

פרק שביעי

**אזורי תעשייה באיו"ש והמגזר הכפרי**



## אזורי תעשייה באיו"ש והמגזר הכפרי

---

### פעולות הביקורת

נערכה ביקורת בנושא היבטים באכיפת החוק באזורי תעשייה שבניהול ישראלי באזור יהודה והשומרון. בין היתר נבדקו עניינים הקשורים לאבטחת אזורי התעשייה ולאכיפת חוקי העבודה וביניהם חוקי בטיחות וגיהות בעבודה, חובת תשלום שכר מינימום וביטוח עובדים. הביקורת נערכה בצה"ל - בפיקוד המרכז, ביחידת תיאום פעולות הממשלה בשטחים ובמינהל האזרחי באזור יהודה והשומרון, במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, בחלק מאזורי התעשייה באיו"ש שבניהול ישראלי וביניהם אזורי התעשייה טול-כרם ("מסילה") ו"עלי זהב".

בתחום ביטחון הפנים נבדקו ההיערכות והטיפול של המשטרה, בדגש על משמר הגבול (מג"ב), בפשיעה ובביטחון השוטף במגזר הכפרי. בבדיקה נבחנו סוגיות הנוגעות ליעילות של טיפול המשטרה בעברות חקלאיות; ההיערכות הארגונית של מג"ב לטיפול בפשיעה; שיתוף פעולה בין המשטרה ה"כחולה" ובין מג"ב; ומידת האמון לו זוכה המשטרה בקרב תושבי המגזר הכפרי. בתחום הביטחון השוטף נבדקו פעולות פיקוד העורף והמשטרה בנוגע לסיווג יישובים במגזר הכפרי לצורך הקצאה ומימון של מרכיבי ביטחון, לסדרי העסקת השומרים השכירים ביישובים ולהפעלת כיתות הכוננות והשמירה על כשירותן המבצעית. הביקורת נערכה בעיקר במשטרה ובפיקוד העורף. בדיקות השלמה נערכו במשרד הביטחון ובמשרד לביטחון הפנים.



## אזורי תעשייה שבניהול ישראלי באזור יהודה והשומרון - היבטים באכיפת החוק

### תקציר

באזור יהודה והשומרון (להלן - איו"ש) פועלים כ-20 אזורי תעשייה שבניהול ישראלי, חלקם אזורי תעשייה גדולים כמו ברקן, מישור אדומים ואריאל-מערב, ובהם מועסקים עובדים ישראליים רבים<sup>1</sup> וכ-5,800 עובדים פלסטיניים. אזורי התעשייה בניהול ישראלי באיו"ש ממוקמים בשטח C<sup>2</sup>. בהסכם הביניים שנחתם בין ישראל לרשות הפלסטינית בספטמבר 1995, ובחוקה אשר החילה אותו באיו"ש<sup>3</sup> נקבע, כי הסמכויות הביטחוניות ומרבית הסמכויות האזרחיות בשטח זה נתונות בידי ישראל.

אזורי תעשייה בניהול ישראלי הוקמו על קרקעות המנוהלות על ידי הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באיו"ש, אשר מקצה את הקרקעות לגופים העוסקים בהתיישבות באיו"ש. לאזורי התעשייה בניהול ישראלי באיו"ש יש לייחס, בין השאר, חשיבות כלכלית וביטחונית, בהיותם מספקים תעסוקה לישראלים ולפלסטיניים.

המינהל האזרחי באיו"ש (להלן - המנהא"ז) כפוף למפקדת תיאום פעולות הממשלה בשטחים (להלן - המתפ"ש), שבראשה עומד מתאם פעולות הממשלה בשטחים שהוא קצין צה"ל בדרגת אלוף, הכפוף לשר הביטחון. ייעוד המתפ"ש הוא, בין היתר, ליישם את מדיניות הממשלה באיו"ש ולקדמה בתחומים אזרחיים, בתיאום משרדי הממשלה, צה"ל וגורמי הביטחון בשגרה ובחירום, ולהוות סמכות אזרחית להתיישבות הישראלית באיו"ש בתחומי התכנון והתשתית.

### פעולות הביקורת

בתקופה ינואר עד יוני 2011 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בפעילותם של אזורי תעשייה שבניהול ישראלי באיו"ש. חלק מהנתונים עודכנו באוגוסט 2011. בין היתר נבדקו עניינים הקשורים לאבטחת אזורי התעשייה, לאכיפת חוקי העבודה ולפעילות אזורי התעשייה טול-כרם (להלן - "מסילה") ו"עלי זהב". הביקורת נערכה בפקוד המרכז (להלן - פקמ"ז), במתפ"ש, במנהא"ז, במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת) ובחלק מאזורי התעשייה באיו"ש שבניהול ישראלי.

- 1 לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2009, בענף התעשייה בלבד מועסקים באיו"ש כ-4,100 עובדים ישראליים.
- 2 גודלו של שטח זה הוא כ-4 מיליון דונם (כ-60% משטח איו"ש), ובו מפעיל המינהל האזרחי באיו"ש סמכויות אזרחיות, בעיקר בתחומי התשתית והמקרקעין, לרבות טיפול בהתיישבות הישראלית באיו"ש.
- 3 מנשר בדבר יישום הסכם הביניים (יהודה והשומרון) (מס' 7), התשנ"ו-1995.

## עיקרי הממצאים

### הגדרת אזורי תעשייה בניהול ישראלי

על אזורי התעשייה שבניהול ישראלי באיו"ש הוחלו הוראותיהם של דינים שונים מתוך תחיקת הביטחון<sup>4</sup> (להלן - דיני אזורי התעשייה). בדיני אזורי התעשייה לא מצוינים השמות של אזורי התעשייה שבניהול ישראלי ותחומם הגיאוגרפי, ולא הוגדר המונח "אזור תעשייה שבניהול ישראלי". במצב זה לא ברור האם הוקנתה סמכות לאכוף את הוראות דיני אזורי התעשייה במפעלים שונים, דבר שיש לו, בין השאר, השפעות על אופן הבידוק הביטחוני הנעשה לסחורות היוצאות מאזורי תעשייה אלה לישראל.

### היתרי עיסוק

המנהא"ז לא פעל לאכיפת הוראות הצו בדבר איסור על עיסוק (אזור הגדה המערבית) (מס' 65), התשכ"ז-1967 (להלן - צו בדבר איסור על עיסוק), על מפעלים הפועלים באזורי תעשייה שבניהול ישראלי באיו"ש ללא היתרי עיסוק, ולא קבע את הקריטריונים להנפקתם.

### אכיפת חוקי העבודה במפעלים ישראליים באיו"ש

מקצת מהוראות החקיקה הישראלית בנוגע לדיני עבודה חלות על יחסי העבודה בין מעסיקים ישראליים לבין מועסקים ישראליים בלבד ורק בתחומי ההתיישבות הישראלית באיו"ש<sup>5</sup>. בביקורת עלה, כי אף שחלפו כארבע שנים מיום פסיקת בג"ץ<sup>6</sup> מאוקטובר 2007, שבה נקבע, כי האבחנה הקיימת בין עובד ישראלי לעובד פלסטיני המועסק באיו"ש היא, בנסיבותיה, פסולה, עבודת המטה הבין-משרדית בנושא בחינת הצורך בתיקון תחיקת הביטחון בנוגע לדיני עבודה נמצאת רק בתחילתה.

המנהא"ז ומשרד התמ"ת לא הקפידו על עריכת ביקורות שוטפות במפעלים שבניהול ישראלי באיו"ש כדי לאכוף את חובת תשלום שכר המינימום על מעסיקים ישראליים באיו"ש: בתקופה אפריל 2006 ועד יוני 2010 ערך משרד התמ"ת ביקורות רק בארבעה אזורי תעשייה מבין כ-20, והחל מיוני 2010 ועד יוני 2011 לא ערך ביקורות שוטפות, אלא עיקר פעילותו נעשתה בעקבות תלונות. בנסיבות אלה עלולה להיגרם פגיעה בשכרם של כלל העובדים המועסקים באיו"ש, וכעולה ממסמכי המנהא"ז נגרמה פגיעה בשכרם של עובדים פלסטיניים ובזכויותיהם. כמו כן, החל מאוגוסט 2010 לא קיימו המנהא"ז ומשרד התמ"ת ביקורות בנושא בטיחות וגיהות בעבודה במפעלים שבניהול ישראלי באיו"ש, כדי להבטיח את שלומם ובריאותם של העובדים בהם.

4 תחיקת ביטחון היא "חקיקה שחקק צה"ל על אזורי הממשל הצבאי, שצה"ל מחזיק בהם" (המילון למונחי צה"ל, התשנ"ח-1998, בהוצאת אג"ם-תוה"ד בצה"ל).  
5 למעט חובת תשלום שכר מינימום לכל עובד המועסק באיו"ש שהוטלה על המעסיק הישראלי מתוקף צו בדבר העסקת עובדים במקומות מסוימים (יהודה והשומרון) (מס' 967) התשמ"ב-1982.  
6 בג"ץ 5666/03, עמותת "קו לעובד" ואחרים נגד בית הדין הארצי לעבודה בירושלים ואחרים, תקד"ן.

המנהא"ז? לא אכף את הוראות הצו בדבר ביטוח מפני פגיעות בעבודה (יהודה והשומרון) (מס' 662), התשל"ו-1976, ולא פיקח על מעסיקים ישראלים בכל הנוגע למילוי חובתם לרכוש פוליסת ביטוח עבור העובדים הפלסטיניים שהם מעסיקים מחוץ לתחומי היישובים הישראליים באיו"ש, כמתחייב בצו זה.

### אבטחת אזורי תעשייה

בחלק מאזורי התעשייה באיו"ש חסרים מרכיבי ביטחון, כגון גדר היקפית שער כניסה ותאורה היקפית. בחלקם לא נעשה במרכיבי הביטחון שימוש כנדרש, ובחלק לא התקיימה בקרה על הכניסה לתחום אזורי התעשייה.

אזורי התעשייה שבניהול ישראלי באיו"ש הם שטח צבאי סגור. חלקם נעדרים תשתית אבטחה למניעת כניסה של אנשים לתוך השטח הצבאי הסגור, כגון גדר היקפית; ההכרזה בדבר סגירת שטח (יישובים ישראלים) (יהודה והשומרון), התשס"ב-2002, אינה מגדירה את המרחב הגיאוגרפי של אזורי התעשייה הנכללים בה, ובאופן זה לא ניתן לדעת מהו תחום השטח שעליו חלות הוראות ההכרזה; ובחלק מאזורי התעשייה באיו"ש מועסקים עובדים פלסטיניים ללא היתרי תעסוקה.

פקמ"ז לא קבע את המפעלים אשר נדרש למנות בהם נאמן ביטחון, בהתאם לצו בדבר סידורי ביטחון באזורי תעשייה (מינוי נאמן ביטחון), (יהודה והשומרון) מס' 1640, התשס"ט-2009 (להלן - צו בדבר מינוי נאמן ביטחון); בצו בדבר מינוי נאמן ביטחון הוגדרו רק תשעה אזורי תעשייה, מתוך כ-20 הקיימים, שעליהם חלות הוראות הצו; לפקמ"ז אין נוהל להעברת מידע למפעילי המעברים בין איו"ש לישראל, הכולל את שמותיהם של המפעלים בניהול ישראלי באזורי התעשייה באיו"ש ושל נאמני הביטחון האמורים לפעול בהם, כדי לאפשר למפעילי המעברים לוודא, כי הסחורה היוצאת מאותם מפעלים מאיו"ש לישראל דרך המעברים אכן אושרה על ידי נאמן ביטחון.

היעדר הגדרה למונח סחורה שמקורה ב"אזורי תעשייה שבניהול ישראלי", היעדרו של נוהל להעברת מידע מפקמ"ז למפעילי המעברים, וכן אי-מינוים, כאמור, של נאמני ביטחון במפעלים, הביא להתרחבותה של תופעה שבה סחורה שמקורה פלסטיני עוברת מאיו"ש לישראל דרך אזורי התעשייה שבניהול ישראלי כסחורה שמקורה ישראלי, שלא במעברי הסחורות (מעברי "גב אל גב"). תופעה זו מכונה "הלבנת סחורה", ומהווה סיכון לשוהים באזורי התעשייה וכן לתושבי ישראל, עקב החשש של הברחת אמצעי לחימה מאיו"ש לישראל במסגרת העברת סחורה שלא באמצעות מעברי "גב אל גב". כמו כן, לתופעה זו עלולים להיות גם היבטים מתחום המינהל התקין וטוהר המידות.

7 "גב אל גב" - השיטה הנהוגה להעברת סחורות ובידוקן במעברים בין ישראל לבין איו"ש, ולפיה הסחורה המגיעה מצד אחד של המעבר נפרקת מהמשאית ועוברת בידוק ביטחוני במתחם הבידוק, ולאחריו מועמסת על משאית המגיעה מהצד השני של המעבר ומובלת ליעדה. בשיטה זו מנותק הקשר בין מוביל הסחורה לבין המקבל.

### אזורי התעשייה "מסילה" ו"עלי זהב"

1. הבנייה והתשתיות הקיימות באזור התעשייה "מסילה" אינן תואמות את תכנית בניין עיר (להלן - תב"ע) שאושרה ב-1994; מבנים הוקמו ללא היתרי בנייה, לעתים תוך כדי השתלטות על קרקעות; כל המפעלים באזור התעשייה פועלים ללא היתר עיסוק הדרוש מהמנהא"ז; המנהא"ז הנפיק למפעלים באזור התעשייה היתרים להעסקת מאות עובדים פלסטיניים בניגוד לצו בדבר איסור על עיסוק, האוסר על ישראלים להעסיק עובדים ללא היתר עיסוק; באזור התעשייה קיימים מפגעים חמורים בנושא איכות הסביבה.

במרץ 2004 חתם מפקד כוחות צה"ל באיו"ש על צו תפיסת מקרקעין (להלן - צו תפיסה) לצורך הקמת חומה בצדו המזרחי של אזור התעשייה "מסילה". החומה נבנתה תוך חריגה מהתוואי שנקבע בצו התפיסה ותוך פלישה לקרקע פרטית פלסטינית; עד מועד סיום הביקורת, יוני 2011, לא מימש המנהא"ז צו הריסה לחומה שהוציאה בדצמבר 2005 ועדת המשנה לפיקוח של מועצת התכנון העליונה במנהא"ז; צו התפיסה לא חודש מאז שפג תוקפו בדצמבר 2005, הגם שתפיסת המקרקעין בפועל נמשכה גם במועד סיום הביקורת, יוני 2011.

2. אזור התעשייה "עלי זהב" פועל ללא תב"ע מאושרת, וכל המפעלים הנמצאים בו פועלים ללא היתרי בנייה וללא היתרי עיסוק. למרות זאת, העניק המנהא"ז למפעלים אלה היתרים להעסקת עובדים פלסטיניים; אזור התעשייה פועל ללא תשתיות פיתוח ותשתיות ביוב תוך פגיעה באיכות הסביבה.

### סיכום והמלצות

אזורי תעשייה בניהול ישראלי הוקמו על קרקעות המנוהלות על ידי הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באיו"ש, אשר מקצה את הקרקעות לגופים העוסקים בהתיישבות באיו"ש. לאזורי התעשייה שבניהול ישראלי באיו"ש יש לייחס, בין השאר, חשיבות כלכלית וביטחונית, בהיותם מספקים תעסוקה לישראלים ולפלסטינים.

בביקורת הועלו ממצאים כבדי משקל שעניינם פגיעה בזכויות של עובדים המועסקים באזורי תעשייה שבניהול ישראלי. עניין זה בא לידי ביטוי בהיעדר הקפדה על קיום ביקורות שוטפות של המנהא"ז ושל משרד התמ"ת על המעסיקים הישראליים בנושא תשלום שכר מינימום, שהביא לתופעות של פגיעה בשכרם של עובדים פלסטיניים; בהיעדר פיקוח ואכיפה משמעותיים בנושא בטיחות וגיהות בעבודה, שיש בו כדי להעמיד בסכנה ממשית את בריאותם וחייהם של העובדים באזורי התעשייה; ובאי-הסדרת ביטוח לעובדים מפני פגיעות בעבודה. אי-הקפדה בנושאים אלה פוגעת בדימויה של מדינת ישראל ובמעמדה בדעת הקהל הבין-לאומית כמדינה המקפידה על אכיפת החוק ועל שמירת זכויות העובדים הפלסטיניים המועסקים על ידי ישראלים באיו"ש.

מפאת חשיבות נושא זכויות העובדים, רגישותו והמשמעויות המדיניות והכלכליות הנלוות לו, ראוי שמתאם פעולות הממשלה בשטחים וראש המנהא"ז בשיתוף משרד התמ"ת יפעלו לאכיפת הוראות הדין בנושא הנדון המתקיימות באיו"ש. מן הראוי גם, כי ראש המנהא"ז, מתאם פעולות הממשלה בשטחים, משרד התמ"ת והיועץ



המשפטי של איו"ש יפעלו בהקדם עם משרד המשפטים לבחינת השינויים הנדרשים בתחיקת הביטחון בנוגע לדיני העבודה באיו"ש, ויביאו להכרעת הדרג המדיני את דרכי הפעולה האפשריות ליישום השינויים.

הליקויים החמורים שהועלו בנושא אבטחת אזורי התעשייה מהווים פרצה ביטחונית העלולה לסכן את השוהים באזורי התעשייה ואת תושבי ישראל מחשש של הברחת חומרי לחימה ומפגעים מאיו"ש לישראל. על מפקד פקמ"ז בשיתוף ראש המנהא"ז לפעול לתיקונם של ליקויים אלה, ובכלל זאת להסדיר את נושא מינויים של נאמני ביטחון, ולפעול למיגור התופעה של "הלבנת סחורה".

על פקמ"ז, המתפ"ש והמנהא"ז לפעול בנחרצות נגד תופעות של השתלטות על קרקעות פרטיות ועל אדמות מדינה, והקמת מבנים ללא היתרי בנייה באזורי התעשייה "מסילה" ו"עלי זהב" - תופעות המהוות פגיעה חמורה בסדרי שלטון - ולהסדיר את פעילותם של אזורי התעשייה "מסילה" ו"עלי זהב" בהתאם לחוק. כמו כן, על המנהא"ז ועל המועצה האזורית שומרון לבדוק באופן פרטני את כל ההסדרים הנדרשים בנושא איכות הסביבה בכל אחד מן המפעלים ולפעול ליישומם, וכן לפעול להקמתן של התשתיות הנדרשות בכל אחד מאזורי תעשייה אלה, כגון ביוב וניקוז.

מדוח זה עולה, שאכיפת החוק באזורי התעשייה שבניהול ישראלי באיו"ש בכל התחומים שנבדקו אינה מספקת כלל ועיקר. ראוי שהיעץ המשפטי לממשלה ייתן דעתו על כל המתואר בדוח, לרבות הפרות החוק.



