

# ועדה מקומית לתכנון ולבנייה

## גליל מרכזי

דין-וחשבון זה מסכם את הביקורת שעשה משרד מבקר המדינה על פעולותיה של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גליל מרכזי (להלן - הוועדה) בשנים 1997-1999. חלק מהנתונים ומהממצאים עודכנו לאוקטובר 2000. הממצאים שהועלו במהלך הביקורת הובאו לידיעת יושב-ראש הוועדה, כדי שיטפל בהם. בדין-וחשבון זה מובאים הממצאים העיקריים.

הוועדה עומדת לביקורת מבקר המדינה לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב), כגוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו.

### הוועדה ומרחב התכנון המקומי

בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק) נקבע, כי לכל מרחב תכנון מקומי תהיה ועדה מקומית לתכנון ולבנייה.

מרחב התכנון המקומי גליל מרכזי (להלן - מרחב התכנון) משתרע על שטח של כ-50,000 דונם. עד יולי 1996 כלל מרחב התכנון 23 יישובים. ביולי 1996 בוטל מרחב התכנון האמור, הוקמו ועדות נוספות לתכנון ולבנייה ונקבע מרחב תכנון מקומי חדש אשר כולל שישה יישובים שמהווים חמש מועצות מקומיות: אבו-סנאן, ג'וליס, ג'דידה-מכר, ירכא וכפר יאסיף. בתחילת שנת 2000 התגוררו במרחב התכנון כ-53,000 תושבים. לפי סעיף 19(א) לחוק, במרחב תכנון מקומי שבתחומו נמצאות יותר מרשות מקומית אחת, יהיו חברי הוועדה, הממונה על המחוז או נציגו והוא יהיה היושב-ראש, וכן שבעה חברים שימנה שר הפנים.

לוועדה יש סמכויות להבטחת קיומן של הוראות החוק והתקנות שעל-פיו, ובין היתר בדבר רישוי בנייה, פיקוח על הבנייה ואכיפה.

משרד מבקר המדינה בדק נושאים מספר ובכללם את משק הכספים והחשבונות של הוועדה לשנים 1997 ו-1998. הבדיקה התבססה על הדוחות הכספיים של הוועדה לאותן שנים, וכמה מנתונים הושאו לנתונים הכספיים לשנת 1996.

## מינהל כספים

### ניהול חשבונות

לפי העקרונות החשבונאיים המקובלים, יש להציג את כל ההוצאות בשלמותן בצד ההוצאות וכנגדן את כל הכנסות בשלמותן בצד הכנסות, דהיינו תקציב ברוטו ללא קיזוז הכנסות כנגד הוצאות.

לכל אחת מחמש המועצות המקומיות שבמרחב התכנון (להלן - חמש המועצות) ניהלה הוועדה חשבון הכנסות מגביית היטל השבחה (להלן - ההיטל) שיועדו להן (להלן - חשבונות המועצות). כמו כן ניהלה הוועדה חשבון הכנסות נפרד לחלקה מההיטל, חלק שהוא עמלה בשיעור 10% מההכנסות מההיטל ברוטו שנתקבלו בוועדה בשביל חמש המועצות.

הביקורת העלתה, כי את הכנסות מההיטל ואת ההוצאות על שמאיות נהגה הוועדה לרשום ללא הפרדה בחשבונות המועצות, ולכן השתקפו במערכת החשבונות שלה חשבונות מקוזזים בגין ההיטל, דבר שאינו עולה בקנה אחד עם העקרונות החשבונאיים המקובלים.

בבדיקת מעקב שעשה משרד מבקר המדינה ביולי 2000 נמצא, כי לא חל שינוי באופן ניהול החשבונות האמורים, והוועדה המשיכה לרשום את הכנסות מההיטל ואת ההוצאות על שמאיות ללא הפרדה. לדעת משרד מבקר המדינה, על הוועדה לנהל את חשבונותיה לפי כללי החשבונאות המקובלים.

### דוחות כספיים

לפי כללי החשבונאות המקובלים, הדוח הכספי השנתי, הכולל מאזן וחשבון הכנסות והוצאות, אמור לשקף את מלוא הפעולות הכספיות, ללא קיזוזים; יש להציג בחשבון הכנסות והוצאות שבדוח הכספי את כל ההוצאות בשלמותן בצד ההוצאות וכנגד הצגת כל הכנסות בשלמותן בצד הכנסות.

הביקורת העלתה, כי בדוחות הכספיים השנתיים של הוועדה לא השתקפו, בחשבון הכנסות והוצאות, בצד הכנסותיה, מלוא סכומי הכנסות מההיטל שנוקפו לחשבונות שהיא ניהלה לחמש המועצות, לא השתקפו בצד הוצאותיה הסכומים שהיא הוציאה על שמאיות, ולא השתקפו בתשלומיה הסכומים שהיא העבירה לזכות חמש המועצות בגין חלקן בהיטל.

עוד העלתה הביקורת, כי הוועדה שיקפה בדוחות הכספיים השנתיים שלה - בחשבון הכנסות והוצאות, במסגרת הכנסותיה - רק את החלק שלה מההיטל. כמו כן, היא שיקפה בדוחות הכספיים השנתיים - במאזן בפסיב במסגרת הזכאים - את היתרות, שעמדו

לזכות חמש המועצות בסוף השנה בגין ההיטל, בלי לשקף את מלוא ההכנסות וההוצאות בגינו. למשל, בדוחות הכספיים לשנים 1997 ו-1998 השתקפו במסגרת ההכנסות מההיטל סכומים של 135,658 ש"ח ו-177,563 ש"ח, בהתאמה, שהם חלקה בלבד מההכנסות האמורות, ואילו ההכנסות בפועל היו 1,356,580 ש"ח ו-1,775,630 ש"ח, בהתאמה.

בעקבות הביקורת צירפה הוועדה לדוח הכספי לשנת 1999, שהכינה ביוני 2000, שני נספחים ובהם פורטו ההכנסות מגביית ההיטל וההוצאות בגינו בשנת 1999.

