

פיקוח על הבנייה

על-פי חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה—1965 (להלן — החוק), תכנית מתאר ותכניות מפורטות (להלן — תכניות בנין עיר), החלות על מרחב תכנון מקומי, באות לתחום שטחים ולקבוע תנאי שימוש בקרקע ובבניינים, לשם הבטחת צרכי הציבור והפרט בתחומי החברה, הכלכלה, הבטחון ושמירת איכות הסביבה והחיים.

מתפקידה של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה (להלן — הוועדה המקומית) להבטיח את קיומן של הוראות החוק וכל תקנה על פיו במרחב התכנון המקומי שלה; בפרט, למנוע בנייה (וכמו כן שימוש אחר במקרקעין) שאינה תואמת את תוכניות בנין העיר; כל בנייה טעונה היתר מטעם הוועדה המקומית ועליה לפקח שלא יבוצעו עבודות בנייה ללא היתר או בסטייה מתנאי היתר שניתן. בתקנות, שהותקנו מכח החוק, נקבעו גם דרישות הנוגעות לטיב הבנייה ובטיחותה — שבקיומן מותנה מתן היתר בנייה — כגון הגשת חישובים סטטיים ותוכניות קונסטרוקציה, ודרישות אחרות המהוות תנאי מתנאי ההיתר, כגון ההקנת מתקני תברואה ושימוש בחמרים לבנייה בהתאם לתקן, גודלם, איזורם ותאורחם של חלקי בניין. על הוועדה המקומית לנקוט צעדים מינהליים ומשפטיים למניעה, להפסקה ולהריסה של בנייה בלתי חוקית ולהטלת קנסות על עברייני בנייה*.

בדו"חות ביקורת רבים על רשויות מקומיות. שניתנו בעבר על-ידי מבקר המדינה, הועלתה התופעה של בנייה בלתי חוקית שלא עלה בידי הוועדות המקומיות למנוע אותה, והיו מקרים שחלק מהוועדות המקומיות אף אישרו בנייה שלא תאמה תכניות בניין עיר. נוכח התופעה האמורה, הוחמרו בחוק ובתקנות — בעיקר בשנת 1978 וכן בשנים 1980 ו-1981 — אמצעי הרתעה וענישה, כגון: הוטלה אחריות פלילית על חברי ועדה מקומית ועובדיה במקרה שנטלו חלק בהחלטה לתת היתר בנייה או אישור אחר בניגוד לתכניות בנין עיר; הוגדלו קנסות על עברייני בנייה וניתנה אפשרות לתבוע כפל שווי הבנייה הבלתי חוקית גם בהליכים פליליים; הוארך משך תקפותו של צו הפסקת עבודה מינהלי; ניתנה ליו"ר ועדה מקומית סמכות לתת צו הריסה מינהלי ולבצעו; אם לא הוגש לוועדה המקומית תצהיר על הקמת מקלט במבנה בהתאם לדרישות החוק נאסר המשך בניית המבנה; אספקת חשמל, מים להקמת מבנים ולאיכלוסם, והתקנת טלפון במבנים, הותנו באישור מתאים של הוועדה המקומית**.

לשם קיום פיקוח נאות על פעולות בנייה ושימוש אחר במקרקעין במרחב התכנון המקומי, הוענקה בחוק סמכות לוועדה מקומית להרשות לאנשים מטעמה להכנס למקרקעין, לבדוק אותם ולעשות בהם כל פעולה הדרושה לביצוע הוראות החוק והתקנות. בחוק ובתקנות לא נקבעו נהלי הפיקוח, ואלה נתונים להסדרה על-ידי הוועדות המקומיות עצמן.

כדי לעמוד על תקינות הפיקוח של הוועדות המקומיות ויישום אמצעי ההרתעה והענישה המחמירים (כפי שנקבעו מאז 1978) נגד עברייני בנייה, ערך משרד מבקר המדינה, בשנת 1982, ביקורת בנושא זה ב-13 וועדות מקומיות לתכנון ולבנייה שבמרכז הארץ — תשע עיריות (בני ברק, הרצליה, חולון, כפר סבא, לוד, נתניה, פתח תקוה, רמלה ורעננה), שלוש מועצות מקומיות (טייבה, טירה ורמת השרון) ומועצה אזורית אחת (עמק חפר). בתוצאות הביקורת נכללו גם מימצאים שהועלו בשתי ועדות מקומיות, שבתחומן נמצאות יותר מרשות מקומית אחת (הדרים ואונג)***. האוכלוסיה בתחומי 15 הוועדות המקומיות האמורות מנתה, בראשית 1982, 0.8 מיליון נפש בקירוב. להלן המימצאים שהועלו:

נהלי עבודה למפקחים על הבנייה

הוועדות חילקו את מרחב התכנון המקומי לאזורים בהתאמה למספר המפקחים שהועסקו ביהירת הפיקוח על הבנייה (להלן — המפקחים); אך בדרך כלל לא נקבעו נהלי עבודה מפורטים בכתב שינחו את המפקחים בדבר תדירות הביקורים באזורים ובאתרי הבנייה, פרטי הבדיקות בשלבי

* באשר למינהל התכנון במשרד הפנים ראה דו"ח זה, עמ' 935.

** ב-22.83 פורסם תיקון לתקנות המטיל על האחראים לבנייה לבדוק — בדיקה תקופתית — אם עבודות הבנייה נבוצו בהתאם לתנאי ההיתר ולהוראות החוק ולרווח על תוצאות הבדיקה לוועדה; תחילת התיקון פברואר 1984.

*** דו"ח ביקורת על הוועדה המקומית הדרים פורסם בשנת 1981 ועל הוועדה המקומית אונג בשנת 1982.

הבנייה, הרישום השוטף על הביקורים והמימצאים שהועלו וכן הדיווח התקופתי לממונים. גם לא היה נהוג לערוך תכניות תקופתיות לביקורי המפקחים במרחב התכנון המקומי ובאתרי הבנייה, ובדרך כלל המפקחים קבעו בעצמם, מדי יום ביומו, את סדרי ביקוריהם.

בשלוש ועדות (הרצליה, חולון ורמלה) חלק מהמפקחים לא ניהלו רישום יומי שוטף, ובוועדות הנותרות כלל לא נוהל רישום כזה, על הביקורים באזורים ובאתרי הבנייה ועל בדיקת שלבי הבנייה בהם; המפקחים נהגו לרשום ממצאים על עבירות בנייה בלבד. כשש ועדות (אונו, בני ברק, הדרים, לוד, עמק חפר ורעננה) במקרים רבים לא היו בתיקי הבנייה דו"חות המפקחים על הממצאים. רישום מרוכז, לגבי כל תיק בנייה, על פעולות הפיקוח באתר הבנייה ועל האמצעים שננקטו בעקבות גילוי עבירות, כלל לא נוהל בוועדות.

בעמ' הבא טבלה ובה נתונים על היקף הבנייה השנתית ושטח מרחב התכנון המקומי, שנשאבו מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, וכן על המפקחים (סדר הוועדות בטבלה לפי היקף הבנייה). הטבלה מצביעה על פערים ניכרים בין הוועדות, בעומס ממוצע על מפקח, מבחינת היקף הבנייה ושטח מרחב התכנון המקומי שהם גורמים בסיסיים לקביעת כח האדם הדרוש לפיקוח על הבנייה. באין נהלים כתובים מחייבים ובאין רישומים מלאים על הפיקוח, לא היה בידי הוועדות המידע הדרוש לבחינה באיזו מידה היקף הפיקוח ותדירותו ענו על הצרכים והאם הפעלת המפקחים היתה יעילה.

מהלך הפיקוח על הבנייה

לפיקוח סדיר על הבנייה דרושה בדיקת הבנייה בשלביה העיקריים וכן בדיקת טיב החומרים המשמשים לבנייה ומתקני התברואה. הוועדות (מלבד בני ברק והרצליה) לא דרשו מהבונים להודיע למפקחים על מועדי התחלה של שלבי הבנייה; מן הראוי היה שהוועדות יכללו דרישה כזו בהיתרי הבנייה.

סימון קווי בנין

בארבע ועדות (לוד, רמלה, עמק חפר והדרים) לא היה תיעוד על ביצוע בדיקות של סימון קווי בנין, לקראת התחלת הבנייה, בהתאמה לתכניות בנין עיר וביצוע הבנייה לפיהן; בשתי ועדות (רעננה ורמת השרון) לא היה תיעוד כאמור בחלק מתיקי הבנייה. שתי ועדות (בני ברק וכפר סבא) בדרך כלל בדקו קווי הבנין של בתים משותפים בלבד.

מקלטים

תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התשל"ל-1970 (להלן — התקנות), קובעות שאם הקמתם של בנין או של תוספת לבנין מחייבת הקמת מקלט על-פי דין, יוקם המקלט, או יבוצעו השינויים במקלט, לפני כל בנייה אחרת באותה קומה ולא ימשיכו בבנייה באותה קומה ומעליה, אלא לאחר שהאחראי לביצוע השלד מסר לוועדה המקומית תצהיר שבו הוא מאשר, כי בדק את ביצוע העבודות של המקלט וכי העבודות נעשו לפי כל דין החל על הקמת מקלט ובהתאם להיתר הבנייה.

חמש ועדות (בני ברק, חולון, עמק חפר, רמלה ורעננה) לא עמדו על כך שיוגשו להן תצהירים כאמור, ולא בדקו (מלבד חולון ורמלה שבדקו בחלק מהמקרים) את התאמת המקלטים לדרישות החוק. רעננה החלה בסוף שנת 1982 לדרוש מהבונים הגשת תצהיר כאמור. רמת השרון דרשה הגשת תצהיר רק בשלבי סיום הבנייה, וכפר סבא עמדה על הגשת תצהיר רק לגבי בתים משותפים. מבין הוועדות שדרשו הגשת תצהירים, שתיים (לוד ופתח תקוה) לא בדקו האם הבונים המשיכו בבנייה לפני שהגישו את התצהירים. שתי ועדות (טייבה וטירה) כלל לא עמדו על כך שהבונים יקימו מקלטים.

היקף הבנייה, שטח מרחב התיכנון המקומי ומספר המפקחים

המפקחים על הבנייה ⁽²⁾					החזרה המקומית (1)
עומס ממוצע על מספק ⁽³⁾			מרחב התיכנון המקומי	בנייה לשנה ⁽¹⁾	
מרחב התיכנון	שטח בנייה	מספר	(3)	(2)	
(6)	(5)	(4)	(אלפי דונמים)	(אלפי מ ²)	(1)
11	45	3.5	37	157	פתח תקוה
3	19	8	20	148	חולון
4	23	6	23	136	הרצליה
6	26	5	28	128	נתניה
17	102	1	17	102	רעננה
9	37	2	17	74	רמת השרון
9	46	1.5	14	69	כפר סבא
2	23	3	7	68	בני ברק
1	5	7	10	35	רמלה
5	15	2	9	29	לוד
25	24	1	25	24	הדרים
11	22	1	11	22	טירה
19	21	1	19	21	טייבה
4	8	2.5	9	19	אונו
125	—	1	125	אין נתונים	עמק חפר

- (1) הבנייה השנתית הממוצעת (גמר) בשנים 1979 עד 1981.
- (2) המפקחים הועסקו במשרות שלמות, פרט לשלושה מקרים של העסקת מספק בחצי משרה (פתח תקוה, כפר סבא ואונו). ברעננה המפקח היה עובד של חברה פרטית שנתנה לעירייה שירותי סיקוח על הבנייה.
- (3) העומס הממוצע על מספק: מבחינת שטח בנייה (טור 5) — מחושב כיחס שבין שטח הבנייה (טור 2) ובין מספר המפקחים (טור 4); ומבחינת שטח מרחב התיכנון (טור 6) — העומס מחושב כיחס שבין שטח המרחב (טור 3) ובין מספר המפקחים (טור 4).

מתקני תברואה וחומרי בנייה

לפי התקנות, מיתקני התברואה (בעיקר מיתקני מים וביוב) והתקנתם, וכן דוגמאות חומרי הבנייה של שלד הבניין, ייבדקו על-ידי מעבדה המוסמכת לכך, בהתאם לתקן.

שלוש ועדות (טייבה, טירה ועמק חפר) לא דרשו כלל מהבונים לערוך את הבדיקות האמורות, ולא היה תיעוד בתיקי הבנייה על עריכת בדיקות כאלה. שלוש ועדות דרשו מהבונים עריכת בדיקות באופן חלקי בלבד: שתיים מהן (בני ברק וכפר סבא) דרשו עריכת בדיקות כאמור לגבי בתים משותפים בלבד; נתניה דרשה עריכת בדיקות של בטונים ובלוקים בלבד ולמן ראשית 1983, גם בדיקות של מיתקני תברואה. בארבע ועדות (בני ברק, כפר סבא, רמלה ורעננה) התיעוד על ממצאי הבדיקות לא רוכז כדרוש למעקב אחר קבלת כל הבדיקות הנחוצות ובכולן הועלו מקרים רבים, שלא נמצאו תוצאות בדיקות חומרים ששימשו בשלבי הבנייה השונים.

רק חמש ועדות (לוד, הרצליה, פתח-תקוה, רמלה ורמת השרון) דרשו ביצוע בדיקות חוזרות במקרים שתוצאות הבדיקות הראו על סטייה מהתקן, ועמדו על תיקון הפגמים; פתח תקוה גם נהגה להעמיד לדין בונים שלא תקנו את הפגמים.

