



משרד הפנים חילק מדי שנה כספים לתמיכה בכ-30 מוסדות שהוכרו כקריות חינוך. לשם חלוקת כספי התמיכות נקבעו מבחנים בהתאם לחוק, שפורסמו ברשומות. אולם, משרד הפנים שינה את המבחנים, ובניגוד לקבוע בחוק - לא פרסם ברשומות את המבחנים המתוקנים. אי-פרסומם של מבחנים אלה הוא, למצער, פגם מינהלי חמור, ומטיל ספק בתקפותם.

בנוהל להגשת בקשה לתמיכה מתקציב המדינה במוסדות ציבור ובהחלטות ממשלה, נקבעו כללים לפרסום שמות המוסדות הנתמכים וסכומי התמיכה. פרסום רשימת המוסדות נועד להבטיח שקיפות ובא למנוע כפל תמיכות. בניגוד לקבוע בנוהל ובהחלטות הממשלה, לא פרסם משרד הפנים ברשומות את רשימת המוסדות שקיבלו תמיכה ואת סכומי התמיכה. רשימות פורסמו כעבור שנים ורק בעקבות עתירה לבג"ץ.

בהחלטת הממשלה נקבע, כי משרדי הממשלה יבצעו ביקורת תפעולית על העמותות הנתמכות ויבדקו את השימושים והשגת היעדים בהתאם לכללים המקצועיים המחייבים. בניגוד להחלטת הממשלה לא ביצע משרד הפנים,

במשך שנים ועד מועד סיום הביקורת, (יוני 2000), ביקורת תפעולית כאמור על קריות החינוך שקיבלו ממנו תמיכה. בכך לא היה בידי המשרד אמצעי פיקוח ובקרה על אמינות המידע שהמוסדות סיפקו לו ועל אופן ניצול המשאבים.

במבחנים נקבעו תנאים מוקדמים לקבלת תמיכה. בביקורת הועלה, שמשרד הפנים נתן משך שנים פרשנות לתנאים המוקדמים שאינה מתיישבת עם מטרת התמיכה, ובהתאם חילק את כספי התמיכה לקריות חינוך. כתוצאה מכך לא ניתן להלין על קריות החינוך שקיבלו את הסכומים על פי פרשנות המשרד. האחריות לכך מוטלת בעיקרה על המשרד.

חלוקת כספי תמיכות מתקציב המדינה ראוי שתיעשה תוך שמירה על הכללים הקבועים בדין, ובהם, בין היתר, כללים להבטחת שקיפות המבחנים ושקיפות ההחלטות בדבר הקצאת הכספים. כללים אשר באו לשמור על עקרון השוויוניות, הנהירות וההקפדה על ניצול כספי ציבור, גילוי נאות ואפשרות למימוש זכות הציבור לדעת.

ועדות מחוזיות לתכנון ולבנייה-ניגודי עניינים וסדרי מינהל

חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק) קובע מסגרת היררכית של מוסדות תכנון הכוללת את המועצה הארצית, שש ועדות מחוזיות לתכנון ולבנייה, וועדות מקומיות לתכנון ולבנייה.

לשש הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה (להלן - הוועדות המחוזיות או הוועדות) השפעה ניכרת על איכות החיים של תושבי הרשויות המקומיות, שבתחום סמכותן. להחלטות הוועדות השפעה ישירה, לעתים גדולה, על ערך המקרקעין שבתחומן.

בחודשים אפריל-אוקטובר 2000 בדק משרד מבקר המדינה בוועדות המחוזיות את הנושאים: ניגוד עניינים וסדרי מינהל. הבדיקה נערכה בוועדות המחוזיות שבמחוזות: המרכז, תל אביב וירושלים, ובמשרד הראשי שבמשרד הפנים בירושלים.

ניגודי עניינים

ניגודי עניינים בין תפקידו של חבר ועדה מחוזית לבין אינטרס אישי שלו

החלטות של מוסדות התכנון²¹ בתחום התכנון והבנייה היו מאז ומתמיד תחום רגיש ביותר, בשל תוצאותיהן הכספיות, הסביבתיות והפיזיות של החלטות אלה. בשל כך, ישנה בסעיף 47 (א) לחוק התייחסות ספציפית לנורמה המבטיחה את "נקינת ההחלטות" במוסד התכנון: "חבר מוסד תכנון שיש לו במישרין, או בעקיפין, בעצמו או על ידי קרובו, סוכנו או שותפו או על ידי קרוביהם, כל חלק או טובת הנאה בכל עניין העומד לדיון במוסד או בוועדה מוועדותיו: (1) יודיע על כך ליושב ראש בכתב או בעל-פה מיד לאחר שנודע לו כי העניין האמור עומד לדיון; נמסרה ההודעה בעל-פה, תירשם בפרוטוקול הישיבה הקרובה של המוסד או הוועדה; (2) לא יהיה נוכח בדיוני המוסד או הוועדה באותו עניין ולא יצביע בהחלטה על כל שאלה בקשר אליו".

בפסק דין של בית המשפט העליון, בעתירה שנסבה על מצב של ניגוד עניינים בין תפקידו של חבר במועצת עירייה שהיה חבר בוועדת משנה לתכנון ולבנייה, לבין עיסוקו כאדריכל וכבעל משרד לאדריכלות (להלן - בג"ץ קאסוטו), קבע בית המשפט, מפי כב' השופט בך²²: "1. העיקרון בדבר האיסור על ניגוד עניינים הפך לחלק ממשפטנו המחייב, ותחולתו היא כללית, אפילו באין הוראה סטטוטורית הקובעת זאת מפורשות לגבי נושאי תפקיד מסוימים. 2. כאשר עובד ציבור נמצא במצב שבו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו השלטוני לבין אינטרס אחר שיש לו, אם כפרט ואם כנושא תפקיד ציבורי אחר, עליו למשוך את ידו מטיפול באותו עניין שלגביו מתקיימת אפשרות כזו".

בפסק דין נוסף, שעניינו החלטות של מוסדות תכנון, ציין בית המשפט העליון, מפי כב' השופט דורנר: "לנוכח הרגישות המיוחדת של תחום התכנון והבנייה וההשלכות של החלטות ועדות התכנון, ראה המחוקק להגביר את ההגנה על הערך החברתי שבטוהר ההליך המינהלי על ידי קביעת נורמה פלילית בסעיף 47 (ג) לחוק"²³.

בדיקה שעשה משרד מבקר המדינה העלתה, כדלקמן:

1. סעיף 8 לחוק קובע, כי שר הפנים ימנה לכל ועדה מחוזית מתכנן מחוז, אשר לפי סעיף 7 (א)

(11) לחוק הוא גם חבר הוועדה. בנוסף, קובע סעיף 62 לחוק, כי ועדה מחוזית תדון בתכנית שבסמכותה לאחר שהתכנית נבדקה בדיקה תכנונית מוקדמת בידי מתכנן המחוז או מי שהוא הסמיך לכך (להלן - לשכת התכנון). מהאמור יוצא, שמתכנן המחוז הוא הסמכות המקצועית העיקרית בוועדה המחוזית.

21 מוסד תכנון הוא כל רשות שיש לה סמכות בעניין תכנוני או היתרי, ובכלל זה ועדה מחוזית.

22 בג"ץ 1100/95 קאסוטו ואח' נ' ראש עיריית ירושלים ואח', פ"ד מט (3) 691, 698.

