

# היערכות להרחבת יישובים במיגזר הכפרי

## תקציר

בתחילת שנות ה-90 החליטה הממשלה על שינוי ייעוד של קרקעות חקלאיות שבבעלות מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י), בהיקף של 90,000 דונם, למטרת בנייה למגורים, כדי לספק את הביקוש לדירות בעקבות גל העלייה הגדול ממדינות חבר העמים באותה תקופה. האחריות למתן פתרונות, שיספקו את הצרכים המידיים הנובעים מהבנייה החדשה, ולקביעת הנחיות לביצועם הוטלה על שר האוצר ושר הבינוי והשיכון, בשיתוף שר האנרגיה והתשתית, שר הפנים, שר התקשורת ושר החקלאות, כל אחד בתחומו.

בניית דירות למגורים לצורך קליטת אוכלוסייה ביישובים כפריים וביצוע עבודות פיתוח התשתיות (להלן - הרחבה למגורים), כרוכים במכלול של פעולות תכנון, מימון ופיתוח המצריכות שיתוף פעולה בין משרדי ממשלה שונים לאגודות השיתופיות שהן חוכרות המקרקעין ולמועצות האזוריות האחריות להקמה ותחזוקת התשתיות השונות, כגון: מים, ביוב, כבישים ומבני ציבור ולמתן שירותים שונים ליישובים.

הבדיקה העלתה, כי יש שתכנון ופיתוחן של התשתיות בהרחבות למגורים, ביישובים שבתחום המועצות האזוריות, נעשים בידי האגודות השיתופיות ביישובים, בשיתוף גורמים ממשלתיים, בלא שהמועצות האזוריות יהיו מעורבות בכל התהליכים הקשורים בכך. למעורבות זו חשיבות רבה, מאחר שהתשתיות מועברות למועצה האזורית לצורך תחזוקה שוטפת. עוד העלתה הבדיקה, כי חלק ממשרדי הממשלה הנוגעים בדבר (משרד הפנים ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר) לא הוציאו הנחיות בנושא היערכותן ומעורבותן של המועצות האזוריות בתהליך ההרחבה למגורים; ואחרים (משרד הבינוי והשיכון וממ"י) אמנם הוציאו הנחיות בנושא, אך לא דאגו לביצוען.

תהליך תכנון ראוי של ההרחבות למגורים מצריך שני סוגים של תכניות: תכניות רעיוניות שמתוות כיווני התפתחות לטווח ארוך (כגון, תכנית אב למועצה אזורית, ותכניות אב נושאיות), ותכניות סטטוטוריות (כגון, תכניות מתאר ותכניות מפורטות). הבדיקה העלתה, כי ההרחבות למגורים במרבית המועצות האזוריות שנבדקו, נעשו בלא שהיו להן תכניות אב ותכניות מתאר, וכי לא נקבעו סדרי קדימויות ומדרגים ברורים בהכנתן של התכניות השונות.

על פי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה), הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה אחראיות למתן היתרי בנייה להרחבות, בכפוף למגבלות ולהתניות הכלולות בתכניות המפורטות, שמטרתן לאפשר פיתוח על פי תקנים, שיוליך לאיכות חיים נאותה לתושביהן. הבדיקה העלתה, כי חלק מוועדות אלו נתנו היתרי בנייה להרחבות למגורים, בלא שהתחשבו במגבלות ובהתניות שנקבעו בתכניות המפורטות.

המועצות האזוריות מממנות חלק מהוצאות הפיתוח באמצעות גבייה של היטלים ואגרות מהמשתכנים. על פי הוראות חוק יסוד: משק המדינה, לא ניתן לגבות אגרות והיטלים אלא על פי חוק. הבדיקה העלתה, כי מועצות אזוריות שבתחומן היו הרחבות למגורים, גבו כספים לפיתוח התשתיות ללא חוקי עזר. בהיעדר חוקי עזר, אין למועצות האזוריות סמכות לגבות היטלי פיתוח.

המועצות האזוריות אחראיות לשיפורן ולתחזוקתן של תשתיות ביישובים שבתחומן, ולפיכך עליהן לפקח על תהליך הקמת התשתיות. מהבדיקה עולה, כי מרבית המועצות האזוריות שנבדקו לא ערכו פיקוח על ביצוע התשתיות שהוקמו בהרחבות למגורים, וכך לא הובטח שהתשתיות יהיו על פי התקנים המקובלים כדי למנוע תקלות בעתיד.

בכל המועצות האזוריות שנבדקו, למעט אחת, לא פעלו לשדרג את תשתיות היישוב הוותיק, כך שיוכלו לשרת את כלל האוכלוסייה המורחבת של היישוב, ואילו אותה מועצה אזורית שפעלה בעניין, דרשה לגבות את הוצאות הפיתוח, שלא כדין, מהמשתכנים החדשים.



בעקבות גל העלייה הגדול ממדינות חבר העמים החליטה הממשלה בתחילת שנות ה-90 על שינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות שבבעלות מינהל מקרקעי ישראל למטרת בנייה למגורים. בישיבותיה (מס' 1605 ו-200) ממאי ומאוגוסט 1990 (בהתאמה) החליטה הממשלה, בין היתר, על מבצע רחב של שינוי הייעוד של קרקעות חקלאיות למטרת בנייה למגורים, בהיקף של 90,000 דונם, מזה 60,000 באזור שבין חיפה והקריות לאשקלון וירושלים ו-30,000 ביתר אזורי הארץ.

ליישום החלטותיה, הטילה הממשלה על שר האוצר ושר הבינוי והשיכון, בשיתוף שר האנרגיה והתשתית, שר הפנים, שר התקשורת ושר החקלאות, להיערך כל אחד בתחומו למתן פתרונות, שיספקו את הצרכים המידיים הנובעים מהבנייה החדשה. בהמשך

להחלטות שלעיל החליטה הממשלה להטיל על משרדי הממשלה האחראים לביצוע החלטות אלו, לקבוע את ההנחיות לגופי התכנון והביצוע ליישום ההחלטות.

בהחלטה מס' 3205 ממאי 1994, בעניין "תכנית לבניית יחידות דיור באזורי הביקוש", נקבע, בין היתר, כי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן - המועצה הארצית) "תקבע את החלוקה המרחבית של עתודות הקרקע לפיתוח ותגבש הנחיות למשרדי הממשלה ולועדות מחוזיות לאופן הסדרת הפריסה והצפיפות המינימלית בתכניות מחייבות", ומשרד הבינוי והשיכון יחד עם מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) "יגישו למוסדות התכנון תכניות בהתאם להחלטת המועצה הארצית...". עוד נקבע, כי מינהל התכנון שבמשרד הפנים (להלן - מינהל התכנון) ינחה את הוועדות המחוזיות כך שהתכניות שהגישו משרד הבינוי והשיכון וממ"י יאפשרו "גמישות במספר יחידות הדיור המותרות ובגודלן", ובתנאי שיהיה בהן פתרון למוסדות ציבור ולתשתיות נדרשות. עוד נקבע, כי האחריות לביצוע עבודות התשתיות תהיה על משרד הבינוי והשיכון וממ"י.

בעקבות החלטות הממשלה האמורות ממאי ומאוגוסט 1990 קיבלה מועצת מקרקעי ישראל, האחראית לקביעת המדיניות של הממשלה בענייני קרקע, כמה החלטות בנוגע לשינוי הייעוד של הקרקעות החקלאיות, שהוחכרו ליישובים חקלאיים: החלטה מס' 717 מיום 20.6.95, שעניינה פיתוח אזורי תעשייה ביישובים; החלטה מס' 727 מיום 3.7.95, שעניינה בין היתר, שינוי הייעוד לבנייה למגורים במטרה להעמיד קרקעות זמינות לצורכי מגורים; והחלטה מס' 737 מיום 17.12.95, שעניינה שינוי ייעוד לצורך הרחבת שטחי מגורים, במגמה להגדיל ולהצעיר את האוכלוסייה בכל אחד מהיישובים. בעקבות החלטות אלה החל ממ"י לשנות ייעוד של קרקעות לצורכי ההרחבות המתוכננות למגורים, והוחל בביצוען (להלן - הרחבות למגורים).

תכנית ההרחבות למגורים מאפשרת ליישוב המעוניין בכך, לתכנן אזור של בתי מגורים צמודי קרקע על חלק ממשבצת הקרקע<sup>1</sup> שלו, מחוץ לחלק המיושב, או להקים יחידות מגורים נוספות משולבות במרקם הקיים. לפי תכנית ההרחבות למגורים שגובשה, הוקצו מגרשים לבנייה בעיקר לבני היישוב שעזבו וביקשו לחזור, וכן למשפחות חדשות שביקשו להקים את ביתן באזור כפרי.

הליך אישורו של שינוי ייעוד קרקעות חקלאיות לצורך ההרחבות למגורים ביישוב, שהוא בעל זכויות החכירה בקרקע, כפוף להחלטת האספה הכללית של היישוב, לאישור ממ"י שהוא בעל הקרקע, ולהגשת תכניות לוועדה מקומית לתכנון ולבנייה, ולאחר מכן לוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה. בתקופת הביקורת היו במועצות האזוריות שנבדקו כ-15,000 יחידות דיור בשלבים שונים של תכנון וביצוע.

בשנים 1999 ו-2000, כאשר ההליך של שינוי הייעוד היה בעיצומו, הוגשו לבית המשפט העליון עתירות אחדות בנושא חוקיות החלטות מועצת מקרקעי ישראל מס' 727,717

1 קרקע חקלאית המוחכרת לאגודות השיתופיות וליישובים כפריים על ידי ממ"י והמוגדרת, "משבצת האגודה השיתופית".

ו-737 הנ"ל. ביום 15.8.01 הוציא בית המשפט העליון צו ביניים (להלן - צו הביניים), שנכנס לתוקף ביום 15.11.01, לפיו הופסק היישום של החלטות אלה, למעט הרחבות למגורים בשלבי מימוש מתקדמים.

ביום 29.8.02 נתן בית המשפט העליון פסק דין בעתירות שהוגשו<sup>2</sup>, ולפיו שלוש ההחלטות הנ"ל של מ"מ בטלות ואין להמשיך ביישומן. עם זאת, קבע בית המשפט, שהחלטות לא תיכנס לתוקף מידי, וכי יש לגבש הסדר מעבר שבמסגרתו ייקבע אילו עסקאות לא יוכלו לצאת אל הפועל ואילו כן, למרות בטלות ההחלטות. בית המשפט הדגיש, שכל מקרה יצטרך להיבחן לגופו, על פי שלב העסקה, גורם ההסתמכות שבה, ההוצאות שהושקעו ועוד, הכל על פי מצב הדברים ביום בו הוצא צו הביניים, מועד בו ידעו הכל שחוקיות ההחלטות מוטלת בספק.

בינואר 2003 אישרה מועצת מקרקעי ישראל, כי החלטה 737 תמשיך לחול בהרחבות של יישובים, אשר הוצאו מתחולת צו הביניים על ידי בית המשפט העליון בהחלטתו מ-15.8.01, דהיינו בהרחבות למגורים ביישובים שהיו בשלבי מימוש מתקדמים.

בפברואר 2003 קיבלה מועצת מקרקעי ישראל החלטה מס' 959 בעניין "בניה למגורים באגודות יישובים חקלאיים שהם מושב עובדים, כפר שיתופי, מושב שיתופי, קיבוץ או אגודה שיתופית חקלאית" (להלן - החלטה 959), בה ניתנו הנחיות חדשות בדבר שינוי ייעודה של קרקע חקלאית לצורכי מגורים, דבר שיאפשר המשך שיווק הקרקעות לצורכי ההרחבות למגורים ביישוב הכפרי.

בתקופה שבין מרס 2000 לאוגוסט 2002 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את ההנחיות שנתנו משרדי ממשלה ומוסדות תכנון למועצות האזוריות בנוגע להרחבות למגורים ביישובים בתחומן ואת מידת ביצוען; וכן את היערכותן ומעורבותן של שש מועצות אזוריות: חוף הכרמל, עמק יזרעאל, מטה אשר, הגליל התחתון, מעלה יוסף ובקעת בית שאן, להרחבת יישובים בתחומן בתחומי תכנון, פיתוח ומימון תשתיות חדשות, בהרחבות למגורים, כגון מערכות מים וביוב, כבישים ומדרכות.

