

**דוח על הביקורת
במועצה המקומית יהוד**

דין-וחשבון זה מסכם את תוצאות הביקורת שערך משרד מבקר המדינה על פעולותיה וחשבונותיה של המועצה המקומית יהוד, שבנפת פתח-תקוה, בשנות הכספים 1989 - 1993. חלק מהנתונים והממצאים עודכנו לחודש אוקטובר 1994. חלק מהנתונים והממצאים עודכנו לחודש אוקטובר 1994. פעולות הביקורת היו, בעיקר, בתחומים הבאים: מינהל הכספים והחשבונות, גביית מיסים, שירותי התיכנון והבנייה, רישוי עסקים, מינהל ניכסי המועצה ויחסי הגומלין בין המועצה לבין חברת מוסדות חינוך ותרבות בע"מ, המפעילה את בית-הספר התיכון המקיף ביהוד.

הממצאים שהועלו במהלך הביקורת הועברו לתגובות של ראש המועצה. בנושא תיכנון ובנייה נתן ראש המועצה את תשובתו גם בתוקף תפקידו כיו"ר הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה יהוד. ראש המועצה שכיחן בתקופה הניסקרת לא הגיש מועמדותו בבחירות לראשות המועצה, שנתקיימו בנובמבר 1993; הוא נפטר סמוך לאחר הבחירות.

דין-וחשבון זה כולל את ממצאי הביקורת העיקריים בנושאים שנבדקו.

תוכן העניינים

221	נתונים כללים
221	המועצה וועדותיה
224	משק הכספים
229	מיסים וגבייתם
233	תיכנון ובנייה
251	רישוי עסקים
254	בית-הספר התיכון המקיף
256	ניכסי המועצה

נתונים כלליים

תחום המועצה ואוכלוסייתה

תחום המועצה המקומית יהוד (להלן -המועצה) משתרע -לפי נתוניה -על שטח של 4,100 דונם בקירוב. בתחילת שנת 1994 היה מיספר האוכלוסין במקום, לפי נתוני הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה, כ-17,300 נפש. לפי נתוני המועצה מרבית המפרנסים מועסקים בתעשייה, במלאכה ובמתן שירותים -ביהוד ומחוצה לה.

בהחזקת המועצה נמצאו בשנת הלימודים התשנ"ה: 25 גני ילדים, שישה בתי-ספר יסודיים, חטיבת ביניים ובית-ספר תיכון מקיף. למדו בהם כ-5,700 ילדים. כ-1,000 מתוך 2,075 תלמידי בית-הספר התיכון המקיף מתגוררים מחוץ למקום.

ביהוד הוקם בשנת 1989 אתר הנצחה לחללי חיל הקשר והאלקטרוניקה וחללי יהוד. האתר מופעל במסגרת עמותה, המקיימת באתר גם השתלמויות במיחשוב ובאלקטרוניקה. משנת 1990 עד שנת 1993 מימנה המועצה הקמת חדרי הנצחה לחללי יהוד באתר בהיקף כספי של 570,000 ש"ח.

בשנים 1990-1993 אושרו מיספר תוכניות מפורטות, שעל-פיהן ניתן יהיה לבנות כ-2,600 יחידות דיור נוספות. לאחר שתושלם הבנייה על-פי תוכניות אלה, אוכלוסיית יהוד תגדל ביותר מ-50%.

בתחילת 1994 העסיקה המועצה 333 עובדים ב-292 משרות, מהן 144 משרות בשירותים יעודיים.

המועצה וועדותיה

בבחירות לרשויות המקומיות, שהתקיימו בפברואר 1989, נבחרה ביהוד מועצה של 13 חברים. באותו מועד, בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975, נערכו גם בחירות ישירות לראש המועצה; אף מועמד לא קיבל 40% מהקולות, שהוא שיעור הקולות המזערי הדרוש לבחירת ראש מועצה. בבחירות ישירות חוזרות, שנערכו במארס 1989, נבחר לתפקיד ראש המועצה מי שכינה בתפקיד זה עד אז, למן יוני 1985.

ראש המועצה לא הצליח לגבש קואליציה מבין חברי המועצה, לכן לא נבחר אפילו סגן אחד, כנדרש בצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 (להלן -הצו). מאותה סיבה לא נבחרו גם הוועדות -שהמועצה חייבת על-פי אותו צו, לבחור, והן: ועדת הנהלה, ועדת מיכרזים, ועדת ביקורת, ועדה להכנת המשק לשעת חירום (מל"ח) וועדת קניות. גם ועדת ביטחון לא נבחרה, כנדרש לגבי מועצה מקומית, בה כונן משמר ביטחון אזרחי.

בסוף מארס 1989 חברו שמונה מחברי המועצה ודרשו מראש המועצה לכנס את מליאת המועצה לישיבה שלא מן המניין, כשעל סדר יומה שני סעיפים: בחירת סגנים לראש המועצה ובחירת ועדת הנהלה. ראש המועצה לא נעתר לדרישה, ובעיקבות סירובו פנו חברי המועצה האמורים לבג"צ, בעתירה לצוות על ראש המועצה לכנס את מליאת המועצה לישיבה שלא מן המניין. בג"צ נענה לעתירה, וביום 5.6.1989 הוציא צו החלטי בהתאם לדרישת העותרים.¹

¹ בג"צ 369/89 (לא פורסם).

לפי הנאמר בצו, על ראש המועצה לכנס ישיבה שלא מן המניין למועד שלא יהא מאוחר משבעה ימים מהיום שבו הוגשה לו דרישה לכך בכתב, חתומה בידי שלישי לפחות מחברי המועצה, תוך פירוט סדר יומה והצעת החלטה לגביו; לא כינס ראש המועצה ישיבה כאמור, תכונס ישיבה על-ידי מי שקבע שר הפנים או הממונה על המחוז.

ביום בו הוצא הצו האמור (5.6.1989), הגישו שבעה חברי מועצה דרישה בכתב לראש המועצה, לכנס ישיבה שלא מן המניין של מליאת המועצה, שעל סדר יומה: בחירת סגנים לראש המועצה ובחירת ועדת הנהלה. בישיבה שלא מן המניין, שראש המועצה כינס ביום 12.6.1989 בעיקבות הדרישה האמורה, הוא כלל בסדר היום את נושא בחירת ועדת הנהלה בלבד, אך לא את נושא בחירתם של סגנים לראש המועצה. באותה ישיבה נבחרה ועדת הנהלה בהרכב של שבעה חברים וראש המועצה נבחר לעמוד בראשה. עיתוי בחירתה של ועדת ההנהלה לא היה מקובל על ראש המועצה. לדעתו צריך היה לדחות את בחירתה עד שירכיב קואליציה מבין חברי המועצה. ב-19.6.1989 פסל ראש המועצה את אחד מחברי המועצה מלכהן בה, וזאת בנימוק של ניגוד אינטרסים בין תפקידיו במועצה לבין כהונתו כיו"ר המועצה הדתית ביהוד. חבר המועצה האמור עתר לבג"צ נגד החלטת ראש המועצה.²

ב-18.6.1989 דרשו שבעה מחברי המועצה לכנס ישיבה לבחירת שני סגנים לראש המועצה. משלא נענה תוך שבעה ימים, זימן הממונה על המחוז ישיבה שלא מן המניין. בישיבה שהתקיימה ב-17.7.1989, נבחרו שני סגנים שלא היו מקובלים על ראש המועצה. אחד מהם היה אותו חבר מועצה, שראש המועצה פסל אותו לכהונה ואשר עתירתו בפני בג"צ הייתה עדיין תלויה ועומדת.

ב-18.9.1989, דחה בג"צ את העתירה של חבר המועצה האמור נגד פסילתו, ונקבע בין היתר, שהוא אכן עלול להיקלע למצב של ניגוד בין העניינים המגוונים שעליהם מופקדת המועצה המקומית, לבין העניינים הספציפיים שעליהם מופקדת המועצה הדתית. הודגש כי בנסיבות המיקרה לא די בכך שהעותר יפסול את עצמו מלהשתתף בישיבה זו או אחרת של מועצת הרשות המקומית.

באמצע ספטמבר 1989, עלה בידי ראש המועצה לגבש קואליציה מבין חברי המועצה. בישיבה שלא מן המניין של מליאת המועצה, ב-20.9.1989, דווח שהעותר דלעיל חדל עקב החלטת בג"צ מלכהן כסגן ראש המועצה. באותה ישיבה עצמה הודיע הסגן השני שהוא מתפטר. בישיבה נוספת של מליאת המועצה, גם היא שלא מן המניין, שהתקיימה באותו יום, נבחרו שלושה סגנים חדשים - בתוכם שניים בשכר, האחד מהם כממלא מקום ראש המועצה.

עקב אי-גיבוש קואליציה על-ידי ראש המועצה, בתקופה ממארכ 1989 עד ספטמבר 1989, לא עלה בידי המועצה לקבל במועד אישור של מליאת המועצה להצעת התקציב לשנת הכספים 1989, ולהיטל הארנונה לאותה שנה. היטל הארנונה אושר רק ב-3.10.1989, מועד שבו החליטה מליאת המועצה גם על תוספת ארנונה לשנת הכספים 1989 (בעניין זה ראה להלן בפרק על מיסים וגבייתם). הצעת התקציב לאותה שנה אושרה על-ידי המליאה רק ב-21.11.1989.

בישיבה שהתקיימה באוקטובר 1989 אישרה מליאת המועצה את ההרכב הסיעתי של ועדת מיכרזים, ועדת ביקורת, ועדת קניות וועדת מל"ח. בעניין איוש הוועדות נקבע באותה

² בג"צ 529/89, דוד ריעני נגד מרדכי ליניק, ראש המועצה המקומית יהוד, פ"ד, כרך מ"ג חלק שלישי, עמ' 389.

ישיבה, כי על הסיעות למסור למזכיר המועצה את שמות החברים שיכהנו בוועדות, בהתאם להרכב הסיעתי. ההרכב האישי של ועדת המיכרזים וועדת הביקורת, אושר במליאת המועצה בתחילת דצמבר 1989, וההרכב האישי של ועדת הקניות אושר בתחילת פברואר 1990. ההרכב האישי של ועדת המל"ח הובא לאישור מליאת המועצה, לראשונה, רק בחודש ינואר 1993. ועדת ביטחון לא נבחרה עד למועד הבחירות שנתקיימו בנובמבר 1993.

בשנת 1990 החלו מיספר חברי מועצה שבאופוזיציה לפעול נמרצות להדחתו של ראש המועצה מתפקידו. הדבר בא לידי ביטוי בישיבות מליאת המועצה, במישלוח מכתבי תלונה על תיפקודה הלא תקין של המועצה לגורמים ציבוריים שונים, ובהם משרד הפנים ומשרד מבקר המדינה, וכן בפניות ליועץ המשפטי לממשלה ולמשטרת ישראל, בדבר חשד שראש המועצה וחברי המועצה עברו עבירות במהלך ביצוע תפקידיהם במועצה.

בנובמבר 1990 עשו חברי מועצה אחדים מהקואליציה יד אחת עם חברי האופוזיציה, כך שראש המועצה (שנבחר כזכור בבחירות אישיות) נותר ללא רוב. פירוש הדבר שהמועצה הפכה ל"מועצה לעומתית".

במצב זה, שהחל בחודש נובמבר 1990 ונמשך כ-19 חודשים רצופים, לא תיפקדה המועצה באורח תקין. בידי ראש המועצה לא עלה לקבל במועד, לגבי שנות הכספים 1991 ו-1992, את אישור מליאת המועצה להצעות התקציב הרגיל ולהיטלי הארנונה (בעניין זה ראה גם להלן).

במהלך הביקורת, ב-28.1.1992, שלח מנכ"ל משרד הפנים אזהרה לראש המועצה ולחברי המועצה האחרים, כי אם המועצה לא תאשר תקציבים מאוזנים לשנים 1991 ו-1992 תוך 60 יום, ולא תסמיק את ראש המועצה לפנות לשר הפנים ולשר האוצר לקבלת היתר לתוספת ארנונה לשנת 1992 - בשיעור המצטבר מהנחיות מנכ"ל משרד הפנים לשנים 1991 ו-1992 - יפעל שר הפנים כמתחייב מן האמור בפקודת המועצות המקומיות, לרבות האפשרות של פיזור המועצה ועריכת בחירות חדשות.

ביום 14.5.1992 הודיע משרד הפנים לראש המועצה, כי מאחר שהמועצה לא עמדה בדרישות הכלולות במכתב האזהרה האמור, גם לאחר ארכה של 25 ימים, החליט מנכ"ל משרד הפנים, על-פי סמכות שהואצלה לו, להורות על קיום בחירות למועצה המקומית ולראשות המועצה. מועד הבחירות נקבע ליום 18.8.1992. ב-9.7.1992 הודיע שר הפנים, בתוקף סמכותו על-פי חוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965, כי הוא נוכח לדעת שקיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות דחיית הבחירות למועצה המקומית יהוד וכי אלה תתקיימנה במועד חדש, שייקבע תוך 45 יום. ב-23.8.1992 הודיע שר הפנים, בהמשך להחלטתו האמורה, כי נוכח לדעת שהסיבה לדחיית הבחירות טרם חלפה וכי מועד חדש ייקבע על-ידי עד ל-25.10.1992; ב-23.10.1992 הודיע שר הפנים, בהמשך להחלטתו זו, כי הבחירות למועצה ולראשות המועצה, יתקיימו במועד הבחירות הבאות לכל הרשויות המקומיות, דהיינו בנובמבר 1993. ואכן, ב-2.11.1993, נבחרה גם מועצה חדשה ליהוד ובה 15 חברים וכן ראש מועצה חדש.

החלטתו דלעיל של שר הפנים לבטל את הקדמת מועד הבחירות, נתקבלה, מאחר שביולי 1992 עלה בידי ראש המועצה לגבש שוב קואליציה, שכללה שבעה מבין 13 חברי המועצה, ונבחרה ועדת הנהלה חדשה. המועצה אישרה את התקציב הרגיל לכל אחת מהשנים 1991 ו-1992, וכן תוספת לארנונה לשנת 1992. באותו חודש קבעה מליאת המועצה, כי ועדת

ההנהלה תשמש גם כוועדת כספים וכוועדת תמיכות, וביטלה במקביל את הוועדות הנפרדות שהיו קיימות לנושאים אלה.

לראש המועצה הנוכחי, שנבחר כאמור ב-2.11.1993, שלושה סגנים, מהם אחד המכהן כממלא מקום ראש המועצה בשכר. גם אחד משני הסגנים האחרים מכהן בשכר. המועצה הנוכחית בחרה בוועדות החובה: הנהלה, מיכרזים, ביקורת, הכנת המשק לשעת חירום (מל"ח) וקניות. נמצא, כי המועצה הנוכחית בחרה בוועדת ביטחון רק בנובמבר 1994.

על-פי הצו, מתפקידה של ועדת הביקורת לבדוק אם החלטות המועצה הוצאו לפועל כדין ואם פעולותיה נעשו במיסגרת תקציבה המאושר. כמו-כן עליה לבדוק את חשבונות המועצה ולוודא שתוקנו הליקויים בניהול ענייני המועצה עליהם הצביעו הוועדה או מבקר המדינה. ועדת הביקורת שנבחרה בדצמבר 1993, קיימה רק ישיבה אחת במאי 1994, בה היא קבעה את נוהלי עבודתה. משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי יש חשיבות רבה לפעילותה של ועדת ביקורת, שהיא כאמור ועדת חובה על-פי הצו, ויש לנקוט ללא דיחוי צעדים להפעלתה הסדירה.

משק הכספים

המועצה מעסיקה גיזבר ו-14 עובדים המטפלים בגביית מיסים ואגרות, בהכנת-שכר, בפיקוח ובקרה על תקציב המועצה ובסיוע בניהול חשבונות. המועצה נעזרה בשירותים של שתי חברות פרטיות, האחת לצורך ניהול חשבונות והשנייה לצורך ניהול גביית המיסים והאגרות.

הכנסה והוצאה -תקציב רגיל

בטבלה שלהלן מובאים נתונים על ההכנסה וההוצאה בפועל, וכן על הגירעונות (השנתיים והניצברים) במיסגרת תקציבית הרגילים של המועצה בשנות הכספים 1989-1993, על-פי נתוני הדוחות הכספיים של המועצה במחירים שוטפים (באלפי ש"ח):

שנת הכספים	הכנסה	הוצאה	גירעון		מילות ומענקים שנתקבלו לכיסוי הגירעון	יתרות גירעון ניצבר
			שנתי	ניצבר		
יתרה ל-31.3.1988				4,839		
1989	24,484	26,450	1,966	6,805	3,899	2,906
1990	27,994	32,645	4,651	7,557	-	7,557
*1991	29,790	31,085	1,295	8,852	-	8,852
1992	45,389	47,593	2,204	11,056	4,080	**7,445
1993	47,927	57,142	9,215	16,660	4,000	**12,662

* תשעה חודשים -1.4.1991 עד 31.12.1991.

** כולל גירעונות סופיים בתב"רים שנוקפו לחשבון הגירעון הניצבר: בשנת הכספים 1992- בסכום כולל של 469,000 ש"ח, ובשנת הכספים 1993 בסך 1,900 ש"ח.

שנת הכספים 1989 - בשנים האחרונות היה מצבה הכספי של המועצה קשה. בסוף שנת הכספים 1988 הסתכם גירעונה הניצבר של המועצה בתקציב הרגיל ב-4.8 מיליון ש"ח, וזאת לאחר הקטנת הגירעון הניצבר בסך 1.5 מיליון ש"ח, בעיקבות הלוואה מבנק שקיבלה בפברואר 1989 באישור משרד הפנים, למטרה זו.

בנובמבר 1989 הצטרפה המועצה להסדר פריסת חובות הרשויות המקומיות (להלן -הסדר הקונסולידציה), עליו הסכימו באוגוסט 1989 משרד הפנים וחמשת הבנקים המיסחריים הגדולים. במיסגרת ההסדר האמור קיבלה המועצה בסוף שנת הכספים 1989 ובתחילת שנת הכספים 1990 (על חשבון שנת הכספים 1989), מילווה מבנקים בסכום כולל של 7 מיליון ש"ח לתקופה של 15 שנה, בריבית של 5.9% ובתנאי הצמדה למדד המחירים לצרכן; סכום של 3.9 מיליון ש"ח מהמילווה שנתקבלו הועד להקטנת הגירעון הניצבר; 1.9 מיליון ש"ח הועדו למיחזור מילווה קודמים שעמדו לפירעון באותה שנה במיסגרת התקציב הרגיל, ו-1.2 מיליון ש"ח -הועדו לאיזון התקציב הרגיל לשנת הכספים 1989.

אל-אף שקיבלה, כאמור, סיוע מיוחד ניכר במימון התקציב הרגיל לשנת הכספים 1989, בסכום של 3.1 מיליון ש"ח (1.9 מיליון ש"ח ו-1.2 מיליון ש"ח), סיימה המועצה את שנת הכספים 1989 בגירעון של כ-2 מיליון ש"ח בתקציב הרגיל, סכום השווה לכ-9.0% מהתקציב המאושר.

הגירעון האמור נבע בעיקר מחריגה בהוצאות בשיעור של כ-15% מתקציבה הרגיל המאושר, בעוד שהכנסותיה עלו על האומדן המאושר בשיעור של כ-6% בלבד (בעניין הקטנת היקף מקור ההכנסה מארנונה באותה שנה ראה להלן).

שנת הכספים 1990 -הגירעון השנתי בתקציב הרגיל של המועצה בשנת הכספים 1990, הסתכם ב-4.7 מיליון ש"ח, סכום השווה ל-17.2% מהתקציב המאושר לאותה שנה. עיקר הגירעון באותה שנה נבע מאי-מימוש מלוא אומדן ההכנסות מארנונה ואגרות מים וביוב בסכום של 1.2 מיליון ש"ח, וכן מחריגה בהוצאות מהתקציב הרגיל המאושר בסעיפים הבאים: שכר -0.8 מיליון ש"ח; הוצאות כלליות -0.5 מיליון ש"ח; הוצאות מימון -0.5 מיליון ש"ח; הוצאות לפעולות 0.4 מיליון ש"ח והוצאות חד-פעמיות -0.3 מיליון ש"ח.

שנת הכספים 1991 -הגירעון בתקציב הרגיל של המועצה בשנת הכספים 1991 (תשעה חודשים), הסתכם ב-1.3 מיליון ש"ח בקירוב. הוא נבע בעיקר מאי- התממשות מלוא אומדן ההכנסה מארנונה, וזאת משום שלא אושר היטל ארנונה לשנת הכספים 1991 על-ידי מליאת המועצה; אי-האישור היה כזכור תוצאה מתיפקודה הבלתי תקין של מליאת המועצה. כך גדל הגירעון הניצבר ל-8.9 מיליון ש"ח בקירוב.