23 בג"ץ 3132/92 מושלב נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז הצפון ואח', פ"ד מז (3) 741, 748.

בוועדה המחוזית-מרכז מכהנת מתכנתת בתפקיד מתכנתת המחוז מאז 1994. במהלך 1996 רכש יזם (להלן - היזם), באמצעות חברה (להלן - חברה א'), זכויות בקרקעות חקלאיות בהוד השרון. ביולי 1997 נוסדה שותפות בידי חברה ב', שבעליה הם בן זוגה של מתכנתת המחוז והיא עצמה, ובידי חברה ג', שהיזם הוא מבעליה. יודגש, כי התיעוד שהיה לפני משרד מבקר המדינה אינו מצביע על פעילות או עניין של השותפות בנוגע לזכויות במקרקעין שרכשה חברה א'. הועלה, שמתכנתת המחוז היתה מעורבת בטיפול בתכנית שמשנה, בין השאר, את ייעוד הקרקעות שרכשה חברה א' בהוד השרון לבנייה למגורים, כמפורט להלן: בנובמבר 1997 המליצה הוועדה המחוזית-מרכז, למועצה הארצית לתכנון ולבנייה, להפקיד תכנית מתאר מחוזית חלקית למרחב נחל הירקון - מחוז מרכז (להלן - תמ"מ נחל הירקון). מטרת התכנית, שימור "ריאה ירוקה" באזור הצפוף במדינה. עיקר השטח בתחום התכנית יועד לשימושים ציבוריים שונים, למעט כמה מתחמים לתעשייה ולמגורים; מרבית השטח למגורים - ובכלל זה קרקעות היזם - תוכנן כמתחם תכנוני אחד בתחום שיפוטה של הוד השרון (להלן - המתחם). תמ"מ נחל הירקון משנה את ייעוד המתחם מאזור נופש מטרופוליני²⁴, כפי שנקבע בתכנית המתאר המחוזית של מחוז המרכז (להלן - תמ"מ מרכז)²⁵.

הועלה, שמתכנתת המחוז, אשר היתה מעורבת בדיוני תיאום רבים לגבי תמ"מ נחל הירקון מאז 1996, המשיכה להשתתף - גם לאחר הקמת השותפות - בהליך קבלת ההחלטות הקשור לתמ"מ נחל הירקון, ואף בדיון על ההמלצה להפקדה של הוועדה המחוזית ב-5.11.97 ובדיון על ההפקדה של תכנית זו במועצה הארצית לתכנון ולבנייה ב-7.3.00. היא לא הודיעה על ניגוד עניינים אפשרי בכל הנוגע למתחם. מהאמור לעיל יוצא, שבכל הנוגע למתחם, מתכנתת המחוז היתה מצויה, לכאורה, במצב של ניגוד עניינים לפי סעיף 47 (א) לחוק.

בשיחה בין מתכנתת המחוז לבין נציגי משרד מבקר המדינה, בספטמבר 2000, היא הסבירה, כי ביולי 1997, לאחר הקמת השותפות, היא פנתה ליזם וביקשה לדעת האם יש לו קרקעות בתחום מחוז המרכז. לדבריה אמר לה היזם, שיש לו קרקעות באתר אחר ובהוד השרון. מיד לאחר השיחה עם היזם היא פנתה לממונה על המחוז והודיעה לו על ניגוד העניינים האפשרי. על כן, הקפידה, שלא להשתתף בדיוני הוועדה המחוזית בנוגע לאתר האחר, אך בנוגע לקרקעות של היזם בהוד השרון היא סברה שהן מחוץ לתמ"מ ירקון. עוד הסבירה מתכנתת המחוז, כי בהתאם להנחיות בעל פה שקיבלה מהיועצת המשפטית של הוועדה המחוזית דאז, היא פנתה בכתב, בספטמבר 1998, ליו"ר הוועדה והודיעה לו על ניגודי העניינים שלה בתכניות הקשורות ליזם, בלי שפירטה את מקומן של הקרקעות שהיו ידועות לה מהשיחה עם היזם. לדבריה, לאחר משלוח המכתב, היא לא קיבלה הנחיות בכתב או בעל-פה כיצד לנהוג בעניין ניגוד העניינים האפשרי בכל הנוגע לתכניות הקשורות ליזם. לטענתה, נודע לה לראשונה שליזם יש עניין בקרקעות שמצויות בתחום תמ"מ נחל הירקון, רק בעקבות תחקיר עיתונאי מיולי 2000.

24 כ- 85% מהשטח המיועד לנופש מטרופוליני מיועד למטרות של שטחים פתוחים, ועד 15% מהשטח ניתן לייעוד למטרות בינוי ופיתוח נוספות המיועדות לאזורי פיתוח גובלים.
 25 תמ"מ מרכז היתה באותו מועד בהליכי הפקדה במועצה הארצית לתכנון ולבנייה, ובמארס 1998 הופקדה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי שגתה מתכנתת המחוז בכך שלא ביררה מראש ובאופן מפורט עם היזם, את מכלול האינטרסים שלו בשטחי המקרקעין שהם בתחום התכנון של הוועדה המחוזית-מרכז, ובהתאם לכך להודיע ליושב ראש הוועדה, על ניגודי העניינים האפשריים, כאמור בסעיף 47 (א)(1) לחוק. כמו כן, יש לציין, כי את ההודעה בכתב על ניגודי העניינים האפשריים שלה, הגישה מתכנתת המחוז ליו"ר הוועדה רק בספטמבר 1998.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע בא כוחו של היזם, ב-19.11.00, שהיזם או החברות אשר באמצעותן הוא פועל לא היו מעורבים בכל תהליך ייזום, תכנון או קידום תכנית המתאר הרלוונטיות לעניין הנדון.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2001 הודיעה מתכנתת המחוז, כי היא עוסקת בגיבוש מסמך משפטי אשר יגדיר במדויק את השטחים שבהם ליזם זכויות במקרקעין ואת דרכי הערכון של הוועדה המחוזית בכל רכישה עתידית של מקרקעין בידי היזם.

2. בהתאם לסעיף 7 (א)(13) לחוק, ימנה שר הפנים לוועדה המחוזית חבר שהוא אדריכל או מהנדס או בעל תואר אקדמי בתכנון ערים, שהומלץ בידי הארגון המייצג²⁶. החוק קובע, שלתפקיד זה לא ימונה עובד מדינה או עובד ועדה מקומית או רשות מקומית שבאותו מחוז. בינואר 1997 מינה שר הפנים דאז, לחבר בוועדה המחוזית-מרכז את האדריכל שעליו המליץ הארגון המייצג (להלן - האדריכל).

בפברואר 1997, עם מינויו, שלח האדריכל ליועץ המשפטי של הוועדה המחוזית-מרכז רשימת תכניות שבתחומי הוועדה, אשר בטיפול משרדו הפרטי. ברשימה היו תשע תכניות, ובכללן תכנית האב לעיר ראשון לציון ולמזרח רחובות²⁷.

הועלה, שבהיותו חבר הוועדה המחוזית-מרכז, ערך האדריכל כמה תכניות שהגישו יזמים לוועדה, פעל לקדמן, ואף השתתף בדיונים של הוועדה שנגעו לחלקן. להלן דוגמה:

באוגוסט 1998 קיימה הוועדה המחוזית-מרכז דיון בהפקדתן של שתי תכניות בנייה לאלפי דירות בראשון לציון, שתיהן ביוזמת הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה - ראשון לציון, ובאחת מהן עיריית ראשון לציון היא מבעלי הקרקע (להלן - התכניות המפורטות). יצוין, כי התכניות המפורטות אינן עולות בקנה אחד עם תמ"מ מרכז המייצג את הקרקע באזור זה לאזור נופש מטרופוליני.

