

ועדות מרחביות לתכנון ולבנייה

דוח מעקב

ועדות מקומיות מרחביות לתכנון ולבנייה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי 2002, עמ' 49-81.

תקציר

במדינת ישראל 35 ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה (להלן - ועדות מרחביות) הפועלות על פי סעיף 19 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק). אלה הן ועדות שבתחומן נמצאות מספר רשויות מקומיות. 15 מהן נמצאות במחוז הצפון של משרד הפנים (להלן - המשרד).

פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2000-אוגוסט 2001 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בשמונה ועדות מרחביות במחוז הצפון ובמחוז חיפה. נבדקו כמה נושאים, ביניהם המבנה והארגון של הוועדות המרחביות, מינוי יושבי ראש ומינהל כספי. הדוח פורסם ביוני 2002 (להלן - דוח הביקורת).

בדוח הביקורת נמצא בין היתר כי המשרד לא התחשב באופי היישובים, במספר תושביהם ובהיקף פעילותם לשם קביעת אמות מידה אחידות לכמות ואופי המשרות בוועדות המרחביות. בהיעדר אמות מידה ברורות ואחידות קבעה כל ועדה לעצמה את מספר העובדים על פי צרכיה ושיקוליה.

בחודשים אוקטובר 2006-פברואר 2007 לסירוגין ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב שנועדה לבדוק אם וכיצד תוקנו הליקויים שצוינו בדוח הביקורת. ביקורת המעקב נעשתה במשרד הפנים, בוועדה המחוזית במחוז הצפון (להלן - הוועדה המחוזית) ובכמה ועדות מרחביות במרחב תכנון צפון. בדיקות השלמה נעשו ביחידה הארצית לפיקוח על הבנייה.

עיקרי הממצאים

המבנה הארגוני

המשרד מינה בשנת 1999 ועדת היגוי (להלן - ועדת היגוי ראשונה) לביצוע בדיקה ארגונית ותפעולית בוועדות המרחביות, ואימץ ביוני 2002 את המלצותיה, בעיקר בנושא תקן כוח האדם בוועדות המרחביות. ביקורת המעקב העלתה שהמשרד לא ערך מעקב אחר יישום המסקנות של ועדת ההיגוי הראשונה, ותקן כוח האדם שנקבע על ידי אינו תואם את מצבת כוח האדם שהייתה בפועל בדצמבר 2006. בחלק מהוועדות המרחביות התקן היה גבוה ממצבת כוח האדם ובחלקן נמוך ממנה. ביוני 2004 הוקמה ועדת היגוי שנייה, שנועדה לעסוק בנושא תפעול הוועדות המרחביות ובקביעת כללי ניהול כספי במספר נושאים, ובכלל זה הכנת נוהלי עבודה, אך עד מועד סיום ביקורת המעקב טרם אומצו המלצותיה.

עוד העלתה ביקורת המעקב כי ועדת היגוי נוספת - שלישית - שהוקמה במשרד לעניין הפיקוח על בנייה פרסמה את מסקנותיה באוגוסט 2003, ואלו שונות ממסקנות ועדת ההיגוי הראשונה באשר לתקן הפקחים הרצוי. נמצא כי על אף השוני המהותי בין מסקנות הוועדות המשרד לא בחן מחדש את התאמתן של התקנים הקיימים לצרכים בפועל של הוועדות המרחביות.

אף שהמהלך שיזם המשרד לארגון ולתפעול של הוועדות המרחביות החל בשנת 1999, הוא טרם הסתיים, ולמעשה נכשלה האחדת נוהלי העבודה של הוועדות המרחביות.

מינוי יושבי ראש לוועדות מרחביות

מינוי יושבי ראש לוועדות המרחביות נעשה על ידי משרד הפנים על פי נוהל של איתור מועמדים. הבדיקה העלתה ליקויים של העדר שקיפות באיתור המועמדים, מעורבות בעלת גוון פוליטי וליקויים בבדיקת סוגיות של ניגוד עניינים. על המשרד לדאוג שוועדת האיתור תפעל תוך שמירת עקרונות השוויון והשקיפות ולחלופין לבחון חלופות אחרות לאופן מינוי יושבי הראש.

עד למועד סיום ביקורת המעקב לא מונו מינוי של קבע יושבי ראש לכל הוועדות המרחביות.

החלוקה למרחבי תכנון

מחוז הצפון מקדם מהלך של שינוי מרחבי תכנון. נמצא כי הצגת המבנה המוצע לא נתמכה בעבודת מטה, הוועדה המחוזית לא הכינה נייר עמדה ולא הציגה יתרונות וחסרונות של השינוי המבוקש. ההחלטה לגבי שינוי מרחבי התכנון התקבלה בוועדה המחוזית ללא קביעת קריטריונים תכנוניים, כלכליים, סביבתיים או חברתיים.



מבוא

ניצול הקרקע לצורכי בנייה ולשימושים אחרים משלב בתוכו אינטרסים שונים של הציבור ככלל ושל כל פרט ופרט. על מנת להסדיר את ניצול הקרקע תוך שמירה על איזון האינטרסים הללו נחקק חוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965 (להלן - החוק). החוק קובע כי תכנון השימוש בקרקעות ייעשה בתכניות מתאר ברמות היררכיה שונות. על פי החוק, כל בנייה או שימוש בקרקע כהגדרתם בו יהיו בהתאם לתכניות ויהיו טעונים רישוי, דהיינו היתר בנייה. בחוק נקבע מדרג של מוסדות תכנון ורישוי - מועצה ארצית, ועדות מחוזיות וועדות מקומיות - והוגדרו סמכויותיהם בתחום התכנון והרישוי.

בישראל 113 ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה משני סוגים: ועדה מקומית שבתחום פעילותה רשות מקומית אחת וועדה מקומית שבתחום פעילותה כמה רשויות מקומיות (להלן - ועדה מרחבית). מספר הוועדות המרחביות הוא 35; 15 מהן במחוז הצפון.

בשנים 2001-2002 ערך משרד מבקר המדינה לסירוגין ביקורת על התנהלותן של ועדות מרחביות (להלן - דוח הביקורת), ובחודשים אוקטובר 2006-פברואר 2007 ערך ביקורת מעקב על כך.

המבנה הארגוני והתפעולי של הוועדות המרחביות

סעיף 17 לחוק קובע כי "לכל מרחב תכנון מקומי תהיה ועדה מקומית לתכנון ולבנייה". ייחודן של הוועדות המרחביות לעומת הוועדות המקומיות הוא בהיותן מופקדות על שטח שיפוטן של כמה רשויות מקומיות אשר לעתים אין ביניהן רצף גיאוגרפי או קשר מינהלי ומשפטי. על כן המבנה של הוועדות המרחביות ושיטת ניהולן שונים באופן מהותי מאלה של הוועדות המקומיות. כמות האוכלוסין ומספר הרשויות המקומיות שבמרחב התכנון של ועדה מרחבית הם שניים מהגורמים שעשויים להשפיע על היקף הפעילות שלה, ולפיכך על מספר העובדים שעליה להעסיק ועל המשאבים הנדרשים להפעלתה.

על פי סעיף 263(א) לחוק, ועדה מרחבית, רשאית, באישור שר הפנים, להעסיק עובדים. לשם מילוי תפקידהן מעסיקות הוועדות המרחביות עובדים ובהם מהנדסים, בודקי תכניות, מפקחים ועובדי מינהל. תנאי העסקתם וזהים לתנאי העסקת עובדים במועצה מקומית.

בדוח הביקורת שפורסם בשנת 2002 העיר משרד מבקר המדינה כי משרד הפנים (להלן - המשרד) לא הגדיר אמות מידה אחידות למספר המשרות הדרושות לקיום פעילות סדירה ושוטפת של הוועדות המרחביות, ולכן כל ועדה מרחבית קבעה לעצמה את מספר העובדים בה כראות עיניה.

עוד צוין בדוח הביקורת כי בהיעדר כללים ברורים ואחידים להעסקת עובדים בוועדות המרחביות, הקים מנכ"ל המשרד דאז (ביולי 1999) ועדת היגוי (להלן - ועדת היגוי ראשונה) שבחנה את המבנה הארגוני והתפעולי של הוועדות המרחביות באמצעות חברת ייעוץ חיצונית (להלן - חברה א'). באפריל 2001 הוגשו המלצות ועדת ההיגוי הראשונה.

ועדת ההיגוי הראשונה קבעה את מספר המועסקים בוועדות המרחביות לפי גודל הרשויות ואופיין - כפריות קטנות או גדולות ועירוניות קטנות או גדולות. עוד המליצה הוועדה על מספר המשרות שעל הוועדות לאייש לפי סיווג התפקידים. קביעה זו התבססה על נתונים שנאספו בוועדות המרחביות לשנים 1996-1998, ובהם מספר התושבים, מספר הבקשות לקבלת היתרי בנייה, מספר ההיתרים שהוצאו ועוד.

בתשובתו מאוקטובר 2001 לדוח הביקורת ציין מנכ"ל המשרד דאז כי המלצות ועדת ההיגוי הוצגו לפני הנהלת המשרד, אולם המשרד טרם גיבש את עמדתו בעניין אימוצן.

בדוח הביקורת גם העיר משרד מבקר המדינה כי נוסף על אמות מידה המבוססות על נתונים סטטיסטיים שאותן הציבה ועדת ההיגוי הראשונה, ראוי היה לקבוע גם אמות מידה המבוססות על ניתוח עיסוקים בוועדות המרחביות.

ביקורת המעקב העלתה כי לאחר שהוצגו באפריל 2001 המלצות ועדת ההיגוי הראשונה לפני הנהלת המשרד, נעשה ניסיון ליישם כמה מהן, אך בסופו של דבר יושמו ההמלצות בשני נושאים בלבד: בנושא תקן כוח האדם בוועדות המרחביות, ובנושא היקף משרת יושבי הראש שלהן. ההנחיה ליישום נעשתה באמצעות שני חוזרי מנכ"ל¹ שעסקו בנושאים אלה, כמפורט להלן.

1. ביקורת המעקב העלתה כי ועדת ההיגוי הראשונה התעלמה מפרמטרים רבים בעת קביעת התקן. למשל, את תקן כוח האדם יש להעריך לא רק על פי מספרם המוחלט של ההיתרים והתכניות המאושרות כפי שעשתה ועדת ההיגוי, אלא גם על פי מורכבותם התלויה בין השאר גם בסוג הבנייה שמבקשים בעבורה היתר. למשל, ההשקעה בהוצאת היתר לבניית יחידות דיור בדגמים שונים אינה דומה לזו שבהוצאת היתר לאותו מספר יחידות דיור בדגם אחד. גם לשנת היווסדה של הרשות המקומית יש משמעות רבה, שכן ככל שהרשות ותיקה יותר, גדול יותר מספר התכניות החלות בה על כל תא שטח, ובדרך כלל איכותן ירודה יותר. לפיכך, ברשויות ותיקות העומס המוטל על הוועדה המרחבית לעניין זה גדול יותר.

