהושע: גשר שבע טחנות, גשר בבלי (מול שיכון בבלי), גשר הצפארי (מאחורי פארק הצפארי), גשר בכיוון פינה ירוקה, גשר מעל האגם, גשר אוסשקין מתחת לגשר "בן אליעזר", גשר נתיבי איילון (מקביל לגשר איילון), גשר מקביל לרחוב רוקח באתר שבע טחנות וגשר מכביה (לפי רשימת גשרים שהופיעה בדוח בדיקה שמסרה חברת גני יהושע לעירייה במרס 2009).

טיפול רשויות מקומיות בתחזוקת גשרים לכלי רכב ולהולכי רגל

באשר לחברת גני יהושע נמצא כי למרות סיכום מ-2004 בינה לבין העירייה בדבר העברת דוחות על מצב הגשרים שבאחריותה מדי שנה בשנה, לא נמצאו בעירייה דוחות בדיקה לשנים 2005 ו-2007.

עיריית תל אביב-יפו מסרה בתשובתה מינואר 2010 למשרד מבקר המדינה כי משנת 2008 כל הגשרים שבאחריות החברות העירוניות נסקרים אחת לשנה, וכי דיווח בגין הסקירה מוצג לאגף דרכים ומאור.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית תל אביב-יפו על כך שלא הסדירה במשך שנים את נושא תחזוקת הגשרים שבאחריות מרכז הירידים וחברת גני יהושע, ובמשך שנים לא דרשה לקבל אישורים על תקינות הגשרים ועל ביצוע בדיקות בהם, ובכך נפגעה יכולתה של העירייה לפקח על מצב הגשרים ולהבטיח את תקינותם.

מרכז הירידים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 כי הוא מקפיד שאחת לשנה ייבדק הגשר שבאחריותו על ידי מהנדס מבנים, אלא אם ייקבע בעתיד שיש צורך לבצע את הבדיקה בתדירות גבוהה יותר. עוד מסר כי בספטמבר 2009 בוצע סקר לבדיקת הגשר לפי מתכונת של עיריית תל אביב-יפו, בהדרכת יועץ הגשרים של העירייה.

חברת גני יהושע מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 כי היא ביצעה בשנים 2005 ו-2007 בדיקות בגשרים שבאחריותה והכינה דוחות המפרטים את מצבם וההמלצות לשיקומם, וכי ההמלצות יושמו בשטח⁷⁸. עוד מסרה החברה כי בשנת 2010 היא תפעל לפי סיכום עם עיריית תל אביב-יפו (מחודש מאי 2009) ותבצע סקרים בגשרים שבאחריותה על פי שיטת הסקירה הקיימת בעירייה.

על הרשויות המקומיות להבטיח כי החברות העירוניות שבאחריותן גשרים יטפלו בהם, יבצעו מעקב סדיר אחר מצבם ההנדסי ויתחזקו אותם בצורה שוטפת.

יחסי גומלין בין רשויות מקומיות ליזמים פרטיים בעניין תחזוקת גשרים ופרסום עליהם

בתחומן של רשויות מקומיות קיימים גשרים או מתקני פרסום (המחוברים לגשרים) שהאחריות לטיפול בהם מוטלת על יזמים פרטיים, והדבר עוגן בהסכמים בין הרשויות לבין היזמים הפרטיים. יודגש כי גם כאשר האחריות לתחזוקת הגשרים נתונה בידי יזמים פרטיים, חלה על הרשות המקומית חובה להבטיח כי הגשרים יתוחזקו כראוי.

78 אולם כאמור, הביקורת העלתה כי דוחות אלה לא נמצאו ברשות העירייה.

עיריית חיפה

בתחומה של העיר חיפה 12 גשרים לכלי רכב ולהולכי רגל שמותקנים עליהם שלטי פרסום.

התקשרות א עם יזם

במאי 1998 התקשרה העירייה בחוזה⁷⁹ עם יזם להתקנת שלטי פרסום על תשעה⁸⁰ גשרים שבבעלותה. בתמורה לפרסום על הגשרים התחייב היזם לשלם לעירייה דמי שימוש שנתיים ואגרות שילוט, ואילו כל ההכנסות מהפרסום יועדו ליזם⁸¹.

