

היבטים בפעילות יחידת הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באזור יהודה והשומרון

תקציר

אזור יהודה והשומרון (להלן - איו"ש) משתרע על כ-5.6 מיליון דונם. שטח C^1 מהווה כ-60% מאיו"ש (כ-3.4 מיליון דונם), מהם כ-1.4 מיליון דונם בבעלות פרטית (כולל רכוש נטוש, כמו "אדמות נפקדים").¹

יחידת הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באיו"ש הוקמה עם כניסת צה"ל לאיו"ש ביוני 1967, ופעלה תחת הממשל הצבאי באיו"ש עד שנת 1981, מועד הקמת המינהל האזרחי באיו"ש (להלן - המנהא"ז), ומאז פועלת היחידה במסגרת המנהא"ז.

צו בדבר רכוש ממשלתי (יהודה והשומרון) (מס' 59), התשכ"ז-1967 (להלן - הצו בדבר רכוש ממשלתי) והצו בדבר נכסים נטושים (רכוש הפרט) (אזור הגדה המערבית) (מס' 58), התשכ"ז-1967 (להלן - הצו בדבר נכסים נטושים)³ מהווים את בסיס הסמכות של הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באיו"ש (להלן - הממונה). בצווים האמורים נקבעו סמכויותו של הממונה בנוגע לניהול הרכוש הממשלתי (אדמות מדינה) והנטוש (אדמות נטושות - אדמות נפקדים) באיו"ש. בנוסף לכך, הממונה הוא נציג מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) באיו"ש. בתפקיד הממונה משמש זה כ-15 שנה מר יוסי סגל.

פעולות הביקורת

בתקופה ינואר 2012 עד יולי 2012 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בפעילות יחידת הממונה. הביקורת נערכה בעיקר במנהא"ז, ונבדקו בה עניינים הנוגעים לניהול אדמות מדינה, לניהול אדמות נפקדים ולשיקום מחצבות באיו"ש. בדיקות השלמה נערכו בחטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית העולמית⁴ (להלן - החטיבה להתיישבות), בממ"י, במשרד הביטחון ובמשרד האוצר.

- 1 על פי הסכם הביניים שנחתם בספטמבר 1995 בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית, בשטח C נותרו הסמכויות בעניין ניהול הרכוש הממשלתי והנטוש בידי מפקד כוחות צה"ל באזור.
- 2 בצו בדבר נכסים נטושים (רכוש הפרט) (אזור הגדה המערבית) (מס' 58), התשכ"ז-1967, נקבע, בין היתר, כי "רכוש נטוש הוא נכס שבעליו החוקי או מי שהחזיק בו כדין, עזב את האזור לפני התאריך הקובע [7 ביוני 1967], בתאריך הקובע או אחרי המועד האמור, בהשאירו את הנכס באזור".
- 3 בצו נקבע, כי "רכוש נטוש [אדמות נפקדים] הוא נכס שבעליו החוקי או מי שהחזיק בו כדין, עזב את האזור לפני התאריך הקובע [7 ביוני 1967], בתאריך הקובע או אחרי המועד האמור, בהשאירו את הנכס באזור".
- 4 גוף המבצע פעולות התיישבות שמשרד ראש הממשלה אחראי לפעילותו.

עיקרי הממצאים

1. ניהול אדמות מדינה

א. חוזי חכירה וגביית דמי חכירה

הממונה לא החתים על חוזי חכירה את המתיישבים המתגוררים ביישובים שהקימה באיו"ש החטיבה להתיישבות, וזאת מאז הקמתם של יישובים אלה, אף שהדבר מתחייב מהצד בדבר רכוש ממשלתי, והוא לא גבה מהם דמי-חכירה. עובדה זו לא רק שהביאה לכך שנגרם הפסד כספי גדול לקופת האזור⁵, שהוערך על ידי הממונה במאות מיליוני ש"ח, אלא שהיא גם אינה מאפשרת ליחידות המנהא"ז, ובראשן יחידת הממונה לקיים ניהול ופיקוח ראויים על אדמות מדינה באיו"ש. כמו כן, מצב זה יוצר אפליה לא רק בין תושבי אותם יישובים ובין תושבי איו"ש המתגוררים ביישובים שהקים משרד הבינוי והשיכון, שמהם גובה הממונה דמי חכירה, אלא גם בינם ובין תושבי מדינת ישראל, המשלמים דמי חכירה בגין השימוש שהם עושים בקרקע.

אי-החתמת חוזי חכירה ואי-גביית דמי החכירה חמורים במיוחד בהתחשב בכך שהסיבה העיקרית לליקוי לא טופלה משך שנים רבות, למרות ידיעת כל הגורמים הרלוונטיים. ראש המנהא"ז, תא"ל מוטי אלמוז, המופקד על ניהול תקין ויעיל של העניינים האזרחיים באיו"ש, ומנכ"ל ממ"י, בנצי ליברמן, האחראי לפעילות המקצועית של הממונה, טוענים שהבעיה נעוצה בעיקר בחוסר כוח אדם ביחידת הממונה. חרף זאת ואף על פי שהנושא נידון במשך כארבע שנים, ואף הועבר ב-2009 לידעת שר האוצר דאז (רוני בר-און) וב-2010 לידעת שר הביטחון (אהוד ברק), עד למועד סיום הביקורת, יולי 2012, טרם נמצא לו פתרון. מדובר בכשל מהותי שנמשך לאורך שנים רבות של כל הגורמים הנוגעים לנושא זה - הממונה, ראשי המנהא"ז לדורותיהם, ראשי ממ"י לדורותיהם ומשרדי הממשלה הנוגעים בדבר.

ב. ניהול אדמות חקלאיות

בין האדמות שהקצה הממונה ולא החתים על חוזי חכירה לגביהן, קיימות גם אדמות בבקעת הירדן, המשמשות חקלאים ישראלים לחקלאות. הממונה לא גבה מהחקלאים הישראליים דמי שימוש עבור הקרקע, ולא פיקח על כך שהשימוש במקרקעין הוא לצורכי חקלאות. זאת, לטענתו, מחמת מחסור בכוח אדם. בהיעדר פיקוח מטעמו על המקרקעין, נמנע הממונה מלהעניק אישורים למשרד החקלאות, הדרושים למשרד זה לצורך הקצאת מים לחקלאות. עם זאת, כדי לא לפגוע בהקצאות המים לחקלאים, בשנת 2008 הטיל ראש המנהא"ז דאז על ראש תחום (רת"ח) תשתית במנהא"ז לנפק אישורים אלה. החלטת ראש המנהא"ז היא בגדר העברת תפקידו של הממונה לרת"ח תשתית שהוא קצין צה"ל, הפועל ללא הנחיה מקצועית של ממ"י וללא הידע המקצועי הנדרש לצורך הנפקת האישורים. במצב זה לא מתקיים הפיקוח הנדרש על השימוש במקרקעין ועל הקצאות המים.

ג. תשלום עבור השימוש באדמות מדינה על ידי משרד הביטחון וצה"ל

במרוצת השנים הקצה הממונה למשרד הביטחון כ-3,500 דונם באיו"ש בעשרות רבות של אתרים להקמת מחנות ולאיימונים עבור צה"ל. שעה שהממונה דורש ממשרד הביטחון ומצה"ל דמי חכירה עבור השימוש במקרקעין אלה, עמדת גופים אלה היא, שעל פי הדין הבין-לאומי אין הממונה רשאי לעשות כן. נכון למועד סיום הביקורת, יולי 2012, חילוקי הדעות בין משרד הביטחון לבין הממונה, בנוגע לסמכותו של הממונה לגבות ממשרד הביטחון תשלום דמי חכירה עבור השימוש באדמות מדינה, לא יושבו על ידי מפקד פקמ"ז או על ידי גורם אחר בצה"ל או במשרד הביטחון.

ד. החכרת קרקעות באזור תעשייה שבניהול ישראלי באיו"ש

אף שחוזי הרשאה⁶ לפיתוח שחתם הממונה עם יזמים באזור התעשייה "מסילה" אוסרים עליהם להעביר לגורם אחר את זכויותיהם מכוח החוזה, הרי שבחלק מהמקרים הדבר נעשה ללא אישור הממונה. העובדה שהממונה אינו אוכף את תנאי החוזה על היזמים שחכרו ממנו אדמות מדינה לצורכי תעשייה, גורמת לכך שאין לו פיקוח על זהות המשתמש בקרקע. כמו כן, הממונה לא וידא שהשימוש בקרקע נעשה רק למטרה לה יועד.

ה. תחנות דלק

באיו"ש פועלות 38 תחנות דלק ישראליות הממוקמות ברובן על אדמות המדינה, 25 מהן פועלות שנים רבות ועד מועד סיום הביקורת, יולי 2012, בלי שהממונה חתם עם בעליהן על חוזה הרשאה לשימוש בקרקעות שעליהן הן נמצאות, כנדרש בצו בדבר רכוש ממשלתי. בנוסף לכך, הממונה לא אכף במשך שנים רבות את חובת התשלום של תחנות הדלק עבור השימוש באדמות המדינה, ובכך נגרמו הפסדים כספיים משמעותיים לקופת האזור.

2. הטיפול בנכסים נטושים

החל מאוקטובר 2000, עם פריצת האינתיפאדה השנייה⁷ באיו"ש, חדלו כ-95% מהפלסטינים, השוכרים את הנכסים הנטושים, לשלם לממונה את דמי השכירות תמורת הנכסים ששכרו. למרות זאת, הממונה לא פעל מאז ובמשך כ-12 שנים (עד מועד סיום הביקורת, יולי 2012) כדי לחדש את החוזים בינו לבין השוכרים וכדי לגבות מהם את דמי השכירות. מצב זה פגע בזכויות הנפקדים בנכסיהם ובהכנסות הנפקדים בעלי הנכסים, ועל פי חוות הדעת המשפטית של היועץ המשפטי לאיו"ש, הוא עלול "לפגוע אף בחובת השמירה על שלמות הנכס עבור הנפקד".

6 חוזה המייעד קרקע לשימוש זמני ולמטרה שהממונה אישר.

7 התקוממות פלסטינית נגד מדינת ישראל שפרצה בספטמבר 2000. נקראה על ידי הפלסטינים בשם "אינתיפאדת אל-אקצה", ואילו בצה"ל כונו אירועים אלה בשם "אירועי גאות ושפל".