משרדי ממשלה ומוסדות תכנון שנבדקו הם: מינהל התכנון במשרד הפנים, המינהל לבנייה כפרית במשרד הבינוי והשיכון, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות), מ"מ - מחוז הצפון ומחוז חיפה, וועדות מקומיות לתכנון ולבנייה הנוגעות לעניין. הביקורת התייחסה להיערכותן ומעורבותן של המועצות האזוריות בהרחבות למגורים שהיו בשלבי מימוש מתקדמים במועד מתן צו הביניים של בית המשפט העליון, ב-15.8.01.

2 בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נ (6) 25.

## הרשויות המעורבות בהליכים הנוגעים להרחבת יישובים כפריים

### 1. מועצות אזוריות

בהליכים הנוגעים להרחבה למגורים ביישובים כפריים מעורבים גופים מקומיים, תכנוניים וממשלתיים. להרחבות למגורים ביישוב הכפרי כמה היבטים, ביניהם היבט מוניציפלי, שמשמעותו הגדלת השירותים המוניציפליים שעל המועצות האזוריות לספק, והיבט תשתיתי, שמשמעותו הגדלת היקף התשתיות וחיבורן לתשתיות הקיימות.

המייחד את היישובים הכפריים בתחום המועצות האזוריות הוא המבנה השלטוני הדו-רובדי: היישוב מיוצג על ידי אגודה שיתופית שהיא חוכרת הקרקע בתחום היישוב, והמועצה האזורית מוסמכת לדאוג לפיתוח תחום המועצה בכל הנוגע להקמה ותחזוקת התשתיות השונות, כגון: מים, ביוב, כבישים, ומבני ציבור, ולמתן השירותים ליישובים.

מעמדה וסמכויותיה של המועצה האזורית נקבעו בפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן - פקודת המועצות) ובצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן - הצו). לפי סעיף 63 לצו, מועצה אזורית מוסמכת לטפל ולפעול בכל עניין הנוגע לציבור בתחומה, בכלל זה לדאוג לפיתוח תחום המועצה ושיפורו ולקידום העניינים הכלכליים, החברתיים, התרבותיים והחינוכיים, להקים ולקיים בניינים ולעשות עבודות ציבוריות.

היזומה לשינוי הייעוד של הקרקעות החקלאיות למגורים היא של המועצה האזורית או היישוב. התכנון של בניית ההרחבות למגורים ושל עבודות התשתיות נעשים בידי האגודה השיתופית בכל יישוב, אולם בשל השפעתן של ההרחבות למגורים על היקף מתן השירותים המוניציפליים, לרבות תחזוקת כבישים, מדרכות, תאורה ותשתיות ביוב, נדרשת מעורבותן של המועצות האזוריות בתכנונו של שינוי הייעוד ביישובים שבמרחבן.

### 2. משרדי ממשלה

נוכח החלטות הממשלה מתחילת שנות התשעים, נערכו משרדי הממשלה למציאת פתרונות שיספקו את הצרכים המידיים הנובעים מהבנייה החדשה בנוגע לתשתיות חדשות בהרחבות למגורים.

הבדיקה העלתה, כי חלק ממשרדי הממשלה הנוגעים בדבר לא הוציאו הנחיות בנוגע להיערכותן ולמעורבותן של המועצות האזוריות בתהליך ההרחבה למגורים. משרדי ממשלה אחדים אמנם הוציאו הנחיות (חלקיות או מלאות) בנושא, אולם לא דאגו לביצוען. כדלקמן:

## משרד הפנים

משרד הפנים, בהיותו מופקד על השלטון המקומי, משתתף, בין היתר, במימון הפעולות השוטפות והפיתוח המוניציפלי של הרשויות המקומיות. כמו כן, משרד הפנים מסייע בהכוונה ובתיאום פעולותיהן בנושאים תקציביים ובענייני שלטון מקומי, ומפקח עליהן. הפיקוח על תקציבי הרשויות המקומיות מתבצע מתוקף סמכות שר הפנים לאשר כל תקציב מוניציפלי, לרבות תקציב שמממנים משרדים ממשלתיים אחרים.

למשרד הפנים תפקיד חשוב בהשגת היעדים שקבעה הממשלה לפיתוח ההתיישבות הכפרית, על ידי בחינה של צורכי הפיתוח של הרשויות, גיבוש יעדי פיתוח והתוויית הדרכים להשגתם בתיאום עם משרדי הממשלה ועם המועצות האזוריות, המייצגות את ההתיישבות הכפרית.

במשרד הפנים פועלות כמה יחידות מטה, ביניהם מינהל התכנון, המשמש כגוף מטה לעבודת המועצה הארצית ועוסק בהכנת תכניות ארציות ומחוזיות ובקידומן לקראת אישור המועצה הארצית. מינהל התכנון אחראי להכנת התכניות הסטטוטוריות ולהסדרת התכנון הארצי, המחוזי והמקומי באמצעות ועדות תכנון. ככזה היה עליו לקבוע הנחיות ברורות לגבי הכנת תכניות מתאר למועצות אזוריות וליישובים אשר יאפשרו ראייה כוללת. מינהל התכנון מנחה את המוסדות ואת גופי התכנון בגיבוש החלטותיהם, ובכלל זה החלטות בנוגע לשינוי ייעוד של קרקע חקלאית למטרות הרחבה למגורים.

1. מדיניות התכנון הארצית להרחבת יישובים כפריים (להלן - מדיניות התכנון) נקבעה ב"תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה פיתוח וקליטת עליה" (להלן - תמ"א 31), שאושרה בינואר 1993. הוראות תמ"א 31 בדבר הרחבת היישובים ומיצוי אפשרויות ההרחבה הן חלק ממערך התכנון הארצי. בתמ"א 31 נקבעו גם הוראות בעניין הקמת תשתית הנדסית, כגון מים, ניקוז, חשמל, תקשורת, ביוב וכבישי גישה ברמה הארצית, ומטרתן הייתה להבטיח שמערכות תשתית הנדסיות הולמות יהיו חלק בלתי נפרד מהתכנון, הבינוי והפיתוח לצורכי תוספת האוכלוסייה.

בהנחיות תמ"א 31 נקבע, בין היתר, כי הרחבת היישוב תותר "רק אם הינה בהמשך רצוף לשטח הבנוי ושאינן בה שינוי מהותי של אופי היישוב וסביבתו. עד כמה שניתן תותר ההרחבה רק בתוך גבולות היישוב כפי שהוגדרו לצרכי תכנון ובניה... ותוך מתן משקל לצורך לשמור על משאבי הקרקע".

בנובמבר 1998 הציגו מינהל התכנון והמועצה הארצית לפני מוסדות התכנון וגופי התכנון מסמך ובו "הנחיות למדיניות תכנון ארצית ליישובים במרחב הכפרי (מגורים)" (להלן - מסמך ההנחיות), שמטרתו הייתה, בין היתר, להנחות את המוסדות וגופי התכנון בגיבוש החלטותיהם בנוגע להרחבות למגורים ביישובים הכפריים.

לגבי הרחבת מושבים נקבע במסמך ההנחיות, כי ב"שלב א' - יש להביא למילוי חללים בתוך התחום הבנוי. רק לאחר הנחת דעתו של מוסד התכנון כי כל האפשרויות למילוי

שלטון מקומי • היערכות להרחבת יישובים במיגור הכפרי

בתחום הבנוי מוצו, ניתן לעבור לשלב ב". שלב ב' מוגדר כ"בנייה בהמשך רצוף לקיים, במספר צירים/מוקדים, בהתאמה למרקם הקיים".

עוד נקבע במסמך ההנחיות, כי בהרחבת קיבוצים "יש להביא בשלב א' למילוי חללים בתחום המחנה"<sup>3</sup> וכי ניתן לעבור לשלב ב', "רק לאחר הנחת דעתו של מוסד התכנון כי כל התחום מוצה". בשלב ב', "יציאה מתחום המחנה מחייבת הצגת חלופות תכנוניות בפני מוסד התכנון. החלופות יציגו אפשרויות שונות להרחבת תחום המחנה, על רקע משבצת הקרקע כולה, היישובים הסמוכים ושיקולי איכות הסביבה".

הבדיקה העלתה, כי חלק ממוסדות התכנון לא פעלו כמתחייב ולא יישמו את מדיניות התכנון, שנקבעה בתמ"א 31 ובמסמך ההנחיות. כך לדוגמה, במאי 1998 אושרה תכנית להרחבה בקיבוץ שדה נחום כשכונה נפרדת מהיישוב הוותיק.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה בנוגע להרחבות למגורים בתחומה, מסרה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז חיפה, במרס 2003, "כי תכניות ההרחבה הישנות, לא תמיד לקחו בחשבון היבטי תכנון כולל", והיא מקפידה בשנים האחרונות "לפעול בראיה תכנונית כוללת בבואה לבחון ולאשר הרחבת יישובים..." ו"כמדיניות, הועדה דורשת כי תנאי לתכניות להרחבות יהיה הגשת תכניות שיחולו על שטח הישוב כולו, במטרה לבחון את השתלבות ההרחבה ביישוב הקיים, ומתן פתרון נאות לשירותי ציבור ותשתיות".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים, כי היה על מינהל התכנון לוודא שמוסדות התכנון אכן מיישמים את הנחיותיו בתכנון ההרחבות למגורים ולמצוא דרך לאכוף את ההנחיות על גופי התכנון.

2. מבדיקת תמ"א 31 ומסמך ההנחיות עולה, כי הן אינן מתייחסות ואינן מייצגות תפקידים למועצות האזוריות בקבלת החלטות ובביצוע פעולות הקשורות לפיתוח התשתיות ומיקומן בהרחבות למגורים ביישובים, וכתוצאה מכך חלק מההרחבות למגורים נעשו כאשר לא הייתה מעורבות של המועצות האזוריות או שמעורבותן הייתה מועטה (ראו להלן).

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שמשרד הפנים יתייחס בהנחיותיו למעורבותן ותפקידיהן של המועצות האזוריות העוסקות בהרחבות למגורים ביישובים בתחומן, כדי שיממשו את אחריותן בהתאם.

3 שטח המחיה של הקיבוץ הכולל אזורי מגורים, שטחי ציבור ומוסדות ציבור.

## משרד הבינוי והשיכון

המינהל לבנייה כפרית ויישובים חדשים במשרד הבינוי והשיכון (להלן - המינהל לבנייה כפרית) מופקד, בין היתר, על תכנון פרוגרמות להרחבת יישובים, ביצוע עבודות פיתוח חדשות בהם ותחזוקה ושיקום של תשתיות ישנות ביישובים הכפריים, ופועל על פי הוראות והנחיות של משרד הבינוי והשיכון.

באוגוסט 2001 הוציא משרד הבינוי והשיכון "תדריך הפעלה למינהל לבנייה כפרית", לפיו חל על המועצות המקומיות והאזוריות נוהל 03/07 בנוגע לביצוע עבודות פיתוח תשתיות שמתבצעות בהשתתפות כספית של משרד הבינוי והשיכון. בנוהל נקבע, כי "משרד הבינוי והשיכון ינהל את הקשר השוטף לביצוע עבודות עם המועצות בלבד", וכי "הפיקוח העליון והפיקוח הצמוד באתר יהיו באחריות המועצה בלבד".

נמצא, כי למרות הנחיות משרד הבינוי והשיכון פותחו חלק מהתשתיות ביישובים בהם בוצעו הרחבות למגורים שלא באמצעות המועצות האזוריות, והקשר השוטף לביצוע העבודות ולפיקוח עליהן נעשה בין משרד הבינוי והשיכון לבין נציגי היישוב המרחיב על ידי יזמים. כך לדוגמה, מועצה אזורית מטה אשר לא ערכה פיקוח צמוד על ביצוע עבודות התשתיות בקיבוץ ראש הנקרה בו היה מעורב המינהל לבנייה כפרית.