שנת הכספים 1992 -הגירעון בתקציב הרגיל של המועצה בשנת הכספים 1992 הסתכם ב-2.2 מיליון ש"ח. הוא נבע מחריגה (נטו) ב-3.7 מיליון ש"ח מסעיפי ההוצאה לפעולות, בו בזמן שהגידול בהכנסות המועצה מעל האומדן המאושר הגיע רק לכ-1.5 מיליון ש"ח, בסעיפי הכנסות עצמיות והשתתפות המשרדים היעודיים.

כאמור דרש מנכ"ל משרד הפנים בינואר 1992, שהמועצה תשפר את תיפקודה; בעיקבות דרישה זו, עם כינון קואליציה חדשה, אישרה מליאת המועצה בסוף יולי 1992, תקציב מאוזן וכן תוספת ארנונה בשיעור מצטבר של כ-37%, כמתחייב מהנחיות מנכ"ל משרד הפנים לשנות הכספים 1991 ו-1992 (בעניין זה ראה להלן בפרק על מיסים וגבייתם).

לכיסוי הגירעון הניצבר של המועצה (כולל גירעון שוטף שניצבר עד לאותו מועד בשנת הכספים 1992), אישרה מליאת המועצה בסוף אוגוסט 1992 תקציב בלתי רגיל (להלן -תב"ר) בסכום של 10 מיליון ש"ח, שימומן בכספי מלווה מבנק מיסחרי לתקופה של 15 שנה. הממונה על המחוז אישר את התב"ר בספטמבר 1992, לאחר שהמועצה הציגה לו, כהוכחה על יכולתה לעמוד בתנאי הפירעון, תחזית של גידול מקורות המימון העצמיים שלה בשנים הקרובות. את מקור המימון העיקרי ראתה המועצה בהכנסות מהיטלים ומאגרות פיתוח, בגין פרויקטים חדשים של בנייה למגורים ביהוד, שנמצאו אז בשלבי תכנון או אישור רישוי בנייה.

בסוף אוקטובר 1992, קיבלה המועצה סכום של 6 מיליון ש"ח על חשבון המלווה האמור; 3 מיליון ש"ח מתוך סכום זה שימשו להקטנת הגירעון הניצבר לשנת הכספים 1992, ו-3 מיליון ש"ח נזקפו כהכנסה בתקציב הרגיל בסעיף מילוות לאיזון. באמצע מארס 1993 נתקבלה יתרת המלווה בסך 4 מיליון ש"ח.

שנת הכספים 1993 -הגירעון בתקציב הרגיל של המועצה, בשנת הכספים 1993, הסתכם ב-9.2 מיליון ש"ח, סכום השווה ל-19.2% מהתקציב המאושר לאותה שנה. הגירעון נבע בעיקר: מחריגות מתקציבי הוצאה מאושרים להוצאות מינהל וכלליות -2.5 מיליון ש"ח, לשכר -2.1 מיליון ש"ח, לפעולות -2.1 מיליון ש"ח, וכן מאי-מימוש מלוא ההכנסות העצמיות המתוקצבות -1.5 מיליון ש"ח. החריגה בהוצאות המועצה על שכר ותשלומים נילווים לשכר בשנת הכספים 1993 נבעה בעיקר מתשלום תוספות שכר לעובדים, כמתחייב מחתימת הסכם עבודה קיבוצי לעובדי המינהל והשירותים במיגזר הציבורי (דירוג אחיד) בספטמבר 1993. תוספות שכר אלה לא הובאו בחשבון בעת אישור תקציב המועצה לאותה שנה.

בטבלה שבעמ' הבא מובאים נתונים על התפלגות ההכנסה בתקציב הרגיל בשנות הכספים 1989 ו-1993, למקורותיה במחירים שוטפים ובמחירים קבועים (מחירי שנת 1993) ועל השינוי הריאלי (באחוזים) בהכנסה מכל מקור בשנת הכספים 1993 לעומת שנת הכספים 1989 (באלפי ש"ח).

מהנתונים שבטבלה עולה, כי בשנת הכספים 1993 החלה עליה ריאלית של 25.8% בהשתתפות משרדי הממשלה היעודיים בתקבולי המועצה לעומת שנת הכספים 1989. במענק הכללי חל גידול של 158.9%; המילוות לאיזון התקציב והמילוות האחרים קטנו ב-100% וב-57.5% בהתאמה. לעומת זאת, הכנסותיה העצמיות של המועצה גדלו בשנת 1993, לעומת שנת הכספים 1989, בשיעור ריאלי של 15.1% בלבד. הסיבה העיקרית לשיעור הגידול הנמוך בהכנסות העצמיות נעוצה בכך, ששיעור הגבייה של הארנונה ואגרות מים מהחיוב המצטבר היו נמוכים (בעניין זה ראה להלן בפרק על מיסים וגבייתם).

התפלגות ההכנסה

1993		1989		
שינוי ריאלי ב- (%)	הסכום	מחירי *1993	מחירים שוטפים	מקור הכנסה
15.1 (+)	27,949	24,275	14,545	הכנסה עצמית** השתתפות הממשלה:
25.8 (+)	16,002	12,718	7,620	משרדים יעודיים מענקים ומלוות:
158.9 (+)	1,983	766	459	מענק כללי
-	-	2,103	1,260	מילווה לאיזון התקציב
57.5 (-)	1,754	4,124	2,471	מילווה אחרים***
46.6 (-)	3,737	6,993	4,190	
8.4 (+)	47,688	43,986	26.355	ס"ה

* הנתונים בטור זה מתואמים על-פי עליית מדד המחירים לצרכן בשנים 1989-1993 -66.9% (ממוצעים שנתיים).

** לצורך השוואה לנתוני שנת הכספים 1989, בה לא שיקפה המועצה בחשבונויה התקציביים את הנתונים המתייחסים להנחות מארנונה ומהיטלים -הופחת מהנתונים המתייחסים לשנת הכספים 1993 סך של 1,993,000 ש"ח, סכום המתייחס להנחות כאמור שנרשמו על-ידי המועצה במקביל בהכנסה ובהוצאה באותה שנה.

*** המדובר בעיקר במילווה שהמועצה לא שיקפה בדוחות הכספיים לאחר שהיא קיזזה אותם במיסגרת רישום ההוצאה לפירעון מילווה.

בטבלה שבעמ' הבא מובאים נתונים על התפלגות ההוצאה בתקציב הרגיל בשנות הכספים 1989 ו-1993 ליעדיה, במחירים שוטפים ובמחירים קבועים (מחירי שנת 1993); ועל השינוי הריאלי (באחוזים) בהוצאה על כל יעד, בשנת הכספים 1993 לעומת שנת הכספים 1989 (באלפי ש"ח).

מהנתונים שבטבלה עולה, כי הוצאות המועצה בסעיף מינהל כללי וכספי בשנת הכספים 1993 היו גבוהות בשיעור של 59.6% מהוצאותיה באותו סעיף בשנת הכספים 1989. הגידול בהוצאות המינהל של המועצה נבע, בין היתר, מהרחבת התשתית של מינהל המועצה לקראת התפתחות היישוב למעמד של עיר וכן ממעבר למיבנה חדש למשרדי המועצה, במחצית שנת 1990, בו רוכזו רוב מחלקותיה. בשנת הכספים 1993 לעומת שנת הכספים 1989, חל גידול ניכר בהוצאות (סעיף שונות) לתשלום קיצבאות לגימלאי המועצה, וזאת, בין השאר, עקב גידול מיספר הגימלאים מ-60 ב-1989 ל-83 ב-1993. הוצאות המועצה על שירותים מקומיים (תברואה, תיכנון ובנייה, נכסים ופיקוח), ועל שירותים ממלכתיים (חינוך, תרבות ורווחה) גדלו בשיעורים של 22.4%-ו-25%, בהתאמה.

התפלגות ההוצאות

1993		1989		
שינוי ריאלי ב- (%)	הסכום	מחירי *1993	מחירים שוטפים	יעד ההוצאה
(+)59.6	4,919	3,083	1,847	מינהל-כללי וכספי
(-)67.1	497	1,510	905	מימון**
(+)22.4	11,149	9,109	5,458	שירותים מקומיים
(+)25.0	30,222	24,171	14,482	שירותים ממלכתיים
(+)12.4	3,068	2,729	1,635	מיפעלים: מים ונכסים
(-) 7.3	5,266	5,681	3,404	פירעון מילווה***
(+)80.9	1,782	985	590	שונות****
(+)20.4	56,903	47,268	28,321	ס"ה

* ראה הערה ראשונה בטבלת התפלגות ההכנסה.
 ** מנתוני שנת הכספים 1993 הופחת סכום של 1,993,000 ש"ח, בגין מתן הנחות מארנונה, מזה סך 1,777,000 ש"ח בסעיף "הוצאות שונות" וסך 216,000 ש"ח בסעיף "הוצאות מימון" (ראה לעיל הערה שנייה לטבלת התפלגות ההכנסה, בדבר ניכוי מקביל מהכנסות המועצה).
 *** כולל סכומים שאינם משתקפים בדוחות הכספיים (ראה לעיל הערה שלישית לטבלת התפלגות ההכנסה).
 **** בשנת הכספים 1993 העמיסה המועצה ברישומיה התקציביים את הוצאותיה בגין תשלום קיצבאות לגימלאי המועצה, על פרקי תקציב שונים, על-פי תחומי העסקתם של העובדים בטרם פרישתם לגימלאות. לצורך השוואה לשנת הכספים 1989, שנה בה ריכזה המועצה ברישומיה התקציביים הוצאות כאמור, בסעיף אחד - "הוצאות שונות", ריכזה הביקורת תשלומים כאמור אף בשנת הכספים 1993 באותו סעיף -בסכום כולל של 1,450,000 ש"ח.

הנתונים שהובאו מצביעים על כך, שעל-אף הסיוע הניכר שהמועצה קיבלה במיסגרת הסדר הקונסולידציה, לא הצליחה המועצה לאזן את תקציביה בשנות הכספים 1989 עד 1993, וצברה גירעון ניצבר ליום 31.12.1993 בסכום של 12.7 מיליון ש"ח (26.4% מהתקציב הרגיל אותה שנה). הגירעון האמור נוצר בעיקר עקב כך שהמועצה לא פעלה די לצימצום הוצאותיה, כפי שהתחייבה במיסגרת ההסכם האמור, אלא אף חרגה מהתקציב בהוצאות לשכר (בעניין זה ראה לעיל), למינהל כללי ולפעולות; וכן עקב מחדלי המועצה בהתאמת שיעורי הארנונה למתחייב מהוראת משרד הפנים (בעניין זה ראה להלן בפרק על המיסים וגבייתם). גם שיעורי הגבייה של היטלי סלילת כבישים ומדרכות היו נמוכים (ראה להלן באותו פרק).

תקציבים בלתי רגילים

בשנות הכספים 1989-1993 הוציאה המועצה, במיסגרת חשבונות התקציבים הבלתי רגילים על עבודות פיתוח ורכישת נכסים, סכום כולל של 39.4 מיליון ש"ח, מזה כ-30 מיליון ש"ח (76%) בשנת הכספים 1993; הגידול בשנת 1993 התאפשר לאחר שחל גידול בהכנסותיה מהיטל השבחה והשתפויות בעלים בעבודות פיתוח, עקב תנופת הבנייה שחלה במקום בשנים האחרונות, וכן לאחר שגדלו הכנסותיה עקב מכירת מיספר מיגרשים, ששימשו לבנייה למגורים לזוגות צעירים.

מיסים וגבייתם

מחלקת הגבייה של המועצה מטפלת בגביית מיסי הארנונה הכללית (להלן -ארנונה)³, אגרות מים וביוב וכן בגביית היטלי סלילת כבישים ומידרכות, תיעול, ביוב ורשת המים. החשבונות של חבי המיסים, האגרות וההיטלים האמורים, מנוהלים באמצעות החברה לאוטומציה במינהל השלטון המקומי בישראל בע"מ. בדצמבר 1993 היה מיספר חשבונות אלה כ-5,500. בניהול גביית המיסים והאגרות נעזרת, כאמור, המועצה בשירותיה של חברה פרטית.

בטבלה שלהלן מובאים נתונים על החיובים השנתיים, בגין ארנונה, ואגרות מים וביוב, הנגבים ביחד עם הארנונה וכן על הגבייה בפועל, בשנות 1989-1993 (באלפי ש"ח):

שנת הכספים	גבייה			חיובים		יתרות חובה בסוף השנה
	הסכום	מהחיוב השנתי**	מהסכום הכולל שעמד לגבייה			
				סכום שנתי	הסכום הכולל שעמד לגבייה*	
1988						2,581
1989		90.3	10,644	14,367	11,786	3,723
1990		86.4	13,121	18,914	15,191	5,793
***1991		94.6	11,737	18,194	12,401	6,457
1992		96.2	17,417	24,561	18,104	7,144
1993		88.4	20,289	30,102	22,958	9,813

* כולל יתרת פיגורים לתחילת השנה; וכולל ריבית והפרשי הצמדה ובניכוי כל ההנחות, ביניהן הנחות שניתנו מסיבות של מצב חומרי קשה על-ידי ועדת ההנחות.

** שיעורי הגבייה מהחיוב השנתי מוטים כלפי מעלה, מאחר שהגבייה כוללת גבייה על חשבון פיגורים משנים קודמות.

*** כאמור שנת הכספים 1991 הייתה של תשעה חודשים.

הנתונים שבטבלה מצביעים על ירידה של כ-8% בשיעור הגבייה מהחיוב השנתי בשנת הכספים 1993, לעומת שנת הכספים 1992. משרד מבקר המדינה הצביע בפני המועצה על הצורך להגביר את מאמצי הגבייה שלה, שכן הפיגורים בגביית מיסים לסוף שנת הכספים 1993 הסתכמו בכ-9.8 מיליון ש"ח, המהווים כ-20% מתקציבה הרגיל לאותה שנה.

³ בעניין ביקורת כוללת שערך משרד מבקר המדינה בנושא ארנונה כללית - חיובים הנחות ופטורים, ראה גם דוח שפירסמה מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי, התשנ"ג-1992, עמ' 11.

בבדיקת מעקב שנערכה באוקטובר 1994, הועלה, כי המועצה החדשה, שנבחרה כאמור בנובמבר 1993, הגבירה במהלך שנת הכספים 1994 את אמצעי אכיפת גביית חובות המיסים והוחל טיפול בהגשת תביעות משפטיות במאות מיקרים.

המועצה אינה מפרידה ברישומיה בין התשלומים של התושבים על חשבון חיובי המיסים לשנה השוטפת, לבין תשלומיהם על חשבון פיגורים, דבר הדרוש כדי לעמוד על יעילות גביית החיובים השוטפים ועל מידת גביית הפיגורים. משרד מבקר המדינה העיר למועצה על הצורך לשקול שיפור תוכנת המחשב שבשימוש מחלקת הגבייה, שיאפשר הפרדת רישומי התשלומים כאמור, כדי לשפר את הפיקוח והמעקב על הגבייה.

בתקופה הניסקרת (שנות הכספים 1989-1993), הגבילה החקיקה את סמכותן של הרשויות המקומיות להעלות את שיעורי הארנונה כמפורט להלן:

שנת הכספים 1989 - בשנת הכספים 1989 נקבעו בהיתר כללי, ששר האוצר ושר הפנים הוציאו בתוקף סמכותם על-פי דין, השיעורים המירביים להעלאת הארנונה: למגורים -35%, לעסקים -25%-35% בהתאם לגודל הנכס, לתעשייה -10% ולמלאכה -20%. לצורך העלאת הארנונה למגורים סווגו הרשויות המקומיות לשלוש קבוצות. המועצה נכללה בקבוצה השלישית, אשר לה אושר שיעור ההעלאה למגורים הגבוה ביותר -עד 35%.

עקב קיום הבחירות לרשויות המקומיות ביום 28.2.1989, נקבע בחוק הרשויות המקומיות (בחירות) (הוראת שעה), התשמ"ח-1989, כי המועד האחרון להחלטת רשות מקומית על היטל הארנונה לשנת הכספים 1989 הוא 30.4.1989 (במקום 1.3.1989). אולם, כמוסבר לעיל, הצליח ראש המועצה לראשונה להקים קואליציה לאחר הבחירות רק באמצע ספטמבר 1989; עד אותו מועד לא היה לו רוב במועצה לאישור היטל הארנונה ולהעלאת שיעורי הארנונה על-פיו.

במצב המתואר חל סעיף 158 לצו, הקובע כי אם "לא הטילה המועצה לשנת כספים פלונית ארנונה כללית, תשולם הארנונה בתחום המועצה לאותה שנה, בשיעורים ובמועדים שנקבעו לשנת הכספים הקודמת". המועצה אכן פעלה על-פי הצו, וחייבה את התושבים בארנונה בשיעורים זהים לאלו של השנה שקדמה לה.

בישיבתה מיום 3.10.1989, אישרה מליאת המועצה תוספת לארנונה לאותה שנה, בשיעורים שתאמו את השיעורים המירביים בהיתר הכללי של שר הפנים ושר האוצר. תוספת הארנונה אושרה על-ידי שר הפנים ב-6.11.1989 והיא ניגבתה מיום האישור ועד סוף שנת הכספים -31.3.1990.

מהאמור לעיל עולה, כי עקב אי-יכולתה של מליאת המועצה להחליט על היטל הארנונה לשנת הכספים 1989 במועד, לא עודכנו שיעורי הארנונה לתקופה אפריל-אוקטובר 1989, וכתוצאה מזה הם היו בתקופה זו זהים לאלה של השנה שקדמה לה. לפי חישוב שערכה הביקורת, נגרם למועצה בשנת הכספים 1989 הפסד כספי של מאות אלפי ש"ח, עקב אי-העידכון במועד.

שנת הכספים 1990 -בתוקף סמכותם על-פי דין, קבעו שר האוצר ושר הפנים לרשויות המקומיות שיעורים מירביים להעלאת הארנונה לשנת 1990. המועצה החליטה להעלות את

הארנונה בשיעורים נמוכים באורח משמעותי משיעורי ההעלאה המירביים שהותרו. לדוגמה, בעוד שעל-פי ההיתר ניתן היה להעלות את הארנונה למגורים ב-20.7%, החליטה המועצה על העלאה בשיעורים של 10% עד 10.5%, לפי סיווג המיבנים לשבע קבוצות; שיעורי הארנונה למגורים בארבע מבין שבע הקבוצות היוו 62% עד 99% משיעור החיוב המיזערי לאותה שנה שעמד -לפי הנחיות משרד הפנים -על 8.6 ש"ח למ"ר.

להחלטת המועצה להעלות את הארנונה בשיעורים נמוכים מאלו שהתירו השרים, על-אף מצבה הכספי הקשה, לא נתנה המועצה למשרד מבקר המדינה הסבר מתקבל על הדעת; ההחלטה גרמה לה הפסד הכנסות בסכומים ניכרים.

שנת הכספים 1991 -בחוק ההסדרים במשק המדינה (היטלים וארנונה), התשנ"א-1991, נקבע, כי "לא תטיל רשות מקומית בשל נכס, ארנונה כללית לשנת הכספים 1991, בסכום שיש בו העלאה מעל סכום הארנונה שהגיע כדין בשל אותו נכס בשנת הכספים 1990, כשהוא מוכפל בשלושה רבעים וצמוד בהצמדה מלאה למדד המחירים לצרכן".

אישור היטל הארנונה של המועצה לשנת 1991, ניכלל בסדר היום של ישיבת מליאת המועצה שנועדה להתקיים ב-28.2.1991; היה זה המועד האחרון שנקבע בצו לאישור היטל הארנונה על-ידי רשות מקומית. בהעדר מניין חוקי, בהיות המועצה "מועצה לעומתית" באותו מועד, לא קויימה הישיבה והמועצה המשיכה לגבות ארנונה בשנת הכספים 1991 על-פי שיעורי הארנונה של השנה הקודמת. כתוצאה מכך נגרם למועצה הפסד כספי של מאות אלפי ש"ח.