עוד העלתה ביקורת המעקב כי ועדת ההיגוי הראשונה התבססה (על פי עדותה) על מידע ועל נתונים שנמסרו על ידי 18 מ-32 הוועדות המרחביות שהיו קיימות באותה עת, והיא לא אימתה אותם עם גורמים במשרד.

יוצא אפוא שהמלצות ועדת ההיגוי הראשונה אומצו על ידי המשרד אף שהתקבלו על סמך נתונים חלקיים ולא מאומתים.

ביקורת המעקב גם העלתה שעל אף השוני הרב במאפייני הוועדות המרחביות ובמגוון עיסוקיהן, המשרד לא מצא לנכון להיעזר בניתוח עיסוקים² לצורך קביעת תקני כוח האדם שלהן, וקיבל את התקנים שקבעה ועדת ההיגוי הראשונה למרות בסיס הנתונים החסר ששימש אותה.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על משרד הפנים לקבוע את התקנים על פי אמות מידה אחידות לכל הוועדות המרחביות, ולאור ממצאי ביקורת המעקב עליו לשקול אם יש מקום לבחון מחדש את אמות המידה.

2. בחוזר מנכ"ל המשרד מדצמבר 2002 צוין כי לאחר ביצוע בדיקה ארגונית ותפעולית בוועדות מרחביות לתכנון ולבנייה הוחלט על הפעלת נוהל עבודה קבוע ומוסדר במספר נושאים. לעניין המבנה הארגוני של הוועדות המרחביות נאמר בחוזר המנכ"ל כי הוא "יהיה כאמור בדוח הסיכום של ועדת ההיגוי שפורסם באפריל 2001 והועבר ליושבי ראש הוועדות; וכי בוועדות המרחביות שיש בהן עודף כוח אדם, יש לרכז אמצעים ולצמצם את כוח האדם [על-פי] תוכנית הבראה מוסכמת מראש".

1 חוזר מנכ"ל מס' 16/2002 מדצמבר 2002, וחוזר מנכ"ל מס' 7/2004 מילולי 2004.
2 ניתוח עיסוקים משמש כלי עזר בניהול התקן; אמנם הוא אינו מחויב בחוק או בתקנות, אולם הוא חלק מניהול מודרני. התכלית העיקרית של ניתוח העיסוק היא לסייע, על ידי הערכת המשרות, בגיוס כוח האדם המתאים לארגון ובהקמת המבנה הארגוני שלו.

ועדות מרחביות לתכנון ולבנייה

ענף שכר ותנאי שירות בגופים הנלווים במשרד (להלן - ענף לגופים נלווים) הוא הגוף האחראי לקשר בין הוועדות המרחביות למשרד. נמצא כי בהתבסס על חוזר המנכ"ל האמור פנה בשנת 2003 הענף לגופים נלווים ליושבי ראש הוועדות המרחביות שיעמידו את מספר המשרות בוועדותיהם על פי מסקנות ועדת ההיגוי הראשונה. כאמור, נקבעו ארבעה טיפוסים ועדות מרחביות, ובהם שמונה, שלוש עשרה, תשע וחצי וארבע עשרה משרות (כפריות קטנות וגדולות ועירוניות קטנות וגדולות - בהתאמה).

הבדיקה העלתה, כי המשרד לא ביצע מעקב אחר יישום ההמלצות של ועדת ההיגוי הראשונה אותן אימץ ופרסם בחוזר המנכ"ל ב-2002.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לקבוע נוהל דיווח שיאפשר מעקב שוטף אחר יישום ההמלצות על ידי הוועדות המרחביות.

3. בטבלה שלהלן מוצגים נתוני כוח האדם ב-11 ועדות מרחביות שבמרחב תכנון צפון. הנתונים כוללים את מספר המשרות המאוישות בסוף שנת 2000 (נתוני הביקורת שפורסמה ב-2002), את תקני כוח האדם שנקבעו על ידי ועדת ההיגוי הראשונה (ואומצו על ידי המשרד ב-2002) ואת נתוני המשרות המאוישות במועד ביקורת המעקב בסוף שנת 2006.

שם הוועדה המרחבית	מספר המשרות ללא יו"ר		
	איוש ב-2006	תקן ב-2002	איוש ב-2000
גליל מזרחי	14.6	13.00	14.20
מבוא עמקים	17.0	13.00	18.00
גליל מרכזי	10.3	9.50	9.80
לב הגליל	10.3	8.00	10.00
בקעת בית הכרם	10.3	8.00	7.60
משגב	5.20	8.00	5.20
שפלת הגליל	9.00	9.50	10.75
גליל עליון	4.75	8.00	3.40
מעלה חרמון	5.00	8.00	5.00
אצבע הגליל	7.70	8.00	7.00
חבל אשר	8.25	8.00	5.00

כפי שעולה מהטבלה, מספר המשרות המאוישות בכל הוועדות המרחביות שנבדקו שונה מהתקן שנקבע על ידי ועדת ההיגוי הראשונה.

בתשובתם למשרד מבקר המדינה כתבו רוב יושבי הראש של הוועדות המרחביות כי בכל המקרים שאיוש המשרות גבוה מהתקן, נתקבל אישור לכך מהענף לגופים נלווים ובמקרים שהאיוש נמוך מהתקן טענו שלא קיבלו אישור לכך.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד כי תפקידו כמפקח על פעולות הוועדות המרחביות מחייב אותו לפקח על איוש המשרות בהן על פי התקן שאימץ ולא להתיר חריגות ממנו.

4. ביקורת המעקב העלתה כי ביולי 2004 ביקשה הוועדה המרחבית מעלה נפתלי מהענף לגופים נלווים אישור להגדיל את תקן כוח האדם. בתשובה שקיבלה נכתב שתקני כוח האדם בוועדה נקבעו לפי מסקנות ועדת ההיגוי וכי אין לסטות מהם. עם זאת נאמר בתשובה כי ניתן לקבוע את התפקידים בוועדה שלא לפי ההמלצה (לדוגמה: להגדיל את מספר הפקחים על חשבון משרות מינהליות) כל עוד נשמרת מסגרת התקן שלה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי המשמעות התפעולית של תקן כוח האדם, המתבטאת בסוגי המשרות, חשובה לעתים אף יותר מהמשמעות התקציבית, המתבטאת בקביעת המסגרת הכללית. על המשרד להקפיד למלא אחר ההמלצות שאישר, ומן הראוי שבנוסף לקביעת תקנים יקבע מנגנון לשינוי התקן בנסיבות חריגות המצדיקות זאת.

5. עוד נמצא כי באוגוסט 2003 פורסם מחקר נוסף, שהוזמן על ידי האגף למינהל מוניציפאלי והיחידה הארצית לפיקוח על הבנייה במשרד, בנושא קריטריונים להקצאת משאבים לפיקוח על הבנייה. המחקר נעשה על ידי חברת ייעוץ חיצונית בליווי ובהנחייה של ועדת היגוי לעניין הפיקוח על הבנייה.

מסקנות ועדת ההיגוי לעניין הפיקוח על הבנייה, שהתייחסו הן לוועדות מקומיות והן לוועדות מרחביות, הוצגו בפני מנכ"ל משרד הפנים דאז מר מרדכי מרדכי שנתן את ברכתו גם "בדברי הפתיחה" לחוברת שפורסמה בנושא. בין היתר נכתב שם כי "המחקר בנושא הפיקוח על הבנייה משתלב במדיניות משרד הפנים לפעול במגוון דרכים לקידומה של תפיסה אינטגרטיבית בדבר 'רשות מקומית טובה'... טיפול הרשות המקומית בתחום הפיקוח על הבנייה חשוב ביותר נוכח עוצמתה וחומרתה של תופעת הבנייה הבלתי חוקית... אימוץ הכללים הללו על ידי הרשות המקומית ישפר את יכולתה לטפל בתופעה כמתחייב מחוק התכנון והבנייה... חלק מתהליך היישום יהיה בשלבים, הן ברשויות המקומיות והן במשרד הפנים, בהתאם לאילוצים תקציביים ואחרים..."

השוואת תקן הפקחים שנקבע על ידי ועדת ההיגוי הראשונה לתקן הפקחים שנקבע על ידי ועדת ההיגוי לעניין הפיקוח על הבנייה העלתה כי מסקנותיהן אינן תואמות. עוד הועלה כי לא נעשה ניסיון לבחון את מקור הפערים האלה.

להלן טבלה המציגה את מספר הפקחים המומלצים על ידי ועדת ההיגוי הראשונה, מספר הפקחים המומלצים על ידי ועדת ההיגוי לעניין הפיקוח על הבנייה ומספר הפקחים בפועל בדצמבר 2006, מועד עריכת ביקורת המעקב.

מספר משרות הפקחים			
שם הוועדה המרחבית	תקן לפי ועדת ההיגוי הראשונה (12/2002)	תקן לפי ועדת היגוי לעניין הפיקוח על הבנייה (8/2003)	איוש בפועל ב-12.2006
גליל מזרחי	3.0	8.9	4.0
מבוא עמקים	3.0	8.7	4.0
גליל מרכזי	2.5	6.8	2.0
לב הגליל	2.0	5.7	2.0
בקעת בית הכרם	2.0	5.0	2.0
משגב	2.0	4.6	2.0
שפלת הגליל	2.5	3.7	3.0
גליל עליון	2.0	4.1	1.0
מעלה חרמון	2.0	3.7	1.0
אצבע הגליל	2.0	2.8	2.0
חבל אשר	2.0	3.0	2.0
גבעות אלונים	3.5	6.6	2.5
יזרעאלים	3.5	5.7	3.0

מנתוני הטבלה עולה כי מצבת הפקחים אינה עולה בקנה אחד עם התקן שנקבע על ידי שתי ועדות ההיגוי, והיא נמוכה - לפעמים אף באופן ניכר - מהמספר שנקבע על ידי ועדת ההיגוי לעניין הפיקוח על הבנייה; הדבר עלול לפגוע בפעולות הפיקוח והאכיפה של הוועדות המרחביות.

לדעת משרד מבקר המדינה, משיזם המשרד ומימן עבודת מחקר לעניין תקן הפקחים, ומשהוברר כי קיים פער בין התקן שאומץ על ידי המשרד בשנת 2002 לתקן שהומלץ על ידי ועדת ההיגוי לעניין הפיקוח על הבנייה, היה עליו לבדוק את הסיבה לפערים ולבחון מחדש את התקן ואת התאמתו לצרכים בפועל של הוועדות המרחביות.