כאמור, האדריכל הועסק בידי עיריית ראשון לציון בתכנון תכנית האב של העיר. אמנם התכניות המפורטות תואמות את תכנית האב של ראשון לציון, אולם זו, כאמור, אינה תואמת את תמ"מ מרכז. בנוסף, באחת מהתכניות המפורטות - העירייה היתה מבעלי הקרקע. למרות האמור לעיל, השתתף האדריכל, כחבר הוועדה המחוזית-מרכז, בדיון מאוגוסט 1998, במליאת הוועדה המחוזית, שדנה בתכניות המפורטות. במהלך הדיון פעל האדריכל לשכנע את שאר חברי הוועדה להפקיד את התכניות המפורטות, למרות סתירתן את תמ"מ מרכז, בטענה שהן עולות בקנה אחד עם עקרונות תכנית האב שהוא מתכנן. בסופו של הדיון החליטה הוועדה להקים ועדת היגוי, שצריכה לשלב את שתי התכניות המפורטות, שהוצגו לפני הוועדה המחוזית-מרכז, במסגרת תכנית האב של ראשון לציון. כמו כן, החליטה הוועדה המחוזית שהאדריכל, בתוקף תפקידו כמתכנן תכנית האב, יהיה חבר בוועדת ההיגוי.

26 הארגון המייצג את מרב האדריכלים והמהנדסים או בעלי תואר אקדמאי בתכנון ערים.
27 תכנית אב אינה תכנית סטטוטורית, אולם היא מגדירה כיווני התפתחות רצויים של היישוב; תכנית אב היא מסמך מנחה שעל פיו פועלות הרשויות הציבוריות המלוות את התכנית.

מהאמור יוצא, שהאדריכל, שהוא כאמור חבר הוועדה המחוזית-מרכז, השתתף בדיון של הוועדה אשר במהלכו פעל לקדם את הפקדתן של תכניות אשר אמנם תואמות את תכנית האב שהוא תכנן אבל אינן עולות בקנה אחד עם תמ"מ מרכז; מה גם, שמעסיקתו - עיריית ראשון לציון - היתה מבעלי הקרקע באחת מהן.

יצוין, כי בבג"ץ קאסוטו נקבע, בין השאר, כי "... בבוחנו סיטואציה אשר בה נטען ניגוד עניינים, אין צורך להשתכנע כי הלכה למעשה נוצר ניגוד עניינים. די בכך שמבחינת הנתונים האובייקטיביים ועל סמך השיקולים המבוססים על ניסיון החיים והשכל הישר, קיימת אפשרות סבירה שהנושא בשתי כהונות ציבוריות או המכהן בתפקיד ציבורי ובעיסוק פרטי, עלול להגיע למצב של ניגוד עניינים". לאור המבחנים שקבע בג"ץ קאסוטו עולה, שהאדריכל נמצא במצב של ניגוד עניינים, כמשמעותו בסעיף 47 (א) לחוק. עוד הועלה, כי בדיון של ועדת ההיגוי, בלשכת התכנון בספטמבר 1998, בהשתתפות האדריכל, החליטה ועדת ההיגוי, כי תוגש תכנית כוללת לכל האזור המוגדר כנופש מטרופוליני ברמה של תכנית מתאר מקומית (להלן - תכנית המתאר), וכי תכנית זו תכלול את שתי התכניות המפורטות שהדיון בהן התקיים באוגוסט 1998. הועלה, שעיריית ראשון לציון מינתה את האדריכל כמתכנן תכנית המתאר. באפריל 2000 הגישה עיריית ראשון לציון את התכנית לוועדה המחוזית. האדריכל דיווח על כך ליועץ המשפטי של הוועדה ביולי 2000. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר האדריכל, שהתנאי להסכמתו לשמש חבר הוועדה המחוזית היה שמשרדו ימשיך לטפל בתכניות שעליהן דיווח. עוד הסביר האדריכל, כי ביולי 2000 הוא הודיע ליועץ המשפטי של הוועדה המחוזית על תכניות חדשות ומשלימות שמשרדו מטפל בהן, נוסף על התכניות שכבר הודיע עליהן בפברואר 1997, ובהן תכנית המתאר והכנת תכנית אב לעיר רחובות. עוד טען האדריכל בתשובתו, כי חזקה על היועץ המשפטי של הוועדה המחוזית, שאם היה פגם כלשהו היה מעיר על כך. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר משרד הפנים, כי בשתי התכניות המפורטות אין לאדריכל אינטרס ישיר או עקיף; התכניות מקודמות על ידי בעליהן הפרטיים, והוועדה המקומית רשומה פורמלית כיום.

משרד מבקר המדינה ציין, כי לאדריכל היה אינטרס עקיף, לפחות באחת התכניות המפורטות, כיוון שעיריית ראשון לציון אשר היתה מבעלי הקרקע, העסיקה אותו כמתכנן תכנית האב ותכנית המתאר אשר לפיהן כאמור נבחנה תכנית זו. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה שהאדריכל יימנע מלהשתתף בדיוני הוועדה המחוזית ובדיוני ועדת ההיגוי בכל הנוגע לתכניות הקשורות לראשון לציון ולרחובות.

3. חבר קיבוץ המכהן כראש מועצה אזורית, שהקיבוץ מצוי בתחומה, הוא גם חבר בוועדה המחוזית-ירושלים (להלן - חבר הוועדה). בפסק הדין בבג"ץ 3132/92²⁸ (להלן - בג"ץ מושלב) נקבע, כי "לעניין סעיף 47 [לחוק] קיימת זהות בין חבר קיבוץ לקיבוצו כדי כך שיש לראות בטובת ההנאה של הקיבוץ כטובת ההנאה שיש לחבר 'בעצמו', וכי השתתפותו של חבר קיבוץ בדיון

הוועדה המקומית שהיה חבר בה, בתכנית שלקיבוצו היה עניין בה, היתה מנוגדת להוראות סעיף 47 (א).²⁹

(א) הועלה, שבמכתב מספטמבר 1998 פנה חבר הוועדה, בתוקף תפקידו כראש המועצה האזורית, למתכנן מחוז ירושלים וביקשו לזרז את ההליכים בכמה תכניות הקשורות לקיבוץ בו הוא חבר, ובהן הקמת אזור תעשייה בשטח הקיבוץ והקמת פרויקט נופש ואטרקציה בשטח הסמוך לקיבוץ (להלן - פרויקט הנופש).

(ב) ב-5.3.00 התקיימה ישיבה של מליאת הוועדה המחוזית-ירושלים אשר עסקה בין היתר בהפקדת התכנית לאזור התעשייה אשר הגיש הקיבוץ. באותה ישיבה שימש חבר הוועדה כיו"ר הישיבה.

הועלה, שאמנם חבר הוועדה לא שימש כיו"ר הישיבה בדיון ההפקדה של התכנית לאזור התעשייה, אולם הוא השתתף בדיון כחבר ועדה. כמו כן נמצא, שנציגת שר המשפטים בוועדה, אשר חבר הוועדה מינה אותה ליו"ר הישיבה במקומו, לא פעלה כדי למנוע את השתתפותו של חבר הוועדה בישיבה.