אישורים לצורך אספקת מים וחשמל

על פי תיקון לחוק משנת 1981 ועל פי תקנות התכנון והבנייה (אישורים למתן שירותי חשמל, מים וטלפון), התשמ"א—1981, לא יסופקו חשמל ומים למקרקעין לצורך ביצוע עבודה הטעונה היתר בנייה, או למבנה שהוקם, אלא על-פי אישור מהרשות המאשרת — מהנדס הוועדה המקומית יחד עם יו"ר ועדה מקומית או יחד עם יו"ר ועדת משנה. במקרה של הספקת מים וחשמל לצרכי הקמת מבנה יוצא האישור רק אם ניתן היתר בנייה או מטעמים מיוחדים גם אם טרם ניתן היתר הבנייה, ובמקרה של הספקה כאמור למבנה שהוקם יוצא האישור רק אם הבנייה היתה לפי היתר. גם התקנת טלפון בבנין חדש הותנתה בהמצאת אישור הרשות המאשרת כאמור. משרד התקשורת וחברת החשמל הוציאו הנחיות פנימיות בדבר ביצוע המוטל עליהן על-פי החוק והתקנות.

הוועדות לא ניהלו רישום מרוכז על הבקשות למתן אישורים לצורך אספקת חשמל ומים, על מתן האישורים או סירוב לתיתם, והן (מלבד הרצליה ורמת השרון) גם לא ריכזו העתקי האישורים; ברבים מתיקי הבנייה של שתי וועדות (נתניה והרצליה) לא נמצאו העתקים מהאישורים.

שלוש ועדות (טייבה, טירה ורעננה) לא דרשו מהבונים שיגישו להן בקשות למתן אישורים לצורך אספקת מים לבנייה וכן למבנים שהוקמו; ועדה אחרת (עמק חפר) לא דרשה זאת לצורך אספקת מים לבנייה. על אף שלא ניתנו האישורים, מפעלי המים של ארבע הרשויות המקומיות האמורות סיפקו את המים.

הוועדות לא קבעו נהלים לבדיקת מבנים על-ידי המפקחים לצורך מתן אישורים לאספקת מים וחשמל. ארבע ועדות (נתניה, רמת השרון, טייבה וטירה) נתנו אישורים לאספקת חשמל, בלא שהיה תיעוד על בדיקת המבנים על-ידי המפקחים; בוועדות האחרות התיעוד האמור של המפקחים לא כלל את פרטי בדיקתם. ועדה אחת (טייבה) נתנה, בשנת 1982, 29 אישורים וועדה אחרת (טירה) — שני אישורים להספקת חשמל למבנים, שהוקמו ללא היתר בנייה.

תעודות גמר

על-פי התקנות היתה רשאית ועדה מקומית להתנות היתר בתנאי שבעל היתר לא יגור בבנין, לא ישתמש בו בדרך אחרת ולא ירשה לאחר לגור בו או להשתמש בו עד אשר קיבל לגביו תעודת גמר. תעודת גמר תינתן על ידי מהנדס הוועדה, לפי בקשת בעלי היתר, אם לדעתו נעשתה והושלמה העבודה בהתאם להיתר ונתמלאו הוראות התקנות. התניה כזו בהיתר הבנייה ועמידה על ביצועה מאפשרים לוועדה המקומית לאכוף על הבונים את מילוי הדרישות הכלולות בהיתר הבנייה.

שמונה ועדות בלבד (בני ברק, הרצליה, חולון, כפר סבא, נתניה, פתח תקוה, רמלה ורמת השרון) כללו בהיתרי הבניה דרישה בדבר קבלת תעודת גמר.

להלן נתונים על גמר הבנייה בתחומי חמש מבין הוועדות האמורות (בני ברק, הרצליה, כפר סבא, פתח תקוה ורמלה, בשנים 1979—1981 ועל מספר תעודות הגמר שניתנו באותן שנים ובשנת 1982, המראים שתעודות גמר הוצאו במקרים מעטים יחסית.

תעודות גמר		גמר בנייה	
בשנת 1982	בשנים 1981—1979	בשנים 1981—1979	
(מס')	(מס')	(באלפי מ ²)	
33	97	470	פתח תקוה
	40 ⁽¹⁾	408	הרצליה
13	12	206	כפר סבא
20	59	204	בני ברק
3	7	104	רמלה

(1) הנתונים לתקופה מאי 1980 — אוגוסט 1982.

שתי ועדות (נתניה ורמת השרון) שכללו בהיתרי הבנייה תנאי בדבר תעודת גמר, לא ערכו בדיקה סופית בבניינים ולא נתנו תעודות גמר; בנתניה הוחל, באמצע שנת 1982, בעריכת בדיקה סופית של המבנים, וניתנו באותה שנה שבע תעודות גמר. בוועדה אחת (חולון) שביצעה בדיקות עם גמר הבנייה, לא נרשמו פרטי הבדיקה ולא הוצאו תעודות גמר.

שבע ועדות (אונו, הדרים, טייבה, טירה, לוד, עמק חפר ורעננה) לא קבעו תנאי בהיתר הבנייה המחייב לבקש מתן תעודת גמר, לא ערכו בדיקה סופית בבניינים בגמר בנייתם ולא נתנו תעודות גמר. אחת מהן (לוד) נתנה בשנים 1979 עד 1982 תעודות גמר לגבי 32 בנייני מגורים, לפי בקשת החברות שבנו אותם עבור משרד השיכון, בלא שערכה ביקורת סופית של הבניינים.

בנייה של רשויות מקומיות

הועדות לא הפעילו, בדרך כלל, פיקוח על בנייה שבוצעה מטעם הרשויות המקומיות; הן אף לא חייבו את הרשויות המקומיות שהפיקוח מטעמן יתייחס לכל דרישות החוק והתקנות.

צעדים בגין בנייה בלתי חוקית

לטיפול סדיר בעבירות בנייה דרוש רישום מרוכז עליהן, שיכלול פרטים על מהותן והיקפן, מועדי גילויין, הצעדים המינהליים והמשפטיים שננקטו, העונשים שהוטלו ומעקב אחרי ביצועם, הרישומים שנהגלו על-ידי הוועדות היו חלקים בלבד ולא שיקפו את כל שלבי הטיפול האמור.

מממצאי הפיקוח על הבנייה של הוועדות עולה, כי עבירות בנייה לרוב לא נתגלו עם התחלת הבנייה התריגה אלא בשלבים מתקדמים יותר ולעיתים רק בסיומה, דבר המקשה על הטיפול בעבירות. חמש ועדות (הדרים, הרצליה, לוד, עמק חפר ורעננה) לא עקבו אחרי ציות עברייני הבנייה להתראות ולצווים שנתנו ע"י הוועדות, ולפסקי דין של בתי המשפט. בחמש ועדות אחרות (בני ברק, טייבה, חולון, כפר סבא ונתניה) קויים מעקב חלקי בלבד.

צוי הפסקה והריסה מינהליים

על-פי החוק, רשאית ועדה מקומית לצוות בכתב על המבצע בנייה ללא היתר, או בסטיה מהיתר או מתכנית, להפסיק מיד את הבנייה האמורה (להלן — צו הפסקה מינהלי). מי שאינו מקיים צו הפסקה מינהלי או שיפוטי שוטר רשאי לעוצרו ללא צו מעצר של בית משפט והוא גם צפוי למאסר ולקנס אם יורשע בדין.

שלוש ועדות (אונו, פתח תקוה ורעננה), עם גילוי עבירות בנייה, לא נהגו לתת צוי הפסקה מינהליים לעברייני בנייה והסתפקו במשלוח התראות, שאי ציות להן אינו כרוך בסנקציות הצפויות למי שאינו מציות לצו הפסקה מינהלי. שש ועדות אחרות (טייבה, טירה, הרצליה, כפר סבא, לוד ונתניה) שמסרו לעברייני בנייה התראות או צוי הפסקה, לא קבעו קריטריונים לשימוש בשני אמצעים אלה.

לפי תיקון לחוק, למן שנת 1980, רשאי יושב ראש ועדה מקומית, בסייגים הנוגעים למועד סיום הבנייה ואיכוס הבנין, לתת צו הריסה מינהלי גם כאשר לא הוצא קודם לכן צו הפסקה מינהלי, כפי שהיה דרוש לפני התיקון לחוק. מנתוני ארבע ועדות (בני ברק, הרצליה נתניה ורמלה) עולה, כי בשנים 1981 ו-1982 נתנה רמלה 83 צוי הריסה מינהליים ושלוש הוועדות האחרות נתנו צוי הריסה מינהליים במקרים בודדים בלבד. שאר הוועדות לא הפעילו את סמכותן על-פי החוק ליתן צוי הריסה מינהליים.

נקיטת צעדים משפטיים

על-פי החוק, המבצע בנייה בלא היתר, או בסטיה מהיתר או מתכנית, דינו קנס או מאסר; בית המשפט רשאי להטיל עליו גם תשלום אגרת בנייה וכן תשלום נוסף שלא יעלה על סכום האגרה (להלן — כפל אגרה) עוד רשאי בית משפט לתת צו להריסת בנייה בלתי חוקית; בצווי הריסה, שניתנו בעקבות כתבי אישום מטעם הוועדות, הטילו בתי המשפט את ביצוע ההריסה על הבונים.

נתונים מרוכזים מלאים, לשנים 1979 עד 1982, על מספר כתבי אישום שהוגשו נגד עברייני בנייה, פסקי דין וצווי הריסה שניתנו היו בידי חלק מהוועדות בלבד. להלן הנתונים שנתקבלו מהוועדות:

הוועדה	כתבי אישום ⁽¹⁾	פסקי דין ⁽²⁾	צוי הריסה ⁽³⁾
בני ברק	319	301	182
הרצליה	140	114	
חולון	1288	1235	880
כפר סבא	346	253	132
לח	122	107	65
נתניה	1393	1327	623
פתח תקוה	1089		
רמלה	422	313	177
טייבה ⁽⁴⁾	144	67	32
טירה ⁽⁴⁾	57	50	40
רמת השרון	359		
עמק חפר	65		40

- (1) לא היו נתונים מרוכזים על מספר כתבי אישום: חולון — לשנת 1982 (היו נתונים חלקיים בלבד); פתח תקוה — לשנת 1982.
(2) לא היו נתונים מרוכזים על מספר פסקי דין: פתח תקוה, רמת השרון ועמק חפר לשנים 1979 עד 1982; חולון — לשנת 1982 (היו נתונים חלקיים בלבד).
(3) לא היו נתונים מרוכזים על מספר צוי הריסה — הרצליה, פתח תקוה לשנים 1979 עד 1982; חולון לשנת 1982 (היו נתונים חלקיים בלבד).
(4) הנתונים למן שנת 1980 — מועד הקמת מרחב התיכנון המקומי.

צווי הריסה

לפי נתוני כל הוועדות, צוי ההריסה, שכאמור ביצועם הוטל על הבונים, בוצעו למעשה במקרים נדירים בלבד. הוועדות בדרך כלל לא הפעילו את סמכותן החוקית לבקש מבתי המשפט שיטילו עליהן את ביצוע הצווים שלא קיימו ע"י הבונים.

קנסות

בוועדות (מלבד רמלה) לא היו נתונים מרוכזים על היקף הקנסות וכפל אגרה שנגבו, מאחר שסכומי הגבייה נוקפו לחשבון כללי לקנסות הנגבים, על פי חוקים שונים, ע"י רשויות מקומיות. ארבע ועדות (הרצליה, חולון, כפר סבא ורעננה) לא קיימו מעקב אחרי גביית קנסות וכפל אגרה בגין בנייה בלתי חוקית.

על פי החוק, רשאי בית המשפט, אם נתבקש לעשות כן, להטיל על אדם שהורשע בעבירה של בנייה בלתי חוקית, קנס בשיעור כפל שווי של אותה בנייה, זאת בנוסף לקנס שהוזכר לעיל. במקרים שהקנס האמור לא הוטל על ידי בית המשפט רשאית ועדה מקומית לתבוע בתביעה אזרחית מהנשפט סכומים בשיעור הקנס האמור. מלבד מקרים מועטים הוועדות לא בקשו מבתי משפט, שהרשיעו עברייני בנייה להטיל עליהם קנס בשיעור כפל שווי הבנייה הבלתי חוקית, וגם לא נקטו בדרך של תביעה אזרחית לקבלת סכומים בשיעור הקנס האמור מבונים שהורשעו.

השהיה בנקיטת צעדים

שתי ועדות (כפר סבא ונתניה), השתהו במקרים רבים בהוצאת צווי הפסקה מינהליים ושלוש ועדות (עמק חפר, פתח תקוה ורעננה) כלל לא נתנו צווי הפסקה מינהליים. חמש הוועדות האמורות, וכן שלוש ועדות נוספות (בני ברק, חולון ולוד) השתהו בחלק מהמקרים בהגשת כתב אישום נגד עברייני בנייה. בהרצליה הוגשו כתבי אישום במקרים מעטים בלבד, על אף שממספר ההתראות הרב שנשלחו לבונים עולה שנתגלו עבירות בנייה רבות.

רישום הערות בפנקסי המקרקעין

על פי החוק, אם הוגש לבית משפט כתב אישום בעבירת בנייה, שההרשעה בה עלולה לגרור אחריה, בין השאר, מתן צו הריסה, רשאי יושב ראש הוועדה להורות לרשם המקרקעין לרשום בפנקס המקרקעין הערה בדבר כתב האישום; ציווה בית המשפט על הריסה, יורה בית המשפט שהצו יירשם בפנקס המקרקעין; גרשמה בפנקס המקרקעין הערה בדבר צו הריסה, לא תירשם עסקה הסותרת את תוכן ההערה כל עוד לא נמחקה ההערה.