6. באוגוסט 2004 הודיע מנכ"ל המשרד דאז מר גדעון בר לב בחוזר מנכ"ל כי על מנת לנסח ולגבש כללים ונהלים לעבודת ועדות התכנון המרחביות בעיקר בנושאים כספיים ותכנוניים³, מחלקת המחקר של המשרד תבצע מחקר באמצעות חברת ייעוץ חיצונית (להלן - חברה ב') כהמשך למחקר שהתבצע באמצעות ועדת ההיגוי הראשונה וחברה א'. לצורך ליווי המחקר שתבצע חברה ב' מינה ועדת היגוי אחרת (להלן - ועדת היגוי שנייה). ההסכם עם חברה ב' נחתם ביוני 2004. החברה אמורה הייתה לסיים את העבודה בתוך עשרה חודשים ממועד החתימה על ההסכם.

3 על פי המפרט, שהוכן על ידי המחלקה למחקר באגף למינהל מוניציפאלי במשרד במרס 2003.

בפברואר 2007 הגישה חברה ב' למשרד את החומר שעובדה, זאת כשנה וחצי לאחר המועד בו היה על החברה להגיש את מסקנותיה. בסוגיות מסוימות הגישה חברה ב' המלצות והצעות לשינויים ובסוגיות אחרות רק הציגה את המידע שנאסף. המחלקה למחקר באגף למינהל מוניציפאלי במשרד הפיצה חוברת ובה סיכום עבודת המחקר של חברה ב'.

עד למועד סיום ביקורת המעקב בפברואר 2007 וביקורת השלמה ביוני 2007 טרם הסתיימה הכנתו של קובץ הכללים והנהלים. חלקים מהמלצות עבודת המחקר והמלצות ועדת ההיגוי עובדו לנוהלי תפעול וארגון והובאו לאישור מנכ"ל המשרד מר רם בלינקוב, אך כאמור טרם הבשילו לכלל קובץ נהלים אחיד לכל הוועדות המרחביות.

בדיקת השלמה שנעשתה באוגוסט 2007 עם יושב ראש ועדת ההיגוי השנייה מר יגאל שחר - לאחר מינויו של מר אריה בר למנכ"ל המשרד - העלתה כי המשרד אמור להעריך מחדש את כל סעיפי קובץ הכללים והנהלים ולקבל את אישור המנכ"ל החדש לפני פרסומו.

עבודת המטה לא נסתיימה אפוא עד לסוף שנת 2007. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד כי היה עליו לפעול להשלים את הכנת קובץ הכללים והנהלים לעבודות ועדות התכנון המרחביות, וזאת בפרק זמן סביר.

7. בדיקת המעקב העלתה עוד כי במקביל למינוי ועדת ההיגוי השנייה על ידי המשרד בספטמבר 2004 מינה הממונה על מחוז הצפון מר הרצל גדו' (להלן - הממונה על המחוז) באותו חודש ועדת היגוי להכנת נוהלי ארגון ותפעול של ועדה מרחבית לתכנון ולבנייה במחוז הצפון (להלן - ועדת ההיגוי למחוז הצפון). על חברי ועדה זו נמנו ארבעה יושבי ראש של ועדות מרחביות במחוז (גבעות אלונים, גליל מרכזי, מבוא העמקים וגליל מזרחי).

במבוא לקובץ הנהלים שהגישה בפברואר 2005 ועדת ההיגוי למחוז הצפון לממונה על המחוז צוין בין היתר כי בהיעדר הגדרות ברורות אין אחדות בהתנהלות הוועדות המרחביות, יש יוזמות מקומיות לפיתוח כלי ניהול, ולמעשה נוצרו ישויות תכנון הפועלות על פי נהלים מקומיים. כך למשל, ועדת ההיגוי למחוז הצפון הציעה נוסחה חדשה לתקנון כוח האדם בוועדות המרחביות.

קובץ הנהלים המחוזי הועבר בפברואר 2005 להתייחסותם של מנכ"ל המשרד דאז מר גדעון בר לב, למנהל מינהל התכנון אדר' שמאי אסיף, לסגן מנהל מינהל התכנון ולממונה על גופים נלווים ברשויות מקומיות במשרד.

לא נמצא כל תיעוד להתייחסותם של מי מבעלי התפקידים האלה לקובץ הנהלים המחוזי שהועבר אליהם לשם כך. עוד העלתה הבדיקה כי מסקנות ועדת ההיגוי למחוז הצפון למעשה לא יושמו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2007 כתב ממונה מחוז הצפון, כי ההחלטה להקים "צוות מקצועי בעל ניסיון תפעולי מרמת השטח" התקבלה לאור העובדה שלא היו נהלים והגדרות ברורות בעניין הצרכים התפעוליים של ועדה מרחבית. עוד ציין הממונה על המחוז כי למרות ניסיונות רבים של מחוז הצפון לקדם את הנושא וליצור תוכנית הפעלה מקצועית לוועדות המרחביות, לא קיבל המחוז התייחסות מקצועית מהגורמים שאליהם הועברה העבודה. לדעתו, היה בעבודה זו כדי ליצור אחדות בוועדות, דבר שלא נעשה עד עצם היום הזה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד כי בהיעדר נהלים משרדיים לתפעול אחיד של הוועדות המרחביות יזם המחוז עבודת מטה להגדרת נוהלי תפעול מחוזיים. אולם המלצות המחוז לא יושמו ולדעת משרד מבקר המדינה יש בכך בין היתר בזבוז משאבים, ואפשר גם אובדן ידע בשל אי-ריכוז בידי גורם מטה אחד.

משרד מבקר המדינה מעיר לממונה על מחוז הצפון כי כדי למנוע כפילות בהשקעת משאבים באותו עניין היה עליו לבדוק, בטרם הקמת ועדת ההיגוי במחוז, שלא נעשית עבודת מטה מקבילה במשרד.

8. כאמור, ועדת ההיגוי הראשונה שהגישה המלצותיה ב-2001 התייחסה רק לתקן כוח האדם ולא המליצה על אופן התפעול של הוועדות המרחביות, ואילו ועדת ההיגוי השנייה שהגישה את המלצותיה בפברואר 2007, אף שעל פי המפרט הייתה אמורה לגבש כלים לתפעול הוועדות המרחביות, להכין נהלים לעבודתן ולהידרש גם לתקנון - לא התייחסה כלל לנושא התקן. עם זאת נמצא כי ועדת ההיגוי השנייה מעבדת מאז פברואר 2007 נוהלי עבודה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אחד השלבים המוקדמים בתקנון כוח אדם הוא קביעת נהלים לתפעול. את תקני כוח האדם בוועדות המרחביות יש לקבוע לאחר הערכת הפעילות הנדרשת לתפעולן (או במקביל לכך אם רוצים לתת משקל יתר למגבלות תקציביות). מאחר שעבודת המחקר של חברה ב' לא עסקה בנושא התקנון, יישום הנהלים המומלצים על ידי עלול ליצור אי-התאמה בין התקן שהוצע ב-2002 ובין המשימות החדשות שייקבעו בקובץ הנהלים.



משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי היה שהמהלך להאחדת המבנה הארגוני ולשיפור תפקודן של הוועדות המרחביות שהחל עוד ביולי 1999 יושלם ויישם בחלוף שמונה שנים מהתחלתו.

לדעת משרד מבקר המדינה, מחדל מתמשך זה, הנובע בין היתר מתחלופה גבוהה ביותר של בעלי תפקידים במשרד, פגע בסדרי עבודת הוועדות המרחביות ובהתנהלותן. מן הראוי שהמשרד יקבע בהקדם מבנה ארגוני סדור לעבודת הוועדות המרחביות ונוהלי עבודה הכוללים בין היתר הנחיות לניהול כספי.

מינויים של יושבי ראש ועדות מרחביות

על פי סעיף 19 לחוק, בראש ועדה מרחבית ישב הממונה על המחוז או נציגו. מכוח סעיף זה הסמכות בידי הממונה על המחוז למנות יושב ראש לכל ועדה מרחבית.

בדוח הביקורת משנת 2002 העיר משרד מבקר המדינה כי המשרד לא קבע אמות מידה באשר לכישורים ולניסיון הנדרשים ממי שאמור לכהן בתפקיד יושב ראש ועדה מרחבית, והמליץ למשרד לשקול קביעת נוהל לבחירת יושבי ראש ועדה מרחבית באמצעות ועדה מקצועית שתבחן את המועמדים על פי אמות מידה שגיגדיר המשרד.

ביקורת המעקב העלתה כי כבר בסיום הביקורת במהלך שנת 2001 הכין המשרד "נוהל וקריטריונים למינוי יו"ר ועדה מרחבית" (להלן - נוהל מינויים) על דעתו של היועץ המשפטי לממשלה. נוהל המינויים נועד להסדיר את הליך מינויים של יושבי ראש הוועדות המרחביות, לקבוע את תנאי הכשירות של המועמדים, את התאמתם לתפקיד ואת נוהל עבודת הוועדה לבדיקת מינויים אלה (להלן - הוועדה לבדיקת המינויים).

ביקורת המעקב העלתה כי בכל 15 הוועדות המרחביות במחוז הצפון מונו יושבי הראש המכהנים לאחר מועד הפרסום של נוהל המינויים; בשתי ועדות מרחביות (גליל עליון ומעלה נפתלי) מכהן כיושב ראש אחד מראשי הרשויות הנציגות בוועדה; בוועדה אחת (מטה אשר) מכהן ראש המועצה האזורית מטה אשר בהסכמת ראש הרשות השנייה החברה בוועדה המרחבית; בוועדה מרחבית אחת (משגב) מכהן כיו"ר הממונה על המחוז, בהיעדר מועמד מוסכם⁴; בשלוש ועדות מרחביות (בקעת בית הכרם, לב הגליל, ומבוא העמקים) מכהנים כיושבי ראש עובדי מדינה שמונו על ידי הממונה על המחוז ומשמשים באותה עת גם כממוני רשויות⁵ (ראה להלן).

על פי נוהל המינויים, היועץ המשפטי של המשרד ישים יו"ר הוועדה לבדיקת המינויים, וחברי הוועדה יהיו נציגי מינהל התכנון במשרד, ראש האגף לכוח אדם ושכר במשרד ונציגי ציבור המכיר את נושא התכנון ואינו מעורב או מזוהה פוליטית.

נוהל המינויים קובע בין היתר כי הממונה על המחוז יעביר לוועדה לבדיקת המינויים את שם המומלץ לכהונת יו"ר הוועדה המרחבית, את שם הוועדה המרחבית שבה הוא אמור לכהן ואת חוות דעתו על המועמדים.