תמוה שנציגת משרד המשפטים לא פעלה כדי למנוע את השתתפותו של חבר הוועדה בדיון, בייחוד לאור העובדה, שבדיון זה שימשה כיו"ר הישיבה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר חבר הוועדה, כי בדיונים קודמים בתכנית זאת הוא לא השתתף, ובדיון מיום 5.3.00 השתתף בדיון רק בנושאים אותם הגדיר "טכניים", ובנושא הקשור לתפיסה התכנונית של המועצה האזורית, שבראשה הוא עומד.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה נציגת משרד המשפטים, שחבר הוועדה השתתף רק בשלב בו הוצגה התכנית, וענה על שאלות הנוגעות ליחס בין התכנית שהוצגה לבין תכניות אחרות במחוז ירושלים, שלגביהן היה לשאר חברי הוועדה מידע; אולם הוא לא השתתף בדיון בתכנית ולא בשלב קבלת ההחלטה. נציגת משרד המשפטים סברה, שדיון בתכנית מתחיל רק לאחר שמוצגת התכנית.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי גם הצגתה של תכנית לפני הוועדה המחוזית היא חלק מהדיון בה. המחוקק הבליט בסעיף 47 (א) (2) לחוק, כי מי שמצוי בניגוד עניינים לא זו בלבד שלא יצביע בהחלטה על כל שאלה בקשר לעניין, אלא גם "לא יהיה נוכח כדינוני"³⁰ המוסד או הוועדה באותו עניין". יתרה מזאת, מעיון בפרוטוקול הישיבה עולה, שחבר הוועדה לא הסתפק בהצגה אינפורמטיבית של התכנית, אלא הוסיף ביטויים שיש בהם משום שיפוט ערכי שלה. יתרה אף על זו, יציאתו של חבר הוועדה מן החדר לאחר מכן לא נרשמה בפרוטוקול הוועדה, כשבנושא ניגוד עניינים מראית פני הצדק מהותית לא פחות מן הצדק עצמו.

לדעת משרד מבקר המדינה, חבר הוועדה היה מנוע מלהשתתף לא רק בשלב קבלת ההחלטה אלא בדיון כולו.

29 שם, עמ' 746-747.
30 הדגשה לא במקור.

(ג) בינואר 2000 הגישה חברה אשר נוסדה לצורך הקמת פרויקט הנופש (להלן - החברה), תכנית לוועדה המחוזית-ירושלים. הועלה, שהקיבוץ של חבר הוועדה מחזיק ב-33% מהון המניות של החברה; הקיבוץ גם מינה שניים מהדירקטורים של החברה.

ב-13.2.00 דנה הוועדה המחוזית-ירושלים בהפקדת תכנית פרויקט הנופש. בעיון בפרוטוקול הדיון נמצא, שחבר הוועדה השתתף בדיון, ואף פעל כדי לשכנע את שאר חברי הוועדה לתמוך בהפקדתה של התכנית. עוד עולה מהפרוטוקול, כי הוא אף הטעה, לכאורה, את שאר חברי הוועדה המחוזית כשהודיע להם, במפורש, שלקיבוץ אין קשר לתכנית פרויקט הנופש. יוצא, שחבר הוועדה פעל במסגרת הוועדה המחוזית-ירושלים לקדם את תכניות הבנייה של הקיבוץ שהוא חבר בו. חבר הוועדה השתתף בדיונים של הוועדה המחוזית תוך ניגוד עניינים, ובכך פעל בניגוד להוראת סעיף 47 (א) לחוק.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה טען חבר הוועדה, כי בעת הדיונים לא היה ער לשותפות של קיבוצו בחברה, מאחר שלא היה חבר בוועדות הקיבוץ באותה תקופה. רק לאחר קבלת מכתב ממשרד מבקר המדינה הוא למד על מעורבות הקיבוץ בפרויקט זה.

תשובתו של חבר הוועדה אינה עולה בקנה אחד עם מכתב שהוא כתב אל מתכנן מחוז ירושלים ב-13.9.98. למכתב זה צירף חבר הוועדה את מכתבו של מרכז המשק שנשלח אליו ב-9.9.98 ובו צוין במפורש, כי הקיבוץ שותף בפרויקט הנופש.

ניגוד עניינים בין תפקידו של יועץ בלשכת התכנון לבין עיסוקו הפרטי

1. סעיף 8(ב) לחוק קובע, כי ועדה מחוזית רשאית להתייעץ בעניין מסוים עם יועץ מקצועי שתקבע, וכן רשאית הוועדה למנות יועץ מקצועי של קבע. משרד הפנים התקשר בהסכמים עם יועצים למתן שירותי ייעוץ ללשכות התכנון המחוזיות - הכפופות למתכנני המחוז - בתחום מומחיותו של היועץ, כגון: תחבורה ואיכות הסביבה. לעתים מבקשת לשכת התכנון לקבל חוות דעת של יועץ מקצועי בשלב בו היא עורכת את הבדיקה התכנונית המוקדמת של התכנית (לפי סעיף 62ב לחוק).

סעיף 47 (ב) לחוק קובע, ש"עובד מוסד תכנון שיש לו, במישרין או בעקיפין, בעצמו או על ידי קרובו, סוכנו, שותפו או קרוביהם, כל חלק או טובת הנאה בעניין העומד לטיפול או לדיון במוסד או בוועדה מוועדותיו, יודיע על כך בכתב ליושב ראש מוסד התכנון שעם עובדיו הוא נמנה, מיד לאחר שנודע לו כי העניין האמור הובא לטיפול או לדיון באותו מוסד או בוועדה מוועדותיו ולא יטפל באותו עניין ולא יהיה נוכח בדיוני המוסד או הוועדה הדנים בכך".

בבג"ץ 5848/99 (להלן - בג"ץ פריצקי)³¹ העירה השופטת בייניש, כי "בכל הנוגע למוסדות התכנון, הקשר בין התפקיד [הציבורי] לבין האינטרס המקצועי האישי של מי שעיסוקו קשור במישרין או

31 'פריצקי ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה ירושלים, פ"ד נד (3) 31.

בעקיפין לתכנון, למקרקעין, או ליעוץ משפטי ביחס לנושאים אלה, הוא מעצם טיבו, קשר אינטנסיבי...".

ביולי 2000 הנחתה היועצת המשפטית של משרד הפנים את הוועדות המחוזיות, את מינהל התכנון ואת יועצי לשכות התכנון, כי "לאור מקרים שהגיעו לידיעתנו לאחרונה, הנני רואה להבהיר כי במסגרת ההוראה הקבועה בכל חוזה של יועץ לפיו נאסר עליו טיפול וייצוג כל גוף או מוסד או נושא העלול לגרום לניגוד עניינים, נכלל גם איסור על טיפול או ייצוג בכל תכנית אשר נתונה בסמכות מוסד התכנון שבמסגרתו הוא נותן שירותי ייעוץ. אין להסתפק בכך שהיועץ יודיע ויימנע מטיפול בתכנית זו במסגרת תפקידו. באשר למעורבות בנושאי תכנון אשר החלו לפני תאריך מכתבי זה, על היועצים לפנות לקבלת הנחיות מהיועץ המשפטי של הוועדה המחוזית, אשר יקבל את החלטתו בהתייעצות עם הלשכה המשפטית במשרד הפנים. אי פעולה בהתאם לאמור, יש בה כדי לעלות כדי הפרת חוזה על כל הכרוך ומשתמע מכך".

