

מידע על פעולותיה. משרד הפנים אמנם הודיע, בעקבות הביקורת, שהוא יפעל לפירוק תאגידים בלתי פעילים, שהוקמו על ידי רשויות מקומיות בעצמן, או בשיתוף עם גורמים נוספים, שאין להם זיקה ממשית לענייני המקום. ממצאים בדבר קיום תאגידים בלתי פעילים, הקשורים ברשויות המקומיות, הובאו גם בדו"ח שנתי 24 (עמ' 903).

2. ביקורת, שנערכה במועצה המקומית אחרת העלתה, שגם שם הוקמה חברה בשם "החברה לפיתוח (שם הרשות המקומית), בע"מ". יוזם הקמתה של החברה היה קבלן פרטי, שביקש לבנות במקום דירות למכירה, והמועצה המקומית השתתפה בחברה בסכום סמלי. אף כי במקרה זה היה לרשות המקומית עניין לגיטימי בפעילות כלכלית כזאת בתחומה, והפעילות אמנם התקיימה, עדיף היה שלא לתת לחברה שם, המעורר רושם, שהמדובר הוא במפעל ציבורי.

דרוש אפוא שמשרד הפנים, בבואו לאשר הקמתו של תאגיד, שרשות מקומית משתתפת בו, יעיין היטב במטרותיו של התאגיד, במבנהו, במידת המעורבות של הרשות המקומית בו ובשם שהוא נושא. מן הראוי, שהמשרד גם יפעיל סדרי מעקב אחר תאגידים קיימים כדי לקבוע באיזו מידה בכלל נעשה דבר להשגת מטרות התאגיד; ואם נעשה, לוודא, שמטרות התאגיד לא רוקנו מתכנן המקורי.

## ממצאי מעקב

### בחירות לכנסת השמינית ולרשויות המקומיות בשנת תשל"ד

דו"ח שנתי 24, עמ' 535

לפי חוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב) תשכ"ט—1969, חוק הרשויות המקומיות (בחירות) תשכ"ה—1965 והתקנות שהותקנו על פיהם, מאוישות ועדות הקלפי על ידי נציגי סיעות, הנבחרים על ידי הסיעות עצמן. הביקורת על הבחירות לכנסת השמינית ולרשויות המקומיות, שנערכה במחצית השנייה של 1973 וכן הביקורת על בחירות קודמות\*, הצביעו על תקלות באיושן של ועדות הקלפי ובמהלך עבודתן ביום הבחירות, שנבעו בין היתר מחוסר הכישרונים של חברי הוועדות והתאמתם לתפקיד, הדרכתם בסדרי הבחירות, התחלופה הגבוהה והנוכחות הנמוכה בחלק מהוועדות. נוכח הלקחים שהוסקו מההכנות לבחירות ובמהלכן, הביעו אישים, שנשאו באחריות מרכזית לקיום הבחירות ורכשו נסיון מעשי בתחום חשוב זה, את דעתם שיש לשנות באופן יסודי את סדרי הרכבן של ועדות הקלפי. מבקר המדינה המליץ, שהענין יידון במלוא תשומת-הלב, והעלה את האפשרות של הסדר שלפיו איוש ועדות הקלפי לא יהיה להבא מתפקידן של הסיעות, אלא בידי גורם ממלכתי, אשר יאייש את הוועדות בבעלי תפקידים ציבוריים — במיוחד עובדי מדינה ועובדי רשויות מקומיות, ובכללם מורים. ההסדר יאפשר לבחור בעוד מועד באנשים המתאימים להיות חברי ועדות קלפי, וזאת מקרב ציבור מוגדר של עובדים הנתונים למרות משמעתית, ואשר לגביהם קיים מידע מרוכז על כישוריהם והשכלתם. כיוון שהמועמדים לתפקיד נמצאים בלא-הכי במסגרת מוגדרת, קל יותר להבטיח שתיתן לכולם הדרכה נאותה בידיעת החוק, התקנות וההוראות המינהליות הנוגעות לבחירות. יתרון נוסף בהקמת סגל כזה הוא בכך שהוא סגל קבוע ביסודו.