1. על פי התיעוד הקיים במשרדי הממונה על המחוז, משנת 2004 ועד מועד סיום ביקורת המעקב בפברואר 2007 הגישו את מועמדותם לתפקיד יו"ר ועדה מרחבית 14 מועמדים. שמות המועמדים ותולדות חייהם הועברו ליועץ המשפטי של המשרד, המכהן כאמור כיו"ר הוועדה לבדיקת מינויים. נמצא כי בניגוד להוראות המפורשות בנוהל המינויים, רוב חוות הדעת שכתב הממונה על המחוז לא כללו את עמדתו לגבי המועמדים ורק במקרה אחד צוין שם הוועדה המרחבית שבה אמור היה המועמד לכהן. כך לדוגמה, במקרה אחד צוין כי המועמד "הוצע לתפקיד ע"י ראש המועצה" וכי "מועמדותו תבחן על ידי הממונה יחסית לשאר המועמדים ותתקבל החלטה בהתאם". במקרה אחר צוין כי "המועמד משמש בתפקיד מפקח על הבנייה בוועדה מזה מספר שנים. לא עבר הכשרה בנושא תכנון ובנייה... רואה עצמו מועמד מתאים, עיקר עיסוקו בנושא רישוי".

2. בינואר 2005 שלח מנכ"ל המשרד דאז מר גדעון בר לב לכל הממונים על המחוזות כתב רענון לאותו נוהל. בין היתר ציין שם כי על הממונים להעביר למזכיר הוועדה לבדיקת מינויים את שם המומלץ, את שם הוועדה שבה הוא אמור לכהן ואת חוות דעתו עליהם. "רק לאחר קבלת

4 במהלך הביקורת פורקה הוועדה המרחבית משגב ולמועצה האזורית משגב הוקמה ועדת תכנון מקומית שבראשה עומד ראש המועצה האזורית.

5 ממוני רשויות - עוזרים של הממונה על המחוז המפקחים מטעמו על פעולותיהן של הרשויות המקומיות.

החלטת הוועדה בכתב, כי המועמד כשיר, ניתן יהיה להוציא כתב מינוי ולהחתימו על טופס 'הודעה והתחייבות' - כל זאת בתאום בכתב עמי".

הועלה כי מאז ינואר 2005, מועד פרסום הרענון לנוהל המינויים, ועד למועד סיום ביקורת המעקב, מונה במחוז הצפון רק יושב ראש אחד לוועדה מרחבית (גליל מרכזי).

בבדיקה שנעשתה עם היועץ המשפטי של המשרד עו"ד יהודה זמרת נמצא עוד כי הוועדה לבדיקת מינויים לא התכנסה להחליט בדבר כשירותם של המועמדים ששמותיהם נמסרו ליועץ המשפטי של המשרד, עד שלא הוסכם בין הממונה על המחוז ומנכ"ל המשרד שיש להגיש את מועמדותם לוועדה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי התנהלות המשרד המחייבת הסכמה מוקדמת על הגשת המועמדים לוועדה לבדיקת המינויים מיתרת לכאורה את עבודת הוועדה.

3. עוד נמצא כי הממונה על המחוז נוהג לעתים, על פי צרכים שהוא מזהה בוועדות המרחביות השונות, להעביר יושבי ראש של ועדות מרחביות מוועדה מרחבית אחת לאחרת. נמצא כי המשרד לא התייחס בנוהל המינויים לסוגיית העברת יושבי ראש מוועדה לוועדה. יחד עם זאת הנוהל קובע שהוועדה לבדיקת מינויים בוחנת את התאמתו של המועמד לוועדה מרחבית מוגדרת, כולל בדיקה של ניגוד עניינים אפשרי, ומכך ניתן להסיק כי העברה של היו"ר לוועדה מרחבית אחרת צריכה להיעשות בכפוף למגבלות הנ"ל.

כך למשל, ביקורת המעקב העלתה כי יושב ראש הוועדה המרחבית מעלה הגליל נבחן בוועדה לבדיקת מינויים כמי שעומד לשמש יושב ראש הוועדה המרחבית מעלה נפתלי. לא נמצא שנבחנו במקרה שלו היבטים של ניגוד עניינים במועמדותו לוועדה המרחבית מעלה הגליל.

עוד נמצא כי יושב ראש הוועדה המרחבית אצבע הגליל שימש בעבר גם כיו"ר הוועדה המרחבית משגב, אך בפרוטוקול הוועדה לבדיקת מינויים נרשם כי "אין מניעה למנותו כיושב ראש ועדה מרחבית" - ללא ציון שמה. כך גם באשר ליו"ר ועדה מרחבית יזרעאלים שסוגיית ניגוד העניינים שלו נבחנה בהקשר לוועדה המרחבית בקעת בית הכרם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד כי בדיקת סוגיית ניגוד העניינים היא עניין עקרוני שמחייב בחינה טרם אישור המינוי לתפקיד יו"ר ועדה לתכנון ובנייה, ולפיכך ציון שם הוועדה המרחבית שבה אמור המועמד לכהן כיושב ראש, ובדיקת הזיקה שיש לאותו מועמד לוועדה מרחבית מסוימת היא מכרעת לעניין זה. היעדר התייחסות לוועדה המרחבית עלול לרוקן מתוכן את בדיקת ניגוד העניינים.

4. הבדיקה העלתה כי הן המשרד הן מחוז הצפון לא נהגו להביא לידיעת הציבור הרחב את דבר חיפושיהם אחר מועמדים מתאימים לתפקיד יושב ראש בוועדות המרחביות, והם לא פרסמו על המשרות הפנויות הודעות פומביות.

בדצמבר 2004 הוציא היועץ המשפטי לממשלה הנחיה בעניין דומה של "ועדה לאיתור מועמדים - מועמד בעל זיקה לשר משרי הממשלה", ובה נאמר כי החלטת הממשלה מס' 2541 מספטמבר 2002 קובעת את העקרונות הכלליים לפעילותה של ועדה לאיתור מועמדים למשרות הפטורות מחובת מכרז. בהנחיות נקבע בין היתר כי הליך המינוי באמצעות ועדת איתור, בדומה להליך מכרז, הוא הליך שבו נשמרים עקרונות שוויון ההזדמנויות ובחירת המועמד הטוב ביותר. זהו

הליך מינוי פומבי שמטרתו לאתר באמצעות ועדה בעלת הרכב מקצועי רחב את המועמד המתאים ביותר לתפקיד. עוד קובעת ההחלטה כי הוועדה תפרסם בפומבי הודעה על המשרה, וכי מועמדים שרואים עצמם מתאימים, רשאים להגיש מועמדותם.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לא נמצאו מסמכים המעידים על פרסום המידע בדבר המשרות הפנויות באופן שיגיע למאגר הרחב ביותר של מועמדים מתאימים. ככל העולה מהתנהלות המשרד בנושא, לא נשמרו עקרונות שוויון ההזדמנויות ובחירת המועמד הטוב ביותר. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי קיים חשש שהוראות הנוהל, המאפשרת קבלת עובדים ללא פרסום פומבי, נוצלו לרעה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב בספטמבר 2007 הממונה על מחוז הצפון כי במהלך השנים 2004 עד 2006 הועברו לוועדה לבדיקת מינויים שמות מומלצים לתפקידי יו"ר ועדה מרחבית לאחר שיחה עמם ומילוי שאלון, וכי מדובר במועמדים שפנו ביוזמתם על מנת להגיש מועמדות. עוד הוסיף הממונה על המחוז כי "בנוסף לכך הועברו שמות מומלצים שנשלחו למחוז על ידי גורמים שונים", וכי גם לגביהם התבצע אותו הליך של ראיון הכרות והעברת שאלון לוועדה לבדיקת מינויים. "מאחר ואף אחד מהמועמדים שהועברו מהמחוז ישירות לוועדה לא אושר לתפקיד", הוסיף הממונה ש"להמלצת המחוז אין חשיבות", וכי המועמדים "מוסכמים במקומות אחרים".

5. במקרה אחד נמצא מסמך שמעיד כי הטפסים של אחד המועמדים לתפקיד יו"ר ועדה מרחבית נשלחו על ידי לשכת השר דאז ללשכת המנכ"ל דאז "לבחינת מועמדותו" לתפקיד יו"ר ועדה על ידי הממונה על המחוז.

ברוח על מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה⁶ עמד מבקר המדינה על כך שאין מקום למעורבות לשכת השר במינוי עובדים במשרדו. הודגש שגם אם לשכת השר אינה מכתיבה מי ימונה למשרות פנויות אלא רק "מציעה" מועמדים, הדעת נותנת שעובדי המשרד יפרשו זאת כתכתיב או כהוראת ביצוע מחייבת. לכן יש לראות אפילו בהצעה של לשכת השר משום מעורבות פסולה בהליכי המינוי.

6. לסיכום אף שכאמור בכל 15 הוועדות המרחביות במחוז הצפון מונה יושבי הראש המכהנים לאחר מועד פרסום נוהל המינויים, במהלך ביקורת המעקב נמצאו שש ועדות מרחביות שיושבי הראש שלהם מכהנים שלא על פי הכללים שנקבעו בנוהל המינויים: במשגב מכהן הממונה על המחוז⁷, במבוא העמקים, בקעת בית הכרם, ולב הגליל⁸ מונה, ללא אישור הוועדה לבדיקת מינויים, ממוני רשויות, ובמעלה הגליל ויזרעאלים מכהנים יושבי ראש שאושרו על ידי הוועדה לבדיקת מינויים לכהונה בוועדות מרחביות אחרות. מצב זה נמשך מינואר 2006.

6 דוח מבקר המדינה על מינויים פוליטיים ומינויים בלתי-תקינים במשרד לאיכות הסביבה (פורסם בשנת 2004), עמ' 15.

7 ראו הערת שוליים 4.

8 ביקורת השלמה העלתה, כי ביוני 2007 אישרה הוועדה לבדיקת מינויים את מינויו של מר מנחם עירון ליו"ר הוועדה המרחבית לב הגליל ואת מינויו של מר אבי בן גיגי מי ששימש כמזכיר הוועדה המרחבית מעלה נפתלי ליו"ר הוועדה המרחבית בקעת בית הכרם.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאור המציאות שנוצרה ונוכח ליקויים של העדר שקיפות באיתור המועמדים, מעורבות לשכת השר ולשכת המנכ"ל והאפשרות למנות יושב ראש שקיבל בעבר את הכשר ועדת המינויים לשמש יושב ראש בוועדה מסוימת לוועדה אחרת מזו שאושר לכהן בה מלכתחילה - על מקבלי ההחלטות לבחון חלופות נוספות לאופן מינוי יושבי ראש ועדות מרחביות. זאת, כדי לנטרל לחצים פוליטיים ולחצים אחרים וכדי למנוע חשש להפליה או להעדפה שלא כדין.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים, כי יש לפעול על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בכל הקשור לפעולת ועדות איתור המבטיחות את עקרונות השוויון והשקיפות המתאימות למשרות ציבוריות בכירות.

7. על פי הוראות התקשי"ר⁹, עובד מדינה הממלא תפקיד מטעם המדינה ומקבל את שכרו מאוצר המדינה חייב להקדיש את כל תשומת לבו למילוי התפקיד שנתמנה לו, ולכן אינו רשאי לעסוק בכל עבודה פרטית מחוץ לתפקידו, אלא אם כן קיבל היתר לכך.

