

משרד הפנים

פעולות הביקורת

נערכה ביקורת על הפעולות הבאות של המשרד: באגף לשלטון מקומי וביחידה לעיירות פיתוח נבדקו סדרי מתן הלוואות לעיירות הפיתוח ודרכי הפיקוח על ניצולן; בשלוש ועדות גליליות – במחוזות המרכז, תל אביב והצפון – נבדקו ההסדרים לעריכת תכניות בניין ערים, למתן רשיונות בנייה ולפיקוח על הבנייה. נערכה ביקורת מעקב באגף לעלייה ומירשם תושבים על הטיפול במתן דרכונים.

תכנון ובנייה באזורים גליליים

פקדת בניין ערים משנת 1936 על תיקוניה מהווה את הבסיס ההוקי לפעולות הקשורות בתכנון בניין ערים, בבנייה ובפיקוח על הבנייה. רשויות התכנון על פי הפקודה הן ועדות לבנייה ולתכנון עיר בשני דרגים: ועדה מקומית וועדה מחוזית. ועדה מקומית פועלת במסגרת רשות מקומית או במסגרת מרחב גלילי (ראה להלן) ומתפקידה לטפל בהכנת תכניות מתאר, הקובעות את קווי התכנון הכלליים לאיזור מסוים ותכניות מפורטות; להוציא רשיונות בנייה; לפקח על קיום ההיתרים ולמנוע בנייה ללא היתר. ועדה מחוזית, המורכבת מנציגי שמונה משרדי ממשלה ומארבעה נציגי ציבור ובראשה הממונה על המחוז, פועלת בדרג המחוזי. מתפקידה של ועדה מחוזית לדון על תכניות המתאר ולהמליץ לפני שר הפנים על אישורן, ולאשר את תכניות הבניין המפורטות. מלבד זאת בידי הוועדה המחוזית לאשר סטיות מתכניות בניין קיימות, במידה שאישור סטיות אלו שמור לוועדה, וכן לפקח על פעולות הוועדות המקומיות במחוז.

הטיפול בענייני התכנון נתון בידי אגף התכנון במשרד הפנים. לאגף שש לשכות תכנון מחוזיות, הפועלות במינהלי המחוז. לשכות אלה מהוות גוף ביניים בין התכנון הארצי הנעשה באגף לבין התכנון המפורט, הנעשה על ידי הוועדות לבנייה ולתכנון עיר: מתפקידן של הלשכות לפקח על הבנייה במחוז, לדאוג לשילוב תכניות בניין ערים מפורטות בתכנון המחוזי והארצי, ולרכז את ענייני הוועדות המחוזיות לבנייה ולתכנון עיר.

לצורכי יישובים ללא ועדה מקומית פועלת ועדה גלילית, הממלאת תפקידים של ועדה מקומית לבנייה ולתכנון עיר בתחום המחוז. הוועדה מתמנית על ידי הוועדה המחוזית. יושב ראש הוועדה הגלילית הוא עובד משרד הפנים, בדרך כלל סגן הממונה על המחוז או קצין מחוז, וחברים בה באי כוח מחלקת עבודות ציבוריות ומשרד הבריאות, ונציגי ציבור. לשכת התכנון בכל מחוז מרכזת את פעולות הוועדה. לוועדות הגליליות אין תקציב

נפרד, ופעולותיהן המינהליות והטכניות נעשות על ידי עובדי לשכת התכנון. להלן נתונים על מספר היישובים בטיפול כל אחת מהוועדות.

מספר היישובים של בני המיעוטים שביניהם	מספר היישובים שבטיפול הוועדה הגלילית	המחוז
37	59	הצפון
15	30	הגליל התחתון*
10	38	המרכז
2	36	ירושלים
18	30	דרום
17	27	חיפה
—	3	תל אביב
99	223	סה"כ

* הוועדה לבנייה ולתכנון עיר הגליל התחתון הוקמה רק ב-7.5.1964. עד אז היו 30 היישובים שבטיפול הוועדה הגלילית של מחוז הצפון.

במחצית הראשונה של שנת 1964 נערכה ביקורת על מינהל הוועדות הגליליות במחוזות המרכז, תל אביב והצפון*. הביקורת עמדה בעיקר על קצב ההתקדמות של עריכת תכניות בניין ערים, על סדרי הוצאת רשיונות בנייה ועל הפיקוח על הבנייה.