3. שיקום מחצבות

בשטח C קיימות מחצבות, שמפעיליהן קיבלו מהממונה הרשאה לכרייה ולחציבה בקרקעות שעליהן הוקמו. בביקורת עלה, כי בנוסף למחצבות הפעילות באיו"ש קיימות גם מחצבות נטושות, שנעזבו על ידי מפעיליהן לאחר מיצוי פוטנציאל הכרייה במקום, בלי שנעשו בהן פעולות שיקום, וזאת בניגוד למתחייב בהסכם ההרשאה לכרייה ולחציבה. מחצבות אלה מהוות מפגע אקולוגי וסביבתי חמור. למרות תשובת המדינה לבג"ץ 2164/09⁸, ולפיה ראש המנהל "המליץ, כי יש ליתן דגש על שיקומן של מחצבות נטושות", הרי שעד למועד סיום הביקורת, יולי 2012, לא חל שינוי כלשהו בנושא זה. למרות זאת, הממונה לא הפעיל את סמכויותיו בהתאם להסכם ההרשאה לכרייה או לחציבה כדי למנוע מצב זה. יתר על כן, הגורמים הרלוונטיים במנהל⁹, לרבות ראש המנהל⁹, לא קידמו לכדי מימוש את הטיפול בנושא הקמת קרן לשיקום מחצבות באיו"ש, בדומה להסדר הקיים בישראל⁹.

סיכום והמלצות

הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באיו"ש מופקד, בין היתר, על ניהול אדמות מדינה ואדמות נטושות ("אדמות נפקדים"). הבסיס לפעילותו של הממונה נקבע בצו בדבר רכוש ממשלתי ובצו בדבר רכוש נטוש.

בביקורת עלו ממצאים, חלקם חמורים, של ניהול כושל של אדמות מדינה ואדמות נטושות באיו"ש שעליהן מופקד הממונה, שבאו לידי ביטוי בולט באי-חתימה על חוזי חכירה עם חלק מהמתיישבים, עם חלק מבעלי העסקים הישראליים ועם המחזיקים בנכסים נטושים פלסטיניים באיו"ש, ובאי-גבייה של דמי חכירה ודמי שכירות מהם ומהמחזיקים בנכסים נטושים פלסטיניים באיו"ש, בגין השימוש בקרקע ובנכסים. המצב הקיים נוגד את הוראות הדין, גורם להפסד של מאות מיליוני ש"ח לקופת האזור, ויוצר אפליה בין מתיישבים ובעלי עסקים אלו לבין תושבי איו"ש האחרים ובין לבין תושבי ישראל. כמו כן, נגרמה פגיעה בחובת הנאמנות כלפי הנפקדים והשמירה על שלמות רכושם. בנוסף לכך, עלו ליקויים בנושא הניהול, הפיקוח והבקרה על אדמות המיועדות לחקלאות בבקעת הירדן, ובתחום שיקום מחצבות נטושות באיו"ש.

ממצאים אלו יש בהם כדי להצביע על דפוסי עבודה לקויים ביחידת הממונה. משרד מבקר המדינה סבור, כי לשם תיקון הליקויים בתחומי הפעילות האמורים של הממונה, מתחייבת בדיקה כללית ויסודית של תפקוד יחידת הממונה, בין היתר בהתייחס לתקן כוח האדם הדרוש לביצוע כל משימותיה.

המציאות המתמשכת של הליקויים האמורים הייתה ידועה משך שנים ארוכות למנהל⁹ ולממ"י ולגורמים בכירים במשרדי הממשלה הרלוונטיים - ובהם משרד

8 בג"ץ 2164/09 "יש דין" - ארגון מתנדבים למען זכויות אדם נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית. פסק הדין ניתן ב-26.12.11.

9 הקרן לשיקום מחצבות בישראל הוקמה על פי תיקון מ-1973 לפקודת המכרות. הקרן מנוהלת בידי שמונה נציגי משרדים ממשלתיים ורשויות מקומיות, ובראשה עומד המפקח על המכרות במשרד האנרגיה והמים. הקרן גובה תשלומים מבעלי מחצבות, מתקצבת עבודות שיקום במחצבות ומקיימת מעקב אחר ביצוען.

הביטחון, משרד הבינוי והשיכון, משרד האוצר ומשרד החקלאות - ולעומדים בראשם. זאת, נוכח פניות שונות שהועברו אליהם ושהצריכו התערבות וטיפול. למרות זאת, רוב הפניות לא זכו להתייחסות ראויה, והבעיות לא באו לכדי פתרון. משמעות הדברים היא הזנחה מתמשכת, היעדר אכיפה והפסדים כספיים בהיקף של מאות מיליוני ש"ח לקופת האזור.

על כל הגורמים האחראים בממ"י, ובראשם מנכ"ל ממ"י, בנצי ליברמן, ובצה"ל, בעיקר מתאם פעולות הממשלה בשטחים (מתפ"ש), אלוף איתן דנגוט, ראש המנהא"ז, תא"ל מוטי אלמוז, ועל פי הצורך גם הרמטכ"ל, רב-אלוף בני גנץ - לפעול לתיקון הליקויים שעלו בדוח זה. בנוסף לכך, בהתחשב בחומרתם של חלק מהליקויים ובהיעדר פעילות לפתרונם מצד האחראים לכך במשך שנים, יש מקום שגם השרים הנוגעים בדבר - שר הביטחון, שר הבינוי והשיכון, שהוא יו"ר מועצת ממ"י, שר האוצר, ועל פי הצורך גם ראש הממשלה - יידרשו לפתרון הסוגיות שעלו בדוח זה.

ממצאי דוח זה בדבר היעדר אכיפה מתמשכת בתחומים של ניהול מקרקעין, כמו גביית דמי חכירה והחכרת קרקעות באזורי תעשייה, ושל טיפול בנכסים נטושים ושיקום מחצבות באיו"ש - משמעותם פגיעה בשלטון החוק, והם אף מעלים חשש לפגיעה בדין הבין-לאומי. משכך, על היועמ"ש לממשלה להידרש לדוח זה לפרטיו, ולפעול בנחרצות בצוותא עם הגורמים הרלוונטיים, כדי לתקן כל אחד מהליקויים שהועלו בדוח.



מבוא

אזור יהודה והשומרון (להלן - איו"ש) משתרע על כ-5.6 מיליון דונם. בשטח ¹⁰C מתגוררים כ-342,000 ישראלים¹¹, הוא מהווה כ-60% מאיו"ש וגודלו כ-3.4 מיליון דונם, מהם כ-1.4 מיליון דונם בבעלות פרטית (כולל רכוש נטוש, כמו "ארמות נפקדים")¹².

ב-7.6.67 פרסם מפקד כוחות צה"ל באיו"ש, שהוא גם מפקד פיקוד המרכז (להלן - פקמ"ז), מנשר בדבר נטילת השלטון על ידי צה"ל (יהודה ושומרון) (מס' 1), התשכ"ז-1967, ובו נקבע, כי "צבא הגנה לישראל נכנס היום לאזור ונטל לידיה את השליטה וקיום הביטחון והסדר הציבורי באזור". כמו כן, פרסם מפקד כוחות צה"ל באיו"ש ב-7.6.67 את המנשר בדבר סדרי השלטון והמשפט (יהודה והשומרון) (מס' 2), התשכ"ז-1967, שהעביר אליו את כל סמכויות השלטון, החקיקה, המינוי והמינהל הנוגעים לאיו"ש או לתושביו.

10 על פי הסכם הביניים שנחתם בספטמבר 1995 בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית, קבלה על עצמה הרשות הפלסטינית את מלוא הסמכויות הביטחוניות והאזרחיות בשטח A באיו"ש, ובשטח B קבלה על עצמה את האחריות לסדר הציבורי של הפלסטינים ואת מלוא הסמכויות האזרחיות בענייני ביטחון הפנים והסדר הציבורי. בשטח C נותרו מרבית הסמכויות בעניין ניהול הרכוש הממשלתי והנטוש בידי מפקד כוחות צה"ל באזור.

11 על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2011.

12 בצו בדבר נכסים נטושים (רכוש הפרט) (אזור הגדה המערבית) (מס' 58), התשכ"ז-1967, נקבע, כי "רכוש נטוש הוא נכס שבעליו החוקי או מי שהחזיק בו כדין, עזב את האזור לפני התאריך הקובע [7 ביוני 1967], בתאריך הקובע או אחרי המועד האמור, בהשאירו את הנכס באזור. אולם נכס שהמחזיק בו אינו בעליו, לא יראוהו נכס נטוש, אלא אם נעדרים מן האזור הבעלים והמחזיק גם יחד".

יחידת הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באיו"ש הוקמה עם כניסת צה"ל לאיו"ש ביוני 1967, ופעלה תחת הממשל הצבאי באיו"ש עד שנת 1981, מועד הקמת המינהל האזרחי באיו"ש (להלן - המנהא"ז)¹³, ומאז היא פועלת במסגרת המנהא"ז.

המנהא"ז הוקם כדי לנהל את העניינים האזרחיים באיו"ש, לרווחתה ולטובתה של האוכלוסייה המקומית, ולשם הספקת שירותים ציבוריים, בהתחשב בצורך לקיים מינהל תקין וסדר ציבורי באיו"ש. במנהא"ז, שבראשו עומד קצין בדרגת תת-אלוף, פועלים קציני מטה (קמ"טים) אזרחיים ועובדים אזרחיים הכפופים להם, המהווים את הנציגות המקצועית של משרדי הממשלה באיו"ש, וקציני צה"ל וחיילים העוסקים בהיבטים ביטחוניים ואזרחיים של פעילות ישראל באיו"ש. המנהא"ז פועל תחת הפיקוד של מתאם פעולות הממשלה בשטחים (להלן - מתפ"ש).

הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באיו"ש, המכונה גם קמ"ט אפוטרופוס (להלן - הממונה), מופקד על הטיפול ברכוש הממשלתי והנטוש באיו"ש, כולל ניהול אדמות מדינה ואדמות נטושות ("אדמות נפקדים"). בנוסף לכך, הממונה הוא נציג מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י)¹⁴ באיו"ש. בתפקיד הממונה משמש זה כ-15 שנה מר יוסי סגל.

בתקופה ינואר 2012 עד יולי 2012 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בפעילות יחידת הממונה. נבדקו בעיקר עניינים הנוגעים לניהול אדמות מדינה, לניהול אדמות נפקדים ולשיקום מחצבות. הביקורת נערכה בעיקר במנהא"ז - ביחידת הממונה וב"תחום תשתית"¹⁵. ביקורות השלמה נערכו בחטיבה להתיישבות בהסדרות הציונית העולמית¹⁶ (להלן - החטיבה להתיישבות), בממ"י, במשרד הביטחון ובמשרד האוצר. להלן הממצאים שעלו בביקורת:

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים בודדים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. חיסיון נתונים בודדים אלה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת.

13 בשנת 1981 החליטה הממשלה (מס' 106) על "ארגון מחדש של מערכת הממשל הצבאי". בהמשך להחלטת הממשלה פרסם מפקד פקמ"ז את הצו בדבר הקמת מינהל אזרחי (יהודה והשומרון) (מס' 947), התשמ"ב-1981, אשר על פיו הוקם המנהא"ז.