בחוזה התחייב היזם לדאוג לשלמותם, ניקיונם ותקינותם של השלטים, לתחזוקתם הנאותה, להתקנתם ולחיבורם באופן נאות לגשרים. בחוזה צוין שהיזם מתחייב לפקח בקביעות על השלטים ולדווח לעירייה על הפיקוח ועל התיקונים שיבצע⁸². יודגש כי למתקני שילוט ופרסום המחוברים לגשרים יש השפעה על מצבם הפיזי של הגשרים, ומכאן נובע הצורך בבדיקת השלטים, במעקב אחר מצבם ובתחזוקתם. יצוין כי האחריות לתחזוקת מבנה הגשרים האמורים נתונה בידי העירייה.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא דרשה המחלקה לשילוט ופרסום מודעות או כל גורם אחר בעירייה מהיזם להעביר לה דוחות ויומני עבודה על ביצוע עבודות פיקוח ותחזוקה בשלטים.

נמצא גם כי בחודשים פברואר-מרס 2009, בעת ההכנות למכרז חדש לפרסום על הגשרים, בדק מהנדס מטעם העירייה את מתקני הפרסום על הגשרים ומצא בהם ליקויים רבים. המהנדס ציין כי "בחלק מהמקרים [ממתקני הפרסום] הביצוע בשטח אינו תואם במלואו את התכנון (העדר ברגים למשל), ובחלק אחר של המקרים יש לערוך שיפורים מסוימים במתקנים הקיימים... במרבית המתקנים אובחנו בנוסף גם סוגיות של תחזוקה (בעיקר חלודה בשלבים שונים)".

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חיפה על כך שלא עמדה על קיום תנאי החוזה בדבר חובת היזם להעביר אליה דוחות ויומני עבודה המעידים על ביצוע עבודות תחזוקה במתקני הפרסום ופיקוח עליהם, ובכלל זה שמירה על תקינותם של השלטים, התקנתם וחיבורם לגשר באופן נאות. כתוצאה מכך אין באפשרותה לדעת אם היזם, אכן ביצע פעולות אלה במתקני הפרסום. יודגש כי לאי-טיפול במתקני פרסום עלולה להיות השפעה על מצבו הפיזי של הגשר שעליו מותקנים השלטים.

79 תוקף החוזה היה שנה אחת, עם אפשרות להאריכו בשנה אחת בכל הארכה, עד מאי 2008. אך הוא הוארך שוב, עד השלמת מכרז חדש לפרסום על הגשרים. במועד הביקורת המשיכו העירייה והיזם לקיים את החוזה.

80 בהמשך נמנע שימוש לצורכי פרסום בגשר אחד מהתשעה, ובמקומו התירה העירייה ליזם לפרסם על שני גשרים אחרים, כך שבסך הכול פרסם היזם על עשרה גשרים עירוניים: דולפין בת גלים; הצריף - קריית חיים; עופר רמות ספיר; מוטה גור; הזרע בר יהודה; מת"מ; חוף הכרמל; עין הים; חברת החשמל וגשר דדו בכניסה הדרומית לחיפה.

81 ראו ה"ש 63.

82 לצורך כך ינהל היזם יומן עבודה ובו יפרט את כל עבודות התחזוקה והתיקונים שבוצעו, ויעביר העתק מהיומן לנציג העירייה בכל חודש.

התקשרות ב עם היזם

גשר בירם הוקם על ידי אותו יזם, ובתמורה להקמתו ולתחזוקתו העניקה העירייה ליזם זיכיון לפרסם עליו במשך 22 שנים. בחוזה שנחתם בין הצדדים בפברואר 2006 נקבע כי היזם יתחזק את הגשר במשך כל תקופת הפרסום על חשבוננו, והעירייה תגבה ממנו אגרות שילוט בלבד. לאחר תום תקופת הפרסום יועבר הגשר לאחריות העירייה ולתחזוקתה. עוד נקבע בחוזה כי העירייה תמנה נציג שיהיה ממונה על הקשר עם היזם בכל הנוגע להקמת הגשר ולתחזוקתו.