### ניהול כספי של גביית היטל השבחה

בסעיף 13 לתוספת השלישית לחוק נקבע, כי "סכומים שנגבו כהיטל מיועדים, אחרי ניכוי הוצאות הגבייה לרבות הוצאות של ערעור לפי תוספת זו, לכיסוי ההוצאות של הוועדה המקומית או של רשות מקומית אשר הועברו לה לפי סעיף 12 להכנת תכנית במרחב התכנון או בתחום הרשות המקומית, לפי העניין, ולביצוען, לרבות הוצאות פיתוח ורכישת מקרקעין לצורכי ציבור, כפי שהוגדרו בסעיף 188 לחוק זה ולרבות הוצאות שימור אתר או הפקעתו לפי התוספת הרביעית".

מהאמור לעיל עולה, שהחוק ייעד את ההכנסות מגביית ההיטל למטרות ייחודיות. לפיכך, היה על הוועדה להשקיע את כספי ההיטל, עד להעברתם לייעודם, בנפרד מכספים שנתקבלו ממקורות אחרים, והיה עליה לנהל רישום נפרד לכל אחד ממקורות ההשקעה.

הביקורת העלתה, כי הוועדה נהגה להשקיע את כספי ההיטל, לרבות אלה שהיה עליה להעביר לחמש המועצות, יחד עם כספים פנויים ממקורות אחרים (כגון אגרות בנייה, פיקדונות וקנסות) ללא הפרדה ביניהם ולא ניהלה רישום נפרד לכל אחד מהמקורות.

ההכנסות מהריבית על ההשקעות נרשמו אף הן ללא הפרדה. בשנת 1996 הגיעו ההכנסות מהריבית על ההשקעות לסך 1,059,257 ש"ח, בשנת 1997 - לסך 542,112 ש"ח ובשנת 1998 - לסך 584,412 ש"ח. גם בשנת 1999 נרשמו ההכנסות מהריבית, שהסתכמו ב-401,330 ש"ח, ללא הפרדה בין מקורות הכספים שהושקעו.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה, כי עליה לדאוג להשקעת כספי ההיטל, עד להעברתם לייעודם, בנפרד מכספים ממקורות אחרים, ולדאוג לרישום נפרד לכל אחד ממקורות ההשקעה, כולל סכומי הריבית שנצברו על ההשקעות.

עוד הועלה, שהוועדה נהגה להודיע לחמש המועצות מה הן יתרות כספי ההיטל העומדות לזכותן ונמצאות אצלה. כל מועצה נתבקשה להמציא לוועדה תקציב בלתי רגיל (להלן - תב"ר), מאושר בידי הממונה על המחוז במשרד הפנים, כנגד סכום ההיטל שעומד לזכותן ונמצא בידיה. לאחר קבלת התב"ר המאושר נהגה הוועדה להעביר את היתרות למועצות המקומיות אשר להן נועדו.

הביקורת העלתה, כי העברת היתרות האמורות לחמש המועצות נעשתה בדרך כלל חודשים מספר לאחר תום השנה שבה נגבה ההיטל; היתרות הועברו בסכומים נומינליים ללא סכומי הריבית שנצברו ממועד הגבייה, דהיינו סכומי הריבית על השקעת כספי ההיטל נשארו ברשות הוועדה.

משרד מבקר המדינה העמיד את הוועדה על הצורך שכספי ההיטל שהיא מעבירה לכל אחת מהחמש יכללו את סכומי התשואות שנצברו על כספי ההיטל שהושקעו על-ידי הוועדה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, ממאוס 2000, הודיע יו"ר הוועדה, כי "הוועדה תאמץ את ממצאי הביקורת, כי הוועדה לאחר שתיערך מבחינת התוכנה שמנפיקה את הקבלות עבור תשלום היטל ההשכחה, תפתח חשבון בנק חדש עבור תשלומי היטל ההשכחה וכי הוועדה תקבע לה נוהל שכל סוף רבעון יסוכם היטל ההשכחה שניגבה ותודיע למועצה המקומית על הסכום שניגבה עבורה, כולל הריבית שהצטברה".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהוועדה תבחן כיצד להעביר לחמש המועצות את התשואות שהתקבלו בעבר.

### אגרות בנייה

בסעיף 24(ב) לחוק נקבע, "היה מרחב התכנון כולל תחום של כמה רשויות מקומיות תערוך הוועדה המקומית בכל שנה הצעת תקציב המראה את אומדן הכנסותיה והוצאותיה, והוועדה המקומית רשאית בתקציב כאמור להטיל על הרשויות המקומיות שבתחומה תשלומי כסף למימון התקציב, לפי מכסות שתקבע". בסעיף 25 לחוק נקבע, "אגרות המשתלמות על-פי תקנות לפי חוק זה לועדה המקומית בקשר לקרקעות או בניינים שבתחום רשות מקומית פלונית, ישולמו לקופת אותה רשות מקומית ויהיו חלק מהכנסותיה; אגרות כאמור בקשר לקרקעות ובניינים במקומות אחרים ישולמו לקופת הוועדה המקומית ויהיו חלק מהכנסותיה".

בחשבונות הזכאים שבמאזן הוועדה לסוף שנת 1996 השתקפו יתרות לזכות חמש המועצות, בגין גביית אגרות בנייה בסכומים גדולים מהמכסות התקציביות המאושרות, שהגיעו לכ-800,000 ש"ח. יתרות אלה נשארו ללא תנועה בשנים 1997-1999 והשתקפו במאזני הוועדה לשנים האמורות, במסגרת חשבונות הזכאים, בסכומים נומינליים.

מן האמור לעיל עולה, שהסכומים האמורים לא הועברו לחמש המועצות ונשארו ברשות הוועדה שנים מספר, ללא הצדקה. הוועדה השקיעה את הסכומים האמורים יחד עם הכספים הפנויים האחרים, והריבית עליהם נשארה אף היא ברשותה. משרד מבקר המדינה העיר לוועדה כי היה עליה להעביר את הסכומים האמורים לחמש המועצות.