בתשובתו ממרס 2003 למשרד מבקר המדינה ציין משרד הבינוי והשיכון, כי "כל פעולותיו של המינהל לבנייה כפרית נעשות בתיאום וכידיעה של המועצות האזוריות. גם במקרים בהם פונה היישוב ישירות למשרד, אנו דואגים לערב את המועצה האזורית ועומדים על כך שתהיה מעורבת... בראש הנקרה בוצע התכנון כולו על ידי מינהל מקרקעי ישראל. באשר לביצוע ההרחבה בפועל, הרי שהוא נעשה על ידינו ובתיאום מלא ומעורבות מלאה של המועצה האזורית".

בתשובתה מפברואר 2003 למשרד מבקר המדינה ציינה המועצה האזורית מטה אשר, כי היא "הייתה והינה מוכנה להיות מעורבת בפעולות הפיתוח בהרחבות, במידה ומשרד הבינוי והשיכון יטיל עליה זאת...".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ראוי היה שהמינהל לבנייה כפרית ידאג שהמועצות האזוריות יבצעו את הפיקוח על עבודות הפיתוח לפי הנהלים שקבע.

## משרד החקלאות ופיתוח הכפר

ועדת הפרוגרמות שברשות לתכנון שבמשרד החקלאות (להלן - ועדת הפרוגרמות) עוסקת באישור שינויים תכנוניים ביישובים כפריים הכוללים, בין השאר, שינוי במספר היחידות המתוכננות והרחבות לא חקלאיות. ועדת הפרוגרמות מוסמכת מטעם ממ"י לעסוק בהרשאה הראשונית של תכנון ההרחבה, וללא אישורה אין אפשרות להמשיך את תהליך ההרחבה למגורים.



שלטון מקומי • היערכות להרחבת יישובים במיגזר הכפרי

עד סוף שנת 2001 אישרה ועדת הפרוגרמות בקשות להרחבות למגורים (ב-557 יישובים חקלאיים וב-5 אגודות שיתופיות במועצות מקומיות), בהיקף כולל של יותר מ-64,000 מגרשים.

עיון בנוהלי הפנייה לוועדת הפרוגרמות העלה, כי המועצה האזורית אינה מאזכרת בהם, ולפיכך היא אינה נדרשת להביע את עמדתה בנושאים, כגון מיקום ההרחבה, גודלה והשפעתה על פיתוח המועצה האזורית.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החקלאות, כי מן הראוי היה לעגן בנוהלי הפנייה לוועדת הפרוגרמות דרישה שתובא לוועדת הפרוגרמות עמדת המועצות האזוריות להרחבה למגורים בתחומן, כדי שזו תדון בעמדתן בעת אישור ההרחבה למגורים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרס 2003 ציין משרד החקלאות, כי בבקשות עתידיות הוא יבקש מהיישובים המגישים בקשות להרחבה, לקבל את עמדת המועצות האזוריות, "כבר בשלב הדיון בוועדת הפרוגרמות".

#### מינהל מקרקעי ישראל

לפי חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, מנהל מ"מ את מקרקעי ישראל כהגדרתם בחוק, שמסתכמים ביותר מ-90% משטח המדינה. על פי סעיף 3 לחוק, מינתה הממשלה את מועצת מקרקעי ישראל והסמיכה אותה לקבוע את המדיניות הקרקעית, לפיה ינהג מ"מ.

הקרקעות שעליהן הוקמו היישובים במרחב הכפרי נמצאות בעיקר בבעלות המדינה ומנוהלות בידי מ"מ. קרקעות אלו מוחכרות לאגודות היישובים בדרך של הסכמים עונתיים ותלת-שנתיים או הסכמים ארוכי טווח, המוגדרים כחכירה לדורות<sup>4</sup>.

על פי הנחיות מ"מ, במקרה של שינוי ייעוד אגודות היישובים, שהן חוכרות המקרקעין בתחום היישובים, הן האחראיות לתכנון מיקום ההרחבה, קביעת גודל המגרשים ופיתוח התשתיות, ותפקידו של מ"מ לאשר זאת. במסגרת החלטה 737 הנחה מ"מ את האגודות, כי בכל מקרה, פיתוח תשתיות ייעשה באישור ובפיקוח המועצה האזורית.

הבדיקה העלתה, כי במקרים רבים פעל מ"מ ישירות מול האגודות בכיצוע ההרחבות למגורים ביישובים, בלי שדאג שהמועצות האזוריות יהיו מעורבות באישור ובפיקוח של ההרחבות למגורים כמתחייב מהנחיותיו.

4 בסעיף 3 לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, נקבע, כי שכירות לתקופה שלמעלה מעשרים וחמש שנים תיקרא "חכירה לדורות".

בתשובת ממ"י למשרד מבקר המדינה ממרס 2003 נמסר, כי תכנון ההרחבות למגורים נעשה ביוזמת היישובים עצמם. אולם, כתוצאה מכך שממ"י השתתף במימון ההליך הסטטוטורי על פי החלטה מס' 737 הקים ממ"י צפון ועדת היגוי להרחבת יישובים שכללה, בין היתר, גם את המועצה האזורית. עוד הובהר, כי תהליך התכנון התבצע בניהול פרויקטורים שהעמיד ממ"י לרשות היישובים והמועצות האזוריות. כל פרויקטור ריכו הרחבות למגורים בכמה מועצות אזוריות, כך שהבעיות האופייניות למועצה האזורית היו ידועות לו. הפרויקטור היה גם איש קשר בין המועצה האזורית, היישוב ויתר גופי התכנון.

עוד ציין ממ"י בתשובתו, כי "מטבע הדברים היו מועצות שניסו יותר, השתלבו והיו מעורבות בתהליך, והיו מועצות שהתבוננו על התהליך כצופות מהצד". "נראה כי המנהל העמיד לרשות המועצות את כל הכלים להשתלב, אולם אין דרך להכריח אותם להשתמש בהם".

משרד מבקר המדינה העיר לממ"י, כי היה עליו לשתף את המועצות האזוריות בתכנון ההרחבה למגורים ובפיתוח התשתיות, שכן הצו העניק להן סמכויות בנושאים אלו. ראוי היה שממ"י לא יאפשר קיום ההרחבות למגורים ביישובים בלי שהמועצות האזוריות יהיו מעורבות בכך, כיוון שלהרחבות למגורים ומיקומן ישנה השפעה על פריסת קווי תשתית ומתקנים הנדסיים שונים במרחב המועצה האזורית.

כאמור, לאחר סיום הביקורת התקבלה בפברואר 2003 החלטה מס' 959 של ממ"י בה ניתנו הנחיות חדשות בדבר ההרחבות למגורים באגודות של יישובים חקלאיים. בהנחיות אלו נקבע, כי "עבודות התשתית המוניציפלית יבוצעו ע"י הרשות המקומית [דהיינו המועצה האזורית] על בסיס חוקי העזר (אגרות והיטלים)", וכי אם תחליט המועצה האזורית להטיל את ביצוע עבודות הפיתוח על "הישוב החקלאי, או מי מטעמו", עליה לערוך פיקוח על ביצוע עבודות הפיתוח, והאחריות לביצוע תחול עליה.



ממצאי הבדיקה עולה, כי הנחיות משרדי הממשלה ופעולותיהם לא היו תמיד בתאום מלא עם המועצות האזוריות שבמרחבן בוצעו ההרחבות למגורים, ובמרבית היישובים נעשו ההרחבות ללא שיתוף המועצות האזוריות. למעורבות זו חשיבות רבה מאחר שעל המועצות האזוריות לספק שירותים שונים לאוכלוסייה החדשה בהרחבות, לרבות פיתוח תשתיות חדשות, שיקום תשתיות ישנות ותחזוקתן.

## תכנון ההרחבות למגורים

במאי 2001 פורסם "מדריך להרחבת יישובים במגזר הכפרי, תהליכים וכלים"<sup>5</sup> (להלן - מדריך להרחבת יישובים), שמטרתו הייתה, בין היתר, להנחות את העוסקים בנושא ההרחבות למגורים. על פי המדריך להרחבת יישובים, תהליך ההרחבה למגורים כולל תכניות רעיוניות, כגון תכנית אב למועצה האזורית, ותכניות סטטוטוריות, כגון תכנית מתאר ותכנית מפורטת, אשר קיימת חובה להגישן על פי חוק התכנון והבנייה. המדריך להרחבת יישובים מציג את התכניות הרעיוניות והסטטוטוריות על פי סדר הכנתן, אגב שימת דגש על תפקיד כל תכנית ותזמון הכנתה. כך, למשל, נקבע כי תהליך מובנה של הרחבת יישוב כולל חשיבה רעיונית, התוויית מדיניות ועקרונות מנחים אשר באים לידי ביטוי בתכנית אב. תהליך תכנוני המתחיל בהכנת תכנית אב מקבל מעמד סטטוטורי בתכנית מתאר. לפיכך כל תכנית מתאר אמורה להיגזר מתכנית אב, ואלה משמשים בסיס לתכנון המפורט.

בהוראות תמ"א 31 נקבע, כי "תכנית המוגשת למרכז עירוני/כפרי של יותר מ-100 יח"ד, לרבות שכונה חדשה או אזור תעשייה תהיה מלווה בהתייחסות בתכנית לפתרון נאות לתשתיות: כביש גישה, מים, ניקוז, חשמל ותקשורת וכן הוראות לאיסוף, טיהור וסילוק השפכים..."

ב"תדריך הפעלה למינהל לבנייה כפרית" מינואר 1995, שעודכן באוגוסט 2001, נקבע, בין היתר, כי תכנון הרחבת היישובים יכלול ... "תכנית אב, מיתאר, תב"ע ובינוי מפורט לביצוע".

הבדיקה העלתה, כי במועצות האזוריות שנבדקו, היו חסרות תכניות רבות, הן ברמת המועצה האזורית והן ברמת היישוב, וזאת על אף שבמרבית יישוביהן היו הרחבות למגורים בשלבים שונים, כמפורט להלן:

## תכניות רעיוניות

### תכנית אב למועצה האזורית

תכנית אב לפיתוח מרחב המועצה האזורית מיועדת להתוות באופן מושכל כיווני התפתחות רצויים, לאורך זמן, בהתבסס על תחזית של גידול האוכלוסייה ביישובים

5 המדריך פורסם באמצעות האגף למינהל מוניציפלי שבמשרד הפנים והוכן בידי ועדת היגוי שהייתה מורכבת מנציגי: משרד הפנים - האגף למינהל המוניציפלי, מערכת מרכזי הדרכה ופיתוח השלטון המקומי, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד הבינוי והשיכון - האגף לשיקום שכונות חברתי, מרכז המועצות האזוריות בישראל ועוד.

שבמרחב המועצה האזורית. היעדר תכנית אב מקשה את פיתוח התשתיות באופן מוסדר ופוגע בראייה מערכתית כוללת של המועצה האזורית.

משרד הפנים הנהיג נוהל לפיו הכנת תכנית אב מלווה בצוותי היגוי הכוללים, בין היתר, נציגים של משרדי ממשלה וגופי תכנון, הדנים ומאשרים סוגיות רבות הקשורות בפיתוח מרחב המועצה האזורית ומקנים להן מעמד מחייב.

1. הבדיקה העלתה, כי למועצות האזוריות הגליל התחתון ומעלה יוסף לא היו במועד הביקורת תכניות אב המגדירות בין היתר את יעדי ההרחבות למגורים ויישומן. למרות זאת, בוצעו הרחבות למגורים ביישובים שבתחומיהן. במועצה האזורית הגליל התחתון היו בתהליכי תכנון ואישור שונים כ-3,300 יחידות דיור, ובמועצה האזורית מעלה יוסף כ-3,000 יחידות דיור.

הועלה, כי כל התכניות המפורטות להרחבות למגורים שנבדקו הוגשו, ומהן גם אושרו, ללא מסד של תכניות אב למועצות האזוריות.