העירייה מסרה לצוות הביקורת כי נציג העירייה הממונה על הקשר עם היזם הוא נציג חברת יפה נוף, וכי היא אינה מעורבת בתחזוקת גשר בירם ואינה בודקת באופן יזום ושוטף את פעולות חברת יפה נוף (כנציגת העירייה) מול היזם.

נציג חברת יפה נוף מסר לצוות הביקורת כי החברה רק ליוותה את תהליך הקמת גשר בירם ופיקחה עליו, ביצעה בגשר בדיקה בתום שנת הבדק, ולאחר מכן העבירה אותו לאחריות העירייה. עוד מסר הנציג כי חברת יפה נוף אינה מעורבת בתחזוקת הגשר והיא אינה מקיימת קשר עם היזם בנושא זה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חיפה על שלא פיקחה על התחייבות היזם לתחזוקת הגשר. על העירייה לדאוג לפיקוח נאות על תחזוקת הגשר בידי היזם, כפי שנקבע בחוזה, לשם שמירה על מצבו התקין בכל עת, ולשם כך עליה למנות נציג מטעמה שיפקח על קיום התחייבות היזם.

עיריית תל אביב-יפו

בתחום העירוני של תל אביב-יפו יש גשרים הנמצאים באחריות יזמים פרטיים, למשל, גשרי הולכי רגל המחברים למרכז עזריאלי וגשרי פרסום שבאחריות חברות פרסום. הגשרים הוקמו מעל שטח עירוני, לרוב בידי יזמים פרטיים האחראים לתחזוקתם.

נמצא כי בהסכמים שנחתמו בין העירייה לבין חברת קנית השלום השקעות בע"מ (להלן - מרכז עזריאלי)⁸³ ובין העירייה לבין יזם פרסום האחראי לתחזוקת גשרים להולכי רגל בעיר⁸⁴, לא פורטו הפעולות שעל היזמים לנקוט לשם שמירה על תקינות הגשרים ותחזוקתם ולא הוגדר אופן הפיקוח של העירייה על פעולותיהם לטיפול בגשרים.

במרס 2004 פנה מנהל אגף דרכים ומאור דאז למרכז עזריאלי וביקש לקיים אחת לשנה לפחות סיור בגשרי הולכי רגל שבאחריות המרכז, בהשתתפות יועץ מוסמך לגשרים ונציג האגף. עוד ביקש מנהל אגף דרכים ומאור להעביר לאגף דוחות של היועץ ודוחות על הטיפולים שמרכז

83 באחריות החברה שני גשרים המחברים למרכז עזריאלי: האחד מוביל לתחנת רכבת השלום והשני למתחם הקריה. על פי נספח להסכם בין עיריית תל אביב-יפו לבין מרכז עזריאלי מאוגוסט 1992, הגשרים יתוכננו, יוקמו ויתחזקו על ידי היזם ועל חשבוננו.

84 בחוזים שנחתמו בין עיריית תל אביב-יפו ליזם בשנים 1986 ו-1992 התחייב היזם להקים ולתחזק גשרים להולכי רגל בתמורה לזיכיון פרסום על גשרים בעיר. היזם אחראי כיום לתחזוקת שבעה גשרים בתל אביב-יפו: גשר שיטריט, גשר שלונסקי, גשר קק"ל, גשר קריית החינוך - דרך נמיר (סמינר לוינסקי), גשר שיכון ל' - דרך נמיר, גשר עודד - הטייסים וגשר דרך לוד - ששת הימים.

עזריאלי עשה בגשרים. אף שעד שנת 2007 לא המציא מרכז עזריאלי את הדוחות המבוקשים, לא חזרה העירייה על דרישתה לקבלם ולא שלחה תזכורות בעניין למרכז עזריאלי.