תכניות בניין ערים

תכניות בניין ערים — תכניות מתאר או תכניות מפורטות — קובעות במסגרת החוק את התנאים למתן רשיונות הבנייה לגבי האיזור או השטח, אליו הן מתייחסות. התכניות נערכות על ידי רשות מקומית, ועדת בניין ערים, או בעל קרקע, ומובאות לדיון בוועדה הגלילית, המוסמכת להמציאן לוועדה המחוזית לבנייה ולתכנון עיר להחלטתה או לדחותה. בהתאם להוראות החוק תכנית, שהוועדה המחוזית החליטה לאשרה, יש לפרסם ברשומות את דבר הפקדתה בוועדה הגלילית. תוך תקופה, שנקבעה בחוק, זכאים המעוניינים להגיש התנגדות, וההחלטה על ההתנגדות שמורה לוועדה המחוזית. משאושרה התכנית למתן תוקף, יש לפרסם הודעה על כך ברשומות ולהניח העתק מן התכנית המאושרת בוועדה הגלילית.

— לשטח הגלילי של מחוז הצפון קיימת תכנית מתאר, שהופקדה במאי 1961 ושעם אישורה תבוא במקום תכנית מתאר משנת 1946. במסגרת תכנית זו הוכנו במשך השנים על ידי הוועדה הגלילית תכניות בניין עיר מפורטות, הקובעות את תחומי הבנייה, ביניהן תכניות לכל יישובי בני המיעוטים. מטרת התכניות היא בעיקר להרחיב במידה מסוימת את תחומי הבנייה לצורכי מגורים על חשבון האיזור החקלאי, שלפי תכנית המתאר המופקדת משנת 1961 אסורה בו בנייה של בנייני מגורים אלא באישור הוועדה המחוזית. נתברר, שקצב הכנת התכניות המפורטות ופרסומן למתן תוקף לא הדביק את צורכי הבנייה: בעת הביקורת קיבלה רק תכנית אחת תוקף חוקי; 11 תכניות היו בשלב של

* ביקורת על פעולות התכנון והבנייה ברשויות המקומיות, בהן קיימות וועדות מקומיות לבנייה ולתכנון עיר, נערכה בשנת 1963 (ראה דו"ח שנתי 14, עמ' 564).

הפקדה; 31 תכניות הוכנו לפרסום לקראת ההפקדה; תכניות לגבי יתר 46 היישובים היו עדיין בשלב הכנה. הביקורת עמדה על הצורך בהגברת הקצב של מתן תוקף לתכניות המפורטות כדי לתקן את המצב, בו כל בקשת היתר בנייה באיזור חקלאי מהווה חריגה הזקוקה לאישור מצד הוועדה המחוזית.

רשיונות בנייה

בקשות לרשיונות בנייה מובאות להחלטת הוועדה הגלילית. תכניות בנייה הסוטות מתכנית המתאר אין הוועדה רשאית לאשרן סופית, והן טעונות אישורה של הוועדה המחוזית לפי הוראות תכניות בניין עיר החלות בדבר.

— במחוז המרכז מובאים מרבית התיקים לדיון בפני ועדת משנה של הוועדה הגלילית, שהחלטותיה טעונות אישורה של מליאת הוועדה. נתברר, שהיתרי הבנייה ניתנו למבקשים על פי החלטותיה של ועדת המשנה עוד לפני שאושרו על ידי מליאת הוועדה; ברשיון, שניתן למבקשים, צוינה כאסמכתא החלטתה של ועדת המשנה. אישור מליאת הוועדה ניתן רק כעבור חודשים מספר מיום מתן הרשיון. בנסיבות אלו אין לרשיונות תוקף חוקי בעת הוצאתם, ואם לא תאשר המליאה איזו שהיא תכנית, עלולה להיגרם תקלה על ידי כך. באותו מחוז נהגו ועדת המשנה וכן מליאת הוועדה הגלילית לאשר תכניות ולהוציא רשיונות בנייה גם במקרים, שהתכניות כללו סטיות מתכנית המתאר המאושרת, כגון הקלות בקווי הבנייה, תוספת קומה, בלא שנתקבל לכך אישורה של הוועדה המחוזית, כנדרש לפי תכניות הבנין החלות בדבר.

— במחוזות הצפון והמרכז נמשך במקרים רבים הטיפול במתן רשיונות לבנייה עד כדי ארבעה עד חמישה חודשים מקבלת הבקשה. הסיבה לכך הייתה בעיקר פיגורים בבדיקת הבקשות והתכניות על ידי העובדים המקצועיים.

— הועלו ליקויים מינהליים בטיפול בבקשות להיתרי בנייה. לדוגמה, במחוז הצפון פוצל חומר המתייחס לאותו בניין במספר תיקים; במחוז תל אביב הובאו בקשות לדיון, בלא שזורפו הערותיו של מהנדס הוועדה. הביקורת אף הצביעה על שוני בסדרים מינהליים בין מחוז למחוז בתחום זה, הנגרם מחוסר הנחיות מטעם המשרד הראשי.