בתשובתה טענה הוועדה, כי אין סעיף בחוק התכנון והבנייה המחייב אותה להחזיר לרשויות המקומיות יתרות מאגרות בנייה, וכי סעיף 25 לחוק אינו חל על ועדה שבתחומה יותר מרשות מקומית אחת.

לדעת משרד מבקר המדינה, הפרשנות שמציעה הוועדה עומדת בסתירה ללשונו המפורשת של סעיף 25 לחוק, הדין, בין היתר, גם ב"אגרות המשתלמות לוועדה המקומית בקשר לקרקעות שבתחום רשות מקומית פלונית ישולמו לקופת אותה רשות מקומית ויהיו חלק מהכנסותיה". מכאן שהסעיף חל גם על ועדות מקומיות שבתחומן יותר מרשות מקומית אחת. עוד העיר משרד מבקר המדינה, כי הפרשנות שמציעה הוועדה עומדת בסתירה גם לתוכנו ולרוחו של החוק, לפרשנות שניתנה לו בפסיקה<sup>1</sup> ולנהלים שקבע משרד הפנים בנושא הניהול הכספי של ועדה מקומית לתכנון ולבנייה לכמה רשויות מקומיות (חזור משרד הפנים מס' 14, מ-4.8.75).

בעקבות הביקורת העבירה הוועדה לחמש המועצות, במאוס ובאפריל 2000, סכומים שהסתכמו ב-680,000 ש"ח.

### היטל השבחה

בסעיף 196 א לחוק נאמר, כי ועדה מקומית תגבה היטל השבחה בשיעור, בתנאים ובררכים שנקבעו בתוספת השלישית לחוק ועל-פיה. לפי התוספת השלישית, "השבחה" היא "עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג". שיעור ההיטל הוא מחצית ההשבחה. היטל בעקבות אישור תכנית יחול על מקרקעין הנמצאים בתחום התכנית או גובלים עמו. עוד נקבע, כי ההשבחה תיקבע בידי שמאי מקרקעין בסמוך לאחר אישור התכנית, התרת השימוש החורג, או מתן ההקלה; אולם הוועדה המקומית רשאית לדחות את עריכת שומת ההשבחה עקב אישור תכנית, עד למימוש הזכויות במקרקעין שבהם חלה ההשבחה (להלן - דחיית השומה עד למימוש הזכויות).

בסעיף 4(2) לתוספת השלישית נקבע, שאם החליטה הוועדה על דחיית השומה עד למימוש הזכויות, לגבי מקרקעין שאינם כלולים בתכנית, תודיע הוועדה לבעל המקרקעין, בתוך חצי שנה מיום תחילת התכנית, כי הוא חייב לשלם את ההיטל. בסעיף 6(ד) לתוספת השלישית נקבע, שאם "הוצג לוח שומה, רשאית הוועדה המקומית להורות על רישום הערות אזהרה בפנקסי המקרקעין לגבי חובת בעלי מקרקעין הכלולים בלוח לשלם את ההיטל".

הועלה, שהוועדה לא נהגה לבקש משמאי מקרקעין שומת השבחה בעקבות אישור תכנית מפורטת, ונהגה לדחות את עריכת השומה ואת החיוב בהיטל עד למימוש

1 השווה ע"א 342/82 עיריית בני ברק ואח' נגד רוטברד ואח' פ"ד מה(4), 128.

הזכויות. הוועדה גם לא נהגה להודיע לבעלים של מקרקעין הגובלים בתחום של תכנית שאושרה על חובתם לשלם את ההיטל, עקב עליית שווי המקרקעין. היא גם לא חייבה את בעלי המקרקעין הללו בתשלום ההיטל.

בתשובתה מנובמבר 1998 למשרד מבקר המדינה הסבירה הוועדה, כי עריכת שומה למקרקעין הגובלים בתחום של תכנית היא בעייתית, הן בשל מיעוט העסקאות במקרקעין אלה והן משום שאי-אפשר להשוות בין זכויות בנייה וכיו"ב (לפני אישור התכנית ואחרי כן), ויש צורך להתבסס בעיקר על השוואה בין "ציפיות". הוועדה הוסיפה כי מיעוט העסקאות לא רק יקשה על עריכת שומה נאותה אלא גם יגרום (בצד העדר בנייה) למיעוט מקרים של "מימוש זכויות", על כל המשתמע מכך.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין בתשובת הוועדה כדי לפטור אותה מלחייב את כל הבעלים של מקרקעין כאלה בהיטל השבחה ולגבות מהם את הסכום המגיע מהם.

הוועדה נהגה למסור ליזמים הודעה לתשלום ההיטל על גבי טופס שיוחד לכך. בהודעה לא צוינו מועד הכנת השומה, הדרך שבה חושב ההיטל ופרטים על תנאי ההצמדה. בהעדר נתונים אלה, נבצר מהיום לדעת כיצד חושב ההיטל שהוא נדרש לשלם. הועלה, שהדרישה לתשלום ההיטל אינה נבדקת בידי עובד שלא הכין אותה, בדיקה שנועדה להבטיח קיום סדרי בקרה נאותים.

בתשובתה הודיעה הוועדה, כי השמאים שהיא מעסיקה קיבלו הנחיה "לכתוב ולהדגיש בדוח השומה פירוט נרחב יותר של חישובי המדר", וכי נתנה הנחיה שעובד נוסף יבדוק את חישוב הפרשי ההצמדה.

## תכנון ובנייה

### רשות רישוי מקומית

סעיף 30 לחוק קובע, כי "יושב-ראש הוועדה המקומית או יושב-ראש ועדת המישנה שלה ומהנדס הוועדה המקומית, יחדיו, יהיו רשות רישוי מקומית לעניין מתן היתר לפי סעיף 145".

סעיף 145 (ב) לחוק קובע:

"בקשה להיתר כאמור בסעיף קטן (א) תוגש לרשות הרישוי המקומית וזו לא תיתן את ההיתר, אלא אם כן העבודה או השימוש שבעדם מבוקש ההיתר מתאימים לתכנית ולתקנות אחרות לפי חוק זה החלות על הקרקע או הבניין הנדונים ...".