משרד מבקר המדינה העיר למועצות האזוריות, כי היעדר תכנית אב בשלב שבו תהליך ההרחבות למגורים נמצא בעיצומו ונקבעו "עובדות בשטח", פוגע בראייה מערכתית כוללת של המועצה האזורית ובראייה תכנונית, המושתתת על הגדרת יעדים.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי מן הראוי שמינהל התכנון ומוסדות התכנון יתנו את הדעת לכך, שאישור תכניות להרחבות למגורים בידי מוסדות התכנון ללא קיומן של תכניות אב עלול לפגוע בראייה כוללת של צורכי היישובים המיועדים להימצא בתהליך הרחבה למגורים.

2. הבדיקה העלתה, כי במועצה האזורית מטה אשר הוכנה תכנית אב בליווי ועדת היגוי שהורכבה, בין היתר, מנציגים של משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון וממ"י. ביולי 2000 אושרה תכנית האב בידי צוות ההיגוי, ובאוגוסט 2000 אושרה התכנית במליאת המועצה האזורית.

נמצא, כי היעד שנקבע בתכנית האב של המועצה האזורית לשנת 2010 למספר יחידות הדיור בכמה יישובים, היה גבוה בהשוואה למספר יחידות הדיור שנקבעו לפי הוראות תמ"א 31, כמפורט להלן:

שלטון מקומי • היערכות להרחבת יישובים במיגזר הכפרי

שם היישוב	מספר יחידות דיור בשנת 2010 על פי תכנית אב	מספר יחידות דיור מרבי על פי תמ"א 31 *
אילון	592	368
בוסתן הגליל	356	259
עין המפרץ	470	368
עברון	400	368

\* לפי נתוני המועצה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית ולוועדת ההיגוי, כי היה עליהן לקבוע את היעד של מספר יחידות הדיור ביישובים לפי הוראות תמ"א 31.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2003 מסרה המועצה האזורית מטה אשר, כי היא תפנה לעורכי תמ"א 31 לשינוי התמ"א הנוגע ליישובים האמורים.

3. בשנים האחרונות מסתמנת בפועל מגמה של הכנת "תכנית אב ומתאר", שבבסיסה תכנית אב הנבחנת ומאושרת בגופי תכנון ובהמשך מקבלת מעמד סטטוטורי בדרך של תכנית מתאר. עם זאת, לא קבע מינהל התכנון כללים ולוח זמנים להכנת תכנית אב ומתאר, ואין הוא דורש, שקיומן יהיה תנאי ובסיס להכנת תכניות סטטוטוריות בכלל.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מן הראוי שמינהל התכנון יבחן אם יש ב"תכניות אב ומתאר", לספק את הצורך בתכנון המבוסס על ראייה כוללת של צורכי היישובים המיועדים להרחבה, ואם יימצאו מתאימות לכך, ינחה את גופי התכנון לדון בתכניות אלו, תוך כדי בחינה ומתן פתרונות לאי ההתאמות שבינן לבין התכניות הסטטוטוריות הקיימות.

### תכניות אב נושאיות

מטרתן של תכניות אב נושאיות היא תכנון לטווח הבינוני ולטווח הארוך בנושאים ייעודיים, כגון תשתיות, חינוך ותעסוקה. בתכניות אלו אמורים לנתח את המצב הקיים, לבחון צרכים עתידיים, המבוססים על תחזית גידול האוכלוסייה ותחזית הפיתוח העתידי, לגבש מדיניות ולהציע פתרונות תכנוניים ותפעוליים. לתכניות אלו חשיבות גם לצורך היערכות מבעוד מועד לגיוס מקורות מימון להקמת מיזמים, שיתנו פתרון לצרכים מתהווים ועתידיים.

בטבלה שלהלן מוצגת תמונת מצב של כמה תכניות נושאיות, שהוכנו במועצות האזוריות שנבדקו:

מועצות אזוריות						תכניות אב
מעלה יוסף	הגליל התחתון	מטה אשר	בקעת בית-שאן	עמק יזרעאל	חוף הכרמל	
איין	איין	קיימת משנת 1998	איין	קיימת משנת 1991	קיימת משנת 1995	תכנית אב לביוב
איין	איין	איין	איין	איין	איין	תכנית אב למים
קיימת משנת 1996	קיימת משנת 1995	קיימת משנת 1996	איין	קיימת משנת 1993	קיימת משנת 1994	תכנית אב להינוך

הבדיקה העלתה, כי פעולות ההרחבה והפיתוח נעשו בדרך כלל ללא התייחסות לנושאים ייעודיים, כמודגם להלן:

**תכנית אב לביוב:** מערכת ביוב נאותה חשובה, בין היתר, לשמירה על בריאות התושבים ביישוב, מניעת זיהום מקורות מים וניצול חוזר של שפכים. כפי שעולה מחוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962 (להלן - חוק הביוב), הטיפול בנושא הביוב מוטל על הרשות המקומית. על פי סעיף 13 (א) לחוק הביוב, תכנית להתקנת ביוב טעונה, בין היתר, אישור של שר הבריאות או של מי שימנה לכך.

כדי לאפשר לרשות המקומית לתת פתרונות למערכת ביוב מאספת בין בתי האב ביישוב, וכדי לאפשר לה מתן פתרונות קצה<sup>6</sup> לטיפול בשפכים, על כל רשות מקומית להכין תכנית אב מוסדרת לביוב.

על פי הנחיות המחלקה לבריאות הסביבה במשרד הבריאות, מדצמבר 1996, תכנית אב לביוב צריכה לכלול, בין היתר, נתונים על אוכלוסייה קיימת ועל אוכלוסייה מתוכננת ביישובי האזור, ולכלול שלבי פיתוח על פי נתוני משרד הפנים ותכנית מתאר.

1. הבדיקה העלתה, כי למועצות האזוריות הגליל התחתון, בקעת בית שאן ומעלה יוסף איין תכניות אב לביוב, זאת אף על פי שבתחומיהן בוצעו הרחבות למגורים בהיקפים נרחבים.

6 פתרון קצה - פתרון להולכת הביוב אל מחוץ לתחום היישוב ולטיפול בו.

שלטון מקומי • היערכות להרחבת יישובים במיגזר הכפרי

בתשובת המועצה האזורית מעלה יוסף למשרד מבקר המדינה מפברואר 2003 נמסר, כי אין למועצה האזורית תכנית אב לביוב, אולם השפכים של יישוביה הדרומיים מחוברים למכון לטיהור שפכים געתון, וליישוביה הצפוניים קיים פתרון קצה במאגר שלומי, שאליו חוברו חמישה מיישוביה, ויתר היישובים יחוברו בשנים 2003 ו-2004. המועצה האזורית הבהירה, שהיא רואה בקובץ התכניות האמורות משום תכנית אב לביוב.

בתשובת המועצה האזורית בקעת בית שאן ממרס 2003 למשרד מבקר המדינה צוין, כי המועצה האזורית "עוסקת בתכנית אב לביוב משנת 97, מייד לאחר שפתחה בתהליך ההרחבות".

המועצה האזורית הגליל התחתון מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2003, כי "בשנות ה-90 ניתנו פתרונות לביוב ואספקת מים ברמה של תכנית אב (גם אם לא כונו 'תכנית אב'). אנו נמצאים כיום בתנופה של סיום פתרונות הביוב ביישובים בהם הפתרון לא הושלם סופית".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצות האזוריות, כי עליהן לפעול לאלתר להכנת תכניות אב לביוב, המותאמות לגידול המתוכנן באוכלוסייתן. תכניות אלה הן נדבך חשוב בתהליך ההרחבות למגורים, ואין להסתפק רק בהכנת קובץ תכניות האמור לתת פתרון חלקי לבעיות מידיות.

2. בשנת 1995 ערכה נציבות המים תכנית אב "לתכנון הספקת מים לגליל המערבי עד שנת 2015". בהסתמך על התכנית האמורה הזמינה המועצה האזורית מטה אשר בשנת 1997 תכנית ל"טיפול והשבה של מי הקולחין בגליל מערבי - מטה אשר", אשר התקבלה במהלך שנת 1998.

הועלה, כי התכנית מתייחסת לטיפול בשפכים בתחום המועצה האזורית עבור אוכלוסייה של כ-15,000 נפש בשנת 2000 ולכ-20,000 נפש בשנת 2015, שעה שלפי תכנית האב של המועצה האזורית תמנה אוכלוסייתה בשנת 2010 כ-36,000 נפשות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2003 ציינה המועצה האזורית מטה אשר, כי היא "מודעת לכך שתוכנית האב שלה בנושא המים לא מעודכנת ותיגש לעדכונה בקרוב".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית מטה אשר, כי היה עליה להקפיד, שתהיה התאמה בין הנתונים הבסיסיים של תכנית האב לבין תכנית הביוב וכן לעדכן את התכנית לפתרון קצה בהתאם לגידול המתוכנן באוכלוסייתה, כדי להיערך למתן פתרונות ביוב, בהתאם.

תכנית אב להספקת מים : סעיף 63 (10א) לצו מטיל על המועצה האזורית אחריות להספקת המים ביישוביה ולטיפול בעניינים הנוגעים למפעלי המים שהוקמו בתחומיה. לפיכך היה על המועצות האזוריות לדאוג להכנת תכניות אב למים ליישוביהן.

באוקטובר 1995 הוציאה המינהלה הארצית למים וביוב, שבמשרד התשתיות הלאומיות, "הנחיות להכנת תכנית אב לאספקת מים עירונית של רשות מקומית" לפיהן תכניות האב צריכות לכלול, בין היתר, נתונים בנוגע לתקופת התכנון, גודל האוכלוסייה בעתיד, תחזית הפיתוח על בסיס תכניות בניין עיר, תחזיות הצריכה העתידיות לפי השימושים השונים, תוספות המים בעתיד ומקורות להספקה, והתאמת המערכות האזוריות של מקורות לגידול החזוי בצריכה.

1. הבדיקה העלתה, כי למועצות האזוריות חוף הכרמל, עמק יזרעאל, בקעת בית שאן, הגליל התחתון ומעלה יוסף אין תכניות אב להספקת מים ליישוביהן.

המועצות האזוריות עמק יזרעאל וחוף הכרמל ציינו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה, כי הן אינן מספקות מים ליישוביהן, וכי אגודות המים ביישובים מטפלות בהספקת מים. בתשובתה מפברואר 2003 ציינה המועצה אזורית מעלה יוסף, כי אין לה תכניות אב למים, אך הכינה תכנית מפורטת לשדרוג ושיקום מערכות מים ובריכות מי שתייה ב-14 מיישוביה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מאחר שעל פי הצו, המועצות האזוריות אחראיות להספקת מים ביישוביהן, עליהן לערוך תכניות אב להספקת מים, הכוללות, בין היתר, נתונים הנוגעים לתחזיות פיתוח היישובים.

2. המועצה האזורית מטה אשר התייחסה לתכנית אב להספקת מים לגליל המערבי, שהכינה נציבות המים בשנת 1995 לצרכיה, כתכנית אב למים ליישוביה.

הבדיקה העלתה, כי בתכנית האב אין התייחסות פרטנית להספקת מים ליישובי המועצה האזורית, וכן כי חישוב הצריכה הביתית של מים בתכנית מתייחס לשיעור הריבוי הטבעי בלבד ואין הוא מתייחס לתכניות ההרחבה ביישובים.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית מטה אשר, כי היה עליה לערוך תכנית אב להספקת מים לתחומה בהתאם לשיעור הגידול המתוכנן באוכלוסייתה, ולא להסתמך על תכנית כוללת, שהוכנה בידי נציבות המים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2003 ציינה המועצה האזורית מטה אשר, כי היא "מודעת לכך שתוכנית האב שלה בנושא המים לא מעודכנת ותיגש לעדכונה בקרוב".

תכנית אב לחינוך : בחוזרים שהוציא המנהל הכללי של משרד החינוך נקבעו תקנים למבני חינוך בגני ילדים, בבתי ספר יסודיים, בחטיבות הביניים ובחטיבה העליונה.