נמצא כי רק באוקטובר 2008 המציא מרכז עזריאלי לעירייה בפעם הראשונה אישור על תקינות הגשרים. באישור, שהוכן על ידי מהנדס מטעם מרכז עזריאלי, צוין כי הגשרים נמצאים במצב טוב והם תקינים לשימוש. האישור אינו מפרט את מצבם ההנדסי של הגשרים ואינו תואם למתכונת העירייה לביצוע סקרים בגשרים, מאחר שהעירייה לא דרשה זאת. במאי 2009 סוכם בין העירייה למרכז עזריאלי כי המרכז יסקור את הגשרים שבאחריותו על פי שיטת הסקרים הנהוגה בעיריית תל אביב-יפו.

באשר ליזום הפרסום, נמצא כי בשנים 2006-2008, יותר מעשר שנים לאחר שחתמה עמו על החוזים, קיימה העירייה בשיתוף נציגי היזום לראשונה כמה סיורים לבחינת מצב הגשרים ולקביעת עבודות התחזוקה והשיקום הדרושות בהם. עוד נמצא שהבדיקות שביצעה העירייה עם היזום לא היו במתכונת סקירת הגשרים שהעירייה פיתחה וקיימה בגשרים שבאחריותה.

עיריית תל אביב-יפו מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי משנת 2008 כל הגשרים שבאחריות יזמים פרטיים נסקרים אחת לשנה ודיווח בגין הסקירה מוצג לאגף דרכים ומאור.

מרכז עזריאלי ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 כי אכן לא פורטו בהסכם בינו לבין עיריית תל אביב-יפו הפעולות שעליו לנקוט בגשרים שבאחריותו לשם שמירה על תקינותם. עוד ציין כי הגשרים נבדקים ומתוחזקים על ידו באופן שוטף. מרכז עזריאלי מסר כי לאחר שיקבל מהעירייה חומר על שיטת הסקירה הנהוגה על ידה הוא יבצע את הבדיקה בגשרים לפי הסיכום ממאי 2009.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית תל אביב-יפו כי חוסר פעילותה במשך שנים בעניין הבטחת תחזוקת הגשרים בידי היזמים פגעה ביכולתה לפקח על מצב הגשרים שבתחומה ולהבטיח את שלום הציבור ובטיחותו. מן הראוי שהעירייה תסדיר את נושא תחזוקת הגשרים בידי היזמים ותקיים פיקוח על נושא זה.

עיריית רמת גן

בתחום עיריית רמת גן חמישה גשרים להולכי רגל המשמשים גם לפרסום. להלן דוגמאות לטיפול העירייה בתחזוקתם:

גשר להולכי רגל ברחוב אלוף שדה

במאי 2005 חתמה העירייה על חוזה עם קבלן "לאחזקה ופרסום [על גבין] גשר מעץ מעל רחוב אלוף שדה" למשך שנתיים. לפי החוזה⁸⁵ קיבל הקבלן את הזכות הבלעדית לפרסם על שני צדי הגשר והתחייב, בין היתר, לתחזק את הגשר על חשבוננו.

במאי 2007 החליטה העירייה להאריך את ההתקשרות עם הקבלן בשנתיים נוספות (דהיינו עד מאי 2009). נמצא כי החלטת העירייה התקבלה בלי שהיה ברשותה מידע על פעולות התחזוקה של הקבלן, ומכאן שהיא לא הייתה יכולה לדעת אם הוא קיים את התחייבויותיו בנוגע לתחזוקת הגשר כפי שנקבע בחוזה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית רמת גן כי על מנת להבטיח את תקינותו של הגשר היה עליה לפקח אחר קיום כל תנאי החוזה על ידי הקבלן כבר ב-2005, ובכלל זה לדרוש ממנו דוחות ואישורים על מצב הגשר, אך היא לא עשתה זאת. לא זו אף זו, העירייה האריכה את תוקף החוזה בלי שהיו בידיה הכלים והמידע להערכת תפקוד הקבלן בכל הנוגע לתחזוקת הגשר.

