

פעולות המינהל האזרחי באזור יהודה והשומרון

תקציר

ב-7.6.67 הוציא אלוף פיקוד המרכז (להלן - פקמ"ז) את המנשר בדבר סדרי השלטון והמשפט (יהודה והשומרון) (מס' 2), התשכ"ז-1967 (להלן - מנשר מס' 2), אשר העביר אליו, בהיותו מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה והשומרון (להלן - איו"ש), את כל סמכויות השלטון, החקיקה, המינוי והמינהל הנוגעים לאיו"ש או לתושביו. בשנת 1982 הוקם המינהל האזרחי באיו"ש (להלן - המינהל) על בסיס החלטת ממשלת ישראל מאוקטובר 1981, במטרה להפריד בין הפעילות הביטחונית לבין הפעילות האזרחית באיו"ש, וייעודו היה לשמש מסגרת לפעילות האזרחית במטרה לשרת את התושבים המקומיים ולהגדיל רווחתם. בעקבות ההסכמים המדיניים בין ממשלת ישראל לבין הרשות הפלסטינית, שנחתמו בשנות התשעים, הועברו מרבית הסמכויות האזרחיות בשטחי האוטונומיה הפלסטינית באיו"ש (אזורים A ו-B) מהמינהל אל הרשות הפלסטינית, והוקם מערך של מפקדות לתיאום ולקישור (להלן - מת"ק) בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית.

המינהל מפעיל תשעה מת"קים הפועלים בסמיכות לערים המרכזיות באיו"ש. נוסף על תפקידי תיאום וקישור מול הרשות הפלסטינית, מפעיל המינהל סמכויות אזרחיות, בעיקר בתחומי התשתית והמקרקעין, בשטחים שבהם מחזיקה ישראל בסמכויות הביטחונית והאזרחיות (שטחי C), לרבות טיפול בהתיישבות הישראלית באיו"ש. גודל שטחי C הינו כ-4 מיליון דונם, והם מהווים כ-60% משטח איו"ש. על פי נתוני מרשם האוכלוסין, נכון ל-31.12.02, האוכלוסייה היהודית באיו"ש מנתה כ-218,000 תושבים, שהתגוררו בכ-123 יישובים ובהם שלוש ערים. על פי הערכת המינהל, מנתה האוכלוסייה הפלסטינית באזורי C כ-65,000 תושבים.

המינהל, שבראשו עומד ראש המינהל (להלן - ראש המינהל), כפוף מבחינה פיקודית לאלוף פקמ"ז ומבחינה ארגונית ומקצועית - למפקדת תיאום פעולות הממשלה בשטחים (להלן - מפקדת תפ"ש). בראש מפקדת תפ"ש עומד מתאם פעולות הממשלה בשטחים (להלן - מתפ"ש), הכפוף לשר הביטחון ומתואם על ידי הרמטכ"ל בכל הנושאים הקשורים לצה"ל, והוא מופקד על יישום מדיניות הממשלה באיו"ש וחבל עזה (להלן - אזח"ע), ועל קידומה בתחומים האזרחיים. כמו כן, מופקד מתפ"ש על תיאום פעילות המינהל ופעילות המת"ק באזח"ע מול משרדי ממשלת ישראל.

במינהל פועלים במשולב הן קציני מטה אזרחיים (להלן - קמ"ט) ועובדי יחידותיהם, המהווים את הנציגות המקצועית של משרדי הממשלה באיו"ש, והן אנשי צבא העוסקים בהיבטים אזרחיים וביטחוניים של פעילות ישראל באיו"ש.

מאז פרוץ העימות המזוין עם הפלסטינים בסוף ספטמבר 2000 - אירועי "גיאות ושפל" - ומאז מיבצע "חומת מגן" בסוף מרס 2002, שבמהלכו נכנסו כוחות צה"ל אל תוך שטחי הרשות הפלסטינית ועריה, פעל המינהל להמשך יישום מדיניות הממשלה בשטחי איו"ש; לעיצוב מערכת הקשרים האזרחיים מול הפלסטינים; לתיאום וקישור מול הפלסטינים ומול המערכת הבין-לאומית בתחום הסיוע ההומניטרי; ולשמירת מרקם החיים האזרחי של האוכלוסייה הפלסטינית.

בתקופה ספטמבר 2003 עד פברואר 2004 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בפעולות המינהל, בעיקר בתחומי התשתית והמקרקעין באיו"ש, ובתהליך מתן היתרי תעסוקה לפלסטינים בישראל ובהתיישבות הישראלית באיו"ש.

מבנה ארגוני ויחסי גומלין

1. ועדת המנכ"לים - בשנת 1981 אישרה הממשלה תכנית לארגון מחדש של מערכת הממשל הצבאי במינהל אזרחי (החלטה 106), אשר במסגרתה הוקם המינהל, ונקבע בה, בין היתר, כי תיאום הפעילות האזרחית באיו"ש ובאזח"ע ימשיך להתבצע על ידי מפקדת מתפ"ש, בין היתר, באמצעות ועדת מנכ"לים, שהוקמה כבר ביוני 1967, ואשר כללה את המנכ"לים ונציגים בכירים נוספים של משרדי ממשלה ואחרים. בביקורת עלה, כי זה שנים שוועדת המנכ"לים חדלה לפעול, אולם לא נמצאו מסמכים המצביעים על הסיבות לכך.

2. ארגון מחדש של המינהל - בשנת 1995, בעקבות ההסכמים שנחתמו עם הפלסטינים, חלו שינויים במבנה הממשל הצבאי, לרבות במינהל, אולם הדבר לא עוגן בהחלטת ממשלה חדשה. החל מינואר 2003 אוחדו ארגוני התיאום הביטחוני, שפעל במסגרת צה"ל, עם המת"קים תחת פיקוד מפקדת תפ"ש ובמסגרת המינהל. איחוד זה שביצע צה"ל אינו עולה בקנה אחד עם החלטת הממשלה משנת 1981. זאת, כיוון שבניגוד לה, אוחדו הטיפול הצבאי-ביטחוני עם הטיפול בעניינים אזרחיים באיו"ש במסגרת המינהל.

3. הקמ"טים במינהל - בביקורת עלה, כי ההוראות העוסקות ביחסים שבין הקמ"טים במינהל, הכפופים מקצועית למשרדי הממשלה שהם מייצגים ופועלים על פי נהליהם, לבין קציני צה"ל המשמשים כראשי ענפים (להלן - רע"ן) במינהל, אינן ברורות. העמימות האמורה גם תרמה, בין היתר, לביצוע פעולות שהיו בחריגה מנוהלי עבודה מקצועיים של משרדי-האם של הקמ"טים - עניין שבלט במיוחד בתחום התשתית.

4. קשרי הגומלין בין מפקדת תפ"ש למינהל - המינהל כפוף, כאמור, למפקדת תפ"ש מבחינה ארגונית ומקצועית. בביקורת נמצא, שנוהלי העבודה המסדירים את יחסי העבודה ואת קשרי הגומלין בין קציני צה"ל המשמשים כרע"נים במפקדת תפ"ש לבין הקצינים המשמשים כרע"נים במינהל, המקבילים להם בתחומי פעילותם, אינם ברורים די הצורך. במיוחד אמורים הדברים לגבי יחסי הגומלין בין רע"ן תשתית במפקדת תפ"ש לבין ראש תחום תשתית במינהל (להלן - רת"ח תשתית).

תשתיות ומקרקעין

1. הכרזה על אדמות מדינה - החל מסוף שנות השבעים פעל המינהל בהליך המכונה "הכרזה על אדמת מדינה", אשר נועד לברר מעמדם של מקרקעין, ולהסיר ספק לגבי מקרקעין שהם רכוש המדינה, בהתאם לחוקי המקרקעין באיו"ש. בשנים 1979-1992 הכריז הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באיו"ש (להלן - הממונה) על כ-908,000 דונם מקרקעות איו"ש כאדמות מדינה. הליכי רישום של מקרקעין

כלשהם, לרבות מקרקעין שהוכרזו כאדמות מדינה, מתנהלים בשלבים. בין השלבים קיימים הליכי רישום ראשון של מקרקעין, שהוכרזו כאדמות מדינה, המחייבים, בין היתר, עריכת מפת מזיחה וסימון גבולותיה בשטח, פרסום מודעה בשני עיתונים מקומיים ועוד צעדים, שנועדו להבטיח את זכויותיהם של מי שטוענים לבעלות על מקרקעין. בסוף שנת 1992 החליטה הממשלה שלא לבצע הכרזות חדשות של אדמות שניתן לסווגן כרכוש ממשלתי. החל משנת 1993 הפסיק המינהל את התהליך של רישום אדמות המדינה המוכרזות ברישום המקרקעין, אולם המשיך לתפוס חזקה במקרקעין שלא עברו הליכי רישום או הכרזה של אדמות מדינה ולהקנותן לצורכי פיתוח ובנייה. דרך פעולה זו עלולה לגרום לפגיעה בזכויות הקניין של אחרים.

2. נוהל אדמות סקר - בשנת 1997 אישר היועץ המשפטי לממשלה דאז "נוהל בדבר פיקוח ושמירה על אדמות סקר, ניהולן ופינוי פולשים" (להלן - הנוהל). מטרת הנוהל היא ליצור מסגרת משפטית נאותה לבחינת מעמדם של מקרקעין באיו"ש, אשר לא עברו הליכי רישום או הכרזה של אדמות מדינה, ולאפשר תפיסת חזקה במקרקעין אלה ושימוש בהם כרכוש ממשלתי לצרכים שונים. על בסיס הנוהל ערך המינהל מאז שנת 1997 בדיקות בנוגע למעמדן של קרקעות נוספות, ובעקבותיהן הועברו מקרקעין נוספים לניהול המינהל. המקרקעין שהוכרזו באיו"ש כאדמות מדינה ואלו שהועברו לניהול המינהל לאחר שנת 1997 הם עיקר השטח באיו"ש המשמש את ההתיישבות הישראלית (מרבית הקרקעות הן בגדר אדמות מדינה), שטחי אש ושטחים לצרכים ציבוריים.