## מבוא

באזור יהודה והשומרון (להלן - איו"ש) פועלים כ-20 אזורי תעשייה בניהול ישראלי, חלקם אזורי תעשייה גדולים כמו ברקן, מישור אדומים ואריאל-מערב, ובהם מועסקים עובדים ישראליים רבים<sup>8</sup> וכ-5,800 עובדים פלסטיניים. אזורי התעשייה שבניהול ישראלי באיו"ש ממוקמים בשטח C<sup>9</sup>. בהסכם הביניים שנחתם בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית בספטמבר 1995, ובחקיקה אשר החילה אותו באיו"ש<sup>10</sup> נקבע, כי הסמכויות הביטחוניות ומרבית הסמכויות האזרחיות בשטח זה נתונות בידי ישראל.

אזורי תעשייה בניהול ישראלי הוקמו על קרקעות המנוהלות על ידי הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באיו"ש, אשר מקצה את הקרקעות לגופים העוסקים בהתיישבות באיו"ש. לאזורי התעשייה שבניהול ישראלי באיו"ש יש לייחס, בין השאר, חשיבות כלכלית וביטחונית, בהיותם מספקים תעסוקה לישראלים ולפלסטינים.

לפי מנשר בדבר סדרי השלטון והמשפט (אזור הגדה המערבית) (מס' 2), התשכ"ז-1967, יופעלו בידי מפקד כוחות צה"ל באיו"ש - מפקד פיקוד המרכז - או בידי מי שנתמנה לכך על ידיו, או

8 לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2009, בענף התעשייה בלבד מועסקים באיו"ש כ-4,100 עובדים ישראליים.

9 גודלו של שטח זה הוא כ-4 מיליון דונם (כ-60% משטח איו"ש), ובו מפעיל המינהל האזרחי באיו"ש סמכויות אזרחיות, בעיקר בתחומי התשתית והמקרקעין, לרבות טיפול בהתיישבות הישראלית באיו"ש.

10 מנשר בדבר יישום הסכם הביניים (יהודה והשומרון) (מס' 7), התשנ"ו-1995.

הפועל מטעמו, כל סמכויות השלטון, החקיקה, המינוי והמינהל הנוגעים לאיו"ש או לתושביו, והוא נושא באחריות הביטחונית והצבאית הכוללת באיו"ש.

המינהל האזרחי (להלן - המנהא"ז) באיו"ש הוקם על בסיס החלטת ממשלה מאוקטובר 1981 במטרה להפריד בין הפעילות הביטחונית לבין הפעילות האזרחית באיו"ש. ב-1981 הוצא צו של מפקד כוחות צה"ל באיו"ש<sup>11</sup>, ובו נקבע כי "מוקם בזה מינהל אזרחי באזור. המינהל האזרחי ינהל את העניינים האזרחיים באזור בהתאם להוראות צו זה, לרווחתה ולטובתה של האוכלוסייה ולשם הספקת השירותים הציבוריים והפעלתם, בהתחשב בצורך לקיים מינהל תקין וסדר ציבורי". המנהא"ז אחראי לפיקוח על נושאים הקשורים בפעילות אזרחית תעשיית בניהול ישראלי באיו"ש.

המנהא"ז כפוף למפקדת תיאום פעולות הממשלה בשטחים (להלן - המתפ"ש), שבראשה עומד מתאם פעולות הממשלה בשטחים, שהוא קצין צה"ל בדרגת אלוף הכפוף לשר הביטחון. ייעוד המתפ"ש הוא, בין היתר, ליישם את מדיניות הממשלה באיו"ש ולקדמה בתחומים אזרחיים, בתיאום משרדי הממשלה, צה"ל וגורמי הביטחון בשגרה ובחירום, ולהוות סמכות אזרחית להתיישבות הישראלית באיו"ש בתחומי התכנון והתשתית.

בתקופה ינואר עד יוני 2011 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בפעילותם של אזרחי התעשייה שבניהול ישראלי באיו"ש. חלק מהנתונים עודכנו באוגוסט 2011. בין היתר נבדקו עניינים הקשורים לאבטחת אזרחי התעשייה, לאכיפת חוקי העבודה ולפעילות אזרחי התעשייה טול-כרם (להלן - "מסילה") ו"עלי זהב". הביקורת נערכה בפיקוד המרכז (להלן - פקמ"ז), במתפ"ש, במנהא"ז, במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת) ובחלק מאזרחי התעשייה באיו"ש שבניהול ישראלי. להלן הממצאים:

ועדת המשנה של 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.

## הגדרת אזרחי תעשייה בניהול ישראלי

על אזרחי התעשייה בניהול ישראלי באיו"ש הוחלו הוראותיהם של דינים שונים בתחיקת הביטחון<sup>12</sup> שחוקקו, בין היתר, לשם שמירה על הביטחון, על ביטחון הציבור ורכושו ועל קיום הסדר הציבורי. המונח "אזור תעשייה שבניהול ישראלי" מוזכר בתחיקת הביטחון במספר חיקוקים (להלן יכוננו חיקוקים אלה - דיני אזרחי תעשייה). משרד מבקר המדינה בחן את דיני אזרחי התעשייה והעלה כלהלן:

11 צו בדבר הקמת המינהל האזרחי (יהודה והשומרון) (מס' 947), (התשמ"ב-1981).  
12 תחיקת ביטחון היא "חקיקה שחקק צה"ל על אזרחי הממשל הצבאי, שצה"ל מחזיק בהם" (המילון למונחי צה"ל, התשנ"ח-1998, בהוצאת אג"ם-תוה"ד בצה"ל).

בדיני אזורי תעשייה לא מצוינים השמות של אזורי התעשייה שבניהול ישראלי ותחומם הגיאוגרפי,<sup>13</sup> ולא הוגדר המונח "אזור תעשייה שבניהול ישראלי". לשם השוואה יצוין, כי בדין הישראלי הוגדר המונח "אזור תעשייה" כ"שטח המיועד לתעשייה לפי תכנית מפורטת כמשמעותה בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965"<sup>14</sup>.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בהיעדר ציון שמותיהם של אזורי התעשייה ותחומם הגיאוגרפי, ובהיעדר הגדרה למונח "אזור תעשייה בניהול ישראלי", לא ברור האם הוקנתה סמכות לאכוף את הוראות דינים אלה באזור שבו פועל מפעל בודד בניהול ישראלי, בין שהוא פועל בקרקע שייעודה הוגדר לתעשייה ובין אם בקרקע שלא הוגדרה כך; גם באזור תעשייה שבשטחו מפעלים הפועלים ללא גוף ניהולי, כגון מינהלת אזור תעשייה; וכן באזור שבו פועלים מפעלים בניהול ישראלי בקרקע שייעודה לא הוגדר לתעשייה בתכנית בניין עיר (להלן - תב"ע). לדוגמה, אזור התעשייה "עלי זהב" הפועל ללא תב"ע מאושרת (ראו להלן). לעניין זה ולהיעדר שמות של אזורי התעשייה ותחומם הגיאוגרפי יש השפעות, בין היתר, בנוגע לבידוק הביטחוני הנעשה לסחורות היוצאות מאזורי תעשייה אלה לישראל. להלן הפירוט:

אזורי תעשייה שבניהול ישראלי נקבעו בהכרזה בדבר סגירת שטח (יישובים ישראליים) (יהודה והשומרון), התשס"ב-2002 (להלן - הכרזה בדבר סגירת שטח או ההכרזה) כ"שטח צבאי סגור". בהכרזה נקבע, כי לא ייכנס אדם, למעט ישראלי, "לשטח הסגור ולא ישהה בו, אלא בהיתר מאת מפקד צבאי או מי מטעמו ובהתאם לתנאי ההיתר כאמור". במבוא להכרזה נקבע שמתן ההכרזה "נחוץ מטעמי ביטחון ולנוכח הנסיבות הביטחוניות המיוחדות השוררות באזור". לאכיפת הוראות ההכרזה יש חשיבות רבה, והיא מחייבת הגדרה ברורה של המונח "אזורי תעשייה שבניהול ישראלי" בהתחשב באיומים הקיימים על אזורי התעשייה, כפי שצה"ל הגדירם, וביניהם: פיגוע או אירוע חטיפה של ישראלים השוהים בהם; החדרה של אמצעי לחימה, חומרים דו-שימושיים<sup>15</sup> או מפגעים לישראל באמצעות סחורה היוצאת מאזורי התעשייה; גניבות ציוד וחומרים, בין היתר ממפעלים המחזיקים חומרים דו-שימושיים; והרס אמצעי ייצור ותשתיות של אזורי התעשייה (ראו בהמשך בפרק "הכרזת אזורי תעשייה כשטח צבאי סגור").

צו בדבר סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור (יהודה והשומרון) (מס' 1628), התשס"ט-2009, מקנה למאבטחים אזרחיים הפועלים באזורי התעשייה שבניהול ישראלי סמכויות לביצוע חיפוש על גופו של אדם, בכלי רכב, במטען ובטובין; לדרישת הזדהות מאדם ולתפיסת חפצים; ולעיכוב אדם וסמכויות נלוות.

הודעה בדבר קביעת נקודות מעבר טובין (יהודה והשומרון), התשס"ח-2008, מחייבת שהוצאת טובין בכמות מסחרית מהאזור לישראל והבאת טובין מישראל לאזור תעשה רק דרך נקודות המעבר המפורטות בתוספות להודעה (להלן - מעברים). במעברים אלה נעשה בידוק ביטחוני לכלל הסחורה, בין היתר על ידי הפעלת אמצעים טכנולוגיים מתקדמים, כגון אמצעים לשיקוף סחורה ומריחן<sup>16</sup>. חובה זו אינה חלה על טובין שמקורם באזורי תעשייה שבניהול ישראלי או ביישוב

13 יצוין, לשם השוואה, כי הוראות דיני אזורי תעשייה הוחלו גם ב"תחום היישובים הישראליים" באיו"ש אשר הוגדר במדויק על ידי פירוט שמות היישוביים בצו בדבר ניהול מועצות אזוריות (יהודה והשומרון) (מס' 783), התשל"ט-1979, ובצו בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה והשומרון) (מס' 892), התשמ"א-1981 (להלן - צווים בדבר ניהול מועצות). תחומי השיפוט של יישובים אלה סומנו על גבי מפות החתומות על יד מפקד כוחות צה"ל באיו"ש וצורפו לצווים.  
 14 צו לעידוד השקעות הון (קביעת התחומים של אזורי פיתוח), התשס"ג-2002.  
 15 חומרים שונים וביניהם חומרים כימיים הקיימים בשוק החופשי אשר יכולים לשמש להכנת חומרי נפץ מסוגים שונים.  
 16 מריחן הוא אמצעי טכנולוגי לגילוי חומרי נפץ.

ישראלי או במתקן צבאי, אשר יכולים לעבור בכל אחד מהמעברים שבין איו"ש לישראל<sup>17</sup>. מטרתו של הבידוק הביטחוני לסחורה היא, בין היתר, למנוע הברחות של אמצעי לחימה ומפגעים לישראל. סידורי הבידוק והעברת הסחורות במעברים מכונים "גב אל גב"<sup>18</sup>.

הפעלת הסמכויות מכוחם של דיני אזורי התעשייה כרוכה בהטלת מגבלות על חופש התנועה ובפגיעה בפרטיותו של אדם. משרד מבקר המדינה מעיר, כי בהיעדר הגדרה של המונח "אזורי תעשייה שבניהול ישראלי", לא ניתן להגדיר את המרחב הגיאוגרפי שבו ניתן להפעיל את סמכויות המאבטחים האזרחיים, והם עלולים לפעול שלא על פי הסמכות המוקנית להם בדין. בנוסף לכך, לא ניתן לתחום בבירור את אזורי התעשייה שמהם ניתן להעביר סחורות שלא דרך מעברי "גב אל גב", ולכך השפעות ביטחוניות העוללות לפגוע בתכליתן של הוראות ההודעה בדבר קביעת נקודות מעבר טובין.

## היתרי עיסוק

לפי צו בדבר איסור על עיסוק (אזור הגדה המערבית) (מס' 65), התשכ"ז-1967, לא יפתח ישראלי ולא ינהל באזור עסק מסחרי ולא יעסוק בו, וכן לא יעסיק ולא יעביד בו אדם, אלא בהיתר מאת הרשות המוסמכת ועל פי תנאי ההיתר (להלן - היתר עיסוק).

הנפקת היתר עיסוק מאפשרת למנהא"ז לקיים פיקוח, בקרה ואכיפה על מבקשי היתרי העיסוק. לפי הצו בדבר איסור על עיסוק, רשאית הרשות המוסמכת לעניין הצו או מי שהוסמך לכך על ידי מפקד האזור לסגור מקום המופעל בניגוד להוראות הצו. בנוסף לכך, הצו בדבר איסור על עיסוק קובע למפר אותו עונש מאסר של שלוש שנים או קנס או שניהם יחדיו.

ראש ענף כלכלה במנהא"ז (להלן - רע"ן כלכלה), שהוא הרשות המוסמכת לעניין הצו בדבר איסור על עיסוק, כתב בעניין זה בינואר 2009 ליועץ המשפטי של איו"ש (להלן - יועמ"ש איו"ש) ולסגן ראש המנהא"ז כלהלן: "היתרי העיסוק משמשים את המפעלים להצגתם בפני בעלי עניין (לרבות משרדי ממשלה) כמסמך דמוי רישיון עסק, המהווה הצהרה של הרשויות המוסמכות כי העסק מתנהל לפי כל דין".

בביקורת עלה, כי המנהא"ז לא פעל לאכיפת הוראות הצו על מפעלים הפועלים באזורי תעשייה שבניהול ישראלי הפועלים ללא היתרי עיסוק, ולא קבע את הקריטריונים להנפקתם. עוד עלה בביקורת, כי החל מינואר 2008 כל המפעלים באזור התעשייה "מסילה" פועלים ללא היתרי עיסוק מהמנהא"ז, ולמרות זאת הנפיק להם המנהא"ז היתרי תעסוקה להעסקת מאות עובדים פלסטיניים, בניגוד לצו בדבר איסור על עיסוק, האוסר על ישראלי להעסיק עובדים ללא היתרי עיסוק.

17 למעט תוצרת חקלאית בכמות מסחרית שניתן להעבירה רק בחלק מהמעברים.

18 "גב אל גב" - השיטה הנהוגה להעברת סחורות ובידוקן במעברים בין ישראל לבין איו"ש, ולפיה הסחורה המגיעה מצד אחד של המעבר נפרקת מהמשאית ועוברת בידוק ביטחוני במתחם הבידוק, ולאחריו מועמסת על משאית המגיעה מהצד השני של המעבר ומובלת ליעדה. בשיטה זו מנותק הקשר בין מוביל הסחורה לבין המקבל.

רע"ן כלכלה כתב בעניין זה בינואר 2009 ליועמ"ש איו"ש ולסגן ראש המנהא"ז כלהלן: "בהתאם להמלצת היועמ"ש [איו"ש] אנו ממליצים שלא לנפק היתרי עיסוק למפעלים [ב'מסילה'] שכן המפעלים אינם מוסדרים תכנונית" (ההדגשה במקור).

נציג יועמ"ש איו"ש הודיע למשרד מבקר המדינה במאי 2011, כי "קיים צורך להסדיר הסוגיה מול ענף כלכלה [במנהא"ז] לתיקון נוהלי הנפקת היתרי תעסוקה למעסיקים הישראליים". במועד סיום הביקורת, יוני 2011, טרם תוקנו נהלים אלו.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בהתנהלותו זו בנוגע למפעלים באזור התעשייה "מסילה" פסח המנהא"ז על שתי הסעיפים: מחד גיסא לא ניפק היתרי עיסוק למפעלים באזור התעשייה "מסילה", ומאידך גיסא התיר את המשך פעילותם ללא היתרי עיסוק, ואף העניק להם היתרים להעסקת עובדים פלסטיניים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי פעילותם של מפעלים ללא היתרי עיסוק פוגמת ביכולתו של המנהא"ז לקיים פיקוח ובקרה על המפעלים. על המנהא"ז לאכוף את הוראות הצו בדבר איסור על עיסוק, ולקבוע את הקריטריונים שעל פיהם יונפקו היתרי העיסוק.

## אכיפת חוקי העבודה במפעלים ישראליים באיו"ש

### 1. החלת חוקי העבודה הישראליים באיו"ש

באיו"ש קיימים עשרות מקומות תעסוקה שבהם ישראלים מעסיקים ישראלים ופלסטינים. בתחום ההתיישבות הישראלית באיו"ש חלים על העובדים הישראליים חוקי עבודה ישראליים שאינם חלים על העובדים הפלסטיניים<sup>19</sup>.

באוקטובר 2007 פסק בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ בעתירה בעניין הדין החל על יחסי העבודה בתחום ההתיישבות הישראלית באיו"ש (להלן - עניין "קו לעובד")<sup>20</sup>. העתירה נסבה על פסק דינו של בית הדין הארצי לעבודה בעניין תביעות שהגישו לבתי הדין האזוריים לעבודה עובדים פלסטיניים שהועסקו באיו"ש על ידי חברות ישראליות פרטיות שמפעליהן ממוקמים באיו"ש, ועל ידי המועצה המקומית גבעת זאב. התובעים ביקשו כי ישולמו להם שכר מינימום, פיצויי פיטורים וזכויות סוציאליות שונות בהתאם לדין הישראלי. בג"ץ קיבל את העתירה, וקבע, כי האבחנה הקיימת בין עובד ישראלי לעובד פלסטיני המועסקים באיו"ש היא, בנסיבותיה, פסולה וכי על פי כללי ברירת הדין, "אין מנוס מאשר לקבוע כי הדין אשר יש להחיל על יחסי העבודה הנדונים - הוא הדין בעל 'מירב הזיקות' לחוזה העסקה - הוא הדין הישראלי".

בפסק הדין נכתב, כי "כללים אלה, המתגבשים בחלל נורמטיבי המושפע מערכי היסוד של החברה הישראלית וממושכלות היסוד של קהילת העמים כולה, באים למנוע דפוסי העסקה בלתי שוויוניים שבבסיסם אבחנה הנסמכת אך ורק על שיוכם הלאומי והאתני של העובדים".

19 מפקד כוחות צה"ל באיו"ש החיל במסגרת תחיקת הביטחון מקצת מהוראות החקיקה הישראלית הנוגעת לדיני עבודה על יחסי העבודה בין ישראלים בתחומי ההתיישבות הישראלית באיו"ש באמצעות הוספתן לתקנון המועצות האזוריות (יהודה והשומרון), התשל"ט-1979, ולתקנון המועצות המקומיות (יהודה והשומרון), התשמ"א-1981.