שנת הכספים 1992 -ב-31.12.1991 נתקבל בכנסת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה) (מס' 2), התשנ"ב-1992. בחוק זה נקבע, כי רשות מקומית תטיל בשנת הכספים 1992 ארנונה כללית בסכומים השווים לסכומים שהגיעו כדין בשל אותם נכסים ב-1991, שהם מוכפלים בארבעה שלישים ובתוספת הפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן לפי שיעור העלייה בין דצמבר 1990 לספטמבר 1991, וכי הארנונה למגורים לא תפחת מ-11.7 ש"ח לכל מ"ר⁴. בשינוי לחוק ההסדרים משנה קודמת נקבע כאן לראשונה, כי אם לא הטילה רשות מקומית לשנת 1992 ארנונה, תשולם הארנונה בתחומה באותה שנה בהתאם להוראות האמורות של החוק.

בדומה לשנים קודמות גם בשנה זו לא קיבלה מליאת המועצה במועד החלטה על העלאת שיעורי הארנונה לשנת הכספים 1992, ולכן חיובי הארנונה לשנת 1992 חושבו בהתאם לקבוע בחוק, כמפורט לעיל, על בסיס שיעורי הארנונה לשנת הכספים 1991, שכאמור היו זהים לשיעורי הארנונה בשנת הכספים 1990. ואולם על-פי חוק ההסדרים הוספו לסכומי הארנונה האמורים עוד 17% ושיעור החיוב המיזערי לדירות מגורים עודכן ל-11.7 ש"ח למ"ר.

ב-15.7.1992, אחרי שראש המועצה הקים, כאמור, קואליציה חדשה, החליטה מליאת המועצה בישיבה שלא מן המניין, על-פי דרישת מנכ"ל משרד הפנים, להטיל תוספת לארנונה לשנת הכספים 1992, בשיעור של 17%, שנועדה לפצות את המועצה על ההפסדים הכספיים שנגרמו לה, עקב אי-העלאת הארנונה בשנת הכספים 1991.

⁴ 10 ש"ח סכום בסיסי, בתוספת הפרשי הצמדה, לפי שיעור עליית המדד, למן המדד שפורסם לחודש דצמבר 1990 עד למדד שפורסם לחודש ספטמבר 1991.

להעלאה האמורה נתקבל אישור משרדי הפנים והאוצר ב-18.11.1992, אך רק ממועד אישורם, ולפיכך התבטא החיוב הלכה למעשה, רק בשישית משיעורי ההעלאה האמורה (2.83%). מכאן, שבפועל, בשנת 1992 היה שיעור ההעלאה, לעומת 1991-20.3%.

לאחר שהארנונה עודכנה, כאמור, ב-17% בגין שנת 1991 וב-17% בגין שנת 1992 - היה הבסיס לקביעת שיעורה בשנת 1993 גבוה ב-36.9% מזה שהיה ב-1991.

מהאמור לעיל עולה, כי אי-תיפקודה התקין של המועצה במחצית הראשונה של שנת הכספים 1989 - עקב הקשיים שהיו לראש המועצה להרכיב קואליציה וכן עקב קיום "מועצה לעומתית" במשך 20 חודש (בין נובמבר 1990 לבין יולי 1992) - גרם, בין היתר, שהיטלי הארנונה לשנים 1989, 1991 ו-1992 לא אושרו במועד, ובכך נגרמו למועצה הפסדים כספיים ניכרים.

בשנות הכספים 1993 ו-1994 - העלתה המועצה את הארנונה בשיעורים של 8% ו-10.4%, בהתאמה, כפי שנקבע על-ידי שר האוצר ושר הפנים בתקנות ההסדרים במשק המדינה.

מחלקת הגבייה של המועצה גובה תקבולים חד-פעמיים: היטלי סלילת כבישים ומדרכות, תיעול, ואגרות הנחת צינורות ורשת מים וביו. החיובים החד-פעמיים, בשנות הכספים 1989-1993, התייחסו בעיקר להיטלי סלילת כבישים ומדרכות. בטבלה שלהלן מובאים נתונים על החיובים השנתיים בגין היטלי סלילת כבישים ומדרכות, וכן על הגבייה בפועל, בשנות הכספים 1989-1993: (באלפי ש"ח):

גבייה						
השיעור (באחוזים)				חיובים		
שנת הכספים	סכום שנתי	הסכום הכולל שעמד לגבייה	הסכום	מהחיוב השנתי	מהסכום הכולל שעמד לגבייה	יתרות חובה בסוף השנה
1989	1,013	4,854	603	59.5	12.4	4,251
1990	1,601	5,852	1,139	71.1	19.5	4,713
*1991	737	5,450	749	101.6	13.7	4,701
1992	752	5,453	492	65.4	9.0	4,961
1993	4,965	9,926	1,400	28.2	14.1	8,526

* כאמור שנת הכספים 1991 הייתה שנה של תשעה חודשים.

הנתונים בטבלה מצביעים על כך, ששיעורי הגבייה של היטלי סלילת כבישים ומדרכות היו נמוכים בארבע מחמש השנים האמורות ב-28.2% עד 71.1% מהחיובים השוטפים; גם שיעורי הגבייה מהחיובים המצטברים, בכל חמשת השנים האמורות, היו נמוכים ביותר ונעו בין 9% לבין 19.5% לשנה.

הוברר, כי כמחצית מיתרות הפיגורים ליום 1.1.1994, שהסתכמו בכ-8.5 מיליון ש"ח, הינם חובות של 13 בעלי עסקים באיזור התעשייה של יהוד. בעלי עסקים אלה הגישו ב-1987 במשותף לבית-המשפט המחוזי בתל אביב תביעה נגד המועצה לביטול החיובים, בטענה, כי לפעולות המועצה בקביעת שיעורי ההיטלים שהוטלו עליהם, אין תוקף חוקי; לחילופין

התובעים השיגו גם על שיעור החיוב. בית-המשפט המחוזי בת"א בפסק דינו בעניין, מיום 510.7.1994 דחה את טענות התובעים שלא היה בסיס חוקי לחיוב בהיטל הסלילה, אולם קיבל את טענתם שיש להפחית את שיעור החיוב שהמועצה דרשה מהם, בגין היטל כבישים מ-60% ל-35% מהוצאות הסלילה. לאחר פסק הדין הוציאה המועצה לבעלי העסקים חיוב התואם את הפסיקתא שבפסק הדין והעמידה את חובם על כ-4.2 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי עליה להגביר את פעולות האכיפה כדי לגבות את החובות.

תיכנון ובנייה

שירותי תיכנון ובנייה לתחום המועצה ניתנו, עד נובמבר 1984, על-ידי הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה "המרכז". בחודש האמור פורסם צו של שר הפנים, בתוקף סמכותו על-פי חוק התיכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק), המכריז על תחום המועצה המקומית יהוד כעל מרחב תיכנון מקומי. בהתאם לחוק, במרחב תיכנון מקומי, הכולל תחום של רשות מקומית אחת בלבד, תהיה מועצת הרשות המקומית הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה (להלן - הוועדה המקומית). בתוקף סמכותה לפי סעיף 29 לחוק ותקנות התיכנון והבנייה (אצילת סמכויות במועצה מקומית לוועדת מישנה), התשכ"ו-1966, הקימה הוועדה המקומית לאחר הבחירות לרשויות המקומיות, שנתקיימו כאמור בפברואר 1989, ועדת מישנה (להלן - ועדת המישנה) ואצלה לה מסמכויותיה. בתפקידים של יו"ר הוועדה ושל יו"ר ועדת המישנה כיהן ראש המועצה⁶.

הביקורת העלתה ליקויים בניהול תיקיית המחלקה הטכנית של המועצה, הכוללת תיקי תוכניות מפורטות ותיקי בנייה, וכן ליקויים במעקב המחלקה אחרי תהליך אישור התוכניות המפורטות. משרד מבקר המדינה הדגיש בפני המועצה את הצורך להקפיד על כללי מינהל תקין באשר לניהול התיקיה, ועל ביצוע מעקב יעיל אחר השלבים השונים של הטיפול בתוכניות המפורטות. בבדיקת מעקב שנערכה באוקטובר 1994 הועלה, כי הוחל בהליך מיחשוב התיקיה, אולם טרם הוסדר המעקב אחר הטיפול בתוכניות מפורטות.

תיכנון

1. **הכנת תוכנית מיתאר** - על-פי הוראות סעיף 62(א) לחוק, "במרחב תיכנון מקומי שאין לו תוכנית מיתאר מקומית, תכין הוועדה המקומית תוכנית כאמור, ותגיש אותה לוועדה המחוזית להפקדה, תוך שלוש שנים מיום תחילתו של חוק זה או מיום תחילתו של צו התיכנון שבו הוכרז על המרחב, הכל לפי המאוחר יותר". סעיף 61 לחוק מפרט את המטרות של תוכנית מיתאר מקומית וביניהן: פיקוח על פיתוח הקרקע במרחב התיכנון המקומי, ייחוד אזורים למגורים, לתעשייה ולמיסחר, הבטחת תנאים נאותים מבחינת הבריאות, התברואה

5. ת.א. 412/88 עמנואל קונוס ואח' נגד המועצה המקומית יהוד.

6. בקדנציה הנוכחית, שהחלה בנובמבר 1993, הוקמה ועדת מישנה ברשות ראש המועצה המקומית החדש, וכן פועלת רשות רישוי, לפי סעיף 30 לחוק, בהרכב יו"ר הוועדה המקומית ומהנדס הוועדה המקומית.

והביטחון ומניעת מיפגעים על-ידי תיכנון הקרקע והשימוש בה, תוך שמירה על קרקעות חקלאיות ועל אתרים בעלי חשיבות אדריכלית, היסטורית או ארכיאולוגית.

הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה "מרכז", שיהוד נכללה כאמור בתחומה עד נובמבר 1984, פעלה על-פי תוכנית מפורטת שפורסמה למתן תוקף ב-1972, ולגבי שטחים שלא חלה עליהם התוכנית המפורטת - על-פי תוכנית מיתאר מתקופת המנדט. למרות שתחום המועצה המקומית יהוד הוכרז כמרחב תיכנון מקומי עוד בנובמבר 1984, נמצא, שעד אמצע 1993 טרם החלה הוועדה המקומית בהכנתה של תוכנית מיתאר על כל מרחב התיכנון המקומי, כנדרש בחוק. באוקטובר 1994 הודיעה הוועדה המחוזית לתיכנון ולבנייה מחוז מרכז (להלן - הוועדה המחוזית) למשרד מבקר המדינה, כי הוחלט על הקמת ועדת היגוי בראשות משרד הפנים לטיפול בהכנת תוכנית מיתאר.

2. הודעה על הכנת תוכניות -הוועדה המקומית לא נהגה לפרסם ברשומות, במשרדי הרשות המקומית ובעיתון הודעות לפי הוראות סעיף 77 לחוק על החלטותיה בדבר הכנת תוכניות מפורטות. פירסום כזה היה מאפשר לה, בתוקף סעיף 78 לחוק, באישור הוועדה המחוזית, לקבוע תנאים שלפיהם יינתנו היתרי הבנייה.

משרד מבקר המדינה הדגיש בפני המועצה את הצורך בפירסום דבר ההחלטה על הכנת כל תוכנית מפורטת כנדרש בחוק, וכן את החשיבות בקביעת תנאים, כדי לתת לציבור מידע בדבר תוכניות מפורטות הנמצאות בהכנה, וכדי לאפשר לוועדה להימנע ממתן היתרי בנייה הנוגדים תוכנית שנמצאת בשלבי הכנה, הנמשכים לעיתים מיספר שנים. בתשובתה מנובמבר 1992 הודיעה המועצה למשרד מבקר המדינה, כי להבא תקפיד על מתן פירסום בדבר הכנת תוכניות כנדרש.

3. מיבנים חורגים ושימושים חורגים -הביקורת העלתה, כי בתחום המועצה יש הרבה בניינים חורגים או שימושים החורגים מתוכניות מפורטות מאושרות, ביניהם מיבנים לעסקים במרכז יהוד, הממוקמים בבתיים שננטשו על-ידי מחזיקיהם לפני שנת 1948. על-אף זאת לא הכינה הוועדה המקומית, כנדרש בחוק, רשימה של בניינים כאלה או שימושים כאלה, בבניינים או בקרקעות; ממילא גם לא קבעה את התקופה המירבית לחריגה.

בבדיקת מעקב, שנערכה במועצה באוקטובר 1994 הועלה, כי בעיקבות הביקורת אומנם החלה הוועדה המקומית בהכנת רשימה של מיבנים המהווים מיטרד לסביבתם, אולם הרשימה לא סיווגה אותם לפי תוכניות מפורטות ולא נקבעו בה תקופות מירביות לחריגה.

4. הכנת תוכניות מפורטות נקודתיות -אחת המטרות החשובות של הכנת תוכנית מיתאר ותוכניות מפורטות היא, מתן צביון אחיד לרבעים שונים בתוך מרחב תיכנון, לפי מדיניות שקבעה הוועדה המקומית באישור הוועדה המחוזית ובמגמה לשמור על איכות חיים של המשתמשים בקרקעות שבתחום המועצה בצורה הטובה ביותר. קביעת ייעוד הקרקעות, בכל איזור ואיזור, עיצובם הארכיטקטוני, גובה הבניינים, והמרווחים ביניהם, הם בין האמצעים החשובים ביותר למימוש מטרות זו.

רובן הגדול של 240 התוכניות המפורטות הרשומות במחלקה הטכנית של המועצה המקומית יהוד מתייחסות למיגרשים בודדים ומהוות "תוכניות נקודה"; רק כ-20 מתוכן הן תוכניות מפורטות שחלות על מיספר מיגרשים ויותר. "תוכנית נקודה" אושרה באותם מיקרים שבהם לא ניתן היה לאשר את הבקשה להיתר בנייה במיסגרת של הקלה או שימוש חורג, וכן

במיקרים שהתוכנית המפורטת באה להכשיר בדיעבד בנייה בלתי-חוקית. אישור תוכניות נקודה כאמור יוצר טלאים תיכנוניים, שאינם מתיישבים אם מטרתו של תכנון כולל, המבוסס על תוכנית מיתאר, ובמיסגרתה -תוכניות מפורטות. להלן שתי דוגמאות לאישור תוכניות מפורטות החלות על מיגרש בודד, כדי להכשיר בנייה בלתי-חוקית שבוצעה קודם לכן (דוגמה נוספת ראה להלן בפרק רישוי הבנייה בנושא הקמת מיבנה למלאכה ולמיסחר):

(א) על מיגרש של 620 מ"ר חלה תוכנית מפורטת המתירה בנייה של שתי קומות בקו בניין צדדי של 3 מ'. במועד שאינו ידוע לוועדה, סגר מי שהחזיק במיגרש האמור (להלן -המחזיק) את קומת העמודים במיבנה של שתי קומות, כך שהוא כלל, כתוצאה מהסגירה, שלוש קומות בקו בניין צדדי של 2.15 מ'; כן בנה המחזיק האמור חדר על הגג, בניגוד לתוכנית המפורטת ובלא היתר בנייה. בינואר 1991 הוא הגיש לוועדת המיטת תוכנית מפורטת אך ורק לגבי מיגרשו, תוך בקשה להכשיר את הבנייה בדיעבד. בחוות דעת של המהנדס הוועדה מיום 17.1.1991, המליץ המהנדס לא לאשר את התוכנית, שלדבריו "נוגדת את תוכנית בניין עיר והמירקם הסביבתי".

ב-25.3.1991, לאחר שהמחזיק תיקן את התוכנית, כך ששוב לא כללה את החדר על הגג, שלגביו חיווה המהנדס את דעתו, המליצה ועדת המיטת בפני הוועדה המחוזית לאשר את הקומה השלישית ואת שינוי קו הבניין על-פי הבנייה שבוצעה במיגרש, דהיינו 2.15 מ'. משרד מבקר המדינה העיר, כי בעת מתן המלצתה לאישור התוכנית, לא היתנתה הוועדה המקומית את המלצתה בהריסת החדר שנבנה על הגג, אלא הסתפקה בכך שהמחזיק תיקן את התוכנית כמתואר. ב-18.12.1991 החליטה הוועדה המחוזית להפקיד את התוכנית ובאוגוסט 1993 החליטה לאשרה. בספטמבר 1992 דיווח פקח הוועדה לוועדה המקומית, כי הבנייה מתאימה לתוכנית המפורטת המוצעת.

בביקור באתר הבנייה, שנציג משרד מבקר המדינה ערך יחד עם הפקח האמור כעבור שלושה חודשים -בדצמבר 1992, נמצא, כי המחזיק לא הרס את החדר על הגג. משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי אישור תוכניות מפורטות כדי להכשיר בנייה בלתי-חוקית למפרע, טומן בחובו חומרה וכי היה עליה להתנות את המלצתה בפני הוועדה המחוזית בהריסת החדר על הגג, שלא היה כלול בהמלצת הוועדה המקומית. עוד דרש משרד מבקר המדינה שהוועדה המקומית תחקור את אי-ההתאמה בדיווח של הפקח על הבנייה בפועל; זאת ועוד, לאחר שבדצמבר 1992, כאשר בעיקבות ביקור נציג משרד מבקר המדינה הוברר, כי החדר על הגג לא נהרס, היה על הוועדה להגיש נגד המחזיק כתב אישום. בבדיקת מעקב שנערכה באוקטובר 1994 הועלה, כי החדר על הגג עדיין קיים.

(ב) על מיגרש בשטח 2,537 מ"ר, הנמצא באחזקת מיפעל לייצור יריעות פלסטיק (להלן - המיפעל), חלה תוכנית מפורטת המתירה בנייה לתעשייה בשתי חלופות: (א) בנייה של קומה אחת על-50% משטח המיגרש, דהיינו 1,268 מ"ר; (ב) בנייה של שלוש קומות, 40% משטח המיגרש בכל קומה (120%), המהווים 3,044 מ"ר.

עד פברואר 1988 הקים המיפעל, לפי היתרי בנייה ובמיסגרת אישור הקלה, מיבנה בקומה אחת, על-פי חלופה א' בשטח של 1,379 מ"ר, דהיינו כ-55% משטח המיגרש. אולם באותו חודש דיווח פקח הוועדה, כי המיפעל בנה קומה נוספת במיבנה האמור ללא היתר בנייה. ועדת המיטת לא נקטה צעדים נגד הבונה לגבי הבנייה הבלתי חוקית, אלא המליצה לאשר בדיעבד תוכנית מפורטת נקודתית, שתחול על המיגרש הנדון בלבד.

ב-5.12.1989 דנה ועדת המישנה בתוכנית שהגיש המיפעל לתוספת בנייה של שתי קומות, שעל בנייה אחת מהן ללא היתר דיווח הפקח, כאמור, כבר בפברואר 1988. הוועדה החליטה לחזור ולדון בתוכנית הבנייה שהגיש לה המיפעל, לאחר שתוגש לאישורה תוכנית מפורטת נקודתית שהיא שילוב של שתי החלופות (דהיינו: גם בנייה של למעלה מ-50% בקומת קרקע וגם בנייה של שלוש קומות).

בעיקבות כך הגיש המיפעל לאישור ועדת המישנה ולאישור הוועדה המחוזית, תוכנית מפורטת המתירה בנייה של 55.5% משטח המיגרש בקומת קרקע וגלריה, ועוד בנייה של 29.5% משטח המיגרש בכל אחת מהקומות א ו-ב. התוכנית אושרה על-ידי הוועדה המחוזית בהתאם להמלצתה של ועדת המישנה של הוועדה המקומית, וב-13.12.1990 קיבלה התוכנית תוקף.

בבדיקת הליכי אישור התוכנית המפורטת שהגיש המיפעל לוועדת המישנה גם הועלה, שבתוכנית סומנו סככות פתוחות, הקיימות במרווחים שבין קירות המיפעל לבין גדר המיפעל שגובהה 3 מ'. ועדת המישנה לא היתנתה את המלצתה לאישור התוכנית המפורטת בהריסת הסככות, שהיו מעין המשך קומת הקרקע, ואשר להקמתן לא קיבל המיפעל היתר בנייה כחוק. בביקור שנציג משרד מבקר המדינה ערך במיפעל ב-31.10.1991 יחד עם פקח הוועדה נמצא, כי המיבנים שסומנו, כאמור, כסככות פתוחות, היו למעשה מיבנים סגורים, תוך ניצול קירות בניין המיפעל והגדר, עם קירוי מחומר מסוג פיברגלס, בשטח כולל של כ-400 מ"ר. המיבנים הקיפו את המיפעל משלושה צדדים, כך שקו הבניין עמד למעשה במקומות אלה על אפס במקום על 4 מ' כדרוש.

נמצא, כי בדיווחיו של הפקח, על חריגות הבנייה בשטח המיפעל, לא ניתן ביטוי למיבנים אלה.