בביקורת עלו ליקויים בדרך הפעלת הנוהל על ידי המינהל, ונמצאו מקרים, שהמינהל הקצה מקרקעין למטרות האמורות בהיקף של אלפי דונמים, וזאת בלי לבצע שלבים שבנוהל. כמו כן, התעורר במפקדת הפרקליטות הצבאית הראשית (להלן - הפצ"ר) ספק, שלא נבדק כהלכה, בדבר תאימותו של ביצוע הנוהל לפי הנחיות עוזר שר הביטחון להתיישבות, תשתית ולאזורי פיתוח (להלן - עוזר השר), למדיניות החוץ של ממשלת ישראל, כפי שהובעה במסמך של מנהל לשכת ראש הממשלה אל היועץ המשפטי לממשלה מיוני 2003.

3. צווי תפיסה - המשפט הבין-לאומי המנהגי מקנה סמכות למושל צבאי בשטח מוחזק לתפוס מקרקעין לצרכים צבאיים, וזאת ללא קשר לשאלת הבעלות בהם. תפיסת המקרקעין נעשית על פי צווי תפיסה של המפקד הצבאי של השטח, אשר על פי מנשר מס' 2 הוא בעל סמכויות השלטון, החקיקה והמינהל באזור. לצורך תפיסת מקרקעין בשטחי איו"ש, נוהג מפקד כוחות צה"ל באיו"ש (אלוף פקמ"ז) להוציא צוים לתפיסת מקרקעין, הדרושים, לדעתו, לצרכים צבאיים, וזאת לתקופות קצרות של שנים אחדות.

בביקורת נמצא, כי עד מרס 2003 פג תוקפם של 80% מצווי התפיסה, שהוצאו באזור חברון, לצורך הקמת עמדות ומאחזים צבאיים שבשימוש צה"ל, ובחלק ניכר מהם פג התוקף כבר שנתיים ועד ארבע שנים קודם לכן. כמו כן, נתפסו באיו"ש מקרקעין בהיקף של אלפי דונמים בתקופה שבין מרס 2001 לספטמבר 2003 באמצעות צווי תפיסה והפקעה. תוקפם של 39% מהם פג, אך המקרקעין לא פונו למרות שהצוים לא חודשו. נמצאו גם מקרים, שנתפסו מקרקעין על ידי גופי צה"ל ללא הוצאת צווי תפיסה כנדרש.

באחד המקרים נתפסו בשנת 1980 כ-4,000 דונם באזור מסוים באיו"ש, אשר יועדו להקמת מאחזי נח"ל. במסמך ההנחיות שצורף לצו התפיסה נכתב, כי שטח זה הינו,

בוודאות כמעט מוחלטת, אדמות מדינה, וכי בתום בדיקה משפטית שתיערך בעניין, תוכרזנה אדמות אלו כאדמות מדינה אשר תועמדנה לרשות ההסתדרות הציונית העולמית (להלן - ההסתדרות הציונית), וצו התפיסה יבוטל. במהלך התקופה שחלפה מאז הוצא הצו, הוכרז מרבית השטח שנתפס בצו זה כאדמות מדינה, אולם עד מועד סיום הביקורת בפברואר 2004, טרם בוטל הצו, בניגוד להנחיות שצורפו לצו התפיסה המקורי. כתוצאה מכך, נמנע מתושבים פלסטינים לעבד את אדמותיהם המצויות בתחומי חלק משטח זה, אשר לא הוכרזו כאדמות מדינה, אך נתון תחת צו תפיסה לצרכים צבאיים. יתר על כן, חלק מהשטח שלא הוכרז כאדמות מדינה, הנתון תחת צו התפיסה לצרכים צבאיים, והוא בבעלות פלסטינית, נתפס על ידי תושבי שני יישובים ישראליים באזור מסוים באיו"ש, והם משתמשים בו לצרכיהם.

4. רישום מקרקעין - בשנת 1967 הופסקה הסדרת הקרקעות באיו"ש, וזאת לפי צו, שלפיו הותלו הליכי הסדר המקרקעין באיו"ש. במקום רישום המקרקעין בטאבו בסיום הליכי ההסדר שהותלו, קיים הליך של רישום ראשון של מקרקעין בספרי רשם המקרקעין במינהל. ההליך מתקיים בפני ועדה לרישום ראשון שעל החלטותיה ניתן לערור בפני ועדת עררים. גם אדמות מדינה נרשמות על שם הממונה, בהליך של רישום ראשון בספרי רשם המקרקעין במינהל, כשתנאי להגשת בקשה מטעם הממונה לרישום כאמור, הוא שקודם לכן הכריז על הקרקע כעל אדמת מדינה. כל עיסקה במקרקעין באיו"ש טעונה היתר של קמ"ט רישום מקרקעין (להלן - קמ"ט רישום), שהינו נציג משרד המשפטים. קמ"ט רישום מוסמך להעביר בקשות לרישום קרקע, לאחר בדיקתן, לוועדה לרישום ראשון, והוא מופקד, בין היתר, על כל מערכת מרשם המקרקעין באיו"ש. בעניין זה נמצא כלהלן:

א. החלטות קמ"ט רישום בנוגע להעברת בקשות לוועדה לרישום ראשון וכן לגבי מתן היתר עיסקה אינן ניתנות לערעור בפני ועדת העררים, כיוון שאין הן עניינים שבסמכותה, ועל כן החלטותיו הן סופיות ואינן ניתנות לערעור. אף שקמ"ט ביקורת במינהל העיר על כך, לא נעשה לתיקון המצב.

ב. במקרה אחד החזיר קמ"ט רישום תיק לוועדה לרישום ראשון ובמקרה נוסף החזיר תיק לוועדת העררים, שכל אחת מהן מהווה גוף מעין שיפוטי, לצורך קבלת החלטה נוספת שלהן בעניין, וזאת בחריגה מסמכותו.

ג. עד מועד סיום הביקורת בפברואר 2004 לא רשם הממונה בספרי המקרקעין אצל קמ"ט רישום הערות לגבי מקרקעין שקיים לגביהם צו הפקעה. כתוצאה מכך, קיים חשש לרישום עסקות מכר של קרקעות שחלקן או כולן הופקעו באמצעות צווי הפקעה.

ד. בשטחי C באיו"ש הוצאו במשך שנים רבות צווי תפיסה במקרקעין רבים לצרכים צבאיים. עד למועד סיום הביקורת בפברואר 2004, קיומם של צווי התפיסה לא צוין בספרי רישום המקרקעין, וכתוצאה מכך ייתכן מצב שבו רוכשים פוטנציאליים לא יהיו מודעים לעובדה זו.

5. אגרות רישום - על פי הדין, מוטל על רוכשים ישראלים של מקרקעין באיו"ש לשאת בתשלום של מס רכישה של מקרקעין בנוסף לאגרות רישום המקרקעין. לפי חוות דעת עוזר היועץ המשפטי למינהל, נוצר, כתוצאה מכך, מצב של "כפל מס", אשר נכון למועד סיום הביקורת, גרם להיעדר רישום של עסקות מקרקעין באיו"ש מצד תושבים ישראלים, שלא שילמו את התשלום בגין אגרת הרישום. עקב כך, נוצרו קשיים למשתכנים בקבלת משכנתאות ובהעברת בעלות בעת רכישת דירות.

הממונה על הרכוש הממשלתי ועל הרכוש הנטוש

1. ניהול אדמות מדינה - בביקורת בעניין ניהול אדמות מדינה על ידי הממונה עלה כלהלן:

א. הקצאת אדמות מדינה להסתדרות הציונית - אין בידי הממונה נתונים מלאים ומדויקים על היקף הקרקעות שהקצה משרדו להסתדרות הציונית, אף שמדובר בהיקף של מאות אלפי דונם.

לאחר הקמת יישוב באיו"ש נהגה ההסתדרות הציונית, במרבית המקרים, לחתום עם התושבים על הסכמי הרשאה לשימוש בקרקע, שהעבירו את הזכויות למשתכנים ללא מעורבות הממונה ואישורו. זאת, בניגוד להסכם ההרשאה שנחתם בין הממונה לבין ההסתדרות הציונית. כתוצאה מכך, לממונה לא היה מידע בנוגע לזהותם של המתישבים; ובין הממונה לתושבים לא נחתמו חוזים, וממילא הוא לא גבה מהם דמי שימוש או חכירה בגין השימוש בקרקעות המדינה.

בביקורת נמצא, כי חרף העובדה, שבחלק מהמקרקעין שהוקצו לצורכי התיישבות, בוצעו עבודות פיתוח ואף נבנו ואוכלסו יחידות דיור, לא נחתמו הסכמי הרשאה לפיתוח בין הממונה לבין הגופים המיישבים, וביניהם ההסתדרות הציונית, ואף לא נחתמו הסכמי חכירה בין הממונה לבין הדיירים שנמכרו להם יחידות הדיור. כמו כן, משך שנים, עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2004, לא גבה הממונה מההסתדרות הציונית דמי שימוש בגין הקרקעות, שהוקצו לה כדייר בר-רשות בלבד והועברו על ידיה למתיישבים חקלאיים, בעיקר בבקעת הירדן, ולא נחתם חוזה כלשהו בין הממונה לבין אותם מתיישבים. על פי אומדן הממונה מנובמבר 2003, הסתכם החוב שלא נגבה בגין דמי הרשאה לשימוש בקרקע עבור הקצאות אלה בכ-10 מיליון ש"ח.