תקנים אלו מתייחסים הן לשטחים המבונים והן לשטחים הפתוחים של מוסדות החינוך בהתאם למספר התלמידים הלומדים בהם. כדי לספק את צורכי מערכת החינוך לטווח הארוך, נוכח הגידול הצפוי באוכלוסייה, מן הראוי שהמועצות האזוריות יכינו תכנית אב לחינוך.

תקני משרד החינוך צריכים לבוא לידי ביטוי בתכנית אב לחינוך, המציגה בראייה כוללת את צורכי מערכת החינוך על פי אומדן מספר התלמידים בכל הגילאים, והמתרגמת תפיסות מבניות וחינוכיות לסוגי המוסדות, גודלם ופריסתם במרחב הגיאוגרפי של המועצה האזורית. כל שינוי ממשי בקיבולת, בפריסת האוכלוסייה ובאופיה, מחייב בדיקה מחודשת של תכנית האב ובמידת הצורך מכניס משרד החינוך שינויים, המתבקשים בתכנית על פי התקנים שקבע.

כמצוין בטבלה לעיל, במועצה האזורית בקעת בית שאן אין אמנם תכנית אב לחינוך, אך לפי תשובתה למשרד מבקר המדינה, "בכל תוכנית הרחבה מגיש הישוב מסמך פרוגרמה מתואם עם המועצה ובו מפורט המענה לנושא מבני הציבור והחינוך הנדרשים לישוב המתרחב".

עוד העלתה הבריקה, כי בחלק מהמועצות האזוריות תכניות האב לחינוך לא היו מעודכנות, כדלהלן:

1. המועצה האזורית חוף הכרמל הכינה בשנת 1994 תכנית אב לחינוך על בסיס נתונים משנת 1993. נמצא, כי מערך שירותי החינוך שהוכן בתכנית האב לחינוך מתבסס על גודל אוכלוסייה של כ-25,000 נפש לשנת יעד 2020, אולם אוכלוסיית היעד המתוכננת בתכנית האב של המועצה האזורית, הנמצאת בשלבי הכנה, היא כ-30,000 נפש, לשנה האמורה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית חוף הכרמל, כי היה עליה לעדכן את תכנית האב לחינוך בהתאם לשינויים העולים מתכנית האב שלה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרס 2003, ציינה המועצה האזורית חוף הכרמל, כי במסגרת תכנית האב הכוללת של המועצה הנמצאת בשלבי הכנה, יעודכנו נתוני מערך החינוך.

2. המועצה האזורית עמק יזרעאל הכינה בשנת 1994 "תכנית-אב למערכת החינוך". תכנית האב הוכנה על בסיס נתוני המועצה האזורית משנת 1993, הכוללים את מספר הילדים בעת עריכת התכנית, הריבוי הטבעי של תושבי המועצה האזורית ותחזית לגידול האוכלוסייה.

בין השנים 1993 ל-2002 חל שינוי במבנה הדמוגרפי-אזורי של המועצה האזורית, בשל הוצאת יישובים בדואים מתחומה, הקמת יישובים קהילתיים חדשים והרחבת יישובים קיימים. כתוצאה מכך הייתה אי התאמה בין נתוני התכנון, שהובאו בתכנית האב, לבין המצב שנוצר עקב השינוי הדמוגרפי.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרס 2003 ציינה המועצה האזורית עמק יזרעאל, כי בשנת 1999 מונתה ועדה ציבורית לבדיקת מערכת החינוך במרחב המועצה (להלן - ועדה ציבורית), והמלצותיה המבוססות על תוספת האוכלוסייה הצפויה בשנת 2010 ועל מגמות עדכניות בפיתוח בתי ספר במגזר הכפרי - יושרו ברובן וחלק מהן משמש בסיס לקבלת החלטות בנושאי תכנון מערכת החינוך.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית עמק יזרעאל, כי עליה לשלב את המלצות הוועדה הציבורית משנת 1999 בתכנית אב עדכנית לחינוך (המבוססת על השינויים הדמוגרפיים שחלו במרחב המועצה האזורית ועל התקנים שנקבעו במשרד החינוך).

משרד מבקר המדינה מוסיף ומעיר, כי על המועצות האזוריות לפעול להכנת תכניות אב לחינוך או לעדכן תכניות שהכינו בשנים קודמות, במטרה לתת פתרון נאות לצורכי מערכת החינוך לנוכח הגידול הצפוי באוכלוסייתן.

## תכניות סטטוטוריות

### תכנית מתאר למועצה אזורית

תכנית המתאר היא בעלת מעמד סטטוטורי המחייב את גופי התכנון, כגון ועדות מחוזיות ומקומיות לתכנון ולבנייה. חלק מהמועצות האזוריות משמשות גם כוועדות מקומיות לתכנון ולבנייה ואחריות לנושאי הבנייה במרחבן.

בהיעדר תכניות מתאר כוללות, בוצעו תכניות ההרחבה למגורים ביישובים באמצעות תיקונים לתכניות מתאר מקומיות (יישוביות) ישנות, או באמצעות תכניות מפורטות לאזור ההרחבה למגורים ביישוב. רק למועצה האזורית מעלה יוסף הייתה תכנית מתאר תקפה, שהוכנה עוד בשנת 1988.

בתשובת המועצה האזורית עמק יזרעאל למשרד מבקר המדינה ממרס 2003 נמסר, כי בשנת 1992 היא יזמה בשיתוף עם המועצה האזורית מגידו הכנת תכנית מתאר לכל מרחב התכנון המשותף להן אשר אושרה, וכי "בהיעדר תכנית מתאר מחוזית עדכנית למחוז הצפון, היוותה תכנית מתאר יזרעאלים שינוי לתוכניות מתאר ארציות רבות. בשל כך, לא ראה מתכנן המחוז טעם בהפקדתה של תכנית זו, ובחשיפתה להתנגדויות לגורמים רבים. עם זאת, התכנית מהווה, מאז הכנתה, מסמך מנחה המייצג את מדיניות הפיתוח של המועצות האזוריות, והיא מתעדכנת מעת לעת על פי הצורך, על ידי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה יזרעאלים, ובתיאום עם המועצה האזורית. (העדכון האחרון נעשה בשנת 1998 וקיבל אישורה של הוועדה המקומית יזרעאלים)".

שלטון מקומי • היערכות להרחבת יישובים במיגור הכפרי

בתשובת המועצה האזורית חוף הכרמל למשרד מבקר המדינה ממרס 2003 צוין, כי "מאז 1996 אנו מובילים תכנית אב ותכנית מתאר בתחום שיפוטנו".

המועצה האזורית מטה אשר ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2003, כי היא הכינה תכנית מתאר על בסיס תכנית האב שלה והגישה אותה לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בפברואר 2003.

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר תכנית מתאר מונע ראייה כוללת של צורכי מרחב התכנון, ולכן מן הראוי שהמועצות האזוריות יפעלו בתיאום עם ועדות התכנון שבמרחבן לעריכת תכנית מתאר כוללת לתחום שיפוטן, בהתאם לתפיסות תכנוניות וקווים מנחים שייקבעו בתכניות האב. כמו כן, מן הראוי שמשרד הפנים יקדם את תכניות המתאר שהוגשו לו באמצעות האגף לתכניות מתאר מקומיות ומפורטות שבמינהל התכנון ובוועדות התכנון המקומיות.

### תכנית מתאר ליישוב

תכנית המתאר ליישוב היא שלב ביניים סטטוטורי וכוללת תשריטים סכימתיים של שימושי קרקע וייעודיו, וכן תקנון בו מובאים ביאורים לתשריטים והוראות תכנוניות. לעיתים קרובות מצורפים לתכניות נספחים שונים בנושאי תשתיות, תחבורה ונוף.

הבדיקה העלתה, כי בחלק מיישובים הנמצאים בתהליך תכנון להרחבה למגורים אין תכנית מתאר יישובית המתאימה להרחבה למגורים, ונוצר מצב שהתכנון אינו מתייחס ליישוב המורחב כיחידה אחת, וזונח את הצרכים החדשים של היישוב כולו, שנוצרו מההרחבה למגורים.

כך לדוגמה, מנתוני המועצה האזורית מעלה יוסף עלה, כי ל-12 מיישובים הנמצאים בתהליכי הרחבה למגורים, אין תכניות מתאר עדכניות, ול-14 מיישובי המועצה האזורית מטה אשר אין תכניות מתאר בתוקף.

בתשובתה מפברואר 2003 למשרד מבקר המדינה ציינה המועצה האזורית מטה אשר, כי ל-8 מיישובים תוכניות לקראת "מתן תוקף והשאר בהכנה".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצות האזוריות, כי ראוי לקדם הכנת תכניות מתאר ביישובים ולהביאן לאישור מוסדות התכנון, כדי שהוראות בדבר זכויות בנייה, והקצאת שטחי מבני ציבור, ישמשו בסיס להכנת תכניות מפורטות להרחבה למגורים.

## תכנית מפורטת

בתכנית המפורטת ניתן לכלול הוראות באשר לייעוד קרקעות לדרכים, לשטחים פתוחים, למגורים, למבני ציבור לסוגיהם ולשטחי חנייה המוצאות את ביטויין גם בתקנון התכנית. לפי סעיף 78 לחוק התכנון והבנייה, לאחר פרסום החלטה על הכנת תכנית מפורטת רשאי מוסד התכנון המוסמך להפקיד את התכנית לקבוע תנאים שלפיהם יינתנו היתרי בנייה.

1. נמצא, כי במרבית היישובים במועצות האזוריות שנבדקו, תכניות ההרחבה למגורים נעשו באמצעות תכניות מפורטות. בהיעדר תכנית מתאר למועצה אזורית וליישוב, ותכנית אב למועצה אזורית השטחים המיועדים להרחבה לא שולבו בראייה תכנונית של כל מרחב היישוב.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפרואר 2003, ציינה המועצה האזורית מטה אשר, כי היא "מכירה בחשיבות תכנון תוכניות מפורטות ליישובים, אך מודעת לעלות הכספית הכבדה הכרוכה בתוכניות אלו ומשתדלת לתמוך בתוכניות כאלו ביישובים".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרס 2003, ציינה המועצה האזורית עמק יזרעאל, כי ההרחבות הראשונות בוצעו במרחב המועצה בתחילת שנות ה-90 "על סמך תכניות מפורטות נקודתיות". אולם בשנים האחרונות היא והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה יזרעאלים, דורשים מכל יישוב העוסק בהרחבה, לתכנן את ההרחבה כחלק מהיישוב במסגרת "תכנית מפורטת כוללת", ה"מספקת ראייה מקיפה של כלל היישוב".

2. תקנוני התכניות המפורטות קובעים יעדי משנה בתחום התכנית, ומשמשים אמצעי להצבת נורמות תכנוניות, באמצעות התנאות מתן היתרי בנייה, בין היתר, בהכנת תכניות להשגת יעדים בתחום התכנית. נמצא, כי חלק מהוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה נתנו היתרי בנייה בהרחבות למגורים אף על פי שלא קוימו התניות שנקבעו בתכנית המפורטת. להלן הפירוט:

(א) בתקנוני תכניות מפורטות להרחבות למגורים במעונה, בפקיעין החדשה, בנטועה ובעין יעקב, הנמצאים בתחום השיפוט של המועצה האזורית מעלה יוסף, נקבע, כי היתר בנייה יותנה בתכנית ביוב מאושרת בידי משרד הבריאות והמשרד לאיכות הסביבה, ואשר תהיה לשביעות רצון מהנדס הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה.

הבדיקה העלתה, כי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מעלה הגליל אישרה מתן היתרי בנייה לבניית דירות בהרחבה למגורים בשלושה מהיישובים האמורים: מעונה, עין יעקב ופקיעין, בלא שהם הגישו לה תכניות להתקנת מתקני ביוב לשכונות המתוכננות.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מעלה הגליל, כי היא פעלה בניגוד לתקנון של התכניות המפורטות בכך שאישרה מתן היתרי בנייה בטרם הוגשו לה תכניות הביוב. לפיכך קיים חשש, שביישובים אלו תסתיים בניית השכונות החדשות בלי שיתאפשר חיבורן לביוב.

