

פעולות הביקורת

באגף התכנון ובשלוש לשכות תכנון מחוזיות נבדקו: הפעלת חוק התכנון והבנייה, לרבות השלמת חקיקת המשנה; קביעת נהלים להכנת חומר לדיון בוועדות המחוזיות וסדרי ביצוע החלטותיהן; ההתקדמות בעריכת תכניות על סוגיהן; הפעלת פיקוח עליון על הוועדות המקומיות ופיקוח על הבנייה במרחב תכנון מחוזי. באגף לתפקידים מיוחדים נבדקו פעולות משרד הפנים והמועצה לביקורת סרטים ומחזות במתן רשיונות לסרטים ולמחזות. במחלקת הכספים נבדק ביצועם של סעיפים נבחרים מתקציב המשרד לשנת הכספים 1966/67.

צנזורה על סרטים ומחזות

על פי פקודת סרטי הראינוע ופקודת ההצגות הצבוריות (ביקורת), משנת 1927, פועלת ליד משרד הפנים "מועצה לביקורת סרטים ומחזות" (להלן "המועצה"), שמתפקידה לעסוק באישור וברישוי של הצגת סרטים והופעות במה וקרקס בארץ. במועצה 18 חברים, שנתמנו על ידי שר הפנים, בתקופות שונות, מהם שבעה עובדי מדינה (ממשרדי הדתות, החינוך והתרבות, המשטרה, הסעד והפנים) והיתר אנשי ציבור, רובם סופרים, מחנכים ועיתונאים. לפי פקודת סרטי הראינוע חייבת המועצה לכלול בין חבריה לפחות אשה אחת; במועצה הנוכחית חברות שלוש נשים. יו"ר המועצה הוא סגן המנכ"ל לתפקידים מיוחדים במשרד הפנים.

המועצה רשאית להורות על הוצאת קטעים מסרט, ממחזה או מהופעה ואף לאסור את הצגתם בכלל. הרשיונות לסרטים, למחזות או למופעים שונים ניתנים בצירוף תנאים ולעיתים תוך דרישה, שגיל הצופים יהיה מעל לגיל 16. לפי נתוני המשרד נתקבלו בשנת 1966/67 755 בקשות לאישור סרטים, ובכללם כ-120 יומני חדשות וספחי סרטים. נאסרה הצגתם של 17 סרטים; מ-13 סרטים הוצאו קטעים; ולגבי 147 סרטים ניתן רשיון תוך הגבלת גיל הצופים. עוד נתקבלו בשנה האמורה 240 בקשות להצגת מחזות ומופעים, שכולן אושרו; 3 מהן תוך הגבלה למבוגרים.

המגיש בקשה לרשיון להציג סרט או מחזה חייב על פי החוק בתשלום אגרה. הוצאת המועצה מתכסה מ"הכנסה מיועדת" המתקבלת מגביית אגרות הרשוי האמורות. ההכנסה הגיעה בשנת 1966/67 ל-31,607 ל"י (התקציב לפעולות המועצה היה אותה שנה 32,800 ל"י); ההוצאה למעשה הייתה, בשנה הנדונה 24,436 ל"י. שני עובדים באגף לתפקידים מיוחדים של המשרד עוסקים במתן סיוע מינהלי למועצה בעבודתה: מזכיר המועצה ומכונן מכונת הקולנוע.

בסוף 1966 ובתחילת 1967 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות משרד הפנים והמועצה הקשורות במתן רשיונות לסרטים ולמחזות. בדיקת מעקב נערכה בנובמבר 1967.

1. לפי הוראות פקודת סרטי הראינוע אסור להציג סרט ולהראות או לגרום לאחרים שיראו כל תמונה, צילום, מודעה או דמות הנותנים פרסום להצגת ראינוע, ובהתאם לפקודת ההצגות הציבוריות (ביקורת) אסור לפרסם מודעה על הצגת מחזה, או לנהל את ההצגה או להשתתף בה, אלא אם נתקבל אישור לכך מאת המועצה, ובהתאם לתנאים שנקבעו באישור. על המפיצים ומארגני ההצגות לדאוג לקבלת האישור ולמלא אחר תנאי הרשיון שקיבלו. בבקשות לאישור מפורטים שם הסרט, נושאו ותיאורו, ומצורפים אליהן סלילי הסרט והעתקים מכל תמונה, צילום ומודעה שישימשו לפרסום הסרט; לבקשות לאישור מחזות ומופעים אחרים מצורפים המבקשים תיאור של המופע ותוכנו, ולגבי מחזות, אם המועצה דורשת, אף עותק מנוסח המחזה.

המועצה רשאית על פי תקנות סרטי ראינוע 1928 לכוון ועדת משנה אחת או יותר, שיהיו בה לא פחות משני חברים של המועצה, לשם עיון בכל בקשה המוגשת למועצה בדבר קבלת רשות להציג סרט. על כל ועדת משנה למסור למועצה את דעתה על הבקשות שעיינה בהן, והמועצה לא תתיר ולא תאסור את הצגתו של סרט, שבקשת הרשות להצגתו גודונה על ידי ועדת-המשנה למועצה, אלא אם כן הביאה המועצה בחשבון את דעתה של ועדת המשנה.