ב. הקצאת שטחים למשרד הביטחון עבור צה"ל - בניגוד לנוהלי מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י), לא גבה הממונה במשך שנים ועד מועד סיום הביקורת, פברואר 2004, תשלום עבור הקצאות של אדמות מדינה למשרד הביטחון (להלן - משהב"ט) המיועדות לצה"ל לצרכים שונים, ובהם מחנות, מחסומים ושטחי אש. על פי נתוני המינהל, עד נובמבר 2003 הקצה הממונה למשהב"ט עבור צה"ל קרקעות בהיקף של כ-3,480 דונם, וחוב משהב"ט בגינם באותו מועד הסתכם בכ-16 מיליון ש"ח. סכום זה לא כלל הצמדה וריבית, כמקובל על פי נוהלי ממ"י, ולא כלל תשלום נוסף בגין שטחי אש שהוקצו עבור צה"ל. זאת, על אף שמחוות דעת של היועץ המשפטי לממ"י בפועל מספטמבר 2001 עלה, כי אין כל בסיס או מקום לפטור מתשלום הקצאות לשטחי אש באיו"ש.

ג. אי-גביית חובות על ידי הממונה - בנוסף להסתדרות הציונית ולמשהב"ט, גופים ממשלתיים ופרטיים הפועלים באיו"ש (ובהם גם מחצבות ותחנות דלק) חייבים לממונה זה שנים סכומים כספיים בסדרי גודל של מיליוני ש"ח בגין דמי הרשאה לשימוש בקרקעות המדינה. בביקורת לא נמצאו ברשות הממונה מסמכים המעידים על מועד היווצרות מרבית החובות האמורים, וכן על פעולות שנקט כדי לגבותם.

2. ניהול רכוש פרטי - בביקורת בעניין ניהול הרכוש הפרטי על ידי הממונה עלה כלהלן:

א. ניהול נכסי נפקדים פלסטינים - סמכויותיו של הממונה בתחום הרכוש הפרטי הנטוש מעוגנות בצו בדבר נכסים נטושים (רכוש הפרט) (יהודה והשומרון) (מס' 58),

התשכ"ז-1967. ההסדרים שבצו 58 הושלמו בהוראות צו בדבר נכסים נטושים (רכוש הפרט) (הוראות נוספות) (מס' 1) (יהודה והשומרון) (מס' 150), התשכ"ז-1967.

1) במועד עריכת הביקורת לא היה בידי הממונה ריכוז נתונים על כלל נכסיהם של נפקדים פלסטינים, בעיקר קרקעות ומבנים.

2) במועד עריכת הביקורת לא היו בידי הממונה נתונים עדכניים ומפורטים אודות חובות של אנשים ששכרו ממנו רכוש של נפקדים. בנובמבר 2003 העריך הממונה את סכום החובות בכ-2 מיליון ש"ח.

3) מן המסמכים במינהל עלה מקרה בו הקצה הממונה מקרקעין לבנייה, ורק לאחר ההקצאה והבנייה עליהם התברר, כי הם בגדר אדמות נפקדים.

ב. הקצאות אדמות פלסטינים - בסוף שנות השישים ובשנות השבעים הוקצו ליישובים ישראלים בבקעת הירדן אדמות בבעלות פלסטינית, הן בדרך של חילופי קרקעות, שבהם הוענקו לפלסטינים אדמות חלופיות שהיו בבעלות נפקדים, והן באמצעות הקצאה ישירה של אדמות של נכסי נפקדים בסדר גודל של אלפי דונם. פעולות הקצאה אלה, שהוגדרו במסמכים של היועץ המשפטי למינהל (להלן - היועמ"ש למינהל) כבלתי חוקיות לכאורה, המשיכו להתבצע על ידי המינהל גם לאחר מכן.

באוקטובר 2003 המליץ עוזר היועמ"ש למינהל, נוכח העובדה שמדובר בבעיית רוחב לכל האדמות בבקעת הירדן, לדון עם החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית כדי למצוא הסדר תקציבי הולם למקרה שבו תועלנה תביעות נגד רשויות המדינה בעניין - דבר שעלול להעמיד בסכנה את כלל משבצות הקרקע של היישובים הרלוונטיים. המלצה דומה הציג היועמ"ש למינהל דאז כבר במאי 1998. ברם, במועד סיום הביקורת, פברואר 2004, לא נמצאו מסמכים המצביעים על כך שהמינהל נערך ארגונית ותקציבית בהתאם להמלצת עוזר היועמ"ש, או שדן כלל בעניין זה.

ג. אדמות יהודים - באיו"ש קיימים מקרקעין השייכים ליהודים אשר רכשו אותם לפני שנת 1948 (להלן - אדמות יהודים). בשנים 1948-1967 נוהלו אדמות אלה על ידי האפוטרופוס הירדני על רכוש אויב, וזאת על פי פקודה מנדטורית שהייתה תקפה באזור. לאחר מלחמת ששת הימים הוקנו אדמות היהודים באיו"ש לממונה, והוא אחראי לשמירתם ולניהולם.

נמצא, כי מאז כניסת כוחות צה"ל לאיו"ש פעלו יהודים בעלי קרקעות באיו"ש או יורשיהם כדי לקבל לידיהם את הקרקעות. היועץ המשפטי לממשלה דאז כתב באפריל 2003 בנושא זה, כי יש להטיל על הממונה את הבדיקה והרישום המסודר של אדמות יהודים באיו"ש. בנובמבר 2003 החלו נציגי הממונה בבדיקת אדמות היהודים, ועד מועד סיום הביקורת, פברואר 2004, היא טרם הסתיימה.

ד. חריגות בהקצאת מקרקעין - בביקורת נמצאו שתי עסקות חריגות בהקצאת מקרקעין, האחת בגין הפיצוי שניתן בה לחברה פרטית, והשנייה בהקצאת קרקע בחריגה מנהלים. להלן דוגמה:

הקצאת מקרקעין באתר ב' - בתקופה שמאז שנת 1999 עד מאי 2003, פעלו גופי המינהל ובראשם ראש המינהל דאז כדי להקצות קרקע לעמותה פרטית לצורך הקמת מוסדות חינוך חרדיים; בתחילה - בלי לקיים מכרז ובלו שקיבלו לצורך כך אישור מטעם היועץ המשפטי למערכת הביטחון, כפי שהנחה מנהל ממ"י בעניין זה ובהתאם

לנוהל ממ"י להקצאת קרקע בפטור ממכרז; ולאחר מכן - באמצעות מתן הרשאה לתכנון להסתדרות הציונית עבור העמותה האמורה, תוך עקיפת הצורך בקבלת פטור ממכרז. במאי 2003 נחתם הסכם פשרה בין המועצה המקומית, שבשטח השיפוט שלה הוכלל האתר, לבין העמותה, ולפיו יוקצה חלק מן הקרקע לעמותה ואת יתרתה למועצה המקומית. נמצא, כי הסכם הפשרה איננו נותן מענה למגבלות טופוגרפיות ותכנוניות; ההסכם נחתם ללא מעורבות הממונה, כפי שמתחייב בהקצאת אדמות מדינה לעמותה פרטית ומתיר למעשה העברת הרשאה לתכנון מההסתדרות הציונית לעמותה פרטית ללא סמכות. כמו כן, במועד סיום הביקורת, פברואר 2004, עדיין לא הסתיימה הקצאת הקרקע, בשל התנגדות הממונה, כך שהמועצה המקומית לא יכלה לנצל את הקרקעות לצרכיה.

הקמת תשתיות

נמצאו ליקויים משמעותיים בנושאי מתן רישיונות ופיקוח על פרויקטים בתחומי תשתית, כלהלן:

1. הקמת מפעל - בתהליך טיפולו של המינהל במפעל זמני לבטון, שהוקם בשנת 1993, נמצאו ליקויים מהותיים שהתמשכו עד מועד סיום הביקורת, כלהלן: (א) על אף שתכניות המתאר, שהגישה החברה בעלת המפעל (להלן - החברה) להגדרת אזור תעשייה שבמסגרתו יפעל המפעל, לא אושרו, אישור שהיווה תנאי להארכת ההרשאות לפעולת המפעל במקומו, לא פינה המינהל ממקומו את המפעל שהוגדר כזמני. בשנים 1993-2005 העניק המינהל לחברה הרשאות נוספות לשימוש זמני בקרקע וכן הרשאות לתכנון לצורך השלמת ההליכים להכנת תכנית מתאר לאזור תעשייה, באישור ראשי המינהל ובאישור עוזרי השר. (ב) אף שהחברה לא עמדה בתנאים שנקבעו למתן ההרשאות הזמניות לשימוש בקרקע ולתכנון, לא פעל המינהל לאכוף את דיני התכנון והבנייה על החברה בגין הפרת התנאים ופגיעה באיכות הסביבה. (ג) עוד נמצא, כי רצף ההחלטות של מי שכינהו בתפקיד ראש המינהל בתקופה שבין 1999 ל-2004, למתן ארכות חריגות חוזרות ונשנות להרשאות השימוש במקרקעין ולהרשאות לתכנון שניתנו לחברה, היה בלתי סביר, נוכח מכלול הנתונים שהוצגו בדיונים והתנגדות הגופים התכנוניים והמשפטיים במינהל, ואף בניגוד למדיניות המוצהרת של מועצת התכנון העליונה. (ד) כמו כן, הארכת חוזי ההרשאה לתכנון ולשימוש זמני בשטח לתקופה כה ארוכה, עומדת בניגוד מוחלט למטרת נוהל ההרשאה לזמן קצר, אשר נועד לאפשר שימוש בשטח לזמן קצר, לגבות דמי שימוש, ולהבטיח את החזרת השטח לידי המינהל בתום תקופת ההרשאה. כל אלה מצביעים על התנהלות שאינה עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין.