14 ממ"י הוא הגוף המנהל על פי חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, את קרקעות המדינה, קרן קיימת לישראל ורשות הפיתוח, בהתאם למדיניות שנקבעת על ידי מועצת מקרקעי ישראל, שהוקמה על פי אותו חוק.

15 "תחום תשתית" במנהא"ז הוא אחד התחומים הפועלים בפן הצבאי של המנהא"ז. בראשו עומד קצין בדרגת סגן אלוף, ומאיישים אותו קצינים וחיילים בחלוקה לתחומים השונים, שבהם מטפל התחום.

16 ההסדרות הציונית העולמית היא ארגון הגג של התנועה הציונית שהוקם בספטמבר 1897 בקונגרס הציוני הראשון על ידי בנימין זאב הרצל. היא הוקמה כדי לאחד את פעילות כל הגופים הציוניים בעולם. החטיבה להתיישבות פעלה עד שנת 1992 במקביל למחלקה להתיישבות של הסוכנות היהודית ותחת הנהלה משותפת. משנת 1993 הופרדו הגופים, והחטיבה להתיישבות החלה לפעול כיחידה עצמאית במסגרת ההסדרות הציונית העולמית. ב-22.7.07 החליטה הממשלה (מס' 2069) כי "החטיבה להתיישבות של ההסדרות הציונית העולמית תהווה גוף ביצועי ליישום החלטות הממשלה בתחום ההתיישבות ובכלל זה: תכנון, הקמה, אכלוס, פיתוח וביסוס ההתיישבות... שר החקלאות ופיתוח הכפר יהיה השר הממונה על החטיבה". ב-19.6.11 החליטה הממשלה (מס' 3336) "להעביר ממשרד החקלאות ופיתוח הכפר, למשרד ראש הממשלה את שטח הפעולה של החטיבה להתיישבות של ההסדרות הציונית". סמכויות שר החקלאות, בעניין זה, הועברו לידי ראש הממשלה.

1. ניהול אדמות מדינה

צו בדבר רכוש ממשלתי (יהודה והשומרון) (מס' 59), התשכ"ז-1967 (להלן - הצו בדבר רכוש ממשלתי), מהווה את בסיס הסמכות של הממונה, ועיקרו לאפשר לצה"ל, שבא בנעליו של הריבון באיו"ש, לקיים חובותיו על פי הדין הבין-לאומי על ידי הגדרת סמכויותיו ותחומי פעילותו של הממונה ברכוש הממשלתי.

בצו בדבר רכוש ממשלתי מוגדר "רכוש ממשלתי" כלהלן: (1) רכוש אשר ביום הקובע¹⁷ או לאחריו שיין, רשום על שם, או מוקנה לאחד מאלה: (א) למדינת אויב; (ב) לתאגיד אשר למדינת אויב זכות כלשהי בו...; (2) מקרקעין שנרכשו לצורכי ציבור על פי כל דין או תחיקת ביטחון, על ידי רשות מרשויות צה"ל ועבור רשות מרשויות צה"ל...; (3) רכוש שבעליו ביקש מאת הממונה לנהל והממונה קיבל עליו את ניהולו.

בצו בדבר רכוש ממשלתי, נקבע, בין היתר, כי "הממונה רשאי ליטול את החזקה ברכוש ממשלתי ולנקוט כל צעד הנראה לו דרוש לכך"; לנהל את הרכוש הממשלתי בו נטל את החזקה, והוא רשאי לבצע כל עסקה הכרוכה בניהולו ולהשתמש בכל סמכות שניתנה לו בצו; "סכום כסף שהממונה זכאי לו בהיותו רכוש ממשלתי ואשר לא שולם על פי דרישתו הראשונה של הממונה... יראו אותו לצורך גבייתו כמס שלא שולם במועדו".

בביקורת עלו ליקויים בתפקוד יחידת הממונה, כלהלן:

א. חוזי חכירה וגביית דמי חכירה

בשטח C באיו"ש קיימים 120 יישובים, 87 מהם הקימה ויישבה החטיבה להתיישבות על פי החלטות הממשלה, ובהם כ-100,000 תושבים (כ-25,000 בתי אב). בהתאם לכך, הקצה הממונה במשך השנים קרקעות מדינה באיו"ש לחטיבה להתיישבות לצורך הקמת יישובים כפריים (קהילתיים וחקלאיים) באיו"ש. ממסמך של המנהא"ז מפברואר 2011 עלה, כי לאורך השנים (החל משנות ה-70 ועד אמצע שנות ה-2000 אז נפסקו ההקצאות) הקצה הממונה לחטיבה להתיישבות כ-450,000 דונם מאדמות המדינה בשטח C לצורך יישובם. לפני שלב האכלוס אמור הממונה להחתים את המתיישבים על חוזה חכירה של הקרקע.

בביקורת עלה, כי הממונה, מר יוסי סגל, לא החתים על חוזי חכירה עשרות אלפי מתיישבים המתגוררים ביישובים שהקימה באיו"ש החטיבה להתיישבות, ולא גבה מהם דמי-חכירה מאז הקמתם. הסכום הכספי המצטבר של דמי החכירה שלא נגבו מאותם מתיישבים הוערך על ידי הממונה בזמן עריכת הביקורת בהיקף של מאות מיליוני ש"ח. יש לציין, כי לעומת זאת, ב-33 היישובים שהקים משרד הבינוי והשיכון באיו"ש, החתים הממונה את המתיישבים על חוזי חכירה, וגבה מהם כנדרש דמי חכירה עבור השימוש בקרקע¹⁸.

מבקר המדינה כבר העיר לממונה בדוח משנת 2005¹⁹, על כך שלא חתם עם בעלי יחידות דיור על חוזי חכירה ולא גבה מהם דמי חכירה, בין היתר, כלהלן: "חרף העובדה שבחלק מהמקרקעין

17 "היום הקובע" שהוא תאריך מהותי בנוגע לחקיקה באיו"ש, הוא 7.6.67, שבו פורסמו מנשר מס' 1 ומנשר מס' 2, והוא מוגדר בצו בדבר רכוש ממשלתי.

18 בתגובת החטיבה להתיישבות מנובמבר 2012 לממצאי הביקורת צוין, כי יישובים כפריים - קהילתיים וחקלאיים - הוקמו על קרקעות שהקצה הממונה בהסכמי הרשאה להסדרות הצינונית העולמית, ויישובים בעלי אופי עירוני הוקמו על קרקעות שהקצה הממונה למשרד הבינוי והשיכון.

19 מבקר המדינה, דוח שנתי 56 א (2005), בפרק "פעולות המינהל האזרחי באזור יהודה והשומרון", עמ' 217.

שהוקצו בוצעו עבודות פיתוח, נבנו ואוכלסו יחידות דיוור... לא חתם [הממונה] עם הדיירים בעלי יחידות הדיוור על הסכמי חכירה". יודגש, כי בתגובת מפקדת מתפ"ש בנוגע לליקויים שהועלו באותו דוח לגבי הממונה²⁰ צוין, כי "הנתונים המלאים על היקף הקרקעות שהוקצו להסדרות הציונית, מצויים בידי המינהל האזרחי והועברו לאחרונה לוועדת השרים [לענייני ביקורת המדינה]. גביית התשלום עבור החכרת קרקעות מתבצעת על ידי מינהל מקרקעי ישראל. לגבי חובות העבר, ההסדרות הציונית הופנתה לחשב הכללי במשרד האוצר, לאור בקשתה שלא לגבות חובות אלו. מועד משוער לסיום הטיפול - ינואר 2006".

בדצמבר 2005 כתב הממונה לגורמים רבים במנהא"ז, במפקדת מתפ"ש ובממ"י מסמך, ובו ציין, כי הסיבה העיקרית לכך שיחידת הממונה אינה מבצעת את כל התפקידים המוטלים עליה בניהול אדמות מדינה באיו"ש, היא חוסר בתקני עובדים. משכך, דרש הממונה באותו מסמך תוספת כוח אדם של 38 תקנים בעלות שנתיים שאותה העריך אז בכ-14 מיליון ש"ח. בשנים 2006 ו-2007 התקיימו מספר דיונים בעניין זה, שבהם השתתפו, בין היתר, נציגי ממ"י, המנהא"ז ואגף התקציבים במשרד האוצר, אך הדיונים וההתכתבויות בנושא לא הניבו פתרונות. בביקורת לא נמצא שהממונה פעל באמצעות כוח האדם שהיה ברשותו באותה עת באופן שהיה מאפשר, לכל הפחות, פתרון חלקי לבעיית אי-החתמת חוזי חכירה ואי-גביית דמי חכירה.

במרץ 2008 נערך במשרד האוצר דיון בעניין תוספת כוח אדם ליחידת הממונה בהשתתפות נציגי אגף תקציבים באוצר, נציגי ממ"י והממונה. בסיכום הדיון הוחלט, כי "אגף התקציבים יבחן תגבור יחידת הממונה ב-12 תקני כ"א [כוח אדם] לצורך ביצוע פילוט להסדרת החוזים וגביית דמי החכירה ב-1000 יח"ד [יחידות דיוור] ביישובים המנוהלים על ידי ההסדרות הציונית".

בביקורת נמצא שנושא תוספת התקנים לממונה לביצוע ה"פילוט" בדבר הסדרת החוזים וגביית דמי החכירה ביישובים המנוהלים על ידי ההסדרות הציונית לא נבחן, וממילא לא יצא לפועל.

בינואר 2009 כתב מתפ"ש דאז, אלוף (מיל') עמוס גלעד, לשר האוצר דאז, רוני בר-און, בנושא "תוספת משאבים [ליחידת] האפטרופוס במנהא"ז", כי "כיום, עומד המחוז [יחידת הממונה] בפני שתי בעיות עיקריות הנובעות מחוסר כוח האדם: א. היעדר יכולת לספק שירות תקין... ב. היעדר כל יכולת לממש אחריותו וסמכויותיו בניהול המקרקעין של היישובים... מצוקה זו גורמת לאובדן של כ-1/2 מיליארד ש"ח למדינה, זאת כתוצאה מהיעדר חתימת חוזים מול המתיישבים, שמחויב עפ"י החוק וכללי מנהל תקין... הסוגיה מצויה בעמ"ט [עבודת מטה] מזה 4 שנים... ובפועל עד היום טרם התקדם הנושא כלל" (ההדגשות במקור).