מהממצאים שהובאו לעיל עולה, כי המיפעל ביצע בנייה בלתי-חוקית, ואילו הוועדה המקומית לא נקטה צעדים נגד הבונה ואף סייעה לו להכשיר את הבנייה בדיעבד. משרד מבקר המדינה העיר למועצה גם במיקרה זה, כי אישור חריגות בנייה בדיעבד, על דרך של שינוי התוכנית המפורטת, ובאי-ההקפדה בבדיקת התוכנית, טרם העברתה לאישור הוועדה המחוזית, הוא מעשה שטמונה בו חומרה רבה.

5. הכנת תוכניות מפורטות כוללות -במהלך שנת 1991 היו שש תוכניות מפורטות נרחבות, בהכנה או בהפקדה; שלוש מהן קיבלו תוקף בשנים 1991 ו-1992, במיסגרת הוועדה לבנייה למגורים (להלן -ול"ל). התוכניות האמורות הגדילו בצורה משמעותית את היקף הבנייה למגורים על-ידי תוספת של כ-2,600 יחידות דיור. להלן פירוט הממצאים שהועלו לגבי אחת התוכניות - תוכנית להקמת "קריית מחשבים" -שהוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה טיפלה בה במשך תקופה ארוכה:

הוועדה המקומית, בשיתוף עם יזמים פרטיים, עסקה במשך מיספר שנים בהכנתה של תוכנית שמטרתה הייתה לשנות ייעוד של קרקע חקלאית לאיזור תעשייה עתיר ידע. בינואר 1987 הציעו היזמים הפרטיים פרוגרמה להקמת קריית מחשבים. ב-7.10.1990 המליצה הוועדה המקומית בפני הוועדה המחוזית להפקיד תוכנית מפורטת (להלן -התוכנית), להקמת "קריית מחשבים" על שטח של 162 דונם שבניהול מינהל מקרקעי ישראל (להלן -ממ"י). תחום התוכניות משיק לגבולו הצפוני של נתב"ג.

משך כל זמן הכנתה של התוכנית, שנמשך מיספר שנים, לא פנתה הוועדה המקומית לגורמים השונים להם יש נגיעה לאישור תוכניות מהסוג ובהיקף האמורים, על-מנת לבדוק בעוד מועד אם שינוי הייעוד אפשרי. ואכן, ב-6.11.1990 התקבלה בוועדה המחוזית התנגדותה של רשות שדות התעופה להפקדת התוכנית. ההתנגדות נומקה בכך, כי תחום התוכנית הינו תחום האסור בבנייה על-פי הגבלות נתב"ג, מפאת קירבתו לאחד ממסלולי ההמראה הנמצא כ-300 מ' ממנו, וכן כי כל תחום התוכנית נמצא באיזור רעש מטוסים בינוני וגבוה. בפנייתה של רשות שדות התעופה לוועדה המחוזית ג הובעה פליאה על כך שהוועדה המקומית, שהייתה ערה לקירבתו של נמל התעופה לתחום התוכנית, לא פנתה לרשות שדות התעופה, על-מנת לברר את אפשרות שינוי הייעוד שנכלל בתוכנית.

נוכח התנגדותה של רשות שדות התעופה, הודיעה הוועדה המחוזית לוועדה המקומית, ב-16.12.1990, כי התוכנית לא תופקד.

משרד מבקר המדינה הדגיש בפני המועצה, את הצורך בעריכת בירורים מוקדמים עם הגורמים אשר להם נגיעה לדבר, לגבי תוכניות שמתייחסות לשינוי ייעוד שטחים; יהא בכך כדי לייעל את הליך הטיפול של הוועדה המקומית בתוכניות.

6. תיכנון באזורים שהוכרזו כאתר עתיקות -לפי פקודת העתיקות משנת 1929, הוטל על מנהל מחלקת העתיקות במשרד החינוך והתרבות לפרסם ברשומות רשימות של אתרים היסטוריים; נקבע בפקודה, בין היתר, ששום אדם לא יבנה באתר כאמור ללא אישורו של המנהל. עם החלפת הפקודה בחוק העתיקות, התשל"ח-1978 (להלן -חוק העתיקות) והקמת רשות עתיקות, במקום המחלקה, נקבעו הוראות דומות בחוק החדש. לפי סעיף 28 לחוק העתיקות, ראשי מנהל רשות העתיקות להכריז על מקום פלוני כאתר עתיקות, ולפי סעיף 29 לחוק האמור, אסור לאדם לעשות או להרשות לאחר לעשות באתר עתיקות, בנייה, סלילה, חציבה או שינוי -בלי אישור בכתב מאת מנהל הרשות. בהוראות מעבר של החוק נקבע, כי את הרשימות שפורסמו לפי הפקודה, יראו כאילו פורסמו לפי סעיף 28 לחוק, כלומר -כהכרזות על אתרי עתיקות.

גם חוק התיכנון והבנייה מקדיש חלק מהוראותיו לנושא של השמירה על ערכים ארכיאולוגיים והיסטוריים בכל רמות התיכנון -החל בתוכנית מיתאר ארצית, אשר בה מחייב סעיף 49 לחוק לקבוע, בין השאר "הוראות בדבר שמירה על עתיקות", וכלה בתוכנית מיתאר מקומית, שאחת ממטרותיה, לפי סעיף 61 לחוק, היא שמירה על כל בניין ודבר בעלי חשיבות אדריכלית, היסטורית, ארכיאולוגית וכו'; ובתוכניות מפורטות, בהן ניתן לקבוע, בין היתר, הוראות בדבר שמירה על מקומות, מיבנים ודברים אחרים, בעלי חשיבות היסטורית או ארכיאולוגית.

בשנים 1964-1976, נכלל, בשלבים שונים, שטח של כ-260 דונם במרכז יהוד, ברשימות שפורסמו לפי פקודת העתיקות. כאמור, לפי הוראות המעבר של חוק העתיקות רואים שטח זה כאתר עתיקות לפי החוק.

נוכח ההוראות האמורות של חוק העתיקות מחד-גיסא וחוק התיכנון והבנייה מאידך-גיסא, וכדי להבטיח שהבנייה באתרי עתיקות אכן תותר רק באישורו של מנהל רשות העתיקות, מן הראוי היה לכלול בתוכניות לפי חוק התיכנון והבנייה, הנוגעות לאזורים שבהם יש אתרי

עתיקות, התייחסות למעמד המיוחד של האתרים האמורים ולמיגבלות החלות עקב כך. התייחסות בתוכנית למיגבלות כאמור, תהווה גם דרך נאותה להביא את קיום המיגבלות לידיעת המעוניינים לבנות על הקרקע או להשתמש בה ותסייע לוועדה למסור להם מידע שלם ומדויק בעניין זה.

בסקירה של התוכניות המפורטות, שאושרו מאז כינון הוועדה המקומית ביהוד בנובמבר 1984, הועלה, כי ב-18.11.1991 אושרה תוכנית, שבתחומה נכללו כל הגושים והחלקות שהוכרזו כאתרי עתיקות, בלי לכלול במיסמכי התוכנית התייחסות כלשהי למיגבלות השונות החלות על אתרים אלה לפי חוק העתיקות.

בבדיקות היתרי הבנייה, שניתנו לגבי שטחים שהם אתרי עתיקות בתקופה הניסקרת, הועלה, כי גם בשלב זה של אישור בקשות להיתרי בנייה, לא היתנה ועדת המישנה את ההיתר בקבלת אישור בכתב ממנהל רשות העתיקות:

(א) בשנים 1986-1991 ניתנו בשלושה מיקרים היתרי בנייה בשטחים כאמור, שבמיסגרתם אושרה בנייה בגודל של כ-16,000 מ"ר: מהם כ-2,000 מ"ר לבניית מישכן חדש של המועצה עצמה, וכ-14,000 מ"ר לחברה קבלנית פרטית (להלן -חברה א') שבנתה כ-150 יחידות דיור, כל זאת ללא התייחסות למיגבלות החלות על אתר עתיקות, ובלי שביקשה אישורים בכתב ממנהל רשות העתיקות.

(ב) בשלושה מועדים (דצמבר 1991, ינואר 1992 ואוגוסט 1992), פנה מפקח אזורי של רשות העתיקות למועצה המקומית, והסב את תשומת ליבה להוראות חוק העתיקות בדבר קבלת אישור, שאינן מקוימות בתחומה. על-אף שנתי הפניות הראשונות, התירה ועדת המישנה ב-18.5.1992, לחברה א' להקים שני מיבני מגורים, ששיטחם הכולל הוא 4,200 מ"ר, בלי להתנות את תוקף ההיתר בקבלת אישור בכתב ממנהל רשות העתיקות, כדרוש. המדובר ב-4,200 מ"ר שהם בנוסף ל-14,000 מ"ר שחברה א' קיבלה לגביהם היתר עוד קודם לכן -אף זאת ללא אישור מרשות העתיקות.

מבקר המדינה העירה למועצה, על שלא נתנה את דעתה למתחייב ממנה, בתור מוסד תכנון, לגבי שטחים במרחב התכנון שלה, שהם אתרי עתיקות לפי חוק העתיקות ואתרי בעלי ערכים היסטוריים וארכיאולוגיים שגם חוק התכנון והבנייה שואף לשמור עליהם. חומרה יתרה יש לייחס לעובדה, שהמועצה עצמה לא קיימה את הוראות חוק העתיקות ובנתה את משכנה החדש על מיגרש שהוא אתר עתיקות בלא שביקשה אישור לכך ממנהל רשות העתיקות; כן יש להתייחס בחומרה לעובדה שאף לאחר פניית מפקח מטעם מנהל רשות העתיקות למועצה, התירה ועדת המישנה את הקמתם של שני מיבני מגורים, בלי להתנות את תוקף ההיתרים בקבלת אישור מוקדם ממנהל רשות העתיקות, כנדרש בחוק. בעיקבות הביקורת גובשו נוהלי פעולה בין רשות העתיקות לבין המועצה המקומית; משרד מבקר המדינה הדגיש בפני המועצה, כי על-פי חוק העתיקות האחריות לאי-מתן היתרים ולאיסור פעולות באתרי העתיקות חלות על הוועדה המקומית בלבד.

⁷ על חברה א' ראה גם בפרק רישוי הבנייה בנושא הקמת שני בתי מגורים במרכז יהוד ובנושא הקמת שלושה בתי מגורים וסופרמרקט ובפרק ניכסי המועצה בנושא מכירת מיגרש לבנייה למגורים.

רישוי הבנייה

לפי הוראות סעיף 145(א) לחוק, לא יוקם בניין, לא ייהרס ויקום מחדש ולא תתבצע בו הוספה או תיקון (למעט שינוי פנימי בדירה) -אלא לאחר שניתן היתר מהוועדה המקומית או רשות הרישוי המקומית, ובהתאם לתנאים הקבועים בהיתר. עוד קובע החוק, כי כל המבצע עבודה או משתמש במקרקעין ללא היתר או בסטייה מההיתר או מהתוכניות, דינו קנס או מאסר.

לפי תקנות התיכנון והבנייה, (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970 (להלן -התקנות), על מבקש היתר להמציא תחילה לוועדה המקומית, שני עותקים של מפת הנכס הערוכה בידי מודד מוסמך, אשר בה יסומנו, בין היתר, שטח הנכס וגבולותיו לפי הרישום בספר המקרקעין, קווי בניין, קווי רחוב, השימושים המותרים בו וכן כל עצם שנמצא בנכס. על מהנדס הוועדה לאשר בכתב את קבלת המפה, לסמן בה בקו אדום את קווי הבניין וקווי הרחוב, לפרט בה או לצרף לה בכתב את התנאים והמגבלות החלים על הנכס לפי כל תוכנית, ולחזיר עותק אחד מסמן כאמור, לפי שהמציאה, לא יאוחר משלושים יום לאחר הגשתה. מפת הנכס, מסומנת כאמור, משמשת, עם הגשת הבקשה להיתר ובתנאי שהמדידות או הסימון בה נערכו תוך ששת החודשים שקדמו למועד הגשת הבקשה, בסיס למפה המצבית שעל המגיש לצרף לבקשתו.

בבדיקת עשרה תיקי בנייה, המתייחסים לבקשות להיתרי בנייה בשנים 1989-1991 הועלה, כי רק בשני מיקרים הוגשה מפת נכס במועד הנדרש. בשישה מיקרים היא הוגשה רק לאחר שוועדת המיטלה אישרה את תוכניות הבנייה, במקום לפני הגשת הבקשה, כדרוש. במיקרה אחד לא הייתה מפת נכס כלל, ובמיקרה אחר לא נערכה המדידה תוך ששת החודשים שקדמו להגשת הבקשה להיתר, אלא שנתיים קודם לכן. עוד הועלה, כי בכל תשעת התיקים בהם הייתה מפת נכס, אף שחלקן הוגשו באיחור, לא סימן בה מהנדס הוועדה את קווי הבניין.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, על הצורך להקפיד על קבלת מפת נכס מעודכנת, ועל בדיקתה וסימונה על-ידי מהנדס הוועדה, כדרוש, בטרם תוגש בקשה להיתר ועדת המיטלה או רשות הרישוי.

לפי התקנות, על מגיש הבקשה לצרף לבקשתו מפת איתור העבודה, אשר בה יצוינו, בין היתר, הבניינים, דרכי הגישה אליהם, החצרות, מקומות החנייה, מקומות לריכוז אשפה ולתליית הכביסה, קווי אספקת המים, והחיבורים לביוב הציבורי, משטחים למיכלי גז או רשת צנרת לאספקת גז מרכזית.

בבדיקת התייעוד הועלה, כי המחלקה הטכנית לא דאגה לוודא שעם הבקשה להיתר הוגשה גם מפת איתור העבודה, ולדרוש המצאתה, אם לא הוגשה, לפני העברת הבקשה לדיון בוועדת המיטלה או רשות הרישוי. משרד מבקר המדינה העיר למועצה על הצורך להקפיד על קבלת המפות, כדרוש. בבדיקת מעקב מאוקטובר 1994 הועלה, כי בעיקבות הערות הביקורת מקפידה הוועדה המקומית על קבלת המפות כאמור.

מעיון בתייעוד של הוועדה המקומית עולה, כי ביהוד מיבנים רבים שלגביהם אין בוועדה תיקים. המדובר בבתים שננטשו לפני הקמת המדינה, ובמשך השנים שלאחר מכן הורחבו וגודרו על-ידי המחזיקים החדשים, ככל הנראה ללא היתרי בנייה, לעיתים תוך תפיסת שטחים לא להם. בידי הוועדה המקומית לא היו נתונים מדויקים על שטחי המיבנים האלה. משרד מבקר המדינה העיר למועצה, שיש צורך בעריכת סקר מיבנים, ובמידת כל המיבנים

אשר לגביהם אין נתונים. על בסיס תוצאות סקר זה, על המועצה לבחון את הצעדים המתבקשים מצידה לגבי מיבנים אלה, ולהחליט באלו מיקרים עליה לפעול להסדרת רישוים בדיעבד, ובאלו יש הצדקה לפעול להריסת המיבנים או חלקים מהם.

בבדיקה של 30 תיקי בנייה למגורים, תעשייה ומיסחר בהם ניתנו היתרי בנייה בשנים 1988-1991, הועלה בשבעה תיקים ליקויים במתן היתרים, שהתייחסו לאחד או יותר מהעניינים הבאים: (א) ההיתרים ניתנו ללא המצאת חלק מהמיסמכים הדרושים לשם אישור הבקשה; (ב) אושרו בקשות בחריגה מהתוכניות המפורטות שחלות על השטח; (ג) ניתנו היתרים שהכשירו בדיעבד בנייה בלתי חוקית. להלן דוגמאות:

הקמת מיבנה למלאכה ולמיסחר -ב-24.12.1990 נתנה ועדת המישנה היתר לבניית שתי קומות על קומה קיימת במיבנה למלאכה ולמיסחר, שעמד על מחציתו של מיגרש בשטח כולל של 1,400 מ"ר. על-פי ההיתר, שתאם את התוכנית המפורטת החלה על המיגרש, הותר לבנות 860 מ"ר בשלוש קומות, ובתוספת גלריה בשטח 54 מ"ר בקומה ב'; בכך נוצלו במלואם אחוזי הבנייה על אותו חלק של המיגרש. בבדיקת התיעוד בתיק הבנייה הועלה:

(א) בטופס הבקשה להיתר בנייה ציינו שני השותפים, אשר להם ניתן היתר הבנייה, כי בשטח אליו התייחסה הבקשה, דהיינו -שטח של כ-700 מ"ר -הזכויות הן של ממ"י. בתיק המנוהל בוועדה המקומית מצא צוות הביקורת מיסמכים המצביעים על כך, כי ממ"י מכר את המיגרש בשלמותו לחברה פרטית עוד בשנת 1963. על-אף זאת חתם ממ"י על הבקשה להיתר, כאילו הוא בעל הזכויות בנכס. חרף העובדה שבתיק הבנייה היו, כאמור מיסמכים לפיהם הבעלות על המיגרש היא בידי אחרים ולא בידי ממ"י, הסתפקה הוועדה המקומית בחתימת ממ"י, ולא דרשה מהשותפים שיציגו בפניה מיסמכים המעידים על הזכויות שלהם במיגרש.

(ב) אף שלא הייתה תוכנית לחלוקת המיגרש בין השותפים לבין החברה הפרטית, חישה ועדת המישנה את אחוזי הבנייה לגבי חלק מהמיגרש באחזקת השותפים (700 מ"ר), באופן יחסי לשטח הכולל של המיגרש (1,400 מ"ר) דהיינו -50% מאחוזי הבנייה, ולא הודיעה לחברה הפרטית, שלה כאמור היו לכאורה זכויות במגרש, על החלטתה לתת היתר בנייה. פעולתה זו הייתה בניגוד לתקנות, בהן נקבע, שבמיקרים בהם היו מיספר בעלי זכות באותו נכס ולא כולם חתמו על הבקשה להיתר הבנייה, יינתן ההיתר רק לאחר שהעתק הבקשה יומצא לאלה שלא חתמו.

(ג) הוועדה הוציאה, לבקשת השותפים, אישור לצורך חיבור המיבנה לרשת החשמל והמים, ביום שבו ניתן היתר הבנייה (24.12.1990). מאחר שאישור כאמור ניתן כרגיל רק לקראת סיום הבנייה, מצביע הדבר, לכאורה, כי במועד מתן ההיתר כבר הייתה הבנייה, שלגביה נתבקש אותו היתר, גמורה או לקראת סיומה.

(ד) בספטמבר 1991 אישרה המחלקה הטכנית של המועצה, כי אין לה התנגדות למתן רישיון עסק לפאב-מסעדה בקומת הקרקע של המיבנה. ב-23.10.1991 ערך נציג משרד מבקר המדינה, יחד עם פקח הוועדה, ביקור במיגרש האמור; נמצא, כי קיימות חריגות בנייה שבוצעו בסטייה ניכרת מההיתר ומהתוכנית המפורטת החלה על המיגרש, כמפורט להלן:

על מחצית המיגרש הפונה לרחוב נבנה מיבנה של ארבע קומות בשטח של 1,164 מ"ר, במקום 860 מ"ר לכל היותר, כפי שהותר. לקומת הקרקע הוסף מיבנה בשטח של 162

מ"ר, שהשתרע עד לשפת הכביש ושימש כפאב-מסעדה. ס"ה חריגות הבנייה, שנתגלו במהלך הביקור האמור במיגרש, הסתכמו ב-466 מ"ר.

בעיקבות הביקור האמור הגיש התובע מטעם הוועדה המקומית בדצמבר 1991, לבית-משפט השלום בפתח תקוה, שני כיתבי-אישום, המתייחסים לחריגות הבנייה: אחד בגין חריגות הבנייה במיבנה העיקרי והשני לחריגות הבנייה במיבנה ששימש כפאב-מסעדה.

ב-5.4.1992 הוציא בית-המשפט צו הריסה נגד הבונים לגבי חריגות הבנייה במיבנה למלאכה וקנס אותם ב-350 ש"ח. עם זאת, אישר בית המשפט הסכם בין התובע מטעם המועצה לנתבעים, למתן אורכה לביצוע צו ההריסה עד ל-5.4.1993. את ההסכם האמור נימק התובע בשם המועצה בכך, כי הוועדה אישרה לנתבעים תוספת בנייה על חלק מהבנייה החרגה, אך עדיין לא הוצא ההיתר. ב-21.6.1992 הטיל בית-המשפט, בגין בניית הפאב-מסעדה קנס בסך 750 ש"ח, וכן הוציא צו סגירה מיידי וצו הריסה, לביצוע עד 1.7.1993. בביקור נוסף שנערך על-ידי נציג משרד המבקר המדינה במיגרש, בספטמבר 1993, הועלה, כי צו הסגירה וצווי ההריסה לא בוצעו.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שהמועצה לא גילתה, תוך כדי פיקוח שוטף על הבנייה, את חריגות הבנייה בעת ביצוען, דבר שהיה בו כדי להפסיק את ביצוען ולהביא להריסת התוספות החרגות כבר באותו מועד. יתר-על-כן, לא רק שהמועצה לא וידאה קיום צו הסגירה המיידי, אלא אף הוציאה בפברואר 1993 לפאב-מסעדה רישיון עסק (בעניין זה ראה להלן בפרק על רישוי עסקים). בבדיקת מעקב שנערכה באוקטובר 1994 הועלה, כי הפאב-מסעדה עדיין פועל. עוד הועלה, כי ב-18.10.1993 המליצה הוועדה המקומית בפני הוועדה המחוזית, להפקיד תוכנית נקודתית שמטרתה לאשר בדיעבד את כל חריגות הבנייה שבוצעו. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה דרך פעולה כזו, שבאה להכשיר בנייה שבוצעה בעבירה.