2. תחנות דלק - במועד סיום הביקורת היו בשטחי C, המצויים בשליטה ישראלית מלאה, 65 תחנות דלק, אשר 49 מתוכן פעילות והיתר בשלבים שונים של תכנון והקמה. התחנות מסווגות על ידי המינהל כלהלן: תחנות שאושרו כחוק ומחזיקות בכל הרישיונות וההיתרים הנדרשים; תחנות שפועלות בניגוד לחוק, אף שטרם הושלמו לגביהן ההליכים החוקיים הנדרשים; ותחנות "פיראטיות" - בלתי חוקיות, שלא החל כל הליך תכנון או רישוי בעניינן. בביקורת עלתה תמונת מצב קשה, ולפיה חלק ניכר מתחנות הדלק באזור C באיו"ש הוקמו בניגוד לחוק וללא כל הליך תכנוני; חלק מהתחנות פועלות בניגוד לתנאי ההיתר שקיבלו; ובעלי רוב תחנות הדלק

אינם משלמים תמלוגים למינהל, ובכך מעצימים את רווחיהם הכלכליים על חשבון הקופה הציבורית. למרות זאת, לא נקט המינהל במשך שנים את האמצעים העומדים לרשותו לצורך אכיפת החוק. להלן פירוט:

א. באוקטובר 2001 ערך המינהל עבודת מיפוי מקיפה של תחנות הדלק בשטחי C שממנה עולה, כי באותו מועד, כ-58% מתוך תחנות הדלק הפעילות פעלו בניגוד לחוק בהיבטי תכנון רבים; כ-37% מתוך סך כל התחנות הפעילות לא קיבלו את אישור ועדת הקריטריונים במינהל, הבוחנת באופן ראשוני את בקשות היזמים ועמידתן בקריטריוני הסף שנקבעו למתן רישיונות להקמת תחנות דלק ללא מכרז, קודם לתחילת הפעלתן; וכ-63% מסך כל התחנות הפעילות לא שילמו תמלוגים למינהל. על פי אומדן שערך משרד מבקר המדינה, מסתכמים דמי התמלוגים שאינם משולמים למינהל בידי תחנות אלה בכ-1.5 מיליון ש"ח לשנה.

ב. לא נמצאו מסמכים המצביעים על עריכת עבודה בהיקף דומה במועד מאוחר יותר, אלא נמצאו נתונים חלקיים בלבד לגבי התקופה שמאז אוקטובר 2001. מצב זה של היעדר נתונים מלאים על תחנות הדלק הקיימות ועל מעמדן החוקי פוגם עד מאוד ביכולתו של המינהל למלא את תפקידו כזרוע של שלטון החוק בתחום זה.

ג. עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2004, פעלו בעלי תחנות דלק רבות בשיטתיות בניגוד לחוקי התכנון והבנייה, רישוי עסקים ואיכות הסביבה, וזאת תוך העלמת עין מתמשכת מצד הרשויות השלטוניות - המינהל והרשויות המקומיות, ועל אף המלצות והחלטות של גופים חיצוניים למינהל ושל גורמים במינהל לפעול נגד התופעה האמורה.

ד. במשך השנים הוקמו תחנות "פיראטיות" במקומות שונים, זאת גם בתחום שטחי השיפוט של מועצות מקומיות ומועצות אזוריות. משך שנים לא פעלו המינהל והרשויות המקומיות והאזוריות, שבשטחן הן הוקמו, לסגירתן של תחנות אלה, אף שחלק ניכר מהן גרמו לזיהום סביבתי וחלקן לסיכונים בטיחותיים, ועל אף שעניינן הועלה מספר פעמים בקרב גורמי האכיפה במינהל.

3. טיפול המינהל בבעלי תפקידים ועובדים לשעבר - דוח ועדת ורדי משנת 1997 עסק, בין היתר, בנושא של מתן היתרים לבעלי תפקידים ועובדים לשעבר במינהל. בדוח הומלץ, בין היתר, לקבוע "מגבלות ברורות לאחר פרישה... בנוגע לפעילותם של בעלי תפקידים רלבנטיים במינהל, הקשורים להליכי אישור הבקשות והיכולים להשפיע על החלטות בכל הנוגע לבקשות אלה".

נמצא, כי דרך טיפולו של המינהל ביישום המלצות ועדת ורדי, שאומצו בידי מערכת הביטחון, בכל הנוגע להקפדה על מגבלות המוטלות על קצינים לאחר פרישתם מצה"ל, הייתה בלתי מספקת. להלן שתי דוגמאות:

א. מתן היתרים ורישיונות לבעלי תפקידים ולעובדים לשעבר -

1) תחנת דלק א' - ביוני 1993 הגיש עובד בכיר ביחידת הפיקוח במינהל (להלן - הבעלים) בקשה להקמת תחנת דלק בשטח איו"ש שבבעלות המדינה, המוגדר על פי תכנית המתאר כאדמה חקלאית ומנוהל על ידי הממונה, אך אינו מצוי בתחום שיפוט ותכנון של רשות מקומית כלשהי.

בביקורת נמצא, כי דרך הטיפול של גורמי המינהל השונים, וביניהם הממונה ויחידת הפיקוח במינהל (להלן - יחידת הפיקוח), בתחנת הדלק האמורה, בנוגע להקמתה

ולפיקוח על פעילותה, מצביעה על תהליך רצוף מחדלים. זאת, החל במתן האישור וחתימת ההסכמים בין הבעלים לבין הממונה בנוגע לשימוש בקרקע בלא שהתקבלו כל האישורים הדרושים, דרך אי-נקיטת צעדים להפסקת הפעלת התחנה תוך חריגות מתנאי ההיתר וללא רישוי, אי-גביית דמי שימוש ותמלוגי דלק במשך שנים רבות, עבור לאישור היתר בנייה תוך חריגה מתכנית המתאר המפורטת וכלה בפיקוח בלתי נאות של יחידת הפיקוח, שהתבטא, בין היתר, באי-אכיפת החוק לגבי חריגות בנייה ניכרות של הבעלים משך למעלה מעשר שנים. העובדה שמדובר ברכוש של עובד בכיר לשעבר של יחידת הפיקוח, מעלה חשש, כי נהגו כלפיו בסלחנות מתוך משוא פנים.

2) תחנת דלק ב' - בשנת 1995 פנה מנהל יחידת הפיקוח למינהל בעניין בקשתה של אשתו להקים תחנת דלק על אדמות מדינה ביישוב מסוים באיו"ש. בעקבות הנחיית היועמ"ש למינהל דאז, הנחה ראש המינהל דאז את מנהל יחידת הפיקוח, להקפיד ולמלא אחר הוראות תקנון שירות המדינה (התקשי"ר) בנושא סייגים לעבודה פרטית, ואסר על מעורבות אישית שלו או של יחידת הפיקוח בכל מה שנוגע לתחנת הדלק. במהלך השנים 1997-1998 טופלה הבקשה להקמת התחנה על ידי רשויות המינהל, והיא אושרה אך טרם הוקמה. בעקבות הביקורת שקיים משרד מבקר המדינה בעניין תחנת הדלק האמורה, הורה ראש המינהל בדצמבר 2003 לקמ"ט ביקורת לבצע בדיקה בנושא. קמ"ט ביקורת קבע, שקיים ניגוד עניינים מובהק בעובדה שעובד המינהל או בני משפחתו הקרובים מגישים בקשה להקמת מחצבה או תחנת דלק באזור, וכי העניין חמור יותר כאשר מדובר בנושא משרה שתפקידו לבדוק, עם הקמת התחנה, את תפקודה ועמידתה בהוראות החוק. קמ"ט ביקורת המליץ גם להפנות את העניין לבדיקה בנציבות שירות המדינה, ולעכב עד לסיומה את כל פעולות המינהל הקשורות בתחנת הדלק, כולל מתן האישורים להפעלתה. המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2004, בתגובה לממצאי הביקורת, כי החליט להקפיא את ההליכים בבקשה להקמת תחנת הדלק וכי פנה אל נציבות שירות המדינה בבקשה לגבש החלטה בדבר המשך הטיפול בעניין.

ב. סוגיות בפעילות בעלי תפקידים בכירים שפרשו -

1) חשש לניגוד עניינים - פקודת מטכ"ל (להלן - הפקודה) קובעת סייגים בנושא ניגוד עניינים, ובהם: "חייל לא ישמש בתפקיד ולא ישתתף בכל צורה פעילה אחרת, במישרין או בעקיפין, בפעילות צבאית, שבמסגרתה הוא עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים".

בביקורת נמצא מקרה, שבו הועסק מי שכיהן בעבר בתפקיד ראש המינהל (להלן - ראש המינהל לשעבר) בשירות מילואים פעיל בתפקיד בכיר על ידי מפקדת תפ"ש, אשר המינהל הינו הגוף המרכזי הכפוף אליו פיקודית, בעודו מועסק בשכר על ידי חברה אזרחית, אשר פועלת מול גורמי המינהל. עניין זה מעלה חשש להיווצרות ניגוד עניינים. עוד עלה, כי לא קוימו ההליכים הנדרשים בפקודה על מנת להתיר אפשרות לפעול למרות קיומו של חשש לניגוד עניינים. מהתנהלות העניינים שעלתה בביקורת עלה גם החשש, כי במהלך בירור, שקיימה בעניין עוזרת הפצ"ר, בעקבות הביקורת, לא הציג בפניה ראש המינהל לשעבר את כל קשריו העסקיים עם חברות שבגינן הוא בא במגע עם גורמי המינהל.