— רוב הרשיונות ניתנו על סמך חוות דעת של שנים מחברי המועצה — היושב ראש וחבר נוסף — שפעלו כוועדת משנה. לדיון בפני המועצה הובאו, על פי רוב, רק בקשות להצגת סרטים או מחזות, שוועדת המשנה לא הייתה מוכנה לאשרם כלל, או שדרשה הוצאת קטעים מהם. ועדת המשנה לא כוננה על ידי המועצה לפי תקנות סרטי ראינוע, 1928, ואפילו ועדת משנה שכוננה כחוק אין לה סמכות אישור אלא סמכות מיעצת, ואילו האישורים חייבים להינתן על ידי המועצה. יוצא, כי ברוב המקרים לא ניתנו הרשיונות על פי התהליך החוקי. בעקבות הביקורת מובאות כעת כל הבקשות לאישורה של המועצה, ורק לאחר האישור ניתנים הרשיונות. המועצה מתכנסת עתה כל שבוע לעומת אחת לשבתיים לפני כן.

2. על הרשיונות, הניתנים להצגת סרטים או מחזות, חותם יושב ראש המועצה.

— יושב ראש המועצה נהג לעתים לחתום על טופסי רשיונות על החלק, ולאחר מכן הוציאם מזכיר המועצה בתוספת הפירוט הדרוש, אף כי מסמכים בעלי משמעות חוקית וחשיבות ציבורית צריכים להיחתם רק לאחר שמולאו ונערכו כראוי. בעקבות הביקורת חותם יושב ראש המועצה רק לאחר מילוי פרטי הרשיון כנדרש.

3. על פי סעיף 9 לפקודת סרטי הראינוע, 1927, וסעיף 6 לפקודת ההצגות הציבוריות (ביקורת), 1927, יש סמכויות פיקוח על הצגת סרט או הופעת במה לכל חבר מחברי המועצה, לכל קצין משטרה גבוה, ולפקיד מחוז או פקיד ממשרד החינוך המורשה, על ידי מנהלו. אם יש טעם סביר להניח, שמוצג סרט או מחזה, שהצגתו לא נתאשרה בהתאם לפקודות האמורות, יש סמכויות לכל חברי המועצה, לכל אדם שהורשה בכתב על ידי מזכיר המועצה ולכל קצין משטרה גבוה, להיכנס בכל עת למקום בו מציגים סרט או מחזה ולהחרים את הסרט או המחזה ואף לאסור אדם המעורב בהצגה כזאת.

— לא היה הסדר, שיטה או תכנית, שלפיהם ייערכו ביקורים למטרת פיקוח בבתי שעשועים, והמועצה לא קיבלה דו"חות על ביקורים כאלה. בהעדר פיקוח לא היה בידי המשרד מידע על קיום התנאים שנקבעו ברשיונות. משרד הפנים גם לא הפעיל פיקוח

אחר על ביצוע תנאי הרשיונות כדי להבטיח, שהחלטותיה של המועצה יקוימו, בעיקר בשם לב לתופעה, שבני גורר רבים שגילם גמור מהגיל המותר, צופים בהצגות מוגבלות. אם לדעת משרד הפנים לא תאמו הוראות החוק את הצרכים של התקופה הנוכחית, ואת האפשרות של פעולה ישירה של חברי המועצה בעת ההצגות, כאמור לעיל, היה על המשרד ליזום הבאת הצעה לשינויים מתאימים בחוק.

במאסר 1967 הודיע משרד הפנים למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת תעובד תכנית לפיקוח, שיופעל על ידי המועצה, המשטרה ובשיתופן של הרשויות המקומיות. יושב ראש המועצה לביקורת סרטים ומחזות הגיש באפריל 1967 למנהל הכללי של משרד הפנים הצעה לתיקון הפקודה, שתקבע דירוג של עבירות ועונשים כלפי מפירי החוק, בעוד שכיום אינה קיימת אלא האפשרות של החרמת הסרט בשעת ההצגה או מאסר המעורב בהצגת הסרט או המחזה. יושב ראש המועצה גם הציע לדון באפשרות של חקיקת חוקי עזר ברשויות המקומיות וקיום פיקוח באמצעות פקחיהן.

התכנון והבנייה

פעולות התכנון הפיסי בארץ והפיקוח על הבנייה מתבססות על חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה—1965, (להלן החוק). החוק נתקבל בכנסת ביולי 1965, והוא בא להחליף את פקודת בניין ערים, 1936, פרט להוראות הדנות במס השבחה. תחולתו של החוק נקבעה לפברואר 1966, ועל ביצועו ממונה שר הפנים.

התכנון הפיסי כולל הכנת תכניות, בעיקר בתחום פיזור אוכלוסייה; קביעת תפקודים כלכליים למרכזים שונים; שמירה על קרקע חקלאית; תכנון שטחי גוף, נופש ותיירות; תכנון נתיבי תחבורה והסדרת הבנייה בכל אחד מהמקומות המתוכננים. התכנון הפיסי בא לכלל ביטוי בתכנית מיתאר ארצית או בחלקים ממנה, ובתכניות מיתאר מחוזיות ומקומיות.

1. הסמכויות בעניין תכניות מיתאר או בעניין היתרי בנייה נתונות בידי מוסדות תכנון ארציים, מחוזיים ומקומיים:

(א) המועצה הארצית לתכנון ולבנייה. עיקר תפקידיה של המועצה הם: לייעץ לממשלה בכל הנוגע לקו הכללי בביצוע החוק; לייעץ לשר הפנים בדבר התקנת תקנות לביצוע החוק; להורות על עריכת תכנית מיתאר ארצית ולהגיש לממשלה להחלטתה.

הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית שליד המועצה הארצית. הוועדה רשאית להכריז על קרקע פלוגית שתהא קרקע חקלאית, ומשנעשה הדבר לא תאושר תכנית החלה על הקרקע אלא בהתאם לאישורה של הוועדה.

הוועדה למימי חופין שליד המועצה הארצית. הוועדה רשאית להכין תכנית מיתאר למימי חופין או לחלק מהם, ומשנעשה הדבר כל עבודת בנייה או אחרת יאשרו רק בהתאם

לתכנית זו. לפי החוק, בהעדר תכנית מיתאר כאמור לא תאושר תכנית החלה על מימי חופין ולא יינתן על ידי הוועדה המקומית או המחוזית היתר לבנייה או לפעולה אחרת לגבי מימי חופין אלא באישורה המוקדם של הוועדה למימי חופין.

(ב) ועדות מחוזיות הפועלות ליד מינהלי המחוזות של משרד הפנים. ועדות אלה עיקר תפקידיהן וסמכויותיהן הם: להכין תכניות מיתאר מחוזיות ולהגישן לאישורה של המועצה הארצית; להחליט בדבר אישורן של תכניות מיתאר מקומיות ותכניות מפורטות שהוגשו להן; לאשר מתן היתרים לשימוש חורג או למתן הקלה למבקשי ההיתר; לתת היתרים במתקנים בטחוניים. בסמכותן של הוועדות המחוזיות גם להורות לוועדות המקומיות לעשות את כל הדרוש למילוי התפקידים המוטלים עליהן על פי החוק.

(ג) ועדות מקומיות הפועלות ליד הרשויות המקומיות. עיקר תפקידיהן וסמכויותיהן של ועדות אלה הם: הכנת תכניות מיתאר מקומיות והגשתן לאישור הוועדה המחוזית; טיפול בתכניות מפורטות; מתן היתרי בנייה ופיקוח על ביצועה וכן הפקעת מקרקעין, שנועדו לצורכי ציבור בהתאם לתכניות לסוגיהן.

(ד) בשטחים, שנועדו להקמת יישוב חדש או שטחים בתחום של רשות מקומית, שבהם לפחות 75% מהיחידות דיור הוקמו או מוקמות על ידי המדינה או מטעמה, רשאי שר הפנים, על פי המלצת שר השיכון, להכריז על השטחים כמרחב תכנון מיוחד. לגבי תחום מרחב תכנון מיוחד נמצאים הסמכויות והתפקידים של הוועדה המחוזית והוועדה המקומית בידי ועדה מיוחדת.

(ה) לגבי שטח, שאיננו בתחום ועדה מקומית או ועדה מיוחדת, יש לוועדה המחוזית, שבתחומה נמצא השטח, נוסף על סמכויותיה המפורטות לעיל, כל הסמכויות של ועדה מקומית.

2. אגף התכנון שבמשרד הפנים הוא הגוף המקצועי, שעובדיו מייצגים את שר הפנים במועצה הארצית, בוועדות המחוזיות ובכל הוועדות לעניינים מיוחדים. מתפקידיו להבטיח, שמוסדות התכנון ימלאו את התפקידים, שהוטלו עליהם על פי החוק; לקבוע ולהפעיל הסדרים מינהליים בלשכות התכנון המחוזיות של המשרד, שהן שלוחותיו המקצועיות במרחבים המחוזיים, בעניין הפעלה וביצוע של החוק על ידי מוסדות התכנון שבתחומן. העובדים הבכירים של לשכות התכנון המחוזיות משמשים כנציגי שר הפנים בוועדות המקומיות.

התחומים העיקריים שבהם פועל האגף הם: הכנה וריכוז של חומר תכנוני ותחיקתי לעבודת המועצה הארצית וניהול המוכירות שלה; תיאום עם משרדי הממשלה ועם מוסדות תכנון שונים; ייעוץ והדרכה לוועדות המחוזיות והמקומיות; ועריכת תכניות בעלות חשיבות ארצית מיוחדת.

באגף התכנון שבמשרד הראשי שתי יחידות: יחידת תכנון ארצי, שמתפקידה להכין תכנית ארצית ותכניות מחוזיות על פי סקרים פיסיים ודמוגרפיים הנוגעים לענייני קרקעות וערכים טבעיים; יחידת תכנון סדיר, העוסקת בהכנת תכניות מיתאר לערים חדשות וליישובי מיעוטים, בהדרכה של ועדות מקומיות בעריכת תכניות מיתאר, ובהכנת תכניות בנייה למוסדות הממשלה.

בחודשים אפריל—אוגוסט 1967 בדק משרד מבקר המדינה באגף התכנון ובשלוש לשכות התכנון המחוזיות תל אביב, חיפה והדרום את הפעלת החוק, לרבות השלמת

חקיקת המשנה; קביעת נהלים להכנת חומר לדיון בוועדות המחוזיות וסדרי ביצוע החלטותיהן; ההתקדמות בעריכת תכניות על סוגיהן; ביצוע פיקוח עליון על הוועדות המקומיות ופיקוח על הבנייה במרחב תכנון מחוזי; ומתן היתרים לכרייה וחציבה.

פעולות אגף התכנון

במסגרת הביקורת על פעולות אגף התכנון הוקדשה תשומת לב בעיקר לנושאים הבאים: תכניות עבודה ודיווח; תכניות מיתאר; ותקנות ונהלים.

תכניות עבודה ודיווח

אגף התכנון ערך לעצמו תכנית עבודה תלת-שנתית, לשנים 1966/67 — 1968/69, שלושה שלבי ביצוע לפי סדר עדיפויות. כמו כן הכין האגף לכל שנה שבתקופה האמורה תכנית עבודה שנתית.