באוגוסט 2010 כתב היועץ המשפטי (להלן - היועמ"ש) למערכת הביטחון, עו"ד אחז בן-ארי, לשר הביטחון, אהוד ברק, כי "ביישובי המגזר הכפרי... לא נגבים כלל דמי חכירה מהמשתכנים... מעולם לא התקבלה החלטה רשמית הפוטרת משתכנים ביישובים אלה מתשלום דמי חכירה... דא עקא, שבגלל סיבות בירוקרטיות לחלוטין, של אי-הקצאת משאבים וכווץ אדם למטרה זו על ידי מינהל מקרקעי ישראל או המינהל האזרחי, לא נבנתה המערכת המינהלית שתטפל בקביעה וגבייה של דמי חכירה... אי-גביית דמי חכירה במגזר הכפרי באיו"ש אינה תקינה, בין היתר, מאחר שהיא מעניקה באופן מעשי קרקע ללא תמורה למתיישבים... היא מפלה אותם לטובה על פני מתיישבים אחרים באיו"ש ובישראל והיא מונעת הכנסה מאוצר המדינה".

באוקטובר 2010 כתב ראש המנהא"ז דאז, תא"ל יואב מרדכי, אל מנכ"ל ממ"י דאז, ירון ביבי, כי "מצוקת כוח האדם ואי-ניהול המקרקעין גורמת לאובדן הכנסות זאת כתוצאה מהיעדר הסדרת חוזים מול המתיישבים" (ההדגשה במקור). באותו נושא כתב בדצמבר 2010 מנכ"ל ממ"י דאז לממונה על התקציבים במשרד האוצר דאז, והעלה את מצוקת כוח האדם ביחידת הממונה והמשמעות הנובעת ממנה.

20 ראו "הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 56א", אוגוסט 2005 (עמ' 71).

בפברואר 2011 כתב ראש המנהל "ז, תא"ל מוטי אלמוז, למתפ"ש, למנכ"ל ממ"י, למפקד פקמ"ז, לעוזר שר הביטחון להתיישבות, למשנה ליועמ"ש לממשלה (ייעוץ) ולאחרים, בין היתר, כלהלן: "בנייה ביישובי ההסתדרות הציונית מתבצעת... ללא כל אישור/שליטה של מערכת הביטחון... הממונה/המינהל האזרחי אינו מסוגל להסדיר (בהסדרה חוזית) מסיבות משאביות את הבינוי ביישובים, אך מאידך נדרש לאשר תשתיות ושירותים אחרים לבינוי זה אשר לכאורה אינו עומד בתנאים המחייבים בחוק (תשתית מים, חשמל, ביוב וכו')... אין למינהל האזרחי את האמצעים, המשאבים והמדיניות הברורה על מנת לפעול אל מול ההסתדרות הציונית לביצוע הפיקוח המתחייב. למעשה, המצב הנוכחי מאפשר ליישוב/רשות השייך להסתדרות הציונית להיות 'פטור' מחוק".

עוזרו של עוזר שר הביטחון להתיישבות תשתיות ואזורי פיתוח כתב במרץ 2011 לממונה עליו, כי "המדינה לא גבתה כחצי מיליארד שקל בגין תשלומים על הקרקע ומפסידה כ-50 מיליון שקל בשנה מאי-גבייה. אי-גביית דמי חכירה... אינה תקינה, בין היתר, מאחר שהיא מעניקה באופן מעשי קרקע ללא תמורה למשתכנים ביישובים... בנוסף לכך, המשתכנים אינם בעלי זכויות חוקיות על הקרקע... [הדבר גורם] להיעדר יכולת שליטה ובקרה של הדרג המדיני על כלל הבניה באיו"ש".

באפריל 2011 התקיים דיון בראשות היועמ"ש למערכת הביטחון ובהשתתפות עוזר שר הביטחון להתיישבות, מנכ"ל ממ"י, יועמ"ש ממ"י, הממונה ונציגי משרד האוצר בעניין "גביית דמי חכירה באיו"ש". בדיון נאמר, כי "גביית דמי חכירה היא לא רק הכרח ציבורי אלא גם תשפר את אכיפת דיני תכנון ובניה באיו"ש", וסוכם, כי תוגש לאישורו של ראש אגף התקציבים תכנית להקמת מחלקת גבייה במשרד הממונה.

בביקורת עלה, כי עד מועד סיום הביקורת, יולי 2012, טרם השתנו פני הדברים בנוגע לסוגיות האמורות של ניהול אדמות מדינה באיו"ש על ידי הממונה, אף שהבעיה ידועה לכל הגורמים הבכירים הנוגעים לטיפול, עדיין לא הוסדר עניין המחסור בכוח אדם ביחידת הממונה ולא הוקמה "מחלקת הגבייה".

הממונה על התקציבים במשרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2012, כי "למרות הצגת הדרישה ל-38 תקנים על ידי הממונה... נאמר על ידי נציגי אגף תקציבים שהם יבחנו את תגבור יחידת הממונה ב-12 תקנים לטובת ביצוע פיילוט... לאחר בחינת הנושא, במהלך 2008, הוחלט לבסוף שלא לאשר את תוספת התקנים. זאת, בין היתר, נוכח מגבלות תקציביות ומדיניות צמצום כוח אדם במשרדי הממשלה... לאחר קבלת הנתונים [שביקש משרד האוצר] מהממונה, אנו נחזור ונבחן את נושא תוספת כוח האדם לשנת 2013 ואילך".

החטיבה להתיישבות מסרה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2012, כי "החל מראשית שנות ה-2000 מתנהל ריטואל של דיונים... כיצד לחייב את המתיישבים ביישובים הקהילתיים, שהוקמו בתחומי הסכמי ההרשאה של המיישבת [ההסתדרות הציונית העולמית], בדמי חכירה... בשל טענות הממונה להיעדר כוח אדם מקצועי, ביחידת הממונה, הנחו המנהל של מינהל מקרקעי ישראל (דאז)... וראש המינהל האזרחי (דאז)... כי הנפקת חווי חכירה למתיישבים חדשים, ביישובים הקהילתיים שבתחום הסכמי ההרשאה שנכרתו עם המיישבת, תבוצע על ידי החטיבה להתיישבות... החוזים יחתמו על ידי מרשי [מורשי] החתימה של יחידת הממונה ותשלומי דמי החכירה יופקדו לחשבון יחידת הממונה... גם הנחייה זאת לא יצאה אל הפועל מטעמים השמורים עם הממונה".

מפקדת מתפ"ש מסרה בנובמבר 2012 למשרד מבקר המדינה בתגובה לממצאי הביקורת, כי "מדובר בהתנהלות רבת שנים של גוף (הסתצ"י) [ההסתדרות הציונית] שנוהל ומתנהל בחסות משרדי הממשלה, תוך חריגה מן המסגרות החוקיות והחוזיות הקיימות, ובתמיכה של משרדי הממשלה... בשנים 2006-2008 בוצעה עבודת מטה מקיפה בראשות השר דאז חיים רמון למול משרד הביטחון... כשמטרתה הסופית הייתה לגבש 'הצעה להחלטת ממשלה להסדרת ענייני ההתיישבות

הישראלית באיו"ש... למרות האמור לעיל... לא אירע דבר שהביא לשינוי... אין ספק שתוצאתית מדובר בכשל מערכתי... אך עם זאת לא ניתן לנתק תוצאה זו מההתנהלות מלכתחילה של ההסתדרות הציונית ומשרדי הממשלה אשר הפעילו אותה ואחראים לפעילותה... אף גורם לא מנע/עצר את המשך הפעילות של ההסתדרות הציונית במתכונת הנוכחית". יצוין, כי דברים זהים מסר הממונה למשרד מבקר המדינה, באמצעות ממ"י, בתגובה לממצאי הביקורת.

משרד האוצר מסר בספטמבר 2012 למשרד מבקר המדינה בתגובה לממצאי הביקורת, כי "החלופה שהציעו נציגי אגף התקציבים בדבר שימוש בכוח האדם הקיים לטובת ביצוע הגבייה לא נבחנה לעומק על ידי הגורמים המקצועיים. בנוסף לכך לא הועלתה בקשה לנייד עובדי ממ"י קיימים לטובת הממונה... אנו נשוב ונבחן את תוספת המשאבים במסגרת דיוני התקציב לשנת 2013".

בתגובת ממ"י מאוקטובר 2012 לממצאי הביקורת נאמר, כי "אמנם עקרונות ניהול המקרקעין של מינהל מקרקעי ישראל אומצו ע"י הממונה אולם כאמור סמכות הניהול והביצוע נתונה לממונה הכפוף למפקד האזור... ניהול מקרקעין באיו"ש צריך להתבצע ע"פ כללי מינהל תקין... יחד עם זאת לא ניתן לבצע את הנדרש במצבת כוח אדם הנוכחי... בנושא הליכה של חוזים מול התושבים ואדמה חקלאית, מינהל מקרקעי ישראל מצטרף לעמדה שיש לבצע את הנדון במהירות האפשרית כראוי למינהל תקין. יחד עם זאת תנאי הכרחי מיידי: תקנים ע"פ הטבלה שסוכמה ב-2006".

משרד מבקר המדינה מעיר כלהלן: העובדה שהממונה לא פעל כדי להחתים על חוזה חכירה את המתיישבים ביישובים שהקימה החטיבה להתיישבות, כמתחייב מהצו בדבר רכוש ממשלתי, לא רק שהביאה לכך שנגרם הפסד כספי גדול לקופת האזור²¹, שהוערך על ידי הממונה במאות מיליוני ש"ח, אלא שהיא גם אינה מאפשרת ליחידות המנהא"ז, ובראשן יחידת הממונה, ניהול ופיקוח ראויים על אדמות מדינה באיו"ש. כמו כן, מצב זה יוצר אפליה בין מתיישבים אלה ובין תושבי איו"ש האחרים, כיוון שהממונה גובה דמי חכירה בגין השימוש בקרקע רק מתושבי יישובים שהקים משרד הבינוי והשיכון. בנוסף לכך, מצב זה יוצר אפליה בין תושבי היישובים שהקימה החטיבה להתיישבות באיו"ש ובין תושבי מדינת ישראל המשלמים דמי חכירה בגין השימוש שהם עושים בקרקע.

אי-החתמת חוזה חכירה ואי-גביית דמי חכירה חמורים במיוחד בהתחשב בכך שהסיבה העיקרית לליקוי לא טופלה משך שנים רבות, למרות ידיעת כל הגורמים הרלוונטיים. כאמור, ראש המנהא"ז, תא"ל מוטי אלמוז, המופקד על ניהול תקין ויעיל של העניינים האזרחיים באיו"ש, ומנכ"ל ממ"י, בנצי ליברמן, האחראי לפעילות המקצועית של הממונה, טוענים שאי-גביית דמי חכירה נעוצה בעיקר בחוסר כוח אדם ביחידת הממונה. למרות שבתגובת מפקדת מתפ"ש לדוח מבקר המדינה מ-2005 נקבע מועד הסיום המשוער לעניין זה לינואר 2006, ואף שהנושא נדון במשך כארבע שנים, והועבר ב-2009 לידעת שר האוצר דאז (רוני בר-און) וב-2010 לידעת שר הביטחון (אהוד ברק), טרם נמצא הפתרון. אשר על כן, משרד מבקר המדינה מעיר, כי מדובר בכשל מהותי שנמשך לאורך שנים רבות של כל הגורמים הנוגעים בנושא זה - הממונה, ראשי המנהא"ז, ראשי ממ"י ומשרדי הממשלה הנוגעים בדבר.