2. משרד מבקר המדינה בדק את ההתקשרות של משרד הפנים עם שני יועצים לתחבורה, מבחינת ניגוד עניינים אפשרי, בהיותם יועצים בעלי מקצוע הפעילים גם בשוק הפרטי. (א) בינואר 2000 חתם משרד הפנים הסכם עם יועץ תחבורה למתן שירותי ייעוץ בנושא תחבורה ללשכת התכנון בוועדה המחוזית-מרכז (להלן - יועץ תחבורה א'). יועץ תחבורה א' התחייב בהסכם, כי בעת שירותיו לא יטפל ולא ייצג גוף או מוסד או נושא העלול לגרום לניגוד עניינים עם חובותיו לפי ההסכם.

הועלה, שיועץ תחבורה א' הועסק בתחילת שנת 2000, בידי חברה לתכנון תחבורה (להלן - חברת התכנון) בפרויקטים תחבורתיים שונים, אמנם בתחומה של ועדה מחוזית אחרת, אולם ייעץ ללשכת התכנון של הוועדה המחוזית-מרכז, בנוגע לתכנית אשר חברת התכנון תכננה את החלק התחבורתי בה. מהאמור יוצא, שיועץ תחבורה א' היה במצב של ניגוד עניינים כמשמעותו בסעיף 47 (ב) בחוק, בכל הקשור במתן ייעוץ לוועדה המחוזית בתכנית אשר חברת התכנון - מעסיקתו - תכננה את החלק התחבורתי בה, והיה עליו להימנע מלייעץ לוועדה בתכנית זו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר משרד הפנים, כי לדברי יועץ תחבורה א', הוא המשיך לטפל, עוד חודשים אחדים, בכמה פרויקטים של חברת התכנון בהם טיפל קודם להתקשרותו עם משרד הפנים. מכל מקום, יועץ תחבורה א' לא עבד עבור חברת התכנון בתחום הוועדה המחוזית-מרכז בעודו מיייעץ לוועדה זו.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי אם משרד הפנים החליט להעסיק את יועץ תחבורה א', היה עליו לדרוש ממנו להימנע מלייעץ לוועדה המחוזית בפרויקטים של חברת התכנון כל אותם חודשים שהיה עדיין קשור אליה.

(ב) בינואר 1996 חתם משרד הפנים חוזה עם יועץ תחבורה אחר למתן ייעוץ בנושא תחבורה ללשכת התכנון של הוועדה המחוזית-תל אביב (להלן - יועץ תחבורה ב'). החוזה קבע, שיועץ תחבורה ב' לא יטפל ולא ייצג כל גוף או מוסד, אם הייצוג עלול לגרום לו להיקלע למצב של ניגוד עניינים. כמו כן קבע החוזה, שבכל מקרה של ניגוד עניינים או חשש לניגוד עניינים יפסיק יועץ תחבורה ב' לאלתר לטפל בנושא במסגרת שירותיו למשרד, ויודיע על כך לנציג משרד הפנים. לאחר בדיקת הנושא, רשאי נציג משרד הפנים להורות ליועץ תחבורה ב' להפסיק לאלתר את העיסוק

הנוסף שיש בו ניגוד עניינים עם עבודתו כיועץ, או לחלופין, להורות ליועץ תחבורה ב' שלא לבצע את אותו חלק/תחום/נושא בעבודה לפי ההסכם המהווה ניגוד עניינים.

הועלה, כי מינואר 1996 ועד פברואר 2000 דיווח יועץ תחבורה ב' לוועדה המחוזית-תל אביב על 21 תכניות, שבהן הוא נתן שירותי ייעוץ תחבורתי ליזמים שונים בתחום המחוז. יוצא, שהוא השתתף, בישיבות שונות, בלשכת התכנון, בשבוע אחד כיועץ ללשכת התכנון ובשבוע שלאחר מכן כנציג היזמים.

כמו כן נמצא, כי מצד אחד - הועסק יועץ תחבורה ב' בידי יזם ציבורי³² בפרויקטים שונים בוועדה המחוזית-תל אביב, ומצד אחר - בתפקידו כיועץ תחבורה לוועדה המחוזית-תל אביב, הוא חיווה דעתו על פרויקטים אחרים של אותו יזם בוועדה המחוזית.

מהאמור יוצא, שיועץ תחבורה ב' היה במצב של ניגוד עניינים כמשמעותו בסעיף 47 (ב) לחוק.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר יועץ תחבורה ב', כי עוד במהלך המשא ומתן עם משרד הפנים, עובר לחתימה על הסכם הייעוץ, הביע את עמדתו החד-משמעית, אשר היתה תנאי לחתימתו על ההסכם, לפיה לא יוכל לקבל עליו את מילוי התפקיד אם יידרש להפסיק לעבוד בתחומי הוועדה המחוזית-תל אביב. לדבריו, בהתאם לכך, וכנלמד מן ההסכם שנחתם עמו, הותר לו להמשיך ולתת עבודות ייעוץ בכפוף לחובת הדיווח. עוד הסביר היועץ, כי "כל יועץ תכנון, לרבות יועצי תחבורה בישראל, שמספרם אינו גדול כלל ועיקר, קשור בדרך זו או אחרת לעשרות מיזמים בתחום המדינה, שהרי זה עיסוקו ומכך פרנסתו. הדרישה הבלתי סבירה, כי יועץ המתקשר עם רשות ציבורית יחדל כליל מלייעץ לגורמים פרטים ואחרים הינה, עם כל הכבוד, גזרה שהציבור אינו יכול לעמוד בה. הוראה כגון דא אמנם תפחית את המקרים בהם יש חשש לניגוד עניינים מצד היועץ, אך סופה שתוביל לכך, שיועצים מקצועיים וטובים ימנעו מלהתקשר עם השירות הציבורי בהסכמי ייעוץ ומשרות הייעוץ לרשויות הציבור בתחום התכנון ימולאו על ידי יועצים בלתי מקצועיים ו/או בלתי מנוסים".

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח מספר התכניות בתחום המחוז להן נתן יועץ תחבורה ב' שירותים ליזמים, יש חשש לניגוד עניינים בין עיסוקו הפרטי לבין היותו יועץ ללשכת התכנון. יש לציין, שהנחיית היועצת המשפטית של משרד הפנים מיולי 2000 נועדה למנוע מצב מעין זה. בכל מקרה היה על היועץ להימנע מלייעץ ללשכת התכנון לגבי תכניות שהוגשו בידי היזם הציבורי לוועדה המחוזית.

סדרי מינהל בוועדות המחוזיות

הרכב הוועדה המחוזית ואופן מינוי חבריה

סעיף 7 לחוק דן בהרכב ועדה מחוזית וקובע שהיא תמנה 17 חברים: בראש הוועדה - הממונה על המחוז; שמונה נציגים של שרים, נציג מינהל מקרקעי ישראל, מתכנן המחוז; חמישה חברים שימנה שר הפנים על פי המלצה של רשויות מקומיות במחוז; ואדריכל או מהנדס או בעל תואר אקדמי בתחום תכנון ערים - שאינו עובד המדינה או רשות מקומית שבאותו מחוז, שימונה בידי שר הפנים לפי המלצת הארגון המייצג. החוק מאפשר, למי שמוסמך למנות חבר לוועדה, למנות לו גם ממלא מקום אחד או יותר.