20 בג"ץ 5666/03, עמותת "קו לעובד" ואחרים נגד בית הדין הארצי לעבודה בירושלים ואחרים, תקדין.

בעקבות פסק הדין, כתב היועמ"ש של משרד התמ"ת ליועץ המשפטי לממשלה בדצמבר 2007, כי "התעוררו במשרד התמ"ת, בלשכה המשפטית וביחידות האכיפה, שאלות לגבי משמעויותיו [של פסק הדין] בכלל ולגבי פעילות משרד התמ"ת בפרט". עוד כתב, כי בנובמבר 2007 כינס דיון בנושא השפעות פסק הדין על פעולות משרד התמ"ת, ובו הנחה את יחידות משרד התמ"ת לפעול כמפורט במכתבו, והוא מדווח על כך ליועץ המשפטי לממשלה כדי שתהיה בידיו אפשרות להנחותו. באותו דיון סוכם שיועמ"ש איו"ש יפעל לבחינת הצורך בשינוי תחיקת הביטחון בנושא משפט העבודה, בתיאום עם משרד התמ"ת ועם משרד המשפטים. במענה למכתבו השיבה לשכת היועץ המשפטי לממשלה בינואר 2008, כי היועץ המשפטי לממשלה ביקש ממר מלכיאל בלס, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), לטפל בנושא.

חבר הכנסת דאז, רן כהן, יו"ר הוועדה המיוחדת של הכנסת לבחינת בעיית העובדים הזרים, כתב בעניין זה ביולי 2008 ליועץ המשפטי לממשלה ולמתאם פעולות הממשלה בשטחים דאז, אלוף (מיל') יוסף מישלב, כי "לאור פסיקת בג"צ... המכירה בחובה להחלת חוקי העבודה על מעסיקים ועובדים באיו"ש, הוועדה קוראת ליועמ"ש, לאלוף פיקוד מרכז, ולמתאם פעולות [הממשלה] בשטחים, להגיע במהרה להסדר הנושא ולסיכום האמצעים להחלת ואכיפת כל חוקי העבודה ובכללם חוקי הביטחון והגיהות על עובדים פלסטיניים המועסקים בידי מעסיקים ישראליים באיו"ש. כיו"ר הוועדה אני מצפה כי כ-10 חודשים לאחר פסיקת בג"צ בנושא, ינקטו הצעדים הדרושים ליישום ההחלטה".

במרץ 2011, כשלוש שנים וחצי לאחר מתן פסק הדין בעניין "קו לעובד", שלח יועמ"ש איו"ש למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) חוות דעת בנושא "התאמת דיני העבודה הנוגעים למעסיקים ישראליים באיו"ש לדינים בישראל". בחוות הדעת, שהתבססה על עבודת מטה פנימית שערכה לשכת יועמ"ש איו"ש, נכתב, כי נדרשים תיקוני חקיקה, בין היתר, לצורך אכיפת פסק הדין בעניין "קו לעובד".

במאי 2011 התקיים דיון בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), בנושא "התאמת דיני העבודה הנוגעים למעסיקים ישראליים באיו"ש", והוחלט על הקמת צוות מקצועי במשותף עם יועמ"ש איו"ש, משרד המשפטים, משרד התמ"ת ומשרד האוצר.

באוגוסט 2011, כארבע שנים לאחר פסיקת בג"צ, נותר המצב בעינו: מקצת מהוראות החקיקה הישראלית בנוגע לדיני עבודה חלות רק על יחסי העבודה בין מעסיקים ישראליים לבין מועסקים ישראליים ורק בתחומי ההתיישבות הישראלית באיו"ש, ואינן חלות על יחסי העבודה בין ישראלים לבין פלסטינים. יצוין, כי מחוץ לתחומי ההתיישבות הישראלית באיו"ש לא הוחלו הוראות החקיקה הישראלית בנוגע לדיני עבודה על מעסיק ישראלי באיו"ש, ביחס לכלל עובדיו, ישראלים ופלסטינים כאחד.<sup>21</sup>

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), מר מלכיאל בלס, מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2011, כי משרדו מטפל בעניינים שונים הנוגעים לאיו"ש, "והוא עוסק בהתאמת חקיקת האזור לצרכים המשתנים מעת לעת, בכל תחומי הממשל". עוד מסר, כי "המטלה של בחינה כוללת [של] דיני העבודה, עליה סוכם בישיבה שהתקיימה במשרד התמ"ת... ארכה ליועמ"ש איו"ש למעלה משלוש שנים"; לדבריו, במרץ 2011 פנה אליו יועמ"ש איו"ש לראשונה בהצעה לבחינה מחודשת של החלת דיני העבודה באיו"ש והתנעת עבודת המטה בנושא; "כעת, משהייתה בפנינו חוות דעת מפורטת ומקיפה, יזמתי מיד ישיבה בנושא במשרד... ב-11.5.11. בעקבות הישיבה חולקו מטלות, והחלה עבודת מיפוי רחבה במשרד התמ"ת וביועמ"ש איו"ש לבחינת דיני העבודה

21 למעט חובת תשלום שכר מינימום לכל עובד המועסק באיו"ש שהוטלה על המעסיק הישראלי מתוקף צו בדבר העסקת עובדים במקומות מסוימים (יהודה והשומרון) (מס' 967) התשמ"ב-1982.

הרלוונטיים לאיו"ש ולבחינת אופן אימוץ הדינים. בתום מיפוי ראשוני זה נערכה ישיבת המשך במשרדי ביום 8.8.11, בה נדונו הדינים אותם יש לאמץ תחילה, וכן סוגיות הנוגעות לסמכות האכיפה של פקחי משרד התמ"ת באיו"ש."

משרד מבקר המדינה מעיר, כי למרות פסיקת בג"ץ בעניין "קו לעובד", שבה נקבע, כי האבחנה הקיימת בין עובד ישראלי לעובד פלסטיני המועסק באיו"ש היא, בנסיבותיה, פסולה, עבודת המטה הבין-משרדית בנושא בחינת הצורך בתיקון תחיקת הביטחון בנוגע לדיני עבודה נמצאת רק בתחילתה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה על התמשכות הכנתה של חוות הדעת בנושא הנדון אצל יועמ"ש איו"ש.

לדעת משרד מבקר המדינה, מפאת חשיבות הנושא, רגישותו והמשמעויות המדיניות והכלכליות הנלוות לו ונוכח פסיקת בג"ץ, ראוי, כי מתאם פעולות הממשלה בשטחים, ראש המנהא"ז, משרד התמ"ת ויועמ"ש איו"ש, יפעלו בהקדם עם משרד המשפטים לבחינת הצורך בתיקון תחיקת הביטחון בנוגע לדיני העבודה באיו"ש, ויביאו להכרעת הדרג המדיני את דרכי הפעולה האפשריות ליישום השינויים.

## 2. תשלום שכר מינימום

צו בדבר העסקת עובדים במקומות מסוימים (יהודה והשומרון) (מס' 967) התשמ"ב-1982 (להלן - צו בדבר העסקת עובדים), שהוציא מפקד כוחות צה"ל באיו"ש, קובע כי אדם המועסק ביישוב ישראלי באיו"ש "זכאי לקבל ממעבידו שכר עבודה שלא יפחת משכר המינימום, וכן יהיה זכאי לתוספת יוקר, הכל כפי תקפם בישראל מעת לעת". יישוב לעניין הצו הוא כל אחד מהיישובים באיו"ש - מועצות מקומיות והיישובים שבתחום המועצות האזוריות - שהוקמו לפי צווי המפקד הצבאי ותחומם מתוחם במפות שנחתמו על ידיו. לפי הוראות הצו בדבר העסקת עובדים, מעביד המעסיק אדם בניגוד להוראות הצו צפוי לקנס או לשנת מאסר.

קצין מטה (קמ"ט) תעסוקה<sup>22</sup> במנהא"ז, המשמש כממונה לעניין הצו בדבר העסקת עובדים, כתב ביוני 2006 בעניין הצורך בהחלת חובת תשלום שכר מינימום באיו"ש גם מחוץ ליישובים הישראליים, כי היא "תהווה בסיס שווה לתחרות הוגנת בין מפעלים העוסקים בתחומים זהים, כשהמצב היום הוא מצב מובנה לתחרות לא הוגנת בשל פערים בתשלומי שכר, ומאידך תיצור אפשרות לקליטת עובדים ישראליים במפעלים מחוץ ליישובים [הישראליים]".

בתיקון שהוכנס לצו בדבר העסקת עובדים בנובמבר 2007 ונכנס לתוקף בינואר 2008 נקבע, בין היתר, כי הוראת הצו המחייבת תשלום שכר לעובד שלא יפחת משכר מינימום תחול גם על "העסקת תושב באזור או אדם, לפי העניין, כאשר ההעסקה נעשית בידי מעסיק ישראלי באזור, אף מחוץ לישוב [ישראלי באיו"ש]". תיקון החקיקה נעשה, בין היתר, על רקע אי-תחולת הוראות הצו המקורי על העסקתם של עובדים ישראליים ופלסטיניים מחוץ לתחומי היישובים הישראליים באיו"ש וביניהם אזורי תעשייה בניהול ישראלי ועל רקע פסיקת בג"ץ בעניין "קו לעובד".

מתוקף מינויו של קמ"ט תעסוקה לממונה לעניין הצו בדבר העסקת עובדים הוא האחראי לביצוע פיקוח ואכיפה על קיום הוראות הצו ולצורך כך ניתנו לו, בין היתר, כל סמכות וכל מינוי שהוקנה על פי חוק העבודה הירדני לשר לעניינים הסוציאליים והעבודה (להלן - שר העבודה הירדני) ולעובדי משרדו.

22 קמ"ט תעסוקה כפוף מקצועית למשרד התמ"ת, ומינהלית לראש המנהא"ז, ופעולותיו מתואמות על ידי רע"ן כלכלה.

מעסיק ישראלי המעוניין להעסיק עובדים פלסטיניים באיו"ש נדרש להגיש לקמ"ט תעסוקה בקשה חתומה, ובה עליו לציין את פרטי העובדים שהוא מבקש להעסיק לשם הנפקת רישיון עבודה עבור כל אחד מהם (להלן - היתר תעסוקה). הבקשה כוללת הצהרה, כי "אי-עמידה בכל הוראה על פי דין או תחיקת ביטחון בנוגע להעסקת העובדים ותנאי העסקתם, תגרור בנוסף לכל הוראה בדין ובתחיקת ביטחון את ביטול ההיתר [התעסוקה] או אי-חידושו".

**בביקורת עלה, כי המנהא"ז ומשרד התמ"ת לא הקפידו על עריכת ביקורות שוטפות במפעלים שבאזורי התעשייה שבניהול ישראלי באיו"ש, כדי לאכוף את חובת תשלום שכר המינימום על מעסיקים ישראליים באיו"ש. להלן הפרטים:**

בפברואר 2006 התקיים דיון בנושא אכיפת תשלום שכר מינימום לפלסטינים המועסקים ביישובים ישראליים באיו"ש בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) ונציגים של משרד המשפטים, משרד התמ"ת, הפרקליטות הצבאית והמנהא"ז. קמ"ט תעסוקה במנהא"ז מסר באותו דיון, כי המנהא"ז אינו ערוך לאכוף את הוראת הצו בדבר העסקת עובדים בנוגע לחובת תשלום שכר מינימום לעובדים הפלסטיניים המועסקים ביישובים הישראליים באיו"ש, ואין לו את כוח האדם הדרוש לביצוע האכיפה בנושא זה. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) סיכם באותו דיון, כי אגף האכיפה ביחידת הסמך לעובדים זרים (להלן - יחידת הסמך) במשרד התמ"ת יאכוף את הוראות הצו בנושא.

באפריל 2006 חתם קמ"ט תעסוקה על כתב מינוי המסמך את מפקחי העבודה של אגף האכיפה ביחידת הסמך של משרד התמ"ת לשמש כמפקחים לעניין אכיפת חובת תשלום שכר מינימום באיו"ש על פי הצו בדבר העסקת עובדים.

בהחלטת ממשלה מ-13.4.08 נקבע, כי במשרד הפנים תוקם יחידת סמך בשם "רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול" (להלן - רשות ההגירה), וכי יחידת הסמך לעניין עובדים זרים שבמשרד התמ"ת תועבר למשרד הפנים. ב-15.6.08 החליטה הממשלה, כי אכיפת חוקי העבודה בתחומים הנוגעים להבטחת זכויות עובדים פלסטיניים יישארו בטיפול משרד התמ"ת. ביוני 2010 הועברה האחריות לאכיפת חובת תשלום שכר מינימום באיו"ש לפי הצו בדבר העסקת עובדים מיחידת הסמך לאגף האכיפה של מינהל ההסדרה והאכיפה שבמשרד התמ"ת (להלן - אגף האכיפה).

**משרד מבקר המדינה מעיר, כי בעקבות העברת האחריות לאכיפת חובת תשלום שכר מינימום באיו"ש לפי הצו בדבר העסקת עובדים באיו"ש מיחידת הסמך לאגף האכיפה, היה על קמ"ט תעסוקה לפעול לתיקונו של כתב המינוי של מפקחי העבודה מאפריל 2006, כאמור, ולהתאימו לשינויים שחלו.**

**בביקורת עלה, כי מאפריל 2006 ועד יוני 2010 קיימה יחידת הסמך במשרד התמ"ת ביקורות שוטפות בנושא תשלום שכר מינימום רק בארבעה מתוך כ-20 אזורי תעשייה באיו"ש: ברקן, אריאל-מערב, מישור אדומים ו"מסילה". יחידת הסמך וקמ"ט תעסוקה לא קבעו נוהל שהסדיר את חלוקת העבודה ביניהם ואת דרכי העבודה בכל הקשור לפעילות האכיפה באיו"ש, המשותפת למפקחי העבודה של יחידת הסמך ולקמ"ט תעסוקה, לרבות העברת מידע ביניהם. עוד עלה, כי יחידת הסמך וקמ"ט תעסוקה לא פעלו לקביעת מדיניות אכיפה משותפת ולקביעת סדרי עדיפויות לעניין פיקוח ואכיפה על הוראות הצו.**



אשר לפעילות אגף האכיפה עלה, כי החל מיוני 2010 ועד יוני 2011 לא ערך האגף ביקורות שוטפות בנושא חובת תשלום שכר מינימום במפעלי התעשייה שבניהול ישראלי באיו"ש, לפי הוראות הצו בדבר העסקת עובדים, ועיקר פעילותו בנושא זה נעשתה בעקבות תלונות. עוד עלה, כי קמ"ט תעסוקה ואגף האכיפה לא קבעו נוהל המסדיר את חלוקת העבודה ודרכי העבודה בכל הקשור לפעילות האכיפה המשותפת למפקחי העבודה של אגף האכיפה ולקמ"ט תעסוקה, לרבות לעניין העברת מידע בין שניהם, וכי שני הגופים טרם קבעו מדיניות אכיפה משותפת וסדרי עדיפויות לעניין הפיקוח והאכיפה על הוראות הצו.

בנושא אכיפת שכר המינימום כתב רע"ן כלכלה באוקטובר 2010 לראש המנהא"ז ולסגנו, בין היתר, כי בעבר סוכם על ידי היועץ המשפטי לממשלה, כי על יחידת הסמך לבצע אכיפה גם על העסקת פועלים פלסטיניים באיו"ש, אולם עקב מחסור בכוח אדם ובעיות ביטחוניות "לא מבוצעות ביקורות על העסקת פועלים פלסטיניים באיו"ש מזה מספר שנים למעט שתי ביקורות שבוצעו בשנה החולפת... אנו מדווחים כיום על תופעות פסולות בהעסקת פלסטינים בתחומי ההתיישבות... כיום לא מתבצעת בקרה רישומית על תשלומי שכר מינימום וזכויות סוציאליות בגין העסקת פועלים פלסטיניים בהתיישבות, בדומה להעסקת עובדים פלסטיניים בתחומי הקו הירוק... אי-עריכת בקרה זו... והיעדר ביקורת ואכיפה בשטח, גורמים להתרחבות תופעות פסולות של פגיעה ממשית בזכויות הבסיסיות של הפועלים הפלסטיניים ומזמינים ביקורת בינלאומית".

משרד התמ"ת מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2011, כי הוא הכין הסמכות חדשות למפקחי עבודה שתיחתמנה בקרוב על ידי שר התמ"ת, וכי הוא "יגבש נוהל דרכי עבודה בכל הקשור לסמכויות המקבילות הקיימות לאגף ולקמ"ט תעסוקה". עוד מסר, כי "לאחר חוות הדעת של היועמ"ש של המשרד [התמ"ת] משנת 2007 בנוגע לבג"צ גבעת זאב [עניין 'קו לעובד'] וכן בהתחשב בעבודת הצוות הבינמשרדי בראשות המשנה ליועמ"ש בנוגע לאכיפת חוקי עבודה באיו"ש, נערכת חשיבה מחדש לגבי סמכויות האכיפה באיו"ש".

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה, כי בהיעדר הקפדה על קיום הביקורות הנדרשות באזורי התעשייה בניהול ישראלי על המעסיקים הישראליים בנושא תשלום שכר מינימום עלולה להיגרם פגיעה בשכרם של כלל העובדים המועסקים באיו"ש, וכעולה ממסמכי המנהא"ז, נגרמה פגיעה בשכרם של עובדים פלסטיניים וזכויותיהם. בנוסף לכך, אי-אכיפת הצו בדבר תשלום שכר מינימום עלולה לגרום לתחרות בלתי-הוגנת בין מפעלים המקפידים על חובת תשלום שכר מינימום, לבין מפעלים המשלמים שכר הנמוך משכר המינימום. משרד מבקר המדינה מציין, כי אי-הקפדה על אכיפת החוק בנושאים אלה פוגעת בדימויה של מדינת ישראל ובמעמדה בדעת הקהל הבין-לאומית, ומציגה אותה כמדינה שאינה מקפידה על אכיפת החוק ועל שמירת זכויות העובדים הפלסטיניים המועסקים על ידי ישראלים באיו"ש.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המתפ"ש והמנהא"ז לפעול בתיאום עם משרד התמ"ת לאכיפת הצו בדבר העסקת עובדים, כדי להבטיח כי שכרם של העובדים המועסקים אצל מעסיקים ישראליים באיו"ש לא יפחת משכר המינימום.

### 3. בטיחות וגיהות בעבודה

הפעילות בתחומי הבטיחות והגיהות בעבודה מיועדת להבטיח את שלומם ובריאותם של העובדים במקומות עבודתם, לשמור על רכוש וציוד ולמנוע נזקים כלכליים.