21 כספים הנגבים באיו"ש ומיועדים לפיתוח האזור ולטובתו.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי על ראש המנהא"ז, מנכ"ל ממ"י וראש אגף התקציבים במשרד האוצר להחליט על פתרון מוסכם בנושא זה ללא דיחוי נוסף, כמתחייב מחומרת העניין ומהנוק הכלכלי הגדול הנגרם מכך. זאת, בין היתר, בהתחשב בכך שעלות תוספת כוח האדם הנדרשת על ידי הממונה, כפי שהוערכה על ידי, היא קטנה משמעותית לעומת ההכנסות הצפויות לקופת האזור. במקרה של מחלוקת או אם העניין לא ייפתר בתוך זמן קצר, עליהם להביא את הדברים לדיון ולהחלטה של הדרגים הבכירים - הרמטכ"ל, שר הביטחון, שר האוצר ושר הבינוי והשיכון, שהוא יו"ר מועצת ממ"י - ועל פי הצורך גם לראש הממשלה.

ב. ניהול אדמות חקלאיות

בין האדמות שהקצה הממונה ולא החתים על חוזה חכירה לגביהן קיימות גם אדמות בבקעת הירדן המשמשות חקלאים ישראלים לחקלאות. הממונה לא גבה מהחקלאים הישראליים דמי שימוש עבור הקרקע, ולא פיקח על כך שהשימוש במקרקעין הוא לצורכי חקלאות. זאת, כאמור, לטענת הממונה, עקב מחסור בכוח אדם ביחידת הממונה. בהיעדר פיקוח מטעמו על המקרקעין, נמנע הממונה מלהעניק אישורים למשרד החקלאות, הדרושים למשרד זה לצורך הקצאות מים לחקלאות.

עם זאת, כדי לא לפגוע בהקצאות המים לחקלאים, ב-2008 הטיל ראש המנהא"ז דאז, על ראש תחום תשתית (להלן - רת"ח תשתית) במנהא"ז לנפק אישורים אלה למשרד החקלאות. יש לציין, כי אחריותו של רת"ח תשתית בממשק העבודה עם הממונה היא לתחום הניהולי, ואילו התחום המקצועי נתון בידי הממונה בלבד המונחה מקצועית על ידי ממ"י. בבקורת עלה, כי הנחיה זו של ראש המנהא"ז, שהייתה ידועה לממונה, גרמה לקושי במתן אישורים התואמים לנתונים בשטח ובביצוע מעקב אחר השימוש בהקצאות המים, כמפורט להלן:

במאי 2010 כתב הממונה לרת"ח תשתית, כלהלן: "לידיעתך, בכל רחבי המדינה ביישובים החקלאיים חלוקת מכסות המים מתבצעת לפי נחלות וסוגי גידולים והמכסה אינה מאושרת לפי דונמים בלבד, לא ברור לי איזה בדיקה אתם עושים ומאשרים מכסת מים. הקצאות מים לחקלאות מאושרת ע"י ועדה מיוחדת במשרד החקלאות, וכפי שציינתי הקצאות/הנחות למכסות מים לחקלאים מאושרת רק לאחר שיודעים סוגי עיבודים, חוזים ותשלום ערך קרקע".

בפברואר 2011 כתב ראש המנהא"ז, תא"ל מוטי אלמוז, למתפ"ש, למנכ"ל ממ"י, למפקד פקמ"ז, לעוזר שר הביטחון להתיישבות, תשתיות ואזורי פיתוח, למשנה ליועמ"ש לממשלה (ייעוץ) ולאחרים, בין היתר, כי "מרבית החקלאות באיו"ש מבוססת על חוזה ההסתדרות הציונית ללא חוזים ישירים למול הממונה כשחלק ניכר מחוזים אלו אינם מיועדים כלל לחקלאות או שנתנו על אדמות פרטיות".

בפברואר 2012 הפיץ קצין צה"ל המשרת בתחום תשתית במנהא"ז, אותו מינה רת"ח תשתית כאחראי להנפקת האישורים למשרד החקלאות לצורך הקצאות המים, מסמך התייחסות למספר בקשות להקצאת מכסות מים לחקלאי הבקעה, המיועד, בין היתר, לראש המנהא"ז ולקמ"ט חקלאות במנהא"ז, ובו צוין, בין היתר, כלהלן: "בהמשך לממצאי הבדיקות שנעשו בשטח, נראה כי מסתמנת תופעה חמורה וניסיון למרמה במסגרת אישור הקצאות מים לחקלאות והסתתם לטובת הכשרות שטחים באופן בלתי חוקי... המנהא"ז רואה בבקשות המוגשות ע"י משרד החקלאות, התחייבות לכשירות הבקשה ותקינותה, כך שמלבד הפן החוקי של העניין, סוגיה זו מהווה הטעיה של המנהא"ז למתן אישורים עבור עבודות בלתי חוקיות".

במרץ 2012 נערכה פגישה בין ראש המנהא"ז לנציגי משרד החקלאות, נציגי החטיבה להתיישבות, נציגי המועצות האזוריות בבקעה ואנשי המנהא"ז, בנושא הקצאת מכסות מים לחקלאי הבקעה.

בסיכום הפגישה קבע ראש המנהל², כי "מדובר באירוע חמור של אי אמון, הן בחקלאים שקבלו קרקעות מהמדינה והכשירו קרקעות במקום אחר מזה שאושר להם והן במשרד החקלאות... המנהל² עושה כל שביכולתו על מנת לגשר על פערי כוח אדם והיעדר מחלקה חקלאית במשרד קמ"ט אפוטרופוס [הממונה]".

במאי 2012 נערכה פגישה בין ראש המנהל² לאחראי מרחב שומרון ובנימין במשרד החקלאות ונציגי החטיבה להתיישבות, נציגי המועצה האזורית מגילות, הממונה ורת"ח תשתית במנהל². בסיכום הפגישה ציין ראש המנהל² בנוגע לחידוש חוזים של אדמות מדינה שהוקצו לחקלאים באיו"ש לצורכי חקלאות, כי "מדובר בהיקפים שהמנהל² אינו יכול לתת להם מענה במתכונת הנוכחית ומצריכים גיוס משאבים וכוח אדם נוסף באמצעות ממ"י". בנושא הקצאת מכסות המים לחקלאות קבע ראש המנהל², כי "לאור גילויים חדשים וכלקח מהעבר, הבקשות הועברו לבדיקת המת"קים [מרכזי תיאום וקישור] טרם העברת התייחסות סופית של המנהל² למשרד החקלאות... במסגרת הבדיקות שנעשו בשטח, נמצא כי מרבית השטחים המבוקשים להקצאת מים כלל לא מעובדים".

בתגובתו לממצאי הביקורת מאוקטובר 2012 מסר משרד החקלאות, כי "לשם בחינת בקשות להקצאת מים באיו"ש... נסמך משרד החקלאות על נתונים שנתקבלו מהחטיבה להתיישבות... לאחר שהובא לידיעת המשרד כי חלק מהנתונים לגבי הבקשות שהועברו למינהל האזרחי אינו מדויק, המשרד פעל באופן מיידי להפקת לקחים ובדק את הבקשות להקצאת מים באופן קפדני יותר... בנוגע לבקשות להקצאת מים לגביהן הועברו הנתונים הלא מדויקים למינהל האזרחי, המשרד בחן אותן בשנית ובפועל בקשות אלה נדחו... המשרד שוקד בימים אלה על גיבוש נוהל לטיפול בבקשות... באזור איו"ש, אשר אישורן מותנה בקבלת אישור המינהל האזרחי".

בתגובת מפקדת מתפ"ש מנובמבר 2012 לממצאי הביקורת נכתב, כי כיוון שלא נחתמו חוזי חכירה בין הממונה לחקלאים, "בוצעה עבודה... למיפוי המקומות בהם ישנם חוזים בין הממונה להסתצ"י, המייעדים את השטחים בחוזה לחקלאות, ועל בסיסם ניתנה חוות דעת המנהל²... הנחיות רמ"א [ראש המנהל²] למתן אישורים אלו ניתנה כברירת מחדל בהתחשב בעובדה כי החקלאות הינה עובדה קיימת... ואי מתן אישורים אלו משמעותה 'מכת מוות' לחקלאות באיו"ש... אין מתן אישורים אלו מהווה תחליף להסדרה חוזית הנדרשת עפ"י החוק... אין ספק שמתן האישורים למשרד החקלאות לא מתבצעים עפ"י התהליך המקובל... אולם, מהלך זה הינו תוצאתי להתנהלות שגויה של משרד הממשלה לאורך שנים". יצוין, כי הממונה מסר למשרד מבקר המדינה בתגובה לממצאי הביקורת, באמצעות ממ"י, דברים זהים.

החטיבה להתיישבות מסרה בנובמבר 2012 למשרד מבקר המדינה, כי העובדה שהממונה לא מסוגל לאשר למשרד החקלאות מי הם בעלי הזכויות בקרקע, בטענה שאין לו עימם הסכמי חכירה, לא אפשרה לחקלאים לקבל מכסות מים בתעריף מוזל לחקלאות. עוד ציינה החטיבה להתיישבות, כי "לשבחו של ראש המינהל האזרחי יאמר, כי בלית ברירה, מצא פתרון גם אם הוא זמני ולא מספיק מקצועי, למצוקות החקלאים... המצב המתמשך... הינו מצב בלתי נסבל וייטב היה אילו נמצא לו פתרון בהקדם, כפי שעמדה על כך הביקורת".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ההחלטה שקיבל ראש המנהא"ז, שלפיה רת"ח תשתית יהיה הגורם שינפיק אישורים למשרד החקלאות לצורך הקצאת מכסות מים לחקלאים העוסקים בחקלאות בבקעת הירדן באיו"ש, משמעותה למעשה העברת תפקיד שהממונה אמור לבצעו לידי רת"ח תשתית. שעה שהממונה אמור לנהל את אדמות המדינה באיו"ש בהתבסס על בדיקות ופעולות פיקוח מקצועיות, הרי שהחלטת ראש המנהא"ז מעניקה את התפקיד לקצין צה"ל, הפועל ללא ההנחיה המקצועית של ממ"י וללא הידע המקצועי הנדרש לצורך הנפקת האישור. במצב הקיים, שבו רת"ח תשתית מעניק אישורים, שחלקם, כפי שהתברר, מבוססים על נתונים שגויים, לא מתקיים הפיקוח הנדרש על השימוש במקרקעין ועל הקצאות המים. כתוצאה מכך ניתנו, לדוגמה, אישורים לצורך הקצאת מים לאדמות שכלל אינן מעובדות. מדובר במצב לא תקין ויש לחדול ממנו לאלתר.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי על רקע טענת המנהא"ז בדבר מחסור בכוח אדם, על המנהא"ז לבחון בהקדם האפשרי, במשולב ובמתואם עם כל הגורמים הנוגעים בדבר ובראשם ממ"י, כיצד להנפיק אישורים למשרד החקלאות כנדרש, וכיצד לפקח על השימוש בקרקעות האמורות בשטחי בקעת הירדן, ולפעול על פי תוצאות בדיקה זו.