הקמת שני בתי מגורים -12.6.1990 נתנה ועדת המיזנה לחברה א'8 היתר להקמת שני בתי-מגורים במרכז יהוד של שמונה קומות כל אחד, ובהם 64 יחידות דיור בשטח מבונה של 6,264 מ"ר.

בבדיקת התייעוד בתיק הבנייה הועלה, כי בבקשה להיתר הבנייה נרשם כי שטח המיגרש על-פי תוכנית בניין עיר (להלן -התב"ע), הוא 3,560 מ"ר, בעוד שבפועל החזיקה החברה רק במחצית מהשטח האמור. במפת הנכס, שהחברה הגישה ביחד עם הבקשה להיתר בנייה, חולק המיגרש לשניים, תוך ציון "גבול אפשרי" למיגרש כך, שחלק אחד התייחס לשטח שעליו בקשו להקים את שני הבניינים, ואילו על החלק האחר -שהחברה לא החזיקה בו -שורטטו שלושה מיבנים שהיו קיימים על המיגרש, בלי שצויין שיטחם. לפי התב"ע שהייתה בתוקף באותו מועד, נועדו מיבנים אלה להריסה.

בעת אישור הבקשה להיתר בנייה עמדו בפני ועדת המיזנה שתי אפשרויות למתן היתר לחברה במיסגרת החוק: (א) להתייחס לכלל שטח המיגרש, דהיינו 3,560 מ"ר, ולכלול את שטח שלושת המיבנים הישנים במניין אחוזי הבנייה המותרים על-פי התב"ע; (ב) לדרוש מחברה א' להכין תוכנית חלוקה במיסגרת תוכנית מפורטת חדשה, שתקבע את אחוזי הבנייה וקווי הבניין החדשים לכל חלק.

8 ראה לעיל הערת שוליים 7 בעניין חברה א'.

נמצא, כי ועדת המישנה לא פעלה על-פי אף אחת משתי החלופות האמורות, והתירה את הבנייה כאמור, תוך התעלמות משטחי המיבנים הישנים במיגרש, ומהעובדה שחלק מהמיגרש, ככל הנראה, כלל אינו של חברה א'. תוכנית מפורטת חדשה, שבמיסגרתה ניתן היה לאשר תוכנית חלוקה במיגרש האמור, קיבלה תוקף רק בנובמבר 1991, דהיינו -כשנה וחצי לאחר מתן ההיתר לחברה א'.

בהעדר תוכנית חלוקה כאמור, ובהעדר ציון שטחי המיבנים הישנים, לא ניתן היה לחשב את אחוזי הבנייה וקווי הבניין על-פי הבקשה להיתר בנייה, ולהתאימם להוראות התוכנית המפורטת שהייתה בתוקף.

פקח הוועדה לא ערך ביקור במיגרש על-מנת לוודא, כי הבנייה בוצעה לפי תנאי ההיתר שהוצא. רק באוקטובר 1991, כאשר הבניין הראשון כבר היה בשלבי גמר, נערך ביוזמת עובדי משרד מבקר המדינה ביקור במיגרש יחד עם פקח הוועדה. במועד הביקור נמצא, כי בבניין הראשון נבנו תשע קומות, במקום שמונה קומות שלהקמתן קיבלה החברה היתר בנייה.

כתוצאה מהביקור האמור, הגישה הוועדה, בדצמבר 1991, כתב אישום בגין תוספת בנייה של 65 מ"ר בקומה התשיעית של הבניין, וב-5.4.1992 הורשעה החברה, בעבירה של בנייה בלתי-חוקית. הושת עליה, קנס סמלי בלבד בסך 50 ש"ח, מאחר שלמועד מתן גזר הדין כבר הציגו נציגי החברה היתר בנייה, שהוציאה להם הוועדה המקומית ב-16.3.1992 עם תוקף למפרע.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית, כי במתן היתר לחברה א', ללא הכללתם של שטחי הבניינים הישנים במיגרש במניין אחוזי הבנייה, ולחילופין בלי לדרוש מהחברה להגיש תוכנית חלוקה במיסגרת תוכנית מפורטת חדשה, היא חרזה מהסמכות שהחוק מקנה לה בנושא אישור בקשות להיתר.

מיפעל לאלקטרוניקה -ב-2.3.1989 נתנה ועדת המישנה היתר להקמת מיפעל לאלקטרוניקה (להלן -המיפעל), בשתי קומות בשטח מבונה של 1,865 מ"ר, מהם 1,511 מ"ר בקומה א' ו-354 מ"ר בקומה ב'.

בבדיקת הליכי אישור בקשת המיפעל למתן ההיתר הועלה, כי בחוות הדעת שרשם על-גבי הבקשה להיתר מיום 5.9.1988, ציין מהנדס הוועדה המקומית, בין היתר, כי היא אינה תואמת את התב"ע המאושרת, בכך שהיא חורגת מבחינת קו בניין צדדי (3.80 מ' במקום 4.00 מ' כנדרש). ועדת המישנה אישרה במועד האמור את הבקשה להיתר, כפוף לתיקונה בהתאם להערת המהנדס.

נמצא, כי על עותק תוכנית הבנייה, שעליו חתמו מהנדס הוועדה עצמו והיו"ר שלה, ואשר צורף להיתר הבנייה, לא תוקן קו הבניין כנדרש, כדי להתאימו לתוכנית הפורטת שבתוקף. מהנדס הוועדה והיו"ר שלה, לא דרשו שהתוכנית תתוקן לפני שיוצא ההיתר, ולפי נתוני הוועדה המקומית, המיפעל אכן הקים את המיבנה בקו בניין צדדי שאינו תואם את הוראות התוכנית המפורטת.

עיון בעותקי הבקשה להיתר, שהמיפעל המציא לשם קבלת היתר בנייה העלה, כי הפרטים לגבי זהות המחזיקים או הבעלים במיגרש לא היו זהים בכל העותקים.

בעותק שהוצג בפני ועדת המישנה בעת הדיון בבקשה להיתר, צויין כמבקש וכבעל הזכות בנכס - מיפעל לייצור מערכות אלקטרוניקה. בעותק שוועדת המישנה שלחה לממ"י לקבלת

אישורו, צוין כמבקש וכבעל זכות בנכס - מיפעל טקסטיל. בתיק הבנייה נמצאה קבלה בדבר תשלום היטל השבחה משנת 1988 על-שם מיפעל הטקסטיל. הוועדה מצידה לא התייחסה לשוני בזהות, ולא דרשה הסברים לדבר ממגיש הבקשה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית, כי על הוועדה היה לדרוש מהמיפעל מיסמכים שיעידו על זכויותיו בנכס, ועל הקשר שלו למיפעל האחר. לזהותם של הבעלים והמחזיקים של מיגרשים, בעיקר אם יש ספק מי הם, יש השלכות לא רק לגבי דיני תכנון ובנייה, אלא גם לגבי תחומים אחרים, כמו נזיקין.

בביקור שערך פקח הוועדה באתר הבנייה ב-17.4.1990, לקראת אישור חיבור המיבנה לרשת החשמל, הוא מצא כי המיפעל חרג מההיתר, בכך שבנה תוספת לקומה ב' בשטח מבונה של 290 מ"ר. חרף גילוי הבנייה החריגה על-ידי הפקח ודיווחו עליה, אישרו יו"ר הוועדה המקומית ומהנדס הוועדה, ב-29.4.1990, את הבקשה לחבר את הנכס לרשת החשמל.

התניית האישור לחיבור לרשת החשמל והמים בביצוע בנייה אך ורק בהתאם להיתרי הבנייה הניתנים לבונים, מהווה כלי יעיל בידי הוועדה המקומית למניעת ביצוען של עבירות בתחום התיכנון והבנייה. משרד מבקר המדינה העיר, כי מתן האישור לחיבור לרשת החשמל במיקרה האמור, לאחר שבידי הוועדה היה מידע על תוספת בנייה ללא היתר, שמט מידיה כלי יעיל זה לאכיפת החוק.

ב-14.5.1990 דנה ועדת המישנה בבקשת המיפעל למתן היתר בנייה בדיעבד לתוספת האמורה, והחליטה להמליץ בפני הוועדה המחוזית על מתן הקלה בקו בניין צדדי. נמצא, כי בהמשך להחלטה האמורה, לא דרשה ועדת המישנה מהמיפעל, להמציא בקשה בקשר להקלה המבוקשת, תוך פרק זמן קצוב, כתנאי לקבלת אישור הוועדה המחוזית להקלה. עד אוקטובר 1994 לא הגיש המיפעל את התוכנית הדרושה לקבלת אישור הוועדה המחוזית להקלה, וועדת המישנה לא נקטה צעדים בעניין הבנייה הבלתי-חוקית. משרד מבקר המדינה הצביע על החומרה שבהתנהגות הוועדה המקומית שלא נקטה בצעדים כאמור.

שלושה מיבני מגורים וסופרמרקט - בבדיקת הליכי רישוי הבנייה של שלושה בנייני מגורים וסופרמרקט שהקימה חברה א'9, על מיגרש שמכרה לה המועצה, הועלו הליקויים הבאים:

ב-15.12.1985, ב-26.1.1987 וב-17.2.1988 הוצאו לחברה שלושה היתרים להקמת שלושה בנייני מגורים המכילים 69 דירות, תשע מהן דירות גג. שטחי הבנייה למגורים הסתכמו ב-7,087 מ"ר. ב-21.12.1987 וב-14.8.1990 הוצאו שלושה היתרי בנייה לבניית שלוש יחידות דיור נוספות, אחת בכל אחד מהמיבנים האמורים. שטח הבנייה הכולל שהותר עמד על 7,423 מ"ר. ב-30.6.1988 ניתן היתר להקמת מיבנה סופרמרקט ששטחו 497 מ"ר ובו חניון תת-קרקעי ששטחו 1,789 מ"ר, ומיבני עזר בשטח 195 מ"ר.

בתוכנית המפורטת המאושרת, שחלה על המיגרש, צוין, כי שטחו 4,060 מ"ר. במועד מאוחר יותר, לצורך קבלת היתר בנייה, הגישה החברה לוועדה, בהתאם לתקנות, מפת נכס הכוללת מדידה מדוייקת של המיגרש על-ידי מודד מוסמך. לפי מפה זו שטח המיגרש הוא 3,750 מ"ר בלבד. גם בטופסי הבקשה להיתר ציינה החברה כי השטח הוא 3,750 מ"ר.

נמצא, כי בבואה לחשב את שטח הבנייה, לא התחשבה הוועדה בכך ששטח המיגרש קטן מהשטח שצוין בתוכנית המפורטת, ולפיכך לא הקטינה בהתאם את השטח המותר לבנייה.

⁹ ראה לעיל הערת שוליים 7 בעניין חברה א'.

לפי חישובי הביקורת שטח הבנייה המותרת, בהתאם לגודל המיגרש הקלה של 6% שניתנה לחברה, עמד על 7,374 מ"ר, בעוד שלחברה אושרה, כאמור, בנייה בשטח כולל של 7,920 מ"ר (כולל מיבנה לסופרמרקט, ולא כולל את החניון התת-קרקעי ומיבני העזר), דהיינו -תוספת של 546 מ"ר, המהווה חריגה בכ-15% משטחו של המיגרש, על-פי תוכנית מדידה.

עוד הועלה, כי הותרה הקמתו של מיבנה סופרמרקט בנפרד ממיבני המגורים, במקום בנייה של חזית מיסחרית במיבני המגורים, כפי שנקבע בתוכנית המפורטת, וכי מיבנה הכניסה לחניון התת-קרקעי של הסופרמרקט ולמיבני המגורים נבנה על דרך ציבורית, מחוץ לגבולות המיגרש.

מהמיסמכים שנמצאו בתיק הבנייה ואלה הקשורים בעיסקת מכירת המיגרש האמור על-ידי המועצה לחברה, עולה, כי על המיגרש נמצאו, במועדי הוצאת היתרי הבנייה האמורים, שלושה מיבנים אשר שימשו למגורי מחזיקים שפלשו בעבר לשטח המיגרש. הוועדה המקומית התעלמה מנוכחות מיבנים נוספים במיגרש ולא היתנתה את התחלת הבנייה בהריסתם.

מעיון בתיקי הבנייה והפיקוח עולה, כי נרשם רק דוח אחד של פקח הוועדה על ביקור באתר הבנייה ב-18.3.1990; צויין בו, כי הקבלן טרם סיים את הקמת הגדרות, "מכיוון שישנו מיבנה חד קומתי הצמוד למיבנה"; המדובר בביתו של אחד הפולשים המוזכרים לעיל.

בתקופה מאוגוסט 1989 עד יולי 1990 הוציאה הוועדה לחברה שלושה היתרים נוספים, לבניית חדרי יציאה לגגות שלוש מיבני המגורים, בשטח כולל של כ-140 מ"ר. בהוראות תוכנית מפורטת שאושרה להפקדה ב-13.4.1988, צויין לעניין בניית חדרי יציאה לגגות, בין היתר, כי באיזור מהסוג שהמיגרש נמצא בתחמו, לא תותר הקמת חדרים על הגג. ההיתרים שהוצאו נגדו הוראותיה אלה של התוכנית המפורטת.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי מאחר שהמיבנים נמצאים באזורים בהם לא הותרה בניית חדרים על הגג, לא היה בסמכותה לאשר את הקמתם. בתשובתה מיום 3.11.1992 הודיעה המועצה, כי נוכח הערות משרד מבקר המדינה, ייבדקו להבא כל האישורים לבניית חדרים על הגג באזורים שפורטו לעיל.

פיקוח על הבנייה

תפקיד הפיקוח הפיזי על הבנייה הוא לעקוב אחר עבודות הבנייה באתרים השונים ולגלות, עוד בשלבים מוקדמים, בנייה ללא היתר או בסטייה מתנאי ההיתר. דיווח בעוד מועד על חריגות וסטיות מאפשר לוועדה המקומית לנקוט צעדים מינהליים ומשפטיים להפסקת הבנייה הבלתי חוקית סמוך לתחילתה, ולהעמיד עבריינים לדין. לצורך ביצוע הפיקוח הפיזי העסיקה המועצה, עד פברואר 1990, פקח אחד במחצית מישרה; מאותו מועד העסיקה הוועדה פקח אחר במישרה מלאה; מאותו מועד העסיקה הוועדה פקח אחר במישרה מלאה. ביוני 1994 החלה המועצה להעסיק עוד פקח.

הועלה, כי לא נקבעה תוכנית עבודה לפיקוח, בה נקבעים ביקורים באתרי הבנייה, בשלבים שונים של התקדמות הבנייה ובתדירות הדרושה, וסיורים במחזוריות סבירה בשכונות השונות בתחום המועצה, וגם לא נדרשה הגשה של דוח יומי על ביקורים באתרי הבנייה, ועל הסיורים האקראיים שנערכו בשכונות. לא נמצאו דיווחים שיטתיים על ביקורים באתרי הבנייה בשלבי הבנייה השונים, לפי תוכנית ביקורים סדירה, על-מנת להבטיח איתור בנייה בלתי חוקית,

סמוך ככל האפשר למועד ביצועה. גם בבדיקת המעקב מאוקטובר 1994 הועלה, כי לא הוכנה תוכנית עבודה לצורכי הפיקוח על הבנייה.

להלן חמש דוגמאות המתייחסות לליקויים שהועלו בבדיקת נושא הפעלת פיקוח על עברייני בנייה ואכיפת החוק לגביהם:

מסעדה ואולם שמחות - ביוני 1990 הומצא ליו"ר הוועדה המקומית ולמשרד מבקר המדינה מידע, לפיו הוקמו ללא היתרי בנייה מסעדה ואולם שמחות על מיגרש הנמצא במקום מרכזי ביהוד.

הביקורת העלתה, כי בוועדה המקומית לא נוהלו תיקי בנייה כלשהם בגין הבנייה האמורה, והמיגרש עליו הוקמו המיבנים האמורים יועד לפי התב"ע לשימוש חקלאי. ביולי 1991 ערך נציג משרד מבקר המדינה, יחד עם פקח הוועדה, סיור במקום והוברר, כי על המיגרש קיימים שלושה מיבנים: מיבנה מגורים, שבמקורו היה מיבנה ערבי שננטש בשנת 1948; מיבנה המשמש כמסעדה וכן מיבנה גובל, המשמשים לעריכת אירועים בעונת הקיץ.

למרות המידע האמור על הבנייה הבלתי-חוקית על המיגרש והשימוש החורג שנעשה בו, והמידע שהומצא למועצה בעיקבות הסיור האמור, לא נקטה ועדת המישה עד אוקטובר 1994 צעדים כלשהם נגד המחזיקים, כדי שיופסק השימוש החורג וייהרסו המיבנים הבלתי חוקיים. משרד מבקר המדינה הצביע על מחדלה של הוועדה המקומית, בכך שלא טיפל בחריגות הבנייה, שהיו ידועות לה.

מיפעל מתכת - בביקור שערך באוקטובר 1991 נציג משרד מבקר המדינה יחד עם פקח הוועדה במיפעל מתכת (להלן - המיפעל) הועלה, כי בשטח המיפעל ניבנו תוספות בנייה שונות, בלי היתרי בנייה. יתרה מכך, הבנייה הנוספת בוצעה בחלקה על מיגרש סמוך, המיועד, לפי התוכנית המפורטת החלה עליו, לדרך ציבורית. שטח הבנייה החריגה שהתגלתה בעיקבות הסיור האמור, הסתכם בכ-1,600 מ"ר.

בבדיקת המיסמכים בתיק הבנייה הועלה, כי אומנם על חלק מהמיבנים, ששיטחם הסתכם ב-820 מ"ר, הוגשו כיתבי-אישום והוצאו צווי הריסה, אולם המיפעל לא קיים את צווי ההריסה האמורים, ואף בנה מיבנים נוספים ללא היתר, וכל זאת בלי שהוועדה תעקוב אחר ביצוע הצווים ותאכוף את ביצועם, ובלי שתקיים פיקוח כלשהו, לגבי הבנייה הנוספת במיפעל.

מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את דרך פעולתה של הוועדה המקומית, כשלמראית עין מוגשת תביעה, אך לכאורה עוצמים עיניים ונמנעים בידועין ממעקב אחר ביצעו צו לסילוק יד או הריסה.

בעיקבות הסיור האמור והערות משרד מבקר המדינה, הגישה הוועדה המקומית בספטמבר 1992 כיתבי אישום נגד המיפעל, בגין אי-קיום צווי בתי-המשפט ובגין בנייה נוספת, שבוצעה ללא היתר. בפברואר וביוני 1993 פסק בית-המשפט, כי על המיפעל להרוס מיבנים שנבנו ללא היתר, וכן הטיל על בעליו בשני תיקים 10 חודשי מאשר על תנאי כל-אחד, קנסות כספיים שהסתכמו ב-50,000 ש"ח וערבות של 20,000 ש"ח. לאחר שהמיפעל לא ביצע את הריסת המיבנים תבעה אותו הוועדה המקומית, וביולי 1994 החליט בית-המשפט לאחד את גזרי הדין בכל התיקים והפעיל את המאסר על תנאי של 10 חודשים (חופף בשני התיקים) ועוד שישה חודשים מאסר בפועל. כמו-כן חולטה הערבות בסך 20,000 ש"ח, והוטל קנס נוסף בסך 20,000 ש"ח.

בפסק הדין 10 העיר בית-המשפט, בין השאר, לגבי הוועדה המקומית "...שהוועדה משנוכחה לדעת כי צווי ההריסה לא בוצעו, גם היא לא הזדרזה בהגשת כיתבי-האישום ואלה הוגשו בספטמבר 92. מכאן שהנאשם נהנה גם נהנה מארכות בפועל שניתנו לו על-ידי ביהמ"ש, ומעצימת עיניים על-ידי הוועדה בכך שהגישה כיתבי-האישום באיחור כה רב..."