עוד נמצא כי העירייה לא דרשה מהקבלן מראשית ההתקשרות (שנת 2005) ועד שנת 2008 אישורים ליציבות הגשר מדי שנה בשנה, כמתחייב בחוזה. רק בעקבות פניית העירייה לקבלן בספטמבר 2008 ובאפריל 2009 המציא לה במאי 2009 מהנדס מטעם הקבלן אישור על יציבות כללית של הגשר.

בספטמבר 2008, בעקבות תלונה של תושב העיר, פנה הממונה על מבנים מסוכנים בעירייה לקבלן והתריע לפניו כי בסיוור שעשה בגשר באותו החודש הוא מצא ליקויים במבנה הגשר שכוללים, בין היתר, סדקים נימיים בעמודיו. באפריל 2009 שוב פנתה העירייה לקבלן וטענה כי הליקויים שעליהם התריעה שבעה חודשים קודם לכן עדיין לא תוקנו, וכי יש בכך הפרה של החוזה, ודרשה מהקבלן לבצע את כל עבודות התחזוקה בגשר, לרבות תיקון כל הליקויים ללא דיחוי נוסף. נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2009, טרם תוקן הגשר.

ביולי 2009, בעקבות הליקויים שהתגלו בגשר, החליטה העירייה לבצע סקירה ראשונית ולהכין תכנית הנדסית לשיקומו.

85 בחוזה נקבע, בין היתר, כי "הקבלן מתחייב לשמור על תקינות הגשר ואחזקתו באופן בטיחותי הן להולכי הרגל העוברים עליו והן לתחבורה העוברת מתחתיו". בחוזה פורטו הצעדים שעל הקבלן לנקוט לביצוע עבודות התחזוקה, ומאחר שמדובר בגשר עץ, נכללו בחוזה הנחיות מיוחדות באשר לתחזוקתו: נקבע כי יש לבדוק ולהחליף חלקי עץ שונים שנרקבו ולחזק חיבורים שהתרופפו על פי הצורך "ופעם בשנה לפחות". עוד נקבעו הנחיות בדבר צביעת חלקי העץ של הגשר בתדירות של פעם בשנתיים. בחוזה נקבע כי הקבלן מתחייב לתקן את הגשר על פי הצורך או על פי דרישת העירייה בתוך שבעה ימים מרגע היוודע הצורך בתיקון, וכי "על הקבלן להעביר אל אגף ההנדסה - מחלקת מבנים ציבוריים, אחת לשנה, דוח חתום על ידי מהנדס קונסטרוקציה... המאשר את יציבות הגשר. [וכן] את ביצוע הבדיקות ועבודות התחזוקה שנדרשו לעיל [בחוזה]".

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית רמת גן על כך שלא עמדה על תיקון כל הליקויים בגשר על ידי הקבלן תוך שבעה ימים, כנקבע בחוזה. עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה שכאשר ראתה שהקבלן אינו מתקן את הליקויים שנמצאו בגשר, היה עליה לשקול מיד לנקוט צעדים לתיקון הליקויים בעצמה. משרד מבקר המדינה אף העיר כי פעולות העירייה בעניין המצאת אישור יציבות הגשר בידי הקבלן לא עלו בקנה אחד עם הנקבע בחוזה. לדעת משרד מבקר המדינה, דרך פעולתה של העירייה עלולה הייתה לגרום לסיכון חיי אדם ולפגיעה בכביחות הציבור.

התקשרות עם יזם להקמת ארבעה גשרים ולתחזוקתם

בינואר 1990 החליטה העירייה על התקשרות עם יזם לשם בניית שתי מנהרות ושלושה גשרים להולכי רגל ברחובות אבא הלל, אלוף שדה⁸⁶ והרואה תמורת זכויות פרסום. ביולי 1990 חתמה העירייה על הסכם עם יזם⁸⁷, ובו התחייב היזם לתכנן, להקים ולתחזק את שלושת הגשרים על חשבוננו. בתמורה נתנה העירייה ליזם זכות בלעדית לפרסום מסחרי לתקופת זיכיון של 20 שנה. בינואר 2005 האריכה העירייה את זכויות הפרסום של היזם על שלושת הגשרים עד דצמבר 2026. באותו החודש חתמה העירייה עם אותו יזם על הסכם להקמת גשר נוסף ברחוב ז'בוטינסקי תמורת זכויות פרסום על הגשר עד דצמבר 2026, והיזם התחייב לתחזק את הגשר באופן שוטף ועל חשבוננו במשך כל תקופת הפרסום באופן התחזוקה⁸⁸ שנקבע.