הוועדות לא פנו לרשמי המקרקעין לשם רישום הערות אזהרה בגין הגשת כתבי אישום על עבירות בנייה והן גם לא ביקשו מבתי המשפט (מלבד רמת השרון) להורות על רישום צווי הריסה בפנקס המקרקעין; בדרך כלל לא נכללו בפסקי דין הוראות בדבר רישום צוי הריסה בפנקס המקרקעין. לפי נתוני אחת הוועדות (חולון) הורה בית המשפט, בשנת 1982, לרשום בפנקס המקרקעין הערות על 13 צוי הריסה, והוועדה עשתה לרישום ההערות.

בקרה על פעולות הפיקוח

בארבע ועדות (הרצליה, חולון, נתניה ורמלה) הונהג דיווח חדשי של יחידת הפיקוח על הבנייה ליו"ד הוועדה. הדיווח בשתי ועדות (נתניה ורמלה) כלל נתונים סטטיסטיים על מספר ההתראות שנשלחו, כתבי אישום שהוגשו, צוי הפסקת עבודה שנמסרו לבונים ופסקי דין כולל צוי הריסה שניתנו; בהרצליה הדיווח לא כלל נתונים על צוי הריסה שנתנו ובחולון הדיווח כלל נתונים שנמסרו ע"י חלק מהמפקחים בלבד. ברמת השרון הונהג דיווח תלת חודשי על מספר צווי הפסקת עבודה שניתנו ומידע כללי על הפיקוח על הבנייה. בכל הדיווחים (מלבד בנתניה) המספרים לא לוו בתיאור היקף עבירות הבנייה שנתגלו ומידת חומרתם. בשאר הוועדות לא נמצא דיווח תקופתי בכתב ליושב ראש הוועדה. בכל הוועדות משתקף מהפרוטוקולים על ישיבותיהן, כי הדיונים הוקדשו לענייני תיכנון המרחב המקומי ורישוי הבנייה, ולא לנושאי הפיקוח על הבנייה ובפרט למתן הנחיות לנקיטת צעדים בגין בנייה בלתי חוקית וכן לקביעת המוסמכים להתליט על הצעדים בכל מקרה ומקרה, בזיקה לחומרת העבירות. בפועל בכל הוועדות (מלבד עמק חפר) ההחלטות בנושאים אלה נתקבלו במנגנון הפיקוח עצמו, לעתים בשיתוף עם היועץ המשפטי של הוועדה.

להלן מימצאי ביקורת בעלי משמעות עקרונית שהועלו בביקורת הנושא:

אזורי תעשייה

חולון

חברה תעשייתית בעלת מפעלים בהיקף גדול באזור התעשייה של חולון, הגישה באוגוסט 1980, בקשה להיתר לתוספת בנייה (4,800 מ²) למפעל שבאחד ממגרשיה. מתייעד שבתיק הבניה, שנבדק באוגוסט 1982, עלה, כי על אף שהיתר בניה לא הוצא, בוצעה תוספת הבנייה האמורה. עוד הראה התייעד, כי במפעל בוצעה, ללא היתר, תוספת בנייה (כ-2,000 מ²) במגרש אחר של המפעל, על שטחים המיועדים לדרכים וחניית רכב, שבניה אסורה בהם. הוועדה לא נקטה צעדים נגד החברה בגין הבנייה הבלתי חוקית.

נתניה

באחד מאזורי התעשייה בנתניה הקימה חברה לתעשיות כימיות, במרוצת השנים, על מגרשים ששטחם הכולל כ-27 דונם, כ-30 מבנים (7,000 מ²). מתייעד הוועדה עולה, כי 13 מהמבנים הוקמו שלא על פי היתרי בנייה; לבנייה של מבנים אחדים התנגד משרד הבריאות בשל המיטרדים הסביבתיים הנגרמים משפכי המפעל. הוועדה אמנם הגישה מדי פעם כתבי אישום נגד החברה, ובית המשפט קנס את החברה וכן ציווה עליה להרוס את הבנייה הבלתי חוקית, אולם הצוויים לא בוצעו והוועדה לא ביקשה מבית המשפט שיפקיד בידיה את ביצוע צווי ההריסה.

רמלה

הוועדה המקומית ברמלה לא קיימה פיקוח על הבנייה בשני אזורי התעשייה שבתחומה ולא היו בידיה נתונים מרוכזים על הבנייה שבוצעה. משרד מבקר המדינה ערך השוואה בין הנתונים

על הבנייה בשלושה מפעלים גדולים, כפי שהשתקפו בהיתרי הבנייה ובספרי מחלקת המיסים והעלה, כי בוצעה בנייה בלא היתר בהיקף גדול, כלהלן:

שטח הבנייה		המפעל
מזה ללא היתר בנייה (מ ²)	סה"ח (מ ²)	
8,600	12,400	עיבוד עץ
1,000	2,500	חמרי בניין
1150	14,750	עיבוד ברזל

הוועדה לא נקטה צעדים בעוד מועד בגין הבנייה הבלתי חוקית. מתייעד הוועדה עולה, כי המפעל לעיבוד עץ הגיש בשנת 1979 בקשה לאישור בדיעבד של הבנייה שבוצעה ללא היתר, אך משרד הבריאות ושירותי הכבאות התנגדו לכך, מאחר שהבנייה החורגת בוצעה ללא מילוי תנאי בטיחות, סידורי מניעת דליקות וסילוק השפכים.

עמק חפר

באיזור התעשייה של עמק חפר הקימה חברה למפעלי שחיטה ומוצרי בשר, למן שנת 1974, על שטח של כ-25 דונם, מבנים של מפעל לשחיטת עופות ועיבודם התעשייתי ושל מפעל לפסדים (ביעור חלקי עופות פסולים לאכילה). מתייעד הוועדה עולה, כי היא נתנה היתרים להקמת המפעל לשחיטת העופות ועיבודם בלבד, בשטח של 10,700 מ². לוועדה לא היה פיקוח על הבנייה באחר ולא היו בדידה נתונים על הבנייה שבוצעה בפועל. בעקבות הביקורת, קיבלה הוועדה, בסוף שנת 1981, נתונים מהחברה, שמהם התברר, כי בוצעה בנייה בשטח של 13,400 מ², היינו בנייה של 2,700 מ² ללא היתר, מזה בנייה של המפעל לפסדים 570 מ². החברה גם הכשירה בסמוך למפעלים, מגרש חנייה ללא היתר בנייה וללא הסכמת בעלי הקרקע (מינהל מקרקעי ישראל). הוועדה לא נקטה צעדים נגד החברה. שני המפעלים גורמים לזיהום סביבתי משפכים והמפעל לפסדים גורם גם לזיהום האוויר.

חופי הים

הרצליה

על פי תכנית המיתאר להרצליה, משנת 1961, החלק הצפוני של חוף הים בהרצליה, מיועד לשמש שטח ציבורי פתוח להתקנת פארק לאומי שהבנייה בו אסורה; הקרקעות באותו חלק היגן בניהול מקרקעי ישראל. בתכנית צויין, כי בחלק האמור קיימים עשרים בתים נטושים ותשעים ושמונה אסבסטונים של מעברה, שהוקמה בשנת 1957, המיועדים להריסה. מתייעד הוועדה עולה, כי זה שנים מבוצעת ללא היתרים בנייה נוספת למבנים האמורים (עד 80 מ"ר למבנה) וכן גודרו שטחים סביבם. עוד הוקמו ללא היתר 13 בקתות (עד 40 מ"ר כל אחת) וכן נחפרה לפני כשלוש שנים מערה המשמשת למגורים ועל השטח שלידה מנוהל בית קפה. הוועדה לא נקטה צעדים מספיקים למניעת הבנייה הבלתי חוקית או להריסתה; לפי נתוני הוועדה עד לסוף שנת 1982 היא הגישה ארבעה כתבי אישום בלבד בגין בניית תוספות למבנים; אחד מבין שני צוותי ההריסה שניתנו, בוצע.

באפריל 1981 סוכם בין הוועדה, משרד הבינוי והשיכון ומינהל מקרקעי ישראל, כי יוכן שינוי לתכנית המיתאר שיאפשר בנייה למגורים בשטח המעברה, כדיור חליף, ומשרד הבינוי והשיכון יעשה לפינוי המבנים; נוכח התנגדותו של מפעל תעשייתי גדול, הסמוך לאיזור, לשינוי יעוד הקרקע למגורים, לא עשתה הוועדה להכנת התכנית. הוועדה הודיעה באמצע פברואר 1982, למשרד מבקר המדינה, כי משרד הבינוי והשיכון בא בדברים עם קבלן בעניין פינוי המבנים. אשר לבקשות ולמערה, קיבלה הנהלת מינהל מקרקעי ישראל החלטה בסוף דצמבר 1982, בדבר נקיטת צעדים מידיים לפינוי מחזיקיהם.

נתניה

לפי ממצאי המפקחים של הוועדה המקומית נתניה, מוקמו על קרקע ציבורית לרגלי מצוק שבחוף הים שלה מבנים למועדוני שיט, אחד בשנת 1981 (שטח בנייה 56 מ² וסביבו גדר המקיפה שטח של 140 מ²) והאחר — בסוף שנת 1982 (שטח בנייה 280 מ² והשטח המגודר — 640 מ²). עליאף שהבנייה בוצעה ללא היתר מטעם הוועדה, היא לא עשתה למניעת הבנייה. בדצמבר 1982 הצביע משרד הפנים בפני הוועדה על הסכנה הנשקפת לחיי אדם שבבנייה בסמוך למצוק, והורה לנקוט צעדים, ללא דיחוי, בגין הבנייה הבלתי חוקית. הוועדה אמנם הגישה בינואר 1983, כתבי אישום נגד הבונים, אולם העירייה לא עשתה למניעת הגישה לאתרים האמורים.

אזורים חקלאיים

אונו

בתחום הוועדה המקומית אונו ליד כפר או"ר נמצא שטח של 32 דונמים, המיועד לחקלאות, שבנייה אסורה בו על-פי התכנית המפורטת החלה עליו. בניגוד לתכנית, ובלא היתר בנייה, הוקמו בשטח האמור במשך שנים, מיבנים לתעשיות קלות, בתי מלאכה, מוסכים ומחסנים. בישוב עצמו משמשים מיבני משק חקלאי הנמצאים על קרקעות שבניהול מינהל מקרקעי ישראל — בניגוד ליעודם לפי התכנית התקפה — לתעשייה ולמלאכה וכן לתצוגת מוצרים תעשייתיים; במיבנים בוצעו שינויים ותוספות בנייה, שלא על-פי היתר בנייה. מדיוני הוועדה עם הוועדה המחוזית שקויימו בשנת 1977 עולה, שלא עלה בידי הוועדה להביא להריסת הבנייה הבלתי חוקית ולהפסקת השימוש החורג בנכסים האמורים ולכן הטילה הוועדה המחוזית את הטיפול המשפטי בעברייני הבנייה על עורך דין מטעמה לשם הגשת כתבי אישום; מתיעוד הוועדה ומינהל מקרקעי ישראל שנתקבל בשנת 1982 עולה, כי הוגשו כתבי אישום נגד 30 בעלי עסקים בגין שימוש חורג בנכסים בכפר או"ר ובסביבתו וכי בשבעה מקרים הופסק השימוש החורג במבנים.

לוד ורמלה

לפי נתוני הוועדות המקומיות רמלה ולוד, באזורים המיועדים לחקלאות הוקמו שלא כחוק ברמלה, בשנים 1971 עד 1980, מבנים למגוריהן של 75 משפחות, ובלוד, בשנים 1972 עד אמצע 1982, כ-60 מבני מגורים רעועים, צריפים ופחונים.

הוועדה בלוד הגישה כתבי אישום נגד הבונים ובית המשפט ציווה עליהם להרוס את המבנים. על אף שהצווים לא בוצעו, לא ביקשה הוועדה שבית המשפט יטיל עליה את ביצוע הריסת המבנים.

הוועדה ברמלה לא קיימה פיקוח, עד שנת 1977, באזורים המיועדים לחקלאות ולא היו לה נתונים על היקף הבנייה בהם עד אז. למן אותה שנה הופעל הפיקוח וניתנו צווים הפסקת עבודה במקרים שנתגלתה בנייה במהלך ביצועה אך לא קויים מעקב אחר ציות הבונים לצווים והבנייה נמשכה. עקב כתבי אישום שהוועדה הגישה, נתן בית המשפט, בשנים 1977 עד 1980, 16 צווים הריסה שלא בוצעו כלל. לפי נתוני הוועדה, בתקופה האמורה הסתכמה הבנייה הבלתי חוקית בכ-1,000 מ², מזה 200 מ² תוספות למבנים קיימים.

שטחי ציבור

רמלה

ברמלה, על מגרש שיעודו שטח ציבורי פתוח, הוקם מבנה למגורים בשטח של 116 מ². המפקח על הבנייה דיווח על הבנייה הבלתי חוקית רק לאחר השלמתה (בספטמבר 1977). עקב כתב אישום שהוגש נגד הבונה, ציווה בית המשפט, בינואר 1978, על הוועדה להרוס את הבניין אם הבונה לא הירסו; על אף שהמבנה לא נהרס על ידי הבונה לא פעלה הוועדה לקיום צו בית המשפט.