2) הגבלות לאחר פרישה - חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969 (להלן - החוק) קובע מגבלות על פעילותו של עובד בשירות הציבור לאחר פרישתו. בביקורת עלה מקרה, שבו מי שכיהן בתפקיד ראש המינהל (להלן - ראש

המינהל דאז) וטיפל עד המועד האחרון לכהונתו כראש המינהל, אוקטובר 2002, בענייניה של חברה, שפעלה מול המינהל בעניין רישוי מפעל זמני לבטון כאמור לעיל, החל ביום שלמחרת שחרורו הרשמי משירותו בצה"ל בינואר 2004 להעניק שירותי ייעוץ לאותה חברה, וטיפל בענייני המפעל מול גורמי המינהל. יתר על כן, הוא לא פנה אל הוועדה למתן היתרים לקבל היתר בהתאם לסעיף 11 לחוק, וממילא לא קיבלו. יוצא מכך, שפעולותיו של ראש המינהל דאז לאחר שחרורו מצה"ל אינן מתיישבות עם הוראות החוק.

פיקוח ואכיפה בתחום בנייה בלתי חוקית

נמצאו ליקויים חמורים ומתמשכים בנושא הפיקוח והאכיפה בתחום בנייה בלתי חוקית באיו"ש, המתבטאים באי-מיצוי של שלטון החוק ובהיעדר אכיפה מספקת באיו"ש, הן כלפי ישראלים והן כלפי פלסטינים.

1. בנייה בלתי חוקית על ידי ישראלים - מנתוני המינהל לגבי פעולות האכיפה שנקט המינהל כנגד פעילות בנייה בלתי חוקית של ישראלים באיו"ש, עלה, כי בתקופה שבין שנת 2000 לנובמבר 2004 נעו שיעורי פעולות האכיפה ביחס לאירועי הבנייה הבלתי חוקית הידועים למינהל בין כ-8% לבין כ-23% בלבד. מכאן שצעדי האכיפה היו בלתי מספיקים, ובפועל לא טופלו כהלכה בין כ-77% לבין כ-92% מתוך סך כל פעולות הבנייה הבלתי חוקית של ישראלים באיו"ש.

מסקנות תחקיר אירוע - באוגוסט 2002 החלו עבודות להקמת מאחז בלתי מאושר בשם "פני חבר" (להלן - המאחז) על אדמות המצויות בשלבי נוהל אדמות סקר באזור דרום הר חברון. באוקטובר 2002 הוציאה ועדת המשנה לפיקוח צו סופי להפסקת העבודה ולהריסה. הצו לא בוצע בידי המינהל, ועד פברואר 2003 הוקמו במקום מכולות למגורים, שאוכלסו על ידי שומרי המקום, גדר, אנטנה, ומכלי סולר ובטון. המאחז פונה רק בסוף אפריל 2003, בעקבות פעילות מיבצעית שבוצעה על ידי כוח צה"ל באזור, שבמסגרתה נהרגו בשוגג שני מאבטחים ישראלים, שעבדו באזור "מאחז האנטנה" הסמוך למקום. תחקיר הפעילות והמלצותיו הוצגו לשר הביטחון והתקבלו על ידיו במלואן, תוך הנחיה ליישמן, ומהן עולה היעדר אכיפה מספקת של החוק במאחז בפרט, ולגבי חריגות ועבירות בנייה בלתי חוקית ברחבי איו"ש בכלל.

בסיכום התחקיר שבו נבדקו גם היבטים באכיפת החוק והטיפול בבנייה בלתי חוקית, צוין, בין היתר, כלהלן: (א) הנהלים הקיימים וההנחיות הקשורות לטיפול מהיר וחוקי באתרים לא חוקיים מאפשרים לעשות זאת, ויש לחדד את הפקודות וההנחיות בכל הדרגים המיבצעיים והמינהליים; (ב) "יש לוודא ש'הסמכות הסטטוטורית' גוברת על 'הסמכות המיניסטריאלית'. הווה אומר - עד שאין אישור סטטוטורי כנדרש על הקמת אתר כלשהו, אין לבצע שום עבודה אחרת במקום".

מנתוני המינהל עלה, כי בין יוני 2003 לפברואר 2004 נעשו פעולות בנייה בלתי חוקיות ופלישות טריות, בעיקר לאדמות מדינה ולאדמות פרטיות בכ-450 אתרים בלתי מאושרים. עוד עלה, כי הפעולות הבלתי חוקיות הרווחות בהתיישבות הישראלית באיו"ש הן: עבודות פיתוח, הקמת מבנים, הצבת קראוונים ומבנים יבילים, הצבת מגדלי שמירה, הקמת סככות, הקמת גדרות, הצבת אנטנות, הקמת תחנות דלק ופריצת דרכים. עוד עולה מהנתונים, כי לחלק מהפעולות הבלתי חוקיות האמורות

הוצאו צווי הפסקת עבודה, נפתחו תיקי בב"ח (בנייה בלתי חוקית) והוצאו צווי הריסה, אך הטיפול במרביתן התארך כדי חודשים וטרם הושלם, וזאת נכון לנתוני המינהל.

משרד מבקר המדינה מצייין, כי מסקנות התחקיר ופעולות הבנייה הבלתי חוקיות שתוארו בו ושלא טופלו גם לאחר מועד הצגתן ואישורן על ידי שר הביטחון, מצביעות על הטיפול הבלתי יעיל של מערכת הביטחון והמינהל בפעולות הבלתי חוקיות בתחום הבנייה, לרבות פלישות לאדמות מדינה, ובפניו מאחזים בלתי מאושרים, ויש בהן כדי להעיד על המצב השורר באיו"ש בתחומים אלו.

2. בנייה בלתי חוקית על ידי פלסטינים - בביקורת נמצא, כי הטיפול של המינהל בעניין פלישות פלסטינים לאדמות מדינה והטיפול בעניין הבנייה הבלתי חוקית בהן מצד פלסטינים היה לעתים לקוי. מנתוני המינהל לגבי פעולות האכיפה שנקט המינהל נגד פעילות בנייה בלתי חוקית של פלסטינים באיו"ש, עלה, כי בתקופה שבין שנת 2000 לאוגוסט 2004 נעו שיעורי פעולות האכיפה ביחס לאירועי הבנייה הבלתי חוקית בין כ-9% לכ-45% בלבד. מכאן שצעדי האכיפה היו בלתי מספיקים, ולא טופלו כהלכה בין כ-55% לכ-91% מתוך סך כל פעולות הבנייה הבלתי חוקית של פלסטינים באיו"ש.

3. סלילת דרכים בלתי חוקית - סלילת דרכים באיו"ש הינן פעולות המחייבות קבלת רישיונות בנייה מהרשויות המוסמכות באזור. בביקורת נמצאו ליקויים באכיפת החוק לגבי סלילה בלתי-חוקית של דרכים: בשנים 2002-2004 נסללו על ידי ישראלים באיו"ש, ללא קבלת הרישיונות הדרושים, 105 דרכים באורך כולל של כ-107 ק"מ; ובשנים 2002-2003 נסללו על ידי פלסטינים, ללא קבלת האישורים הדרושים, 31 דרכים באורך כולל של כ-45 ק"מ. יצוין, כי עיקר הפעילות הבלתי-חוקית בתחום זה בוצעה על אדמות מדינה באיו"ש.

4. יחידת הפיקוח בתחום המקרקעין - יחידת הפיקוח אחראית לאכיפת חוקי התכנון והבנייה בשטחים שבאחריות ישראל באיו"ש, ובכלל זאת ביישובים הישראליים. במועד סיום הביקורת, פברואר 2004, הועסקו בה 19 עובדים, מהם 16 פקחים.

מנתוני המינהל ומשרד הפנים עולה, כי מדי חודש בחודשו שולמו לפקחים ביחידת הפיקוח, ובכלל זה למנהל היחידה ולסגנו, שעות נוספות ושעות עבור כוננות בהיקפים ניכרים, כלהלן: 88 שעות נוספות; ועוד 10-14 כוננויות השוות לערכן של 50-70 שעות נוספות; ובסך הכל שולמו בשנת 2003 לכל אחד מעובדי היחידה 138-158 שעות נוספות בחודש. תשלומים אלה הסתכמו בשנת 2003 בכ-1.3 מיליון ש"ח.

האחריות לאישור שעות נוספות לעובדי המינהל מוטלת על משרד הפנים ובהתאם לקריטריונים המקובלים בו. בינואר 2004 כתב סמנכ"ל בכיר למינהל ולמשאבי אנוש במשרד הפנים לנציבות שירות המדינה, כי משרד הפנים מאשר את התשלומים פורמלית בלבד וללא כל יכולת לקיים פיקוח יעיל על תשלום שעות נוספות ושעות כוננות בהיקפים כה ניכרים.

העסקת עובדים פלסטינים ביישובים הישראליים באיו"ש

זה שנים מועסקים עובדים פלסטינים ביישובים הישראליים באיו"ש ובאזח"ע. העסקת העובדים ביישובים הישראליים באיו"ש מתבצעת על פי נוהל שגובש בהתאם לצו בדבר העסקת עובדים במקומות מסוימים (יהודה ושומרון) (מס' 967) התשמ"ב-1982 (להלן - הצו).