עסק על שטח ציבורי -בסיור שערך נציג משרד מבקר המדינה עם פקח הוועדה באוקטובר 1991, במיגרש שנמצא סמוך למיגרש מיסחרי הועלה, כי 250 מ"ר, שהיו מיועדים לצורכי ציבור, נתפסו על-ידי אדם פרטי, שהקים עליהם מיבנה בלתי-חוקי בשטח מבונה של 40 מ"ר. בקרקע שנתפסה וגודרה השתמש המחזיק לאחסנה וחיתוך של אבני בניין.

הבדיקה העלתה, כי לגבי המיגרש האמור נפתח בוועדה המקומית תיק בנייה רק לאחר הסיור האמור. בעיקבות הסיור הגישה הוועדה המקומית כתב אישום נגד הבונה; ב-26.4.1992 הוציא בית-משפט השלום בפתח תקוה, במיסגרת גזר הדין, צו להפסקת השימוש המידי במיגרש וכן להריסת המיבנה הבלתי חוקי עד 31.12.1995, כלומר -כעבור כשלוש וחצי שנים; כן הוטל קנס בסך 750 ש"ח. בבדיקת המעקב הועלה, כי עד אוקטובר 1994 טרם הופסק השימוש במיגרש.

במתן אורכה לביצוע צו ההריסה עד לסוף שנת 1995, נעתר בית-המשפט לבקשת התובע מטעם הוועדה המקומית. משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי יש להתייחס בחומרה רבה לכך שהוועדה המליצה לדחות את ביצוע צו ההריסה לתקופה כה ארוכה, שכן מחובתן של הוועדה המקומית והמועצה להרתיע מפני פלישה לקרקעות המיועדות לצורכי ציבור, ולמנוע ביצוע בנייה בלתי חוקית ושימוש חורג.

תוספות בנייה במיבנה ששימש ישיבה -בספטמבר 1986 דיווח הפקח של הוועדה, כי על מיגרש שעליו עומד בניין אשר שימש כישיבה (להלן -הישיבה), הוקמו שני מיבנים טרומיים, בלא היתרי בנייה. בעיקבות כך, הוציא יו"ר הוועדה לישיבה צו הפסקה מינהלי. רק בספטמבר 1988, במיסגרת דיון של ועדת המישה בבקשת הישיבה לקבל היתר בנייה להקמת קומה נוספת למיבנה הישיבה, החליטה הוועדה להגיש כתב אישום על הבנייה הבלתי-חוקית האמורה. בפועל לא נעשה דבר.

ביוני 1990, לאחר שפקח הוועדה איתר בנייה בלתי חוקית נוספת של מיבנה מבלוקים בשטח 25 מ"ר במיגרש הישיבה, הוציאה הוועדה לישיבה צו הפסקה מינהלי. באוגוסט 1990 הורה יו"ר הוועדה לפקח הוועדה להפסיק את הטיפול במיקרה האמור, בנימוק שכבר הוצא צו הפסקה מינהלי. בספטמבר 1991, בעיקבות פניית משרד מבקר המדינה לוועדה המקומית, בדבר היקף הבנייה הבלתי חוקית במיגרש האמור, ערך פקח הוועדה מדידות במקום והעלה, כי בנוסף למיבנה הראשי קיימים במיגרש שבעה מיבנים, שהוקמו במועדים לא ידועים לוועדה, בלי היתרי בנייה, בשטח כולל של 410 מ"ר.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, שאי-מיצוי הדין עם הישיבה, על אף שזו לא רק שלא הפסיקה את הבנייה הבלתי חוקית, אלא שאף המשיכה לבנות כמתואר, על-אף צו ההפסקה -היא התנהגות שאין להשלים עימה ובגדר הפרה של חובת הנאמנות המוטלת עליה, מה גם שדבר הבנייה החריגה במיגרש הישיבה נודע לראשונה לוועדה המקומית כבר בשנת 1986.

בעיקבות הערות משרד מבקר המדינה הגישה הוועדה המקומית בדצמבר 1992, כתב אישום נגד הישיבה, וביוני 1993 נתן בית-המשפט, על-פי הסכם פשרה בין הצדדים, צו הריסה לביצוע עד יולי 1995.

פיקוח על איכות הבנייה

בתוספת השנייה לתקנות נקבע, כי דוגמאות חומרי הבנייה של שלד הבניין ייבדקו על-ידי מעבדה מאושרת, אשר תקבע אם נתקיימו לגביהן דרישות התקן לאבטחת מניעת פגיעה במצבו התקין של הבניין, לרבות התהוות מצב גבולי. מהנדס הוועדה, מוסמך לפטור מהחובה האמורה, רק אם קיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת. קבעה מעבדה מאושרת, כי חומר איננו עומד בדרישות התקן, חייב בעל היתר או המהנדס האחראי על ביצוע השלד, להמציא לוועדה המקומית חוות דעת של מעבדה מאושרת בדבר ביסוס הבניין.

בבדיקת 13 תיקים המתייחסים לבנייה פרטית ובנייה ציבורית של מיבנים חדשים ותוספות בנייה בשנים 1989-1991 הועלה, כי בשני מיקרים לא דרשה הוועדה מהבונים להמציא לה חוות דעת של מעבדה מאושרת בדבר ביסוס הבניין, וזאת על-אף שקיבלה ממעבדה מאושרת דוחות המצביעים על אי-התאמת החומרים להוראות התקן.

לפי התקנות, מותנה היתר בנייה, בין היתר, בשמירה על דרישות התקן הישראלי, הממין והמסווג בניינים לפי דרגת סיכון האש שבהם, ולפי חומרי בנייה המותרים לשימוש, בהתאם לתגובותיהם בשריפה. עוד נקבע, כי אין להוכיח את קיומם של התנאים האמורים על-ידי בעל היתר, אלא באמצעות תעודת מעבדה מאושרת.

בתיקי הבנייה שנבדקו על-ידי צוות הביקורת נמצא, כי הוועדה לא עמדה על כך שתומצא לה תעודת מעבדה בדבר אי-דליקותם של חומרי בנייה.

אכיפת הוראות החוק

1. על-פי סעיף 205(1) לחוק, אם הורשע אדם לפי סעיף 204 לחוק, רשאי בית-המשפט, בעת מתן גזר הדין, לצוות, בין היתר, שהבניין, או אותו חלק ממנו שנבנה ללא היתר או בסטייה מהיתר או מתוכנית, ייהרס, יפורק או יסולק על-ידי הנשפט או על-ידי הוועדה המקומית, על-פי בקשתה, ולחייב את הנשפט בהוצאות הביצוע.

נמצא, כי צווי הריסה רבים, שהוציא בית-המשפט, ואשר ביצועם הוטל על הבונים, לא קוימו. על-אף זאת לא תבעה הוועדה המקומית את הבונים על אי-קיום הצו, תוך בקשה מבית-המשפט להטיל עליה את הביצוע ולחייב את הבונים בהוצאות הכרוכות בכך. דבר זה, אילו כך נהגה, היה בו כדי להרתיע עברייני בנייה אחרים מביצוע בנייה בלתי חוקית. זאת ועוד, הימנעותה מנקיטת צעד זה, יש בה כדי לעודד בנייה בלתי חוקית.

סעיף 219 לחוק קובע, כי אם הורשע אדם בעבירה לפי החוק, רשאי בית-המשפט, אם נתבקש, להטיל עליו, בנוסף לקנס הקבוע לעבירה או במקומו, כפל-שוויים של המיבנה או של התוספת למיבנה שהוקמו ללא היתר, או-אם מדובר בסטייה מההיתר -כפל ההפרש בין השווי כפי שהוקמו, לבין שוויים כפי שהיה אילו הוקמו בהתאם להיתר. אם לא הטיל בית-המשפט קנס כאמור, רשאים הוועדה המקומית או היועץ המשפטי לממשלה או נציגיהם, לתבוע מהנשפט סכומים בשיעורים כאמור בדרך של תובענה אזרחית; גם אמצעי זה לא נוצל על-ידי הוועדה.

2. מעיון בתיקים אצל היועץ המשפטי של הוועדה המקומית הועלה, כי זו הגישה בנובמבר 1991 תביעה פלילית בגין הקמת מיבנה ממתכת לחנות בשטח 6.25 מ"ר, הנמצא על תוואי דרך. בדיקה של השתלשלות טיפולה של ועדת המישה במיקרה האמור העלתה:

הנאשם הורשע בפברואר 1992, על יסוד הודאתו בפני בית-משפט השלום בפתח תקוה, בבנייה בלתי חוקית על שטח ציבורי. התובע מטעם המועצה המקומית, ביקש צו הריסה והטלת קנס. לאחר ההרשעה ולפני מתן גזר הדין, במסגרת הגשת טיעונים לעונש, הופיע אחד מחברי המועצה (המדובר בחבר מועצה ב' - בעניינו ראה להלן), שהוא, בתוקף כהונתו זו גם חבר בוועדה המקומית ומיוני 1989 משמש גם כחבר ועדת המישה, וציין, כי הוא מבקש להבהיר שהחנות קיימת כבר 40 שנה וכי הנאשם רכש את הזכויות בנכס זה לפני כשמונה שנים.

השופטת הביעה את תמייתה על כך, שחבר הוועדה המקומית, שידע שהבנייה היא בלתי חוקית, מנסה להגן על הנאשם. עוד ציינה השופטת, כי הנאשם קנה מיבנה, שכבר בעת קנייתו היה בלתי חוקי, ולכן אין לו להלין אלא על עצמו; לפיכך ציוותה להרוס את המיבנה עד 1.3.1992 והטילה עליו, בהתחשב במצבו הבריאותי הקשה, קנס בסך 500 ש"ח בלבד. בבדיקת מעקב, שערך משרד מבקר המדינה בינואר 1993, נמצא כי המיבנה אכן נהרס.

3. באוקטובר 1990, בעיקבות תלונות שהגיעו למועצה, ערך פקח הוועדה מדידה במיגרשו של תושב יהוד שביצע בנייה בחריגה מהיתר שהוצא לו עוד בשנת 1986. במדידה הועלה, כי הבנייה החריגה הקיפה בעיקרה בניית פרגולה בחזית המיבנה בשטח של 17 מ"ר, סגירת חלל מעל המיקלט וכן התקנת חלונות בגג הרעפים של המיבנה. בעיקבות דיווח הפקח מאוקטובר 1990, הגישה הוועדה המקומית נגדו כתב אישום על עבירות הבנייה. ב-21.11.1990 פנה ראש המועצה לתובע מטעם המועצה וביקש לסגור את התיק, בהסתמך על סיכום דברים מיום 12.11.1990; סיכום זה נערך בהשתתפותו ובהשתתפות שניים מסגניו ומהנדס הוועדה, לאחר שהוועדה המקומית אישרה למפרע לפי בקשת הבונה, תיקון בתוכנית הבנייה, תיקון שהותאם לבנייה שבוצעה בפועל.

ב-28.3.1991 הודיע אחד מסגני ראש המועצה, שהוזכר בסיכום האמור כמי שהשתתף בישיבה בה הוחלט על סגירת התיק, כי בניגוד למה שצויין הוא כלל לא השתתף בה.

רק ב-6.5.1991 הוציאה הוועדה לבונה היתר בנייה בדיעבד. משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי יש טעם לפגם בביטול ההליכים המשפטיים שנפתחו נגד הבונה.

4. שני חברי מועצה ביצעו עבירות בתחום התיכנון והבנייה, אך הוועדה לא נקטה צעדים כדי שיועמדו לדין על מעשיהם, כמפורט להלן:

חבר מועצה א' - חבר מועצה בקדנציה שנסיימה בבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו ב-2.11.1993, מחזיק מזה שנים ללא הסכמה של ממ"י במיגרש שהוא נכס נפקד הנמצא בניהול ממ"י. לפי התוכנית המפורטת החלה על המיגרש הוא מיועד לבנייה למגורים, ומותרת בו הקמתם של מיבני-עזר בשטח של 30 מ"ר (מחסן וחנייה).

על-פי המיסמכים, שבתיק הבנייה המנוהל בוועדה המקומית, הוקמו על השטח האמור ללא היתרי בנייה בתאריכים לא ידועים שני מחסנים. כבר בשנים 1980 ו-1982 הוציא בית-המשפט, לבקשת הוועדה המרחבית "מרכז", צווי הריסה של שני המחסנים. הצווים לא בוצעו. יתר-על-כן, עיון במיסמכים מלמד שהבית בשטח 45 מ"ר, שעמד על המיגרש, הורחב ל-160 מ"ר, אף זאת ללא היתר בנייה.

בנובמבר 1988 דנה ועדת המישנה עקרונית בתוכנית לחלוקת המיגרש לשלושה מיגרשים, ובהכנת תוכנית בנייה שתאשר את הבנייה הקיימת במיגרש, למעט חלקים מהמיבנים שסומנו בתוכנית להריסה. התוכנית אושרה עקרונית, אולם על-מנת לאשר את הבנייה ואת תוכנית החלוקה, נדרש חבר המועצה להמציא לוועדה המקומית הסכמה של ממ"י. ב-5.10.1988, בסמוך לדיון בוועדת המישנה פנה ראש המועצה לממ"י בהמלצה, להחכיר את השטח לחבר המועצה, בנימוק שהדבר דרוש כדי "להקל על צפיפות הדיוור למשפחה".

בתיק הבנייה אין הסכמה של ממ"י, וממילא לא היה המשך טיפול בתוכנית הבנייה.

על-פי נתוני מחלקת הגבייה במועצה לתחילת 1993, נמצאו על המיגרש מיבנים הכוללים: בית מגורים בשטח של 160 מ"ר, מיבנה בשטח 149 מ"ר המשמש כמחסן ומיבנה בשטח של 177 מ"ר המושכר על-ידי חבר המועצה למיפעל לייצור מכוניות.

בתיק הבנייה המנוהל בוועדה המקומית אין מיסמכים מהם ניתן ללמוד אם וכיצד טיפלה המועצה בבנייה הבלתי חוקית ובשימוש החורג שנעשה במיבנים.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית, על החומרה שבאי-אכיפת הוראות החוק ובאי-נקיטת אמצעים משפטיים נגד חבר מועצה, שבנה מיבנים גדולים ללא קבלת היתרי בנייה כדרוש, ועשה בהם שימוש החורג מהמותר על-פי התוכנית המפורטת שחלה על המיגרש.

כמו-כן ציין משרד מבקר המדינה, כי חמור הדבר שראש המועצה המליץ בפני ממ"י להחכיר 1,700 מ"ר לחבר המועצה בנימוק של "צפיפות דיוור". הנימוק נעשה בחוסר תום לב, כי ידוע היה שהשטח משמש לצרכים אחרים וכי מיגרש בגודל כזה, על-פי התוכניות המפורטות, מאפשר חלוקתו ומכירתו כשלושה מיגרשים, עניין בו דנה הוועדה המקומית חודש מאוחר יותר.

חבר מועצה ב' - בפרוטוקול משיבת ועדת המישנה מ-25.3.1991 התריעה חברת הוועדה בין היתר, על בנייה בלתי חוקית בתחום המועצה, שביצע חבר מועצה ב'¹¹. יו"ר הוועדה המקומית הבטיח, כי הנושא יידון כאשר יועלה העניין כסעיף לסדר היום -דבר שלא נעשה.

על-פי המיסמכים בתיקי הבנייה המנוהלים בוועדה המקומית על-שם חבר המועצה האמור, הוא מחזיק, במדרחוב של יהוד, בשבעה מיבנים לעסקים, שננטשו לפני 1948. הוא שכר אותם מחברת עמידר בע"מ. נמצא, כי לכל המיבנים שבאחזקתו -אשר לפי נתוני הוועדה המקומית אף הורחבו במשך השנים וששיטחם הכולל ב-1993 היה 465 מ"ר -אין היתרי בנייה. זאת ועוד, לגבי שלושה מהם אף הוציא בית-המשפט צווי הריסה (שניים בשנת 1984 ואחד ב-1987). בסיוור שערכו עובדי משרד מבקר המדינה עם פקח הבנייה, בסוף 1991, נמצא, כי הצווים לא בוצעו.

מאז היבחרו לחבר ועדת המישנה, ביוני 1989, לא פעלה ועדה זו לאכיפת החוק נגד חבר המועצה האמור. משרד מבקר המדינה העיר למועצה, על החומרה שבאי-נקיטת צעדים

¹¹ חבר מועצה ב' כיהן כחבר הוועדה המקומית בקדנציה הקודמת ובקדנציה הנוכחית (מיוני 1989 כיהן גם כחבר ועדת המישנה).

על-ידי המועצה, נגד חבר ועדת המישנה, בגין הבנייה הבלתי חוקית ובגין אי-קיום צווי הריסה, שהוצאו על-ידי בית-המשפט.

בעיקבות הערות הביקורת, הודיעה המועצה בנובמבר 1992, כי הואיל ומדובר בעניינו של חבר המועצה והרגישות המתלווה לכך, יימסר הטיפול לוועדה המחוזית. בדיקת מעקב שערך משרד מבקר המדינה באוקטובר 1994 העלתה, כי במאי 1993 אכן הועבר חומר הנוגע לאי-ביצוע צווי ההריסה האמורים לטיפול של הוועדה המחוזית. על-פי נתוני הוועדה המחוזית מיוני 1994, שני מיבנים שלגביהם הוצא צו הריסה -נהרסו, והמיבנה השלישי -נשרף. משרד מבקר המדינה הדגיש, כי החומר האחר, הנוגע אף הוא למיבנים שהוקמו ללא היתר ואשר לגביהם לא הוגש עד כה כתב אישום, טרם הועבר לוועדה המחוזית.



הממצאים שהובאו בפרק זה מצביעים על ליקויים חמורים, במיוחד בתחום רישוי הבנייה והפיקוח עליה. משרד מבקר המדינה הצביע גם על ליקויים בתחום הכנת תוכניות ואכיפת הוראות החוק על עברייני בנייה:

תיכנון -הוועדה המקומית לא הכינה תוכנית מיתאר מקומית אלא פעלה לאישור תוכניות מפורטות נקודתיות. מחדליה של הוועדה המקומית בתחום זה גרמו להיווצרות טלאים תיכנוניים, במקום תכנון שלם כולל.

הוועדה התעלמה מהוראותיהם של חוקי התיכנון והבנייה וחוק העתיקות, בכל הנוגע לתיכנון ולרישוי הבנייה באזורים שהוכרזו כאתרי עתיקות.

רישוי -הוועדה הוציאה היתרים בחריגה מסמכות, לעיתים בסטייה ניכרת מתוכניות מפורטות שהיו בתוקף. היתרי בנייה רבים הוצאו בדיעבד לאחר שהבנייה כבר נשלמה, לעיתים אף כעבור שנים. הוועדה גם לא הקפידה על קיום התקנות החלות על הגשת מיסמכים הדרושים להוצאת היתר ועל מועדי הגשתם.

פיקוח על הבנייה -הפיקוח שהפעילה הוועדה נמצא לקוי. לא היה בו כדי לגלות בעוד מועד בנייה ללא היתרי בנייה. במיקרים רבים נערך ביקור באתרי הבנייה רק ביוזמת נציגי משרד מבקר המדינה ובמהלך הביקור התגלו חריגות בנייה רחבות היקף.

הוועדה לא הפעילה פיקוח נאות על איכות הבנייה מבחינת בטיחותם של הבניינים ולא הקפידה על דרישות התקנות ויישום תיקונים, גם כאשר הומצאו לה דוחות מעבדה, שהצביעו על איכותם הירודה של החומרים בהם השתמשו בבנייה.

איכפת הוראות החוק -ביצוען של עבודות מסוימות, שהוגדרו בחוק, ללא קבלת היתר בנייה או בסטייה ממנו, הינו עבירה פלילית. משרד מבקר המדינה העיר על כך, כי במיקרים רבים לא הגישה הוועדה המקומית כיתבי-אישום נגד עברייני בנייה; ואם הגישה והוצא צו-הריסה, לא תבעה הוועדה את הבונים על אי-קיומו ולא ביקשה שביט-המשפט יטיל את ביצוע הצו עליה, כדי לא להשאיר מיבנה לא חוקי על כנו וכדי להרתיע עבריינים מביצוע בנייה בלתי חוקית. הוועדה לא נהגה לבקש מביט-המשפט, לאחר ההרשעה, להטיל בנוסף לקנס, גם כפל שווים של המיבנים הבלתי חוקיים.