מן האמור לעיל עולה, שסמכויותיה של רשות הרישוי המקומית מוגבלות לדיון בבקשות שאין בהן כל בקשה לסטייה מהוראות תכנית, דהיינו בקשת הקלה או בקשה לשימוש

חורג, שהדיון בהן הוא בסמכות הוועדה המקומית.

בשנת 1998 קיימה רשות הרישוי המקומית גליל מרכזי 51 ישיבות ודנה ב-831 בקשות להיתרי בנייה, ובשנת 1999 קיימה 49 ישיבות ודנה ב-542 בקשות, ואילו מליאת הוועדה קיימה 8 ישיבות בשנת 1998 ו-7 ישיבות בשנת 1999.

מהפרוטוקולים של רשות הרישוי עולה, כי בישיבותיה נדונו רוב הבקשות שהוגשו לה, בכללן בקשות שאין היא מוסמכת לדון בהן, כגון בקשה למתן היתר בדעיכה להתקנת מתקן סלולרי ותורן לאנטנה, שאינה תואמת את תכנית המתאר הארצית ותכנית מפורטת שבתוקף, וכן בקשות להקמת מחסן וסככה חקלאית המנוגדות לתכניות מתאר מחוזיות או לתכניות מפורטות, או לאלה ולאלה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה, כי לפי החוק - בקשות בתחומים האמורים היו צריכות להידון במליאת הוועדה ולא ברשות הרישוי.

בתשובתה מספטמבר 2000 הודיעה הוועדה למשרד מבקר המדינה, כי להבא בקשות שאינן תואמות את התכנית הקיימת שבתוקף, כמו בקשות להקמת מבנים חקלאיים, יידונו במליאת הוועדה. בעניין המתקן הסלולרי ציינה הוועדה כי אכן היה מוטב לדון בו במליאת הוועדה, אך טענה שלא נגרם נזק תכנוני כיוון שרשות הרישוי שדנה דחתה את הבקשה.

לדעת משרד מבקר המדינה, כל דיון של רשות הרישוי בבקשה שאינה תואמת את התכנית או התכניות שבתוקף, נעשה בחוסר סמכות, גם אם רשות הרישוי דוחה את הבקשה. כל מי שמגיש בקשה לרשויות התכנון זכאי שהרשות המוסמכת היא שתדון בה ותחליט אם לאשרה או לדחותה.

זאת ועוד, ההקפדה על גדרי הסמכויות של רשות הרישוי מזה ושל הוועדה המקומית מזה, חשובה לשמירת האיוון הראוי בין הוועדה המקומית, המשקפת מגוון רב יותר של עמדות הקשורות להליכי הרישוי, לבין רשות הרישוי, שנקודת הראות שלה ומגוון הדעות שבה צרים יותר.

### ניהול מסמכי בנייה

לפי הוראות סעיף 2 לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר תנאיו ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - תקנות בקשה להיתר), לבקשת היתר יש לצרף, בין היתר, חמישה עותקים של המפרט ולפי הצורך גם אישורים כגון בדבר בעלות על הנכס, אישור ממנהל מקרקעי ישראל ואישורי מסירה לבעלים משותפים שלא חתמו על הבקשה. לאחר שניתן ההיתר על היזמים להמציא אישורים נוספים, כגון מבזק, משירותי כבאות ומהג"א, אם הם נדרשים.

נמצא, שבחלק מתיקי הבנייה המנוהלים בוועדה לא היה רישום מסודר של האישורים הנדרשים מהיזם. חלק מהאישורים שנתקבלו מהיזמים תוקן ללא מספור וללא הפרדה ממסמכים אחרים שבתיקים; יש שנרשם על גב התיק שהאישורים

הוגשו. בשל העדר רישום מסודר קשה לוודא שכל האישורים אכן הוגשו. גם העובדה שאין הוועדה נוהגת למספר את המסמכים שבתיקים ולנהל רישום מסודר של תוכנם, עשויה לשמש פרצה המקלה את הוצאת מסמכים מהתיקים בידי מי שאינם מורשים לכך. יצוין כי לא נמצא בביקורת כי דבר כזה אכן קרה בעבר.

בתשובתה הודיעה הוועדה, כי בעניין תיוק המסמכים בתיקי הבנייה ניתנו הנחיות להפריד בין האישורים הנדרשים לבין מסמכים אחרים. עוד הודיעה, כי בכל תיק מוכנסים שני דפי משרד למעקב, שאמורים להעיד שכל מסמך שהוכנס לתיק סומן בידי העובדים ואכן נמצא בתיק.

סעיף 15 לתקנות בקשה להיתר קובע: "א) הוגשה בקשה להיתר לוועדה המקומית, והיא תואמת את הוראות תקנות אלה, את הל"ת [הוראות למתקני תברואה התש"ל-1970] ואת התכניות החלות על הנכס, יאשר המהנדס בכתב את הדבר. (ב) בבקשה שאינה תואמת את ההוראות כאמור בתקנת מישנה (א), יפרט המהנדס את מהותה ומידתה של הסטייה ויחווה דעתו בענין התרת שימוש חורג או מתן הקלה".

בדרך כלל, לקראת העברת בקשה לדיון בוועדה הכין מהנדס הוועדה סקירה על מהות הבקשה, אולם לא בכל סקירה ציין את שטח הבניין המתוכנן הנקוב בבקשה, את מספר החדרים וחדרי השירותים בכל קומה, וכן פרטים אחרים שבתכנית היזם, כנדרש לפי סעיף 15(ב) לתקנות בקשה להיתר.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה, כי סקירה זו והשוואתה לתכנית שהוגשה דרושים לחברי הוועדה כדי לאפשר להם לדעת אם הבקשה תואמת את התכניות התקפות, ואם יש סטייה - מה מידתה. הכנת סקירה וחוות-דעת מלאה נועדו גם להבטיח שתוצג לפני חברי הוועדה תמונה מלאה ומדויקת של הבנייה המותרת בשטח, כדי שיוכלו לקבל החלטות מתאימות לחוק, לתקנות ולתכניות החלות על השטח.