נתניה

בנתניה, באזורי מסחר ומלאכה על המדרכות — שהן שטח ציבורי בבעלות העירייה — הוקמו סככות פתוחות או סגורות, לרוב על ידי בתי קפה, בניגוד לתכנית המתאר וללא התרי בנייה.

הוועדה לא מנעה את הבנייה ורק לאחר הקמת המבנים הגישה כתבי אישום נגד חלק מהבונים. מלבד מקרה של הריסת קיוסק על ידי הוועדה, צוי הריסה, שהוטלו על ידי בית המשפט על הבונים, לא בוצעו, והוועדה לא ביקשה מבית המשפט להטיל עליה את ביצוע הצווים.



מימצאי הביקורת מצביעים, כי על אף הסמכויות הנרחבות שהוענקו לוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, לא עלה בידיהן להפעיל פיקוח שיבוא לגילוי בנייה בלתי חוקית, למניעתה או להפסקתה בשלביה ההתחלתיים. לא נקבעו נהלים בדבר בדיקת המבנים על מתקניהם וטיב הבנייה, בשלבי הבנייה השונים, וכן לאחר סיום הבנייה לצורך מתן אישורי הוועדה לאספקת מים וחשמל למבנים. בדרך-היות המפקחים לרוב לא פורטו שלבי הבנייה שנבדקו וסוגי הבדיקות. תעודות גמר הוצאו במקרים מעטים בלבד.

הוועדות לא השתמשו כראוי באמצעים שהוענקו להן להפסקת בנייה בלתי חוקית כאיבה; חלקן לא הוציאו כלל צווי הפסקת עבודה, ואלו שהוציאו צווים כאלה לא עקבו אחרי ביצועם. היו השויות בהגשת כתבי אישום נגד עברייני בנייה. הוועדות לא השתמשו בסמכותן לנקוט אמצעים שיש בהם הרתעה מבנייה בלתי חוקית ושייעשו אותה לבלתי משתלמת: הן לא עשו לביצוע צווי הריסה, לא ביקשו שביצוע הצווים יוטל על הוועדות ואף לא דאגו לרישום הערות במירשם המקרקעין בדבר הגשת כתבי אישום ומתן צווי הריסה; כתי המשפט לא נתבקשו ע"י הוועדות להטיל על עברייני בנייה תשלום כפל שווי הבנייה הבלתי חוקית.

לשיפור הפיקוח על הבנייה, על הוועדות לקבוע, בהדרכת משרד הפנים, נהלי עבודה ליתירות הפיקוח — כפרט דרכי תכנון הבדיקות, ביצוען ודיווח עליהן — וכן לקבוע קריטריונים כנוגע למספר העובדים וכישוריהם המקצועיים הדרושים לפיקוח על הבנייה בזיקה להיקפה ולשטח מרחב התיכנון המקומי. על הוועדות להפעיל באופן אפקטיבי יותר את הסמכויות והאמצעים שהחוק העניק להן להרתעה מפני בנייה בלתי חוקית.

שימוש במקרקעין

מתן שירותים ממלכתיים ומקומיים על ידי הרשויות המקומיות כרוך במיגוון שימושים במקרקעין. במרוצת השנים נצברו בידי הרשויות המקומיות מקרקעין, שלפיתוחם, להחזקת ולהפעלת שירותים בהם, הושקעו משאבים ניכרים.

משרד מבקר המדינה ערך, בשנת 1982, בדיקה שהתייחסה לשימוש במקרקעי רשויות מקומיות בהתאם ליעדיהם המקוריים, ולשינויים ביעדים. הבדיקה הקיפה 10 רשויות מקומיות במרכז הארץ: העיריות בני ברק, גבעתיים, כפר סבא, לוד, נתניה, פתח תקוה, רמלה, ורעננה והמועצות המקומיות קדימה וקרית אונו.

רישום מקרקעין והבטחת זכויות בהם

לניהול סדיר של מקרקעין, לרבות קבלת החלטות בדבר פיתוחם ושימוש יעיל בהם, דרוש שינוהל רישום תקין לגביהם. לפי תקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), התשכ"ו—1967, על כל רשות מקומית לנהל פנקס מקרקעין, הכולל: ספר נכסים ממויין לפי גושים, וכרססת נכסים — בה יירשמו נתונים הנרשמים מפורטים על הנכס והשינויים בו, השימושים בנכס, וכן זכויות הרשות בנכס. נמצא, כי במ"מ קרית אונו לא נוהל ספר נכסים; בעיריית רעננה לא נוהלה כרססת נכסים; בשמונה הרשויות המקומיות הנותרות לא נרשמו בכרססת פרטים מלאים על יעוד הנכסים והשימוש בהם, על השטח הבנוי של הנכסים, ועל זכויות הרשויות בנכסים, לרבות פרטים על רישומם בלשכת רישום המקרקעין שבמשרד המשפטים (להלן — מרשם המקרקעין).

על פי הוראות החוק, לבטחת זכויות הרשויות המקומיות במקרקעין, עליהן לעשות לרישומם במרשם המקרקעין; עסקאות במקרקעין צריך שיתבססו על חוזים בכתב; העברת זכויות הרשות המקומית במקרקעין לגורם אחר, טעונה אישור של שר הפנים. הועלו מקרים שההוראות האמורות לא קויימו:

1. נכסים שונים נמסרו ללא תמורה ואף בלא שנקבעו תנאי המסירה כגון מטרת השימוש ותקופת ההחזקה ובלא שהוקפד על עריכת העיסקה בחוזה: שתי חלקות נמסרו לקופת חולים הכללית להקמת מרפאות (לוד), ארבעה מיבנים נמסרו לתנועות נוער (לוד וקרית אונו), איצטדיון נמסר לארגון ספורט (לוד), מיבנה בית ספר נמסר למשרד העבודה והרווחה (נתניה), מיבנה לבית ספר נמסר לארגון נשים (פתח תקוה), שלוש חלקות נמסרו לשתי תנועות נוער ולארגון ציבורי להקמת מועדונים (קדימה).

2. עיריית נתניה, שילמה בשנת 1975 לקבלן, סך 8,300 שקל שלפי נתוניה היוו תמורה בעד מיבנה בקומת קרקע של בנין מגורים. העירייה לא ערכה חוזה בדבר הרכישה ולא עשתה לרישום הנכס במרשם המקרקעין; מתיעוד הערייה עולה, כי הנכס נרשם במרשם המקרקעין על שם אזרח, שרכש אותו מהקבלן על פי חוזה ביניהם. בעקבות ררישת האזרח מהעירייה לפנות את הנכס, נקטה העירייה צעדים משפטיים לרישום הנכס על שמה אך בית המשפט דחה, באפריל 1982, את דרישת העירייה מאחר שלא היתה בידיה הוכחה לזכויותיה בנכס. במאסר 1983 הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה כי הורתה ליועצה המשפטי לנקוט בדרך של תובענה אזרחית.

3. מתיעוד במועצה המקומית קרית אונו עולה כי היא מסרה בשנת 1978, חזקה במגרש (ארבעה דונם) לידי חברה ציבורית שהקימה עליו מיבנה למועדון ספורט. לפי הסברי המועצה, המדובר בעיסקת חליפין שלפיה היה על החברה להעביר לה בתמורה מגרש אחר שימשש אותה כעתודה להרחבת קרית החנוך של המועצה. נמצא, כי העיסקה לא התבססה על חוזה בכתב ולא נרשמה במרשם המקרקעין. עוד התברר, כי למועצה אין תיעוד על זכויותיה במגרש שהעבירה.

4. עיריית בני ברק ביצעה, בשנת 1978, חילופי מגרשים עם אגודה עותומנית; המגרש שהאגודה קיבלה מהווה חלק משטח שעליו היא מקימה בית חולים. לא נערך חוזה לגבי העיסקה והעברת הזכויות במגרשים לא נרשמה במרשם המקרקעין. בשנת 1981 מסרה העירייה חזקה במגרש שקיבלה מהאגודה האמורה, יחד עם שטח נוסף (סה"כ 8 דונם), לידי אגודה אחרת, לצורך פיתוח גן של טבע הארץ במקורות ישראל ("חוזה תורנית"). העירייה לא חתמה חוזה עם מקימי החווה לשמירת זכויותיה בנכס ולקביעת מטרת החווה. לשתי הפעולות במקרקעין לא קיבלה העירייה את אישור משרד הפנים.

5. המועצה המקומית קדימה מסרה, בשנת 1977, לשני תושבים, חלקות אדמה חקלאית בנות $1\frac{1}{2}$ ו-2 דונם, ולשניים אחרים — שתי חלקות בנות 4 דונם. בשנת 1979 מסרה המועצה שטח של 7 דונם לארבעה תושבים, שלפי הסבריה נמנו עם מקרים הטעונים שיקום חברת-כלכלי. כל הקרקעות נמסרו שלא על פי חוזה עם התושבים, להבטחת זכויות המועצה בהן, וללא אישור משרד הפנים.

6. כרי להביא להעתקת מפעל שקויים שנים רבות באחד מאזורי המגורים והיווה מיטרד סביבתי, עשתה עיריית פתח תקוה, בנובמבר 1977, עסקת חליפין, שלפיה הועברו המגרש (582 מ²) עם מבנה המפעל לרשות העירייה, וזו העבירה מגרש פנוי (3,654 מ²) לרשות בעלי המפעל.

בהתבסס על הערכות שמאים, שנתקבלו לקראת חתימת החוזה בגין העסקה, היה על בעלי המפעל לשלם לעירייה סך 51,400 שקל בגין הפרש בין שוויים של שני המגרשים. העירייה חתמה על חוזה עם בעלי המפעל, אף שלא קיבלה לכך אישור משרד הפנים, שקבע כי תנאי התשלום שנקבעו בחוזה אינם סבירים ודרש שינוי התנאים.

החלטות בדבר פיתוח מקרקעין

הועלו מקרים שהחלטות בדבר פיתוח מקרקעין נתקבלו על-ידי רשויות מקומיות ללא בחינה מספקת של ההזקקות למקרקעין במישור המקומי אפשרויות מימון הפיתוח והפעלת הפרוייקטים שיוקמו.

מבני חינוך

1. עיריית נתניה הקימה, בשנת 1975, שני מבנים לגני ילדים ברחוב אחד (סה"כ 200 מ²). אחד הגנים הופעל שלוש שנים בלבד ואחד כלל לא הופעל, בשל מספר בלתי מספיק של ילדים באזור. בסוף שנת 1982 עדיין עמדו המבנים ללא שימוש ואף נגרמו נזקים לאחד המבנים. נמצא, כי קבלת החלטה בדבר הקמת מבנים לגני ילדים לא הסתמכה על נתונים בדבר מספר הילדים באזור ועל תחזית התפתחות האוכלוסייה בו.

2. אותה עירייה רכשה מקבלן, בשנת 1975, מבנה (113 מ²) בבית מגורים רב קומתי לצורך הפעלת גן ילדים, אך הדבר נמנע בשל התנגדות דיירי הבית; תוך כוונה למכור את המבנה, שנגרמו לו נזקים, שיפצה אותו העירייה, ביוני 1978. מתיעור בעירייה עולה כי עקב תלונות דיירים שכנים שהמבנה הוקם בניגוד לתוכנית התקפה, נצטוותה העירייה על ידי בית המשפט להרוס את המבנה; ההריסה בוצעה בדצמבר 1980. נמצא, כי בעת שהחליטה לרכוש את המבנה לא נתנה העירייה את דעתה לכך שהמבנה הוקם בניגוד להיתר הבנייה שהוצא לקבלן על ידי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה.

3. בשנים 1978 עד 1980 הקימה עיריית גבעתיים מיבנה בן 18 חדרי לימוד שיועד לבית ספר יסודי, בהוצאה של 1.8 מיליון שקל, כולל ההוצאה על פיתוח סביבתי. בפועל מסרה העירייה את המבנה, בספטמבר 1980, לשימוש בית ספר על-יסודי לאומנויות, המנוהל על-ידי חברה פרטית, שעמדה לפני הצורך להעתיק את משכנו בתל-אביב עקב עבודות סלילה במסגרת פרויקט נתיב אילון. בדיקת השתלשלות העניינים העלתה:

משרד החינוך והתרבות אמנם אישר לעירייה הקמת מבנה לבית ספר יסודי, בהתחשב בהסברי העירייה על מגמת התפתחות האיזור ואיכלוסיותו, אולם הציע שבשלב הראשון יבנו שמונה חדרי לימוד בלבד. העירייה הקימה את המבנה בהיקפו המלא, בלא שהתבססה על נתונים בדוקים על התפתחות המקום. בית הספר היסודי כלל לא הופעל, בשל מיעוט תלמידים באיזור. הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אמנם אישרה עקרונות את הקמת המבנה אולם לא נתנה היתר בנייה, על תנאיו הספציפיים, ולא קויימה התייעצות עם משרד הבריאות, כדרוש לפי הוראות החוק.

העירייה לא ערכה חוזה עם החברה הפרטית בדבר הזכויות והחובות של הצדדים במקרקעין שהועמדו לרשות בית הספר לאומנויות. משרד מבקר המדינה גם העיר לעירייה, כי מן הראוי היה שתזום ניהול של בית הספר בשיתוף עם רשויות מקומיות, נוכח העובדה שמבין 300 תלמידים שלמדו בבית הספר האמור בשנת התשמ"ג, רק 50 נמנו עם תושבי גבעתיים. העירייה הודיעה, במארס 1983, כי סיכמה בנובמבר 1982, עם עיריית תל-אביב—יפו ורמת גן בדבר הקמת עמותה על ידי שלוש העיריות, לניהול בית הספר.