— השוואת תכניות העבודה השנתיות לשנים 1966/67 ו-1967/68 לתכנית העבודה התלת-שנתית מראה, כי התכניות השנתיות לא התבססו בחלקן הגדול על התכנית התלת-שנתית ועל סדר העדיפויות שנקבע בה.

בתחום התכנון יש לעתים צורך לחרוג מתכנית רב-שנתית מסיבות בלתי צפויות מראש, אולם במקרים מעין אלה מן הנכון היה לקבוע בבירור, אלו נושאים הכלולים בתכנית הרב-שנתית ידחו, ובהתאם לכך לעדכן את התכנית. במידה שהדבר לא נעשה כך, מאבדת התכנית מערכה כמנחה לפעולות וכאמצעי בקרה.

לקראת הגשת הצעת התקציב של המשרד לאגף התקציבים מגיש אגף התכנון להנהלת המשרד את הצעת התקציב הנוגעת לפעולותיו.

— הצעות התקציב השנתיות של האגף לא היו מפורטות, והיו פעולות, שבעבורן נדרשו הקצבות בלא פירוט של הפעולות, שיבוצעו במסגרת ההקצבות. הצעות התקציב כללו חלק מפעולות, שנכללו בתכניות העבודה השנתיות, ופעולות אחרות. התכנון התקציבי לא היה איפוא שיטתי ולא התבסס על תכנית פעולות שנתית.

לפי הנהלה שבמשרד הפנים על יחידותיו להעביר להנהלה דו"חות רבע-שנתיים על פעולותיהן.

— הדו"חות של האגף לא היו מפורטים, לא התייחסו בבירור לשלבי ביצוע התכנית, ולא צוין בהם הזמן שהושקע בביצוע הפעולות השונות. לא ניתן לכן להעריך על פי הדו"חות את פעילותו של האגף ואת היקף הביצוע של התכנית.

תכניות מיתאר

על אגף התכנון, כמרכז פעולות המועצה הארצית, מוטל תפקיד מרכזי בתחום התכנון הארצי והמחוזי. לקידום התכנון הארצי נודעת חשיבות יתר, כיוון שבנושאים מסוימים הוא צריך לשמש בסיס לתכניות מיתאר מחוזיות ומקומיות. על האגף לזום ולעבד הצעות לתכנון הארצי ולהביאן לדיון ולאישור במועצה הארצית. בתקופת פעילותה

של המועצה הארצית — עד למועד הביקורת — הובאו לדיון בה שתי תכניות בלבד: תכנית לרשת כבישים בדרום הארץ, ותכנית לתוואי של כביש מהיר בין לוד לתל אביב. בחוק נקבעה תקופה של חמש שנים מתחולתו להכנת תכניות מיתאר מחוזיות ושלוש שנים להכנת תכניות מיתאר מקומיות. באוקטובר 1966 ערך אגף התכנון סקר ארצי על תכניות המיתאר המקומיות, ותוצאותיו הצביעו על פיגור רב: הסקר הקיף 154 תכניות מיתאר בכל המחוזות, ביניהן 42 בלבד היו תכניות מאושרות; מבין אלה רק 16 תכניות אושרו בחמש השנים האחרונות. יתר התכניות נמצאות בטיפול על שלביו השונים — רובן עוד מלפני כ-15 שנים וחלקן אף מלפני קום המדינה.

— אגף התכנון לא פעל די הצורך בתחום התכנון הארצי והמחוזי ולא הפעיל במידה מספקת ובאורח שיטתי את הרשויות המקומיות, כדי שיקדמו ויזוהו את העדכון או את ההכנה מחדש של תכניות מיתאר מקומיות. מאידך הועסק חלק מעובדי האגף בעריכת תכניות מיתאר מקומיות בעבור רשויות מקומיות — תפקיד המוטל לפי החוק על הוועדות המקומיות.

בעקבות הביקורת הכין האגף הצעה מפורטת של נושאים בתחום התכנון הארצי, לרבות הצעת לוח זמנים, לדיון בהם במועצה, והוא עומד להביאם בפני המועצה הארצית בשנת 1968.

תקנות ונהלים

החוק בא לאפשר תכנון בהיקף ארצי ומחוזי וכן קביעה של הסדרים וכללים ארציים, אחידים ככל האפשר, בכל הנוגע לתחומי התכנון והבנייה. החוק פורסם ב-12.8.1965 ונכנס לתוקפו ב-12.2.1966. שר הפנים, כממונה על החוק, רשאי להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו; מתפקידו של אגף התכנון לעסוק בכל הנוגע להכנת תקנות אלה.