לפי נתוני המנהא"ז, ביוני 2011 היו בתוקף 23,485 היתרי תעסוקה לפלסטינים המועסקים על ידי ישראלים באיו"ש, בעיקר בענפי הבנייה (12,908), התעשייה (6,051), השירותים (2,792) והחקלאות (1,617). 25% (5,809) מתוכם היו עבור פלסטינים המועסקים באזורי תעשייה שבניהול ישראלי בענפי תעשייה, כגון מתכת, כימיה, פלסטיק, רהיטים, טקסטיל ומזון. כאמור, בשנת 2009 הועסקו בענפי התעשייה באיו"ש כ-4,100 עובדים ישראלים. חלק מהמפעלים מחזיקים ומשתמשים בחומרים מסוכנים כהגדרתם בתקנות הבטיחות בעבודה (גיליון בטיחות, סיווג, אריזה, תיווי וסימון של אריזות), התשנ"ח-1998.

הבסיס הנורמטיבי של דיני הבטיחות והגיהות בעבודה באיו"ש: בבסיס דיני הבטיחות בעבודה באיו"ש עומדות הוראות חוק העבודה הירדני המתייחסות לנושא "בריאות, בטיחות ונוחות". בחוק העבודה הירדני נקבעו סמכויות השרים האחראים לביצוע החוק, וכיניהם שר העבודה הירדני אשר סמכויותיו כוללות, בין היתר, את הסמכות למינוי מפקחי עבודה.

במסגרת תחיקת הביטחון החיל מפקד כוחות צה"ל באיו"ש חלק מהחקיקה הישראלית הנוגעת לדיני עבודה על יחסי העבודה בין מעסיקים ישראלים לבין מועסקים ישראלים בתחומי ההתיישבות הישראלית באיו"ש באמצעות הוספתו לתקנון המועצות האזוריות (יהודה והשומרון), התשל"ט-1979, ולתקנון המועצות המקומיות (יהודה והשומרון), התשמ"א-1981 (להלן - תקנוני המועצות). לתקנונים אלה לא הוספו חלק מהדינים שהם ביסוד דיני הבטיחות בעבודה בישראל, כמו פקודת הבטיחות בעבודה [נוסח משולב] התשל"ל-1970, חוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954, ותחיקת המשנה מכוחם.

בישראל הוקם שירות הפיקוח על העבודה מכוח חוק ארגון הפיקוח על העבודה, הפועל כאגף מינהלי במשרד התמ"ת (להלן - אגף הפיקוח). תפקידי אגף הפיקוח לפי חוק זה הם בעיקר: לפקח על קיום הוראותיו של חיקוק שביצעו בסמכות שר התמ"ת; לפקח על הבטיחות, על הגיהות המקצועית ועל הרווחה במקומות העבודה, ולהדריך בהם את העובדים ואת המעבידים. החוקים העיקריים בנושאים של בטיחות ושל גיהות תעסוקתית בעבודה - לרבות תקנות וצווים רבים שהוצאו מכוחם - שעל אכפתם מופקד אגף הפיקוח הם: חוק ארגון הפיקוח על העבודה ופקודת הבטיחות בעבודה.

פעילות אגף הפיקוח בתחומי הבטיחות והגיהות במקומות העבודה נועדה להפחית את הסיכונים לעובדים, ולהבטיח שהמעסיקים מבצעים את הפעולות הדרושות להגנה על שלומם ועל בריאותם של העובדים. אגף הפיקוח עורך פעולות פיקוח ואכיפה של דיני הבטיחות באמצעות מפקחי עבודה, שתפקידם לבקר במקומות העבודה הנתונים לפיקוחם, לאתר בהם כשלי בטיחות, ולהנחות את המחזיקים ואת המעבידים בדבר האמצעים שעליהם לנקוט להסרתם, כדי למנוע תאונות במהלך העבודה.

אכיפת דיני הבטיחות והגיהות בעבודה: לביצוע הוראות דיני העבודה באיו"ש ובהם דיני הבטיחות בעבודה, מינה ראש המנהא"ז קמ"ט לענייני עבודה. מתוקף המינוי ניתנו לו, בין היתר, כל סמכות וכל מינוי שהוקנה על פי החוק לשר העבודה הירדני ולעובדי משרדו. בתחילת 2005 החליט סגן ראש המנהא"ז, כי משרת הקמ"ט לענייני עבודה תבוטל<sup>23</sup>, וכי סמכויותיו ותחומי אחריותו יעברו לידי קמ"ט תעסוקה באיו"ש האחראי, בין היתר, להנפקת היתרי תעסוקה למעסיקים ישראלים המבקשים להעסיק פלסטינים בישראל ובאיו"ש. יחידת קמ"ט תעסוקה (להלן - יחידת תעסוקה) מעניקה שירות לציבור המעסיקים באמצעות ארבע לשכות תעסוקה הפועלות באיו"ש, ולה שבעה עובדים.

23 בשנת 2005 נקבע, כי המנהא"ז יבטל מספר משרות משיא כוח האדם שלו, וכיניהן משרת קמ"ט לענייני עבודה.

בביקורת עלה, כי תיאור התפקיד של קמ"ט תעסוקה כולל אחריות וסמכות בענייני תעסוקה, אך לא נכללו בו אחריות וסמכות בנושאי עבודה, ובכלל זה בנושא הפיקוח על בטיחות בעבודה. כמו כן עלה, כי ליחידת התעסוקה אין עובדים שתפקידם המוגדר הוא פיקוח על תחומי הבטיחות בעבודה, והיא אינה מקיימת פיקוח בתחום זה. בביקורת עלה, כי עד אוגוסט 2010 העסיק המנהא"ז יועץ וממונה בטיחות וגיהות בעבודה במסגרת מיקור חוץ לביצוע ביקורות בטיחות במפעלים ישראלים באיו"ש, אך מאוגוסט 2010 ועד מועד סיום הביקורת, יוני 2011, לא קיים המנהא"ז ביקורות בנושא בטיחות וגיהות בעבודה במפעלים שבניהול ישראלי באיו"ש, כדי להבטיח את שלומם ובריאותם של העובדים בהם.

הוועדה המיוחדת של הכנסת לבחינת בעיית העובדים הזרים (להלן - הוועדה) בראשות ח"כ דאז, רן כהן (להלן - יו"ר הוועדה), קיימה ביולי 2007 ישיבה שדנה, בין היתר, באכיפת דיני הבטיחות והגיהות בנוגע למועסקים באיו"ש. נציגי האגף לפיקוח שבמשרד התמ"ת (להלן - נציגי אגף הפיקוח) שהשתתפו בישיבה מסרו לוועדה, כי בניגוד לפיקוח שהם מקיימים בישראל, "אין שום פעילות שלנו [באיו"ש] על בסיס מסודר ושוטף בשל חוסר במשאבים ואי-החלטיות בעניין". עוד מסרו, כי חוקי הבטיחות והגיהות בישראל אינם חלים באיו"ש, וקיימים פערים חקיקתיים בולטים בתחום זה בהשוואה לחקיקה בתחום זה בישראל, וכי עקב היעדר אבטחה לפעילות הפיקוח אין מתבצעת כלל אכיפה בתחום הבטיחות והגיהות במפעלים ישראלים באיו"ש.

בישיבה נוספת של הוועדה מיולי 2008 ציין יו"ר הוועדה, כי מבחינת בטיחות וגיהות במפעלים ישראלים באיו"ש "המצב הוא בכי רע" וגובל בהפקרות מוחלטת". נציגי אגף הפיקוח ציינו באותה ישיבה, כי פקחי האגף אינם פועלים באיו"ש. קמ"ט תעסוקה מסר באותה ישיבה, כי נושא הפיקוח על דיני הבטיחות בעבודה "נשאר כספח" והוא מבצע את "מה שדחוף ואקוט".

יו"ר הוועדה כתב ביולי 2008 ליועץ המשפטי לממשלה ולמתאם פעולות הממשלה בשטחים דאז, כי "מן הדיון [בוועדה] עולה תמונה קשה של היעדר אכיפת חוקי בטיחות וגיהות ושל היעדר התאמה של החקיקה וההסדרה בתחומי ההתיישבות היהודית באיו"ש על מעסיקים ישראלים באיו"ש... הוועדה קוראת ליועמ"ש, לאלוף פיקוד מרכז, ולמתאם פעולות [הממשלה] בשטחים, להגיע במהרה להסדר הנושא ולסיכום האמצעים להחלת ואכיפת כל חוקי העבודה, ובכללם חוקי הבטיחות והגיהות, על עובדים פלסטיניים המועסקים בידי מעסיקים ישראלים באיו"ש".

בעקבות פנייתו של יו"ר הוועדה מיולי 2008, ביקש המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) את התייחסות היועמ"ש של משרד התמ"ת, ויועמ"ש איו"ש. יועמ"ש איו"ש השיבו בספטמבר 2008, כי "כבר כיום קיימים קשיים באכיפת ההסדרים הקיימים... לאחר החתימה על הסכמי הביניים פורקה היחידה לפיקוח על העבודה שפעלה במינהל האזרחי... קמ"ט תעסוקה [הוא]... הגורם היחיד שעוסק בתחום הבטיחות והגיהות באיו"ש וגם זאת באופן חלקי... הגורם שאמור לטפל באכיפת הבטיחות והגיהות בהתיישבות הישראלית באיו"ש, הינו יחידת הפיקוח של משרד התמ"ת, אך הדבר לא הוסדר בפועל".

יועמ"ש איו"ש שלח בספטמבר 2008 ליועמ"ש של משרד התמ"ת טיוטת הצעה לתיקון חקיקה שעניינה אימוץ דיני הבטיחות בעבודה החלים בישראל בתחום ההתיישבות הישראלית באיו"ש. בטיוטה כתב, כי "קיים צורך מובהק לבצע הסדרה מקיפה מחודשת בתחום דיני הבטיחות בעבודה באיו"ש (למצער, ככל שזו נוגעת למעסיקים הישראליים)... תיקון החקיקה המוצע יהיה אפוא בגדר צעד נוסף (בהמשך להסדרת תחום שכר המינימום) במהלך האימוץ הכולל, בשניוניים המחויבים, של דיני העבודה הישראליים באיו"ש" (ההדגשות במקור). יש לציין, כי ההצעה לתיקון החקיקה כוללת, בין היתר, את הוספת פקודת הבטיחות בעבודה ואת חוק ארגון הפיקוח על העבודה לנספח דיני עבודה שבתקנוני המועצות. בפנייתו ציין יועמ"ש איו"ש, כי הוא מבקש את הערותיו של היועמ"ש של משרד התמ"ת להצעה לתיקון החקיקה, וכי "עם קבלת ההערות, נציג את תיקוני החקיקה בפני המשנה ליועמ"ש לממשלה (ייעוץ), תוך קיום היוועצות לצורך גישור על הפערים

בעמדות (ככל שיווצרו). בהמשך, עם קבלת עמדתו, ובכפוף לה, נפעל להעברת התיקונים לאישורו של מפקד כוחות צה"ל באיו"ש".

באוקטובר 2008 נשלחה מלשכת היועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) "תשובת ביניים" לפניית יו"ר הוועדה, ובה נכתב, כי "הוכנה לאחרונה בפרקליטות הצבאית טיוטה של הצעת תחיקת ביטחון שעניינה אימוץ דיני הבטיחות בעבודה... באזור יהודה ושומרון (בתחום הרשויות המקומיות הישראליות ואף מחוץ לתחום ההתיישבות). הצעת החקיקה עברה להתייחסות היועמ"ש של משרד התמ"ת".

בינואר 2009 כתב יועמ"ש איו"ש ליועמ"ש של משרד התמ"ת, כי "טרם קיבלנו את התייחסותך להצעת החקיקה בנושא חשוב זה... ברקע לקידום הצעת החקיקה עומדים הקשיים... הנובעים מאי-קיומה של תשתית סטטוטורית נאותה לאכיפת דיני הבטיחות בעבודה ביישובים הישראליים באיו"ש".

עד מועד סיום הביקורת, יוני 2011, למעלה משנתיים וחצי לאחר ששלח יועמ"ש איו"ש את הצעתו לתיקון החקיקה ליועמ"ש של משרד התמ"ת, הוא טרם קיבל את התייחסותו.

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), מר מלכיאל בלס, מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2011, כי כאשר "ביקש לברר את הטעמים בגינם משרד התמ"ת אינו מקדם את הטיפול בתיקון החקיקה האמור [עבודת המטה בנושא אימוץ דיני הבטיחות בעבודה] השיבה לו הלשכה המשפטית של משרד התמ"ת ביולי 2009, כי "הבעיה היא היעדר משאבים". עוד מסר, כי "משלא קידם משרד התמ"ת את הטיפול בהצעה לאימוץ דיני הבטיחות בעבודה באיו"ש מטעמיו הוא, לא ניתן להטיל את האחריות לכך על משרד המשפטים".

צה"ל מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2011, כי למרות תזכורות ששלחה לשכת יועמ"ש איו"ש ללשכה המשפטית של משרד התמ"ת, השיבה האחרונה לפניית יועמ"ש איו"ש מינואר 2009 רק בשנת 2011, ובתשובתה ציינה, "כי בהתאם לסדר העדיפויות במשרד [משרד התמ"ת] יתפנו לבחון את ההצעה לקראת סוף 2011".

באוקטובר 2010 כתב רע"ן כלכלה לראש המנהא"ז ולסגנו, כי "גם בתחום הבטיחות כל הגופים הפונים בשם העובדים, רואים במנהא"ז אחראי על ניהול ואכיפת תקנות הבטיחות בעבודה ולא אחת אירגונו משובץ בסבב הנתבעים משפטית בשל כשלים בביצוע האכיפה".

בינואר 2011 התקיים דיון בנושא "בטיחות באיו"ש" בראשות מנכ"ל משרד התמ"ת, מר שרון קדמי, ובהשתתפות, בין היתר, מנהל האגף לפיקוח וקמ"ט תעסוקה במנהא"ז. מנהל האגף לפיקוח ציין בישיבה, כי "האגף יתקשה לקיים את דרישות החוק ללא עיבוי תקנים ומשאבים". בסיכום הדברים מאותה ישיבה נכתב, כי הנושא ייכנס לתכניות העבודה של האגף ויתועדף במסגרת המגבלות.

משרד התמ"ת מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2011, כי הממצאים שהעלה מבקר המדינה בבדיקה זו, משקפים "את המצב הידוע לאגף הפיקוח על העבודה באזורי התעשייה באיו"ש. גם היום נמצא אגף הפיקוח במחסור כרוני בכוח אדם, ואין לו, לעת עתה, יכולות ומשאבי פיקוח להרחיב את פעולתו אל מעבר לקו הירוק". עוד ציין משרד התמ"ת, "כי האגף נמצא בהליך התרחבות ואיוש משרות, אולם זה תהליך איטי וארוך, ואמור לשמש לסגירת פערים רבים שנוצרו במהלך השנים".

משרד מבקר המדינה מעיר למנהא"ז ולמשרד התמ"ת על המחדל הנמשך לאורך שנים של היעדר פיקוח ואכיפה משמעותיים בתחום הבטיחות והגיהות במפעלים ישראלים באיו"ש, שיש בו כדי להצביע על זלזול מתמשך בחיי אדם. התנהלות זו אינה עולה בקנה אחד עם סדרי שלטון תקינים, ויש בה כדי להעמיד בסכנה ממשית את שלומם, בריאותם וחיייהם של העובדים באזורי התעשייה. על המנהא"ז, המופקד על שמירת זכויותיהם של תושבי איו"ש, במעורבות המתפ"ש ובמשולב עם משרד התמ"ת ומשרד המשפטים, לפעול בהקדם להחלתם של חוקים הולמים בתחום דיני הבטיחות בעבודה; ולהקפיד לאכוף באופן סדיר את החוק על המעסיקים הישראלים באיו"ש, בד בבד עם אבטחת פעילות הפיקוח, כדי להבטיח את שלומם ובריאותם של כל העובדים המועסקים באיו"ש - ישראלים ופלסטינים.

#### 4. ביטוח עובדים פלסטיניים

ב-1976 חוקק צו בדבר ביטוח מפני פגיעות בעבודה (יהודה והשומרון) (מס' 662), התשל"ו-1976 (להלן - צו בדבר ביטוח), לשם "קיום הממשל התקין ולהגנה על זכויותיהם של העובדים באזור". לפי הוראות הצו, "לא יעסיק מעביד עובד אלא אם יש בידו פוליסה בת-תוקף שהוצאה בהתאם להוראות צו זה לגבי העובד לכיסוי חבות טעונת ביטוח". העונש הקבוע למפר הצו הוא שנת מאסר, קנס או שניהם. עוד נקבע בצו, כי מפקד האזור ימנה "רשות" לצורך ענייני הביטוח הנדונים בו, וכי "לא תוצא פוליסה לכיסוי חבות טעונת ביטוח אלא אם תנאיה ובכלל זה תעריף הביטוח יאושרו תחילה על ידי הרשות לאחר התייעצות עם הממונה"<sup>24</sup>.

באוקטובר 2005 נכנס לתוקף תיקון לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק הביטוח הלאומי), הקובע, כי הוראות חוק הביטוח הלאומי העוסקות בביטוח נפגעי עבודה, בביטוח אימהות ובביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד יחולו, בין היתר, על עובד פלסטיני המועסק על ידי ישראלי באתרים צבאיים או בתחומי היישוביים הישראלים באיו"ש. בעניין זה כתב נציג יועמ"ש איו"ש ביולי 2007 לקמ"ט תעסוקה, כי אין בתחולת התיקון האמור לחוק הביטוח הלאומי כדי לגרוע מחובת מעסיק ישראלי באיו"ש לבטח את עובדיו בפוליסה מפני פגיעה בעבודה לפי הצו בדבר ביטוח, במקומות שבהם העסקתם היא מחוץ לתחומי יישוב ישראלי. יצוין, כי באיו"ש קיימים עשרות מקומות תעסוקה ישראלים שאינם בתחום יישוב ישראלי, ובהם מועסקים אלפי פלסטינים.

בביקורת עלה, כי המנהא"ז לא מינה "רשות" לצורך ענייני הביטוח, לא אכף את הוראות הצו על מעסיקים ישראלים, ולא קיים פיקוח על כך שמעסיקים ישראלים אכן רוכשים פוליסת ביטוח עבור העובדים הפלסטיניים שהם מעסיקים מחוץ לתחומי היישוביים הישראלים באיו"ש, כמתחייב בצו.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח חשיבות נושא ביטוח העובדים במקום עבודתם וכדי להבטיח כיסוי ביטוחי לכל הפלסטינים המועסקים על ידי מעסיקים ישראלים באיו"ש, על המנהא"ז לאכוף את הוראות הצו בדבר ביטוח.

24 "הממונה" הוא מי שהתמנה על ידי מפקד האזור כממונה ליישום צו בדבר חוק העבודה (פגיעות בעבודה) (יהודה והשומרון) (מס' 663), תשל"ו-1976.