בדצמבר 1975 הגיש שר הפנים תזכיר-הצעת חוק: חוק הבחירות לכנסת (תיקון), תשל"ו—1975 ובה הסתמך על המלצות מבקר המדינה. לפי ההצעה יתמנו ועדות קלפי מתוך רשימה של עובדי מדינה ועובדי רשויות מקומיות, שתקבע על ידי הוועדה המרכזית.

\* על ממצאי הביקורת בתחום זה בדו"ח 1969, ראה דו"ח שנתי 20 של מבקר המדינה, עמ' 517.

מקומות הקלפי צריכים להיות פתוחים על פי החוק ללא הפסקה מ-7.00 בבוקר ועד 11.00 בלילה. ביישובים שבהם מספר בעלי זכות ההצבעה אינו עולה על 350 מקום הקלפי פתוח עד 9.00 בלילה. מנתונים שמסרה ועדת הבחירות המרכזית עלה שאחוז ההצבעה בשעות המאוחרות היה נמוך ביותר, כיוון שרוב ההצבעה נעשתה עד שעות הערב המוקדמות. הביקורת המליצה לשקול את קיצור שעות ההצבעה והקדמת שעת הסגירה של הקלפיות, מה גם שיום הבחירות הוא יום שבתון, ומועדו הרגיל הוא בסתיו, ולכן אין בקיצור שעות ההצבעה כדי להכביד על ציבור הבוחרים.

**בהצעה האמורה לתיקון החוק מוצע להקדים את שעת סגירת הקלפי מ-11.00 בלילה ל-9.00 בלילה וביישובים שבהם מספר בעלי זכות ההצבעה אינו עולה על 350 — ל-7.00 בערב.**

מבין שש ועדות בחירות אזוריות, שבהן נערכה ביקורת במוצאי יום הבחירות, היו תקלות בהעברת חומר הבחירות בשתי ועדות אזוריות — הוועדה שבירושלים והוועדה שבתל אביב מרכז. משעה אחת לאחר חצות, כאשר הוחל בהעברת התוצאות של מניין הקולות בקלפיות לוועדות האזוריות, נוצר לחץ עבודה וכיוון שלא נעשו הכנות במידה מספקת למצב כזה ואנשים רבים הביאו חומר מהקלפיות נגרם אי סדר.

**כדי להקל על עבודתן של הוועדות האזוריות מוצע בהצעה הנ"ל לתיקון החוק לאפשר לוועדה אזורית למנות ועדות משנה מבין חבריה לשם קבלת פרוטוקולים וחומר הצבעה מידי ועדות הקלפי שבתחומה.**

### **ועדות מקומיות לתכנון לבנייה לכמה רשויות מקומיות — עודפי כספים**

דו"ח שנתי 25, עמ' 577

ביקורת בוועדות מקומיות לתכנון ובנייה המשותפות לכמה רשויות מקומיות העלתה, שבאחדות מהן הצטברו עודפי כספים בסכומים גדולים, שמקורם היה בעיקר בגביית מס השבחה וקנסות. הוועדות הפקידו את הכספים בבנקים, לרוב בפקדונות לזמן קצוב בריבית של 15%—16%, ללא הצמדה. בכמה מקרים היה חלק ניכר מהעודפים שבידי ועדה במשך זמן ניכר בחשבון עו"ש. הביקורת המליצה בין השאר לעיין באפשרות של חלוקת סכומים, שאינם דרושים לוועדה, בין הרשויות המקומיות השותפות בה.