נמצא כי בהסכם הנוגע לשלושת הגשרים לא נקבע אופן תחזוקתם על ידי היזם, וכי לא נכללו בו הנחיות לעניין התחזוקה. עוד נמצא כי העירייה לא דרשה מהיזם להעביר לאגף ההנדסה שבועירייה אחת לשנה דוח חתום על ידי מהנדס קונסטרוקציה (מהנדס מבנים), המאשר את יציבות ארבעת הגשרים, ודוחות על פעולות לתחזוקת הגשרים שנקט היזם.

העירייה מסרה לצוות הביקורת ביוני 2009 כי תחזוקת ארבעת הגשרים היא באחריות היזם שהקים אותם, אולם מיום הקמתם (דהיינו במשך כעשרים שנה) לא פיקחה עליהם העירייה ולא קיבלה נתונים כלשהם על אודות פעולות התחזוקה שהיזם היה אמור לבצע. העירייה ציינה כי אמנם האחריות למצב הגשרים היא של היזם, אולם יש לה "אחריות מוניציפאלית" לבדיקת מצבם ותקינתם של הגשרים. עוד ציינה העירייה כי היא אינה מבצעת את הבדיקות שעליה לבצע, אך בעתיד ייקבעו נהלים לנושא תחזוקת הגשרים.

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 כי במסגרת ההתקשרות עם משרד מהנדסים יוגדרו מפרטי התחזוקה לכל הגשרים בעיר ובכלל זה גשרי הפרסום. משרד המהנדסים, בהנחיית אגף ההנדסה בעירייה ובפיקוחו, יקיים מעקב שוטף אחר אופן מימוש ההנחיות מול כל הגורמים החיצוניים המחזיקים בגשרים בתחום העיר.

86 אלוף שדה מערבי - מפגש אלוף שדה ודרך יצחק רבין.

87 בהסכם נקבע כי הגשרים שיוקמו יהיו מעת הקמתם רכוש הבלעדי של העירייה, וכי היזם מתחייב לבצע "אחזקת הגשרים במשך כל תקופת הפרסום על חשבוננו". עוד נקבע בהסכם כי היזם יהיה אחראי ליציבות הגשר ולחזוקו.

88 בתחזוקה נכללות, בין היתר, הפעולות האלה: "נקיון, טיפול ברכיבי בטון, מתכת, מעלה מדרגות: נקיון, צביעה תיקון וכו'".

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית רמת גן על כי היה עליה לפקח על התחייבויות היזם לתחזוק את הגשרים באופן שוטף. אי-פיקוח על פעולות התחזוקה שהיזם היה אמור לבצע בשלושת הגשרים על פי ההסכם במשך כ-20 שנה מורה על תפקוד לקוי ומתמשך של עיריית רמת גן, המעלה חשש לפגיעה בכטיחות ציבור המשתמשים בגשרים. העירייה אף כשלה בכך שלא קבעה הנחיות מפורטות לתחזוקת שלושת הגשרים. על העירייה היה לקבל את ההחלטות שקיבלה בשנת 2005, בדבר הארכת תוקף ההסכם הנוגע לשלושת הגשרים ובדבר חתימת ההסכם באשר להקמת הגשר הרביעי (גשר ז'בוטינסקי), רק לאחר שהיו בידיה נתונים ודוחות מפורטים על אודות פעולות התחזוקה שהיזם התחייב לבצע, על מנת שתוכל להעריך את אופן תחזוקת הגשרים. על העירייה היה אף לפרט בהסכמים שנחתמו עם היזם את הפעולות שהיה עליו לנקוט נוכח אחריותו ל"יציבות הגשר וחוזקו" ולדרוש המצאת אישורים תקופתיים למצב הגשר מאת גורמים המוסמכים לכך.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות המקומיות לקבוע, בשיתוף היזמים, אמות מידה לתחזוקת הגשרים, וכן את דרכי הדיווח של היזמים על ביצוע התחזוקה ואת דרכי הפיקוח של הרשויות על פעולות היזמים בנושא.