כיוון שחלק מהתקנות דרוש כתנאי מוקדם להפעלת סעיפים עיקריים ועקרוניים של החוק, לא ניתן למעשה להפעיל אותם הסעיפים בהעדר תקנות הבאות להבהיר ולפרט דרכי ביצוע. כשהחוק נכנס לתוקפו, מן הנכון היה שילווה תקנות כדי לאפשר הפעלה מלאה ויעילה של כל סעיפיו, עם תחולתו. התקנה הראשונה פורסמה כחודשיים וחצי לאחר כניסת החוק לתוקף; תקנות אחרות פורסמו, חלקן במשך שנת 1966 וחלקן בחודשים הראשונים של 1967. אולם עד גמר הביקורת — כשנתיים מתחולתו של החוק — חלק ניכר וחשוב מן התקנות הנוגעות לעקרונות תכנון ובנייה לא הותקנו. להלן דוגמאות לתוצאות השליליות מהפיגור בהתקנת התקנות:

1. סעיף 145(א) (1) ו-(2) לחוק מגדיר את העבודות הטעונות היתר מהוועדה המקומית, אך אינו כולל ביניהן כרייה וחציבה; נוסף על כך דרוש לפי סעיף 145(א) (2) היתר לכל עבודה אחרת בקרקע או לכל שימוש בה שנקבעו בתקנות. תקנות אלה בדבר עבודה או שימוש הטעונים היתר פורסמו רק ב-28.4.1967, ולפיהן גם עבודת חציבה וכרייה טעונה היתר, אם אינה מותרת במקום ביצועה על פי תכנית לפי החוק.

רשיונות כרייה וחציבה ניתנים על פי פקודת המכרות משנת 1925, שעל ביצועה ממונה שר הפיתוח. לפי תקנות המכרות (רשיונות חציבה), תשט"ז — 1956, יש להגיש בקשה לרשיון לקצין המחוז של נפה. לבקשה יש לצרף הסכמת בעל הקרקע והסכמת הרשות המקומית (בעניין הפיקוח על המחצבות ראה דו"ח שנתי 17, עמ' 431).

— מאז תחולת החוק בפברואר 1966 ועד לפרסום התקנה האמורה בסוף אפריל 1967 לא הייתה איפוא חובת היתר מטעם שלטונות התכנון לצורך חציבה וכרייה, ולא הייתה בידי קציני המחוז אפשרות חוקית למנוע מתן רשיון למכרה או למחצבה על פי פקודת המכרות בשם משרד הפיתוח מהטעם, שאין היתר לפעולה זו מצד שלטונות התכנון.

חוסר התקנות הביא לכך כי היו מקרים רבים של מתן רשיונות חציבה בשטחים שלא היו מיועדים לכך. דבר זה הביא להשחתת עתיקות או שמורות טבע או חדירה לשטחים זרים. קצין המחוז לא נקט אמצעים משפטיים נגד העבריינים, גם כאשר נודע לו הדבר ממפקחים של גורמים אחרים (כגון מפקח עתיקות או מפקח על שמורות טבע), והוא הסתפק בהתראה בכתב בלי לעקוב אחר התוצאות.

2. לפי סעיף 146—150 לחוק נקבע, שוועדה מקומית אינה מוסמכת להרשות שימוש חורג, הקלה או סטייה מתכנית מאושרת, אלא באישור הוועדה המחוזית. סעיף 151 (א) קובע, שוועדה מחוזית לא תאשר הקלה או שימוש חורג מהחוקים סטייה ניכרת מתכנית. לפי סעיף 151 (ב) על שר הפנים לקבוע בתקנה מה ייחשב כ"סטייה ניכרת"; התקנה בנדון פורסמה רק ב-28.4.1967.

— מאז כניסת החוק לתוקפו ועד לפרסום התקנה — למעלה משנה — לא היה לוועדות המחוזיות קריטריון אחיד לדון על פיו בבקשות השונות. הוועדות המחוזיות דנו, במרבית המקרים, בבקשות שהוגשו, כפי שהוגדר סוג הבקשה בכל מקרה על ידי הוועדות המקומיות. בהעדר תקנה להגדרת מהותה של "סטייה ניכרת" נוצר מצב, שסטיות קטנות (קלות ערך וקטנות היקף) יחסית אושרו לאחר תהליך טיפול ממושך — הנדרש לפי ההוראות רק במקרים של "סטייה ניכרת" — ואילו סטיות כבדות משקל אושרו שלא בהתאם לתהליך הנדרש, ואפילו לגבי תכניות שטיפלה בהן אותה ועדה מקומית. במצב זה לא נמנעה אפשרות של העדפות והפלות בתהליך אישור הבקשות.

האגף לא הוציא הוראות, בנוגע להסדרים מינהליים של הטיפול בתחום התכנון והבנייה על ידי מוסדות התכנון לסוגיהם, דבר הדרוש להבטחת אחידות בביצוע החוק.

הטיפול בבקשות

לשכות תכנון מחוזיות נותנות עזרה מקצועית ומינהלית לוועדות המחוזיות. לכן כל סוגי הבקשות, ביניהן אישור תכניות מיתאר מקומיות ותכניות מפורטות והשינויים בהן, חריגות מתכנית, הקלות, עררים על החלטות הוועדות המקומיות והתנגדויות לתכניות, מוגשים לוועדות המחוזיות באמצעותן. לכל בקשה נפתח תיק במינהל המחוז. כדי לעמוד על סדרי הטיפול בתיקים בדק משרד מבקר המדינה בכל מחוז מידגם של תיקים, שבהם תויקו בקשות בתקופה שבין תחילת שנת 1966 ועד לאמצע 1967.

הטיפול בבקשות נעשה בשלבים, בוועדות המקומיות ובוועדות המחוזיות וחוזר חלילה, ולכן נודעת חשיבות מיוחדת לניהול רישום מסודר, שיאפשר עריכת מעקב כדי להבטיח ידיעה מעודכנת על התקדמות הטיפול בכל שלב ושלב.