ג. תשלום עבור השימוש באדמות מדינה על ידי משרד הביטחון וצה"ל

במרוצת השנים הקצה הממונה למשרד הביטחון אלפי דונם באיו"ש לשימוש של צה"ל לצורך הקמת מחנות ולאיימונים. על פי נתוני הממונה, מדובר בעשרות רבות של הקצאות מקרקעין בשטח כולל של כ-3,500 דונם.

כפי שעלה בביקורת, החל מנובמבר 2002 התגלעו חילוקי דעות בין משרד הביטחון לבין הממונה, בנוגע לסמכותו של הממונה לגבות ממשרד הביטחון תשלום דמי חכירה עבור השימוש באדמות מדינה.

מהמסמכים שנאספו בביקורת עולה, כי בסוף שנת 2004 החליט ראש המנהא"ז, כי יש לגבות תשלום דמי חכירה בגין הקצאת הקרקעות למשרד הביטחון, כפי שדרש הממונה כבר שנתיים קודם לכן, אך משרד הביטחון התנגד לכך. הנושא נידון במשך שנים בממ"י, במנהא"ז, בפקמ"ז ובמשרד הביטחון, אך עד למועד סיום הביקורת, יולי 2012, המחלוקת טרם הוכרעה.

בדוח מבקר המדינה מ-2005²² נכתב בעניין זה, כי "בניגוד לנוהלי ממ"י, לא גבה הממונה... את התשלומים עבור הקצאות של אדמות מדינה למשהב"ט המיועדות לצה"ל לצרכים שונים, ובהם מחנות, מחסומים ושטחי אש". עוד נכתב בדוח, כי "המינהל [ממ"י] הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2004, כי בעקבות ממצאי הביקורת, הנחה ראש המינהל בספטמבר 2004, לגבש הנהלים לגביית כספים בגין הקצאת קרקע למשהב"ט וצה"ל, שיופעלו החל משנת התקציב 2006, וכי 'בד בבד תיבחן סוגיית הסדרת החובות בגין ההקצאות בעבר'".

במכתב של אגף התכנון (אג"ת) בצה"ל למשרד הביטחון ממרץ 2005 בנושא "דרישת רמ"א לתשלום בגין הקצאת מקרקעין לצה"ל ולמערכת הביטחון", צוין, כי מפקד פקמ"ז "הורה על הקפאת המהלך (לפחות עד 01.01.06), ובמהלך התקופה הנ"ל, תיבחן על ידו הסוגיה וכלל משמעויותיה. לאור הנ"ל יש להקפיא הטיפול בנושא עד להכרעת אלוף הפיקוד".

22 מבקר המדינה, דוח שנתי 2005, א56, בפרק "פעולות המינהל האזרחי באזור יהודה והשומרון", עמ' 218.

ביולי 2012 כתב ראש היחידה לתכנון, נכסים, הגנת סביבה ותשתיות באגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים (אמו"ן) במשרד הביטחון, בתגובה לפניית צוות הביקורת בנוגע לחובות משרד הביטחון לממונה, כי "על פי חוות הדעת המשפטיות המצויות בידינו, אין חולק, כי על משרד הביטחון וצה"ל לא חלה חובה משפטית על פי הדין הבינלאומי לשלם לממונה... הואיל וחובת התשלום... הינה כלכלית ניהולית ולא משפטית, כאמור לעיל, הרי שהאינסטנציה הגבוהה ביותר, לעניין זה, הינה אלוף פקמ"ז... אלוף פקמ"ז הורה להקפיא את המצב הקיים, קרי אי תשלום לממונה על ידי רשויות הביטחון, עד להודעה חדשה".

נכון למועד סיום הביקורת, יולי 2012, חילוקי הדעות בין משרד הביטחון לבין הממונה, בנוגע לסמכותו של הממונה לגבות ממשרד הביטחון תשלום דמי חכירה עבור השימוש באדמות מדינה, לא יושבו על ידי מפקד פקמ"ז או על ידי גורם אחר בצה"ל או במשרד הביטחון.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח אי-קבלת החלטה בנושא זה זמן כה רב, מן הראוי, כי הדרגים הבכירים האמורים להחליט בו - שר הביטחון, שר הבינוי והשיכון ושר האוצר - יבחנו את הנושא במשותף ובשילוב עם היועמ"ש לממשלה, כדי לגבש פתרון מוסכם שיעלה בקנה אחד עם הוראות הדין הבין-לאומי, הנחיות מפקדת מתפ"ש ונוהלי ממ"י.

ד. החכרת קרקעות באזורי התעשייה שבניהול ישראלי באיו"ש

באיו"ש פועלים כ-20 אזורי תעשייה בניהול ישראלי, ובהם מועסקים עובדים ישראלים ופלסטינים. אזורי התעשייה באיו"ש, למעט אזור תעשייה "מסילה" (להלן - א"ת מסילה), הוקמו על קרקעות שהקצה הממונה לגופים העוסקים בהתיישבות באיו"ש (להלן - גופים מיישבים) לצורך פיתוחם. הגופים המיישבים מתקשרים בחוזים עם יזמים להקמת מפעלי תעשייה באיו"ש, ויזמים אלו נדרשים לחתום עם הממונה על חוזה חכירה, שבו מפורטים תנאי ההרשאה לשימוש בקרקע וגובה דמי החכירה שישלמו היזמים לממונה.

א"ת מסילה באיו"ש שוכן מערבית לטול-כרם ומזרחית למחלף ניצני עוז. באזור זה חתם הממונה החל מ-1983 על חוזה הרשאה לפיתוח להקמת מפעלי תעשייה, במישרין, עם יזמים פרטיים, ושלא באמצעות גופים מיישבים.

בחוזי הרשאה²³ אחדים שחתם הממונה עם היזמים בא"ת מסילה נקבע, כי "הרשות הניתנת למורשה [היזם] לפי החוזה היא אישית בלבד, ואסור למורשה להעביר את זכויותיו לפי חוזה זה... הפרה כלשהי של הוראה מהוראות סעיף זה, תחשב הפרה יסודית של החוזה, והמינהל [ממ"י] יהיה רשאי לבטלו". בחוזים אחרים שחתם הממונה באזור תעשייה זה נקבע, כי "המורשה לא יהא רשאי להעביר לאחר את זכויותיו... אלא אם יקבל, מראש ובכתב, את הסכמת הממונה לכך". אחד התנאים, לביצוע ההעברה הוא שהקרקע תמשיך לשמש "לאותה מטרת הרשאה", לאותו 'הייעוד' ולאותו שיעור ניצול שצוינו בחוזה הרשאה זה שבין המורשה לממונה".

בביקורת עלה, כי למרות ההגבלות הקיימות בחוזי ההרשאה, חלק מהיזמים בא"ת מסילה העבירו לאחרים, ללא אישור הממונה, קרקעות שנמסרו להם על פי חוזה ההרשאה עם הממונה. לעניין זה ראוי לציין את הדיווח במסמך של תחום תשתית במפקדת מתפ"ש מתחילת 2011 בנושא א"ת מסילה, שבו נקבע, כי "חלק מהיזמים שחתמו על חוזה חכירה מול קמ"ט אפוטרופוס [הממונה] ביצעו החכרת משנה לצד ג' ללא הסדרה מול המינהל האזרחי". למרות זאת, כפי שעלה בביקורת,

23 חוזה המייעד קרקע לשימוש זמני ולמטרה שהממונה אישר.

הממונה לא פעל בקרב בעלי המפעלים לאכיפת תנאי החוזה, ולא קיים פיקוח ובקרה על הנעשה. הממונה גם לא בדק שהקרקע שהיזמים החכירו לאחרים אכן משמשת לאותו ייעוד ולא וידא כמה אחוזים מהשטח נוצלו, נושאים שהם, בין היתר, בגדר תנאים מחייבים בחוזה כדי שהממונה יאשר ליוזם להעביר את זכויותיו בקרקע לאחרים.

משרד מבקר המדינה מעיר לממונה, כי העובדה שאינו אוכף את תנאי החוזה על היזמים שחכרו ממנו אדמות מדינה לצורכי תעשייה, גורמת לכך שאין לו פיקוח על זהות המשתמש בקרקע. כמו כן, הממונה לא וידא שהשימוש בקרקע נעשה רק למטרה לה יועד.

בתגובתו מנובמבר 2012 לממצאי הביקורת מסרה מפקדת מתפ"ש, כי "אזור התעשייה 'המסילה' מנהל מזה מספר רב של שנים ללא ניהול של משרד התמ"ת וללא שיוך מוניציפאלי. בשל כך, התבצע באזור התעשייה פלישות לאדמות פרטיות, ובוצעו החכרות משנה וחריגות תפעוליות נוספות ללא אישורו של הממונה". עוד מסרה מפקדת מתפ"ש, כי "בשנים האחרונות (החל משנת 2008), עסק המנהא"ז בהסדרתו התכנונית של אזור התעשייה, וביצע פעילות אכיפה", וכי השקיע "משאבים תקציביים (בניגוד למקובל) על מנת להסדיר את תכנית המתאר במקום... מתוקף תכנית זו, יוסדרו כלל החכרות המשנה תוך הקפדה על מניעתם. במקביל, על מנת שתבוצע אכיפה אפקטיבית לנושא, הממונה נדרש לכוח אדם נוסף". דברים זהים מסר הממונה, באמצעות ממ"י, למשרד מבקר המדינה בתגובה לממצאי הביקורת.

למרות הצעדים שעליהם דיווח המנהא"ז וכן הפעולות המתוכננות על ידיו להסדרת נושא א"ת מסילה, כאמור לעיל, מעיר משרד מבקר המדינה לממונה, כי עליו לקיים פיקוח בנושא החכרת קרקעות על ידי היזמים, ולנהל את הקרקעות שתחת אחריותו כנדרש. זאת, כדי למנוע הישנות מקרים של השכרת קרקעות על ידי יזמים בניגוד לתנאי החוזה, וכדי להבטיח את שמירת שלטון החוק וניהול הקרקעות כמתחייב בדיון.