1. העסקת עובדים ללא רישיונות עבודה - בביקורת נמצא, כי ביישובים ישראליים באיו"ש ובאזורי התעשייה במישור אדומים ובברקן הועסקו בין שנת 2000 לאוקטובר 2003 מאות רבות של עובדים פלסטינים ללא רישיונות עבודה וללא מעורבות של קמ"ט תעסוקה, כמתחייב מהצו האמור. יתר על כן, לעתים הועסקו גם עובדים פלסטינים, שהוגדרו על ידי השב"כ ומשטרת ישראל כ"מנועי כניסה" ליישובים ולאזורי התעשייה האמורים. עוד נמצא, כי בשנת 2003 הועסקו ביישובים מסוימים כ-3,800 עובדים פלסטינים, ולכ-85% מהם לא היו רישיונות עבודה. יתרה מכך, כ-17% מהעובדים שהועסקו ללא רישיונות עבודה הוגדרו כ"מנועי כניסה", וכ-50% מהם לא עמדו בקריטריונים שקבע אלוף פקמ"ז כתנאי להעסקתם.

2. אכיפת הצו - מהמסמכים עלה, כי אכיפת הצו על המעסיקים הישראליים באיו"ש לקתה בחסר, בין היתר כיוון שפעולות האכיפה היוזמות היו מועטות, ונגד אותם מעסיקים שעברו על החוק בעניין זה לא ננקטו צעדים משפטיים. כמו כן, בביקורת לא נמצא שנערך במינהל דיון בסוגיית המדיניות של אכיפת הצו, לרבות בנוגע להקצאת המשאבים הדרושים לשם כך, וביניהם עלות העסקת מפחחי תעסוקה.

3. מניעת זיוף רישיונות עבודה - בתקופה שבין אוגוסט 2002 לדצמבר 2003 התגלו רישיונות עבודה מזויפים, וביניהם כאלה שנרכשו על ידי עובדים פלסטינים בתוך מדינת ישראל. זיוף הרישיונות בוצע הן על ידי פלסטינים והן על ידי מעסיקים ישראליים, בין היתר כדי להתחמק בדרך זו מתשלום בגין זכויות סוציאליות של העובדים.

בביקורת עלה, כי בתקופה שבין יוני לדצמבר 2003, לאחר שהמינהל החליט שלא לערוך שינוי ברישיונות, התגלו מקרים נוספים של זיופי רישיונות עבודה. בעקבות זאת, פנה קמ"ט תעסוקה אל רע"נים במינהל בבקשה לקבל החלטות בעניין שינוי הרישיונות על מנת להקשות על זיופם. לא נמצא שעד פברואר 2004, מועד סיום הביקורת, נקט המינהל פעולה כלשהי כדי להקשות על הזייפנים.



מבוא

במנשר בדבר סדרי השלטון והמשפט (יהודה והשומרון) (מס' 2), התשכ"ז-1967 (להלן - מנשר מס' 2), שהוציא מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה והשומרון (להלן - איו"ש), אלוף פיקוד המרכז (להלן - אלוף פקמ"ז), ב-7.6.67 נאמר, כי הועברו אליו (אל המפקד) "כל סמכות של שלטון, חקיקה, מינוי ומינהל לגבי האזור ותושביו". בשנת 1982 הוקם המינהל האזרחי באיו"ש (להלן - המינהל) על בסיס החלטת ממשלת ישראל מאוקטובר 1981, בצו בדבר הקמת המינהל האזרחי (יהודה

והשומרון) (מס' 947), התשמ"ב-1981. מטרת הקמתו של המינהל הייתה להפריד בין הפעילות הביטחונית לבין הפעילות האזרחית באיו"ש, וייעודו היה לשמש מסגרת לפעילות האזרחית במטרה לשרת את התושבים המקומיים ולהגדיל רווחתם.

בעקבות חתימת ההסכמים המדיניים בין ממשלת ישראל לבין הרשות הפלסטינית, החל מהסכם העקרונות בספטמבר 1993 וכלה בהסכם הביניים בספטמבר 1995, הועברו מהמינהל אל הרשות הפלסטינית מרבית הסמכויות האזרחיות בשטחי האוטונומיה הפלסטינית באיו"ש - אזורים A ו-B¹. בהתאם להסכמים, הוקם מערך של מפקדות לתיאום ולקישור (להלן - מת"ק) בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית.

המינהל, שבראשו עומד ראש המינהל, כולל מת"ק בבית אל ושמונה מת"קים הפועלים בסמיכות לערים המרכזיות. בשטחים שבהם מחזיקה ישראל בסמכויות הביטחוניות והאזרחיות (שטחי C), שגודלם כ-4 מיליון דונם (מהווים כ-60% מהשטח של איו"ש), מפעיל המינהל סמכויות אזרחיות, בעיקר בתחומי התשתית והמקרקעין, לרבות טיפול בהתיישבות הישראלית באיו"ש. על פי נתוני מרשם האוכלוסין נכון ל-31.12.02, מנתה האוכלוסייה היהודית באיו"ש כ-218,000 תושבים שהתגוררו בכ-123 יישובים, ובהם שלוש ערים. על פי הערכת המינהל, מספרם של התושבים הפלסטינים באזור C מסתכם בכ-65,000.

המינהל כפוף מבחינה פיקודית לאלוף פקמ"ז, וכפוף ארגונית ומקצועית למפקדת תיאום פעולות הממשלה בשטחים (להלן - מפקדת תפ"ש). בראש מפקדת תפ"ש עומד מתאם פעולות הממשלה בשטחים (להלן - מתפ"ש) הכפוף לשר הביטחון ומתואם על ידי הרמטכ"ל בכל הנושאים הקשורים לצה"ל, והוא מופקד על יישום מדיניות הממשלה בשטחי איו"ש ואזור חבל עזה (להלן - אזח"ע) וקידומה בתחומים האזרחיים. כמו כן, מופקד מתפ"ש על תיאום פעילות המינהל ופעילות המת"ק באזח"ע מול משרדי ממשלת ישראל.

במינהל פועלים במשולב הן קציני מטה אזרחיים (להלן - קמ"ט) ועובדי יחידותיהם, המהווים את הנציגות המקצועית של משרדי הממשלה באיו"ש ומפעילים סמכויות שבידי המינהל, והן אנשי צבא העוסקים בהיבטים אזרחיים וביטחוניים של פעילות ישראל באיו"ש.

מאז פרוץ העימות המזוין עם הפלסטינים בסוף ספטמבר 2000 - אירועי "גיאות ושפל" - ומאז מבצע "חומת מגן" בסוף מרס 2002, שבמהלכו נכנסו כוחות צה"ל אל תוך שטחי הרשות הפלסטינית ועריה, פעל המינהל להמשך יישום מדיניות הממשלה בשטחי איו"ש; לעיצוב מערכת הקשרים האזרחיים מול הפלסטינים; לתיאום וקישור מול הפלסטינים ומול המערכת הבין-לאומית בתחום הסיוע ההומניטרי; ולשמירת מרקם החיים האזרחי של האוכלוסייה הפלסטינית.

בהתאם למסמך של מפקדת תפ"ש מאוקטובר 2003, העסיק המינהל בבסיסו העיקרי בבית אל ובשמונה מת"קים הממוקמים בסמוך לערים הגדולות באיו"ש, באותו מועד, 638 איש, מהם 175 אזרחים ו-463 חיילים וקצינים. תקציבי המינהל נעו בין כ-124.4 מיליון ש"ח בשנת 2002 לכ-109 מיליון ש"ח בשנת 2004.

בתקופה ספטמבר 2003 עד פברואר 2004 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בפעולות המינהל, בעיקר בנושאי התשתית והמקרקעין באיו"ש, ניהול אדמות מדינה ואדמות פרטיות שבחזקת המדינה, היבטים בתהליך מתן היתרי תעסוקה לפלסטינים בישראל וביישובים הישראליים באיו"ש.

1 על פי הסכם הביניים, שנחתם בין ישראל לרשות הפלסטינית בספטמבר 1995, נקבע, כי:
 שטח A - שטח שבו תקבל על עצמה המועצה הפלסטינית כוחות ואחריות בענייני ביטחון פנים וסדר ציבורי.
 שטח B - שטח שבו תיטול המשטרה הפלסטינית את האחריות לסדר הציבורי של הפלסטינים ותתפרס במטרה לענות על הצרכים והדרישות הפלסטיניות כמפורט בהסכם.
 שטח C - שטח באחריות ישראלית מלאה.

חלק מן הממצאים עודכנו במאי 2005. הביקורת נערכה במינהל בבית אל: בלשכת ראש המינהל, שמונה לתפקידו בסוף שנת 2002, ואצל סגן ראש המינהל; בתחום תשתית; בלשכת התכנון; אצל קמ"ט אפוטרופוס, אשר משמש כממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באיו"ש (להלן - הממונה); אצל קמ"ט רישום מקרקעין (להלן - קמ"ט רישום); ביחידת הפיקוח; אצל קצין אגף מיבצעים (להלן - קצין אג"ם); בענף כלכלה; ואצל היועץ המשפטי למינהל (להלן - היועמ"ש למינהל). בדיקות השלמה נערכו במפקדת תפ"ש.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

מבנה ארגוני ויחסי גומלין

ב-4.10.81 קיבלה ממשלת ישראל החלטה מס' 106 (להלן - החלטה 106) בנושא "ארגון מחדש של מערכת הממשל הצבאי ביהודה, שומרון וחבל עזה", ונקבע בה, בין היתר, כדלקמן:

יש "להפריד בין הפעילות הביטחונית (ביטחון חוץ ופנים) שתהיה באחריות אלופי הפיקודים לבין הפעילות האזרחית שתהיה באחריות מינהל אזרחי"; "על פי הארגון החדש ימשיכו קציני המטה המייצגים את משרדי הממשלה השונים לכהן במינהל האזרחי שבאזורים בהתאם למתכונת הקיימת"; "מתאם הפעולות בשטחים ימשיך לתאם מטעם שר הביטחון את פעילויות המינהל האזרחי באמצעות ראשי מינהל אזרחי באזורי יו"ש וחבל עזה"; "תיאום הפעילות האזרחית בין משרדי ממשלת ישראל לבין המינהל האזרחי ביו"ש ובחבל עזה ימשיך להתבצע על ידי המתפ"ש"; "התיאום בין הפעילות הביטחונית לבין הפעילות האזרחית, וכן קביעת ההסדרים בכל תחומי שלטון ישראל ביו"ש ובחבל עזה, ייעשו על ידי שר הביטחון". בביקורת עלה:

1. ועדת המנכ"לים

בעקבות הוצאת מנשר מס' 2 בשנת 1967, החל לפעול באיו"ש הממשל הצבאי שתפקידו היה להחזיר את החיים האזרחיים והמשקיים למסלולם הרגיל, ולקיים את הביטחון השוטף ואת הסדר הציבורי. בהחלטה 106 משנת 1981 שאישרה ממשלת ישראל נקבע, בין היתר, כי תיאום הפעילות האזרחית בין משרדי ממשלת ישראל לבין המינהל האזרחי באיו"ש ובאזח"ע ימשיך להתבצע על ידי המתפ"ש, בין היתר באמצעות ועדת מנכ"לים, שהוקמה כבר ביוני 1967. ועדה זו כללה את המנכ"לים ונציגים בכירים נוספים של משרדי הממשלה השונים וכן נציגי המינהל, נציגי מפקדת תפ"ש ונציגי צה"ל, בהתאם לצורך, והיא פעלה בנושאים האזרחיים באיו"ש ואזח"ע. בביקורת עלה, כי משנת 2000 חדלה ועדת המנכ"לים לפעול, אולם לא נמצאו מסמכים המצביעים על הסיבות לכך.

מטה מתפ"ש הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2004 בתגובה לממצאי הביקורת, כי "על רקע אירועי גאות ושפל" והמציאות הביטחונית המורכבת בוטל הצורך בהמשך כינוסי הוועדה. יחד עם זאת, במציאות משתנה ובמידת הצורך תכונס הוועדה לדיון וגיבוש המלצות בפרויקטים אזרחיים בין-משרדיים שנדרש לקדםם".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי כיוון שוועדת המנכ"לים הוקמה לפי החלטת ממשלה, כאמור, ראוי היה שהפסקת פעילותה תיעשה אף היא על פי החלטה של ממשלת ישראל.

2. ארגון מחדש של המינהל

א. בשנת 1995 הכינה מפקדת תפ"ש הצעת החלטה לממשלת ישראל בעניין "ארגון מחדש של הממשל הצבאי ביהודה והשומרון ובחבל עזה". בדברי ההסבר להצעת ההחלטה נכתב, בין היתר, כי "עתה, משנחתמו ההסכמים עם הפלסטינים ובעקבותיהם פורק המינהל האזרחי באזור חבל עזה ועתיד להתפרק המינהל האזרחי באזור יהודה והשומרון, מתחייב ארגון מחדש של הממשל הצבאי באזורים אלה. במסגרת זו מוצע, כי על הפעלת הסמכויות האזרחיות, אשר נותרו בידי ישראל בהתאם להסכם, תופקד מינהלת ממשל, תיאום וקישור, שתעסוק גם בתיאום בין רשויות מדינת ישראל לבין הרשות הפלסטינית ומול המועצה הפלסטינית לכשתוקם". לא נמצא בביקורת, שההצעה נידונה על ידי ממשלת ישראל, והשינויים האמורים לא עוגנו בהחלטת ממשלה חדשה.

ב. בדצמבר 1995 הועברו מרבית הסמכויות האזרחיות באי"ש מהמינהל אל הרשות הפלסטינית. אולם, עקב המצב הביטחוני שהשתרר באזור, לא הושלם פירוק המינהל, והממשל הצבאי המשיך להתקיים בשטחי C. כיוון שנותר צורך להמשיך בטיפול שוטף בעניינים האזרחיים של הפלסטינים בשטחים אלה, המשיך המינהל לתפקד, אם כי בהיקף מצומצם מבעבר.

החל מינואר 2003 אוחדו ארגוני התיאום הביטחוני, שפעל במסגרת צה"ל, עם המת"ק וזאת תחת פיקוד מפקדת תפ"ש ובמסגרת המינהל. בנוסף לכך, בוצעו שינויים בארגון של מפקדת תפ"ש והמינהל, שעיקרם היה, בין היתר, תוספת נציג לטיפול בארגונים הבין-לאומיים הפועלים באי"ש, תוספת עוזר ליועץ לעניינים פלסטיניים בכל מת"ק, תוספת קצין קישור ביטחוני בכל מת"ק, שייעודו תיאום וקישור בין צה"ל לבין המשטרה הפלסטינית, ושיפור הקשר בין צה"ל ומשטרת ישראל לבין גופים פלסטיניים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי האיחוד האמור שביצע צה"ל אינו עולה בקנה אחד עם החלטת הממשלה משנת 1981. זאת, כיוון שבניגוד לה, אוחדו הטיפול הצבאי-ביטחוני עם הטיפול בעניינים אזרחיים באי"ש במסגרת המינהל. כמו כן, רק לאחר סיום הביקורת, עודכן קובץ פקודות הקבע (להלן - קפ"ק) בהתאם לשינויים ולעדכונים שחלו במינהל מאז שנת 2000, וביניהם איחוד מנגנון התיאום הביטחוני במינהל עם המת"ק.

3. כפיפות, סמכות ואחריות הקמ"טים במינהל

ממסמכי מפקדת תפ"ש והמינהל ממאי ומדצמבר 2003 ומינואר 2004 וכן מטיטת פקודת הארגון למינהל (להלן - פק"א), שהוציא אגף תכנון (להלן - אג"ת) ביולי 2003², עולה, שההוראות העוסקות ביחסים בין הקמ"טים, הכפופים מקצועית למשרדי הממשלה שאותם הם מייצגים, ופועלים על פי נהליהם, לבין קציני צה"ל המשמשים כראשי ענפים במינהל (להלן - רע"נים), אינן ברורות די הצורך. בחלק מן המסמכים האמורים הוגדר תפקידם של הרע"נים "כמתאמים" את פעילותם של הקמ"טים השונים, ובמסמכים אחרים הוגדר, כי הקמ"טים כפופים באופן מלא לרע"נים. בביקורת נמצא, כי בוצעו פעולות שחרגו מנוהלי עבודה מקצועיים של משרדי-האם של הקמ"טים וזאת, בין היתר, על רקע אי הבהירות האמורה.

למשל, ענף תשתית במינהל הינו הענף הגדול ביותר במינהל, והוא מוגדר כ"תחום", שבראשו עומד סא"ל (להלן - רת"ח תשתית), ובמסגרתו פועלים 11 קמ"טים, וביניהם הממונה, שהוא נציג מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י). בין יתר תפקידיו של הממונה, שנקבעו בפקודות הקבע של המינהל,

2 בתשובת המינהל מאוקטובר 2004 למשרד מבקר המדינה נמסר, כי בפברואר 2004 אושרה הפק"א.

עליו לשמור על נכסים ואדמות של המדינה באיו"ש ולהקצותם לצורכי פיתוח והתיישבות על פי נהלים קבועים של ממ"י.

בביקורת נמצא, שבמקרים אחדים פעל רת"ח תשתית ללא תיאום עם הממונה, וקיבל החלטות בנושא הקצאת מקרקעין לצורכי פיתוח והתיישבות במקומו של הממונה ואף ללא מעורבותו (בנושא זה ראו גם בהמשך), ובמקרים מסוימים אף למרות התנגדותו, ובניגוד לנהלי ממ"י. להלן שתי דוגמאות:

א. בשנת 2002 טענה חברה (להלן - חברה א') לזכויות במקרקעין באיו"ש, המצויים בקרקע שהממונה תבע עליה בעלות כאדמת מדינה, ושחלק ממנה בבעלות נפקדים. חברה א' ביקשה שהמינהל ירשום את הקרקע על שמה, לאחר, שלטענתה, רכשה את הקרקע בירדן מפלסטיני תושב ירדן. הממונה התנגד לבקשת החברה, בין היתר נוכח תביעתו לבעלות בקרקע כאדמת מדינה, והקרקע לא נרשמה אפוא על שם החברה.

ביולי 2002 ניסה רת"ח תשתית לקדם עסקת פשרה עם חברה א', ולפיה תירשם הקרקע על שם המדינה וכנגד יוצעו לחברה פיצויים בחלופות שונות. במסגרת זאת, פנה רת"ח תשתית אל קמ"ט שמאות במינהל (להלן - קמ"ט שמאות), ללא ידיעת הממונה, וביקש ממנו לערוך שומה למקרקעין חלופיים, על מנת לקדם עסקת פשרה במקרקעין. רת"ח תשתית פעל ללא מעורבות הממונה ועל אף התנגדותו. עד מועד סיום הביקורת (פברואר 2004), לא בוצעה העיסקה בשל התנגדות הממונה.

רת"ח תשתית הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2004 בתגובה לממצאי הביקורת, כי לא נוהל כל משא ומתן עם חברה א' ולא בוצעה עקיפת סמכות של אף קמ"ט המעורב בנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי פעולת רת"ח תשתית לקדם עסקת מקרקעין שבתחום אחריותו של הממונה, ללא ידיעתו וללא אישורו, מהווה סטייה מכללי מינהל תקין.