בתשובתה מספטמבר 2000 הודיעה הוועדה, כי תפעל לתיקון הליקוי, וכי יינתנו הסברים מפורטים יותר על תיקי הבנייה שיובאו לדיון בישיבות רשות הרישוי ובמליאת הוועדה.

## גביית אגרות

בסעיף 1.16.0(א) לתוספת השלישית לתקנות בקשה להיתר נקבע, כי "עם הגשת בקשה להיתר ישלם המבקש לוועדה המקומית 20% מסכום האגרה המשווערת המשתלמת בעד ההיתר (להלן - הפיקדון)". בתקנות התכנון נקבעו גם שיעורי האגרות שישולמו.

הביקורת העלתה, כי בפברואר 1997 החלה הוועדה לגבות מכל יזם סכום נוסף של 150 ש"ח (להלן - התשלום הנוסף), לפני חיבור הבניין לרשתות החשמל, המים והטלפון. לפי חישוב שעשה משרד מבקר המדינה, מפברואר 1997 עד סוף יוני 2000 גבתה הוועדה מהיזמים סך כ-141,750 ש"ח, נוסף על האגרות שנקבעו בתקנות.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה, כי אין לה סמכות לגבות את התשלום הנוסף לפי תקנות בקשה להיתר או דבר חקיקה אחר.

בתשובתה הסבירה הוועדה, כי גבתה את התשלום הנוסף כדי לכסות הוצאות נוספות שלה. עוד הסבירה, כי יש מגישי בקשות שהודיעו לה שבניית המבנה הסתיימה וביקשו אישור לחיבור לרשת החשמל; בעקבות הודעה זו יצאו מפקחים מטעם הוועדה לבדוק בשטח ומצאו שההודעה אינה נכונה; בשל כך ירדה לטמיון העבודה שהשקיעו המפקחים. הוועדה ציינה, כי בעקבות הביקורת ניתנה הוראה להפסיק את גביית התשלום הנוסף.

### פיקוח על הבנייה

הפיקוח הפיזי על הבנייה נועד, בין היתר, לעקוב אחר עבודות הבנייה באתרי הבנייה ולגלות מבעוד מועד בנייה או שימוש ללא היתר או סטייה מתנאי ההיתר (להלן - חריגת בנייה). דיווח מבעוד מועד על חריגת בנייה מאפשר לוועדה מקומית לנקוט צעדים מינהליים ומשפטיים להפסקתה לאלתר, קודם שנוצרות עובדות מוגמרות בשטח, ולהעמיד לדין עברייני בנייה. להפעלת פיקוח יעיל דרושה תכנית עבודה לביקורי המפקחים בתדירות סבירה כדי לגלות מבעוד מועד בנייה ללא היתר. בתכנית העבודה יש לקבוע בכתב נהלים בדבר מועדי הביקורים באתרי הבנייה, כדי לוודא שהבנייה בוצעה בהתאם לתנאי ההיתר ולתכניות המאושרות.

לצורך ביצוע הפיקוח הפיזי העסיקה הוועדה שני פקחים במשרה מלאה. נמצא, כי הוועדה לא קבעה לפקחים תכנית עבודה, הכוללת ביקורים באתרי הבנייה בשלבים שונים של הבנייה ובתדירות הדרושה. הפקחים גם לא נדרשו להגיש דיווחים על הביקורים שקיימו באתרי הבנייה. הפקחים דיווחו רק על בנייה בלתי חוקית שנתגלתה באתרים שנעשו בהם סיורים אקראיים, או בדיקה לצורך מתן אישור לחיבור לרשת החשמל.

בדיקת חלק מתיקי הבנייה העלתה, שלא נעשה פיקוח שוטף במהלך עבודות הבנייה, ולא בכל התיקים היו מסמכים המעידים על ביקור מפקח מטעם הוועדה, ובתיקים אחדים לא היו גם דיווחים על מצב הבנייה בפועל.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה, כי עליה לקיים פיקוח שוטף במהלך עבודות הבנייה, כדי שהחריגות יתגלו מבעוד מועד, מאחר שבשלבי הבנייה קל יותר להפעיל צווים מינהליים להפסקת בנייה בלתי חוקית ולהרוס מה שנבנה שלא כחוק.

בתשובתה הודיעה הוועדה, כי ניתנו לפקחים הנחיות להגיש דוח מפורט על כל סיור שלהם במרחב התכנון. כמו כן היא מאמצת את הערות מבקר המדינה בדבר הגשת תכנית עבודה מפורטת. אשר לקבלת דיווח מעודכן על-פיקוח, טענה הוועדה, כי מעשית אי-אפשר לדווח על כל שלב משלבי הבנייה, מאחר שבמרחב התכנון מועסקים שני פקחים בלבד.

בפרק י' של החוק, הדין בעבירות ובעונשין, נקבע, בין היתר, כי העובר על הוראות מסוימות בחוק, בכלל זה ביצוע חריגת בנייה, מבצע עבירה. הפרק האמור אף קובע אמצעים יעילים להפסקת חריגות בנייה בעודן באבן, ובהם צווי הפסקת עבודה מינהליים וצווי הפסקת עבודה שיפטיים.

מפקח שגילה עבירות בנייה, כגון סטייה מתכנית מאושרת או תוספות בנייה ללא היתר, נהג להגיש דוח ובו פרטים על מידת הבנייה הבלתי חוקית ועל הסטייה מהתכנית המאושרת וברוך כלל צירף לדוח תרשימים המראים את הסטיות ומידותיהן. לאחר קבלת הדוח נהגה הוועדה לשלוח ליזם התראה ובה נאמר שהוא נדרש להפסיק את הבנייה, להרוס את מה שנבנה בחריגה וכן להמציא לוועדה תגובה בכתב בתוך עשרה ימים מקבלת ההודעה.

דיווחי המפקחים על עבירות הבנייה מועברים לעורכי-דין, שמייצגים את הוועדה. עורכי-הדין הוסמכו על-ידי היועץ המשפטי לממשלה לשמש תובעים בבתי משפט השלום בנהריה ובעכו בכל תביעה משפטית הנוגעת לחוק.