4. עקב דרישות תושבי אחת השכונות בכפר סבא הופנו תלמידי בית הספר היסודי בשכונה, בשנת הלימודים התשל"ט (ספטמבר 1978), למיבנה חדש שהוקם על-ידי העירייה באיזור סמוך במגמה להביא לאינטגרציה של אוכלוסיות תלמידים. העירייה ביצעה, בשנת 1980, עבודות שיפוץ ובנייה נוספת במיבנה בית הספר בשכונה, שנוותר ללא שימוש, בהוצאה של 1.1 מיליון שקלים. המיבנה המשופץ (18 חדרי לימוד וחדרי ספח) יועד לשמש בית ספר עם 140 תלמידים. הדבר לא בא לכלל מימוש מאחר שהעירייה נענתה לדרישות תושבי השכונה שלא להעביר מוסד זה מאיזור אחר לשכונתם; העירייה לא בחנה, לפני שניגשה לעבודות את דעת התושבים.

בשנת 1982 באה העירייה בדברים עם החברה למרכזי תרבות וספורט (נוער ומבוגרים) בע"מ במגמה להכשיר את המיבנה לצרכי הפעלת מרכזי תרבות וספורט. הטיפול בנושא הוטל על עובד החברה ועובדת של העירייה; לפי נתונייהם, דרושה השקעה של כ-1.5 מיליון שקלים להתאמת המיבנה לצרכי המרכז; אולם משרד החינוך והתרבות הבהיר לעירייה שאין לשנות את יעוד המיבנה בבית ספר והוא יוכל לשמש את המרכז באופן זמני בלבד.

מבני בריאות

1. עיריית פתח תקוה התקשרה בשנת 1973 עם קבלן בחוזה להקמת אגף חדש לבית חולים סעודי, המופעל בתחומה על-ידי קופת החולים הכללית במבנה השייך לעירייה אשר בו היו כ-90 מיטות; באותה שנה הוחל בעבודה שביצעה תוכנן לשלוש שנים. עקב הפסקות ממושכות הבנייה לא הושלמה עד סוף 1982, והאגף החדש לא הופעל.

העירייה יזמה את הפרוייקט על אף שקופת חולים הכללית הביעה דעתה, כי צרכי אוכלוסיית המקום אינם מצדיקים תוספת ניכרת של מיטות במוסד, ואף שלמשרד הבריאות לא היתה תכנית-ראב לאישפוז סיעודי שתקבע את ההתפרסות הרצויה של מוסדות מסוג זה באזורי הארץ השונים.

החוזה עם הקבלן, בדבר בניית האגף החדש לבית החולים, נחתם על ידי העירייה בלבד. רק בראשית 1975 סוכם בין העירייה ובין קופת חולים הכללית כי הוצאות הבנייה יחולו

על שני הצדדים בחלקים שווים. בפועל, סכומי ההשתתפות של קופת חולים התקבלו באיחור. במהלך העבודות היו עיכובים בשל שינויים בתכנון האגף (תוך הגדלת ממדיו המתוכננים מ-130 מיטות ל-180 מיטות עם יחידות עזר עבור 270 מיטות), השגת תקציבים לשינויים וכן קשיים בהבטחת אמצעי מימון; בסוף שנת 1977 הבנייה הופסקה כליל. בדיון מחודש בנושא, בשנת 1979, הגיעה העירייה לכלל הכרעה להמשיך ולסיים את הבנייה, זאת מתוך התחשבות במשאבים הניכרים שהושקעו בה ובשל החשש מתביעות פיצויים מצד הקבלן בגין אי מילוי תנאי חוזה העבודה. מאז נמשכה הבנייה ונסתיימה במאי 1983. לפי נתוני העירייה מיוני 1983, שאינם סופיים, עלות הבנייה מראשיתה הסתכמה ב-76 מיליון שקלים בקירוב (במחירים שוטפים).

לדעת הביקורת, לא היה מקום שהעירייה תיקח על אחריותה הבלבדית תכנון ומימוש פרויקט מעין זה החורג מצרכי המקום והמהווה חלק ממערכת האישפוז הארצית; בפרט היה על העירייה לעשות לצירוף קופת חולים כצד לחוזה עם הקבלן שביצע את הפרוייקט.

2. המועצה המקומית קרית אונו הקימה, בשנת 1980, מבנה דו-קומתי, בהוצאה של 570,000 שקל; הקומה העליונה נועדה לשמש את השירות הפסיכולוגי לתלמידי בתי הספר וקומת הקרקע (200 מ²) תוכננה לשמש מרפאת שיניים חדשה, עם ששה כסאות ריפוי, עבור תלמידי בתי ספר ואוכלוסיית נזקקים במקום. התברר, כי ההחלטה בדבר הקמת מרפאת השיניים לא התבססה על נתונים בדקים בדבר הצורך בה; ואכן המרפאה לא הופעלה כלל. שירות ריפוי השיניים ניתן כבעבר, במבנה (42 מ²) עם כסא ריפוי אחד, שליד אחד מבתי הספר. לניצול חלקי של קומת המרפאה שבמבנה החדש מתקיימים בה לימודי כיתה טיפולית עם מספר מועט של תלמידים.

מתקני ספורט ונופש

1. עיריית כפר סבא סייעה לאגודה חקלאית שיתופית כפר סבא המנהלת את מפעל המים המקומי, במימון הקמת איצטדיון לכדורגל, על ידי מתן מילות וערבויות לפרעון מילות, והכירת השטח ממינהל מקרקעי ישראל. האגודה החלה בתחילת שנות השבעים בהקמת הפרוייקט, שתוכנן עבור 16,000 צופים (האיצטדיון הקיים בכפר סבא, של ארגון ספורט ארצי, מכיל כ-3,000 מקומות צופים). כפי שנקבע בדו"ח מבקר המדינה על האגודה, שפורסם ביוני 1978, האגודה החלה בביצוע הפרוייקט, מבלי שהבטיחה את המימון הדרוש להשלמתו. לפי הדו"ח הכספי של האגודה לשנת הכספים 1981 הוצאותיה על הקמת הפרוייקט למן התחלת הקמתו הסתכמו לסך 1.6 מיליון שקל (במחירים שוטפים), שהושקעו ביישור הקרקע ובהקמת חומה סביב לשטח. עד לראשית שנת 1983 לא הושלם הפרוייקט והשטח נותר ללא שימוש.

לדעת הביקורת, מן הראוי היה שהעירייה תתנה את סיועה למימוש הפרוייקט בשיתופם של גורמים אחרים המעוניינים בקיום איצטדיון בכפר סבא, בכיסוי הוצאות הקמתו והפעלתו, כדי להבטיח את פעילותו התקינה.

2. עיריית פתח תקוה רכשה מחקלאים פרטיים, בתחילת שנות השבעים, זכויות חכירה ב-380 דונם אדמה חקלאית שבניהול מקרקעי ישראל, בהוצאה של 0.2 מיליון שקל בקירוב, זאת במטרה לפתח בשטח אתר גדול של ירק ונופש: עוד רכשה העירייה, לפי הסבריה, למטרה האמורה, במישרין ממינהל מקרקעי ישראל, זכויות חכירה בשטחים חקלאיים נוספים שלגביהם לא היו בעירייה נתונים מרוכזים. מרבית השטחים החקלאיים האמורים הינם בתחום המועצה האזורית דרום השרון. על פי שינוי משנת 1975 לתכנית המתאר, החלה על תחומה של אותה מועצה אזורית — שינוי שבוצע ביוזמת העירייה — 730 דונם מהשטחים האמורים יועדו לשמש כאזור לשמירת נוף, טבע, ספורט ונופש. בשנת 1978 הוכרו האזור כגן לאומי, לפי חוק גנים לאומיים שמורות טבע ואתרי הלאום, התשכ"ג-1963. עד לשנת 1978 הכשירה העירייה כ-250 דונם באיזור, סביב לחפירות ארכיאולוגיות שבמקום, למטרות נופש, בהוצאה של 0.8 מיליון שקלים (במחירים שוטפים). מאז לא המשיכה העירייה בפיתוח שטחים נוספים באזור הגן הלאומי, בשל קשיי מימון.

לפי פקודת העיריות, סמכויות של עירייה מוגבלות לתחומה או למרחב התכנון המקומי שתחום העירייה כלול בו. לכן, מאחר שהעירייה לא עשתה לקבלת אישור משרד הפנים בדבר הריחבת תחומה על קרקעות האתר שבתחום המועצה האזורית, לא היה מקום שתרכוש את הקרקעות האמורות. רק בראשית שנת 1982 פנתה העירייה למשרד הפנים בדבר שינוי הגבולות שבין תחומה לבין תחום המועצה האזורית; עד ראשית שנת 1983 לא קיבל משרד הפנים החלטה בדבר. לדעת הביקורת, אם ראתה העירייה צורך בפיתוח אזור שמחוץ

לתחומה, לטובת אוכלוסיית העיר וסביבתה, היה עליה לבצעו בשיתוף המועצה האזורית
שבתחומה כלול האתר וכן רשויות מקומיות אחרות מאותה סביבה.

מיבנים שאינם בשימוש

המיבנים של הרשויות המקומיות נמצאים בשימוש מחלקותיהן השונות, וחלקם נמסרו לשימוש
מוסדות וארגונים ציבוריים; ברוב הרשויות בהן נערכה הבדיקה לא הונהג פיקוח סדיר על השימוש
במבנים, שיאפשר — בין השאר — קבלת החלטות לגבי ייעוד חליפי למיבנים שהשימוש בהם
הופסק וזאת מיד עם סיום השימוש הקודם. הועלו מקרים, בהם עמדו מיבנים כאלה מספר שנים
ללא שימוש, בלא שנתקבלו החלטות לייעדם למטרות אחרות, להלן דוגמאות:

1. ששה מיבנים שבזמנו שימשו גני ילדים עירוניים (בלוד — 3, בנתניה, בפתח תקוה
וברעננה) נותרו ללא שימוש זה שנתיים ומעלה, עקב מיעוט ילדים גילאי גן ילדים; המיבנה
בלוד גיווק.
2. במיבנה חד-קומתי בלוד הופעל שירות לבריאות עבור תלמידי בתי הספר. לאחר
שבאוקטובר 1980 התקשרו העירייה וגורם פרטי בחוזה בדבר מתן השירות, נותר המיבנה
על ציודו ללא שימוש. אותה עירייה הפעילה מועדון נוער במיבנה חד-קומתי, השכור מידי
חברת עמידר. לאחר שהפעילות בו הופסקה בשנת 1980, על אף שהעירייה לא מצאה לו
שימוש אחר, לא החזירה העירייה את המיבנה לחברה. המיבנה גיווק וציודו נגנב. בית
המטבחים של אותה עירייה, שהופעל בשני מיבנים, נסגר בראשית שנות השבעים; לאחד
המיבנים נמצא שימוש חליפי, והאחר — העומד למן אותו מועד ללא שימוש — גיווק.
3. שתי עיריות (רמלה ונתניה) העמידו לרשות משרד הבריאות מיבנים חד קומתיים בהם הופעלו
שתי תחנות שכונתיות לטיפול באם ובילד. התחנות נסגרו, בשנת 1980 (ברמלה) ובראשית 1982
(בנתניה), והמיבנים נותרו ללא שימוש, המיבנה ברמלה גיווק. בעקבות הביקורת החליטה עיריית
נתניה, במאסר 1983, להחכיר את המיבנה לסוכנות היהודית לשימוש במסגרת פרויקט שיקום
שכונות.
4. מבין כ-540 דירות מגורים, בנות חדר או חדר וחצי, שבבעלות עיריית פתח תקוה ובניהולה
של חברת חל"ד * 40 דירות לא אוכלסו, בשל ההשקעה הניכרת הדרושת לשיפוץ; לכן, פיתחי
הדירות נאטמו למעט נזקים. לשתי עיריות אחרות מבני חנויות שלא הופעלו (בני ברק — 11
חנויות, פתח תקוה — 14 חנויות). עוד נמצא ללא שימוש מבנה של 32 תאי מסחר, שהוקם בזמנו
בפתח תקוה, כדי לשכן בו רוכלים אך התכנית לא עלתה יפה. העיריות לא עשו למציאת אופן
שימוש מועיל במיבנים שבבעלותן. ראה גם פרק "מקרקעין להשכרה", להלן.

מקרקעין להשכרה

בידי שש מהעיריות שנבדקו, מספר ניכר של מבנים שנועדו להשכרה, למסחר, למלאכה ולתעשייה,
שהוקמו בזמנו למען פיתוח הכלכלה ושיקום נזקים. חלק מהמיבנים הוחזקו בידי דיירים מוגנים
לפי חוק הגנת הדייר (להלן — דיירים מוגנים): פתח תקוה — 224 מיבנים מהם 107 מוגנים;
נתניה — 175 מיבנים מהם 140 מוגנים; כפר סבא — 104 מיבנים מהם 98 מוגנים; רמלה — 68
מיבנים מוגנים; בבני ברק — 59 מיבנים, לא מוגנים; לוד — 57 מיבנים מהם 53 מוגנים.