פיקוח על הבנייה

מטרתו של הפיקוח הפיסי לגלות עבירות בנייה — בנייה ללא היתר או בנייה בניגוד לתכנית המאושרת — עוד בשלב מוקדם של הבנייה, כדי שאפשר יהיה לנקוט בעוד מועד צעדים להפסקת הבנייה. פיקוח זה מחייב תכנון נאות של סיורי המפקחים, דיווח שיטתי על תוצאות הסיורים ונקיטת אמצעים במקרה של גילוי עבירות.

— בכל המחוזות שנבדקו קיים פיקוח מועט מאוד ובלתי שיטתי לגילוי בנייה ללא רשיון ולהבטחת קיום תנאי הרשיון. כתוצאה מכך נתגלתה בנייה בלתי חוקית על פי רוב רק אחרי השלמת הבניין. אף כשהוגשו תביעות לבית המשפט על כך והוצאו צווי הריסה, ברובם הגדול לא הוצאו לפועל. דבר זה אמור במיוחד במחוז הצפון.

בסיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים לדו"ח השנתי 11, כפי שאושרו על ידי מליאת הכנסת לגבי הביקורת, שערך משרד מבקר המדינה בשנת 1960 על סדרי הבנייה ברשויות המקומיות, עמדה ועדת הכספים על המצב החמור של הפיקוח על הבנייה, הקיים ברשויות

המקומיות, והפנתה את תשומת לב הממשלה לכך. החלטה נוספת על הצורך בהגברת הפיקוח על הבנייה כלולה בסיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים לדו"ח השנתי 14 לגבי הביקורת, שנערכה בעניין זה ברשויות המקומיות בשנת 1963. מצב דומה נקבע עתה על ידי הביקורת בתחום הבנייה באזורים הגליליים, שאחריות משרד הפנים עליהם היא ישירה: הוועדות הגליליות פועלות במסגרת מינהלי המחוז; יושב הראש שלהן הוא עובד משרד הפנים, וחבר העובדים המסייע על ידו מורכב מעובדי המשרד.

הלוואות לעיירות פיתוח

עיירות פיתוח הן יישובים חדשים או בלתי מבוססים מבחינה כלכלית; הן בדרך כלל קולטות עלייה וזקוקות לטיפול ולטיפול מיוחד מצד השלטון המרכזי. סיווג רשויות מקומיות כעיירות פיתוח נעשה על ידי הוועדה לעיירות פיתוח שבמשרד הפנים, הפועלת בראשותו של המנהל הכללי. בשנת 1964 סווגו כך 27 יישובים: 26 מועצות מקומיות ויישוב אחד ללא מעמד מוניציפלי.

כיוון שיש צורך בתשומת לב מיוחדת לעיירות הפיתוח, מרוכז הטיפול בהן במשרד הפנים ביחידה נפרדת בת ארבעה עובדים, היחידה לעיירות פיתוח, המקיימת קשר ומתאמת עבודתה עם משרדים וגופים אחרים הפועלים בעיירות הפיתוח, כגון משרדי השיכון, החינוך והתרבות, הדתות, הסוכנות היהודית לישראל, ו"עמידר". היחידה מטפלת במתן הלוואות מתקציב הפיתוח המיועדות למימון עבודות פיתוח ספציפיות; ההלוואות ניתנות באמצעות בנקים. חלק ניכר מהעבודות נעשה בשיתוף עם המשרדים והגופים שנמנו לעיל.

ברשימה דלהלן מובאים נתונים על תקציב הפיתוח של משרד הפנים המיועד לכלל הרשויות, על היקף העבודות שתוכננו לביצוע בעיירות הפיתוח בשיתוף עם גורמים אחרים, ועל אותו חלק מכלל עבודות אלה, שנעשה מתקציב משרד הפנים בשנים 1962/63 ו-1963/64 (בל"י).

השנה	תקציב הפיתוח של משרד הפנים לכלל הרשויות המקומיות	היקף העבודות שתוכננו לביצוע בעיירות הפיתוח מכל המקורות	הלוואות לעיירות הפיתוח מתקציב משרד הפנים
1962/63	14,000,000	4,541,500	1,000,000
1963/64	15,140,000	4,567,500	1,782,000

בסוף שנת 1962 ובתחילת 1963 נערכה ביקורת על סדרי מתן הלוואות לרשויות מקומיות בכלל מתקציב הפיתוח של משרד הפנים בהמלצת הממונים על המחוזות (ראה דו"חות שנתיים: 13, עמ' 267; 14, עמ' 359). בהמשך לבדיקה זו נערכה בראשית 1964 ביקורת על סדרי מתן ההלוואות לעיירות הפיתוח ודרכי הפיקוח על ניצולן.