לפי נתוני הוועדה, בשנת 1998 הגישו הפקחים כ-320 דוחות על עבירות על החוק ובשנת 1999 - כ-460 דוחות. הבדיקה העלתה, כי על כמה עבירות לא נשלחה התראה לייזמים מיד לאחר שנתגלו. גם הכנת כתבי האישום והגשתם לבית-המשפט הושהו לפעמים כארבעה - שישה חודשים. מכאן שעבר זמן רב יחסית ממועד גילוי העבירה ועד למועד הגשת כתב האישום.

בתשובתה הודיעה הוועדה, כי תעשה מאמץ לצמצם את פרק הזמן מגילוי העבירה והכנת הדוח עליה ועד מסירת הדוח לעורך-הדין המייצג את הוועדה.

## צווי הריסה

בשנים 1997-1999 הוציאה הוועדה כ-24 צווי הריסה מינהליים. הבדיקה העלתה, כי רוב צווי ההריסה אינם מבוצעים, וכי הוועדה לא אכפה את ביצועם.

מעיון במכתב שנשלח ב-4.10.98 והוצג למשרד מבקר המדינה מטעם לשכת המפקח הכללי של המשטרה נאמר, כי "על-פי החלטה שנתקבלה והועברה לידיעת כלל הגורמים הנוגעים במשרד הפנים, הקפיאה משטרת ישראל את הגשת סיועה לרשויות לביצוע צווי הריסה במגזר הערבי".

בתשובתה מספטמבר 2000 למשרד מבקר המדינה הודיעה הוועדה, כי "אין חולקין על כך שהוועדה המקומית חייבת על-פי חוק התכנון והבנייה לבצע את צווי ההריסה המנהליים שהיא מוציאה. יחד עם זאת ברור לחלוטין כי ללא סיוע משטרה הדבר בלתי אפשרי לביצוע. לאור מצב זה אין באפשרות הוועדה המקומית בכל דרך אחרת לממש ביצוע צווי ההריסה המינהליים. הוועדה המקומית תקפיד בעתיד לפעול במקביל בשני משורים: הוצאת צו הריסה מנהלי ולאחר מכן הגשת כתב אישום על עבירת בנייה".

בתשובת המשטרה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2000 נאמר, כי "משטרת ישראל מסייעת ותסייע בביצוע צווי הריסה מינהליים ושיפוטיים על-פי החוק. באפריל 1998 סייע המחוז הצפוני באמצעות מרחב הגליל בביצוע הריסת שלושה מבנים בלתי חוקיים מיד לאחר הריסתם הוחל בבנייתם מחדש בעידוד ראשי המגזר הערבי תוך מחאה וביצוע הפרות סדר אלימות שכוונו נגד המשטרה. בעקבות אירועים אלו התגבשה מדיניות שיש לסייע רק במקרים שנבחנו מבחינה מבצעית עד תום כולל התייחסות למועדים מיוחדים ולחגים של תושבי האזור בו התבקשה ההריסה. גם בתקופה אליה מתייחס הדוח בוצעו צווי הריסה בסיוע מרחב הגליל וכן בוצעו הריסות בהן נעזרה הוועדה המקומית לתכנון ובנייה גליל מערבי בחברת אבטחה פרטית. הסיוע בביצוע צווי הריסה נמשך גם כיום".

על מכתב זה של המשטרה הגיבה הוועדה, כי הוא לוקה בחוסר דיוק: הוועדה לא שכרה כלל את שירותיה של חברת אבטחה פרטית כלשהי, ו"שום הסברים אחרים ומילים יפות מהיחידה לביקורת במשטרת ישראל לא יוכלו 'לטהר' את המחלף הגדול של אי-סיוע בכל 'מיני תירוצים' בצווי הריסה מינהליים".

משרד מבקר המדינה רואה במכתבה האחרון של המשטרה המשקף את עמדתה כיום בכל הנוגע לסיוע שיינתן על-ידיה לביצוע צווי הריסה. כן מעיר משרד מבקר המדינה, כי הימנעות מביצוע צווי הריסה פוגעת פגיעה חמורה באכיפת חוק התכנון ובכוח ההתערה שלו.

### טיפול הוועדה בהבטחת איכות הבנייה

בסעיף 61(2) לחוק נקבע, שאחת המטרות של תכנית מתאר מקומית היא "הבטחת תנאים נאותים מבחינת בריאות, התברואה, הניקיון, הבטיחות, הביטחון ... התחבורה והנוחות ומניעת מפגעים ...".

היתר בנייה מותנה, בין השאר, בביצוע הבנייה בהתאם לתכניות שאושרו ולתקנים שנועדו להבטיח את איכות הבנייה. בניית בניינים באיכות טובה, לפי תקנים, חשובה למניעת פגיעה בחיי המתגוררים והמשתמשים במבנים ולאיכות חייהם וגם תורמת לשמירת ערכם של המבנים.

תקנות בקשה להיתר קובעות, בין היתר, הוראות הנוגעות להבטחת איכות הבנייה. בתוספת השנייה לתקנות התכנון נקבעו הוראות מפורטות ותקנים להבטחת איכות הבנייה, כגון מתקני תברואה, דרכי יציאה מהבניין, שלד הבניין ובידודו, לרבות איטום. הוראות מיוחדות נקבעו בנוגע לבניינים גבוהים.

בתקנות בקשה להיתר נקבע, כי לא יינתן היתר אלא בהתאם להוראות המפורטות בתוספת השנייה וכל היתר יותנה בביצוע העבודה בהתאם להוראות האמורות; הוועדה המקומית רשאית להתנות בהיתר תנאים כמגוון רחב של נושאים; על הבטחת איכות הבנייה מופקדים בראש וראשונה הבונים עצמם, וכן גם המתכננים, המהנדסים, המפקחים והאחראים לביקורת.