סיכום

לגשרים לכלי רכב ולהולכי רגל תפקיד רב-חשיבות במכלול התשתיות במדינה. גשרים משמשים בכל יום אזרחים רבים, ועל הרשויות המקומיות שבאחריותן גשרים מוטלת החובה לתחזק אותם באופן שוטף ולהבטיח את תקינותם ובטיחותם, שכן הזנחת הטיפול השוטף בהם עלולה לגרום לאבדן חיי אדם או לפגיעה בהם. לקריסה של גשר יש גם משמעותיות כלכליות ניכרות. נזק שנגרם לגשר כתוצאה מהזנחה עלול להיות בלתי הפיך, או שתקונו לא יהיה כדאי מהבחינה הכלכלית.

מהדוח עולה תמונת מצב קשה באשר לתחזוקת הגשרים ברוב הרשויות המקומיות שנבדקו; אף על פי שהרשויות הללו הן האחראיות לשמירה על מצבם התקין של הגשרים ועל תחזוקתם השוטפת, לרוב הן לא עקבו אחר מצבם ההנדסי של הגשרים ולא יזמו עבודות תחזוקה שוטפת בהם ובדרך כלל הסתפקו בתחזוקת שבר. נמצאו גם ליקויים בטיפולן ובפיקוחן של הרשויות המקומיות בגשרים אשר האחראיות לתחזוקתם היא של חברות עירוניות ויזמים פרטיים.

על הרשויות המקומיות להקים מאגר נתונים שלם ועדכני של מצאי הגשרים שבתחומן, ואשר יכלול נתוני תכנון ונתונים שוטפים ומפורטים על הגשרים. עוד עליהן ליזום בדיקות בגשרים וביצוע סקרים מקיפים ותדירים בהם לאיתור פגמים ולקביעת מידת חומרתם וכן למעקב אחר מצבם ההנדסי. סקרים אלה יהיו בסיס להכנת תכניות עבודה לתחזוקתם ולשיקומם של הגשרים. על הרשויות המקומיות לפעול לתחזוקת הגשרים על מנת להבטיח את תקינותם ולפעול ללא שיהוי לטיפול במפגעים בגשרים שבתחומן אשר עלולים לסכן את ביטחון הציבור. לצורך ביצוע פעולות אלו על הרשויות המקומיות לקבוע נהלים ותכניות עבודה לביצוע בדיקות יזומות על פי לוח זמנים קבוע ולהקפיד לפעול לפיהם בצורה סדירה.

על הרשויות המקומיות להבטיח כי במקרים שבהם תחזוקת הגשרים מוטלת על חברות עירוניות או על גורמים פרטיים יטפלו גורמים אלה בגשרים שבאחריותם כראוי: יבצעו מעקב סדיר אחר מצבם ההנדסי ויתחזקו אותם בצורה שוטפת.

נוכח מצב הדברים המתואר בדוח זה ולפיו אף משרד ממשלתי לא ראה עצמו אחראי לעניין תחזוקת הגשרים במדינה ובכלל זה בתחום הרשויות המקומיות, ונוכח החומרה שבהיעדר תקנות, הנחיות או תקנים להבטחת מצבם ההנדסי התקין של הגשרים, מן הראוי שהממשלה תיתן דעתה לנושא ותמנה גורם אחד שיאגד ויסדיר את הנושא ויטפל בהכנת תקנות והנחיות לטיפול בתחזוקת גשרים. הסדרת הנושא מהבחינה המקצועית והמינהלית תאפשר גם פיקוח על תקינות הגשרים.