— בלשכת התכנון שבמחוז חיפה לא התנהל רישום על כניסת הבקשות ואף לא על שלבי הטיפול בהן. בלשכת התכנון שבמחוז תל אביב יש כרטסת לרישום התיקים, אך אין בה פרטים על שלבי הטיפול בתיקים ואף לא רישומים של תאריכי כניסת

הבקשות. בשני המחוזות לא ניתן איפוא לדעת את מספר הבקשות, שנכנסו בתקופה מסוימת, ואת שלבי הטיפול, שבהן נמצאות הבקשות. כיוון שכך, מן הנמנע לקדם את הטיפול בבקשות באורח שיטתי.

מוכיר הוועדה המחוזית הוא עובד הלשכה המחוזית לתכנון ונעזר בעובדיה במילוי תפקידו. הוא אחראי למוכירות הוועדה המחוזית, ובמסגרת זו מכין סדר יום לשיבת הוועדה.

בלשכת התכנון שבמחוז תל אביב לא הייתה הקפדה על הבאת הבקשות לשיבות הוועדה המחוזית לפי סדר קבלתן בלשכה. במקרים רבים הובאו בקשות לדיון בוועדה המחוזית תוך שבועיים עד חודש מאו קבלתן, בעוד שבקשות אחרות רק כעבור כמה חודשים — לעתים חצי שנה ויותר. היו בקשות, שנתקבלו באותו תאריך או בתאריכים סמוכים, שהובאו לדיון בוועדה בהפרשי זמן ניכרים; במקרים רבים החליטה הוועדה המחוזית לדחות את הדיון בבקשות שונות לשיבה הבאה מחמת חוסר זמן, אך מספר ניכר של בקשות כאלה לא נכלל בסדר היום של הישיבה הבאה, אלא הובא לדיון רק באחת הישיבות שלאחר מכן. במקרים כאלה נדונות הבקשות כמה חודשים לאחר שהובאו לדיון בראשונה. לגבי המקרים האמורים לא נמצאו בתיקים מסמכים שיש בהם כדי להסביר או לגמק את ההשהיות בטיפול במספר ניכר של בקשות, לעומת הטיפול המהיר יחסית בבקשות אחרות.

— השהיות נוספות נגרמו בגלל פיגורים במשלוח הודעות לוועדות המקומיות בכל השלבים של החלטות הוועדות המחוזיות, דבר שעוכב את המשך הטיפול בבקשה. במחוז חיפה נשלחו ההודעות כחודש ימים לאחר קבלת ההחלטות ובמחוז תל אביב לאחר חודש עד חודשיים.

על פי סקר חלקי, שערכו בתחילת 1966 הלשכות המחוזיות לתכנון לפי בקשת אגף התכנון, נקבע, שבלשכות מצויות 345 תכניות מפורטות ותכניות מיתאר מקומיות, שפורסמו להפקדה (ראה להלן) בשנים קודמות (מאז 1950) ואישורן הסופי השתהה. במחוז ירושלים השתהה אישורן של 43 תכניות, במחוז הצפון — 41 תכניות (חסרים נתונים לגבי מספר ועדות מקומיות); במחוז תל אביב — 190 תכניות (אינו כולל ועדות מקומיות: תל אביב, רמת גן, אונת); במחוז חיפה — 47 תכניות (חסרים נתונים לגבי מספר ועדות מקומיות); במחוז המרכז — 20 תכניות (חסרים נתונים לגבי מספר ועדות מקומיות); ובמחוז הדרום — 4 תכניות.

— עד למועד הביקורת לא נעשתה פעולה על ידי לשכות התכנון המחוזיות לסיום הטיפול בתכניות הנ"ל.

בכל אחד מהמחוזות שנבדקו פועלת ליד הוועדה המחוזית ועדה מייעצת. ועדות אלה מונות 5 עד 7 חברים, שהם נציגי שרים, בדרך כלל נציגי שר הפנים, שר הבריאות, שר התחבורה, שר החקלאות וכן יושב ראש הוועדה המחוזית והמוכיר שלה, מנהל לשכת התכנון המחוזית ונציג הציבור. ועדות אלה, שאינן סטטוטוריות, דנות בבקשות המובאות בפניהן ומעבדות המלצות לשיבות של הוועדות המחוזיות.

— לא נמצאו פרוטוקולים על סיכומי הדיונים של הוועדות המייעצות. במחוז הדרום צורפו הסיכומים ל"סדר היום" של ישיבות הוועדה המחוזית הנשלח לחברים וכך הגיעו לידיעתם. במחוז חיפה נרשמו הסיכומים בתיקים, והובאו לידיעת חברי הוועדה המחוזית בעת הישיבה. במחוז תל אביב לא התנהל כל רישום, והסיכומים נמסרו בעל פה לחברי

הוועדה המחוזית, על ידי מזכיר הוועדה, שהוא גם חבר בוועדה המייעצת. אם כי לסיכומים יש תוקף של המלצה בלבד, הם מהווים בסיס לדיונים ולהחלטות בוועדות המחוזיות. נוכח ההשפעה המרובה, ולא פעם המכרעת, שיש לסיכומים אלה, נודעת חשיבות מיוחדת לרישומם בפרוטוקולים, שיובאו לידיעת חברי הוועדה המחוזית.

על פי סעיף 77 לחוק, חלה חובת פרסום ברשומות ובשני עתונים יומיים על החלטת הוועדה המקומית בדבר הכנת תכנית מיתאר מקומית או תכנית מפורטת וכן על החלטת ועדה מחוזית להכין שינוי בתכנית מיתאר מקומית או בתכנית מפורטת. מגמתו של הפרסום היא להביא לידיעת הציבור פירוט של תחום התכנית או של השינויים המוצעים, ולאפשר למי שהוגבלו זכויותיו בקרקע לפעול בהתאם לסעיף 79, דהיינו לבקש פטור מתשלומי מסים החלים על הקרקע, שהשימוש בה הוגבל.