כמו כן נקבע כי עבודה נוספת של עובד מדינה במשרד אחר מזה שבו הוא מוצב ושאיננה במסגרת תפקידו, דינה כדין עבודה פרטית¹⁰.

הבדיקה העלתה כי יו"ר הוועדה המרחבית שפלת הגליל מר סמיר והבה, משמש, מפברואר 2005 גם יועץ ראש הממשלה לענייני דרוזים וצ'רקסים (להלן - יועץ ראש הממשלה), במשרה מלאה. מר והבה מועסק שלא על פי הוראות התקשי"ר, והוא לא הגיש בקשה לעבודה נוספת במשך כל תקופת עבודתו במשרד ראש הממשלה. על פי הדוחות הכספיים של הוועדה המרחבית שפלת הגליל, עלות שכרו השנתי כיושב ראש הוועדה המרחבית הסתכמה בשנת 2006 ב-273,800 ש"ח ואומדן העלות לשנת 2007 הוא 282,000 ש"ח. על פי סעיף 4 לחוזה העסקתו ממרץ 2005, משכורתו הכוללת כיועץ ראש הממשלה מסתכמת בכ-127,200 ש"ח לשנה¹¹.

הבדיקה העלתה כי במענה לפנייתו של היועץ המשפטי של משרד הפנים, עו"ד יהודה זמרת ליועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, עו"ד שלומית ברנע-פרגו, בדבר העסקתו של יועץ ראש הממשלה כיו"ר ועדה מרחבית, כתבה מנהלת מדור ייעוץ משפטי במשרד ראש הממשלה עו"ד יעל כהן כי כהונתו "כיו"ר הוועדה המרחבית במקביל לעבודתו במשרד, ככל שתאושר על ידם, מותנית גם בקבלת היתר לעבודה פרטית בכפוף לכל התנאים והמגבלות שנקבעו בתקשי"ר".

בתשובה לשאלת משרד מבקר המדינה בנדון מסר אגף הביקורת הפנימית במשרד ראש הממשלה כי בתיקו האישי של יועץ ראש הממשלה לא נמצא אישור לעבודה נוספת. נמצא כי יועץ ראש הממשלה לא קיבל היתר לעבודה נוספת כפי שנקבע בהוראות התקשי"ר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים ועל משרד ראש הממשלה לבחון לאלתר אם העסקתו של יועץ ראש הממשלה כיו"ר הוועדה המרחבית עומדת במגבלות התקשי"ר, ולפעול בנושא זה כמקובל וכנדרש בשירות המדינה.

9 (פרק 42.40).

10 (פסקה 42.426).

11 כ-10,600 ש"ח לחודש בתפקידו כיועץ ראש הממשלה.
כ-23,500 ש"ח לחודש בתפקידו כיושב ראש ועדה מרחבית.

8. נמצא כי ב-26.11.2006 יזם יועץ ראש הממשלה פגישה עם מתכנן מחוז הצפון. לדברי יועץ ראש הממשלה, הפגישה הייתה בעניין תוכנית מתאר לבית ג'אן, אולם ממכתבו לממונה על המחוז מיום 27.11.06 עולה כי היא נגעה בעניין אישי של תושב בית ג'אן.

הבדיקה העלתה כי היחידה לפיקוח על הבנייה במינהל מחוז הצפון הוציאה ב-19.11.2006 צו הפסקה מנהלי לפי סעיף 224¹² לחוק בחתימת ידו של מתכנן מחוז הצפון. עוד העלתה הבדיקה, כי לאחר מכן הגישה בקשה לבית משפט השלום בעכו וקיבלה צו הפסקה שיפוטי לפי סעיף 239¹³ לחוק וצו למניעת פעולות לפי סעיפים 246-247¹⁴ לחוק, לאותו תושב בית ג'אן אשר ביצע לכאורה עבודות בנייה טעונות היתר על קרקע שיעודה חקלאי ונמצאת בתחום שמורת טבע הר מירון (לפי תמ"א 158).

עוד העלתה הבדיקה כי אותו תושב בית ג'אן הנאשם בעברות הבנייה פנה בנובמבר 2006 בכתב למספר גורמים ובהם הממונה על מחוז הצפון ומתכנן המחוז בבקשה לבטל את כל הצווים שהוצאו בעניין עברות הבנייה לכאורה שביצע.

על פי תיאור תפקידו של יועץ ראש הממשלה לענייני דרוזים וצ'רקסים, הוא אמור לעסוק "באופן שוטף במענה לפניות שנוגעות למגזר הדרוזי, בביצוע מעקב, בתיאום עם אגף תיאום מעקב ובקרה במשרד ראש הממשלה, בנוגע לתקציבי הממשלה המוקצים למגזר הדרוזי והצ'רקסי, ופעילויות נוספות הנוגעות למגזר הדרוזי והצ'רקסי".

משרד מבקר המדינה מעיר כי קיים חשש שפנייתו של יועץ ראש הממשלה למתכנן המחוז נעשתה לצורך קידום ענייניו האישיים של אותו תושב, וחרגה ממסגרת תפקידו. לדעת משרד מבקר המדינה, ניסיון התערבותו של יועץ ראש הממשלה בהליך שיפוטי או מעין שיפוטי אינו ראוי ואינו עולה בקנה אחד עם הגדרת תפקידו כיועץ ראש הממשלה ועם המגבלות החלות עליו בתפקידו זה. מהגדרת תפקידו של מר והבה כיועץ ראש הממשלה לענייני דרוזים וצ'רקסים נובע כי הוא אמור לטפל בעניינים נורמטיביים הנוגעים לכלל העדה, ולא לעסוק בקידום ענייניהם האישיים של בני העדה, דבר העלול לפגוע בשוויוניות ובמינהל תקין.

- 12 צו הפסקה מנהלי לפי סעיף 224 לחוק - "היה... למתכנן המחוז... יסוד סביר להניח כי מבצעים עבודת בנייה ללא היתר לפי חוק זה או בסטיה מהיתר או מתכנית, הרי כל עוד לא הוגש לבית המשפט כתב אישום בדבר העבירה שבבנייה זאת ... רשאי הוא לצוות בכחב..., להפסיק מיד, את הבנייה שנעשתה ללא היתר או בסטיה מהיתר או מתכנית.
- 13 צו הפסקה שיפוטי לפי סעיף 239(א) לחוק - "נעשתה עבודה, או השתמשו במקרקעין, בדרך ובנסיבות שיש בהם משום עבירה..., בין שהוגש על העבירה כתב אישום לבית המשפט ובין שטרם הוגש, רשאי בית המשפט לצוות על הנאשם, או על מי שנראה לבית המשפט אחרי לביצוע עבירה, ועל כל מי שעובד בשירותם - להפסיק את העבודה או השימוש..."
- 14 צו זמני למניעת פעולות לפי סעיף 246 לחוק - "נעשו במקום פלוני פעולות הכנה לבנייה או לשימוש במקרקעין ללא היתר או בסטיה מהיתר או מתכנית, רשאי בית המשפט לפי בקשתם של יושב ראש הועדה המחוזית או של יושב ראש הועדה המקומית..., להימנע מפעולה באותו מקום, לרבות צו האוסר את השימוש במבנה או במקרקעין או צו לסגירת המבנה או המקום". כפיית צו מניעת פעילות לפי סעיף 247(א) לחוק - "בית המשפט הנותן צו מניעת פעולות רשאי גם להורות בו שכל מה שייבנה בניגוד להוראות הצו ייהרס מיד על ידי יושב ראש הועדה המקומית..."
- 15 תמ"א - תכניות מתאר ארציות נמצאות בראש המדרג של מערכת התכנון הסטטוטורית ולכן הן משפיעות על תכניות מתאר מחוזיות ומקומיות ועל תכניות מפורטות, הנגזרות מהן.

9. על פי הגדרת התפקיד הרשומה בקובץ הנהלים המחוזי, יושב ראש ועדה מרחבית אחראי לקביעת מדיניות הוועדה ולהפעלת מערך התכנון המקומי: ייזום והכנה של תכנית אב, תכניות מתאר ותכניות מפורטות לרשויות הוועדה ולשטחים פתוחים, אכיפת חוק התכנון והבנייה על תקנותיו, מניעת הבנייה הבלתי חוקית ובלימתה ועוד.

בדצמבר 2002 פורסם חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 6/2002, ובו צוין כי לאחר בדיקה ארגונית ותפעולית בוועדות מרחביות הוחלט בין היתר שמשרות יושבי ראש הוועדות המרחביות יהיו בשיעור של 50% משרה. שכרם יהיה בהתאם להיקף משרתם על פי דירוג "בכירים". הדרגה תיקבע על פי גודל אוכלוסיית הרשות הגדולה ביותר החברה בוועדה המרחבית.

בבדיקה שנעשתה עם הממונה על מחוז הצפון ועם הממונה על מחוז חיפה, ששימש יושב ראש ועדת ההיגוי הראשונה, נמצא כי בבסיס ההחלטה להפחית את היקף משרת יושבי הראש ל-50% משרה עמדו בין היתר השיקול הכלכלי והאטרקטיביות הרבה של המשרה שהובילה ללחצים פוליטיים באיושה. יצוין כי בדוח הביקורת שפורסם בשנת 2002 נאמר בין היתר כי לשיקול הפוליטי היה משקל רב במינוי יושבי הראש.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על המשרד למצוא את שביל הזהב בין מענה לצורכי התפקיד, גמול הולם לבעליו ושיקולי החיסכון שהכתיבו מלכתחילה את קיצוץ המשרה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי כדי להתגבר על לחצים פוליטיים, על המשרד לפעול לשיפור דרכי האיתור והמינוי של יושבי הראש, תוך שמירה על שקיפות ההליך, על שוויון בבחירת המועמדים ועל מכלול הדינים המסדיר בחירת נושאי משרה ציבורית כגון זו.

מינוי ממוני רשויות ליושבי ראש ועדות מרחביות

הממונה על המחוז פועל מול הרשויות המקומיות שבתחום אחריותו באמצעות ממוני רשויות. בפברואר 2006 הוגדרו תפקידיהם של ממוני הרשויות. הגדרה זו אף קיבלה את אישור נציבות שירות המדינה. הגדרת התפקיד כוללת בין היתר: פיקוח על פעולותיהן של הרשויות המקומיות בתחומי תקציב וכספים; בדיקת תקציבים בלתי רגילים של הרשויות (להלן - תב"רים)¹⁶ והכנתם לאישור הממונה על המחוז; בדיקת בקשות בנושא עסקאות מקרקעין; ייעוץ ומתן הנחיות לרשויות המקומיות; תכניות פיתוח רב-שנתיות; תיאום בין רשויות מקומיות שונות כדי להביאן לשיתוף פעולה בביצוע עבודות בנייה והחזקה של רשתות ביוב וניקוז.