עיריית לוד לא ערכה חווים עם שוכרי המיבנים שאינם מוגנים; בעיריות בני ברק ובנתניה פג
חוקפם של חלק גדול מהחוזים והעיריות לא עשו לחידושם. העיריות (מלבד כפר סבא ופתח תקוה)
לא ניהלו לשוכרי המיבנים מערכת סדירה של חשבונות אישיים; גביית דמי השכירות בוצעה
בפיגור ולא היו לעיריות נתונים מסוכמים; אף לא בסוף שנות הכספים, על היקף הפיגור נגבייה.
עיריית רמלה לא קבעה מועדים לגביית דמי השכירות, ואלה נגבו, בדרך כלל, רק בסוף שנת
הכספים, במקום מדי חודש, כנהוג בגביית דמי השכירות בגין מיבנים מוגנים.

עיריית נתניה קבעה דמי שכירות לגבי חלק גדול מהמיבנים הבלתי מוגנים שלא על פי הערכת
שמאי; העיריות בני ברק ולוד לא נעזרו כלל בשירותי שמאי לצורך זה.

* דו"ח על חל"ד חברה ממשלתית עירונית לשיקום ודיוור פתח תקוה בע"מ, ניתן על-ידי מבקר המדינה,
בנובמבר 1981.

בשוק העירוני של נתניה, הממוקם על קרקע של מינהל מקרקעי ישראל (2,700 מ²), הופעלו על ידי רוכלים כ־160 דוכנים, ללא רשיון עסק. לשיפור התנאים התברואיים ששררו בשוק, התקשרה העירייה, בספטמבר 1982, בחוזה עם שני קבלנים, בהיקף כספי של 8.1 מיליון שקל, לביצוע עבודות תשתית (רצפת בטון וניקיון) בשוק ולהקמת כ־150 תאים למסחר, עבור הרוכלים; דוכני הרוכלים פונו זמנית לרחוב סמוך.

על פי התכנית החלה על שטח השוק, מיועד השטח למטרות מסחר (2,070 מ²), ולמגרש חנייה (700 מ²). נמצא, כי העירייה ביצעה את העבודות בשוק בלא שהכינה תכנית מפורטת לשטח, וממילא ללא היתר בנייה מטעם הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה; מבני התאים תוכננו גם על השטח המיועד. לחנייה, שבו אסורה בנייה לפי התכנית התקפה החלה על השטח. העירייה לא קיבלה את הסכמת מינהל מקרקעי ישראל לעבודות בשטח ולא יכלו מחדש על ידי בעלי הדוכנים.

ביולי 1982 נחתם הסכם בין העירייה לבין נציגי בעלי הדוכנים, בדבר פינויים הזמני והעמדת התאים החדשים לרשותם. בהסכם אמנם נקבע, כי בעלי הדוכנים ישלמו לעירייה דמי שכירות, אולם לא נקבע גובהם ואף לא אופן חישובם. בעקבות הניקורת קבעה העירייה, בינואר 1983, את גובה דמי השכירות.

על 240 דונם מהאיזור המיועד לגן לאומי (ראה לעיל) נטוע פרדס; למן שנת הכספים 1977 מסרה עיריית פתח תקוה את השטח לחברה לעיבוד פרדסים ושיווק הדרים. נמצא, כי העירייה לא ניהלה חשבון על שם החברה, לרישום של התמורה המגיעה ממנה (שהסתכמה בשנות הכספים 1977 עד 1982 ב־173,000 שקל), ושל התשלומים שנתקבלו, אשר לגביהם הוסכם שיבוצעו בצמוד לשער הדולר, כדרוש למעקב סדיר אחר גביית התמורה. הועלו מקרים שבהם שולמו תשלומי ההצמדה באיחור שנע בין 11 עד 24 ימים וכן מקרה שבו שולם תשלום ע"ח הקרן (4,000 שקלים בשנת הכספים 1980). באיחור של 137 ימים — ללא הצמדה. בעקבות הביקורת הונגה חשבון חר"ז ע"ש החברה המראה, שעד ינואר 1983 נצבר פיגור בתשלומים בסכום כולל של 262,000 שקל, והעירייה באה בדברים עם החברה לסילוק החוב.



המקרקעין שבידי הרשויות המקומיות. הינם אמצעי כסיסי למתן שירותים ממלכתיים ומקומיים לאוכלוסייה המקומית, וכדרך כלל הם הופעלו כהתאם ליעדיהם. מימצי הביקורת מצביעים על כך, שהרשויות המקומיות לא קיימו את הוראות החוק כמלואן. בדבר רישום תקין של המקרקעין והתקשרות בחוזה כגון עסקאות מקרקעין, הדרושים לשמירה על זכויותיהן במקרקעין ולקבלת החלטות בדבר הקמת פרויקטים והפעלתם. הועלו מקרים של עשיית עסקאות מקרקעין שלא על-פי חוזה, ביצוע פרויקטים בלא כדקת מידת נחיצותם, והעדר שימוש כמיבנים שאחרים מהם ניווקו כתוצאה מכך. הועלו ליקויים בניהול הכספים והחשבונות לגבי מיבנים המושכרים למטרות עסקיות. חלק מהפעילות במקרקעין היו כרוכות בהפסדים כספיים או בקשוי מימון.

על הרשויות המקומיות להסדיר ולייעל את הטיפול במקרקעיהן, על כספים של ניהול רישום שלם לגביהם, שיראה בכל עת את המצב העדכני בנכס והזכויות בו. קבלת החלטות בדבר הקמת פרויקטים צריך שתושגת על נתונים בדוקים על האוכלוסייה, הקיימת והעתידה, שתיהנה משירותיהם. משרד מבקר המדינה הצביע לפני משרד הפנים על כך שמן הראוי, שפרוייקטים הבאים לתת שירות לאוכלוסיות שבתחומי מספר רשויות מקומיות, יבוצעו ויופעלו על-ידי תאגיד שלהן, תוך שיתוף גורמים אחרים המעוניינים כמתן אותו שירות.

שירותי כבאות

חוק שירותי הכבאות, התשי"ט—1959 (להלן — החוק), מטיל על רשות כבאות חובה להבטיח בתחומה מתן שירותי כבאות לכיבוי דליקות, מניעתן או מניעת התפשטותן וכן הצלת נפש ורכוש. החוק מגדיר "רשות כבאות" כלהלן: לגבי תחום איגוד ערים ששירותי כבאות כלולים בתפקידיו — איגוד ערים; ולגבי תחום של רשות מקומית, שאיננה מאוגדת באיגוד כאמור — הרשות המקומית; ולגבי מקום הנמצא מחוץ לתחומה של רשות מקומית ראשי שר הפנים למנות אדם או חבר בני אדם למלא את התפקידים והחובות המוטלים על רשות כבאות.

שר הפנים ממונה על ביצוע החוק, והוא רשאי להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו. כמו כן, במסגרת חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה—1965; חוק הבטיחות במקומות ציבוריים, התשכ"ג—1962; וחוק רישוי עסקים, התשכ"ח—1968, ניתן להנהיג הסדרים למניעת דליקות וכיבוי.

בהתאם לחוק, ממנה שר הפנים מפקח כבאות ראשי (להלן — מכ"ר); תפקידו וסמכויותיו של מכ"ר נקבעו בתקנות שירותי הכבאות (סמכויות מפקח כבאות ראשי), התשל"ב—1972.

ברחבי הארץ פועלות 23 רשויות כבאות: 19 מאוגדות באיגודי ערים ו-4 הן מחלקות עירוניות. תקן שירותי הכבאות כולל 1,075 משרות, ומצבת העובדים בעת הביקורת הייתה 982 כבאים ועובדי מינהל.

בשנת 1981 עסקו שירותי הכבאות בכיבוי כ-16,900 דליקות ובכ-12,700 פעולות אחרות, כגון שאיבת מים, פריצת דלתות, חילוץ ממפולת; בשנת 1982 עסקו בכיבוי כ-18,000 דליקות ובכ-17,000 פעולות אחרות.

היקף ההשתתפות של משרד הפנים בתקציבם של שירותי הכבאות בשנת הכספים 1981 הגיע ל-115,000 שקל; השתתפות זו מהווה 50% מכלל הוצאות רשויות הכבאות. מקור המימון למחצית השנייה של ההוצאות הוא מהשתתפות הרשויות המקומיות, החברות באיגודי הערים לשירותי כבאות, וכן הכנסות ממתן שירותי כבאות.

בחודשים אפריל—נובמבר 1982 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת בשלושה שירותי כבאות: בעיריית ירושלים, באיגוד ערים איזור אשקלון (שירותי כבאות) * ובאיגוד ערים איזור ראשון לציון (שירותי כבאות) **. כן ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במשרד הפנים באגף לשירותי חירום ותפקידים מיוחדים — לשכת מפקח כבאות ראשי ובבית הספר הארצי לכבאות. הביקורת התייחסה בעיקר לפעולות שירותי הכבאות והפיקוח עליהן, לרכישת ציוד לכבאות, ולענייני כוח אדם והדרכה. ביוני 1983 נערכה ביקורת מעקב.

פעולות שירותי הכבאות

1. החוק קובע, שלשם מילוי תפקידיה חייבת רשות כבאות, בין היתר, לקבוע בכפוף לתקנות שהתקין שר הפנים, סידורי כבאות במוסדות ובמפעלים בין ציבוריים ובין פרטיים ולפקח על ציודם.

תקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי) התשכ"ה—1964, קובעות, כי רשות כבאות תערוך מזמן הזמן ביקורת במוסדות ובמפעלים כדי לבדוק, אם נעשו בהם סידורי כבאות נאותים ואם ציוד הכיבוי שברשותם מספיק ומתאים למיפרט.

הביקורת העלתה, כי הבקרה על מניעת דליקות בשירותי הכבאות בירושלים התרכזה בשנים האחרונות בבתי מלון, אולמי שמחות ובתי קולנוע. שבעה בתי מלון גדולים בירושלים נדרשו על ידי שירותי הכבאות לשנות את סידורי בטיחות האש הקיימים; הדרישות חזרו ונשנו החל ב-1977 ומשלא מולאו, הביעו שירותי הכבאות בפני מחלקת הרשיונות בעיריית ירושלים את התנגדותם לחידוש רשיון העסק לבתי המלון הללו.

עד מועד סיום הביקורת לא שינו שישה בתי מלון את סידורי בטיחות האש כנדרש; המלון האחר מילא את הדרישות רק כעבור שלוש שנים. במספר מקרים נתנו שירותי הכבאות בירושלים הסכמתם לחידוש הרשיון תוך מתן ארכה של מספר חדשים לבעלי העסק למילוי דרישותיהם, אולם שירותי הכבאות ערכו ביקורת חוזרת זמן רב מעבר לתקופת הארכה וגם אז התברר כי במרבית המקרים לא מולאו הדרישות.

— שירותי הכבאות בירושלים לא הקפידו על עריכת ביקורת מניעת דליקות במוסדות — בתי ספר, מרפאות — ובעסקים, כמו נגריות, חנויות לחומרי בניין, מרפדיות, כריכות ובתי דפוס, המאחסנים אף חומרים דליקים, המחייבים מעקב, לשם מניעת דליקות. מבין 2,635 מוסדות, מפעלים ובתי עסק, הטעונים ביקורת מניעת דליקות, ערך השירות בשנת 1981 רק 812 ביקורות.

* הרשויות המקומיות החברות באיגוד: עיריית אשקלון, עיריית אשדוד, עיריית קריית גת; המועצות המקומיות קריית מלאכי ושדרות; המועצות האזוריות באר טוביה, חוף אשקלון, יואב, לכיס, שער הנגב, שפיר.
** הרשויות המקומיות החברות באיגוד: עיריית ראשון לציון; המועצות המקומיות בית דגן ונחלת יהודה והמועצה האזורית גן רוהה.

— ביקורת מגיעת דליקות, שנערכה על ידי שירותי הכבאות במפעלים וכמוסדות שבתחום שיפוטם של איגוד ערים אזור אשקלון (שירותי הכבאות) ובאיגוד ערים אזור ראשלי"צ (שירותי כבאות) הייתה בדרך כלל סדירה, אולם במקרים, שנתנו שירותי הכבאות מדי שנה הוראות חוזרות למילוי דרישות בטיחות האש, התברר ממסמכי הרשויות, כי למרות שלא מולאו הדרישות, לא ננקטו נגד אותם מוסדות ומפעלים הצעדים המתחייבים. בעקבות ביקורת משרד מבקר המדינה הנהיג איגוד ערים אזור ראשלי"צ (שירותי הכבאות) טפסים, שבאמצעותם ידווח למטרה ולמונה על המחוז על מקרים של חוסר היענות בעלי מפעלים לדרישות בטיחות האש.

2. חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה—1965, קובע, כי יש להזמין נציג של רשות הכבאות המקומית להשתתף דרך קבע בישיבות ועדת המשנה לתכנון ולבנייה כדי לקבל חוות דעתו בעניינים הנוגעים לבטיחות אש ולמניעת דליקות. איגוד ערים אזור אשקלון (שירותי כבאות) ואיגוד ערים אזור ראשלי"צ (שירותי כבאות) הקפידו לשלוח נציג לוועדות המשנה לתכנון ולבנייה.

— בדינוי ועדת המשנה המקומית לתכנון ולבנייה לא השתתף נציג שירותי הכבאות ירושלים.