מינוי נציגים של הרשויות המקומיות: סעיף 7(א)(12) לחוק מסמיך את שר הפנים למנות את נציגי הרשויות המקומיות. עליו לפעול כך, שבחירתו תייצג באופן ראוי את האינטרסים השונים של הרשויות המקומיות באותו מחוז. בעשר השנים האחרונות הסמיך השר את מנכ"ל משרד הפנים למנות את נציגי הרשויות המקומיות בוועדה.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה במשרד הפנים לא נמצא, שהדיונים באשר למינוי חברי הוועדות המחוזיות, תועדו. בבדיקה גם לא נמצא פירוט השיקולים אשר לפיהם החליט מנכ"ל המשרד למנות נציג רשות מקומית זו או אחרת.

הועלה, שכמה מינויים נעשו שלא בהתאם לעקרונות ייצוגיות ושוויוניות:

1. ייצוג רשויות מקומיות ערביות: במגזר הערבי ישנן בעיות ייחודיות הדורשות, בין היתר, פתרון תכנוני; לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (לסוף 1997) האוכלוסייה הערבית במחוז הדרום היתה כ-16% מכלל התושבים במחוז, ובמחוז הצפון - כ-52% מכלל התושבים במחוז.

אולם בביקורת הועלה, שמבין חמישה חברי ועדה מחוזית מומלצי הרשויות המקומיות, יש בוועדה המחוזית-צפון רק נציג אחד של רשות מקומית שתושביה ערבים, ואילו בוועדה המחוזית-דרום, אשר בתחומה העיר רהט ושבע מועצות מקומיות בדואיות, אין אפילו נציג אחד לרשות מקומית שתושביה בדואים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר מנכ"ל משרד הפנים דאז, כי צודק משרד מבקר המדינה לגבי הייצוג החסר בוועדה המחוזית-צפון, ויש לשפר את ייצוגן של הרשויות המקומיות הערביות. עוד הסביר מנכ"ל משרד הפנים דאז, כי בשש רשויות מקומיות בדואיות מונו ועדות ממונות, ועיריית רהט היתה "במשבר מנהיגות". לדעתו, כעת, לאחר שהתקיימו בחירות ברשויות הבדואיות, ניתן לבחון מחדש את ייצוגן של רשויות אלה. לדעת משרד מבקר המדינה, ניהול רשות מקומית בידי ועדה ממונה אינה יכולה להיות סיבה להעדר ייצוג האינטרסים של רשויות אלה בוועדות המחוזיות.

2. ועדה מחוזית-ירושלים: בתחום הוועדה המחוזית-ירושלים רשויות מקומיות אחדות: ירושלים, מועצה אזורית מטה יהודה, בית שמש, קריית יערים, מבשרת ציון ואבו גוש.

הועלה, שארבעה מבין חמישה נציגי הרשויות המקומיות הם נציגי העיר ירושלים, ונציג נוסף הוא ראש המועצה האזורית מטה יהודה. הרכב זה של הוועדה לא השתנה בעשור האחרון. יוצא, שעיר כגון בית שמש אשר הכפילה את אוכלוסייתה בשנים 1995 - 2000, וחלקה גדול בתכניות הבנייה

העתידיות במחוז, לא מיוצגת בוועדה המחוזית. לעומת זאת, את ירושלים מייצגים, כאמור, ארבעה נציגים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר מנכ"ל משרד הפנים דאז, כי רוב התושבים ומרבית התכניות המוגשות לוועדה הם בשטח השיפוט של ירושלים.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שבועדה מחוזית יינתן ביטוי מאוזן יותר לאינטרסים של כלל הרשויות המקומיות שבאותו מחוז.

נציגי השרים: בתיקון 43 לחוק משנת 1996, התוסף סעיף 7 (ג) הקובע, כי חברותם בוועדה המחוזית של הנציגים מטעם השר לאיכות הסביבה, שר הבריאות, שר הבינוי והשיכון ושר התחבורה, תהיה עיסוקם הבלעדי (להלן - הנציגים הקבועים), אלא אם כן אישר שר הפנים לשר הממנה להטיל על הנציג תפקיד נוסף. יש לציין, שפרט לנציג שר הבינוי והשיכון, יתר הנציגים אמונים על הטיפול בהשפעות של תכניות על חיי התושבים. הועלה, שבדרך כלל לא מומשה הלכה למעשה הדרישה שהנציגים הקבועים יעסקו אך ורק בעבודתם בוועדה המחוזית.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר משרד הפנים, כי לדעתו עדיף נציג קבוע בעל ידע ומעמד במשרדו, על פני נציג קבוע שאמנם זו עבודתו הבלעדית, אך אין לו ידע על כלל הנושאים במשרד ואחריות לקבלת ההחלטות. בתשובתם למשרד מבקר המדינה הוסיפו והסבירו משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, שהתיקון בחוק לא היה מלווה בהוספת תקני עובדים מקצועיים כדי לאפשר את עיסוקם הבלעדי של הנציגים הקבועים בוועדות, ומכל מקום הם ביקשו וקיבלו היתר משר הפנים לתפקיד נוסף במסגרת המשרד הייעודי.

לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שכמעט בכל תכנית שמובאת לפני ועדה מחוזית יש היבטים של איכות סביבה ותחבורה, מן הראוי שיימצאו במשרדים הפתרונויות הראויים לאיוש התפקיד של הנציגים הקבועים. מן הראוי היה שאישורים משר הפנים לתפקיד נוסף לא יינתנו באופן גורף, אלא במקרים היוצאים מן הכלל.

סדרי הדיון והעבודה בוועדות המחוזיות

סעיף 44 לחוק קובע, שסדרי העבודה והדיון של מוסד תכנון, לרבות העבודה והדיון בוועדות המשנה שלו, ייקבעו בידי המוסד עצמו אם לא נקבעו בחוק או בתקנות לפיו. בדיוני הוועדה המחוזית שני שלבים: ראשית, ההליך המינהלי - דיוני הוועדה או ועדות המשנה שלה על תכנית שהוגשה למוסד התכנון - דיון על ההפקדה. לאחר מכן ההליך המעין שיפוטי³³ - הדיון בהתנגדויות לתכנית שהופקדה וההכרעה בהתנגדויות. ב-1989 פרסם שר הפנים תקנות הקובעות את דרך ההגשה והדיון בהתנגדויות. בתקנות מפורטים סדרי הדיון ובכלל זה סדרי הטיעון, סדרי הגשת הראיות, ותיעוד הדיון בפני המוסד המכריע בהתנגדויות.

הועלה, שבמשרד הפנים אין הנחיות המסדירות את ההליך המינהלי - דיון על ההפקדה. בפועל, הפרקטיקה של ניהול ותיעוד הדיונים שונה מוועדה לוועדה.

33 בג"ץ 701/81 מלאך ואח' נ' יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה ירושלים ואח' פ"ד לו (3) 1, 12.

מתן מידע לחברי הוועדות המחוזיות: ועדה מחוזית עוסקת בעיקרו של דבר בדיוניה, הן בשלב המינהלי והן בשלב המעין שיפוטי, בהערכת תכניות, תוך התייחסות להיבטים רבים - תכנוניים, משפטיים, כלכליים, סביבתיים ותחבורתיים. הכרעה שנעשית בוועדה ברוב המקרים היא הכרעה סופית, ובית משפט לא יתערב בשיקול הדעת של ועדה מחוזית בכל הנוגע להיבט התכנוני.