— הוועדות המחוזיות דנו בתכניות בלא הקפדה על פרסום מוקדם כנדרש.

תכנית מיתאר מקומית, תכנית מפורטת או שינוי בהן טעונות הפקדה במשרדי הוועדה המחוזית ובמשרדי הוועדה המקומית. מטרת ההפקדה היא לאפשר לציבור לעיין בהן ולהגיש התנגדויות. לפי סעיף 89 לחוק יש לפרסם ברשומות ובשני עתונים יומיים הודעה על הפקדת התכניות, או על שינוי בהן. הוועדות המחוזיות נהגו לפרסם את ההודעות האמורות ברשומות והודיעו לוועדות המקומיות, ולעתים ליוזם, שיפרסמו הודעות מתאימות בעתונים.

— במרבית המקרים התפרסמו ההודעות ברשומות ובעתונים יומיים לא באותו זמן: ההודעות בעתונים התפרסמו בדרך כלל חודש עד חודשיים ולעתים אף יותר מכך, לאחר הפרסום ברשומות. מאחר שלפי סעיף 102 לחוק הזכות להגשת התנגדויות לתכנית המופקדת הוגבלה לחודשיים מאז הפרסום ברשומות, (ואף בנוסח הפרסום שבעתונים נאמר כך), הרי פרסום בלתי מתואם כזה עלול להגביל, ובמקרים רבים אף למנוע, הגשת התנגדויות, ולפגוע בזכויות הציבור המוקנות לו על פי החוק*.

סדרי הפיקוח של הוועדות המחוזיות על ביצוע החוק

1. לפי סעיף 18 (ב) לחוק נקבע, שנציגי שר הפנים, שר הבריאות, ושר השיכון יוזמנו דרך קבע לדיוני הוועדה המקומית, ותהיה להם דעה מייעצת. סעיף 18 (ג) קובע, שהנציגים רשאים לערור על החלטה של הוועדה המקומית בפני הוועדה המחוזית. ייצוגם של שר הפנים ויתר השרים בוועדות המקומיות בא כחידוש לעומת הפקודה משנת 1936, ומטרתו לפשט את דרכי הפיקוח ולהבטיח תרומה מנסיונם של עובדי המשרדים הנוגעים בדבר. נציגי שר הפנים בוועדות המקומיות מונו במרבית המקרים עובדי לשכות התכנון המחוזיות. דרך פיקוח נוספת על הפעולות ועל ההחלטות של הוועדות המקומיות היה יכול לשמש עיון בפרוטוקולים של הוועדות המקומיות.

— השתתפות הנציגים של שר הפנים בישיבות הוועדות הייתה מועטת ביותר, ועל כך דן משרד מבקר המדינה עם המשרד. נציגי שר הפנים בוועדות המקומיות גם לא עמדו על כך, שהפרוטוקולים מישיבות הוועדות המקומיות יועברו אליהם בסדירות. לעתים הועברו הפרוטוקולים בפיגורים של חצי שנה ויותר.

* בעניין פרסום בדבר תכניות, שיש להן קשר לזכויות הציבור, ראה גם לעיל בדו"ח זה פרק על "משק המים — מפעלים להחדרת מים", עמ' 284.

בתקנות של תכנית המיתאר לעיר חיפה משנת 1934 כלול סעיף, שלפיו "הוועדה המקומית תוכל בעצמה לאשר הקלות ההגבלות אשר הוטלו על ידי התכנית הזו, אם השינוי המוצע אינו פוגע בשטח של יותר מ-4 דונם ואינו פוגע בתכנית זו בכללה". אחרי פרסום חוק התכנון והבנייה, שאינו מתיר מתן הקלות על ידי הוועדה המקומית ללא אישור מטעם הוועדה המחוזית, אין תוקף להוראת התכנית האמורה.

— הוועדה המקומית של חיפה אישרה הקלות בבנייה וחריגות מתכנית קיימת בהסתמך על התקנה האמורה. נציג שר הפנים בוועדה המקומית של חיפה, והוועדה המחוזית לא הפנו את תשומת לבן של הוועדה המקומית חיפה לכך, שהתקנה אינה בתוקף לפי החוק החדש, ומכאן שיש צורך בקבלת אישור של הוועדה המחוזית בכל המקרים של מתן הקלה או שימוש חורג על ידי הוועדה המקומית.

בוועדות המקומיות, הכוללות תחום של יותר מרשות מקומית אחת, יש למנות על פי סעיף 19 (6) לחוק, נציג של הוועדה המחוזית. לנציג זה יש דעה מלאה וזכות הצבעה בוועדה, שלא כנציגי השרים, שלהם דעה מיעצת בלבד.

— הוועדה המחוזית במחוז חיפה לא מינתה נציגים בשלוש הוועדות המקומיות מהסוג האמור שבתחומה. הוועדה המחוזית במחוז הדרום, מינתה כנציגיה בוועדות המקומיות האמורות מהנדסים ואדריכלים, שאינם חברי הוועדה המחוזית; נציגים אלה לא קיימו קשר סדיר עם הוועדה מאז מינויים ואף לא השתתפו בסדירות בשיבות של הוועדות המקומיות. במצב זה לא היה הייצוג מתאים וענייני, ולא הובטחה שמירה על טובת הציבור מבחינת התכנון והבנייה.