## אבטחת אזורי התעשייה

באזורי התעשייה באי"ש עובדים אלפי פלסטינים וישראלים. לדוגמה, באזור תעשייה ברקן עובדים כ-3,000 פלסטינים וכ-2,500 ישראלים. חלק מאזורי התעשייה באי"ש ממוקמים בלב היישובים הישראליים ובסמוך לבתי המתיישבים. יש מפעלים ובתי עסק באזורי התעשייה הפועלים 24 שעות ביממה ובמשך שבעה ימים בשבוע, ובהם מועסקים גם עובדים פלסטיניים.

פקמ"ז נושא באחריות הכוללת לביטחון באי"ש, ובכלל זה גם לביטחון באזורי התעשייה באמצעות החטיבות המרחביות. חברות אבטחה אזרחיות מבצעות, בדרך כלל, את האבטחה השוטפת באזורי התעשייה שבניהול ישראלי באי"ש, בפיקוח רכז הביטחון השוטף הצבאי (הרבש"ץ) המקומי, או באחריות קב"ט (קצין ביטחון) המועסק, בדרך כלל, על ידי הרשות המקומית. במסגרת פעולות האבטחה מקיימות חברות האבטחה, בין היתר, בידוק של העובדים הפלסטיניים ומניעת כניסתם של אלו שאין בידי מעסיקהם היתרי תעסוקה על שמם, ובידוק כלי רכב הנכנסים לאזור התעשייה והיוצאים ממנו.

מהמסמכים בפקמ"ז עולה, כי אזורי תעשייה שבניהול ישראלי מהווים נקודת תורפה ביטחונית, והם עלולים לשמש יעד לפעילות חבלנית עוינת כמו פיגועים ואירועי חטיפה של ישראלים השוהים בהם. בעבר אירעו מספר פיגועים באזורי תעשייה ובסביבתם שכללו הנחת מטענים, ירי וחדירת מחבל נושא חגורת נפץ, וכן אירועים של הצתה, הרס וגניבות, מרביתם על רקע לאומני. לדוגמה: באפריל 2008 הגיע מחבל לשער הכניסה של אזור התעשייה "מסילה" ורצח בירי אקדח שני ישראלים שעמדו בסמוך לשער. מפקד פקמ"ז ציין בעניין זה ש"הדרך היחידה למנוע [את הפיגוע] הייתה עמידה בכללים ובנהלים שסוכמו בנושא אבטחת ושגרת הפעילות של המקום בין החטיבה, המינהל האזרחי ובעלי המפעלים באזור התעשייה".

יש לציין, כי באזורי התעשייה באי"ש יש מפעלים המחזיקים מלאי של חומרים דו-שימושיים העלולים לסייע בידי גורמים עוינים בהכנת חומר נפץ לצורך ביצוע פיגועים בישראל ובאי"ש. לעניין זה ראוי להדגיש, כי סחורה שמקורה באזורי תעשייה שבניהול ישראלי ויעדה ישראל אינה חייבת בבידוק באחד ממעברי "גב אל גב" בעת העברתה לישראל. במעברים אלה נעשה בידוק ביטחוני מלא לסחורה, בין היתר, על ידי הפעלת אמצעים טכנולוגיים, כגון אמצעים לשיקוף סחורה ומריחן.

להלן ממצאים שעלו בעניין אבטחת אזורי תעשייה שבניהול ישראלי באי"ש:

### 1. מרכיבי ביטחון

בתקנון<sup>25</sup> של תב"ע לאזור תעשייה באי"ש, המאושרת על ידי מועצת התכנון העליונה במנהא"ז אי"ש<sup>26</sup>, נקבע בפרק "מרכיבי ביטחון", כי יזם התכנית של אזור התעשייה מתחייב להקים את מרכיבי הביטחון כלהלן: גדר רשת, תאורה היקפית, דרך היקפית, ביתן שומר ושער; עוד נקבע בתקנון, כי מרכיבי הביטחון יוקמו לפי מפרטים טכניים שיקבע פיקוד העורף (להלן - פקע"ר), וכי לא יוצאו היתרי בנייה על ידי הרשות המוסמכת לכך, אלא לאחר שהוצג בפניה אישור של פקע"ר או של קצין הגנה מרחבית (להלן - הגמ"ר) באוגדת אי"ש על כך שהוקמו מרכיבי הביטחון הדרושים.

25 התקנון הוא מסמך בלתי נפרד מהתב"ע ובו פרטים כגון: חלוקת השטחים, תנאים מיוחדים, רשימת תכליות, שימושים והגבלות בנייה, הנחיות סביבתיות ועוד.

26 מועצת התכנון העליונה היא הערכאה התכנונית העליונה באי"ש, והחלטותיה מחייבות את רשויות התכנון השונות באי"ש. מעמדה מקביל לזה של המועצה הארצית לתכנון בישראל.

במסגרת עבודת מטה שערך פקמ"ז בנושא נוהלי הביטחון באזורי תעשייה באיו"ש, חיווה את דעתו נציג יועמ"ש איו"ש באוקטובר 2008 בנושא "אבטחת אזורי תעשייה ומחצבות", וכתב, כי מכוח צו בדבר נקיטת אמצעי ביטחון (יהודה והשומרון) (מס' 1447), התשנ"ז-1996 (להלן - צו בדבר נקיטת אמצעי ביטחון), ניתנת למפקד הצבאי סמכות רחבה להורות על נקיטת אמצעי ביטחון כלפי אדם, מקרקעין או מיטלטלין, אם לדעתו אמצעים אלו דרושים לשם שמירה על ביטחון תושבי איו"ש או מי שנמצא בו, על רכושם או על הסדר הציבורי. הצו מסמיך את המפקד הצבאי לאסור על אדם לעשות שימוש במקרקעין או במיטלטלין כל עוד לא הותקנו בהם אמצעי הביטחון שעליהם הורה. עוד כתב נציג יועמ"ש איו"ש בחוות דעתו, כי אמצעי הביטחון שאת הקמתם רשאי המפקד הצבאי להטיל על אדם "הינם רבים ומגוונים", כגון: הקמת גדר, סלילת דרך פטרול, התקנת תאורה, וכי נראה, כי מכוח סמכותו הרחבה רשאי הוא ליתן הוראות המחייבות נקיטת פעולות אבטחה, כגון הצבת שומר או בודק ביטחוני בכניסה למקרקעין. הצו בדבר נקיטת אמצעי ביטחון אף מסמיך את המפקד הצבאי לקבוע מי יישא בהוצאות נקיטת אמצעי הביטחון, ומכוחו הוא רשאי להטיל הוצאות אלו, כולן או חלקן, על בעל המקרקעין או המיטלטלין או על האדם שברשותו נמצאים אמצעי הביטחון.

צוות הביקורת סייר בשבעה אזורי תעשייה באיו"ש באפריל, במאי וביוני 2011, והעלה כי בשניים מהם לא נעשה שימוש כנדרש במרכיבי הביטחון; בשלושה חסרים חלק ממרכיבי הביטחון הנדרשים לפי תקנון התב"ע; בשלושה אף נמצא שכלי רכב בעלי לוחיות זיהוי פלסטיניות נכנסו לתחומם ללא בקרה; ובארבעה לא התקיימה בקרה על הכניסה לתחום אזורי התעשייה.

צה"ל מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2011 כלהלן: "במספר רב של אזורי תעשייה לא קיימים מרכיבי ביטחון, דבר אשר פוגע באפקטיביות הביטחונית"; השלמת חסר מחייבת השקעה תקציבית משמעותית; "ככלל האחריות לנושא מונחת לפתחם של משרדי ממשלה אחרים"; ניתוח האיומים והצרכים הביטחוניים מעמידים בראש סדר העדיפויות הפיקודי את העיסוק והשקעת המשאבים בהגנת היישובים ומוסדות החינוך, הסובלים גם הם מהיעדר תקציב להשלמת כלל מרכיבי הביטחון; פקמ"ז מנהל מדיניות סיכונים אשר הינה תוצר של עבודת מטה שוטפת שעל פיה נקבע סדר העדיפויות. כן מסר צה"ל, כי סוכם בין פקמ"ז לבין המנהא"ז, ש"במסגרת תהליך אישור הקמת אזורי תעשייה באיו"ש יינתן דגש לנושא מרכיבי הביטחון כתנאי להשלמת תהליך האישור. כמו כן, במסגרת ההקמה בפועל של אזורי התעשייה, תיבחן העמידה במימון התכניות למרכיבי הביטחון שהוצגו בשלב התכנון"; "בימים אלה מושלמת העבודה בחטיבות המרחביות למיפוי כלל אזורי התעשייה ונכתבים מחדש תיקי אבטחה לאזורים אלו".

לדעת משרד מבקר המדינה, בהתחשב בנסיבות הביטחוניות הקיימות באיו"ש, מן הראוי שצה"ל - פקמ"ז, המתפ"ש והמנהא"ז, בשיתוף משרד התמ"ת והרשויות המקומיות הרלוונטיות באיו"ש, יבחנו בהקדם כיצד לטפל בנושא הפערים הקיימים בתחום מרכיבי הביטחון באזורי התעשייה שבניהול ישראלי באיו"ש, ויישמו את תוצאות בחינתם על פי תכנית סדורה ומגובת תקציב.

## 2. הכרזת אזורי תעשייה כשטח צבאי סגור

מכוח הצו בדבר הוראות ביטחון (יהודה והשומרון) (מס' 378), התש"ל-1970 (להלן - צו בדבר הוראות ביטחון)<sup>27</sup> חתם מפקד כוחות צה"ל באיו"ש ביוני 2002 על הכרזה בדבר סגירת שטח הקובעת, כי תחום היישובים הישראליים באיו"ש, לרבות אזורי תעשייה שבניהול ישראלי, הם שטח צבאי סגור, וכי "לא ייכנס אדם לשטח הסגור ולא ישהה בו, אלא בהיתר מאת מפקד צבאי או מי מטעמו ובהתאם לתנאי ההיתר כאמור". עוד נקבע בהוראות ההכרזה, כי הן אינן חלות על ישראלים. בהכרזה צוין, כי הדבר נחוץ מטעמי ביטחון ולנוכח הסיבות הביטחוניות המיוחדות השוררות באיו"ש. בהוראות הצו נקבע, כי הפרת הוראות ההכרזה או הפרת תנאי ההיתר שניתן לפיה, הן עברות פליליות שדינן חמש שנות מאסר.

בהתאם להוראות ההכרזה, נדרש עובד פלסטיני לקבל היתר מהמפקד הצבאי או מי מטעמו לצורך כניסתו לאזורי התעשייה שבניהול ישראלי באיו"ש, ואילו מעסיקו נדרש לפי הוראות הצו בדבר העסקת עובדים לקבל היתר תעסוקה על שם העובד הפלסטיני מלשכת התעסוקה במנהא"ז.

צוות הביקורת בחן את יישומם של מספר היבטים בהוראות ההכרזה בהתייחס לאזורי תעשייה שבניהול ישראלי, וכן את פעילות גופי האכיפה לאכיפת הוראות ההכרזה והעלה ליקויים בתחום האבטחה כלהלן:

א. אזורי התעשייה קרני שומרון, עמנואל, "עלי זהב" ומעלה אפרים נעדרים תשתית אבטחתית למניעת כניסה של אנשים לתוך השטח הצבאי הסגור, כגון גדר היקפית או שער לכניסת אנשים שישימש כנקודת ביקורת, ובשל כך נפגעת היכולת להשגת מטרות ההכרזה בדבר סגירת שטח.

ב. ההכרזה בדבר סגירת שטח אינה מגדירה את המונח "אזורי תעשייה שבניהול ישראלי" ואינה מגדירה את המרחב הגיאוגרפי של אזורי התעשייה הנכללים בה, ובאופן זה לא ניתן לדעת מהו תחום השטח שעליו חלות ההוראות של שטח צבאי סגור (כמפורט לעיל בפרק על "הגדרת אזורי תעשייה בניהול ישראלי").

ג. ממסמכי המנהא"ז והחטיבות המרחביות עולה, כי בחלק מאזורי התעשייה באיו"ש מועסקים עובדים פלסטיניים ללא היתרי תעסוקה. מבקר המדינה כבר התייחס לעניין זה בדוח משנת 2005<sup>28</sup>, שבו ציין כי ביישובים ישראליים ובאזורי תעשייה באיו"ש הועסקו עובדים פלסטיניים רבים ללא היתרי תעסוקה וכי הדבר מחייב תיקון.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בהיעדר תשתיות מתאימות של מרכיבי ביטחון, כפי שעלה בביקורת, לא ניתן לאכוף את הוראות הצו בדבר סגירת שטח, ובנסיבות אלה ההכרזה על סגירת שטח עלולה להיות חסרת משמעות. אשר על כן, על פקמ"ז הנושא באחריות לביטחון באיו"ש, לבחון את הצרכים הצבאיים לאבטחת אזורי התעשייה שבניהול ישראלי, ולקבוע על פיהם את אמצעי התשתית ומרכיבי ההגנה הנוספים הדרושים לצורך כך, ולבחון את הדרכים הראויות למימון הוצאות הקמתם ותחזוקתם ולפעול ליישומן.

27 יצוין, כי ב-2.5.10 נכנס לתוקף צו בדבר הוראות ביטחון [נוסח משולב] (יהודה והשומרון) (מס' 1651), התש"ע-2009, אשר בא במקום מספר צווים וביניהם הצו בדבר הוראות ביטחון.

28 מבקר המדינה, דוח שנתי 56 א (2005), "פעולות המינהל האזרחי באזור יהודה והשומרון", עמ' 246.



עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי להתרת כניסתם של פלסטינים לאזורי התעשייה שבניהול ישראל ללא היתר תעסוקה השפעות ביטחוניות העלולות, בין השאר, לסכן את השהים באזור התעשייה. על פקמ"ז לפקח באופן שיבטיח כי אזורי התעשייה בניהול ישראל באיו"ש יפעלו בהתאם להוראות ההכרזה בדבר סגירת שטח, כדי להבטיח את שלומם של כל השהים בהם.

### 3. נאמני ביטחון

בין ישראל לאיו"ש פועלים שישה מעברי סחורה (מעברי "גב אל גב") המוגדרים בהודעה בדבר קביעת נקודות מעבר טובין אשר נקבעה מכוח הצו בדבר העברת טובין (יהודה והשומרון) (מס' 1252), התשמ"ח-1988. כאמור, ההודעה בדבר קביעת נקודות מעבר טובין מחייבת להעביר טובין בכמות מסחרית, כהגדרתו בהודעה, המיועדים להגיע לישראל מאיו"ש דרך מעברי "גב אל גב" שבהם מתבצע בידוק ביטחוני מלא, בין היתר על ידי הפעלת אמצעים טכנולוגיים מתקדמים במטרה למנוע הברחות של אמצעי לחימה ומפגעים לישראל. חובה זו אינה חלה על טובין שמקורם ב"אזורי תעשייה שבניהול ישראל" או ביישובי ישראל או במתקן צבאי, אשר יכולים לעבור בכל אחד מהמעברים שבין איו"ש לישראל<sup>29</sup>.

ממסמכי המנהל עולה, כי הוצאת סחורה מאזורי תעשייה בניהול ישראל באיו"ש לשטח מדינת ישראל מעוררת חששות במספר תחומים, בראש ובראשונה בתחום הביטחוני: חשש מהברחת מפגעים או אמצעי לחימה מאיו"ש לישראל, או פיגוע באמצעות "רכב משוטה" - רכב ישראלי העלול לשמש למטרות פיגוע. קיים גם חשש של ניצול אזורי התעשייה שבניהול ישראל ל"הלבנת סחורה" (ראו בהמשך בפרק על "הלבנת סחורות באזורי התעשייה") שמקורה פלסטיני, תוך עקיפת הוראות ההודעה בדבר קביעת נקודות מעבר טובין המחייבות את העברת הסחורה במעברי "גב אל גב"<sup>30</sup>, כאמור לעיל.

בנובמבר 2008 קיים מפקד פקמ"ז דאז, אלוף גדי שמני, דיון בנושא אזורי התעשייה באיו"ש, ובו סוכם, כי על יועמ"ש איו"ש לפעול לחקיקה מיידית למינוי נאמן ביטחון לכל מפעל בהתאם לקריטריונים שסוכמו.

ביוני 2009 חתם מפקד כוחות צה"ל באיו"ש על צו בדבר סידורי ביטחון באזורי תעשייה (מינוי נאמן ביטחון), (יהודה והשומרון) מס' 1640, התשס"ט-2009 (להלן - צו בדבר מינוי נאמן ביטחון). בצו נקבע, בין היתר, כי מפקד צבאי רשאי להורות לבעל מפעל באחד מאזורי התעשייה שבניהול ישראל באיו"ש המנויים בתוספת לצו, למנות נאמן ביטחון שהוא אזרח ישראלי, בעל ניסיון צבאי או ביטחוני מספק המניח את דעתו של הממונה<sup>31</sup>, ואשר עבר אבחון ביטחוני לפי דרישות הממונה. עוד נקבעו בצו חובותיהם של בעלי מפעלים ושל נאמני הביטחון באזורי תעשייה בניהול ישראל בתחומי ביטחון ואבטחה. בתוספת השנייה לצו נקבע, בין היתר, כי על נאמן הביטחון לבדוק את כלי הרכב ונהגיהם בכל השלבים שלפני העמסת הטובין, ולתדרך את הנהגים בנוגע לתנועה בצירים ראשיים בלבד המצויים בשטח C.

לצורך יישום הצו בדבר מינוי נאמן ביטחון פרסם קצין המבצעים בפקמ"ז הוראה בדבר "נאמן ביטחון בא"ת [באזורי התעשייה]" (להלן - הוראת פקמ"ז), ובה מפורטות הוראות הצו ומצוינים הגורמים בפקמ"ז האחראים לביצועו. בהתאם להוראה, אמורה ההגנה המרחבית בפקמ"ז להוות את

29 למעט תוצרת חקלאית בכמות מסחרית שניתן להעבירה רק בחלק מהמעברים.  
30 לנושא זה התייחס מבקר המדינה, בדוח שנתי 61א (2011) (בדוח "סודי ביותר") בנושא "פעילות המעברים בין ישראל לבין יהודה והשומרון".  
31 הממונה לפי הצו הוא קצין אג"ם (אגף מטה) בפקמ"ז.

הגוף המקשר והמתאם מול מנהלי המפעלים, ועל האוגדות הפועלות במסגרת פקמ"ז "להוציא נוהל מבצעי משלים ולוודא ידיעתו ויישומו בקרב הכוחות בבט"ש [פעילות ביטחונית שוטפת], ובדגש במחסומים ובמעברים בהם תיעשה העברת הסחורה מאזורי התעשייה. האוגדות באמצעות ההגמ"ר יבצעו אחת לרבעון ביקורות באזורי התעשייה כדי לפקח על קיום התהליך".