בידי הוועדה המקומית אמצעים אחדים להבטחת איכות הבנייה במרחב התכנון המקומי, ובהם - לקבוע בתנאי היתר הבנייה הנחיות ביצועיות לבונים, בדבר בדיקות האיכות ובדבר הדיווחים שיש להגיש לוועדות, וכן לוודא שהתקבלו דיווחים שחובה להגישם לוועדה על-פי החוק והתקנות והתקבלו התוצאות ממעבדה מאושרת שבדקה את החומרים והמוצרים המשמשים בבנייה.

הביקורת העלתה, כי לא תמיד הקפידה הוועדה על עמידה בתקנות המחייבות, כמפורט להלן.

## שלד בניין

איכות הבנייה של שלד הבניין נקבעת, בין היתר, לפי תכנונו ולפי איכות החומרים והמוצרים המושקעים בו. לפיכך קובעות תקנות התכנון, שלא יינתן היתר אלא אם כן הוגשו לוועדה חישובים סטטיים<sup>2</sup>, כשהם ערוכים לפי הכללים והרמה המקצועית הנדרשת. בעניין בניית השלד דורשות התקנות, שהחומרים והמוצרים המושקעים בבנייתו ייבדקו במעבדה מאושרת. איכות השלד מותנה בתכנון מתאים לסוג הקרקע ולעומסים המופעלים עליו, לרבות עמידה ברוחות וברעידות אדמה, באיכות החומרים ובאיכות הביצוע.

סעיף 15.00 (א) לתוספת השנייה של תקנות בקשה להיתר קובע, כי לא יינתן היתר לבנייה אלא אם כן הוגשו לוועדה החישובים הסטטיים הנוגעים לבניין נושא הבקשה להיתר. לפי סעיף 15.01 לאותה תוספת, החישובים הסטטיים ייחתמו ויוגשו לוועדה המקומית בידי מתכנן שלד הבניין בצירוף "טופס להגשת חישובים סטטיים" הכולל פרטים על הבקשה להיתר. החישובים יוגשו על-פי צורתם ותוכנם כקובע בתקנות, ויפורטו בהם הנתונים הכלליים, עומסים אופייניים, חומרי הבנייה ונתוני הביסוס.

בתיקי הבנייה שנבדקו נמצאו חישובים סטטיים אך ברובם לא צוינו נתונים כלליים, עומסים אופייניים, חומרי הבנייה ונתוני הביסוס. למרות זאת נתנה הוועדה היתרי בנייה למבקשים.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה, כי מתן היתר בנייה בלא שנבדקו החישובים הסטטיים והנתונים הנוספים הנדרשים לפי התקנות, עלול לסכן את יציבות הבניין ולגרום אסון עקב התמוטטותו ופגיעות בנפש.

הוועדה הודיעה בתשובתה, כי "הוגשו חישובים סטטיים וכן הצהרת מהנדס שערך את החישובים. בקשר לרמת הגשת החישובים הסטטיים לא תמיד עמדו החישובים הסטטיים ברמה הדרושה ובמיוחד ארבעת הדרישות שהוזכרו: נתונים כלליים, עומסים אופייניים,

2 חישובים סטטיים מוגדרים בתקנה 1 לתקנות, כדלקמן: "חישובים הנדסיים שיש בהם להוכיח את יציבותו של בניין ויציבות ביסוסו".

חומרי הבנייה ונתוני הביסוס. לאור הערות משרד מבקר המדינה נקפיד הקפדה יתרה בקשר לרמת עריכתם בעתיד”.

בתוספת השנייה לתקנות בקשה להיתר נקבע, כי לא ייבנה שלד שלם או מקצתו מחומרים שאינם מתאימים לדרישות התקן, וכי דוגמאות מחומרי הבנייה של השלד ייבדקו במעבדה מאושרת שתקבע את איכותם ואם מתקיימים בהם דרישות התקן.

הוועדה אומנם דרשה מהזימים להזמין ממעבדות מאושרות בדיקות של איכות החומרים המשמשים לבנייה, אולם בדרך כלל הסתפקה בקבלת הסכם של היום עם מעבדה מאושרת לביצוע בדיקות או בקבלה על תשלום למעבדה מאושרת בעד הזמנה לביצוע הבדיקות, בלי לבדוק אם היום אכן הזמין את כל הבדיקות הדרושות, בלי לבדוק אם אכן בוצעו הבדיקות הדרושות ובלי לבדוק את תוצאותיהן.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה, כי מחובתה להקפיד על קבלת כל תוצאות הבדיקות הנדרשות בתקנות, כדי לאפשר לה לדרוש את תיקון הליקויים בבנייה מבעוד מועד, ובכך למנוע אסונות.

בתשובתה הודיעה הוועדה, כי יותר משלוש שנים היא דורשת מהזימים להתקשר עם מעבדה מאושרת ולהמציא לה את תוצאות בדיקות המעבדה בדבר איכות הבנייה, וכי היא תקפיד ביתר שאת לקבל את רוב תוצאות הבדיקות שנעשו במעבדה המאושרת.

בסימן ג' שבתוספת השנייה לתקנות בקשה להיתר נקבעו הוראות בדבר איטום בניין נגד טחב ולחות. ההוראות קובעות, בין היתר, כי טיב החומרים המתאימים ושיטת האיטום ייקבעו בידי עורך הבקשה או האחראי לביקורת, לפי העניין, בהתאם לכללי המקצוע המקובלים. אין ההוראות מחייבות בדיקת איטום על-ידי מעבדה מאושרת.

נמצא, שהוועדה לא נהגה לדרוש מהזימים ביצוע בדיקות איטום במעבדה מאושרת. משרד מבקר המדינה העיר לוועדה, כי מן הראוי שהיא תתנה בהיתר הבנייה שאיטום הבניין ייבדק בידי מעבדה מאושרת. הוועדה הודיעה בתשובתה כי בעתיד תדרוש בדיקה של איטום המבנים.

על-פי סעיף 1א20 לתקנות בקשה להיתר, “בכל היתר לבניין או לתוספת בניין המחייב, על-פי כל דין, הקמת מקלט אחד או יותר, או המחייב שינויים במקלט, ימסור האחראי לביצוע השלד תצהיר לוועדה המקומית, בנוסח שבתוספת הרביעית, בדבר ביצוע העבודות האמורות, לא יאוחר מהדיווח בדבר הביקורת על גמר השלד; המשך בנייה באותו בניין, ללא מתן תצהיר כאמור יראו כבנייה ללא היתר”.