**בעקבות הביקורת פירסם המנהל הכללי של משרד הפנים באוגוסט 1975 הוראות ונהלים לניהול הכספי של ועדות מקומיות משותפות. ההוראות דנות בתקציבים וכל הכרוך בהכנתם וביצועם; מיכסות; אגרות וקנסות; מס השבחה; עודפים ופקדונות וניהול עובדים. בנובמבר 1975 החל הממונה על הביקורת הפנימית במשרד הפנים במעקב אחר הנהגת הנהלים בוועדות.**

### **ביצוע חוק התכנון והבנייה**

דו"ח שנתי 24, עמ' 547

#### **הכנת תכנית מיתאר ארצית**

חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה—1965 מורה, כי תכנית המיתאר הארצית תקבע את התכנון של שטח המדינה כולה וכי המועצה הארצית רשאית להורות על עריכת תכנית המיתאר הארצית חלקים חלקים, לפי שטחים שונים של המדינה או לפי העניינים שהם נושא התכנית. תכנית זו, על חלקיה, צריכה לשמש מסגרת תכנונית כוללת מחייבת והיא צריכה להנחות את שאר רמות התכנון במדינה; קשר הגומלין בין קיום תכנית מיתאר ארצית לבין הכנת תכניות מחוזיות נדון בישיבות המועצה הארצית.

להלן שלבי הטיפול בתכניות המיתאר הארציות לפי נתוני משרד הפנים כפי שהיו בעת ביקורת המעקב בסוף 1975 בהשוואה למצב בעת עריכת הביקורת הקודמת, בסוף 1973.

| נושא התכנית                                                     | הטיפול לסוף 1973                         | הטיפול לסוף 1975                                                                                                               |
|-----------------------------------------------------------------|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| דרכים                                                           | הועברה לאישור הממשלה                     | הוחזרה לתיקון ולעדכון                                                                                                          |
| חלוקת האוכלוסייה במדינה                                         | הוגשה למועצה הארצית                      | אושרה על ידי הממשלה                                                                                                            |
| מוסדות                                                          | הוגשה למועצה הארצית                      | אושרה על ידי הממשלה                                                                                                            |
| אתרי התיישבות                                                   | הוגשה למועצה הארצית                      | מיסמך סופי<br>נמצא בהכנה לתפוצה בין<br>חברי המועצה, לפני שיוגש<br>לממשלה לאישור.                                               |
| תחנות כוח ורשת חשמל                                             | נקבע שתוגש למועצה<br>הארצית ב-1.1.1974   | בשלבי עריכה                                                                                                                    |
| כנ"ל - תחנת כוח השרון                                           | אושרה על ידי הממשלה                      | בערכים שינויים לרגל<br>השימוש בפחם במקום בדלק נוזלי.                                                                           |
| גנים לאומיים שמורות<br>טבע ונוף                                 | נקבע שתוגש למועצה<br>הארצית ב-11.11.1971 | בשלבי השלמה לאחר ההערות<br>של ועדות מחוזיות                                                                                    |
| איגום ופיוור מי טטפונות                                         | נקבע שתוגש למועצה<br>הארצית ב-25.9.1972  | נמצאת בדיון בוועדת ההיגוי<br>כתכנית מיתאר ארצית חלקית                                                                          |
| מפעלי תיירות ונופש                                              | נקבע שתוגש למועצה<br>הארצית ב-18.10.1971 | עדיין לא הוגשה.                                                                                                                |
| חופים                                                           | נקבע שתוגש למועצה<br>הארצית ב-3.1.1973   | עבודת העריכה נמשכת.                                                                                                            |
| שטחי כרייה וחציבה                                               | נקבע שתוגש למועצה<br>ב-7.10.1974         | בעריכה                                                                                                                         |
| שדות תעופה                                                      | נקבע שתוגש למועצה<br>הארצית ב-20.3.1973  | בעריכה                                                                                                                         |
| סילוק אשפה                                                      | נקבע שתוגש למועצה<br>הארצית ב-20.9.1974  | בעריכה                                                                                                                         |
| מרכזי תעשייה<br>מזיקה ומטרידה                                   | נקבע שתוגש למועצה<br>הארצית ב-20.8.1975  | בעריכה                                                                                                                         |
| נמל תעופה בן גוריון,<br>הגבלות בנייה בגין<br>רעש מטוסים (שלב א) | —                                        | אחרי ההערות של הוועדות<br>המחוזיות, מונחה ב-8.8.1975<br>ועדת משנה לטיפול בתכנית<br>אחרי הערות ולהגשתה לאישור<br>המועצה הארצית. |
| תחנות תדלוק                                                     | —                                        | אושרה על ידי המועצה הארצית<br>ובקרוב תוגש לאישור הממשלה.                                                                       |
| בתי קברות                                                       | —                                        | בטיפול. נקבע שתוגש למועצה<br>הארצית ב-20.5.1976.                                                                               |
| מרכזי מטען                                                      | —                                        | בטיפול. נקבע שתוגש למועצה<br>הארצית ב-3.2.1976.                                                                                |