כאמור, ביקורת המעקב העלתה כי בינואר 2006 מינה הממונה על המחוז בשלוש ועדות מרחביות שלושה ממוני רשויות ליושבי ראש ועדות מרחביות (במבוא העמקים, בבקעת בית הכרם ובלב הגליל). במועד סיום הביקורת, פברואר 2007, עדיין כיהנו השלושה בתפקיד¹⁷.

16 תב"ר - תקציב בלתי רגיל; הוגדר בסעיף 213א'(א) לפקודת העיריות כתקציב של עירייה המיועד לפעולה חד-פעמית או לתחום פעולה מסוים הכולל אומדן תקבולים ותשלומים לאותה פעולה או לאותו תחום פעילות וכספים שיועדו על פי דין למטרות שאינן בתקציב רגיל. תב"רים מיועדים בין היתר לתכנון תכניות מפורטות, להכנת תכניות מתאר ולקבלת הלוואות פיתוח לזמן ארוך.

17 ראו הערת שוליים 8.

1. בהמשך להחלטה לבזר למחוזות סמכויות בתחומי השלטון המקומי, נערך המשרד לשינוי ולעיצוב תפקידם של קציני המחוז¹⁸ על ידי הסמכה מקצועית התואמת את השינוי הארגוני והתפקודי במחוזות. המשרד קידם מהלך של תיאור תפקיד שיכלול את כל תחומי העיסוק בשלטון המקומי, ושל בניית מסלול קידום לקציני המחוז בדרוג 15-17 מינהלי לממונה רשויות בדרוג 39-41 מח"ר. הכוונה הייתה שבעקבות שדרוג המשרות יבזרו הסמכויות מהמשרד הראשי למחוזות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי קיים ספק אם לאור היקף הדרישות הרחב בהגדרה החדשה של תפקיד ממונה רשויות וכהונה במשרה מלאה בתפקיד, יכול אדם אחד למלא בנוסף לכך גם תפקיד של יושב ראש ועדה מרחבית. הטלת עבודה נוספת על ממוני הרשויות מעלה תהיות במיוחד לנוכח הרחבת סמכויותיהם בהגדרת התפקיד החדש.

2. באפריל 2001 סיכם עו"ד מני מזוז - אז המשנה ליועץ המשפטי לממשלה - את חוות דעתו בנושא מינוי יו"ר ועדה מרחבית לפי סעיף 19 לחוק, וקבע בין היתר כי המבנה של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה הכוללת נציגים ממספר רשויות מקומיות, יסודו בניגוד עניינים אינהרנטי הקיים בין רשויות מקומיות סמוכות המהוות מרחב תכנוני אחד. על כן קבע כי "את המונח 'נציג' של הממונה על המחוז יש לפרש לאור התכלית האמורה - היינו כנציג המשמש כיו"ר הוועדה, שמתפקידו לנהל את הוועדה כגורם אובייקטיבי תוך נטרול ניגוד העניינים האינהרנטי הקיים בוועדה המרחבית".

ועדת ההיגוי המחוזית שמסקנותיה פורסמו בתחילת 2005 הגדירה בין היתר גם את תפקידיהם של יו"ר הוועדות המרחביות ובכללם: ניהול המשק הכספי של הוועדה המרחבית; בניית התקציב השנתי ומעקב אחר ביצועו; הפעלה וניהול של מערך גביית היטלים, אגרות וקנסות; קיום קשר על בסיס מקצועי עם גורמי שלטון וגורמי חוץ לצורך קביעת עמדות; קיום מגע רצוף עם ראשי רשויות החברות בוועדה המרחבית או נציגיהם, לצורכי הבהרת מדיניות, פתרון בעיות והענקת שירותים.

הבדיקה העלתה כי יו"ר הוועדה המרחבית מבוא עמקים, שבמרחב התכנון שלה נמצאים בין היתר היישובים ריינה, איכסל, יפיע, עילוט, ועין מאהל, משמש גם ממונה על רשויות אלה מטעם הממונה על מחוז הצפון במשרד. כן נמצא שיו"ר הוועדה המרחבית לב הגליל, שבמרחב התכנון שלה נמצאים היישובים דיר חנא, סח'נין, ועראבה, משמש גם ממונה על רשויות אלה.

עוד העלתה הבדיקה כי עד כניסת השינוי בסמכויותיהם של ממוני הרשויות לתוקף פעלו במחוז הצפון, כביתר המחוזות, ממונה על התקציבים, שתפקידה היה לבדוק אם הצעות התקציב שהגישו הרשויות תואמות את מדיניות המחוז, וממונה על תב"רים, שתפקידה היה לבדוק את התב"רים בהשוואה לתכניות הפיתוח.

הבדיקה העלתה כי מאוקטובר 2004 ועד סוף ינואר 2007 חברו יחד ממוני הרשויות והממונה על התב"רים בבדיקת התב"רים אל מול תכניות הפיתוח שבאחריותו של יו"ר הוועדה המרחבית, והרשויות המקומיות קיבלו את כספי היטל ההשבחה רק לאחר אישור התב"ר על ידי הממונה על התב"רים. מאז ביזור הסמכויות, ממונה הרשות לבדו הוא שבדק את התב"רים של הרשויות

18 קציני המחוז - עוזרים של הממונה על המחוז המפקחים מטעמו על פעולותיהן של רשויות מקומיות בנושאים מוגדרים.

ממוני רשויות - עוזרים של הממונה על המחוז המפקחים מטעמו על פעולותיהן של מספר רשויות מקומיות לכלל הנושאים.

ועדות מרחביות לתכנון ולבנייה

המקומיות שבתחום אחריותו, והוא שמאשר אותם. אלא שעל פי הבדיקה, כאמור לעיל, בחלק מהמקרים ממונה הרשות ויו"ר הוועדה המרחבית חד הם.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מצב עניינים זה, שבו אדם מאשר תב"ר במסגרת תפקידו כממונה על רשות מקומית, ולאחר מכן מנחה את עצמו כיו"ר ועדה מרחבית להזרים את הכסף לביצוע התב"ר, אינו מתיישב עם התכלית של ביצוע פיקוח ובקרה ואינו מתיישב עם עיקרון הבירוקרטיה הפנימי, שלפיו בין היתר חייבת להיות הפרדה בין הגוף המפקח לגוף המפוקח.

לדעת משרד מבקר המדינה מינויים אלה מעלים את השאלה אם יש מקום שממוני רשויות אשר מתוקף תפקידם הם בעלי סמכויות כלפי רשויות מקומיות מסוימות יכהנו כיושבי ראש של ועדות מרחביות שבתחומן מצויות אותן רשויות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על המשרד לתת את דעתו לשאלה עקרונית זו בעיקר נוכח מגמת ביזור הסמכויות ולהוציא הנחיות בעניין לכלל הממונים על המחוזות.



לדעת משרד מבקר המדינה, התנהלות המשרד והמחוז בעניין הוועדות המרחביות בקביעת הנהלים, בקביעת התקנים ובמינוי יושבי ראש הוועדות המרחביות נובעת בין היתר מהיעדר הבחנה ברורה בין תפקידי המטה ובהם קביעת המדיניות ובין תפקידי המחוז המופקד על יישומה. היעדר הגדרה ברורה של סמכויות המחוז וסמכויות הנהלת המשרד טומן בחובו בין היתר כפילות בהשקעת משאבים וחיכוך בין בעלי התפקידים במטה ובמחוז.

מבקר המדינה העיר כבר בעבר כי יש להגדיר את גבולות הסמכות והאחריות שבין השלטון המקומי לשלטון המרכזי ולהקטין את החיכוך ואת הכפילויות ביניהם¹⁹.

החלוקה למרחבי תכנון

סעיף 13(א) לחוק קובע: "שר הפנים, לאחר התייעצות עם המועצה הארצית, הוועדה המחוזית והרשות המקומית הנוגעת בדבר, רשאי להכריז על שטח כעל מרחב תכנון מקומי".

ברו"ח הביקורת משנת 2002 הועלה כי מספר הרשויות המקומיות החברות בוועדות המרחביות שונה מוועדה לוועדה, וכי קיים שוני רב בהיקף הפעולות של הוועדות השונות: בוועדות מסוימות היקף הפעילות גדול ועומס יתר פוגע במתן השירות, ובוועדות אחרות היקף הפעילות קטן עד כדי כך שספק אם יש לקיימן במתכונת זו.

19 דוח מבקר המדינה בשלטון המקומי (משנת 2006), עמ' 74 ועמ' 82.

בתשובתו לרוח הביקורת הסביר הממונה על מחוז הצפון דאז כי "משרד הפנים מודע לחוסר האיזון הקיים בחלוקת המרחב התכנוני של הוועדות המרחביות ומקיים דיונים ברמה המחוזית, לבחינת הדרך לתיקון ולשיפור המצב, בהילקח בחשבון את כל המרכיבים והמשתנים לשינוי מערכת, שיתחשב בהיקף הפעולות, ברצף הטריטוריאלי ובאיזון מבחינת מספר הרשויות לכל ועדה. כל זאת במטרה גם לאפשר פעילות שלצידה מקורות תקציב עצמאיים בכל ועדה ולשפר את השירות לאזרח".

כבר ביוני 2004, כתב מתכנן המחוז למנהל מינהל התכנון כי בנושא של קביעת גבולות של מרחבי תכנון "יש לשקול מגוון של היבטים ולא רק היבט אחד. החלוקה למרחבי תכנון קשורה באופן הדוק ליישום חוק התכנון והבנייה ומתן שירותים לציבור הרחב, החלוקה הקיימת מבוססת על עקרון של 'עיר וסביבתה'. במידה והיו שינויים יהיה צורך לקבוע עקרונות אחרים, דבר שלא נעשה".

באוגוסט 2005, שוב התריע מתכנן המחוז כנגד המגמה של פירוק מרחבי התכנון, וציין כי כל פירוק של ועדה מרחבית יהרוס את הבסיס העקרוני והמקצועי שקיבל ביטוי גם בהוראות של תכנית המתאר הארצית. "המגמה שבנידון... היא ניסיון להגדיל את ההשפעה הפוליטית על נושאים תכנוניים מקצועיים"²⁰.

נמצא כי הממונה על מחוז הצפון יזם במהלך 2006 הצעה לארגון מחדש של מרחבי התכנון של הוועדות המרחביות. ההצעה כללה פירוק חמש ועדות מרחביות, ביטול הוועדה המרחבית משגב, ובמקביל השארת הרשויות הקטנות בוועדות המרחביות הקיימות והקמת שש ועדות מקומיות לרשויות האלה: עיריית שפרעם, עיריית מעלות, מועצה מקומית יקנעם, מועצה אזורית משגב, מועצה אזורית עמק יזרעאל, מועצה אזורית מגידו.