לשני חברי מועצה שבנו מיבנים ללא היתר או בסטייה מתוכניות מפורטות, ושלא ביצעו צווי הריסה של בית-משפט, סייעה המועצה, אם בדרך של שיהוי הטיפול בהגשת תביעות בעניינם, ואם בדרך של אי-אכיפה ביועין של ביצוע צווי הריסה של בית-משפט; הדבר חמור במיוחד כשהמדובר בנבחר ציבור. אלה מעשים ומחדלים חמורים, בעיקר כאשר מבצעים אותם מי שחבים נאמנות לציבור ומועלים באמונו.

רישוי עסקים

1. חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - החוק) קבע הסדרים לרישוי עסקים הטעונים רישיון וכן לפיקוח על ניהולם בהתאם לדרישות החוק והתקנות שהותקנו על-פיו. מטרת הרישוי הן, בין היתר: להבטיח איכות נאותה של הסביבה, לרבות קיום תנאי תברואה נאותים; מניעת מיפגעים ומיטרדים וקיום הדינים הנוגעים לתיכנון ולבנייה ולשירותי כבאות; מניעת סכנות לשלום הציבור ולבטיחותם של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו; מניעת סכנות שמקורן במחלות בעלי חיים. סוגי העסקים הטעונים רישוי נקבעו בצווים על-פי החוק. בתפקיד "רשות הרישוי", בתחומה של רשות מקומית, משמש ראש הרשות או מי שהוא הסמיכו לכך. מתן הרישיון מותנה באישור מוקדם מאת משרד הבריאות, וכן, לפי העניין, מאת המשרד לאיכות הסביבה, משרד החקלאות, משרד העבודה והרווחה ומשטרת ישראל (להלן - הרשויות המאשרות). נוסף על אישורם של אלה דורשות רשויות הרישוי אישור מאת הוועדה המקומית ומרשות הכבאות שקיימו הדינים הנוגעים לתיכנון ולבנייה ולשירותי כבאות.

הרישיון, הניתן לרוב סוגי העסקים הינו לצמיתות (כל עוד לא בוטל), ואילו סוגים מעטים של עסקים, בעלי רגישות מבחינה תברואתית או בטיחותית, טעונים רישיון תקופתי.

לפי נתוני המועצה, פעלו בתחומה באוקטובר 1994 כ-390 עסקים טעוני רישוי, מהם כ-100 עסקי מזון. ל-124 (כ-32%) מכלל העסקים הפועלים בתחום המועצה לא היה רישיון עסק.

2. להלן עיקר הממצאים שהועלו בבדיקת הנושא שנערכה באמצע 1993 ובבדיקת מעקב שנערכה באוקטובר 1994:

(א) ל-50 עסקים מעולם לא הוא רישיון; על קיומם של 21 מהם נודע למחלקת רישוי עסקים של המועצה לראשונה במארכ 1993, כתוצאה מעיון ברשימה של עסקים שפועלים ביהוד, אותה הכין איגוד ערים איזור פתח תקוה (שירותי כבאות). בבדיקת המעקב הועלה, כי 16 עסקים נסגרו בינתיים, לשבעה הוצאו רישיונות ושאר 27 העסקים היו בטיפול המועצה לצורך רישויים.

הביקורת העלתה, כי במחלקת הגבייה של המועצה היה מידע על קיום 12 מתוך 21 העסקים האמורים, אך בהעדר הסדר העברת מידע שיטתי בין מחלקות שונות של המועצה, לא הועבר מידע זה למחלקת רישוי העסקים.

(ב) לגבי 30 עסקים שהוצא להם רישיון באמצע 1993 הועלה, כי תוקף רישיונם פג: 14 מהם בסוף 1992, שניים בסוף 1991 ו-14 בסוף 1990 או בשנים קודמות.

(ג) בטופסי הרישיונות צויין לגבי כל עסק תחום עיסוקו, אך כאסמכתה לרישוי לא צוינו בהם המיספרים הסידוריים של הסעיפים המתאימים בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשל"ג-1973 (להלן -צו העסקים טעוני רישוי).

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי מן הראוי שתקפיד, בעת הנפקת רישיונות עסק, לציין בטופס הרישיון את מיספר הסעיף בצו העסקים טעוני רישוי, שעל-פיו סווג העסק והוצא הרישיון, כאסמכתה לרישוי.

(ד) המועצה הוציאה רישיונות עסק לכ-60 עסקים בתחומים של מכירת דברי הלבשה, מכשירי כתיבה, כלי בית, משרדי ביטוח, מרפאי שיניים ועוד, על-אף שאינם נמנים עם סוגי העסקים שחייבים רישוי על-פי צו העסקים טעוני רישוי.

(ה) הביקורת בדקה 30 תיקים מבין העסקים שפעלו ללא רישיון עסק, ואת דרך הטיפול של המועצה ברישויים; ב-20 מהתיקים נתגלו ליקויים, כמפורט להלן:

(1) לגבי 18 מהם הסתפקה המועצה במישלוח התראות על ניהול עסק ללא רישיון: לארבעה נשלחה ההתראה האחרונה ב-1991; לשניים -לא נשלחה התראה כלל; לארבעה עסקים שקיבלו התראות ולשניים אחרים שלא קבלו התראות, לא הוצא רישיון עסק משום שהוועדה המקומית לא נתנה אישור לרישויים, מהטעם שבמיבני העסקים הללו בוצעו חריגות בנייה; בעלי ששת העסקים נתבעו על כך לדין.

בבדיקת המעקב הועלה, כי באוקטובר 1994, מבין 20 התיקים האמורים עדיין פעלו ללא רישיון עסק 13 עסקים. להלן פירוט פעולות המועצה בעניינם: לגבי שניים הוחל בטיפול לקראת הגשת תביעות, לגבי שניים אחרים נמשך הטיפול לצורך רישויים ולגבי ארבעה הסתפקה המועצה במישלוח התראות על ניהול עסק ללא רישיון. כאמור לעיל כבר הוגשו תביעות נגד בעלי העסקים האחרים.

(2) בבדיקת רישוי פאב-מסעדה¹² השוכן באיזור התעשייה יהוד הועלה, כי בעליו הגיש בספטמבר 1991 בקשה לרישוי העסק. באותו חודש נתנה הוועדה המקומית אישור שקוימו הדינים הנוגעים לתיכנון ולבנייה לרישוי העסק. בפברואר 1993, לאחר שנתקבלו אישורים מהמטרה ומרשות הכבאות, הוציאה המועצה לעסק רישיון תקופתי, שתוקפו עד סוף דצמבר 1994. הביקורת העלתה, כי רישיון העסק האמור הוצא ללא אישור ממשרד הבריאות, כדרישת החוק לגבי כל עסק¹³ - לא כל שכן בתחום המזון.

במיסגרת הביקורת על פעולות הוועדה המקומית הועלה כאמור, כי חודש בלבד לאחר מתן אישור הוועדה המקומית, באוקטובר 1991, נתגלו חריגות בנייה במיבנה של העסק. בעיקבות זאת נתבעו בעלי הפאב-מסעדה לדין בדצמבר 1991, בגין עבירות הבנייה. ביוני 1992, הרשיע בית-המשפט את בעלי הפאב והוציא צו סגירה מידי של העסק, וצו הריסה של הבנייה הלא-חוקית, לביצוע עד ליום 1.7.1993; כמו-כן הטיל בית-המשפט קנס על הבעלים בסך

12 ראה לעיל פרק רישוי הבנייה - בנושא הקמת מיבנה למלאכה ולמיסחר.

13 ביום 5.2.1990 החליטה הכנסת לפי סעיף 30 לחוק יסוד הממשלה, לאשר את החלטת הממשלה מיום 22.1.1990, להעביר לשר לאיכות הסביבה את הסמכויות הנתונות לשר הבריאות והחובות המוטלות עליו על-פי מיספר חוקים, ביניהם חוק רישוי עסקים, למעט הסמכויות והחובות בכל הנוגע לעסקים טעוני רישוי בתחומי הרפואה, הרוקחות, המזון והקוסמטיקה ולעסקים הנוגעים לבריאות הציבור (י.פ. - 3747 מיום 28.2.1990).

750 ש"ח. חרף התפתחויות אלה, לא עיכבנה הוועדה המקומית את מחלקת רישוי העסקים, ובהעדר המידע הוציאה המועצה, כאמור, בפברואר 1993, רישיון תקופתי לעסק.

משרד מבקר המדינה הדגיש בפני המועצה את החשיבות שבהעברה סדירה של מידע על בנייה בלתי חוקית במיבני עסקים, מהוועדה המקומית למחלקת רישוי עסקים, כדי להבטיח שרישיונות עסק יוצאו רק לעסקים שקיימו את הוראות דיני התיכנון והבנייה (בעניין אי-העברת מידע בצורה סדירה בין מחלקת רישוי עסקים לבין מחלקת הגבייה -ראה לעיל).

(ו) במאי 1993, פעלו בתחום המועצה, לפי הנתונים שלה, 32 בתי-אוכל ושישה מיפעלים לייצור מזון. לעסקים מסוגים אלה נקבעו בתקנות תנאים מיוחדים לשמירה על בריאות הציבור. בין היתר נקבע, כי בעסקים כאמור לא יעבוד אדם אם לא נתקיים בו אחד מאלה: הוא חולה במחלת שחפת פתוחה, או במחלת עור העלולה לגרום לזיהום מצרכי מזון, או במחלה מדבקת אחרת, העלולה לעבור לאדם אחר באמצעות מזון.

בבדיקה מידגמית של עשרה תיקים של בתי-אוכל, בהם הועסקו בעת הבדיקה 22 עובדים, ושל שישה מיפעלי ייצור ועיבוד מזון, בהם הועסקו בעת הבדיקה 65 עובדים, הועלה, כי בשנים 1991 ו-1992 לא הקפידה המועצה על קבלת תעודות רפואיות לגבי כל העובדים -אף לא בעת חידוש הרישיונות התקופתיים לעסקים אלה. בתיקי המיפעלים לייצור ועיבוד מזון לא היו תעודות רפואיות לגבי 25 מ-65 העובדים ובתיקי בתי-האוכל לא היו תעודות לגבי 19 מ-22 עובדים. בבדיקת מעקב שנערכה באוקטובר 1994 נמצא, כי עדיין חסרו בשישה תיקים של בתי-האוכל תעודות רפואיות לגבי כל העובדים שהועסקו בהם; לגבי המיפעלים לייצור ועיבוד מזון נמצא, כי בתיקי שלושה מיפעלים חסרו תעודות רפואיות כאמור.

משרד מבקר המדינה העיר שלצורך בדיקת קיום תנאי זה, החשוב להבטחת בריאות הציבור, מן הראוי שרשות הרישוי תדרוש, מעת לעת, מבעלי העסקים להציג בפניה תעודות רפואיות מתאימות, בנוגע לעובדיהם העוסקים במזון.

(ז) 60 עסקים התנהלו במיבנים שננטשו ב-1948. על-פי התוכנית המפורטת, שחלה על המקום עד נובמבר 1991, נועדו המיבנים האמורים להריסה. באותו חודש נכנסה לתוקף תוכנית מפורטת חדשה, על-פיה נועדו המיבנים האמורים לשיקום. במהלך השנים הוציאה המועצה רישיונות עסק ל-29 מהעסקים במיבנים האמורים, על-אף העדר אישורי הוועדה המקומית בדבר קיום הוראות חוק התיכנון והבנייה לגביהם (בעניין אי-קביעת תנאים לשימוש חורג במיבנים אלה על-ידי הוועדה המקומית, בתקופת ביניים עד להסדרת רישוי בנייתם, ראה לעיל בפרק תיכנון ובנייה - מיבנים חורגים ושימושים חורגים).

עוד העלתה הביקורת, כי בשנת 1992 אישרה הוועדה המקומית בשלושה מיקרים, כי קוימו הדינים הנוגעים לתיכנון ולבנייה לצורך רישוי עסקים, במיבנים שנכללו בין המיבנים הנטושים. שניים מהאישורים התייחסו למיבנים שבבעלות חבר מועצה ב' (ראה לעיל בפרק על התיכנון והבנייה), שהשכרים לאחרים. כאמור, ניתנו האישורים על-אף שלא הוסדר שיקומם של מיבנים אלה. יתר-על-כן, לגבי חלק של אחד משני המיבנים, היה באותה עת צו הריסה תקף של בית-המשפט, שאמור היה להתבצע עד אפריל 1989, ושלא בוצע¹⁴.

בתחילת 1994 נהרס חלק המיבנה עליו היה צו ההריסה.

מבקר המדינה העירה, שמתן אישור כאילו קוימו הדינים הנוגעים לתיכנון ולבנייה לגבי עסק המנוהל במיבנה שתלוי ועומד לגביו צו הריסה של בית-משפט -מעשה חמור הוא.

בבדיקת המעקב הועלה, כי במאוס 1994 ביטלה הוועדה המקומית את אישורה, כי קוימו הדינים הנוגעים לתיכנון ולבנייה לצורך רישויים של שלושת העסקים האמורים. עד אוקטובר 1994 לא הוצא לעסקים האמורים רישיון עסק, מאחר שלא עמדו בתנאים שנדרשו למלא והמועצה לא נקטה צעדים נגד בעלי העסקים האמורים על ניהול עיסקהם ללא רישיון.

(ח) הביקורת העלתה, כי בתקופה מינואר 1992 עד מאי 1993, נערכו ביקורי פיקוח רק ב-50 עסקי מזון, מתוך 100 עסקים כאלו הפועלים ביהוד. המועצה נהגה למסור לבעלי העסקים על הממצאים שהועלו לצורך תיקונם, אך בחלק מתיקי העסקים שנוהלו במועצה לא נרשמו תוצאות הביקורת שנערכו, כדרוש לצורכי קיום מעקב ונקיטת צעדים לאכיפת הוראות החוק. עוד הועלה, כי המועצה לא הקפידה לדרוש מהפקחים דיווח בכתב על כל ביקורת שנעשתה בעסק.

בבדיקת המעקב הועלה, כי המועצה נוהגת לערוך ביקורי פיקוח סדירים רק באיטליזים וחנויות למכירת דגים, החייבים פיקוח וטרינרי.

(ט) להליך הרישוי נחוצים תשריטים של מיבני העסקים, מאחר שיש בהם פרטים על גודל המיבנים וחלוקתם, פרטים הדרושים לקביעת התאמת המיבנים לסוגי העסקים. בבדיקה מידגמית שהקיפה 40 תיקי עסקים נמצא, כי במרביתם חסרו תשריטים של מיבני העסקים. בבדיקת המעקב נמצא, כי באוקטובר 1994, עדיין חסרו בחמישה תיקי עסקים תשריטים כאמור.



מאגר המידע של המועצה בנוגע לעסקים בתחומה, החייבים ברישוי על-פי חוק רישוי עסקים, לוקה בחסר; ל-50 עסקים לא הוצא מעולם רישיון עסק, כשלגבי 21 מהם לא ידעה המועצה כלל על קיומם. לעומת זאת, ל-60 עסקים אחרים, שתחום עיסוקם כלל אינו חייב ברישוי, הוצא רישיון עסק. המועצה גם לא הפעילה פיקוח תברואי סדיר על עסקים.

משרד מבקר המדינה הדגיש בפני המועצה את הצורך בשיפור מינהל רישוי העסקים שלה ובנקיטת צעדים נמרצים לאכיפת החוק בתחום זה, הנוגע גם לבריאות ולבטיחות הציבור.

בית-הספר התיכון המקיף

בתחום המועצה פועל בית-ספר תיכון מקיף, המאוגד, מאז אפריל 1968, במסגרת "חברת מוסדות חינוך ותרבות ביהוד", מיסודה של הסוכנות היהודית בע"מ (להלן - החברה). 99.9% ממניות החברה הן בידי הסוכנות היהודית, שהקימה את מיבני בית-הספר ב-1967 מכספי תרומות.

בהסכם מ-1967, שנחתם בין הסוכנות היהודית לבין המועצה, התחייבה המועצה "כי בכל עת תעמיד לרשות התאגיד שיפעיל את בית-הספר כספים מספיקים לפעולותיו הסדירות, בהתאם למטרותיו". בשנת הלימודים התשנ"ה למדו בבית-הספר כ-2,075 תלמידים, מהם כ-1,000 תלמידים שגרים מחוץ ליהוד. התקציב השוטף להפעלת בית-הספר ממומן ברובו על-ידי משרד החינוך והתרבות, כמו-כן משתתפת המועצה בהוצאות בית-הספר.

המועצה משלמת את שכרם של 38 עובדי המינהל והשירותים של בית-הספר, שהם במעמד של עובדי המועצה. ההוצאה בגינם הסתכמה בשנת הכספים 1993 ב-1.5 מיליון ש"ח; המועצה קיבלה החזר כספי להוצאה האמורה מבית-הספר.

כאמור בבית-הספר לומדים גם תלמידים שאינם גרים בתחום המועצה. בשנת הלימודים התשנ"ג גבתה המועצה מרשויות מקומיות אחרות, שתלמידיהן לומדים בבית-הספר, תשלום בסך 575 ש"ח בגין כל תלמיד, ס"ה כ-500,000 ש"ח. גובה התשלום נקבע על-ידי משרד החינוך והתרבות, ושיעורו הינו אחיד לכל מוסדות החינוך בהם לומדים תלמידים המתגוררים ברשות מקומית אחרת.¹⁵

עד שנת הלימודים התש"ן ניגבה התשלום מהרשויות המקומיות האחרות על-ידי בית-הספר עבור המועצה. בעיקבות הערות משרד מבקר המדינה, החלה המועצה לממן שנת הלימודים התשנ"א לגבות את התשלום ישירות מהרשויות האחרות.

החל בשנת הכספים 1989 כללה המועצה ברישומיה התקציביים, בסוף כל שנת כספים, את ההוצאות וההכנסות של בית-הספר עצמו, על-פי הנתונים שבפיקסי בית-הספר. בהתאם לכך בשנת הכספים 1993 כללה המועצה בחשבונותיה התקציביים, בין ההכנסות וההוצאות, סכומים מקבילים של 11.8 מיליון ש"ח. בנוסף משלמת המועצה את שכרם של גימלאים עובדי מינהל ושירותים של בית-הספר, שהסתכם בשנת הכספים האמורה ב-153,000 ש"ח.

סידרי מערכת הכספים בין המועצה לבין בית-הספר נבדקו על-ידי משרד הפנים וממצאי הבדיקה נמסרו לראש המועצה בינואר 1991. עיקר הממצאים התייחסו לגביית תשלום בגין תלמידי חוץ על-ידי בית-הספר, עבור המועצה. בדוח צויין, כי המועצה לא עמדה על-כך, שמלוא כספי גביית התשלום האמור יועברו על-ידי בית-הספר לקופת המועצה, וכי ראש המועצה הורה לבית-הספר לבצע ישירות תשלומים שונים במקום המועצה מהכספים האמורים, שלא באמצעות תקציב המועצה.

על-פי הדוח האמור, הסתכמו כספי גביית התשלום על-ידי בית-הספר בגין תלמידי חוץ בשנת הלימודים התשמ"ט ב-190,000 ש"ח; מזה הועבר סך 46,000 ש"ח לקופת המועצה ואילו היתרה -144,000 ש"ח, הוצאה על-ידי בית-הספר, בהוראת ראש המועצה, כמפורט להלן (א) 50,000 ש"ח לאגודת "הפועל יהודי"; (ב) 38,000 ש"ח -הוצאות הכשרת כיתות לכיבדי שמיעה בבית-הספר; (ג) 26,000 ש"ח על הוצאות אירועי שנת ה-40 ליהוד; (ד) 13,000 ש"ח -לרכישת מחשבים לבית-הספר; (ה) 10,000 ש"ח -תמיכה בעמותת התלמידים המוחוננים ביהוד; (ו) כ-7,000 ש"ח - לשיפוצים במיבני בית-הספר.

לסיכום הדוח שלו ציין משרד הפנים: "נראה כי אי-בהירות מעמדו ובעלותו של בית-הספר המקיף, גורם לעיוותים במינהל התקין. כך למשל, המועצה משלמת את שכר עובדי המינהל

¹⁵ החל בשנת הלימודים התשנ"ד בוטל התשלום שניגבה מתלמידי חוץ, ובמקביל הגדיל משרד החינוך והתרבות את השתתפותו במימון שכר הלימוד.

והשירותים (כמו בבית-ספר יסודי), מאידך מקבלת בחזרה את כל הסכום. המועצה מבצעת שיפוצים ותחזוקה, כמו בבית-ספר יסודי, שבבעלות המועצה. יש לקבוע את מעמדו ובעלותו של בית-הספר ואם דינו כבית-ספר בבעלות המועצה, הרי הכל צריך להתנהג בהתאם לכך".