משרד מבקר המדינה בדק את נושא מינוי נאמני ביטחון באזורי תעשייה בניהול ישראלי הפועלים באיו"ש והעלה את הליקויים כלהלן:

א. בעת חתימת הצו, ביוני 2009, וגם בעת סיום הביקורת, יוני 2011, פעלו באיו"ש כ-20 אזורי תעשייה בניהול ישראלי. לעומת זאת בצו בדבר מינוי נאמן ביטחון הוגדרו רק תשעה אזורי תעשייה בניהול ישראלי שעליהם חלות הוראות הצו. לא נמצא שפקמ"ז בחן האם יש להחיל את הצו בדבר מינוי נאמני ביטחון גם על אזורי התעשייה האחרים.

על פקמ"ז, כמי שממונה על ביצוע הצו בדבר מינוי נאמן ביטחון, בשיתוף עם יועמ"ש איו"ש, לבחון את הצורך בהרחבת הצו בדבר מינוי נאמן ביטחון על אזורי תעשייה נוספים.

צה"ל מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2011, כי בעקבות הביקורת ייכללו בצו כלל אזורי התעשייה ולא רק תשעת הגדולים והמרכזיים.

ב. לפקמ"ז אין נוהל להעברת מידע למפעילי המעברים בין איו"ש לישראל, הכולל את שמותיהם של המפעלים בניהול ישראלי באזורי התעשייה באיו"ש ושל נאמני הביטחון האמורים לפעול בהם, כדי לאפשר למפעילי המעברים לוודא כי הסחורה המגיעה למעברים מאזורי התעשייה הישראליים אכן אושרה על ידי נאמן ביטחון.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי יישומו של נוהל כזה יתרום לקיצור זמן הבידוק במעברים תוך מיקוד הבידוק לסחורה המגיעה ממפעלים שלא מונו להם נאמני ביטחון, דבר שיביא להעלאת רמת הבידוק הביטחוני והשירות הניתן במעברים.

בעניין זה כתבה רשות המעברים היבשתיים (להלן - רמ"ם) שבמשרד הביטחון (להלן - משהב"ט), האחראית להפעלת חלק מהמעברים בין ישראל לאיו"ש, בתגובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2011, כי היא לא קיבלה מפקמ"ז פרטים אודות נאמני ביטחון שמונו לפי הצו בדבר מינוי נאמן ביטחון, וכי אינה יודעת על מינוים, ובמצב זה אין ביכולתה לוודא קיומו של פיקוח על המוצרים היוצאים מהמפעלים שבאזורי התעשייה.

ג. לאחר פרסום הצו בדבר מינוי נאמן ביטחון, לא קבע פקמ"ז את המפעלים שנדרש בהם מינוי של נאמן ביטחון. מנתוני חטמ"ר אפרים עולה, כי באזור התעשייה ברקן מונו נאמני ביטחון ב-27 מפעלים מתוך כ-118 מפעלים הפועלים בו; באזור התעשייה קרני שומרון מונו נאמני ביטחון בשניים מתוך כ-30 מפעלים.

ד. האוגדות הפועלות באיו"ש לא הוציאו נוהל מבצעי משלים כפי שנדרש בהוראת פקמ"ז בנושא נאמני ביטחון.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בנסיבות המתוארות לעיל קיימת סכנה ביטחונית משמעותית הן לשהים באזורי התעשייה הישראליים באיו"ש והן לתושבי ישראל, העלולים להיחשף לניסיונות של החדרת אמצעי לחימה שמקורם באזורי התעשייה באיו"ש לתוך ישראל ולניסיונות לבצע פיגועים בישראל. משרד מבקר המדינה מצייין, כי הדחיפות שבה התייחס מפקד פקמ"ז לצורך בהוצאת חקיקה שתסדיר את מינוים של נאמני הביטחון, כפי שפורט לעיל, אינה מתיישבת עם המצב המתמשך בנושא זה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי על פקמ"ז לקבוע את המפעלים שבהם קיים צורך למנות נאמן ביטחון ולוודא שימונו להם נאמני ביטחון, ולהסדיר את קיומו של נוהל להעברת מידע אודות מינוי נאמני ביטחון במפעלי התעשייה הישראליים באיו"ש מפקמ"ז למפעילי המעברים שבין איו"ש לבין ישראל.

צה"ל מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2011, כי "בוצע מפגש לרענון הנוהל וחיזוק הקשר השוטף בין גורמי איו"ש לרמי"ם", וכי "בימים אלה נקבע צוות פיקודי בשיתוף נציג רמי"ם שירענן, יאכוף ויחזק את נוהל נאמן הביטחון באזורי התעשייה תוך הרחבתו לכלל אזורי התעשייה שנעדרו מצו נאמן הביטחון אשר בתוקף כיום".

ה. "הלבנת סחורות" באזורי התעשייה: כאמור, בהתאם להודעה בדבר קביעת נקודות מעבר טובין, ניתן להעביר מאיו"ש לישראל סחורה שמקורה, בין היתר, ב"אזורי תעשייה שבניהול ישראלי", שלא דרך מעברי "גב אל גב", אלא דרך מעברים אחרים שבהם הבידוק המבוצע בסחורה הוא חלקי.

בביקורת עלה, כי היעדר הגדרה למונח סחורה שמקורה ב"אזורי תעשייה שבניהול ישראלי" בהודעה בדבר קביעת נקודות מעבר טובין, היעדרו של נוהל להעברת מידע מפקמ"ז למפעילי המעברים, וכן אי-מינוים, כאמור, של נאמני ביטחון במפעלים, הביאו להתרחבותה של תופעה שבה סחורה שמקורה פלסטיני עוברת לישראל דרך אזורי תעשייה בניהול ישראלי כסחורה שמקורה ישראלי, שלא במעברי "גב אל גב" - תופעה המכונה "הלבנת סחורה". להלן הפרטים:

באוקטובר 2008 כתב נציג יועמ"ש איו"ש אל ראש מינהלת "קשת צבעים ותפר" בפקמ"ז כלהלן: ראש המנהל מוסמך לפי הצו בדבר העברת טובין להתקין תקנות להסדרת הוצאת טובין מאיו"ש ולכאורה ניתן לקבוע בהן, כי "הוצאת סחורה לישראל מאזורי תעשייה ישראליים... תיעשה בהיתר בלבד ודרך נקודת מעבר שתוגדר לשם כך (למשל נקודת מעבר הפועלת בשיטת 'גב אל גב' בה קיימת תשתית בדיקה אופטימלית), אלא אם המבקש להוציא את הסחורה יעמוד בשורה של דרישות אבטחתיות סבירות שייקבעו ובכך יורשה להוציאה דרך נקודות מעבר נוספות [שאינן פועלות בשיטת 'גב אל גב']". עוד הוסיף, כי "בדרך זו של התניית ההוצאה [של הסחורה] לישראל שלא במעברי 'גב אל גב' באופן שתהיה עמידה בתנאים מסוימים, ניתן להעלות דרישות אבטחתיות ביחס למקומות שמהם יוצאת הסחורה", וביניהן הדרישה למינוי נאמן ביטחון.

בדצמבר 2009 פנתה רמי"ם לפקמ"ז ולמנהל"ז והתריעה, כי דרך המעברים שמפעיל צה"ל ושבהם מוצבים מפקחי רמי"ם במטרה לסייע באבחון מקצועי של הסחורה העוברת דרכם מאיו"ש לישראל, עוברות "סחורות שמקורן אינו ישראלי באופן וודאי". עוד כתבה רמי"ם, כי באזור התעשייה קרני שומרון פועלים עסקי טקסטיל אשר יש חשש כי הם משמשים "תחנת מעבר" לסחורות פלסטיניות המגיעות לישראל מאיו"ש שלא דרך מעברי "גב אל גב".

ממסמך של רמי"ם המסכם דיון עם רמ"ט פקמ"ז ביולי 2010 בנושא הנדון צוין, כי רמ"ט פקמ"ז הנחה להפעיל מיידית את הצו בדבר מינוי נאמן ביטחון באזורי תעשייה בניהול ישראלי. בנוסף

לכך, הדיון עסק בהיעדר קריטריונים להגדרת סחורה כסחורה שמקורה ב"ישוב ישראלי", והובאו דוגמאות לקושי שבישום ההוראות הקיימות בהודעה בדבר קביעת נקודות מעבר טובין, דבר המאפשר את קיומה של תופעת "הלבנת הסחורות", כלהלן: מוצרי טקסטיל בייצור פלסטיני מובאים לאזורי התעשייה למטרת מיון, גיהוץ ואריזה, ויוצאים לישראל כסחורה שמקורה ב"אזורי תעשייה שבניהול ישראלי" עם תעודת משלוח של מפעל ישראלי; רהיטים מוגמרים פלסטיניים מועברים לישראל באמצעות תעודת משלוח ישראלית שמנפיקים בתי עסק ישראליים.

כן הועלו באותו דיון דוגמאות של היעדר יכולת אכיפה על בתי עסק ישראליים באיו"ש המעבירים סחורה מאיו"ש לישראל כסחורה שמקורה ב"אזורי תעשייה שבניהול ישראלי", למרות ממצאים ברורים שמקורה אינו כזה. בדיון סוכם, בין היתר, כי המנהא"ז יעלה הצעה לקביעת קריטריונים שעל פיהם ניתן יהיה לקבוע האם מקור הסחורה הוא ישראלי, ולקבוע חריגים בעניין זה. כן סוכם "לקדם את צו המעברים (בהיבט של סמכויות עובדי רשות המעברים לסווג סחורות ולפעול בשטח)".

במסמך של רמ"ם מאפריל 2011 בנושא הנדון נכתב, כי אכיפתן של הוראות ההודעה בדבר קביעת נקודות מעבר טובין "אינה אפקטיבית" כל עוד לא קיימת בקרה כלשהי על עסקים ישראליים המעבירים סחורות מאיו"ש לישראל, באמצעות גורם מוסמך האמור לבחון את עמידתם של עסקים אלו בדרישות ההודעה, ולאשר את העברת הסחורה היוצאת מהם לישראל. עוד נכתב שם, כי "תופעת ההברחות הכלכליות והביטחוניות מתרחבת, מיתרת את מעברי הסחורות [מעברי גב אל גב], ומהווה סיכון ביטחוני". נמצא, כי במועד סיום הביקורת, יוני 2011, לא חל שינוי בנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי תופעת "הלבנת סחורה" מהווה סיכון לשהים באזורי התעשייה וכן לתושבי ישראל, עקב החשש של הברחת אמצעי לחימה מאיו"ש לישראל במסגרת העברת הסחורה שלא באמצעות מעברי "גב אל גב". בנוסף לכך, לתופעה זו עלולים להיות גם היבטים מתחום המינהל התקין וטוהר המידות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מפאת חשיבותו הביטחונית של הנושא, ומאחר שהוא גם בעל היבטים של מינהל תקין וטוהר מידות, על מפקד פקמ"ז וראש המנהא"ז לתת דעתם לתופעה זו ולפעול למניעתה, בין היתר, באמצעות קביעת המפעלים באזורי תעשייה שבניהול ישראלי באיו"ש שנדרשת בהם העסקתו של נאמן ביטחון, ומינוי נאמני ביטחון במפעלים אלה. כמו כן יש להגדיר את המונח סחורה שמקורה ב"אזורי תעשייה שבניהול ישראלי", ולקבוע את הגורם המוסמך לביצוע פיקוח ובקרה על עמידתם של המפעלים בכללים.

רמ"ם מסרה בתגובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2011, כי המלצת משרד מבקר המדינה להסדרת נושא נאמני ביטחון באזורי התעשייה "תסייע למיגור תופעת 'הלבנת סחורות' בכלל, ולפעילות אפקטיבית יותר ויעילה של רמ"ם במעברים בפרט".

צה"ל מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2011, כי בהתאם להמלצות משרד מבקר המדינה ועבודת המטה המתקיימת בפקמ"ז, הוא יפעל בהקדם להגברת הפיקוח על תהליך "הלבנת הסחורות" באמצעות ביקורות באזורי התעשייה ובידוק במעברים הישראליים בשיתוף רמ"ם.

## פעילות הרבש"צים

מרבית רכזי הביטחון השוטף הצבאיים (להלן - הרבש"צים) מועסקים על ידי הרשות המקומית באיו"ש שבה הם מתגוררים, וכפופים לה מבחינה מינהלית, ומבחינה צבאית הם כפופים לצה"ל

ולדין הצבאי. עקב כך קיים חשש, כי הרבש"צים יתקשו למלא את תפקידם באופן מיטבי: מחד, מוטלת עליהם אחריות לאכוף את הוראות הביטחון שיש לנקוט במהלך העסקת עובדים פלסטיניים, וביניהן מניעת כניסתם של עובדים פלסטיניים למפעלים ישראלים ללא היתרי תעסוקה וללא עמידה בהנחיות ובאמצעי הביטחון שיש לנקוט; ומאידך ידוע להם, כעובדי הרשות המקומית, כי הרשות המקומית נהנית מהכנסות כספיות מאותם מפעלים המעסיקים פלסטינים, ומשכך ייתכן שיתבקשו לגלות התחשבות במפעלים ולהקפיד פחות על קיום הדרישות הביטחוניות.

עניין זה עלה גם בישיבה בנושא אזורי תעשייה בניהול ישראלי שערך מח"ט אפרים בדצמבר 2007 בהשתתפות הרבש"צים והקב"טים הפועלים בגזרת החטמ"ר. בישיבה זו העלו המשתתפים את נושא "המתח הקיים לרבש"צים בין הדרישה לבדוק פועלים פלסטיניים ללא אישור [היתר תעסוקה] ומצד שני לחץ של הרשויות שהעסקים יעבדו ללא הפרעות".

מבקר המדינה כבר התייחס לעניין העסקת רבש"צים בדוח שפרסם ב-2005<sup>32</sup> כלהלן: "ממסמכי צה"ל עלה, כי הכפפות הכפולה של הרבש"צים יוצרת לעתים קשיות במילוי תפקידם, זאת כיוון שלעתים מתקיימים ניגודי עניינים בין צורכי הביטחון לבין הצרכים של הרשות המקומית המעסיקה אותם". כן צוין באותו דוח, כי צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה, כי "לרוב בוחר הרבש"ץ לפעול על פי האינטרס היישובי (המעסיק), שכן ברור לו שקונפליקט עם המעסיק עשוי להביא לפיטוריו".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי היתר התעסוקה מהווה גם אסמכתה לכך שמחזיק ההיתר אינו מנוע מלהיכנס לאזור תעשייה בניהול ישראלי מסיבות ביטחוניות. מסיבה זו, הכפפות הכפולה האמורה של הרבש"צים, היוצרת אצלם קושי במילוי תפקידם, עלולה לגרום לכניסתם של עובדים פלסטיניים ולהעסקתם ללא היתרי תעסוקה. דבר זה הינו חמור ועלול להוות, בין השאר, סיכון ביטחוני. על פקמ"ז, כגוף הצבאי הנושא באחריות לביטחון באזורי התעשייה באיו"ש, לתת דעתו לנושא זה שחשיבותו הביטחונית מרובה, ולפעול בשיתוף המנהא"ז לאכיפת החוק, תוך התייחסות לקשיים העומדים בפני הרבש"צים במילוי תפקידם.



האמור לעיל בפרק על אבטחת אזורי תעשייה שבניהול ישראלי מצביע על ליקויים, מהם חמורים, המהווים סכנה לשלום הוהים באזורי התעשייה וכן לתושבי ישראל, עקב החשש הקיים של מעבר מפגעים והעברת אמצעי לחימה במסגרת העברת סחורה מאיו"ש לישראל שלא דרך מעברי "גב אל גב". על צה"ל לפעול לתיקונם של ליקויים אלה, ולפקח באופן שיבטיח, כי הגנת אזורי התעשייה תבוצע בהתאם להוראות שנקבעו.

32 מבקר המדינה, דוח שנתי 56א (2005), "פעולות המינהל האזרחי באזור יהודה והשומרון", עמ' 260.

## אזור התעשייה "מסילה"

אזור התעשייה "מסילה" שוכן מערבית לטול-כרם ומזרחית למחלף ניצני עוז. חלקו נמצא בתחום השיפוט של טול-כרם וחלקו בתחום השיפוט של המועצה האזורית שומרון. תכנון אזור התעשייה "מסילה" החל בתחילת שנות השמונים על ידי המנהא"ז בשטח של כ-85 דונם, ובעקבות זאת נחתמו עשרה חוזי הרשאה לפיתוח וחוזי חכירה בין הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באיו"ש לבין יזמים פרטיים לתקופה של 49 שנים למטרת מלאכה ותעשייה. תכנון אזור התעשייה הושלם רק בשנות התשעים: לשכת התכנון המרכזית במנהא"ז הכינה לאזור התעשייה תב"ע שאושרה בדצמבר 1994 (להלן - התכנית). שטח אזור התעשייה בהתאם לתכנית הוא 228 דונם. כפי שעלה, החל מיולי 2009 עוסק המנהא"ז בהכנת תב"ע חדשה לאזור התעשייה "מסילה" (בנושא זה ראו בהמשך).

תחום אזור התעשייה: ראש המועצה האזורית שומרון, מר גרשון מסיקה, מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2011, כי אזור התעשייה "מסילה" אינו נכלל בתחום המוניציפאלי של המועצה האזורית שומרון. על מנת שייכלל בתחום המוניציפאלי על מפקד האזור להכריז על כך בצו אליו תצורף מפת תיחום. הדבר לא נעשה עד היום, והמועצה ממליצה כי אכן ייעשה כך לאחר הסדרת התשתיות העירוניות הנדרשות ולאחר אישור תוכנית בניין עיר מעודכנת". בתגובה לדברי ראש המועצה האזורית שומרון, כאמור, מסר המנהא"ז למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2011 בעניין זה, כי "חלקו הצפוני בלבד של אזור התעשייה [מסילה]" נכלל בתחום המועצה האזורית שומרון ולכן נדרש תיקון לתחום השיפוט להכללת כל אזור התעשייה בתחום השיפוט [של המועצה האזורית שומרון]... הליך זה מותנה בהסדרה סטאטוטורית של אזור התעשייה".

משרד מבקר המדינה בחן היבטים הקשורים לפעילות אזור התעשייה, ולהלן הממצאים:

### 1. הסדרת פעילות המפעלים

בביקורת עלה, כי הבנייה והתשתיות הקיימות באזור התעשייה "מסילה" אינן תואמות את התכנית שאושרה ב-1994, וכי מבנים הוקמו ללא היתרי בנייה, לעתים תוך השתלטות על קרקעות. על פי מסמך של המנהא"ז מינואר 2011, השתלטו בעלי המפעלים באזור התעשייה על כ-25 דונם אדמות פרטיות של פלסטינים ועל כ-25 דונם של אדמות מדינה. כן עלה, כי בעלי מפעלים שחכרו את השטח מהממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באיו"ש החכירו מבנים לאחריים (החכרת משנה) ללא אישורו של הממונה.