ב-13.11.06 קיימה מליאת הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה במחוז הצפון (להלן - הוועדה המחוזית) דיון בנושא הארגון מחדש ודנה בקביעת מרחבי תכנון חדשים לוועדות המרחביות ולוועדות המקומיות. דיון נוסף נערך ב-26.12.06 במועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן - המועצה הארצית), ודיון חוזר התקיים ב-22.01.07 בוועדה המחוזית.

מפרוטוקול הדיון שנערך בנובמבר 2006 עולה כי מליאת הוועדה המחוזית החליטה להמליץ בפני המועצה הארצית על החלוקה החדשה של מרחבי התכנון בהתאם להמלצת הממונה על המחוז.

בדיקת מהלך קבלת ההחלטה העלתה את הממצאים הבאים:

1. בדיקת פרוטוקול הדיון שנערך בנובמבר 2006 העלתה כי לא נרשמו עמדות המשתתפים בסוגיית אותה חלוקה, ולא צוינו הנימוקים להחלטה על החלוקה המוצעת. עוד הועלה כי אין בנמצא תמליל או הקלטה של הדיון.

בדצמבר 2006 נערך במועצה הארצית דיון בבקשת הוועדה המחוזית לשינוי מרחבי התכנון במחוז הצפון. עיון בפרוטוקול הדיון העלה כי הוא נקבע בהמשך להמלצת הוועדה המחוזית. בפרוטוקול צוין בין היתר כי לאור שאלות משפטיות שעלו ביחס לדיון בוועדה המחוזית שבו התקבלה ההחלטה, נקבע שם כי הנושא יובהר בדיון נוסף.

הוועדה המחוזית קיימה דיון נוסף בינואר 2007. מפרוטוקול הדיון עולה כי שישה מתשעת חבריה הצביעו בעד הצעת הממונה על המחוז שצורפה לפרוטוקול. בדיקת תמליל פרוטוקול הדיון

20 ההדגשה של משרד מבקר המדינה.

העלתה כי הדיון הנוסף נדרש לאחר שבדיון הראשון בנובמבר 2006 נתקבלה החלטה ללא הנמקות.

עוד עולה מהתמליל כי במהלך הדיון העלו אחדים מהמשתתפים נימוקים כבדי משקל נגד השינוי המוצע במרחבי התכנון, ואלה כמה מהם: הוועדות המרחביות מסוגלות לתפקד טוב יותר מאחר שיש להן ראייה תכנונית רחבה יותר ובלמים שאין לוועדות מקומיות; רשויות קטנות אינן מסוגלות לשאת בנטל האחריות הארגונית, הכלכלית והתכנונית לבדן - לא כל שכן צבר של רשויות קטנות חסרות אמצעים המאוגדות בוועדה מרחבית; לא ניתן להפריד בין הצד התכנוני והצד הארגוני והכלכלי של הוועדות המרחביות; בשינוי המוצע לא ניתן מענה ליכולת האכיפה שנפגמת במתן עצמאות ליישובים חלשים; לא הוכח שיש הצדקה כלכלית, תכנונית או חברתית למהלך.

השוואת נוסח פרוטוקול הדיון לתמליל הדיון העלתה כי כל הטיעונים האלה לא באו לידי ביטוי בפרוטוקול הדיון של ישיבת הוועדה המחוזית.

באוקטובר 2007 נוסף לחוק התכנון והבנייה סעיף 48ד הדין בין היתר בחובת ניהול פרוטוקול: "(א) בכל ישיבה של מוסד תכנון ירשם ויוקלט פרוטוקול...; יושב ראש מוסד התכנון יהיה האחראי לניהולם התקין של הפרוטוקול וההקלטה... (ב) הפרוטוקול ישקף נאמנה את פרטי הדיון... (ב7) ההחלטות שקיבל מוסד התכנון בישיבה ותוצאת ההצבעות שהתקיימו, וכן פירוט המשתתפים בכל הצבעה, ואם דרשו זאת לפחות שליש מחברי מוסד התכנון - אופן הצבעתו של כל אחד ממשתתפי ההצבעה..."

כאמור תיקון החוק חל באוקטובר 2007 וישיבות הוועדה המחוזית נערכו לפני כן, ואולם מן הראוי לציין שמבקר המדינה העיר כבר בעבר²¹ שאף שאין בחוק התכנון והבנייה הוראה המחייבת לכתוב פרוטוקול של כל ישיבה (למעט הסעיפים הנוגעים להחלטה ולהפצתה), עקרונות מינהל תקין מחייבים שעיקרי הדיון יתועדו באורח המשקף את עיקרי הדיון. על כן ראוי שדיוני הוועדה המחוזית יתועדו בפרוטוקול שיכלול את תמצית העמדות שחברי הוועדה הביעו בדיון ואת שמות החברים שתמכו בהחלטה והתנגדו לה. נוסף על כך ראוי שיהיה הליך של אישור הפרוטוקול, דבר שיאפשר בקרה של חברי הוועדה על תיעוד הדיונים וההחלטות.

משרד מבקר המדינה חוזר ומעיר כי החוק, עקרונות השקיפות והמינהל התקין, והצורך בפיקוח מחייבים כי בכל ישיבה של מוסד תכנון יירשם פרוטוקול שישקף נאמנה את פרטי הדיון ואת עיקרי העמדות שהובעו בו. הפער שנמצא בין תמליל הדיון והפרוטוקול שהופץ, והעובדה שלא הובאה לידי ביטוי תמצית העמדות שהביעו חברי הוועדה, אינם עולים בקנה אחד עם כללי מינהל תקין.

2. כללי מינהל תקין מחייבים כי בטרם תתקבל החלטה ייערכו דיונים הכוללים בחינת היבטים שונים של הנושא הנידון וחלופות אפשריות.

בית המשפט העליון קבע כבר לפני למעלה מ-20 שנה כי "תהליך קבלת ההחלטה על-ידי מי שהוקנתה לו סמכות על-פי חוק מן הראוי שיהיה מורכב, בדרך כלל, ממספר שלבים בסיסיים חיוניים, אשר הם הביטוי המוחשי להפעלת הסמכות המשפטית תוך התייחסות לנושא מוגדר, ואלו הם: איסוף וסיכום הנתונים (לרבות חוות הדעת המקצועיות הנוגדות, אם ישנן כאלה),

21 דוח שנתי 51' (2001), עמ' 624.

בדיקת המשמעויות של הנתונים (דבר הכולל, במקרה של תיזות חלופות, גם את בדיקת מעלותיהן ומגרעותיהן של התיזות הנוגדות) ולבסוף, סיכום ההחלטה המנומקת. תהליך כגון זה מבטיח, כי כל השיקולים הענייניים יובאו בחשבון, כי תיעשה בחינה הוגנת של כל טענה וכי תגובש החלטה, אותה ניתן להעביר בשבט הביקורת המשפטית והציבורית²².

בדיקת ההצעה שהוצגה בוועדה המחוזית העלתה מספר ליקויים: ההצעה כללה רק מסמך שבו הוצג מבנה מוצע וההצעה לא נתמכה בהנמקות; לא הוכן נייר עמדה ולא הוצגו יתרונות וחסרונות של השינוי המבוקש; לא נעשתה עבודה מקדימה שהוכיחה שוועדה מקומית המורכבת מרשות מקומית אחת מתפקדת טוב יותר מוועדה מרחבית; לא הייתה התייחסות לתוספת כוח האדם המקצועי שיידרש במשרדי הממשלה האמורים על פי חוק לשלוח את נציגיהם לשיבות הוועדות המקומיות; לא נבחנה יכולתן של הרשויות המקומיות החלשות לשאת בנטל מבחינה כלכלית, ארגונית ותכנונית; לא הוצגה מערכת שיקולים ברורה, ולא נקבעו קריטריונים ברורים לכלל הרשויות; לא הוצגו דרכים לגשר על היעדר הראייה המרחבית במצב שבו כל רשות תדאג לאינטרסים ולמטרות שלה; לא ניתנה דעת לחשיבות שבטיפול במרחב תכנון רצוף, אחיד ולא מקוטע ולא הייתה התייחסות למאפיינים מרחביים דומים.

עוד עלה מעיון בתמליל הדיון כי מתכנן המחוז לא הציג בדיון במליאת הוועדה המחוזית את עמדתו בעניין שינוי מרחבי התכנון, על אף עמדתו שבאה לידי ביטוי במכתבו למנהל מינהל התכנון הארצי באותו עניין באוגוסט 2005.

בתשובתו מספטמבר 2007 למשרד מבקר המדינה כתב מתכנן מחוז הצפון כי:

“... הבהרתי את עמדתי המקצועית בעניין שינוי מרחבי התכנון מספר פעמים בכתב לממונים עלי: מנהל מינהל התכנון, והממונה על המחוז. ... דעתי בנושא, לא הוסתרה מפני אף גורם מקצועי כולל חברי הוועדה המחוזית.

מאחר שעמדתי זו לא התקבלה על ידי הממונים עלי, והובהר לי, שעמדת הנהלת המשרד, לרבות המנכ”ל והשר, נחרצת להמשיך להוביל את הליך השינוי של מרחבי התכנון, סברתי, שמחובתי, כעובד מדינה, לכבד את עמדתם ותפיסתם הכלל ארצית של הנהלת משרד הפנים והגורמים המקצועיים הגבוהים ממני בהיררכיית התפקידים במשרד.

אם לא די בכך, הרי שבישיבת הולנת²³ [ע’ 318 מס’ 26.12.06, בהופיעי בפני הגורם התכנוני הארצי, שהיה אמור להמליץ לשר, שוב חזרתי על עמדתי, וביקשתי כי יקבעו קריטריונים כלל ארציים לקביעת מרחבי התכנון, ושרק לאורם תתקבל החלטה בהתייחס למרחבי התכנון של מחוז הצפון ... צברנו עד היום מספיק ניסיון לביצוע בדיקה תפקודית, כלכלית ותכנונית של ועדות תכנון ואם תוקם ועדת היגוי ברמה הארצית או מחוזית ניתן יהיה לקבוע קריטריונים ברורים יותר להפיכת רשות מקומית לוועדה מקומית”.

הבדיקה העלתה כי לשיבה של ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים במועצה הארצית שהתקיימה בנובמבר 2006 הוגשו מסקנות בדיקה שעשה צוות בראשות אדרי’ דורון דרוקמן, מתכנן מחוז המרכז, בעניין פירוק ועדה מרחבית לודים. צוות הבדיקה בדק את הנושא בהיבטים שונים - תקציב, תכנון, רמת השירות לאזרח ופיקוח ובקרה - ולא מצא יתרון בפירוק הוועדה המרחבית אף באחד מהם.