בתשובת המועצה האזורית מעלה יוסף למשרד מבקר המדינה מפרוואר 2003 נמסר, כי היא משלימה את חיבור השכונות החדשות ביישובים האמורים למאגרי ביוב, וכי היא לא תאפשר את אכלוס השכונות הנ"ל עד להשלמת העבודות.

(ב) בנובמבר 1999 אושרה בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז הצפון תכנית מפורטת המאפשרת לקיבוץ כפר רופין שבמועצה האזורית בקעת בית שאן הרחבה למגורים בהיקף של 121 יחידות דיור. בתכנית המפורטת נקבע, בין היתר, כי "יש לחבר את הבניינים המוצעים בשטח התכנית למערכת הביוב המרכזית של הישוב" וכי "לא ינתנו היתרי בנייה אלא לאחר אישור תכנית ביוב מאושרת ע"י משרד הבריאות והמשרד לאיכות הסביבה".

הבדיקה העלתה, כי בנובמבר 2001 הועברה לאישור משרד הבריאות תכנית ל"איסוף טיפול וסילוק שפכים", האמורה לתת פתרון למערך הביוב של הקיבוץ וההרחבה למגורים. נמצא, כי עד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2002, לא נתקבל אישור ממשרד הבריאות לתכנית הנ"ל. לפי הסברי משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה, טרם ניתן אישור מכיוון שלא מולאו כל הדרישות המקצועיות של משרד הבריאות. למרות זאת, ובניגוד להתניות בתכנית המפורטת, במהלך שנת 2001 הוציאה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בקעת בית שאן היתרי בנייה לחמש יחידות דיור בתחום ההרחבה למגורים.

בתשובתן למשרד מבקר המדינה של המועצה האזורית בקעת בית שאן והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בקעת בית שאן ממרס 2003 נמסר, כי משרד הבריאות טרם אישר את הפתרון הזמני שהציעה המועצה האזורית בקעת בית שאן עבור ההרחבה למגורים בקיבוץ כפר רופין, וכי המועצה האזורית אינה יכולה לשאת בעלויות הכספיות הדרושות לשינויים שדורש משרד הבריאות, ובייחוד כשההשקעה היא לתקופה קצרה ביותר. עוד צוין, כי בתיאום עם המשרד לאיכות הסביבה יבוצעו באביב 2003 עבודות לשיפור מתקן הביוב הקיים בקיבוץ כפר רופין, בו זמנית לאכלוס חמשת הבתים הראשונים בהרחבה למגורים.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בקעת בית שאן, כי היה עליה להימנע ממתן היתרי בנייה להרחבה למגורים בקיבוץ כפר רופין, עד לקבלת אישור משרד הבריאות לתכנית הביוב שהגיש הקיבוץ ועד לביצוע עבודות לשיפור מתקן הביוב הקיים בקיבוץ, בתיאום עם המשרד לאיכות הסביבה.

(ג) בתכנית מפורטת, המאפשרת למושב מגדים, שבמועצה האזורית חוף הכרמל, הרחבה למגורים בהיקף של 95 יחידות דיור נקבע, כי לא יוצאו היתרי בנייה "אלא לאחר

שתוקם מיגננה אקוסטית למניעת מיטרדי רעש מדרך מס' 4 שממזרח לתכנית" וכן, כי לא יוצאו היתרי בנייה "אלא לאחר שתבנה מיפרדה פיסית בטיחותית, להגנת התושבים ובטיחות המשתמשים בדרך, לאורך גבולה המזרחי של התכנית, בתחום שבינה ובין דרך מס' 4".

נמצא, כי על אף שעד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2002, לא הוקמו "המיגננה האקוסטית" למניעת מיטרדי רעש וה"מיפרדה הפיסית בטיחותית" הנ"ל, נתנה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חוץ הכרמל היתרי בנייה, ונבנו למעלה מ-40 יחידות דיור בהרחבה למגורים ביישוב מגדים.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חוץ הכרמל, כי היא פעלה בניגוד לאמור בתכנית המפורטת בכך שנתנה היתרי בנייה, בלי שתאכוף את הקמת המגננה האקוסטית ואת המפרדה הפיזית הבטיחותית.

בתשובתה ממרס 2003 הודיעה המועצה האזורית חוף הכרמל למשרד מבקר המדינה, כי היא ביצעה מגננה אקוסטית באופן חלקי, ובוצעו נטיעות בכל המרחב שימשו כמגננה אקוסטית, וכי היא תפעל להשלמתה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית חוף הכרמל, כי עליה לדאוג גם להקמת מפרדה פיזית בטיחותית להגנת המשתמשים בדרך, וכן להשלמת המגננה האקוסטית למניעת מיטרדי רעש, כפי שנקבע בתכנית המפורטת.

משרד מבקר המדינה הוסיף והעיר לוועדות התכנון המקומיות לתכנון ולבנייה, כי מן הראוי שהן יקפידו על יישום התכניות המפורטות ובכך יביאו להשגת הייעדים התכנוניים שבבסיס התכניות.

בתשובת הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז חיפה למשרד מבקר המדינה ממרס 2003 צוין, כי חשוב שמועצות אזוריות, בתפקידן גם כוועדות מקומיות לתכנון ולבנייה, ינהגו על פי נהלים ובהתאם למדיניות התכנון הארצית והמחוזית, תוך מתן דגש על תכנון כולל וראייה אינטגרטיבית.



תהליך תכנון ראוי של ההרחבות למגורים ביישובי המרחב הכפרי כרוך בהכנת מגוון תכניות ברמה הרעיונית, המשמשות בסיס להכנה ולאישור תכניות סטטוטוריות, הנגזרות זו מזו.

הבדיקה העלתה, כי לא נקבעו סדרי קדימויות ומדרגים ברורים בהכנתן של התכניות השונות, בנוגע להליכי הפיתוח המבוצעים במרחב המועצה האזורית.

משרד מבקר המדינה העיר למועצות האזוריות, כי ראוי שחזון היישובים ישתקף בתכנית האב הכוללת של המועצה האזורית, וכי בכל מהלך תכנוני ביישובים אמורה להיות התאמה בין התכניות הרעיוניות לבין התכניות הסטטוטוריות.

### המקורות הכספיים לפיתוח תשתיות חדשות

בסעיף 1(א) לחוק יסוד: משק המדינה נקבע, כי "מיסים, מלוות חובה ותשלומי חובה אחרים לא יוטלו ושיעוריהם לא ישוננו, אלא בחוק או על פיו; הוא הדין לגבי אגרות".

פקודת המועצות מסמיכה את המועצה האזורית להתקין חוקי עזר ולקבוע בהם הוראות בדבר תשלום אגרות, היטלים ודמי השתתפות.

לרשויות המקומיות תקציב שנתי רגיל לצורך מימון פעולות שוטפות ומתן שירותים, ותקציב בלתי רגיל לצורך מימון פעולות חד פעמיות, כגון פעולות פיתוח, השקעות ורכישות (להלן - תקציב פיתוח). בין יעדי תקציב הפיתוח מצוי פיתוח התשתיות, הכולל תכנון ופיתוח תשתית דרכים, מבני ציבור, מים וביוב - שהם כולם מיזמים עתירי משאבים. מקורות המימון של תקציב הפיתוח כוללים, בין היתר, מקורות עצמיים של הרשות המקומית, מלוות, וכן תקציבי השתתפות וסיוע מטעם משרדי הממשלה, לפי הקשר של הפרויקטים לתחומים, שעליהם מופקדים המשרדים.

אגרות והיטלי פיתוח הם חלק מהמקורות העצמיים, המיועדים להתקנת ותחזוקתן של התשתיות המוניציפליות, ובהן מערכת ביוב, מערכות הולכת מים, מערכות דרכים ציבוריות ומערכות תיעול וניקוז, ובידי הרשות המקומית הסמכות להטילם בחוקי העזר ולגבותם על פיהם.

הבדיקה העלתה, כי חלק מהמועצות האזוריות שבתחומן היו הרחבות למגורים, גבו מהמשתכנים כספים לפיתוח תשתיות (למעט בתחום הביוב), ללא חוקי עזר כנדרש. להלן דוגמאות:

1. המועצה האזורית הגליל התחתון גבתה היטלי פיתוח ממשתכנים חדשים, שיועדרו למימון פיתוח תשתיות ביישובים בהם בוצעו ההרחבות למגורים. בשנים 1995-2000 נגבו ממשתכנים חדשים כ-3.3 מיליון ש"ח.
- גביית היטלי הפיתוח מהמשתכנים החדשים נעשתה בלא שהמועצה האזורית התקינה חוקי עזר (למעט חוק עזר לביוב) לגביית ההיטלים השונים כנדרש על פי דין.
2. המועצה האזורית מעלה יוסף מימנה הוצאות פיתוח בשכונה הקהילתית החדשה במושב מעונה באמצעות גביית היטלי פיתוח שונים ממשתכנים חדשים. עד ינואר 2002 נגבו ממשתכנים חדשים כ-4.3 מיליון ש"ח.

גם במקרה זה, גביית היטלי הפיתוח מהמשתכנים החדשים נעשתה בלא שהמועצה האזורית התקינה חוקי עזר (למעט חוק עזר לביוב) לגביית ההיטלים השונים, כנדרש על פי דין.

משרד מבקר המדינה העיר למועצות האזוריות הגליל התחתון ומעלה יוסף, כי בהיעדר חוקי עזר, אין להן סמכות לגבות מהמשתכנים היטלי פיתוח, ולפיכך גביית ההיטלים מהמשתכנים נעשתה שלא כדין. מן הראוי היה שהמועצות האזוריות, יתקינה חוקי עזר להסדרת גבייתם של היטלי פיתוח במרחבן.

### מימון הקמתן של תשתיות ביוב<sup>7</sup>

כסיוע להקמת מערכות ביוב נותנת הממשלה הלוואות ומענקים באמצעות "המינהל לפיתוח תשתיות ביוב" שבמשרד התשתיות הלאומיות (להלן - מינהל הביוב), המנהל את תקציבי ההלוואות לפי סדר העדיפויות שנקבע בהחלטות ממשלה. המימון ניתן כהלוואה עד שיעור של 100% או כמענק בשיעורים שונים והיתרה כהלוואה. לקבלת המימון, על הרשויות המקומיות להתקין חוקי עזר לפי חוק הביוב, לספק נתונים לצורך חישוב יכולת החזר ההלוואות, ובמקרה של מתן מענקים - לנהל את משק הכספים של הביוב כמשק סגור.

בסעיף 18(1) לחוק הביוב נקבע, כי היטל ביוב ייקבע לפי שיעורים שנקבעו בחוק העזר לפי מ"ר של קרקע ומ"ר של בנייה. על פי סעיף 17 לחוק הביוב, היטל ביוב ישולם בידי בעלי נכסים שמערכת הביוב תשמש אותם לשם כיסוי הוצאות הרשות המקומית בגין התקנה או רכישה של מערכת הביוב.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 16 מספטמבר 1973 (להלן - חוזר המנכ"ל) נקבעו הנחיות מפורטות בדבר הכנת תחשיבים לשיעורי היטל הביוב ואגרת הביוב.

לפי חוזר המנכ"ל, שיעורי היטל הביוב יחושבו באופן שהתקבולים הצפויים מגבייתם במשך השנים (דהיינו עם ניצול מלוא אחוזי הבנייה באותו אזור על פי תכנית המתאר), יממנו את כל ההוצאות הכרוכות בהתקנת מתקני הביוב בידי הרשות המקומית.

עוד נקבע בחוזר המנכ"ל, כי אם שטחה של הרשות המקומית מתחלק ל"אזורי איסוף טיהור וסילוק נפרדים באופן בולט", ניתן לקבוע לכל אזור כזה שיעורי היטל שונים לפי מרכיבי כל אזור.

1. בחוק עזר לעמק יזרעאל (היטל ביוב), התשנ"ב-1992, נקבע, כי התעריף למכון טיהור לגבעת שמשית הוא 25 ש"ח למ"ר מבנה, ו-3.5 ש"ח למ"ר קרקע, צמודים למדד המחירים לצרכן בפברואר 1996.