ב-3 בפברואר 1976 החליטה המועצה הארצית על הכנת תכנית מיתאר ארצית נוספת, בנושא "אתרים לתולדות מלחמת השחרור", ונקבע שהיא תוגש למועצה הארצית, לאחר שתינתן על ידי שר הפנים הוראה לביצועה.

## תכניות מיתאר מחוזיות

התכנית המחוזית היא חוליית ביניים בין התכנון הארצי לבין התכנון המקומי; היא נועדה לקבוע את הפרטים הדרושים לביצוע תכנית המיתאר הארצית במחוז, וכל דבר שיש לו חשיבות כללית למחוז והעשוי לשמש מטרה לתכנית מיתאר מקומית. סעיף 56 לחוק מטיל על הוועדה המחוזית להכין ולהגיש לאישור המועצה הארצית, תוך חמש שנים מיום תחולתו של החוק, תכנית מיתאר מחוזית כפי שתורה המועצה הארצית; הוועדות המחוזיות היו צריכות איפוא להגיש את תכניותיהן למועצה עד לפברואר 1971. אם ועדה מחוזית לא תעשה כן, רשאית המועצה הארצית להורות, למי ששר הפנים ימנה לכך, שיכין את התכנית.

להלן שלבי הטיפול בתכניות המיתאר המחוזיות, כפי שהיו בעת ביקורת המעקב בסוף 1975, בהשוואה למצב בעת הביקורת הקודמת, בסוף 1973.

| המחוז   | הטיפול לסוף 1973                                                | הטיפול לסוף 1975                                                                                                        |
|---------|-----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ירושלים | הוועדה המחוזית החליטה להמליץ בפני המועצה הארצית על הפקדת התכנית | נסתיימו הליכי ההפקדה ושמיעת ההתנגדויות והתכנית בהכנה למתן חוק.                                                          |
| תל-אביב | חלו עיכובים ואחרים בשלבי הכנה שונים.                            | עבודת העריכה נמשכת.                                                                                                     |
| חיפה    | הוגשה לוועדה המחוזית בינואר 1974                                | בשלבי דיון בוועדה המחוזית.                                                                                              |
| הצפון   | הוגשה לוועדה המחוזית בתחילת פברואר 1974                         | התכנית הופקדה. פג מועד הגשת התנגדויות. הוועדה המחוזית מכינה חוות דעת לגבי התנגדויות, שיובאו בפני ועדת משנה, שמונתה לכך. |
| המרכז   | הוצגה באוגוסט 1973 בפני הוועדה המחוזית.                         | אושרה על ידי המועצה הארצית, להפקדה.                                                                                     |
| הדרום   | לא נסתיימו שלבי ההכנה                                           | נדונה בוועדה מחוזית.                                                                                                    |

חוק התכנון והבנייה קבע לוח זמנים להכנתה ולהשלמתה של תשתית התכנון, ברמות המחוזיות והמקומיות. הביקורת, שעמדה על מידת ההתקדמות בהכנת התוכניות, העלתה, שההתקדמות בהכנת תכניות המיתאר הארציות הייתה איטית והיו תכניות, שמועד הגשתן למועצה הארצית פג עוד לפני מספר שנים ובסוף 1975 עדיין לא נסתיימה עריכתן. בשלבי הטיפול של תכניות המיתאר המחוזיות הייתה התקדמות בשלושה מחוזות: ירושלים, הצפון והמרכז. אולם, בשלושה מחוזות אחרים: הדרום, תל-אביב וחיפה, לא הייתה התקדמות סבירה. כיום, עשר שנים אחרי תחולתו של החוק, קיים פיגור של חמש שנים בהגשת התכניות באישור המועצה הארצית.