1. הטיפול בקביעת הצרכים של העיירות — ביצוע אובייקטים ושיפור שירותים צבוריים, כגון תאורה וכבישים, ושיפור שירותי חינוך ודת — מרוכז בידי מנהל היחידה לעיירות פיתוח, והוא עורך הצעת תכנית פיתוח שנתית לעיירות, ומביא אותה לאישורה של

הוועדה המשרדית לעיירות פיתוח. לאחר אישור ההצעה ואישור תקציב הפיתוח הכולל של המשרד מקיים מנהל היחידה לעיירות פיתוח את המגע עם הרשויות המקומיות בכל הקשור במתן ההלוואות, והוא אף אחראי למעקב אחר ביצוע העבודות, שלמענו ניתנו ההלוואות.

יש שוני בין סדרי שחרור ההלוואות לצורכי פיתוח של הרשויות המקומיות בכלל ובין אלו של עיירות פיתוח: המשרד משחרר את ההלוואות לרשויות המקומיות בכלל על פי תעודות, שהן ממצאות על ביצוע העבודה, שבעדה אושרה ההלוואה, ואילו לעיירות הפיתוח משחרר המשרד את ההלוואות עוד לפני ביצוע העבודות על סמך פנייה של מנהל היחידה. הסדר זה היה מחייב קיום סדרי דיווח ופיקוח תקינים כדי לוודא את קבלת ההלוואות וביצוע העבודות על ידי עיירות הפיתוח.

— המשרד לא דרש ולא קיבל בסדירות דו"חות מהבנקים ומתחנות המקומיות על ביצוע ההלוואות. הדו"חות הכספיים על ביצוע התקציב, שעל המשרד לקבל מהרשויות המקומיות, אינם מתקבלים בסדירות ואינם מלאים (ראה "פיקוח והדרכה בתחום המוניציפלי", דו"ח שנתי 14, עמ' 351), ולכן אין בידי המשרד אינפורמציה מעודכנת ומלאה על ניצול ההלוואות שאושרו. דבר המונע מהמשרד לנצל את תקציב הפיתוח במירב התועלת.

— המשרד אינו מקבל בסדירות דו"חות על מידת ההתקדמות של העבודות ונתונים על ניצול כספי ההלוואות על ידי עיירות הפיתוח. מנהל היחידה לעיירות פיתוח מקבל מפעם לפעם העתקי חשבוניות בקשר לביצוע עבודות על ידי מע"צ, עמידר וכיו"ב, והוא ועוזריו אף מסיירים בעיירות הפיתוח. לדעת הביקורת אין במסמכים חלקיים אלה ובסיוורים כדי לשמש תחליף נאות לדיווח סדיר מהרשויות המקומיות על התקדמות העבודות ועל ניצול הכספים. בירורים עם קציני מחוז במינהלי מחוז העלן, שגם הם אינם רואים מתפקדם לעקוב באופן שיטתי בעת ביקוריהם בעיירות הפיתוח אחר ביצוע עבודות פיתוח וניצול כספי ההלוואות.

בעקבות הביקורת הגיע משרד הפנים ביולי 1964 לכלל הסדר עם אגף החשב הכללי, המופקד על קיום הקשר עם הבנקים שבאמצעותם ניתנות ההלוואות: החשב הכללי ימציא למשרד דו"חות תלת-חודשיים על משיכת כספי ההלוואות על ידי עיירות הפיתוח. כן הורה המשרד במאי 1964 לעיירות הפיתוח המקבלות הלוואות, שידווחו למנהל היחידה אחת לשלושה חדשים על השימוש בכספי ההלוואות ועל ביצוע עבודות הפיתוח, ושיצרפו לדו"חות תעודות-ביצוע מוסמכות.

2. החומר הנוגע לעבודות הפיתוח, המצוי ביחידה לעיירות פיתוח, תויק במספר סדרות תיקים: לפי יישובים או לפי אובייקטים, כגון כבישים, חשמל ומים, או לפי גורמים השותפים במימון העבודות. התקציבים המאושרים לעיירות ושחרור הכספים נרשמים ברשימות שנחיות לפי האובייקטים. מאחר שהחומר מפוצל בסדרות שונות ומאחר שעבודות הפיתוח אינן נעשות, ולעתים אף אינן מתממנות תוך שנה תקציבית אחת, מקשים הסדרים אלה על קבלת ידיעה מלאה ומרוכזת על ביצוע העבודות בכל רשות. הביקורת המליצה על ריכוז המסמכים המתייחסים לכל עיירה ועל ניהול כרטסת רב שנתית, בה ירשמו לגבי כל עיירה בנפרד הנתונים הכספיים על אישור ההלוואות, שחרור כספים וניצולם בפועל. המשרד ניגש לביצוע ההמלצות.