7 ראו בפרק הדין ב"מעריך הטיפול בשפכים ברשויות המקומיות" בעמ' 201 בדוח זה.



הבדיקה העלתה, כי ב-23.2.99 העביר מהנדס המועצה האזורית לגבעת שמשית תחשיב לעניין השתתפות היישוב ב"פתרון קצה - מערכת הביוב". נמצא, כי התחשיב נערך לפי חלקו של היישוב בכמות השפכים המוזרמת למכון טיהור שפכים (להלן - מט"ש), ולא לפי התעריף שנקבע בחוק העזר.

עוד העלתה הבדיקה, כי באותו חודש העביר האחראי להרחבות למגורים במועצה האזורית לגבעת שמשית מכתב ובו נקבע, כי הסכום הסופי לתשלום עבור "פתרון קצה לביוב" יעמוד על 1,041,966 ש"ח, וכי מסכום זה יעביר היישוב למועצה האזורית מקדמות בסכום כולל של 600,000 ש"ח בחודשים פברואר-יולי 1999, והיתרה תשולם "במועד מאוחר יותר לאחר תיאום עם גזבר המועצה".

מחישוב שעשה משרד מבקר המדינה עולה, כי העלות על פי חוק העזר, במחירי 1999 ליחידת דיור ממוצעת בגודל 150 מ"ר ושטח קרקע 500 מ"ר, היא כ-6,500 ש"ח לעומת כ-2,300 ש"ח ליחידת דיור לפי תחשיב מהנדס המועצה האזורית, וכי פוטנציאל הגבייה ל-554 יחידות הדיור שביישוב הסתכם בכ-3.6 מיליון ש"ח, לעומת כ-1.3 מיליון ש"ח בתחשיב המהנדס.

בתשובתה ממרס 2003 למשרד מבקר המדינה ציינה המועצה האזורית עמק יזרעאל, כי היא בנתה את קו המאסף ופתרון הקצה, המשותפים לכמה יישובים, ולפי אומדן מהנדס המועצה, משנת 1998, חלקם היחסי של תושבי היישוב שמשית בעלויות המועצה מסתכם ב-1.3 מיליון ש"ח. עוד הוסיפה, כי "למותר לציין שעל פי חוק רשויות מקומיות (ביוב), לא היה מקום לגבות 3.6 מיליון ש"ח, אלא לכל היותר היה מותר למועצה לגבות 1.3 מיליון ש"ח - עלויותיה בפועל".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית עמק יזרעאל, כי היה עליה לגבות היטל ביוב על פי התעריפים הנקובים בחוק העזר שלה לביוב, מאחר שהיטל זה נועד לכסות את ההשקעות במערכת הביוב כולה. אם סברה, כי חלקו של היישוב בהוצאות לבניית פתרון קצה צריך להיות שונה מזה שנקבע בחוק העזר, על יסוד תחשיביה, היה עליה לשנות את שיעור ההיטל שייגבה מהיישוב בחוק העזר בהתאם.

2. בשנת 1995 התקינה המועצה האזורית חוף הכרמל חוק עזר לביוב. בסעיף 2(ג) לחוק העזר נקבע, כי "שיעורי ההיטל יהיו כנקוב בתוספת השניה, וסכומם המצטבר יהיה לפי כל מ"ר בניה כפול שטח הבניה בפועל ולפי כל מ"ר קרקע כפול שטח הקרקע, כולל שטח הקרקע שעליה ניצב מבנה". עוד נקבע בחוק העזר, כי סכום ההיטל לדירה הרשומה במועצה, ביום פרסום חוק עזר זה, לא יעלה על 6,000 ש"ח.

בישיבה שנערכה באוקטובר 1995 סוכם בין ועד מושב צרופה לבין ראש המועצה האזורית וסגנו, כי "עלות התקנת מערכת ביוב לבית אב במושב צרופה, כולל הקוים המאספים מסתכמת ב-30,000 ש"ח ליח' מגורים", וכן כי "במליאת המועצה הוחלט

שהמתיישב הוותיק יישא בהיטל ביוב ב-6,000 ש"ח עבור כל דירה שברשותו לפי מדד מאי 1994 ואילו שאר הסכום יוטל על המשתכן החדש עם אישור היתר הבנייה שינתן לו".

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית חוף הכרמל, כי חוק העזר להיטל ביוב שהתקינה בשנת 1995, אינו עומד בהוראת סעיף 18(1) לחוק הביוב, מאחר שסכום ההיטל לגבי בתים שנבנו עד שנת 1995 הוא אחיד וללא קשר לשטח הדירות ושטח הקרקע, ועקב כך גורם לגבייה לא שוויונית העלולה לפגוע בכושר ההחזר שלה. נוכח כך תיאלץ המועצה האזורית לממן חלק מעלויות הקמתן של תשתיות הביוב מתקציבה השוטף, והיא עלולה לשאת בעומס מלוות כבד.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרס 2003 מסרה המועצה האזורית חוף הכרמל, כי היא בודקת את חוק העזר ועל פי תוצאות הבדיקה תפעל לתיקונו או לשינויו.

3. (א) בשנת 1991 התקינה המועצה האזורית מטה אשר את חוק עזר למטה אשר (ביוב), התשנ"א-1991, שהסדיר את ביצוע עבודות הביוב ובו נקבע גם שיעור ההיטל, שהיה על בעלי הנכסים לשלם עבור חיבור נכסיהם לביוב.

בשנים 1998-2001 חיברה המועצה האזורית את היישובים לימן ובן-עמי לביוב מרכזי: את היישוב לימן חיברה לקו הסניקה של היישוב השכן בצת ומשם הוזרמו השפכים של היישוב למאגר שלומי, ואת היישוב בן-עמי חיברה למאגר בקיבוץ סער. העבודות כללו הנחת ביב ציבורי ומאסף, תחנות שאיבה וקווי סניקה.

למימון ביצוע עבודות הביוב ביישובים אלו, אישר מינהל הביוב הלוואה של כ-8.4 מיליון ש"ח.

הבדיקה העלתה, כי המועצה האזורית חייבה את בעלי הנכסים ביישובים אלו בסכומים הנמוכים מהשיעורים שנקבעו בחוק העזר הנ"ל משנת 1991.

מתחשיבים שעשה משרד מבקר המדינה עולה, כי לאחר שהמועצה תגבה את הסכומים שקבעה לתושבים הוותיקים ולמשתכנים חדשים, היא תצבור גירעון של כ-5.9 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית מטה אשר, כי היה עליה לגבות את היטל הביוב על פי השיעורים שנקבעו בחוק העזר שהיה בתוקף באותה תקופה, ובכך להימנע מיצירת גירעונות כספיים כתוצאה מביצוע עבודות ביוב.

שלטון מקומי • היערכות להרחבת יישובים במיגור הכפרי

(ב) בשנת 2001 התקינה המועצה האזורית מטה אשר חוק עזר אחר בנושא, חוק עזר למטה אשר (ביוב), התשס"ב-2001 (להלן - חוק העזר החדש). היטל הביוב על פי חוק העזר החדש הוטל רק על השטח הבנוי של יחידות הדיור ולפי שטח ממוצע של 90 מ"ר, זאת בניגוד להוראות סעיף 18 לחוק הביוב, שלפיו שיעור היטל הביוב ייקבע לפי שטח הקרקע והבנייה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית מטה אשר, כי הכללים שנקבעו בחוק העזר החדש לחיוב יחידות דיור בהיטל הביוב, אינם תואמים את אלה שנקבעו בחוק הביוב, וכי הקביעה, שהיטל הביוב יוטל רק על השטח הבנוי ולפי ממוצע של 90 מ"ר, עלולה להביא לכך שלא יהיה כיסוי למלוא ההשקעות של הרשות במערכת הביוב. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי מאחר שהמועצה האזורית מתכננת הרחבות בהיקף ניכר, היא עלולה להיקלע לגירעונות בסכומים גבוהים בלא שיהיו לה מקורות מימון לכך.

בתשובתה מפברואר 2003 למשרד מבקר המדינה הודיעה המועצה האזורית מטה אשר, כי "חוק העזר לביוב מטה אשר ראה אור רק לאחרונה ואושר על ידי משרד הפנים כולל בחינה משפטית וכלכלית של החוק...", וכן כי משרד הפנים אישר את חוק העזר ותחשיבו "כמשק סגור". עוד היא ציינה, כי היא פועלת לעדכון התעריפים בחוק העזר כדי להתאים "לתחשיב כמשק סגור".

### פיקוח על הקמת תשתיות חדשות

התשתיות הציבוריות המוקמות ביישובים בהם מתבצעות ההרחבות למגורים, אמורות לעבור בסיום פיתוחן לתחזוקת המועצה האזורית. כדי להבטיח את ביצוע העבודה בהתאם לתקנים הנדרשים, על המועצה האזורית לפקח באופן נאות על פיתוח התשתיות. פיקוח לקוי עלול להביא לכך שהמועצה האזורית תקבל לידיה עבודות תשתית לקויות, שעלויות לגרום בתוך זמן קצר להיווצרות תקלות, כגון התפוצצות צינורות מים או ביוב, שקיעת כבישים ומדרכות, ועלות שיקומן תוטל על המועצה האזורית.

הבדיקה העלתה, כי במחלקת ההנדסה של המועצה האזורית חוץ הכרמל נמצא תיעוד חלקי, המאשר פיקוח על ביצוע התשתיות הפיזיות ביישובים העוברים תהליכי הרחבה למגורים. לא נמצאו יומני עבודה ופרוטוקולים בעניין פיקוח ומסירת הפרויקטים שבוצעו לאחריות המועצה האזורית.

עוד העלתה הבדיקה, כי המועצות האזוריות מעלה יוסף והגליל התחתון אינן עורכות פיקוח על ביצוע תשתיות ביוב, בעת הקמתן על ידי גורמים חיצוניים ביישובי המועצות.

משרד מבקר המדינה העיר למועצות האזוריות מעלה יוסף והגליל התחתון, כי מטרת הפיקוח היא לוודא, שהיזמים יבצעו את העבודות בהתאם לתקנים המקובלים, וכי אי ביצוען בהתאם עלול לגרום לתקלות ושיבושים, ולהוצאה כספית נוספת בגין שיקום התשתיות שניזוקו. לפיכך, עליהן לקבוע ולאשר מפרטי ביצוע ולפקח על רמת הביצוע.

בסעיף 4 ל"הוראת אגף מס' 51" של ממ"י<sup>8</sup> נקבע, כי "כתנאי להחכרת המגרשים שבתכנית תתבקש האגודה להמציא למחוז הודעה בכתב של ראש הרשות המקומית או של מהנדס הרשות המקומית (מועצה אזורית/מועצה מקומית), כי פיתוח התשתית נעשה באישורה ובפיקוחה".

הבדיקה העלתה, כי לא בכל מחוזות ממ"י הקפידו על מילוי הוראה זו. כך לדוגמה, בבדיקה שנערכה במשרדי ממ"י מחוז הצפון לא נמצאו אישורים המעידים כי המועצות האזוריות גליל תחתון, מעלה יוסף ועמק יזרעאל ביצעו פיקוח על הקמת התשתיות שבתחומן.

משרד מבקר המדינה העיר לממ"י, כי היה עליו לפעול ליישום הוראותיו ולדאוג לכך שהתשתיות בהרחבות למגורים ייעשו באישורה ובפיקוחה של המועצה האזורית שבתחום שיפוטה נמצא היישוב.

## הסכמי פיתוח

אחד האמצעים המאפשר למועצה האזורית מעורבות בהקמת תשתיות בשכונות החדשות הוא "הסכם פיתוח" בינה ובין נציגי היישוב המרחיב והיזום. הסכם הפיתוח מבטיח, בין היתר, את בניית כל התשתיות הדרושות להרחבה, לפי תקנים מתאימים, וחיבורן לתשתיות אזוריות, השלמת הקמתן של התשתיות לפני אכלוס השכונה החדשה, השגת מקורות מימון לתכנון ולבניית התשתיות, והבטחה כי כספים אלו אכן יושקעו בתשתיות.