כדי שחברי ועדה מחוזית יוכלו לקבל החלטה מושכלת, על לשכת התכנון המחוזית, באמצעות מזכירות הוועדה, להעמיד את המידע הרלוונטי לחברי הוועדה המחוזית בכל שלב ומבעוד מועד; וזאת כדי להבטיח כי תהיה הכנה מיטבית של חברי הוועדה לקראת הדיון.

בוועדות המחוזיות של תל אביב ושל ירושלים שלחו המזכירות של הוועדות הללו לחברי הוועדה לפני הדיון מידע בסיסי בלבד, ובעיקר נתונים על מספר הגוש והחלקה, סדר היום, ומטרת התכנית "בשתי שורות". לעומת זאת, בוועדה המחוזית-מרכז, בעקבות דרישה של חברי הוועדה, נשלחה נוסף על המידע הבסיסי גם "תמצית מנהלים" הכוללת תקציר של תקנון התכנית המוגשת וניתוח של השפעת התכנית על חיי התושבים, אם תתממש. מכאן, שלמרבית חברי הוועדות המחוזיות בתל אביב ובירושלים מגיע המידע רק עם הצגת התכנית במהלך הדיון, כאשר הם מקבלים גם את חוות דעתה של לשכת התכנון לתכנית. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר משרד הפנים, כי הפצת מידע כרוכה בעלויות ניכרות למגיש התכנית ובעלויות אדמיניסטרציה ניכרות לוועדה, אשר יכולות לעכב את דיוני הוועדות, וספק אם לחברי הוועדות יהיה זמן מספיק לקריאה וללימוד החומר.

לדעת משרד מבקר המדינה, היות שבוועדות המחוזיות מתקבלות החלטות, אשר לא פעם השפעתן על האוכלוסייה גדולה ותוצאותיהן הכלכליות כבדות משקל, מן הראוי הוא לשקול הסדר, שלפיו יקבלו חברי הוועדה מידע רחב יותר מן המידע הבסיסי, שאין בו די כדי לקיים דיון של ממש, בגלל ההכנה המועטה שלפני הדיון.

מספר התכניות לדיון בישיבת הוועדה: סדר יום של מליאת ועדה מחוזית יש שהוא כולל עשר תכניות, ואף יותר. הזמן המוקצה לדיון במליאת הוועדה בכל תכנית הוא בין חצי שעה לשלושת רבעי שעה. אם נדונות "תכניות נקודתיות" במסגרת ועדות המשנה הנקודתיות³⁴ אשר הוקמו בוועדות המחוזיות מרכז וירושלים, עשוי יום דיונים של ועדת המשנה הנקודתית לכלול לעתים כ-30 תכניות. הזמן המוקצה בוועדת המשנה הנקודתית להצגת התכנית, לדיון ולהחלטה הוא, אם כן, בין חמש לעשר דקות בלבד.

מהאמור יוצא, שכמה מחברי הוועדות המחוזיות מתבקשים לעתים לקבל החלטות בעלות תוצאות כלכליות, מוניציפליות וסביבתיות כבדות משקל, בלי שיועמד לרשותם מבעוד מועד מידע מספיק, וזאת בזמן קצר יחסית המוקצה לדיון בהפקדה. כתוצאה מכך, עלול להיפגע כושר השיפוט וההחלטה של הוועדה המחוזית.

תיעוד הדיונים של הוועדות המחוזיות בשלב ההפקדה: כאמור, שר הפנים קבע בתקנות את סדרי הדיון בהתנגדויות. אולם חלק ניכר מעבודתן של הוועדות המחוזיות מתמצה בדיונים בתכניות לקראת ההחלטה אם להפקיד תכנית.

34 ועדת משנה נקודתית - ועדה אשר הוקמה לפי סעיף 11 ב לחוק ותפקידה לדון בתכניות הכוללות מספר יחידות דיון קטן יחסית או בינוי מצומצם לתעשייה או תכניות שאינן משנות יעוד או שאינן בעלות רגישות ציבורית גבוהה.

אין בחוק התכנון והבנייה הוראה המחייבת לערוך פרוטוקול של כל ההליך, למעט הסעיפים הנוגעים לתיעוד ההחלטה ולהפצתה. אולם, עקרונות כלליים של מינהל מחייבים אחדות בהכנת הפרוטוקולים ודרישה שעיקרי הדיון יתועדו. התיעוד מאפשר, בין היתר, לבדוק את שיקוליה של הוועדה בכל החלטה.

על כן, ראוי שהתיעוד המזערי הסביר של דיוני הוועדה המחוזית יהיה פרוטוקול שיכלול את פירוט הנוכחים בדיון, את הנעדרים ממנו, תמצית העמדות שחברי הוועדה הביעו בדיון, וכן ציון שמות החברים, שתמכו בהחלטה ספציפית והחברים שהתנגדו. נוסף על כך, ראוי שיהיה הליך של אישור הפרוטוקול, דבר שיאפשר בקרה של חברי הוועדה על תיעוד הדיונים וההחלטות.

הועלה, שאין במשרד הפנים נוהל מחייב הקובע את דרך תיעודן של החלטות בוועדות המחוזיות ואת סדרי אישורם של פרוטוקולי הדיונים. כך שבפועל, בכל ועדה מחוזית תיעוד דיוני הוועדה שונה, כמפורט בטבלה להלן:

אופן התיעוד בוועדה המחוזית			ההליך
מרכז	תל אביב	ירושלים	
מוקלט	מוקלט ומוקלד	מוקלט	הקלטת דיון פומבי*
רישום עיקרי הדיון	מוקלט ומוקלד לפי בקשה של חבר ועדה	מוקלט	הקלטת דיון פנימי**
פרוטוקול החלטות	1. פרוטוקול החלטות עם סיום הדיון 2. בהמשך פרוטוקול מלא	פרוטוקול החלטות	הפצה (לחברי הוועדה)
אין	אין	אין	אישור פרוטוקול ההחלטות לאחר הפצתו

* ישיבת ההפקדה של ועדה מחוזית נפתחת בדיון פומבי בו מוצגת התכנית. בדיון משתתפים חברי הוועדה, עובדיה, יועציה, נציגי הוועדה מקומית, מגישי התכנית ובעלי עניין אחרים.

** דיון פנימי - דיון קבלת ההחלטות בהשתתפות חברי הוועדה - מקבלי ההחלטה - עובדיה ויועציה.

הטבלה מראה, שבשלוש ועדות מחוזיות, תיעוד הדיונים שונה מוועדה לוועדה. כמו כן עולה, כי בוועדות המחוזיות מרכז וירושלים נשלח לחברי הוועדה פרוטוקול תמציתי המבטא רק את החלטות הוועדה (להלן - פרוטוקול ההחלטות). בכל הוועדות המחוזיות אין הליך של אישור פרוטוקול.

הכנת הפרוטוקול בוועדה המחוזית-מרכז: ועדה זו אינה מקליטה את מהלך הדיון הפנימי אלא נערך לו רישום ידני בלבד בידי מזכירות הוועדה. נמצא, כי בתום הדיון מגיחים עובדי לשכת התכנון ובראשם מתכנתת המחוז את פרוטוקול ההחלטות; הוא נשלח אל חברי הוועדה כעבור כחודש ימים, וכולל החלטות (לפעמים רבות) של הוועדה. כיוון שאין הליך לאישור פרוטוקול ההחלטות, הנוסח אשר מופץ הופך בדרך כלל לסופי. יוצא, שהיכולת של חברי הוועדה לבקר ולבדוק את הדיוק של פרוטוקולי ההחלטות קטנה עד מאוד.