2. בסמכותה של הוועדה המחוזית, על פי סעיף 28 (א) לחוק "להורות בכתב לוועדה מקומית לעשות את כל הדרוש למילוי התפקידים המוטלים על הוועדה המקומית בחוק זה..."; (ב) "לא קיימה הוועדה המקומית הוראה או דרישה... רשאית הוועדה המחוזית באישור שר הפנים, לעשות בעצמה את הדרוש...".

הביקורת, שערך משרד מבקר המדינה ברשויות המקומיות ובוועדות המקומיות, העלתה, שבמקרים רבים אין גופים אלה מקיימים כראוי את הוראות החוק בעניין פיקוח על הבנייה וביצוע צווי בית המשפט הנוגעים לה. הנושא של הפיקוח על הבנייה ברשויות המקומיות נדון עוד בדו"ח השנתי 11 (עמ' 339). בהצעותיה של ועדת הכספים לדו"ח שנתי זה, שאושרו על ידי הכנסת, הופנתה תשומת לב למצב הירוד של הפיקוח על הבנייה ברשויות המקומיות.

— הוועדות המחוזיות מצדן אינן מקיימות פיקוח פסי במרחבי התכנון של הוועדות המקומיות. אין בידיהן מידע מספיק כדי להבטיח ביצוע תקין של החוק ואין הן מנצלות את סמכויותיהן, שניתנו להן על פי סעיף 28 של החוק.

3. לגבי מרחב התכנון המקומי שבסמכות הוועדות המחוזיות מונו מפקחים על ידי הוועדות המחוזיות: במחוז תל אביב מפקח אחד בחצי משרה, במחוז חיפה שני מפקחים ובמחוז הדרום מפקח אחד; במחוזות חיפה והדרום מועסקים המפקחים למעשה רק בחלק מומנם בפיקוח על הבנייה.

— הפיקוח במרחב התכנון המקומי שבסמכות הוועדות המחוזיות לא היה סדיר ורצוף. במחוזות לא נערכו תכניות עבודה תקופתיות כדי להבטיח פיקוח מקיף על ידי המפקחים ובמחוזיות סבירה. למעשה התבטאו פעולות הפיקוח בעיקר בביקור של המפקח במקום, שלגביו הוגשה למינהל המחוז תלונה על בנייה בלתי חוקית. לגבי שטחי

הכרייה והחציבה לא התנהל כל פיקוח מטעם הוועדות המחוזיות. אף לא נמצאו דו"חות על פעולות הפיקוח המעטות של המפקחים שבמחוזות, כך שלא ניתן לעמוד על היקפן. מרחבי התכנון המקומי של המחוזות הם גדולים, במיוחד במחוז חיפה ובמחוז הדרום, ומן הנכון היה שהפיקוח בשטחים אלה יוסדר על ידי תכנית עבודה, ודיווח סדיר על ביצועה.

תיקון ליקויים

המענק לרשויות המקומיות

דו"ח שנתי 17, עמ' 444 ; דו"ח שנתי 16, עמ' 413

מענק רגיל

המועצות האזוריות סווגו בדרגות ר'—י', לפי הסכם בין המשרד לבין ארגון המועצות האזוריות. מאחר שבמשך שנים חלו שינויים במצבן של הרשויות המקומיות עמד משרד מבקר המדינה על הצורך בבדיקה ובקביעה מחדש של סיווג זה. בהערות לדו"ח שנתי 17 ציין שר האוצר, שהמשרד בודק מחדש את מצבן של המועצות האזוריות — לאור הבדיקה ייקבע הסיווג מחדש.

לא חל שנוי בתחום זה; המשרד הודיע שלקראת 1968/69 נבדקת האפשרות לסיווג מחדש של המועצות האזוריות.

מענקים מיוחדים

חלק ניכר מהמענקים המיוחדים ניתנים לביצוע פרויקטים ולרכישת ציוד על ידי רשויות מקומיות או מוסדות שבתחומן; המשרד לא נהג לעמוד על קבלת אסמכתאות, כגון הערכה כספית בדבר עלות הקמת האובייקט והיקפו, ולא דרש דיווח בדבר הביצוע.

משרד הפנים הנחה את הממונים על המחוזות להנהיג פקוח על ביצוע הפרוייקטים מכספי המענק המיוחד, אולם לא בכל המחוזות הקפידו על ביצוע ההנחיה. בעקבות ביקורת מעקב הוצאה בדצמבר 1967 הוראה לממונים על המחוזות הקובעת כי להמלצות הממונים בדבר מתן מענקים, יצורפו פרטים על היקף הפרוייקט ומקורות המימון הנוספים; כן נקבע שכספי המענקים ינתנו רק לאחר קבלת אסמכתה על תחילת הביצוע של הפרוייקט, וכי על קציני המחוז לאמת מפעם לפעם אסמכתאות אלה.

מתן השירותים על פי חוק האזרחות

דו"ח שנתי 17, עמ' 445 ; דו"ח שנתי 16, עמ' 421

סיום הטיפול בבקשות לבירור מעמד מבחינת חוק האזרחות, בבקשות להתאזרחות ולוויתור על האזרחות היה בפיגור ניכר. משרד הפנים נימק את הפיגורים בגידול עומס העבודה מצד אחד ובחוסר כוח אדם מצד שני.

סגל העובדים המטפל בבקשות לא גדל; כתוצאה משיפורים בטיפול, קטן הפיגור במתן השירותים הנוכריים ופחת עומקו, אם כי עדיין קיים הוא.