ה. תחנות דלק

באיו"ש פועלות 38 תחנות דלק ישראליות הממוקמות ברובן על אדמות המדינה, 25 מהן פועלות שנים רבות בלי שהממונה חתם עם בעליהן על חוזה הרשאה לשימוש בקרקעות שעליהן הן נמצאות, כנדרש בצו בדבר רכוש ממשלתי, ובלי שגבה עבורן דמי שימוש. יש לציין, כי במנהא"ז לא נמצאו מסמכים המצביעים על הסיבות שבעטיין לא פעל הממונה כנדרש ממנו בעניין תחנות הדלק.

נושא הטיפול בתחנות דלק ישראליות באיו"ש עלה כבר בדוח מבקר המדינה מ-2005²⁴. בתשובת מפקדת מתפ"ש²⁵ בנוגע לממצאים שעלו בדוח האמור נכתב, כי "ב-18 במאי 2005 הינחה ראש המינהל האזרחי את הגורמים הרלוונטיים כי יש למפות את כל תחנות הדלק באזורי יהודה ושומרון. המיפוי הראשוני הסתיים. המינהל החל בהליך של גביית התמלוגים. בעלי תחנות הדלק חויבו לסיים את הטיפול בתמלוגים בגין המקרקעין, התכנון וחווה ההרשאה, עד סוף שנת 2005, אחרת תוגש נגדם תביעה משפטית".

24 מבקר המדינה, דוח שנתי 56א (2005), בפרק "פעולות המינהל האזרחי באזור יהודה והשומרון", עמ' 230.

25 ראו "הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 56א", אוגוסט 2005 (עמ' 72).

במהלך הביקורת, ביוני 2012, קיים הממונה דיון בהשתתפות בעלי תפקידים במשרד בנושא ביצוע שומות לתחנות דלק באיו"ש לצורך קביעת דמי השימוש. בדיון צוין, כי "תקופה ארוכה בעלי תחנות הדלק באיו"ש לא הסדירו את הצד החוזי והכספי".

בתגובתו מנובמבר 2012 לממצאי הביקורת מסרה מפקדת מתפ"ש למשרד מבקר המדינה, כי "משרד הממונה החל בריכוז המידע על כלל תחנות הדלק לצורך הסדרת חובותיהם. במידה ולא יעשה כן, יחל המנהא"ז בפעילות אכיפה". דברים זהים מסר הממונה באמצעות ממ"י.

משרד מבקר המדינה מעיר לממונה, כי לא חתם עם בעליהן של תחנות הדלק על חוזה הרשאה לשימוש בקרקעות שעליהן הן נמצאות, כנדרש בצו בדבר רכוש ממשלתי. בנוסף לכך, הממונה לא אכף במשך שנים רבות את חובת התשלום של תחנות הדלק עבור השימוש באדמות המדינה, ובכך נגרמו הפסדים כספיים משמעותיים לקופת האזור. כל זאת אף על פי שכבר בשנת 2005, בעקבות דוח הביקורת של מבקר המדינה, הודיעה מפקדת המתפ"ש למשרד ראש הממשלה, שבעלי תחנות הדלק חויבו להסדיר את הפעלת תחנות הדלק מול המנהא"ז עד סוף אותה שנה (2005). כפי שעולה מממצאי הביקורת - ולא כפי שדיווחה מפקדת מתפ"ש - הליקוי לא תוקן. על כן, על המנהא"ז לפעול ללא שיהוי נוסף ולסיים את הטיפול בעניין תחנות הדלק וגביית חובותיהן בגין דמי חכירה עבור השימוש בקרקע, בד בבד עם הפעלת צעדי אכיפה נגד הסרבנים, כפי שמסר בתשובתו דלעיל.

2. טיפול בנכסים נטושים

בצו בדבר נכסים נטושים (רכוש הפרט) (אזור הגדה המערבית) (מס' 58), התשכ"ז-1967 (להלן - הצו בדבר נכסים נטושים), נקבעה סמכותו של הממונה ליטול את החזקה בנכסים נטושים של נפקדים²⁶, וניתנה לו הסמכות, כאישיות משפטית, לנהל נכסים אלה, להחכירם, להשכירם, להתקשר בחוזים ולמכור מטלטלין. בהתאם לכך, משכיר הממונה את הנכסים הנטושים לפלסטינים²⁷.

הצו בדבר נכסים נטושים קובע, בין היתר, כי "כל נכס נטוש מוקנה לממונה החל מהמועד בו הפך לנכס נטוש והממונה מוסמך... לנקוט כל צעד הנראה לו דרוש לכך... הממונה ישמור על הנכס הנטוש... ככל האפשר, למען בעליו או המחזיק, לפי המקרה... חזר מי שהיה הבעלים, או מי שהיה המחזיק כדין בנכס נטוש, לאזור והוכיח בעלותו על הנכס או זכותו לחזקה, לפי המקרה, יעביר הממונה את הנכס או תמורתו לידיו".

נכון למועד סיום הביקורת, יולי 2012, ניהל הממונה כ-4,500 נכסים נטושים - קרקעות ומבנים - שהושכרו, כאמור, לתושבים פלסטינים, בדרך כלל בחוזה שנתי הניתן לחידוש. עד אוקטובר 2000 העבירו הפלסטינים את התשלומים בגין שכירת הנכסים לנציגות המנהא"ז בנפות שבאיו"ש. כספים אלה נשמרים בקרן מיוחדת לטובת הנפקדים.

26 בצו בדבר נכסים נטושים נקבע, כי "רכוש נטוש [אדמות נפקדים] הוא נכס שבעליו החוקי או מי שהחזיק בו כדין, עזב את האזור לפני התאריך הקובע [7 ביוני 1967], בתאריך הקובע או אחרי המועד האמור, בהשאירו את הנכס באזור".

27 למעט קרקעות נטושות בלטרון שהוחזרו לעמותה פרטית.

בביקורת עלה, כי החל מאוקטובר 2000, עם פריצת האינתיפאדה השנייה²⁸ באיו"ש, חדלו כ-95% משוכרי הנכסים הנטושים לשלם לממונה את דמי השכירות תמורת הנכסים ששכרו. למרות זאת, הממונה לא פעל מאז ובמשך כ-12 שנים, עד מועד סיום הביקורת, יולי 2012, כדי לגבות מהם את דמי השכירות וכדי לחדש את החוזים בינו לבין השוכרים.

בחוות דעת מאוגוסט 2006 של יועמ"ש איו"ש צוין, כי "אנו סבורים כי אי גביית דמי השכירות עלולה לפגוע אף בחובת השמירה על הנכס במובן הצר, הקבועה במפורש [בצו]... דהיינו חובת השמירה על שלמות הנכס עבור הנפקד. הסיבה לכך היא ששוכר המחזיק בנכס נטוש מבלי לשלם את דמי השכירות, תוך התעלמות מופגנת מדרישותיו של הממונה על הנכסים הנטושים, עלול להיחשב, בסופו של יום, כמי שמחזיק בנכס ב'חזקה נוגדת' ביחס לבעלים הנפקד. אף ש'חזקה נוגדת' אינה יכולה להקנות לשוכר זכויות בנכס, היא עלולה להקנות לו, בתנאים מסוימים, וכעבור מספר רב של שנים... חסינות מפני פינוי (התיישנות דינאית). השמירה על שלמות הנכס עבור הבעלים הנפקד אינה מתיישבת עם מתן חסינות מפני פינוי לאדם זר (השוכר)".

משרד מבקר המדינה מעיר לממונה, כי העובדה שלא חידש במשך כ-12 שנים את חוזה השכירות של שוכרי הנכסים הנטושים ולא גבה מהם דמי שכירות כנדרש בצו בדבר נכסים נטושים, פוגעת בזכויות הנפקדים בנכסיהם ובהכנסות הנפקדים בעלי הנכסים. על פי חוות הדעת המשפטית של יועמ"ש איו"ש, הדבר עלול "לפגוע אף בחובת השמירה על שלמות הנכס עבור הנפקד". לפיכך, על הממונה לפעול ללא כל דיחוי נוסף להידוש חוזה השכירות ולגביית דמי השכירות מהשוכרים.

3. שיקום מחצבות

החל מאמצע שנות השבעים החלה באיו"ש תנופה של פיתוח מחצבות לכריית אבן. במועד סיום הביקורת, יולי 2012, פעלו בשטח C 19 מחצבות - 10 מהן נמצאו על אדמות מדינה והופעלו על ידי ישראלים מכוח חוזה הרשאה בינם לבין הממונה, ותשע מחצבות נמצאו על אדמות פרטיות והופעלו על ידי פלסטינים.

בהסכם ההרשאה לכרייה או לחציבה שבין הממונה למפעילי המחצבות הישראלים באיו"ש נקבע, בין היתר, כי "עם תום תקופת ההרשאה... מתחייב המורשה להחזיר לממונה את שטח ההרשאה במצב תקין, נקי ושלם והוא אחראי בעד כל נזק או הפסד שנגרם לשטח ההרשאה... על אף האמור... הזכות בידי הממונה לעשות את כל העבודות המפורטות... על חשבון המורשה, והמורשה מתחייב לשאת בכל הוצאות הממונה בהתאם לחשבונות שיוגשו לו על ידי הממונה".

כמו כן, ברישיונות החציבה שמנפק קמ"ט מסחר ותעשייה²⁹, על פי החלטת ועדת פורום מפעלים כלכליים שבמנהא"ז, הדנה במתן רישיונות חציבה למבקשים, נקבעה חובת מפעילי המחצבות לשקם

28 התקוממות פלסטינית נגד מדינת ישראל שפרצה בספטמבר 2000. נקראה על ידי הפלסטינים בשם "אינתיפדת אל-אקצה" ואילו בצה"ל כונו אירועים אלה בשם "אירועי גאות ושפל".

29 קמ"ט מסחר ותעשייה פועל במסגרת המנהא"ז לשם קיום תיאום עם הרשות הפלסטינית בתחום יבוא, סחר חוץ, תנועת סוחרים ועידוד מפעלים כלכליים בשטח C. במסגרת תפקידו אחראי קמ"ט מסחר ותעשייה גם על הטיפול בנושא רישוי, פיקוח ומתן ייעוץ מקצועי להפעלת מחצבות חצץ ואבן בנייה באיו"ש.

את שטחי החציבה, ופורטו הסנקציות העומדות לרשות קמ"ט מסחר ותעשייה במקרה של הפרת חובה זו, כגון מניעת חידוש היתר חציבה.

בביקורת עלה, כי בנוסף למחצבות הפעילות באיו"ש קיימות גם מחצבות נטושות, שנעזבו על ידי מפעיליהן לאחר מיצוי פוטנציאל הכרייה במקום, בלי שבוצעו בהן פעולות שיקום.