הועלה, שבכמה פרוטוקולי החלטות הוספו תיקונים, שלכאורה היה בהם כדי לשנות את מהות ההחלטות. משרד מבקר המדינה אמנם קיבל הסברים מניחים את הדעת לשינויים שנעשו באותם מקרים, אולם מקרים אלה רק ממחישים את הצורך בפרוטוקול המשקף את הדיון בוועדה ובהליך של אישור הפרוטוקולים. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר משרד הפנים, כי לאחרונה החלה הוועדה המחוזית-מרכז, להקליט ולרשום את ההחלטות המתקבלות בדיון הפנימי. הדיון אינו מוקלט כדי לאפשר לחברי הוועדה לקבל החלטות חופשיות מלחצים.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד הפנים לשקול קביעת הליכים טכניים ומהותיים - ובכלל זה אישור פרוטוקולים בידי חברי הוועדות המחוזיות - שיהיה בהם מתן פתרון בנדון.

חובת נוכחות של חברי ועדה

סעיף 44 א לחוק דן בהיעדרות חבר משיבות מוסד תכנון, וקובע בסעיף קטן (א), שחבר מוסד תכנון שנעדר משלוש ישיבות רצופות של מוסד התכנון או של ועדת המשנה שלו, או שנעדר למעלה משלוש מהישיבות בתקופה של שנה אחת, ואיש לא מילא את מקומו, יחדל להיות חבר במוסד התכנון; תקופת השנה תימנה מיום מינויו של החבר למוסד התכנון. כן קובע החוק, שיו"ר מוסד התכנון יודיע לחבר המוסד התכנוני על פקיעת חברותו, וכן למי שמינה את החבר ולמי שהמליץ על חברותו במוסד התכנון, ואם היה החבר נציג שר - ישלח העתק גם למזכירות הממשלה.

הועלה, כי על אף שכמה מחברי הוועדות המחוזיות של ירושלים והמרכז לא נכחו בישיבות רבות, לא הקפידו יושבי הראש של ועדות אלה ליישם את הוראות החוק, ולא הודיעו לחברי ועדות שנעדרו מעל לשלוש ישיבות, על פקיעת חברותם. חמורה במיוחד היעדרותה של נציגת שר התיירות בוועדה המחוזית-מרכז בין מארס 1999 למארס 2000. נציגה זו נעדרה מ-85% מהישיבות.

מינוי יו"ר ועדת התנגדויות בוועדה המחוזית-מרכז

ועדת המשנה להתנגדויות מוקמת לפי סעיף 11 לחוק. סעיף 11(א) (1) קובע שיו"ר ועדת ההתנגדויות יהיה יו"ר הוועדה המחוזית או ממלא מקומו או מי שהיושב ראש מינה מקרב חברי הוועדה המחוזית. סעיף 48 א' לחוק קובע, כי מי שממנה חבר מוסד תכנון רשאי למנות לו בדרך שבה מתמנה אותו חבר, ממלא מקום אחד או יותר. אולם, לגבי מינוי יו"ר הוועדה המחוזית - נתונה סמכות זו לשר הפנים. 1. הועלה, כי ביום 9.4.00 מינה יו"ר הוועדה המחוזית-מרכז אדריכל אשר לא היה חבר הוועדה המחוזית (להלן - אדריכל א'), כממלא מקומו בוועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית. מהאמור לעיל עולה, שמינוי זה נעשה ללא סמכות.

- בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע יו"ר הוועדה המחוזית, כי המינוי נעשה על פי הנחייתו המפורשת של מנכ"ל משרד הפנים דאז. כמו כן, הודיע משרד הפנים בתשובתו, כי ב-14.11.00 מינה מנכ"ל משרד הפנים בתוקף סמכות השר שהואצלה לו, את אדריכל א' "למלא מקומו של הממונה על המחוז כיו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה לעניין ועדת המשנה להתנגדויות, בהתאם לסעיף 11(א) (1) לחוק". מינוי זה נועד לרפא את הפגם במינויו של אדריכל א' שלא כחוק בידי יו"ר הוועדה.
2. בעניין הנפלינג³⁵ קבע בית המשפט העליון כי "אין זה מתקבל על הדעת, כי סמכויות סטוטוריות יוענקו לאדם פרטי, שאיננו משרת במערכת שכוננה על פי דין או שאינו חלק ממערכת שלטונית מוגדרת, ואשר מעמדו, חובותיו, וזכויותיו מתמצים אך ורק בכך שנמסרו לידי סמכויות ביצוע ... ותופעה כזו אינה מתקבלת על הדעת ואף נוגדת את עקרונותיו של שלטון החוק ושל כללי מינהל תקין אשר, כאמור לעיל, חייבים להיות פועל יוצא ממנו." גם בבג"ץ פריצקי נאמר כי "... בין אם הניסוח הוא מפורש ובין לאו, הכלל הנוהג במנהל הציבורי הוא כי על נציג של שר או גורם ממשלתי להיות עובד מדינה, ונציג של גוף אחר יהיה בדרך כלל חבר הגוף שאותו הוא מייצג... לפיכך, חשוב שנציג של גוף ציבורי, ובמיוחד של מוסד שלטוני כרשות ממשלתית או רשות מקומית יהיה אדם שנתמנה לתפקידו מקרב אותו גוף או מוסד והוא בעל זיקה הדוקה אליו; כך יוכל לייצג את עמדת שולחיו וכך יהיה נתון לפיקוח מוסדי וציבורי במילוי שליחותו כמייצג אותו גוף."
- הועלה, כי אדריכל א' הועסק מאז ינואר 1997 בלשכת התכנון של הוועדה המחוזית-מרכז, כיועץ לתכנון פיזי במסגרת חוזה עם משרד הפנים, וכי גם לאחר מינויו לתפקיד ממלא מקום יו"ר הוועדה המחוזית לעניין ועדת המשנה להתנגדויות המשיך משרד הפנים להעסיקו כיועץ ללשכת התכנון.
3. ככלל, אין משלמים שכר לחברי ועדות מחוזיות עבור השתתפותם בדיוני הוועדות. אולם, הועלה, שגם לאחר מינויו ליו"ר ועדת המשנה להתנגדויות המשיך המשרד לשלם את שכרו של אדריכל א', לפי החוזה שנחתם עמו. חלק משכרו שולם עבור הייעוץ השוטף ללשכת התכנון בתחום התכנון הפיזי, וחלקו עבור השתתפותו בדיוני ועדת ההתנגדויות.



הועלה, כי אף על פי שהחוק והפסיקה הענפה של בית המשפט העליון קבעו נורמות ומבחינים, בכל הנוגע לניגודי עניינים במוסדות התכנון בכלל ובוועדות המחוזיות בפרט, נמצאו חריגות מהוראות החוק: חברים בוועדות המחוזיות נמצאו בניגוד עניינים. חמור במיוחד, שחבר הוועדה המחוזית-ירושלים שהוא גם חבר קיבוץ באזור, פעל לקידום פרויקט שבבעלות חלקית של קיבוצו, ואף הסתיר לכאורה מפני חברי הוועדה המחוזית את קשריו של הקיבוץ לפרויקט. בביקורת הועלה, שלא תמיד עמד לפני חברי הוועדות מלוא המידע מראש לצורך קבלת ההחלטה, וכי תיעוד ההחלטות ואישורן, בוועדות מחוזיות אשר נבדקו, לוקה בחסר.