3. תקנות שירותי הכבאות (חקירת דליקה וגורמיה), התשל"ב—1972, קובעות, כי על רשות כבאות, שבתחומה אירעה דליקה ושירותי הכבאות נקראו לכבותה, לשלוח חוקר לחקור את נסיבות הדליקה וגורמיה מיד עם פרוץ הדליקה. כן על הרשות לשלוח חוקר לחקור את סיבות הדליקה וגורמיה — גם כאשר שירותי הכבאות לא נקראו לכבותה — אם קיים חשש של מעשה פלילי. כן מחייבות התקנות את רשות הכבאות למסור דין וחשבון על תוצאות החקירה של כל דליקה למכ"ר. בשירותי הכבאות בירושלים נחקרו בשנת 1981 160 מתוך 1,443 שריפות; באשקלון, 114 מתוך 1392 שריפות; בראשון לציון, 36 מתוך 406 שריפות.

— חקירת שריפות נערכה בדרך כלל רק במקרים של חשש למעשה פלילי; לא נערכה חקירה לכל שריפה כנדרש בתקנות. אף לא דווח ללשכת מכ"ר על תוצאות חקירה של שריפות, פרט לשריפות גדולות. בכך לא מולאו דרישות התקנות כמפורט לעיל.

4. על פי תקנות שירותי הכבאות (תשלומים בעד שירותים), התשל"ה—1975, תגבה רשות כבאות תשלומים בשיעורים שנקבעו בתקנות בעד מתן שירותי כיבוי, מתן חוות דעת, עריכת ביקורת ציוד והושטת שירותי עזרה.

— החובות, שהצטברו משנת 1978 בשירותי הכבאות ראשלי"צ בגין מתן שירותים, הגיעו בסוף שנת הכספים 1981 ל־70,845 שקל, ובשירותי הכבאות אשקלון ל־87,726 שקל. הביקורת העלתה כי שירותי הכבאות האמורים לא עשו די כדי לגבות חובותיהם.

בנוסף לכך הגיעו לשירותי הכבאות מן הרשויות המקומיות, החברות באיגוד ערים אזור אשקלון (שירותי כבאות); לסוף אוקטובר 1982 חובות בסך 1,624,265 שקל.

5. בנוסף להכנסות בגין שירותים יש לאיגוד ערים אזור ראשלי"צ (שירותי כבאות) הכנסות מאחזקה וניהול של בריכת שחייה.

בשנת 1967 הוקמה ליד איגוד הערים בריכת שחייה, לשם מתן שיעורי שחייה לנוער ולתלמידי בתי הספר. הבריכה הוקמה במימון עיריית ראשון לציון, משרד החינוך והתרבות, רשות הספורט והחינוך הגופני ואיגוד ערים שירותי כבאות ראשלי"צ.

— בראשית פעולתה שימשה הבריכה את המטרה שלשמה הוקמה, אולם במשך השנים התרחב שימושה והיא פתוחה גם לתושבי העיר וחברות קיט תמורת תשלום בעד הכניסה. ניהול הבריכה הוא בידי שירותי הכבאות, ובשנת הכספים 1981 הסתכמו ההכנסות מן הבריכה בסך של 162,210 שקל והוצאות האחזקה השוטפות היו 3,730 שקל. לדעת הביקורת, אין זה מתפקידו של איגוד ערים לשירותי כבאות, כפי שהוגדרו בחוק, לנהל בריכת שחייה. מן הראוי, שהאיגוד, יחד עם השותפים האחרים בהקמת הבריכה, ימצאו דרך להעביר את ניהול הבריכה לידי העירייה, שזה אמנם אחד מתפקידיה.

6. בעבר רכשו שירותי הכבאות את רכב הכיבוי וציודו ישירות מהספקים; החל ב־1978, בעקבות החלטת משרד הפנים, חויבו שירותי הכבאות לרכוש את הרכב והציוד הייעודי באופן מרוכז באמצעות החברה למשק ולכלכלה שעל יד מרכז לשלטון מקומי (להלן — החברה).

החברה רוכשת את רכב הכיבוי מחברות בארץ, המייבאות את שלדות הרכב בחו"ל, מייצרות ומתקינות את מרכבי הרכב בהתאם למיפרטים טכניים שמכין מכ"ר.

— החברה מקבלת מאוצר השלטון המקומי מראש את הסכומים, המיועדים לרכישת הרכב, ואילו אספקת הרכב נעשית באיחוד ניכר. התברר כי איגודי הערים לשירותי כבאות מקבלים לצורך הרכישות האמורות הלוואות מאוצר השלטון המקומי או מבנקים פרטיים אחרים, שהן בדרך כלל ריבית לא גבוהה אך צמודות למדד.

פער הזמן בין מועד הרכישה של רכב הכיבוי למועד קבלתו במיוחד כשהרכישה כרוכה בקבלת הלוואות, מייקר באופן משמעותי את עלות הרכישה. בביקורת באיגוד ערים אזור יזרעאל (שירותי כבאות) * הועלה, כי עוד ב-1978 הועברו סכומים לחברה לשם רכישת ציוד לשירות הנ"ל. החברה החזיקה סכום כסף ניכר כשנה וחצי עד לאספקת הציוד, והאיגוד חייב היה לשלם על סכומים אלה ריבית והצמדה לבנק, שממנו קיבל את ההלוואה; לפי החישובים שערך משרד מבקר המדינה, המדובר בהפרשים של ריבית והצמדה בסך 450,000 שקל.

כן, מתברר, כי אל לשכת מכ"ר הגיעו מרשויות הכבאות תלונות על עיכובים באספקת רכב והבולטת מביניהן היא זו של איגוד ערים אזור הרצליה (שירותי כבאות), שרכש שתי מכוניות כיבוי. לצורך רכישה זו קיבל האיגוד הלוואה שסכומה הועבר לחברה בספטמבר 1979, ועד מועד סיום הביקורת (אוגוסט 1982) לא סופקו המכוניות.

כן הועלה כי בשל משך האספקה הארוך מאז מועד הזמנת שלדות הרכב ועד מסירתן לרשות הכבאות נפגמת יעילות הרכישה בכך, שמודל השלדות מתיישן וערכו פוחת, ואף לעיחים פגה אחריות המפעל המייצר את השלדות. לעתים תהליך שיתרו שלדות רכב הכיבוי מהגמלים על ידי החברה ארוך ועלול לגרום נזק רב לשלדות, העומדות חשופות ללא תחזוקה הולמת בתנאים קשים של חום ולחות.

7. ביוני 1980 החליטה ועדת רכב וציוד שליד לשכת מכ"ר (ראה להלן), שכל רכישה של ציוד חדש בעבור שירותי כבאות תחייב קבלת אישור מכ"ר.

— ברשויות הכבאות שנבדקו קיימים סוגים שונים של ציוד, שנרכש בחלקו אחרי יוני 1980 על ידי רשויות הכבאות מתקציבם הרגיל, ללא אישור הוועדה לרכב ולציוד ובלא שהיה למכ"ר מידע על כך. הציוד, שנרכש על ידי שירותי הכבאות עצמם, ללא קבלת אישור של מכ"ר והוועדה המקצועית לקיימת למטרה זו, עלול להיות בלתי מתאים מבחינה מקצועית.

8. רשויות הכבאות מחזיקות בציוד מסוגים שונים, המשמש לכיבוי אש, כגון: זרנוקים, כל"י עבודה ופריצה וחומרי כיבוי שונים. חלק מן הציוד מותקן בכלי הרכב של האיגוד וחלקו נמצא במחסני שירותי הכבאות.

— באיגוד ערים אזור אשקלון (שירותי כבאות) ובאיגוד ערים אזור ראשון לציון (שירותי כבאות) לא נקבעו רמת מלאי מינימלית ורמת מלאי מקסימלית לפריטים המאוחסנים במחסניהם. במשרדי האיגודים אף אינה מנוהלת כרטסת מקבילה, ובכך נמנעת אפשרות של פיקוח נאות על תקינותה של הכרטסת במחסן.

על פי כללי מינהל תקין, יש לערוך ספירת מלאי תקופתית ולהשוותה אל מערכת הרישומים במחסן. על הספירה להיערך בנוכחות עובד נוסף מלבד האחראי על המחסן.

— באיגוד ערים אזור אשקלון (שירותי כבאות) רוכזה רשימה של מצאי הציוד על פי הרשום בכרטסת המלאי אך לא נערכה ספירה כנדרש. בשירותי הכבאות ירושלים ואיגוד ערים אזור ראשון לציון (שירותי כבאות) נרשם בכרטסת המלאי, כי נערכה ספירה, אולם לא נמצאו מסמכי הספירה עצמה.

9. תקנות שירותי הכבאות (מינוי והעסקה של כבאים), התשכ"ט—1969, קובעות דרישות מוקדמות למשרת כבאי, ביניהן עמידה בבדיקה רפואית, המצאת תעודת יושר מאת משטרת ישראל, המצאת רשיון נהיגה ברכב-כבד (דרגה 3), עמידה במכרז.

— (א) לא נמצאו אישורים, המעידים על עמידה בבדיקה רפואית, לא בתיקיהם האישיים של כל הכבאים באיגוד ערים אזור ראשון לציון (שירותי כבאות) ולא בחלק מן התיקים האישיים של הכבאים באיגוד ערים אזור אשקלון (שירותי כבאות).

— (ב) לא נמצאו תעודות יושר מאת משטרת ישראל לא בתיקים האישיים של כל הכבאים באיגוד ערים אזור אשקלון (שירותי כבאות) ובאיגוד ערים אזור ראשון לציון (שירותי כבאות) ולא בחלק מהתיקים האישיים של הכבאים בשירותי הכבאות ירושלים.

* ד"ח על הביקורת באיגוד פורסם בנובמבר 1982.

— (ג) לא נמצאו העתקים מרשיון הנהיגה בחלק מהתיקים האישיים של הכבאים באיגוד ערים איזור ראשון לציון (שירותי כבאות) ואיגוד ערים איזור אשקלון (שירותי כבאות).

פיקוח והדרכה על ידי מפקח כבאות ראשי

מפקח כבאות ראשי מתמנה כאמור על ידי שר הפנים, מתפקידיו של המכ"ר לפקח על פעולות רשויות הכבאות, להיכנס למקרקעין, שבהם הותקנו מתקנים, ציוד וחומרים לכיבוי דליקות; לדרוש דין וחשבון על שריפה ומהלך כיבוי; ועל ציוד כיבוי שבידי רשות כבאות כדי לתאם את סידורי הכבאות של מוסדות ומפעלים עם סידורי הכבאות של רשות הכבאות; לתת הוראות לרשות כבאות בכל הנוגע לפעולותיה. כן מופקד מכ"ר על הפעלת בית הספר הארצי לכבאות.

תקציב לשכת המכ"ר לשנת 1981 היה 880,000 שקל; ההוצאה למעשה הייתה כ-1,05 מיליון שקל*.

התקציב לשנת 1982 היה 1,54 מיליון שקל**.

מצבת העובדים בלשכת מכ"ר בעת הביקורת היתה: מכ"ר, סגן מכ"ר, עוזר ראשי לתקציבים וארגון, מהנדס ציוד ייעודי ומוזכירה. בעבר הייתה קיימת משרה של קצין מניעת דליקות ארצי, שבמסגרת תפקידיו היה עליו לפקח על כלל שירותי הכבאות בנושא בטיחות אש, ליוזם חוקים, תקנות והוראות בכל הנוגע למניעת דליקות ובטיחות אש, ליוזם קורסים והשתלמויות ולפרסם חומר הדרכה, לחקור סיבות של דליקות ולהסיק מסקנות. מאז מאי 1980 בוטלה משרה זו בשל צמצומים, והפעילות בתחום מניעת דליקות היצטמצמה להוצאה לאור של פרסומים הקשורים במניעת דליקות; אולם ללא איש המשרה אין הפעילות מספקת ואינה עונה על הנדרש בתחום זה.

בנוסף לסגל העובדים הקבוע נעזרת הלשכה בשלושה יועצים, המועסקים על פי חוזה: מהנדס בניין שמתפקידו לייעץ בכל הקשור בבניית תחנות כיבוי אש והרחבתן; מהנדס — יועץ לענייני רכב; ויועץ לענייני כבאות.

היועץ לענייני רכב משמש גם יועץ לחברות שונות, המייצרות רכב כיבוי, לרבות המפעל המתקין מרכבים לרכב כיבוי בשירותי הכבאות. לדעת הביקורת, מילוי שני התפקידים גם יחד עלול ליצור ניגוד אינטרסים, וזאת במיוחד כשהמדובר הוא ביועץ המשמש גם חבר בוועדת קבלה לרכב.

1. תקנות שירותי כבאות (סמכויות מפקח כבאות ראשי), התשל"ב—1972, מסמיכות את מכ"ר לדרוש משירותי הכבאות דין וחשבון על הסידורים שנקבעו במוסדות ובמפעלים שבתחום רשות הכבאות.

— בלשכת מכ"ר לא נמצא דיווח מעודכן ושוטף על המפעלים הכלולים בתחומיהם של כל שירותי הכבאות, הטעונים ביקורת שנתית מצד שירותי הכבאות לשם רישוי עסקים. גם לא נמצאו דיווחים מעודכנים על מפעלים ובניינים, המסווגים כמסוכנים מבחינת התאמתם לדרישות בטיחות האש. מן הראוי היה שבלשכת מכ"ר יהיה דיווח מעודכן על מפעלים ומוסדות, שנדרשו על ידי רשויות הכבאות לשנות את סידורי הבטיחות הקיימים אך לא נענו. חוסר מידע זה מונע הפעלת פיקוח נאות על רשויות הכבאות, אם הן פעלו בהתאם לסמכויותיהם לאכיפת החוק.