22 בג”ץ 297/82, **ברגר נ’ שר הפנים**, פ”ד לז(3)29, 49. (ההדגשה במקור).
23 הולנת”ע - הוועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים במועצה הארצית לתכנון ובנייה במשרד הפנים.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המחוזית כי שינוי ארגוני מסוג זה, הכולל חלוקה למרחבי תכנון, מחייב חשיבה שיטתית ואסטרטגית רחבה של מינהל התכנון ומשרד הפנים. המהלך מחייב עבודת מטה מדוקדקת שתבחן היבטים תקציביים, תכנוניים וסביבתיים, היבטי פיקוח ובקרה והשלכות על רמת השירות לאזרח בכל הרשויות המיועדות לעבור שינוי.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי כדי שחברי מליאת הוועדה המחוזית יוכלו לקבל החלטה מושכלת, ראוי היה כי הממונה על המחוז יעמיד לפניו את כל המידע הרלוונטי. חברי מליאת הוועדה המחוזית נדרשו לקבל החלטה בעלת השלכות כלכליות, מוניציפליות וסביבתיות בלי שיהיו בידיהם הנתונים הנדרשים לכך. עבודת המטה וקביעת קריטריונים תכנוניים וכלכליים צריכה הייתה להיעשות לפני קבלת ההחלטה.

בתשובתו מספטמבר 2007 למשרד מבקר המדינה כתב ממונה מחוז צפון כי "ההצעה לחלוקה למרחבי תכנון חדשים נותחה והוכנה במחוז הצפון לאחר בחינת הנתונים והעובדות בעבודת מטה בלשכת הממונה בהשתתפות סגן הממונה ומתכנן המחוז, גובשה ההמלצה הוכן נייר עמדה הכולל תוכנית פעולה, נושאים לטיפול וסדר פעולות".

בדיקת השלמה שערך משרד מבקר המדינה לאחר קבלת תשובת הממונה על המחוז העלתה כי החומר הקיים אינו מנומק ולא נבחנו ההיבטים הדרושים לעריכת שינוי במרחבי התכנון.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הראוי שהמשרד יוציא למחוזות הנחיות ברורות על עבודת ההכנה שעליהן לבצע לפני קבלת החלטה מסוג זה. כן ראוי שהמשרד יגדיר את רמת הפירוט הנדרשת בבחינת ההיבטים התקציביים, התכנוניים והסביבתיים. זאת כדי להבטיח החלטות מבוססות על נתונים אובייקטיביים.

בתשובתו מאוקטובר 2007 למשרד מבקר המדינה כתב מנהל מינהל התכנון כי הולנת"ע קיימה שני דיונים בנוגע לבקשות לשינוי מרחבי התכנון במחוז הצפון, וכי לאור היעדרם של נימוקים מפורטים בהחלטת הוועדה המחוזית בנושא זה, ועל רקע הדיונים הנערכים במשרד בנושא איחוד רשויות - מצאה הולנת"ע כי לא ניתן לקבל החלטה סופית לעת זו, והחליטה לדחותה.

3. בשנת 2001 פורסמו מסקנות ועדת היגוי בינמשרדית בנושא בליית-חוקית בתוך תחום השיפוט של הרשות המקומית (להלן - דוח הוועדה הבינמשרדית).

דוח הוועדה הבינמשרדית מצביע על חולשת הרשות המקומית בהתמודדותה עם הבנייה הבלתי-חוקית ועל אילוצים ולחצים המופעלים על ראש הרשות המקומית ומונעים ממנו לתת פתרון אכיפתי אמיתי לבנייה לא חוקית בתחום שיפוטו, שכן לראש הרשות המקומית יש ניגוד אינטרסים בתחום זה. על פי דוח הוועדה הבינמשרדית, הזיקה שבין מנגנוני האכיפה המקומיים לראשי הרשויות המקומיות וראשי הוועדות המקומיות היא אחת הסיבות להיעדר אכיפה, היות שנבחרו הציבור - האחראים מינהלית למפקחים ולתובעים ומשלמים את שכרם - מתקשים להפעיל סמכויות אכיפה נגד קהל בוחריהם. "מדובר במערכת ביזורית, שבה כל רשות מקומית או מספר רשויות מקומיות (ועדה מרחבית לפי סעיף 19 לחוק) מוסמכות בפועל לנהל את מערכת האכיפה של הוועדה המקומית הכוללת מחלקת פיקוח, שעובדיה הנם עובדים שכירים של הרשות המקומית, כפופים לנבחר ציבור (בדרך כלל ראש הרשות המקומית) ותובע שהסמך היועץ המשפטי לתחום השיפוט של הוועדה המקומית שמקבל את שכרו כעורך דין חיצוני או כעורך דין

שכיר) מהרשות המקומית. במספר רשויות מקומיות קטנות ראש הרשות המקומית, המכהן גם כיושב ראש הוועדה המקומית, מרגיש קרוב לחלק ניכר מתושבי אותה רשות או מכיר אותם, באופן שעלול ליצור ניגודי עניינים אצל יושב ראש הוועדה המקומית (או נבחרי ציבור אחרים החברים בוועדה), בכל הנוגע לפעילות מערכת האכיפה בוועדה המקומית. תופעה זו עלולה להשפיע במעורבות יתר של היושב ראש והחברים בוועדה המקומית ובפעילות מפקחי הבניה ובמספר מקרים הינו עדים להתערבות בשיקול התובע של הוועדה המקומית בדבר העמדה לדין²⁴.

הוועדה הבינמשרדית הציעה בין היתר להתמודד עם הכשלים בתכנון ובאכיפה בוועדות המקומיות על ידי העברת הטיפול לגורמים מחוזיים וארציים, וזאת בעניינים שבהם מצאה קשיים מובנים ובלתי פתירים ברמה המקומית²⁴.

בדיקת פעילות היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה העלתה כי במהלך שנת 2006 היא איתרה 4,857 מקרים שבהם בוצעו לכאורה עברות בנייה, עבירות שימוש ושינויי פני קרקע.

בטבלה שלהלן מובאים הנתונים:

סה"כ	תיאור האירוע
4,126	א. מבנים שנבנו ללא היתר בנייה או בסטייה מהיתר בנייה
567	ב. מבנים שאותרו בהם עברות שימוש
136	ג. פריצת דרכים ושינוי פני קרקע
28	ד. כרייה וחציבה
4,857	סה"כ עברות

עוד נמצא כי במועד הביקורת במינהל מחוז הצפון נמצאו שישה נבחרי ציבור, המכהנים ברשויות מקומיות שונות במחוז הצפון, בשלבים שונים של חקירה ואישום בגין עברות על חוק התכנון והבנייה שביצעו לכאורה במסגרת תפקידם²⁵ ראש מועצה, סגן ראש מועצה, סגן ראש עירייה ושלושה ראשי מועצות אזוריות. (נוסף על כך, ארבעה ראשי מועצות מקומיות וראש עירייה אחד נמצאו בשלבים שונים של חקירה בגין עברות בנייה לכאורה שבוצעו בנכסיהם הפרטיים).

משרד מבקר המדינה מעיר כי שינוי מרחבי התכנון טומן בחובו הקמת ועדות תכנון מקומיות חדשות, שבהן הסמכויות והאחריות בנושאי התכנון והאכיפה יימצאו בידי נבחרי הציבור, זאת מבלי שניתנה הדעת למסקנות הוועדה הבינמשרדית.

24 בפברואר 2007 פורסמו עיקרי עבודת הדוקטורט של ד"ר ברזילי (גאוגרף ושמאי), המצביעה בין היתר על השלכות של איש הוועדות לתכנון ולבנייה על ידי פוליטיקאים. מסקנות עבודת הדוקטורט היו שוועדות מקומיות לתכנון ולבנייה מאפשרות ליזמים גדולים לקדם פרויקטים שפוגעים בסביבה ובתושבים, ושהוועדות פועלות כרצון היזם ומפקירות את הציבור בקבלת החלטות ששיקוליהן קצרי טווח.

25 ראשי רשויות ונבחרי ציבור מכהנים בתפקידים שונים בוועדות לתכנון ולבנייה ומקבלים החלטות בתוקף תפקידם. נמצאו מקרים בהם, החלטות אלה לא התיישבו לכאורה עם הוראות החוק.

משרד מבקר המדינה סבור שאף שהמשרד תומך במתן יתר עצמאות ויתר אחריות בתחומים מוניציפליים לרשויות מקומיות שמסוגלות לכך, עליו ועל מינהל התכנון לתת את הדעת לשאלת המוכנות והיכולת של השלטון המקומי בכללותו לקחת על עצמו אחריות בתחום התכנון והאכיפה, שמעורבים בו אינטרסים מקומיים רבים כל כך. מהלכים של ביזור סמכויות צריכים להיות מלווים בהכנת מערכת פיקוח הולמת. המחוז לא הציג שינויים במערך הפיקוח כחלק מהמהלך שהציע.



דין וחשבון זה מסכם את ביקורת המעקב שעשה משרד מבקר המדינה על פעולותיהם של משרד הפנים והוועדה המחוזית במחוז הצפון להסדרת תפקודן של הוועדות המרחביות.

הממצאים שהעלתה ביקורת המעקב מלמדים שאף שמשרד מבקר המדינה הצביע בדוח שפרסם בשנת 2002 על ליקויים בהתנהלותן של הוועדות המרחביות, העיקריים שבהם לא תוקנו. המשרד הקים מספר ועדות היגוי במטרה לטפל בנושא, אך לא השכיל ליישם את השינוי הארגוני המתבקש.

חלק ניכר מן הליקויים נובע מהיעדר הגדרות ברורות של הסמכות והאחריות של המטה והמחוז בארגון הוועדות המרחביות וניהולן, ומהיעדר הנחיות ברורות לתפקוד הוועדות. בעוד שהמדרג התכנוני ברור משום שהוא מוגדר בחוק, הרי שהמדרג הניהולי אינו מוגדר דיו.

לדעת משרד מבקר המדינה, הממצאים שהועלו בביקורת המעקב חמורים שכן לא חל שינוי מהותי בהתנהלות הוועדות המרחביות מאז פרסום דוח הביקורת בשנת 2002.

על משרד הפנים ללמוד את ממצאי דוח המעקב ולנקוט צעדים מיידים וממשיים לתיקון הליקויים.



ב-2.1.08 עם סגירת דוח המעקב נשלחו למשרד מבקר המדינה סיכומי שלושה דיונים שהתקיימו בחודשים אוקטובר-דצמבר 2007 בנושא הוועדות המרחביות.

על פי סיכומי הדיונים החליט המשרד לעשות שינויים בעבודת הוועדות המרחביות הכוללים בין היתר את אלה: כל רשות מקומית שיש בה יותר מ-15,000 תושבים תנהל ועדה מקומית עצמאית; רשויות מקומיות קטנות יאוגדו לתשע ועדות מרחביות בלבד בכלל המדינה; והוועדות המרחביות יפעלו על פי נוהל עבודה חדש שיוגש עד 22.1.08. כן נקבעו אבני דרך לביצוע השינויים שהוחלט עליהם.