הצורך בהסדרת פעילות אזור התעשייה עלה במהלך דיונים רבים שקיים המנהא"ז בשנים האחרונות. רע"ן כלכלה במנהא"ז ציין במכתב מיוני 2005 לראש המנהא"ז בנושא זה כמפורט להלן: מדובר באזור תעשייה אשר בעת הקמתו, ולאחר מכן בעת הפעלתו, "נפל בין הכיסאות" והשלטונות לא אכפו בו את הוראות החוק; "מסילה" הוא אזור תעשייה משגשג המספק פרנסה לבעלי מפעלים ולמאות עובדים פלסטיניים, ולישראל יש אינטרס שהוא ימשיך לפעול בד בבד עם אכיפת החוק במקום.

בדיון שנערך במנהא"ז בנובמבר 2007 נדונו הבעיות הקיימות ב"מסילה", כלהלן: אזור התעשייה פועל ללא גורם מנהל; הוקמו מבנים שלא בהתאם לתכנית שבתוקף; נבנו מבנים על קרקעות פלסטיניות פרטיות; חוסר בתשתיות בסיסיות, כגון: ביוב, מים וכבישים, שאינו מאפשר למנהא"ז להעניק היתרי בנייה; החכרת משנה ללא הסדר מול המנהא"ז; השתלטות כוחנית על קרקעות שהוקצו לחוכרים אחרים; העסקת פלסטינים ללא היתרי תעסוקה; כניסת פלסטינים למרחב תפר פרוץ ללא בידוק ברמה מתאימה; ופגיעה בנושא איכות הסביבה. בסיכום הדיון הורה סגן ראש המנהא"ז על מספר צעדים להסדרת פעילות "מסילה", וביניהם ביצוע סקירה בנוגע לבעלות על

אדמות וסטטוס הרישום שלהן ברישום המקרקעין, מיפוי המצב הקיים בנוגע לחריגות בנייה, וקבלת החלטות בנוגע למבנים שיש להוציא להם צו הריסה.

ביולי 2009 פרסם המנהא"ז מכרז לתכנון אזור התעשייה "מסילה", ובדצמבר 2009 בחרה ועדת המכרזים במנהא"ז חברת תכנון לביצוע העבודה. במועד סיום הביקורת, יוני 2011, עדיין נמשכה עבודת התכנון של אזור התעשייה "מסילה".

באוגוסט 2010 נערכה פגישה בין סגן ראש המנהא"ז ובעלי תפקידים במנהא"ז לבין בעלי המפעלים, ובמהלכה הציג סגן מנהל לשכת התכנון במנהא"ז אבני דרך לשיקום אזור התעשייה "מסילה", ובין אלה: תכנון תכנית חדשה; קבלת כל האישורים הנדרשים, כולל דיון בוועדת המשנה להתנגדויות; הקצאת קרקעות על פי התכנית החדשה; קביעת רשות מוניציפאלית שתהיה אחראית לאזור התעשייה; הקמת מינהלת לאזור התעשייה לקיום בקרה ואכיפה באזור התעשייה; והקמת תשתיות הפיתוח על ידי בעלי המפעלים.

ממסמך של המנהא"ז ממרץ 2011 עולה, כי בעקבות ביקור שערך ראש המנהא"ז באזור התעשייה "מסילה", הנחה ראש המנהא"ז להודיע לבעלי המפעלים אשר פלשו לאדמות פרטיות, כי ניתנת להם ארכה עד מאי 2011 לפינוי הפלישות, או לחלופין, להסדרת רישום הקרקעות, ואם לא יעשו כך, יקיים המנהא"ז פעילות אכיפה להסרת כל הפלישות לאדמות פרטיות.

לפי נתוני היחידה המרכזית לפיקוח של המנהא"ז (להלן - יחידת הפיקוח), משנת 2005 ועד יוני 2011 נפתחו 35 תיקים שבעטיים הוצאו צווים סופיים להפסקת עבודה ולהריסה. נמצא, כי 10 מהם ממתניים לביצוע ו-16 ממתניים לאישורו של ראש המנהא"ז. בתשעת התיקים הנותרים בוצעה הריסה.

צה"ל מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2011, כי "החל מסוף שנת 2006 נערכו פגישות רבות בין גורמי המנהא"ז ליזמים שונים הפועלים בהקשר אזור התעשייה, ובמסגרתם הובהר ליזמים כי תכנית מס' 194 [תב"ע מאושרת לאזור התעשייה "מסילה"] איננה מאפשרת מתן היתרי בנייה מכוחה, זאת משום שהבינוי בתחום אזור התעשייה אינו תואם את הוראות התכנית, ואף אינו עומד בתנאי יסוד שנקבעו בה, דוגמת ביצוע תשתיות משותפות ומתן פתרונות ביוב. לפיכך, על הגורמים הפועלים באזור התעשייה לפעול להסדרה תכנונית של המקום, באמצעות הגשת תכנית חדשה".

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה על כך, שההזנחה רבת-השנים בטיפול באזור התעשייה "מסילה" הביאה למצב שבו לא ניתן היה ליישם את התב"ע המקורית ונדרשה תב"ע חדשה שתתאים למצב הקיים, ואף זו טרם הושלמה. פקמ"ז, המתפ"ש והמנהא"ז לא פעלו הלכה למעשה, כנדרש וכמצופה, באמצעות כל הגורמים הממונים על אכיפת החוק באיו"ש כדי לאכוף את החוק באזור התעשייה "מסילה" במשך שנים, עד כדי יצירת מצב בלתי נסבל של פעילות רחבה העומדת בניגוד לחוק. במסגרת פעילות זו הוקמו מבנים באזור התעשייה "מסילה" ללא היתר בנייה ולעתים תוך השתלטות על אדמות פרטיות של פלסטינים ועל אדמות מדינה, וללא קיומן של תשתיות בסיסיות, שהן תנאי חיוני ובסיסי לפעילותו של אזור תעשייה מוסדר, ותוך חריגה מתב"ע מאושרת.

## 2. הטיפול באיכות הסביבה

בספטמבר 2010 פרסם קמ"ט איכות הסביבה במנהא"ז דוח, ובו ממצאים שהעלה בסיוור שערך צוות ממשרדו באזור תעשייה "מסילה" באוגוסט 2010. בדוח הועלו ליקויים, ובהם: היעדר טיפול בשפכים תעשייתיים בכל אזור התעשייה; הטיפול בשפכים סניטריים נעשה באמצעות בורות

ספיגה; ממספר מפעלים עולים מפגעי ריח; מצבורי פסולת פוגעים בנוף ומהווים סכנה של זיהום הקרקע מתשטיפים. במפעלים נמצאו ליקויים כגון: קירור אחד המפעלים הגדולים באזור התעשייה נעשה באמצעות הזרמת מים שפירים על הגג, דבר הגורם לבזבז כמות רבות של מים; אחזקת חומרים מסוכנים בשטח פתוח שאינו מגודר ולא בתוך מבנה; זרימת תשטיפים מפסולת המאוחסנת בשטח פתוח, דבר המהווה מפגע חמור מאוד; ומחזור מכלים ללא טיפול ראוי בשאריות חומרים מסוכנים המצויים בהם.

בסיור שערך צוות הביקורת באזור התעשייה "מסילה" במאי 2011 נמצא, כי אזור התעשייה מוזנח מאוד: ערימות גדולות של אשפה וגרוטאות פזורות בו, הכביש החוצה אותו משובש, בין המפעלים כמעט שאין תשתיות פיתוח, כגון כבישים ומדרכות, דבר העלול, בין היתר, לפגוע ביכולתם של רכבי חירום להגיע למקום במקרה של פיגוע או אסון. בקצה המערבי של אזור התעשייה קיימת תעלת ניקוז שהכילה מי ביוב עומדים, ובמקום אחר נצפו מי ביוב זורמים על הקרקע.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי במועד סיום הביקורת, יוני 2011, המנהא"ז טרם טיפל בממצאים שהועלו בדוח של קמ"ט איכות הסביבה, כולל אלה שצוינו כחמורים ביותר ושיש לטפל בהם בדחיפות. יתר על כן, כאמור, המנהא"ז העניק למפעלים ב"מסילה" היתרים להעסקת עובדים למרות פעילותם ללא היתרי עיסוק וללא היתרי בנייה. על פקמ"ז, המתפ"ש והמנהא"ז לטפל באמצעות גורמי הפיקוח והאכיפה באיו"ש בנושאים הקשורים לאיכות הסביבה ב"מסילה" מוקדם ככל האפשר, כדי למנוע המשך קיומם של המפגעים.

### 3. שיקום דרך גישה לאזור התעשייה

תכנית בניין עיר קובעת הוראות תכנון הנוגעות לתחום הדרך, כגון בעניין רוחבה ורוחב השוליים, ומגבלות החלות על סביבתה, כגון המרחק המזערי מציר הדרך שבו ניתן להקים מבנה. תכניות אלה נועדו, בין היתר, לאפשר שימוש מיטבי בדרך, ולאפשר במידת הצורך את הרחבתה בעתיד.

כאמור, בדצמבר 1994 אושרה תב"ע לאזור התעשייה. בהתאם לתכנית, הגישה לאזור התעשייה "מסילה" מושתתת על כביש העובר ממזרח לאזור התעשייה, מצוי בחלקו בתחום העיר הפלסטינית טול-כרם, וממנו מתפצלות דרכי הגישה למפעלים שבתחום אזור התעשייה.

החל מ-2004 משמשת דרך אחרת, הנמצאת בצדו המערבי של אזור התעשייה בתחום איו"ש (להלן - דרך הגישה המערבית) כדרך הגישה היחידה לאזור התעשייה "מסילה", והיא משמשת גם את כוחות צה"ל.

בביקורת עלה, כי דרך הגישה המערבית ששימשה במקור כדרך ביטחונית, אינה מופיעה בתב"ע, ואינה עומדת בקריטריונים תחבורתיים והנדסיים הנדרשים מנתיב תחבורה לאזור תעשייה. עוד עלה, כי משהב"ט העביר לעמותה המאגדת חלק מבעלי הזכויות שבאזור התעשייה "מסילה" (להלן - העמותה) תשלום עבור ביצוע עבודות לשיקום הדרך, שלא על פי הכללים הקבועים בחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), שבו נקבע, כי "המדינה, כל תאגיד ממשלתי... לא יתקשרו בחוזה לביצוע עיסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים, אלא על פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו". להלן הפרטים:

בדיון שהתקיים בינואר 2008 בראשות ראש היחידה להתיישבות ותשתית לאומית שבמשהב"ט (להלן - היחידה להתיישבות) סוכם, כי משהב"ט יעביר 300,000 ש"ח לעמותה "למטרת שיפוץ הכביש בשל הנזק שנגרם מפעילות קו התפר".



ראש היחידה להתיישבות מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2011, כי בדיון מינואר 2008 סוכם על העברת 300,000 ש"ח ממנהלת מרחב התפר לאחר משא ומתן עם בעלי המפעלים והעמותה, וכי לא מדובר בהנחיה של ראש היחידה להתיישבות אלא בסיכום דברים בין מנהלת מרחב התפר לנציגי אזור התעשייה. כן מסר, כי היחידה להתיישבות לא העבירה כספים מתקציבה לשיקום הדרך המערבית, וכי "הייתה גורם מתאם בין הגופים".

כעולה מן המסמכים, במהלך 2008 נחתם "הסכם פיצויים בגין נזקים שנגרמו במהלך בניית המכשול" בין משהב"ט לעמותה, ונקבע, כי משהב"ט ישלם לעמותה "המנהלת את הפעילות באזור התעשייה והמוכנה לבצע את העבודות הנדרשות לשיקום הדרך" סך של 246,650 ש"ח בתוספת מע"מ. בשנת 2009 העביר משהב"ט לעמותה את התשלום לפי ההסכם.

**בביקורת עלה, כי משהב"ט לא דרש בהסכם כי יומצאו לו ההיתרים הנדרשים כדין לביצוע העבודות בדרך הגישה המערבית, כתנאי לתשלום, אלא הסתפק בדרישה מהעמותה להצהיר, כי "אין מבחינתה מניעה חוקית או אחרת לבצע את העבודות הנדרשות לשיקום הדרך, וכי העמותה מצהירה כי העבודות לשיקום הדרך תעשינה רק לאחר קבלת כל ההיתרים, ההרשאות והאישורים הנדרשים לפי כל דין אשר יושגו על ידה ובאחריותה".**

מבקר המדינה כבר הביע דעתו בעניין זה ברוח קודם שפרסם ב-2003<sup>33</sup>, כי יש "להימנע מסיוע במימון מכספי המדינה של פעילויות במקרקעין, שהשימוש בהם לא הותר ולא הוסדר כדין". יתר על כן, מבקר המדינה ציין ברוח שפרסם ב-2009<sup>34</sup>, כי העברת כספים מאוצר המדינה לגוף כמו עמותה "אפשרית במסגרת עסקה או כתמיכה, ואופן הביצוע של פעולות אלה מוסדר בחוק. עסקה חייבת להיות מעוגנת בחוזה מוסדר וחתום ולעמוד בהוראות חוק חובת המכרזים, ותמיכה מתקציב המדינה צריכה להיעשות על פי הנוהל להגשת בקשה לתמיכה מתקציב המדינה ובהתאם למבחנים לחלוקת כספי תמיכות לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985".

יצוין, כי על פי החוק הירדני "חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים מס' 79 לשנת 1966", עבודות תכנון ופיתוח כלולות בפעולות הדורשות קבלת רישיון, וכי על פי החוק לא ניתן להתחיל בעבודה, שביצועה טעון רישיון, ללא רישיון.

**בביקורת הועלה, כי לסלילת דרך הגישה המערבית לא הוצא רישיון.**

יש לציין, כי העברת תקציב ממשלתי שייעודו עבודות תשתית המבוצעות שלא על פי היתר הנדרש בחוק אינה עולה בקנה אחד עם הנחיה מיוני 2003 של היועץ המשפטי לממשלה דאז, מר אליקים רובינשטיין, ליועצים המשפטיים של משרדי הממשלה, בעניין "שימוש במשאבים - מאחזים בלתי חוקיים", שבה נקבע כי "פשיטא שיש להקפיד שהקצאת או העברת כספי ממשלה תהיה רק לאחר בדיקה שהקרקע הוקצתה כדין וניתנו כל היתרי הבנייה כדין על ידי הרשויות המוסמכות".

היועמ"ש למערכת הביטחון, עו"ד אחז בן ארי, מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2011, כי בשל טעות לא טופלה אצלו פניית יועמ"ש איו"ש מאוגוסט 2010 בנושא שיקום הדרך המערבית, וכי יש בכונתו לברר כיצד קרה הדבר שנחתם הסכם לתשלום פיצויים בלי מעורבות לשכתו ו"כיצד הועבר תשלום על בסיס הצהרה בלבד של העמותה כי העבודות לסלילת הכביש

33 מבקר המדינה, דוח שנתי 54 א (2003), "היבטים בפעולות עוזר שר הביטחון להתיישבות, תשתית ואזורי פיתוח", עמ' 52.

34 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008, עמ' 507.

יתבצעו רק לאחר קבלת אישורים כד"ן". עוד הוסיף, כי הוא "יבחן את האפשרות וההצדקה לתביעת השבת הכספים ששולמו לעמותה".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על משהב"ט להקפיד על קיום הוראות חוק חובת המכרזים, וכי מימון פרויקטים וסיוע כספי יינתנו רק לאחר שהוצגו כל האישורים וההיתרים הנדרשים על פי החוק. העברת תקציב ממשלתי שייעודו עבודות תשתית, המבוצעות שלא על פי ההיתר הנדרש בחוק ולא לפי חוק חובת המכרזים, מהווה הפרה של העיקרון שלפיו על רשויות המדינה להימנע מלתמוך בפעילות שאינה חוקית.

#### 4. צו תפיסת מקרקעין

על פי הדין הבין-לאומי, רשאי כובש של שטח, לאחר סיום כיבוש השטח והתמשכות מצב של תפיסה לוחמתית המצדיק שימוש צבאי במקרקעין, לתפוס מקרקעין שבהם נדרש שימוש צבאי, וזאת ללא קשר לשאלת הבעלות בהם. תפיסת המקרקעין נעשית לפי צו תפיסה שמוציא המפקד הצבאי של השטח. לפי נוהל של ענף תשתית במתפ"ש בעניין "תפיסת מקרקעין לצרכים צבאיים באיר"ש", אין לתפוס מקרקעין באיר"ש ואין להשתמש בהם ללא הסכמת בעליהם, אלא אם הדבר דרוש לצרכים צבאיים חיוניים.

במרץ 2004 חתם מפקד כוחות צה"ל באיר"ש על צו תפיסת מקרקעין (להלן - צו התפיסה), לצורך הקמת חומה בצדו המזרחי של אזור התעשייה בתוך שטח רצועת קרקע הנמצאת בבעלות פלסטינית. לצו התפיסה צורפה מפה החתומה בידי מפקד כוחות צה"ל באיר"ש, אשר מפרטת במדויק את השטח שנתפס לצרכים צבאיים. לפי צו התפיסה והמפה שצורפה לו והמהווה חלק בלתי נפרד ממנו, הוכרזה רצועת קרקע באורך של כ-236 מטרים וברוחב של כ-5 מטרים כשטח התפוס לצרכים צבאיים.

ממסמכי פקמ"ז והמנהא"ז עלה, כי עם השלמת גדר הביטחון שהוקמה בשנת 2003 ממערב לאזור התעשייה, עלה הצורך בהקמת חומה מזרחית לאזור התעשייה שתפריד בינו לבין טול-כרם, ותשמש גם כמגן מפני ירי בכינון ישיר ממזרח. באפריל 2003 התייחס ראש מינהלת "קשת צבעים ותפר" לנושא זה וכתב, כי "פיקוד המרכז מודע למצבו הייחודי של אזור התעשייה... הנובע ממיקומו בשולי העיר טול-כרם וממזרח לציר חוצה ישראל. הפתרון המוצע לביטחון אזור התעשייה, שנמצא מזרחית למכשול התפר העיקרי, הינו הקמת מרכיבי ביטחון ממזרח למתחם [אזור התעשייה] ופעילות צבאית לאורך כביש... בין טול-כרם לאזור התעשייה. בהתאם להצעתנו בעלי המפעלים יצטרכו לשאת בעלות הקמת החומה ומערכת הביטחון תישא בעלות הקמת והפעלת המערך האלקטרוני והאינדיקטיבי במכשול".

במרץ 2004 הוציא תחום תשתית במנהא"ז מסמך הנחיות להסדרת הטיפול בצו התפיסה ובו נכתב, כי על "פקמ"ז/פרויקטור 'דרך אחרת' לוודא אי-חריגה מתחום הצו הנ"ל בעת עבודות המימוש של הצו" ועל יחידת הפיקוח של המנהא"ז להשתתף "בביצוע הצו בתיאום עם שאר הגורמים ולתעד את ביצוע העבודות בהתאם ליכולות כוח-אדם ומגבלות אחרות וכן תוודא אי-חריגה מתחומי הצו".