2. בתכנית העבודה של לשכת מכ"ר לשנת 1980 נקבע, כי ייעשה ריכוז של דו"חות פעילויותיהם של רשויות הכבאות לשם הפקת לקחים. בשנות הכספים 1980—1981 נתקבלו בלשכת מכ"ר דו"חות פעילות בודדים, ולא הוכן ריכוז של דו"חות כמתוכנן. מן הראוי שהמפקח ידרוש משירותי הכבאות את הדו"חות.

3. בתוספת לתקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי), התשכ"ה—1964, פורסמה רשימה של ציוד האמור להיות בכל תחנה בהתאם לסיווג שנקבע לתחנה לפי תנאי מיקומה.

במספר שירותי כבאות, שבהם ערך משרד מבקר המדינה ביקורת, בלט הפער בין מצבת הרכב הקיימת ובין מספר כלי הרכב שנקבע לתקן הרכב; וזאת בעיקר לגבי רשויות כבאות בעלות פריסה רחבה של תחנות כיבוי אש. השירות התקשה להקצות לכל תחנה מספר סביר של כלי רכב.

* מתוך דין וחשבון כספי של החשב הכללי לשנת הכספים 1981.
** מתוך חוק התקציב לשנת הכספים 1982.

— מאז מועד פרסום התקנות לא נערכה בדיקה מחודשת של סיווג התחנות, הציוד והרכב הנדרשים בהן, מבחינת היקף צרכיהן. עוד העלתה הביקורת, כי בלשכת מכ"ר לא נמצאו תקנים עדכניים לרכב כיבוי וציוד ייעודי. מעיון בתכנית העבודה של לשכת מכ"ר לשנת הכספים 1981 עולה, כי היה על הלשכה להכין ולפרסם בספטמבר 1981 תקן כאמור, אך עד מועד סיום הביקורת (יולי 1982) לא נעשה הדבר.

לדברי מכ"ר, התעכבה קביעת הסיווג מחדש בעקבות המלצת הוועדה הממלכתית להפיכת שירותי הכבאות לגוף ממלכתי (ראה להלן). בינתיים מכ"ר מקבל, בהשאלה — בעבור שירותי הכבאות — 36 כלי רכב ממפקדת הג"א.

4. ליד מכ"ר פועלת ועדה מקצועית לרכב וציוד, מורכבת ממפקח כבאות ראשי ומהנדסים מלשכתו, מנציגים של משרד התחבורה, מנציגים ממכון התקנים, ממפקדי תחנות בשירותי הכבאות ומנציג הג"א. במסגרת תפקידיה, על הוועדה לקבוע את סוגי הרכב והציוד, שיוכנסו לשימוש שירותי הכבאות. כן בוחנת הוועדה לפני כל רכישה, את טיב הציוד המוצע לה; במידה שהוא מתאים להרישותיה, היא מאשרת את רכישתו.

— ביוני 1982 יוצרו 11 מרכבי רכב כיבוי על ידי מפעל שלא היה בידו רשיון ייצור כחוק. בנסיבות אלו לא ניתן לסמוך על אחריות מקצועית של המפעל לטיב הייצור, והדבר חייב בדיקה מצד משרד התחבורה לגבי אמינותה של כל אחת ממכוניות הכיבוי האמורות.

בעקבות הביקורת הודיע המכ"ר, שכדי למנוע תקלה כזאת בעתיד ייבדק עניין הרשיון עוד בשלב של מסירת ההזמנה.

5. תקנות שירותי הכבאות (סמכויות מפקח כבאות ראשי), התשל"ב—1972, מסמיכות את מכ"ר לדרוש דין וחשבון על ציוד הכיבוי שבידי רשות הכבאות.

— בלשכת מכ"ר לא נמצאו דיווחים מעודכנים על ציוד הכיבוי הקיים ברשותם של שירותי הכבאות. יצויין שבראשית 1978 נערך על ידי לשכת מכ"ר, בשיתוף עם מפקדת הג"א, סקר ציוד מכני-הנדסי בשירותי הכבאות. על פי הסקר רוכזה רשימה של ציוד לסוגיו הקיים בכל שירותי הכבאות, ברם, מאז לא נדרשו שירותי הכבאות לדווח למכ"ר על הציוד שברשותם. מפאת העדר דיווחים מעודכנים אין בידי פיקוח נאות על הציוד, הנמצא ברשויות הכבאות, ובפרט פריטי הציוד שנרכשו על ידן ללא ידיעתו (ראה לעיל).

6. מטעם לשכת מכ"ר פועלת ועדת קבלה של הרכב הכוללת גם נציגים מרשויות הכבאות, ומתפקידיה לבדוק בעת קבלת הרכב את כשירותו והפעלתו התקינה, וכן אם הוא עונה לכל הדרישות הכלולות במיפרט הטכני.

— בשירותי הכבאות, שבהם ערך משרד מבקר המדינה ביקורת נטען, שהציוד הייעודי ברכב המסופק להם אינו עונה על דרישותיהם, באשר מיפרטיו — שנקבעו על ידי ועדת הרכב והציוד — כלליים, מלשכת מכ"ר נמסר, כי באוגוסט 1982 הוחל בהכנתם של מיפרטים טכניים חדשים.

7. בתקנות שירותי הכבאות (הדרגות והתקן של יחידות כבאים), התשל"ו—1976, נקבע, כי יו"ר של רשות מקומית, שהיא איגוד ערים או יו"ר של ועדת כבאות, שהיא רשות מקומית, יציעו מדי שנה למכ"ר תקן כוח אדם ביחידת כבאות ברשות הכבאות. מכ"ר יעביר את הצעת התקן, בצירוף הערותיו, לאישור שר הפנים. אישר השר תקן כאמור, יודיע מכ"ר על כך לרשות הכבאות.

— בלשכת מכ"ר לא נמצאו הצעות תקן של רשויות הכבאות. לשנת הכספים 1981 לא נמצא תקן מאושר לכבאים. תקן כבאים לשנת הכספים 1982 אושר רק בספטמבר 1982.

מכ"ר טען, כי לא טיפל בעבר באישור תקן, כיוון שלא היו שינויים בכוח האדם בשירותי הכבאות. אולם, לדעת הביקורת כיוון שהטיפול בקביעת תקן ואישורו מעוגן בתקנות הרי בין שיש שינוי ובין שאין שינוי מן הצורך לערוך תקן מדי שנה בשנה.

8. תקנות שירותי הכבאות (מינוי והעסקה של כבאים), התשכ"ט—1969, קובעות כי מכ"ר יקבע כללים בדבר תקני כושר בריאות לכל משרה של כבאי. לכך נודעת חשיבות רבה, שכן התפקידים, שאותם ממלאים עובדי כבאות, מחייבים כושר גופני מיטבי.

— עד יוני 1982 לא נקבעו על ידי מכ"ר כללים כאלה; נמסר למשרד מבקר המדינה כי הנושא נמצא בטיפול מתחילת שנת 1982.

9. לשכת מכ"ר מופקדת על הפעלת בית הספר הארצי לכבאות בראש"צ. ייעודו של בית הספר להכשיר בקורסים ובהשתלמויות את הכבאים של שירותי הכבאות וכן להדריך ממונים על בטיחות אש במפעלים ובמוסדות.

המקורות למימון תקציב בית הספר הארצי לכבאות הם מהשתתפות משרד הפנים, מהכנסות מהדרכת גורמי חוץ ומהשתתפות של כל שירותי הכבאות בגובה 2% מתקציביהן לכיסוי הוצאות פעולות משותפות; השתתפות האחרונה זו מועברת באמצעות משרד הפנים לבית הספר. תקציב בית הספר לשנת הכספים 1981 היה כ־4,7 מיליון שקל וההוצאה למעשה הסתכמה בכ־5,2 מיליון שקל.

הקן כוח האדם לבית הספר כלל שמונה משרות ומצבת העובדים במועד סיום הביקורת הייתה ששה עובדים: מפקד בית הספר, סגנו, מזכירה, פקידה, שרטטת ומחסנאי.

בית הספר פועל כ־7 חודשים בשנה, ומכשיר מדי שנה כ־300 כבאים. הכנית ההדרכה השנתית נקבעת על ידי מכ"ר, תוך התייעצות עם מפקד בית הספר, וכוללת קורסים, השתלמויות וימי עיון. בשנה האחרונה לא התקיימו בביה"ס קורסים וימי עיון בשל עיצומים הננקטים על ידי הארגון הארצי של הכבאים נגד מכ"ר.

(א) בבית הספר אין סגל מדריכים קבוע, וההדרכה מושתתת על בסיס התנדבות של קציני רשויות הכבאות. לדעתו של מפקד בית הספר נתקל בית הספר בשל כך בקשיים בגיוס מדריכים, וגם רמת ההדרכה אינה אחידה ולא עונה תמיד על הצרכים.

(ב) במסגרת פעילות ההדרכה, מתפקידו של בית הספר להכין ספרות מקצועית, המיועדת ללמידה על ידי משתתפי הקורסים וההשתלמויות וגם להפיצה בקרב רשויות הכבאות לשם הדרכה פנימית. בשנת הכספים 1981 פורסמו 33 פרסומים ותקצירים מקצועיים בתחום הכבאות ומניעת דליקות.

— בתקציב לשנת הכספים 1981 הועד סך 120,000 שקל לרכישת סרטים מקצועיים. סכום זה לא נוצל. רשויות הכבאות, שבהן נערכה ביקורת, עמדו על הצורך בהרחבת היקפו של חומר הלימוד הקיים. אמנם מכ"ר מסר, שלדעתו מספיק חומר ההדרכה הקיים, אולם לדעת הביקורת יש להתחשב בצרכים ובדרישות של שירותי הכבאות.

(ג) בדו"ח ביצוע תכנית העבודה החצי־שנתית של בית הספר מנובמבר 1981 ציין מפקדו, כי מורגש מחסור במתקני אימון מתקדמים, בציוד חילוץ והצלה ובציוד כיבוי מסוגים שונים, דבר המקשה על פעילותו התקינה. לשם כך הועד לשנת הכספים 1981 סך 200,000 שקל לפיתוח ואחזקה של שטחי אימון, אולם לא נוצל למטרה זו, אלא, כפי שהוסבר למשרד מבקר המדינה, לשיפוחי חדרי המגורים למשתתפי הקורסים וההשתלמויות.

10. אחת המשימות החשובות בתחום האירגון של שירותי הכבאות היא להפוך את שירותי הכבאות ממוניציפליים לממלכתיים. זו היא משימה משותפת למשרד הפנים ולגורמים ציבוריים אחרים. בדצמבר 1976 הוקמה, על פי החלטת הממשלה, הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי שמתפקידה היה לבחון את חלוקת התפקידים הקיימת בין הממשלה לרשויות המקומיות במתן שירותים; דו"ח הוועדה הוגש ביוני 1981. בין המלצות הוועדה בנושא הכבאות נכללה ההמלצה לראות בשירותי הכבאות שירותי חירום ממלכתיים. הוועדה קבעה, שמן הראוי, שהם יפעלו במסגרת היררכית־פיקודית ולא כשירות מוניציפלי. התקיימו מגעים עם מרכז השלטון המקומי כדי לקבל את הסכמתו להפיכת שירותי הכבאות לשירות ממלכתי. בדיון, שהתקיים בדצמבר 1981 במרכז השלטון המקומי, הובעה הסכמה עקרונית לכך, אך טרם החלה העבודה המעשית בנדון.



מממצאי הביקורת עולה כי שירותי הכבאות שבהם ערך משרד מבקר המדינה ביקורת, לא עשו די כדי לנצל את הסמכויות שהעניק להם החוק בתחום הפעילות למניעת דליקות, לא הקפידו על קיום סידורים מתאימים כמוסדות וכמפעלים שבתחום שיפוטם לבטיחות כפני אש ואף לא נקטו אמצעים משפטיים נגד מוסדות ומפעלים שלא נענו לדרישותיהם כאשר נמצאו בהם ליקויים; שירותי הכבאות לא קיימו הקירה לגבי כל דליקה כנדרש בתקנות וגם כאשר נערכה הקירה לא תמיד רווח על כך למפקח בכבאות ראשי. הועלו ליקויים בנוהל המחסנים וספירות המלאי; לא

נמצאו בתיקיהם האישיים של הכבאים כל המסמכים הנדרשים בתקנות כנון: אישורים רפואיים, תעודות יושר, העסקי רשיונות נהיגה; בשירותי הכבאות ראשליצ ואשקלון הצטברו חובות כגון מתן שירותים.

למפקח כבאות ראשי לא היה פיקוח מספיק על שירותי הכבאות בעיקר בנושאים הכאים: לא רוכזו דו"חות פעילות של שירותי הכבאות על מנת שיופקו מהם לקחים במישור הארצי; לא נמצאו דו"חות מעודכנים על ציוד כיבוי האש הקיים בשירותי הכבאות ועל מפעלים ובניינים בעלי סיכון גבוה לדליקות — עובדה המחייבת הפעלת ביקורת שוטפת עליהם ע"י שירותי הכבאות; מפקח כבאות ראשי לא ערך מאז מועד פרסום התקנות, כ"1964, בדיקה מחודשת של סיווג התחנות, הציוד והרכב מבחינת היקף הצרכים. נמצא כי פעילות ביה"ם הארצי לכבאות לא היתה מספקת, ובשנה האחרונה לא היתה פעילות כלל.

ביוני 1983 הזמין משרד הפנים מחברת ייעוץ עריכת סקר ליישום מסקנות הוועדה הממלכתית להסבת שירותי הכבאות לשירות ממלכתי. שר הפנים מינה גם ועדת היגוי שתפקידה ללוות את עריכת הסקר.