נמצא, שהוועדה לא פירטה את כל החובות האמורות בהיתרי הבנייה, ולא וידאה שיוגש תצהיר כאמור. אומנם הוגשו תצהירים אך לא עם גמר הקמת המקלט, אלא רק במועד סיום הבנייה (רובם בעת הטיפול בבקשה לחיבור הבניין לרשתות המים והחשמל).

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה, כי הימנעותה מלבדוק אם הוגשו תצהירים במועד הדרוש אפשרה למעשה המשך הקמת המבנים, חרף האיסור בתקנות להמשיך בבנייה כל עוד לא הוגש תצהיר כאמור.

בתשובתה הודיעה הוועדה כי בעתיד תעמוד על קבלת תצהיר כנדרש.

### פיקוח על איכות הבנייה ודיווח בשלבי הבנייה השונים

1. כדי שיהיה פיקוח נאות על איכות הבנייה, חשוב שהוועדה המקומית תקבל מידע על שלבי הבנייה מתחילתם ועד סופם. על בעל ההיתר חלה החובה, בין היתר, למנות לפני תחילת הבנייה אחראי לביקורת הביצוע, שידווח לוועדה המקומית על השלב שאליו הגיעו העבודות ומועד סיום אותו שלב.

על-פי סעיף 16.02 לתוספת השנייה של תקנות בקשה להיתר, לא יוחל בבנייה אלא לאחר שנתמנה אחראי לביקורת הביצוע (להלן - אחראי לביקורת). מתפקידו של האחראי לביקורת לבדוק אם עבודות הבנייה בוצעו בהתאם לתנאי ההיתר, לחוק ולתקנות שהותקנו על-פיו.

האחראי לביקורת יבצע ביקורת לפחות בגמר ארבעה שלבים אלה: (1) סימון קווי הבניין; (2) גמר יסודות הבניין, ואם הקמתו מחייבת הקמת מקלט בבניין - גמר הקמת המקלט; (3) גמר הקמת השלד; (4) גמר הבנייה. האחראים לביקורת יגישו לוועדה המקומית דוח על מועד עריכתה ועל תוצאותיה; הרוח יוגש בתוך שישה ימים, והעתקים יימסרו לבעל ההיתר ולעורך הבקשה.

הוועדה לא דרשה ממבקשי היתרי בנייה להודיע לה על מינוי אחראים לביקורת, וממילא לא דרשה שיוגשו לה דיווחים מהאחראים. אומנם הוגשו לה דיווחים אחדים אך היא לא בדקה את תוכנם.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה, כי עליה לכלול בתנאי היתר הבנייה את הדרישה למנות אחראי לביקורת ולהמציא לה דיווחים ממנו, ועליה להקפיד לבדוק אם הוגשו הדיווחים.

בתשובתה הודיעה הוועדה, כי בעקבות הביקורת היא תכלול בתנאי היתר הבנייה את הדרישה למנות אחראי לביקורת ואת החובה שעליו לדווח לוועדה.

2. התקנות מאפשרות לוועדה למנוע שימוש בבניין ואכלוסו, אם הוא נבנה שלא בהתאם לתנאי ההיתר. הוועדה רשאית למנוע את חיבור הבניין לרשתות המים, החשמל והטלפון, ולהימנע ממתן תעודת גמר שמתירה את השימוש בבניין ואת אכלוסו.

על-פי החוק, אסורה בנייה הטעונה היתר, שלא בהתאם לתנאיו. על-פי תקנות בקשה להיתר, חייב בעל ההיתר להגיש למהנדס בקשה לתעודת גמר לא יאוחר משנה ממועד מתן

אישור לחיבור חשמל, מים וטלפון כאמור בסעיף 157 א(ה), (ה1) או (ה2) לחוק או ממועד פניית המורשה להיתר לספק המים, לחברת החשמל או לגופים האחרים המנויים בסעיף 157 א(3) (2) לחוק; יושב-ראש הוועדה המקומית והמהנדס כאחד, רשאים, מטעמים מיוחדים שיפרטו בהחלטתם, ובתנאים הנראים להם נחוצים בנסיבות הענין, לדחות את המועד למתן תעודת גמר לתקופה שלא תעלה על שנה נוספת. עוד נקבע, כי תעודת גמר בחתימתו של המהנדס, המעידה כי כל הבנייה בוצעה בהתאם להיתר ולתנאיו, תהיה ראייה לקיום תנאי ההיתר.

נמצא, כי מהנדס הוועדה לא הוציא כלל תעודות גמר, ובכך נמנע מהוועדה אמצעי חשוב לפיקוח על קיום תנאי ההיתר, ובייחוד אלה הנוגעים לביטחונם, לבטיחותם ולבריאותם של המשתמשים בבניין.

בתשובתה הודיעה הוועדה, כי היא לא נהגה לתת תעודות גמר בשל מחסור בכוח אדם, הן בפיקוח והן בתכנון, וכן בגלל הבעייתיות המשפטית הכרוכה בכך. עוד הודיעה, כי בעתיד היא תקפיד שמבקשי ההיתר וכן עובדיה יודרכו בנושא המעקב אחר איכות הבנייה והפיקוח עליה.



ממצאי הביקורת על פעילויות הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גליל מרכזי מצביעים על ליקויים בכמה תחומים ודרוש לתקנם.

בנושא המינהל הכספי, הוועדה נהגה להעביר את כספי היטלי ההשכחה למועצות באיחור ובערכים נומינאליים והתשואות מההשקעות נשארו בידיה.

נוכח חשיבות הפיקוח מבעוד מועד על הבנייה, וקיום הבדיקות הנחוצות לשמירה על יציבות הבניין, כדי למנוע סיכונים ואסונות, על הוועדה להקפיד בכל אלה, נוכח הממצאים שהועלו. הוועדה הראתה נכונות לתיקון הליקויים שהועלו ועוד במהלך הביקורת תיקנה חלק מהם.