באוקטובר 1991 נדון עניין הבעלות על בית-הספר במליאת המועצה, לאחר שהסוכנות היהודית הודיעה למועצה, כי "עין הסוכנות מעורבת כלל, לא בתקציב המוסד ולא בניהולו, האחריות לניהול ביה"ס ולתקציבו, כולה של הרשות המקומית. מזה זמן רב מנסה הסוכנות להעביר את ביה"ס למועצה ללא הצורך בחברה למוסדות חינוך, והדבר לא הסתייע בידינו בגלל המועצה".¹⁶ מליאת המועצה החליטה עקרונית להעביר את הבעלות מהסוכנות למועצה ולצורך כך להקים ועדה, שבין חבריה יהיו אנשי מקצוע בתחום החינוך, המינהל והכספים, אשר תבחן את כל ההיבטים החינוכיים, המינהליים והכספיים של אופן העברת הבעלות על בית-הספר למועצה.

הוועדה -בהרכב חמישה חברים, בראשות מנכ"ל משרד החינוך והתרבות לשעבר, מר א' שמואלי-מותנה בסוף 1991. הוועדה הגישה ביולי 1992 טיוטה של המלצותיה לראש המועצה, על-פיה הומלץ שלא להעביר את הבעלות על בית-הספר לידי המועצה, אלא לקיים את בית-הספר במיסגרת עמותה, שתנוהל על-ידי מועצת מנהלים, שתורכב מנציגי הרשויות המקומיות שתלמידיהן לומדים בבית-הספר וכן מנציגי ציבור. לפי הסברי מזכיר המועצה לא הוגש למועצה דוח סופי של הוועדה.

באוקטובר 1992 אימצה הנהלת המועצה את ההמלצות שנכללו בטיטת דוח הוועדה. ראש המועצה דאז הסביר לעובדי משרד מבקר המדינה, כי ההמלצות לא הוצאו לפועל עקב סיבוכים משפטיים הנוגעים לשמירת זכויות המועצה על מיבני בית-הספר, ותביעות צפויות בנושא פגיעה בזכויות עובדים. לכן פעלה המועצה להחלפת מועצת המנהלים של החברה, במיסגרת פועל בית-הספר, ולמינוי מנהלים שהיא המליצה עליהם. בפברואר 1993 החליטה האסיפה הכללית של החברה, על החלפת מועצת המנהלים של החברה ומינוי מועצת מנהלים חדשה, שחבריה כולם אנשי ציבור, שהומלצו על-ידי הנהלת המועצה.

משרד מבקר המדינה הדגיש בפני ראש המועצה במאי 1993, שמינוי מנהלים מטעמה במועצת המנהלים של חברת בית-הספר אין בו פיתרון, לא לעניין הסדרת הבעלות על בית-הספר ולא לשליטת המועצה בענייני בית-הספר. על-פי החוק, מועצת מנהלים של חברה בע"מ אחראית כלפי בעלי המניות של החברה בלבד; במיקרה זה הסוכנות היהודית היא בעלת המניות ולה אין כל עניין בחברה.

בסוף יוני 1994 החליטה מליאת המועצה לאשר העברת המניות של החברה, במיסגרת פועל בית-הספר, מהסוכנות היהודית לידי המועצה. בעיקבות כך הטילה המועצה בתחילת אוגוסט 1994 על יועצה המשפטי לטפל בהסדרת העניין.

ניכסי המועצה

למועצה זכויות במקרקעין מסוגים שונים: מיבנים (מיבני משרדים, חינוך, תרבות וספורט וחנויות) דרכים, שבילים, שטחים פתוחים ומיגרשים לבנייה.

¹⁶ ההדגשה במקור.

נוהל הטיפול ברישום זכויות במקרקעין של הרשויות המקומיות, נקבע בתקנות הרשויות המקומיות (ניהול פינקסי זכויות במקרקעין), התשכ"ז-1967 (להלן - התקנות). בתקנות נקבע, בין היתר, כי על המועצה לרשום את זכויותיה במקרקעין בפינקס מקרקעין, המורכב משני חלקים: (א) כרטסת - בה יושמו, בכרטיס נפרד, נתונים מפורטים לגבי כל נכס ונכס; (ב) ספר נכסים - בו ינוהל רישום מרוכז של הנכסים, לפי מיספר סודר. עוד נקבע בתקנות, כי על מועצת הרשות המקומית למנות "רשם נכסים", שמתפקידו לנהל את פינקס המקרקעין של הרשות המקומית. רישומים בפינקס המקרקעין של הרשות ייעשו על-סמך הודעות לגבי זכויות בנכס, מצב הנכס, פעולות רישום בפינקסי לשכת רישום מקרקעין ושינויים, שימולאו על-ידי עובד הרשות שהוסמך לכך על-ידי ראש המועצה.

הביקורת שנערכה ב-1993 העלתה, כי מאז 1982 לא מינתה המועצה רשם נכסים וראש המועצה לא הסמיך עובד לעניין מילוי הודעות כאמור. הרישומים בפינקס המקרקעין נעשו לאחרונה בשנת 1982, והמועצה לא עידכנה את הרישומים בפינקס, לגבי זכויות בנכסים שנוספו לה לאחר שנת 1982, וכן לגבי מצבם של הנכסים, השינויים בהם, וכן פעולות לגבי רישום המקרקעין בפינקסי לשכת רישום מקרקעין, ביניהם שטחים שהופרשו לצורכי ציבור (כבישים, דרכים וכו'), עם אישור תוכניות בניין עיר מפורטות.

עוד העלתה הביקורת, כי גם לגבי הנכסים שהיו רשומים בפינקסי המועצה, חסרו נתונים יסודיים הנוגעים למהות הנכס, למיקומו, לזכויות המועצה בו ולשימוש שנעשה בו.

מבקר המדינה העירה בחומרה למועצה, על ההזנחה ארוכת השנים בקיום התקנות בדבר רישום זכויות המועצה במקרקעין בפינקס מקרקעין ואי-מינויים של רשם נכסים וממלאי הודעות על פרטי הנכסים; כן הדגישה את החשיבות של ניהול מלא ועדכני של פינקס המקרקעין, לצורך ניהול תקין של הנכסים והפיקוח עליהם.

בתחילת 1993 אישר משרד הפנים למועצה תב"ר בסך 150,000 ש"ח למיחשוב סקר נכסים, ששימש בסיס לעידכון פינקס המקרקעין שלה. מקורות המימון לתב"ר הם, מענק משרד הפנים בסכום של 80,000 ש"ח והיתרה מקרנות המועצה. באוקטובר 1993 התקשרה המועצה באישור מליאתה עם משרד פרטי לשמאות, לביצוע סקר נכסים והכנת פינקס מקרקעין. באפריל 1994 השלים משרד השמאות את הכנת פינקס המקרקעין, תמורת שירותיו שילמה לו המועצה, בהתאם למוסכם בחוזה בין שני הצדדים, 117,000 ש"ח.

בבעלות המועצה מיבנים ל-61 חנויות בארבעה מרכזים מיסחריים ביהוד, שהושכרו על-ידיה לפני שנים רבות לתושבים שהיו טעונים שיקום סוציאל. השוכרים הינם דיירים מוגנים על-פי חוק הגנת הדייר (נוסח משולב), התשל"ב-1972. הכנסות המועצה מדמי שכירות הסתמכו בשנת הכספים 1993, בכ-58,000 ש"ח.

בבדיקת תיקיהם של שוכרי החנויות האמורות, הועלה, כי במאוס 1988 שלחה המועצה, באמצעות עורך-דין, מכתבי התראה לשמונה משוכרי החנויות, על הפרת התחייבויותיהם על-פי חוזי השכירות שנחתמו עימם, בכך שהשכירו את החנויות לאחרים ללא אישור המועצה, כדרוש על-פי חוזי השכירות.

בהשוואת שמות משלמי דמי השכירות במחלקת הגבייה לשמות השוכרים על-פי חוזי השכירות, הועלו שבעה מיקרים, בהם השמות לא היו זהים, דבר המצביע לכאורה, על העברת החנויות מאדם לאדם, ללא הסכמת המועצה.

בבדיקת המעקב הועלה, כי עד אוקטובר 1994 לא ננקטו צעדים כלשהם לגבי המיקרים האמורים, כדרוש לשמירת זכויות המועצה בנכסים. לעובדי משרד מבקר המדינה הוסבר, כי

המועצה החדשה, שנבחרה בנובמבר 1993, החלה להתארגן לפעולה בנושא פינויים. לשם כך, נבחרה בדצמבר 1993 ועדת פינויים מבין חברי ועדת ההנהלה, ובאוגוסט 1994 הוקמה גם מינהלת פינויים, בה חברים חברי ועדת הפינויים ואנשי מקצוע. המינהלת אמורה לטפל, בין השאר, גם במיקרים האמורים.

ביטוח נכסי המועצה

הוצאת המועצה על ביטוח נכסים בשנת הכספים 1992, הסתכמה בכ-292,000 ש"ח. עיקר ההוצאה, כ-222,000 ש"ח (כ-76%), הייתה בגין ביטוחים שערכה המועצה אצל סוכן מקומי של חברת ביטוח (להלן - המבטח), עימו קשורה המועצה מאז שנת 1986. בדיקת ההתקשרות בין המועצה לבין המבטח העלתה, כי ב-1986, הסדיר המבטח למועצה, לפי בקשתה, קבלת מילווה של 1 מיליון ש"ח מבנק מיסחרי, צמוד למדד, ובריבית של 13%, לפירעון במשך חמש שנים. המילווה נועד לכיסוי גירעון מצטבר של המועצה בתקציבה הרגיל ולצורך כך אישר משרד הפנים תב"ר למועצה. כתנאי לקבלת המילווה, הוסכם בין המועצה לבין המבטח, כי ביטוחי המועצה ייעשו באמצעותו עד לסילוק המילווה. בדיונים שהתנהלו במליאת המועצה באישור מסירת ביטוחי המועצה למבטח, עלה נושא הוצאת מיכרז לתיק הביטוח של המועצה והוחלט, כי בתום תקופת ההתקשרות עם המבטח, עליה התחייבה המועצה, היא תפרסם מיכרז לביטוח נכסיה.

בפברואר 1992 העיר משרד מבקר המדינה למועצה, כי מלכתחילה לא היה מקום לקשר בין התיווך בקבלת מילווה לבין בחירת נותן שירות וקביעת תנאי ההתקשרות עימו. יתר-על-כן, גם לאחר המועד בו סולק סופית המילווה האמור, במארכ 1991, המשיכה המועצה לבטח את מרבית נכסיה אצל אותו מבטח. עוד הוער, כי על-פי סידרי מינהל תקין היה על המועצה לפרסם מיכרז לביטוח נכסיה ולהימנע מהתקשרות ארוכת טווח עם מבטח אחד. על-פי בדיקת המעקב, רק בחודש ינואר 1994, פירסמה המועצה מיכרז לביטוח נכסיה; בשנת 1994 בוטחו הנכסים אצל הזוכה במיכרז, שהינו המבטח הקודם, שהצעתו הייתה הזולה מבין שלוש הצעות שהוגשו.

מכירת מיגרש לבנייה למגורים

המועצה פירסמה מיכרז למכירת מיגרש שבעלותה, בשטח של כ-3.8 דונם, להקמת 69 יחידות דיור בשלושה מיבנים ומיבנה לסופרמרקט¹⁷. למיכרז נגשה מציעה יחידה (חברה א'), עימה חתמה המועצה על חוזה בספטמבר 1985. חברה א' התחייבה לשלם למועצה תמורת העיסקה סכום השווה ל-\$825,000. עוד התחייבה לתת ערבות בנקאית להבטחת התשלומים על-פי החוזה; ב-4.10.1985 אישר מנכ"ל משרד הפנים את ההתקשרות, בתוקף סמכותו של שר הפנים, שהואצלה לו, לאשר מכירת מקרקעין על-ידי המועצה המקומית. על-פי החוזה התחייבה חברה א' לבצע בתחילה את בניית הסופרמרקט, וכן נקבע, כי גג הסופרמרקט יועבר לרשות המועצה וירשם על-שמה בלשכת רישום המקרקעין.

¹⁷ לממצאים הנוגעים לרישוי הבנייה על המיגרש האמור ראה לעיל פרק תיכנון ובנייה - הקמת שלושה מיבני מגורים וסופרמרקט.

נמצא, כי חברה א' לא הגישה למועצה ערבות בנקאית כנדרש והמועצה לא עמדה על קיום תנאי זה. על-אף סדר הקדימויות לבנייה שנקבע בחוזה, ביצעה החברה תחילה את הקמת מיבני המגורים, אשר הושלמו בתחילת 1990 ואילו את מיבנה הסופרמרקט הקימה לאחר מכן. בבדיקת המעקב מאוקטובר 1994 הועלה, כי בניית מיבנה הסופרמרקט נסתיימה רק באמצע 1994, והמועצה לא נקטה צעדים הדרושים להעברת גג הסופרמרקט לרשותה ולרישומה על-שמה בלשכת רישום המקרקעין.

במהלך שנת 1986 נתגלעו חילוקי דעות בין המועצה לבין חברה א', לגבי גובה חובה למועצה. בהסכמת הצדדים, הועבר העניין לפסיקת בורר, שקבע בפברואר 1988, כי חוב החברה למועצה שווה לסך \$574,000, כי החוב ישולם ב-18 תשלומים חודשיים רצופים, וכי להבטחת התשלומים תפקיד החברה בידי המועצה שיטרי-חוב. באוקטובר 1994 הסתכם החוב בכ-600,000 ש"ח, לאחר שהחברה פרעה 16 מ-18 התשלומים.

נמצא, שהמועצה לא עמדה על כך, שחברה א' תפקיד שיטרי-חוב כאמור, ולא נקטה צעדים לגביית החוב שנוצר עקב אי-תשלום שני תשלומים חודשיים כאמור. רק בנובמבר 1993, יותר מארבע שנים ממועד הפסקת התשלומים, העבירה המועצה לטיפולו של יועצה המשפטי את גביית החוב.

משרד מבקר המדינה העמיד את המועצה על החומרה הנובעת לאי-שמירה ראויה על זכויותיה על-פי חוזה המכר: (1) בכך שלא דאגה לקבל מחברה א' ערבות בנקאית; (2) בכך שלא עמדה על קיום סדר הקדימות בשלבי הבנייה והפעלת הבוררות; (3) בכך שלא דאגה לקבל שיטרי-חוב מהחברה, להבטחת סילוק יתרת חובה; (4) בכך שהזניחה את הטיפול בתביעה לגביית יתרת החוב מהחברה.



1. דין-וחשבון זה מסכם את תוצאות הביקורת, שערך משרד מבקר המדינה, על פעולותיה של המועצה המקומית יהוד, בשנות הכספים 1989-1993; חלק מהנתונים והממצאים עודכנו לאוקטובר 1994.

במשך למעלה ממחצית התקופה האמורה לא תיפקדה מליאת המועצה באורח תקין: בתקופה מארס עד ספטמבר 1989 לא עלה בידי ראש המועצה לגבש קואליציה מבין חברי המועצה; החל בנובמבר 1990, משך 19 חודשים רצופים, לא היה לראש המועצה, שנבחר אישית, רוב במועצה (מועצה כזאת מכונה "מועצה לעומתית").

כתוצאה ממצב זה לא אושרו התקציבים הרגילים של המועצה והיטלי הארנונה במועד, בכל אחת מהשנים 1989, 1991 ו-1992; דבר זה גרם למועצה נזקים כספיים במיליוני שקלים. נזקים נוספים נגרמו לה עקב אי-אישור תקציבי פיתוח בזמן.

נוכח פגיעות בתיפקוד התקין של המועצה כמתואר, החליט מנכ"ל משרד הפנים במאי 1992, על-פי סמכות שאצל לו שר הפנים, על קיום בחירות למועצה המקומית ולראשות המועצה. מועד הבחירות נקבע ליום 18.8.1992; שר הפנים דחה מועד זה מפעם לפעם. ביולי 1992 עלה בידי ראש המועצה לגבש קואליציה, ואז הודיע שר הפנים, כי הבחירות למועצה ולראשות המועצה יתקיימו במועד הבחירות הבאות לכלל המועצות. בבחירות שהתקיימו ב-2.11.1993 נבחרו מועצה חדשה וראש מועצה חדש.

2. דין-וחשבון זה מתייחס לפעולות המועצה במיספר תחומים: ניהול משק הכספים, מיסים וגבייתם, תיכנון ובנייה, רישוי עסקים, ניהול ניכסי המועצה ויחסי הגומלין בין המועצה לבין "חברת מוסדות חינוך ותרבות ביהוד" מיסודה של הסוכנות היהודית בע"מ. במרבית התחומים שנבדקו נמצאו ליקויים; חמורים במיוחד הם הליקויים שנמצאו בתחום התיכנון והבנייה, שבו גם נמצא כי המועצה נהגה לקולא כלפי שניים מחבריה שהפרו את חוקי הבנייה.

(א) בתחילת הקדנציה היה מצבה הכספי של המועצה קשה. במיסגרת הסדר הקונסולידציה משנת 1989, קיבלה המועצה סיוע כספי ניכר. על-אף זאת לא הצליחה לאזן את תקציביה בשנות הכספים 1989-1993 וליום 31.12.1993 היה לה גירעון ניצבר של 12.7 מיליון ש"ח. הגירעון האמור נוצר בעיקר עקב אי-התאמת שיעורי הארנונה לאלה שהתחייבו על-פי הוראות משרד הפנים, וכן ממאמץ לא מספיק של המועצה לצמצם את הוצאותיה, כפי שהתחייבה לעשות במיסגרת ההסדר האמור.

(ב) בטיפול המועצה בנושא רישוי הבנייה והפיקוח עליה נתגלו ליקויים, חלקם חמורים מאוד: כוועדה מקומית לתיכנון ולבנייה לא הפעילה המועצה פיקוח נאות למניעת בנייה בניגוד לחוק, איפשרה לבונים הגדלה משמעותית באחוזי בנייה, ובמיספר מיקרים אישרה בנייה בסטייה ניכרת מתוכניות תקפות.

פעולות הוועדה המקומית בתחום הפיקוח על הבנייה ובנקיטת צעדים נגד עברייני בנייה היו לקויות ומלוות מחדלים: במיקרים רבים היא לא הגישה כתבי-אישום נגד עברייני בנייה; הוועדה סייעה לשני חברי מועצה, שבנו בניגוד לחוק, בדרך של שיהוי והימנעות מהגשת כתבי-אישום, ובדרך של אי-אכיפה בודעין של ביצוע צווי הריסה של בית-המשפט.

תוכניות בניין עיר תוקנו בדיעבד, כדי לתת תוקף לבנייה שבוצעה בעבירה. המועצה לא הכינה תוכנית מיתאר למרחב התיכנון המקומי, כפי שקבוע בחוק. בתוכניות המפורטות שהוועדה המקומית והוועדה המחוזית אישרו לתחום התיכנון המקומי, לא הייתה התייחסות למיגבלות על הבנייה ולתנאי השימוש שנקבעו בחוק העתיקות לגבי קרקע שהוכרזה "אתר עתיקות".

(ג) מינהל רישוי העסקים היה לקוי: כ-32% מהעסקים החייבים ברישוי פעלו ללא רישיון עסק; המידע על עסקים החייבים ברישוי לא היה מלא. מחד-גיסא דרשה המועצה מבעלי עסקים, שלא נימנים כלל עם סוגי העסקים החייבים ברישוי, להגיש בקשות לרישוי ומאידך-גיסא היא לא נקטה צעדים במשך תקופה ארוכה נגד עסקים אחרים שפעלו ללא רישיון עסק, על-אף שהיו חייבים ברישוי.

(ד) בבדיקת ניהול ניכסי המועצה הועלה, כי רישום הנכסים בפינקס המקרקעין שלה היה לא שלם ולא מעודכן במשך תקופה ארוכה; העדר רישום שלם ומעודכן פגע באפשרות הפעלת פיקוח ובקרה נאותה, כדרוש להבטחת זכויותיה של המועצה בנכסים.

3. כאמור, בנובמבר 1993 חלו חילופי גברא בראשות המועצה. ראש המועצה החדש הודיע למשרד מבקר המדינה ב-30.11.1994, כי הוא והמועצה הנבחרת למדו את הממצאים המפורטים בדוח זה, וכי הם פועלים לתיקונם, תוך הקפדה על ניהול תקין בהתאם לדין. בבדיקת המעקב נמצא, כי הוחל בתהליך של תיקון ליקויים ושיפור סידרי מינהל במועצה. על משרד הפנים להגביר את הפיקוח מטעמו על פעולותיה של המועצה.