הבדיקה העלתה, כי למעט המועצה האזורית עמק יזרעאל, שאר המועצות האזוריות שנבדקו לא פעלו בדרך של עריכת הסכמי פיתוח עם היישובים והיזמים שפעלו בתחומן, כדי להבטיח שהאגודות השיתופיות יבנו את התשתיות ואת מוסדות הציבור ברמה המקובלת ולפי לוח זמנים אשר יבטיח השלמתם לפני אכלוס האתר.

8 ההוראה הנ"ל מחייבת רק להרחבות למגורים שבוצעו עד אוגוסט 2001, מועד מתן צו הביניים.

משרד מבקר המדינה העיר, כי מן הראוי שהמועצות האזוריות יפעלו בדרך של עריכת הסכם פיתוח, שיאפשר להן לאכוף את סמכויותיהן, בפיתוח התשתיות בהרחבות למגורים המתוכננות ביישובים שבתחומן, ומן הראוי שמשרד הפנים ינחה את המועצות האזוריות בשימוש בהסכמי פיתוח.

בתשובת המועצה האזורית חוף הכרמל למשרד מבקר המדינה ממרס 2003 צוין, כי הערות משרד מבקר המדינה בנושא זה מקובלות עליה והיא תפעל בהתאם.

### מצב התשתיות ושדרוגן

יישובים רבים ובעיקר בפריפריה, הם יישובים כפריים ותיקים. על פי נתוני משרד החקלאות<sup>9</sup> קיימים ברחבי הארץ כ-100 יישובים, שלגביהם יש "להניע תהליך של שיקום וחידוש תשתיות באמצעות טיפול כולל".

תכנית ההרחבות למגורים נבחנת במוסדות התכנון, בין היתר, בהיבט של ניצולת קרקע וניצול תשתיות קיימות, ולפיכך מחויבים יוזמי התכנית לעשות ככל הניתן לשילוב שכונות חדשות ביישוב הקיים. בנייה בסמיכות למשאבים תשתיתיים קיימים יכולה להוליך ליעילות כלכלית על ידי צמצום בעלויות הקמתן של התשתיות ובמשך הבנייה, וכן בהקטנת הפגיעה בסביבה הטבעית.

1. מערכות ביוב פנימיות מורכבות ממערכות קווי ביוב פנים-יישוביות הכוללות ביבים פרטיים, ביבים ציבוריים וביבים פנימיים או תחנות שאיבה. שפכים מוזרמים ממערכות ביוב פנימיות אל מערכות אזוריות המורכבות ממערכות קווי ביוב (מאספים אזוריים), המחברות כמה יישובים למט"ש, שנועד לקלוט שפכים המוזרמים אליהם ולטפל בהם.

ממסמכי המועצה האזורית בקעת בית שאן עלה, כי למרבית יישובי המועצה האזורית בקעת בית שאן מערכות ביוב, שאינן עומדות ברמה נדרשת לטיפול יעיל בשפכים ובקולחים. ביישובים אלו פועלות מערכות ביוב יישוביות האוספות את שפכי היישוב למתקני שיקוע. בחלק מהיישובים פועלות בריכות חמצון, ואף נעשה טיפול בקולחים על ידי אגירה ופיזור בהשקיה חקלאית, אולם רמת הטיפול בשפכים היא ראשונית, ואיכות השפכים אינה אחידה ואינה נובעת מנקודה מרכזית אחת.

נמצא, כי במהלך שנת 2000 העביר מחוז הצפון של המשרד לאיכות הסביבה פניות אל המועצה האזורית בעניין "זיהום המתמשך הנגרם ע"י שפכי קיבוץ מירב", "הסדרת מערכת ביוב של קיבוץ מירב" ו"נזק סביבתי הנגרם ע"י שפכי קיבוץ מירב". בפניותיו ציין

9 המקור - "פיתוח המרחב הכפרי - תכנית לאומית לשנים 2001-2005" משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבותית והכפר, נובמבר 2000.

מחוז הצפון של המשרד לאיכות הסביבה, בין היתר, כי ללא טיפול וביצוע שדרוג של מערכת הביוב לא תאושר כל הרחבה בקיבוץ.

עוד צוין בפניית מחוז הצפון של המשרד לאיכות הסביבה, כי קיימות תופעות של גלישת שפכים לנחלים ולערוצי ניקוז, חלחול לקרקע שלא נאטמה כראוי מתחת לבריכות השיקוע ורמות זיהום גבוהות במי הקולחים, דבר המונע את ניצולם.

הבדיקה העלתה, כי בפגישה שנערכה ביולי 2001 בלשכת הבריאות המחוזית מחוז הצפון, נקבע, כי "יש להסדיר פתרון זמני לשפכי היישוב כפר רופין על-מנת לאפשר תוספת של 27 יח"ד ביישוב וניצול מי הקולחים להשקיה חקלאית. המועצה האזורית תשלם את התכנית בהתאם להנחיות של משרד הבריאות, כולל הוספת בריכת איגום/ליטוש אחרי בריכת חמצון, ניתוק מטע מושקה בקולחים ממים שפירים וכו".

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית בקעת בית שאן, כי היה עליה להיערך, ובהקדם, לטפל בשפכי היישובים, וכי נדרש פתרון בטוח מידי ופתרון בטוח הארוך, בשל ההרחבות למגורים המתוכננות ביישוביה.

המועצה אזורית בקעת בית שאן מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרס 2003, כי היא "נערכת להכנת פתרונות כוללים לכל הנושאים המפורטים בסעיפים אלה".

2. הרחבה של אזורי מגורים ביישוב מגדילה את עומס השימוש בתשתיות היישוב הוותיק ועשויה לחייב שדרוגן של התשתיות הקיימות.

הבדיקה העלתה, כי במועצות האזוריות חוף הכרמל, בקעת בית שאן, הגליל התחתון ומעלה יוסף לא נבחן הצורך בשיקום ובשדרוג של התשתיות הישנות, כגון מים, ביוב וכבישים, ביישובים הוותיקים, ולא ננקטו פעולות לשדרוג התשתיות. גם לא נערכו סקרים מקדימים, כדי לאמוד את עלויות השיקום והשדרוג של תשתיות ולגייס מקורות מימון.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי היה שהמועצות האזוריות יקבעו מדיניות לשדרוג התשתיות ביישובים בהם מתבצעות ההרחבות למגורים כל אימת שקיים חשש לקריסת מערכות קיימות. נוכח הגידול בעומס התשתיות היה צורך לבחון, לפני ביצוע ההרחבות, אם לא מתבקש מעשייתן גם שדרוג התשתיות הקיימות, כדי שיוכלו לשרת את כלל האוכלוסייה המורחבת של היישוב ולבצען ככל הנדרש.

משרד מבקר המדינה הוסיף והעיר, כי מן הראוי, שמשרד הפנים ומשרד הבינוי והשיכון יקבעו מדיניות ברורה, שתנחה את המועצות האזוריות במתן פתרונות לבעיות הכרוכות בשדרוג תשתיות ומימוןן.

3. במרס 1999 קבע ממ"י, ב"הוראת אגף 51 י"י<sup>10</sup>, הנחיות המגבילות את גביית הוצאות הפיתוח למגרש, והעמידן על סכום כולל של 100,000 ש"ח, כולל מע"מ. עוד נקבע, כי להוצאות העולות על 100,000 ש"ח יידרש אישור ממ"י, וכי "האגודה, או מי מטעמה, לא יהיו רשאים לגבות הוצאות פתוח במישרין או בעקיפין, בסכום העולה על זה שאושר לה כאמור". לפי הוראת אגף שיווק וכלכלה של ממ"י 366 ממאי 2000, שעניינה: "עקרונות לאישור הוצאות פיתוח - הרחבת מושבים/קיבוצים", הוצאות פיתוח המאושרות הן עבור תשתיות צמודות המבוצעות בתחום הציבורי בתוך שטח ההרחבה.

הבדיקה העלתה, כי בהסכם פיתוח שנחתם ביולי 2000 בין המועצה האזורית עמק יזרעאל לאגודת מושב תל עדשים, נקבע כי על האגודה לגבות מהמשתכנים החדשים סכום של 36,000 דולר "אשר יכסה את עלות הקמת ו/או שיקום מבנה ציבור ותשתיות במתחם הותיק..." ובהסכם פיתוח שנחתם באוקטובר 2000 עם קיבוץ חנתון, נקבע, כי הקיבוץ יגבה סכום שלא יפחת מ-20,000 דולר מכל משתכן, עבור עבודות הכוללות, בין היתר, "שיקום מבני ציבור ותשתיות כבישים, מים וניקוז".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרס 2003 ציינה המועצה האזורית עמק יזרעאל, כי בהסכמי הפיתוח שחתמה עם שני היישובים האמורים "נכללו הצהרות של האגודות החקלאיות כי הן גובות כספים מהמשתכנים אך ורק בהתאם לכללי המינהל (ממ"י) ולאישוריו". עוד היא ציינה, כי בהסכם הפיתוח עם תל עדשים הצהירה האגודה החקלאית, כי הגישה בקשה לממ"י לפטור אותה מ"הוראת אגף 51 י"י", והתחייבה להודיע למועצה על תוצאות פנייתה; "בהיעדר ערוץ תקשורת פתוח וחופשי מצד המינהל כלפי המועצה ... לא נותר למועצה אלא להיות ניוזנה מעידוכנים שהאגודה [החקלאית] נתנה לה". בעת שנוהל המשא ומתן לחתימת הסכם הפיתוח עם קיבוץ חנתון, יודעה המועצה כי האגודה החקלאית פועלת לקבלת אישור לפטור מ"הוראת אגף 51 י"י", ומשלא ניתן הפטור, סוכם כי יתוקן הסכם הפיתוח. כמו כן, ההרחבה בקיבוץ חנתון לא בוצעה בפועל ולכן לא נגבו כספים בניגוד לדין.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית עמק יזרעאל, כי השימוש בכספי פיתוח שנגבו ממשתכנים לשדרוג תשתיות ביישוב הוותיק נעשה בניגוד להנחיות, וכי היה עליה להימנע מנקיטת פעולות הנוגדות את הנחיות ממ"י.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרס 2003 הודיע משרד הפנים, כי בפברואר 2003 הוא פרסם מכרז ובו הזמין הצעות לקבלת שירותים בתחום בדיקת תחשיבים המוגשים בידי הרשויות המקומיות והכנה או עדכון נהלים לחישוב תעריפים של היטלים ואגרות, לרבות חלוקת הנטל בין תושבים ותיקים לחדשים, למימון מתקנים חדשים ושדרוג או חידוש של מבנים ישנים.

10 ההוראה הנ"ל מחייבת רק להרחבות למגורים שבוצעו עד אוגוסט 2001, מועד מתן צו הביניים.



ממצאי הביקורת מעלים, כי קיימים הבדלים מהותיים בהיקף ההיערכות וברמת המעורבות של המועצות האזוריות בתכנון, בהקמה, ובפיקוח על ההרחבות למגורים המתבצעות ביישובים שבתחומן. הבדלים אלו נובעים, בין היתר, מהיעדר הנחיות ברורות של משרדי ממשלה הנוגעים בדבר, וכך ממערכות היחסים בין אגודות היישובים לבין המועצות האזוריות, ויכולתה הארגונית והמקצועית של כל מועצה אזורית.

מן הראוי, שמשרד הפנים ייתן דעתו למורכבות שבתהליך ההרחבות למגורים ביישובים במרחב הכפרי, ויפעל לעגן את מעמדן של המועצות האזוריות כחלק מתהליך זה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי עקב היקף נרחב של הרחבות למגורים, מן הראוי שהמועצות האזוריות יהיו מעורבות בכל שלבי ההרחבות למגורים, וזאת כדי לחזק את מעמדן כרשויות מוניציפליות האחראיות לנעשה ביישוביהן, וכדי שיהיו ערות לחשיבות מעורבותן בתהליך, לשם השגת ראייה מערכתית כוללת.