בביקורת עלו הממצאים הבאים:

הטיפול בעבודות הקמת החומה והנשיאה בעלות הקמתה היו בידי גורמים פרטיים: בעלי המפעלים והעמותה. גורמי המנהא"ז שביקרו ביולי 2004 ב"מסילה" הבחינו בכיצוע העבודות תוך חריגה מצו התפיסה, והתריעו באותו יום במכתב שהופנה לגורמים רבים ובניהם פקמ"ז, מתאם פעולות הממשלה בשטחים והמנהא"ז, כלהלן: "העבודות שמתבצעות במקום לא מתבצעות ע"פ הסיכום והתוואי שנמסר", וכי "אנשי האזור על דעת עצמם החליטו 'לנכס' לשטחם חממות ועיבודים של תושבים פלסטיניים".

ביוני 2004 הוציאה ועדת המשנה לפיקוח של מועצת התכנון העליונה<sup>35</sup> באמצעות יחידת הפיקוח צו הפסקת עבודה. נציג יועמ"ש איו"ש כתב בנושא זה ביולי 2004, כי בניית החומה "נעשתה תוך חריגה מתחום צו התפיסה, ופלישה לקרקע פרטית פלסטינית". בדצמבר 2005, לאחר שוועדת המשנה לפיקוח דנה בנושא, היא הוציאה צו סופי להפסקת עבודה ולהריסה ובו דרישה "להפסיק הפעולות והשימוש במקרקעין והריסת הבנייה ו/או כל שינוי שנעשה בנכס הנ"ל בניגוד להוראות ולהחזיר המצב לקדמותו תוך 7 ימים מיום המצאת התראה זו. לאחר המועד הנ"ל באם לא תפעל כנדרש יינקטו נגדך כל האמצעים החוקיים, לרבות הריסת המבנה וכל הנחוץ להחזרת המצב לקדמותו על חשבונך". בעניין זה נמצא כלהלן:

א. עד למועד סיום הביקורת, יוני 2011, בחלוף כשש שנים מהוצאת צו ההריסה, לא מימש המנהא"ז את הצו, והקרקע הפרטית נותרה תפוסה שלא כדין.

ב. ממסמכי יחידת הפיקוח עלה, כי חלק גדול מהחומה נבנה בתוואי שונה מזה שאושר בצו התפיסה, באופן שבו החומה תחמה בתוך שטח אזור התעשייה קרקע פרטית פלסטינית בגודל של 2.5 דונם המשמשת לחקלאות. עוד עלה, כי בתחום הקרקע שנוספה שלא כדין, בחלוף מספר חודשים, נבנה מבנה, ובגין אותו מבנה הוציאה ועדת המשנה לפיקוח צו סופי להפסקת עבודה ולהריסה. נכון למועד סיום הביקורת, יוני 2011, בחלוף כשש שנים מהוצאת צו ההריסה, טרם מימש המנהא"ז את צו ההריסה למבנה זה.

ג. צו התפיסה נחתם לתקופה שעד 31.12.05 ולא חודש מאז, הגם שתפיסת המקרקעין בפועל נמשכה גם במועד סיום הביקורת, יוני 2011. יצוין, כי הגבלת תוקפו של צו תפיסה נעשית מתוך כוונה כי במהלך התקופה ישקול המפקד הצבאי את המשך חיוניות תפיסת המקרקעין למול הפגיעה המתמשכת בבעלי המקרקעין.

יצוין, כי משרד מבקר המדינה העיר ברוח שפורסם ב-2005<sup>36</sup>, כי "כיוון שתפיסת המקרקעין באמצעות צווי תפיסה פוגעת בקניין הפרט, ועל כן מוגבלת סמכות השימוש בה לנסיבות מוגדרות - מן הראוי לנהוג בה בזהירות יתרה. כחלק מכך, מן הראוי, כי צה"ל יקפיד הקפדה יתרה על קיומם של צווי תפיסת מקרקעין בתוקף, ועל הארכת תוקפם. זאת, תוך בחינה מחודשת של המשך קיומן של הנסיבות המיוחדות שבעטיין הוצאו הצווים".

35 לוועדת המשנה לפיקוח הוקנו בחוק התכנון הירדני סמכויות פיקוח ואכיפה בנושאי תכנון ובנייה באיו"ש.

36 מבקר המדינה, דוח שנתי 56א (2005), "פעולות המינהל האזרחי באזור יהודה והשומרון", עמ' 211.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי חמורה העובדה שהמנהא"ז לא מימש את חובתו להרוס את הבנייה הבלתי-חוקית של החומה לאחר שוועדת המשנה לפיקוח של ועדת התכנון העליונה הוציאה צווים סופיים להפסקת עבודה ולהריסה, ויש בכך כדי להצביע על אזלת יד של פקמ"ז והמנהא"ז, שהם הממונים על אכיפת החוק באיו"ש. על גופים אלו לפעול במשולב, ובמעורבות המתפ"ש, כדי לאכוף את החוק בעניין זה.

### אזור התעשייה "עלי זהב"

אזור התעשייה "עלי זהב" נמצא בשטח השיפוט של המועצה האזורית שומרון, ופועלים בו תשעה מפעלים. שטחו של אזור התעשייה הוא כ-491 דונם, ולפי נתוני המנהא"ז ביוני 2011 היו בתוקף כ-149 היתרי תעסוקה לפלסטינים המועסקים על ידי ישראלים באזור תעשייה זה. בנוגע לשטח אזור התעשייה נחתם הסכם הרשאה בין הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באיו"ש לבין החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית העולמית המחכירה את הקרקעות לבעלי המפעלים. ההסכם נחתם לתקופה של 49 שנים החל מאפריל 1989. בביקורת עלה כלהלן:

במועד סיום הביקורת, יוני 2011, פעל אזור התעשייה "עלי זהב" ללא תב"ע מאושרת, וכל המפעלים הנמצאים בו פעלו ללא היתרי בנייה וללא היתרי עיסוק; באזור התעשייה אין תשתיות פיתוח ותשתיות ביוב, דבר המהווה פגיעה באיכות הסביבה. להלן הפירוט:

בדצמבר 1999 פרסם המנהא"ז להפקדה תב"ע לאזור התעשייה "עלי זהב", שמטרתה שינוי ייעוד לתכנית מתאר אזורית מאזור חקלאי לאזור תעשייה, מבני ציבור מסחר ושירותים. ועדת התכנון במנהא"ז העבירה את התכנית לאישור הדרג המדיני ביולי 2003 אך, כעולה ממסמכי המנהא"ז, התכנית לא אושרה.

בביקורת עלה, כי אף שהתכנית להקמת אזור התעשייה ב"עלי זהב" לא אושרה, במהלך השנים אפשרו הרשויות ליזמים ישראלים להקים שם מפעלי תעשייה ללא תב"ע וללא היתרי בנייה.

משרד מבקר המדינה שלח לבעלי המפעלים באזורי התעשייה "מסילה" ו"עלי זהב" את סיכום ממצאי הביקורת הנוגעים לפעילות המפעלים. אחד מבעלי המפעלים באזור התעשייה "עלי זהב" כתב בתגובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2011, כי הוא חתם על הסכם פיתוח וחכירה עם ההסתדרות הציונית העולמית - החטיבה להתיישבות, וכפועל יוצא מכך הוא חויב להקים את מפעלו במקרקעין ולספק בו תעסוקה לתושבי האזור. עוד הסביר, שעקב היעדר תב"ע נבצר ממנו לעמוד בדרישה לאישור הבנייה, וכי היעדר תשתית ביוב אילץ אותו להקים מערכת ביוב סגורה. תשובה ברוח זו התקבלה גם מאחד מבעלי המפעלים באזור התעשייה "מסילה".

ביוני 2009 כתב ראש המועצה האזורית שומרון, מר גרשון מסיקה, לראש המנהא"ז דאז, תא"ל יואב מרדכי, כי "כיום המצב באזור התעשייה 'עלי זהב' הוא ש'כל דאלים גבר', ישנם פולשים רבים בשטח".

במסמך של איגוד ערים לאיכות הסביבה שומרון מדצמבר 2009 מפורטים מפגעים באיכות הסביבה שמקורם במפעלים באזור התעשייה "עלי זהב", בין היתר, כלהלן: פליטות מזהמי אוויר; הזרמת

שפכים סניטריים ושפכים שמקורם בשטיפת ציוד על פני הקרקע; היעדר שירותים בחלק מהמפעלים; היעדר טיפול בפליטות אבק, כגון בסככת עיבוד שיש.

בביקורת עלה, כי המועצה האזורית שומרון אינה אוכפת את דיני התכנון והבנייה באמצעות הוועדה המיוחדת (מקומית) לתכנון ובנייה שומרון. ראש המועצה כתב לקמ"ט איכות הסביבה במנהא"ז בפברואר 2010, כי אזור התעשייה "נמצא ללא תב"ע ועל כן אין סמכות למועצה אזורית שומרון לאכוף באזור התעשייה. המצב כיום שאיש הישר בעיניו יעשה. המקום פועל ללא היתרים... תוך פיזור פסולת המזהמת את הקרקע וללא פתרונות ביוב למפעלים. במקום עובד מפעל... שבמקום לפנות את הפסולת הוא שורפה במקום ובכך מזהם את האוויר ומהווה סכנה לכל היישוב".

בסיור שערך צוות הביקורת ביוני 2011 באזור התעשייה "עלי זהב" לא נמצא שחל שינוי במצב. באזור התעשייה אין תשתיות פיתוח וביוב ואין דרכי גישה סלולות למפעלים הנמצאים בו.

החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית העולמית מסרה בתגובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2011, כי במהלך השנים היא ניסתה לקדם את התב"ע כדי להסדיר את המשך הבנייה באזור התעשייה באופן חוקי, ובכלל זה להקצות לכך תקציבים. כן מסרה, כי בשנים האחרונות התמקמו בשטח מספר פולשים וביניהם גם גורמים עבריינים, וכי אין בידיה כלים למנוע פלישות ובנייה בלתי חוקית; וכי "תהיה מוכנה לפעול בכל דרך חוקית שתתבקש ו/או שתונחה, הן כדי לקדם את התכנון והן כדי למנוע פעילות בלתי חוקית".

איגוד ערים לאיכות הסביבה שומרון מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2011 בעניין סוגיית מפעלי איכות הסביבה שמקורם במפעלים באזור התעשייה "עלי זהב", כי "רכז תעשיות באיגוד פועל בתחום הבקרה במפעלי אזור התעשייה עלי זהב למרות שלמקום אין תב"ע וזאת על פי עמדתנו כי יש לאכוף את הדרישות בתחום איכות הסביבה גם כאשר אין תב"ע בתוקף".

נציג יועמ"ש איו"ש כתב באוגוסט 2009 חוות דעת שנשלחה לגורמים שונים במנהא"ז ובה נקבע, כי השטח של אזור התעשייה "עלי זהב" מצוי באדמות מדינה ומרביתו בתחום השיפוט של המועצה האזורית שומרון, ולכן הוועדה המיוחדת (המקומית) לתכנון ובנייה שומרון רשאית להפעיל סמכויות אכיפה תכנונית כלפי ישראלים, ביחס לשטח התכנית המצוי בתחום שיפוטה של המועצה האזורית שומרון.

בעקבות פנייה של משרד מבקר המדינה מאפריל 2011, הודיע ראש תחום תשתית במנהא"ז למשרד מבקר המדינה ביולי 2011, כי בחודש זה הוא הוציא הבהרה לרשויות המקומיות באיו"ש בדבר סמכויותיהן לפיקוח ואכיפה, וממנה עולה, כי הוועדה המיוחדת (המקומית) לתכנון ובנייה שומרון רשאית להפעיל סמכויות אכיפה תכנונית כלפי ישראלים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ההבהרה האמורה של ראש תחום תשתית במנהא"ז בעניין הסמכויות הנתונות לראשי רשויות מקומיות לפיקוח ואכיפה הועברה לראשי המועצות המקומיות רק כשנתיים לאחר הוצאת חוות הדעת המשפטית מטעם יועמ"ש איו"ש בעניין זה. זאת, אף שהיה ידוע, כי המועצה האזורית שומרון אינה אוכפת את החוק באזור התעשייה "עלי זהב" במשך שנים, וכי ראש המועצה סבור שאין בסמכות המועצה האזורית שומרון לעשות כן. נוכח חוות הדעת האמורה של יועמ"ש איו"ש והנחיות ראש תחום תשתית, כאמור, בדבר סמכויות הפיקוח והאכיפה של הרשויות המקומיות באיו"ש, על המועצה האזורית שומרון לפעול בהתאם ועל המנהא"ז לוודא זאת.

ראש המועצה האזורית שומרון, מר גרשון מסיקה, מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2011, כי עד ספטמבר 2007 לא הייתה למועצה כל סמכות לאכוף את דיני התכנון והבנייה במקומות שבהם אין תכנית בניין עיר בתוקף, כיוון שרק באוקטובר 2007 קיבלו הוועדות המיוחדות לתכנון ולבנייה מינוי בחתימת ראש המנהא"ז המסמיך אותן לאכוף את הדין בתחומי היישובים הגם שאין תב"ע בתוקף. עוד הוסיף, "כי אזור התעשייה והמבנים שבו הוקמו רובם ככולם לפני המועד שבו הוסמכה הועדה המקומית לאכוף את הדין. על כן, לא ניתן, בכל הכבוד, לצפות מהוועדה, אשר ירשה מצב זה לטפל בו על דרך הריסת 8 מפעלי תעשייה" וכי "עם הסדרת הפעילות באזור התעשייה, תחילה על ידי אישור תוכנית בניין עיר כדין על ידי מועצת התכנון העליונה, יוכלו המועצה והועדה לתכנון ולבנייה לבצע את מלאכתן ולהשלים את הסדרת אזור התעשייה עלי זהב כנדרש וכמתחייב".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הימשכותו לאורך שנים של מצב זה בו מפעלים פועלים באזור התעשייה "עלי זהב" שלא במסגרת תב"ע, ללא היתרי בנייה והיתרי עיסוק, מהווה פגיעה חמורה בסדרי שלטון ובאינטרסים ציבוריים. יתר על כן, המנהא"ז אף העניק למפעלים אלה היתרים להעסקת עובדים פלסטיניים. חמורה העובדה שבאזור התעשייה אין תשתיות פיתוח ותשתיות ביוב, דבר הגורם לפגיעה באיכות הסביבה. ראוי שראש המנהא"ז במעורבות מפקד פקמ"ז והמתפ"ש ובשיתוף יועמ"ש איו"ש והמועצה האזורית שומרון יפעלו להסדרת פעילות אזור התעשייה ובמקביל יפעלו לאכיפת החוק בו.

## סיכום והמלצות

אזורי תעשייה בניהול ישראלי הוקמו על קרקעות המנוהלות על ידי הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באיו"ש, אשר מקצה את הקרקעות לגופים העוסקים בהתיישבות באיו"ש. לאזורי התעשייה בניהול ישראלי באיו"ש יש לייחס, בין השאר, השיבות כלכלית וביטחונית, בהיותם מספקים תעסוקה לישראלים ולפלסטינים.

בביקורת הועלו ממצאים כבדי משקל שעניינם פגיעה בזכויות של עובדים המועסקים באזורי תעשייה שבניהול ישראלי. עניין זה בא לידי ביטוי בהיעדר הקפדה על קיום ביקורות שוטפות של המנהא"ז ושל משרד התמ"ת על המעסיקים הישראליים בנושא תשלום שכר מינימום, שהביא לתופעות של פגיעה בשכרם של עובדים פלסטיניים, בהיעדר פיקוח ואכיפה משמעותיים בנושא בטיחות וגיהות בעבודה, שיש בו כדי להעמיד בסכנה ממשית את בריאותם וחייהם של העובדים באזורי התעשייה, ובאי-הסדרת ביטוח לעובדים מפני פגיעות בעבודה. אי-הקפדה בנושאים אלה פוגעת בדימויה של מדינת ישראל ובמעמדה בדעת הקהל הבין-לאומית כמדינה המקפידה על אכיפת החוק ועל שמירת זכויות העובדים הפלסטיניים המועסקים על ידי ישראלים באיו"ש.

מפאת חשיבות הנושא, רגישותו והמשמעויות המדיניות והכלכליות הנלוות לו, ראוי שמתאם פעולות הממשלה בשטחים וראש המנהא"ז בשיתוף משרד התמ"ת יפעלו לאכיפת הוראות הדין בנושא הנדון המתקיימות באיו"ש. מן הראוי גם, כי ראש המנהא"ז, מתאם פעולות הממשלה בשטחים, משרד התמ"ת והיועץ המשפטי של איו"ש יפעלו בהקדם עם משרד המשפטים לבחינת השינויים הנדרשים בתחיקת הביטחון בנוגע לדיני העבודה באיו"ש, ויביאו להכרעת הדרג המדיני את דרכי הפעולה האפשריות ליישום השינויים.

הליקויים החמורים שהועלו בנושא אבטחת אזורי התעשייה מהווים פרצה ביטחונית העלולה לסכן את השוהים באזורי התעשייה ואת תושבי ישראל מחשש של הברחת חומרי לחימה ומפגעים מאיו"ש לישראל. על מפקד פקמ"ז בשיתוף ראש המנהא"ז לפעול לתיקונם של ליקויים אלה, ובכלל זאת להסדיר את נושא מינוים של נאמני ביטחון, ולפעול למיגור התופעה של "הלבנת סחורה".

על פקמ"ז, המתפ"ש והמנהא"ז לפעול בנחרצות נגד תופעות של השתלטות על קרקעות פרטיות ועל אדמות מדינה, והקמת מבנים ללא היתרי בנייה באזורי התעשייה "מסילה" ו"עלי זהב" - תופעות המהוות פגיעה חמורה בסדרי שלטון - ולהסדיר את פעילותם של אזורי התעשייה "מסילה" ו"עלי זהב" בהתאם לחוק. כמו כן, על המנהא"ז ועל המועצה האזורית שומרון לבדוק באופן פרטני את כל ההסדרים הנדרשים בנושא איכות הסביבה בכל אחד מן המפעלים ולפעול ליישומם, וכן לפעול להקמתן של התשתיות הנדרשות בכל אחד מאזורי תעשייה אלה, כגון ביוב וניקוז.

מדוח זה עולה, שאכיפת החוק באזורי התעשייה בניהול ישראלי באיו"ש בכל התחומים שנבדקו אינה מספקת כלל ועיקר. ראוי שהיועץ המשפטי לממשלה ייתן דעתו על כל המתואר בדוח, לרבות הפרות החוק.