ממסמכי המנהא"ז עולה, כי מחצבות נטושות שלא שוקמו מהוות מפגע אקולוגי והפכו במשך הזמן מוקד למפגעים סביבתיים חמורים: המחצבות מכערות את הנוף, רבות מהן הפכו לאתרים בלתי מורשים לשפיכת פסולת ואשפה המזהמים את מי התהום; מי הגשמים הנקווים בהן מהווים מוקד ליתושים ולחרקים. בנוסף לכך, הקירות של מחצבות אלו מהווים סיכון בטיחותי עקב חשש ממפולות.

בביקורת עלה, כי הממונה לא הפעיל במשך שנים את הסנקציות המוקנות לו בהסכם ההרשאה עם מפעילי המחצבות, ולא אכף עליהם את חובת שיקום המחצבות. עוד עלה, כי גם קמ"ט מסחר ותעשייה לא הפעיל את הסנקציות העומדות לרשותו בעניין זה.

יש לציין, כי בישראל פועלת קרן לשיקום מחצבות³⁰, הגובה תשלום קבוע מהמחצבות הפעילות בהתאם לתפוקת הכרייה בהן, והתשלומים לקרן משמשים לשיקום שטח המחצבות עם נטישתן. באיו"ש לא קיימת קרן כזו. נושא שיקום המחצבות והקמת קרן לשיקום מחצבות נידונו אמנם מפעם לפעם במנהא"ז החל מ-2002, אך עד מועד סיום הביקורת, יולי 2012, הבעיה טרם באה על פתרונה, והממונה לא טיפל בבעיית המחצבות הנטושות בדרכים חלופיות. להלן הפרטים:

במאי 2009 התקיימה ישיבה בנושא המחצבות באיו"ש בהתייחס לעתירה שהוגשה לבג"ץ ב-9.3.09³¹ בעניין הפעלת מחצבות (להלן - בג"ץ) בהשתתפות המשנה ליועמ"ש לממשלה (ייעוץ), היועמ"ש למערכת הביטחון, ראש המנהא"ז, ויועמ"ש איו"ש. בישיבה סוכם, כי יועמ"ש איו"ש יחל בעבודת מטה לבחינת האפשרות להקמת קרן לשיקום מחצבות במסגרת התחיקה הצבאית, בדומה להסדר הקיים בישראל.

מפסק הדין שניתן בבג"ץ הנ"ל ב-26.12.11 עולה, כי בתשובת המדינה מ-20.5.10 לעתירה נכתב, שראש המנהא"ז גיבש שלוש המלצות שהועברו לאישור הדרג המדיני, כשאחת מהן היא "ליתן דגש על שיקומן של מחצבות נטושות שהחציבה בהן הסתיימה, תוך תיקון הפגיעה בנוף, הכשרת השטח לקראת השבתו לייעודו המקורי".

בביקורת עלה, כי עד למועד סיום הביקורת, יולי 2012, המלצה זו לא יושמה. כמו כן, לא בוצעה פעילות נוספת בעניין זה לאחר הישיבה האמורה ממאי 2009 מצד מי ממשלתפי הדין. המנהא"ז טרם החל להליכים להקמת קרן לשיקום מחצבות באיו"ש, וטרם גובשה החקיקה הדרושה באיו"ש לצורך מימוש המלצה זו, כאמור.

30 הקרן לשיקום מחצבות בישראל הוקמה על פי תיקון מ-1973 לפקודת המכרות (משנת 1925). הקרן מנוהלת בידי שמונה נציגי משרדים ממשלתיים ורשויות מקומיות, ובראשה עומד המפקח על המכרות במשרד האנרגיה והמים. הקרן גובה תשלומים מבעלי מחצבות, מתקצבת עבודות שיקום במחצבות ומקיימת מעקב אחר ביצוען.

31 בג"ץ 2164/09 "יש דין" - ארגון מתנדבים למען זכויות אדם נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית ואח'. פסק הדין ניתן ב-26.12.11. העותר ביקש מבג"ץ להורות למשיבים להפסיק כל פעולת חציבה במחצבות בבעלות ישראלית בשטחי C ולהקפיא הליכי רישוי והקצאת מקרקעין להקמת מחצבות חדשות.

בתגובתה מנובמבר 2012 לממצאי הביקורת מסרה מפקדת מתפ"ש למשרד מבקר המדינה, כי בשנים 2009-2010 הוקפא הטיפול בסוגיה זו עד לקבלת החלטת בג"ץ בנושא המחצבות, וכי "לאחרונה... בהחלטת הבג"ץ, הוחלט לחדש את העמ"ט [עבודת המטה] ולתת פתרון ומענה לנושא קרן המחצבות... נושא זה אושר עקרונית על ידי רמ"א ונמצא בשלבי עמ"ט מתקדמים להסדרת קרן השיקום". דברים אלה מסר הממונה למשרד מבקר המדינה באמצעות ממ"י.

צה"ל ציין בתגובתו מנובמבר 2012 לממצאי הביקורת, כי לאחר החלטת בג"ץ מ-26.12.11 "בשלה העת לשוב ולבחון את הצורך בהקמת קרן ייעודית לשיקום מחצבות תוך בחינת יתר הכלים המשפטיים הקיימים להסדר שיקום מחצבות באזור".

משרד מבקר המדינה מעיר לממונה ולמנהא"ז, כי למרות תשובת המדינה לבג"ץ ממאי 2010, שלפיה ראש המנהא"ז המליץ, "ליתן דגש על שיקומן של מחצבות נטושות", הרי שעד למועד סיום הביקורת, יולי 2012, לא חל שינוי כלשהו בנושא זה. משרד מבקר המדינה מציין, כי התופעה הקיימת באיו"ש של מחצבות נטושות בלתי משוקמות, המהוות מפגע אקולוגי וסביבתי חמור, ידועה זה שנים רבות, וכאמור, נושא זה עלה לדיון כבר בשנת 2002. למרות זאת, הממונה לא הפעיל את סמכויותיו בהתאם להסכם ההרשאה לכרייה או לחציבה כדי למנוע מצב זה. יתר על כן, הגורמים הרלוונטיים במנהא"ז, לרבות ראש המנהא"ז, לא קידמו לכדי מימוש את הטיפול בנושא הקמת קרן לשיקום מחצבות באיו"ש, בדומה להסדר שיש בישראל. מן הראוי שהמנהא"ז יפעל לסיום מהיר ככל האפשר של הטיפול בנושא שיקום המחצבות הנטושות.

סיכום והמלצות

הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באיו"ש מופקד, בין היתר, על ניהול אדמות מדינה ואדמות נטושות ("אדמות נפקדים"). הבסיס לפעילותו של הממונה נקבע בצו בדבר רכוש ממשלתי ובצו בדבר רכוש נטוש.

בביקורת עלו ממצאים, חלקם חמורים, של ניהול כושל של אדמות מדינה ואדמות נטושות באיו"ש שעליהן מופקד הממונה, שבאו לידי ביטוי בולט באי-חתימה על חוזה חכירה עם חלק מהמתיישבים, חלק מבעלי העסקים הישראליים והמחזיקים בנכסים נטושים פלסטיניים באיו"ש, ובאי-גבייה של דמי חכירה ודמי שכירות מהם ומהמחזיקים בנכסים נטושים פלסטיניים באיו"ש, בגין השימוש בקרקע ובנכסים. המצב הקיים נוגד את הוראות הדין, גורם להפסד של מאות מיליוני ש"ח לקופת האזור, ויוצר אפליה בין מתיישבים ובעלי עסקים אלו לבין תושבי איו"ש האחרים ובינם לבין תושבי ישראל. כמו כן, נגרמה פגיעה בחובת הנאמנות כלפי הנפקדים והשמירה על שלמות רכושם. בנוסף לכך, עלו ליקויים בנושא הניהול, הפיקוח והבקרה על אדמות המיועדות לחקלאות בבקעת הירדן, ובתחום שיקום מחצבות נטושות באיו"ש.

ממצאים אלו יש בהם כדי להצביע על דפוסי עבודה לקויים ביחידת הממונה. משרד מבקר המדינה סבור, כי לשם תיקון הליקויים בתחומי הפעילות האמורים של הממונה, מתחייבת בדיקה כללית ויסודית של תפקוד יחידת הממונה, בין היתר בהתייחס לתקן כוח האדם הדרוש לביצוע כל משימותיה.

המציאות המתמשכת של הליקויים האמורים הייתה ידועה משך שנים ארוכות למינהל האזרחי (מנהא"ז) ולמינהל מקרקעי ישראל (ממ"י) ולגורמים בכירים במשרדי הממשלה הרלוונטיים - ובהם משרד הביטחון, משרד הבינוי והשיכון, משרד האוצר ומשרד החקלאות - ולעומדים בראשם. זאת, נוכח פניות שונות שהועברו אליהם ושהצריכו התערבות וטיפול. למרות זאת, רוב הפניות לא זכו להתייחסות ראויה, והבעיות לא באו לכדי פתרון. משמעות הדברים היא הזנחה מתמשכת, היעדר אכיפה והפסדים כספיים בהיקף של מאות מיליוני ש"ח לקופת האזור.

על כל הגורמים האחראים בממ"י, ובראשם מנכ"ל ממ"י, מר בנצי ליברמן, ובצה"ל, בעיקר מתאם פעולות הממשלה בשטחים (מתפ"ש), אלוף איתן דנגוט, ראש המנהא"ז, תא"ל מוטי אלמוז, ועל פי הצורך גם הרמטכ"ל, רב-אלוף בני גנץ - לפעול לתיקון הליקויים שעלו בדוח זה. בנוסף לכך, בהתחשב בחומרתם של חלק מהליקויים ובהיעדר פעילות לפתרונם מצד האחראים לכך במשך שנים, יש מקום שגם השרים הנוגעים בדבר - שר הביטחון, שר הבינוי והשיכון, שהוא יו"ר מועצת ממ"י, שר האוצר, ועל פי הצורך גם ראש הממשלה - יידרשו לפתרון הסוגיות שעלו בדוח זה.

ממצאי דוח זה בדבר היעדר אכיפה מתמשכת בתחומים של ניהול מקרקעין, כמו גביית דמי חכירה והחכרת קרקעות באזורי תעשייה, ושל טיפול בנכסים נטושים ושיקום מחצבות באיו"ש - משמעותם פגיעה בשלטון החוק, והם אף מעלים חשש לפגיעה בדין הבין-לאומי. משכך, על היועמ"ש לממשלה להידרש לדוח זה לפרטיו ולפעול בנחרצות בצוותא עם הגורמים הרלוונטיים, כדי לתקן כל אחד מהליקויים שהועלו בדוח.