ב. בשנת 2002 ביקשה מינהלת הקמת מכשול קו התפר במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט) לכרות ללא תשלום חומר מילוי בכמות של 75,000 קוב משטח, שקודם לכן נמסר, על ידי הממונה, למועצה מקומית מסוימת (להלן - המועצה המקומית) בהרשאה לתכנון. בנובמבר 2002 הורה סגן רת"ח תשתית לממונה להודיע מיידית בכתב למועצה המקומית, כי נוכח התנגדותה של המועצה לכרייה, מבוטלת ההרשאה לתכנון שניתנה לה. סגן רת"ח תשתית הוסיף בהוראתו לממונה, כי הוראתו נסמכת על התייעצות עם היועמ"ש למינהל ועל חוות דעת משפטית שלו. בתגובה ענה סגן הממונה, בין היתר, כי לפי נהלי ממ"י, אין אפשרות לאשר כרייה באדמת מדינה ללא תשלום, וכי אסור להקים מחצבה בלי כל אישורי תכנון כדין. עוד ציין, כי המועצה המקומית מתנגדת לביטול ההסכם להרשאה לתכנון, וכי היא תעמוד על מיצוי זכויותיה לרבות פנייה לערכאות. כמו כן הבהיר, כי לראש המינהל יש סמכות לבטל חד-צדדית את ההסכם להרשאה, אולם הדבר יחשוף את הממונה לתביעה כספית.

בעקבות המחלוקת שהתגלעה בעניין זה בין סגן רת"ח תשתית לבין סגן הממונה, קיים סגן ראש המינהל בדצמבר 2002 תחקיר, ובו צוין, בין היתר, כי "לו יחסי הגומלין בין תחום תשתית לקמ"ט אפוטרופוס [הממונה] היו תקינים ונעשים בצורה מקצועית ובתרבות ארגונית נכונה, הרי שלא היינו מגיעים למצב בו היה צורך בתחקיר זה". סגן ראש המינהל הנחה, בין היתר, כי יש לוודא קיום נוהלי עבודה תקינים וסדורים בין רת"ח תשתית והממונה, שיביאו לשיפור הקשר בין הגופים הן במישור הפורמלי והן במישור הלא-פורמלי.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הוראת סגן רת"ח תשתית לממונה מהווה התערבות בנושא שבתחום סמכות הממונה, ומנוגדת לכללי ממ"י, שלפיהם במקרה זה בעל הסמכות להורות על ביטול ההסכם הוא ראש המינהל. עובדה זו לא קיבלה ביטוי בסיכום התחקיר ובהנחיות סגן ראש המינהל, שהיו אמורות למנוע הישנות מקרים דומים בעתיד. זאת ועוד, בתיעוד שבמינהל לא נמצאה חוות הדעת המשפטית, שלטענת סגן רת"ח תשתית תמכה בבקשתו לבטל את ההסכם עם המועצה המקומית.

המינהל הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2004, כי "המלצות משרד מבקר המדינה ליתן את הדעת לאי-הבהירות השוררת בנושא יחסי הגומלין בין הרע"נים לקמ"טים תלמדנה וייבחנו הדרכים האפשריות לשיפור מצב הדברים הנוכחי".

בתגובה לממצאי הביקורת מסר מטה מתפ"ש למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2004, כי גובש נוהל, אשר אמור להסדיר את קשרי הגומלין והכפיפות בין מפקדת תפ"ש לאזורים, וביניהם המינהל באיו"ש. בנוהל נאמר, בין היתר, כי "הקמ"טים והמתאמים [רע"נים]... כפופים למפקדי האזורים ופועלים בכפוף להנחיות המקצועיות של משרדי הממשלה. פעילותם בתחומים המקצועיים מחויבת להיעשות בתיאום מלא אל מול הרע"נים (אליהם הוכפפו)" (ההדגשות במקור). גם בהוראה זו בולטים חוסר בהירות וחוסר עקביות בשאלת הכפיפות.

לדעת משרד מבקר המדינה, העובדות שתוארו לעיל מצביעות על ליקויים בכל הנוגע ליחסי הגומלין בין קציני צה"ל הרע"נים לבין האזרחים הקמ"טים, המייצגים את משרדי הממשלה וגופים אחרים כמו ממ"י. במקרים מסוימים התערבו קציני צה"ל בנושאים שבתחום סמכותו של הממונה, בניגוד לדעתו ולהנחיות המקצועיות של ממ"י. מן הראוי, שראש המינהל ומתפ"ש ישקלו עריכת שינויים בפקודות ובנוהלי העבודה על מנת להבהיר את תחומי הסמכויות.

4. קשרי גומלין בין מפקדת תפ"ש לבין המינהל

כאמור, כפוף המינהל למפקדת תפ"ש מבחינה ארגונית ומקצועית. בביקורת נמצא, שנוהלי העבודה המסדירים את יחסי העבודה ואת קשרי הגומלין בין קציני צה"ל המשמשים כרע"נים במפקדת תפ"ש לבין הקצינים המשמשים כרע"נים במינהל, המקבילים להם בתחומי פעילותם, אינם ברורים די הצורך. במיוחד אמורים הדברים לגבי יחסי הגומלין בין רע"ן תשתית במפקדת תפ"ש לבין רת"ח תשתית במינהל, שלא נקבעו באופן ברור דיו בקפ"ק.

קצין בודק, שמינה שר הביטחון בתחילת שנת 2003 לחקור אירוע מסוים (ראו גם בהמשך), כתב בסיכום התחקיר, כי "יש 'לקבע' את נוהלי העבודה בין רע"ן תשתית מנא"ז [במינהל] לבין רע"ן תשתית מתפ"ש". זאת, בדגש על הצורך ביידוע רע"ן תשתית במפקדת תפ"ש בכל המתרחש במינהל בתחום זה. בעקבות זאת, קיבל מתפ"ש ביוני 2003 את המלצת עורך התחקיר, והנחה לגבש נוהל שיגדיר מפורשות את סדרי העברת התכתובת בין הגורמים השונים העוסקים בתחום התשתית, לרבות גופי משהב"ט. במועד סיום הביקורת, פברואר 2004, טרם גובש הנוהל כמתואר לעיל.

באוקטובר 2004 הודיע מטה מתפ"ש למשרד מבקר המדינה, בתגובה לממצאי הביקורת, כי "הנוהל הוגדר כהנחייה בקפ"ק ענף תשתית המעודכן בימים אלו".

תשתיות ומקרקעין

לאחר העברת סמכויות השלטון והחקיקה למפקד כוחות צה"ל באיו"ש בשנת 1967, נקבעו הליכי הסדר המקרקעין בצו בדבר הסדר קרקעות ומים (יהודה והשומרון) (מספר 291), התשכ"ט-1968

(להלן - צו 291). סעיף 3 בצו 291 הורה על התלייתם של הליכי הסדר³, אשר היו בשלבי ביצוע ולא הושלמו על פי החוק הירדני עד ל-1.1.69.

הצו בדבר רכוש ממשלתי (יהודה והשומרון) (מספר 59), התשכ"ז-1967, קובע, כי הרשות המוסמכת לניהול של הרכוש הממשלתי באזור, ובכלל זה ניהולן של אדמות בבעלות המדינה, הינו הממונה.

החלטת ממשלת ישראל מס' 150 מאוגוסט 1996, קבעה נהלים מינהליים בעניין תכנון ובינוי בתחומי אר"ש ואזח"ע. לפי החלטה, "כל הרשאה חדשה לתכנון והקצאת קרקע לבנייה על אדמות מדינה באזורים תבוצע רק לאחר אישורו של שר הביטחון. ועדת התכנון באזורים לא תדון בתכנית המתאר, אלא לאחר קבלת אישורו של שר הביטחון ולא תיתן תוקף לתכנית כזו, אלא באישורו. נושאים של מדיניות כוללת בנושאי התיישבות, סלילת כבישים והצעות להקמת יישובים חדשים יובאו לדיון ולהחלטת ממשלה. האמור לעיל יעוגן בהתאמה בתחיקת הביטחון באזורי יהודה, שומרון וחבל עזה" (לפירוט בנושא הכללים שנקבעו ליישום החלטה זו - ראו בהמשך).

משהופסקה הסדרת הקרקעות באר"ש, פעל המינהל החל מסוף שנות השבעים בהליך המכונה "הכרזה על אדמת מדינה", אשר נועד לברר מעמדם של מקרקעין, ולהסיר ספק לגבי מקרקעין שהם רכוש המדינה, בהתאם לחוקי המקרקעין באזור. נוהלי המינהל קבעו, כי ביצוע הליך ההכרזה מהווה תנאי לנטילת החזקה באדמות מדינה על ידי הממונה וניהולן על ידיו, לרבות הקצאתן ופיתוחן לצורכי התיישבות. לאחר ההכרזה על הממונה לפנות לוועדה לרישום ראשון במינהל על מנת לפתוח בהליכים של רישום הקרקע על שם המדינה, אשר מחייבים, בין היתר, עריכת מפת מדידה וסימון גבולותיה בשטח ופרסום מודעה בשני עיתונים מקומיים, כדי לאפשר למי שטוענים לבעלות במקרקעין, להתנגד לרישום. בין השנים 1979-1992 הכריז הממונה על כ-908,000 דונם מקרקעות אר"ש כאדמות מדינה.

1. נוהל אדמות סקר

בסוף שנת 1992 החליטה הממשלה שלא לבצע הכרזות חדשות של אדמות שניתן לסווגן כרכוש ממשלתי. מן המסמכים עלה, כי החל משנת 1993 הופסקו הליכי רישום המקרקעין של אדמות המדינה המוכרזות באר"ש.

בשנת 1997 אישר היועץ המשפטי לממשלה דאז "נוהל בדבר פיקוח ושמירה על אדמות סקר, ניהולן ופינוי פולשים", אשר עוגן בפקודת מפקדת תפ"ש מס' 507 (להלן - נוהל אדמות סקר). מטרת נוהל אדמות סקר היא ליצור מסגרת משפטית חדשה לבחינת מעמדם של מקרקעין באר"ש, אשר לא עברו הליכי רישום או הכרזה של אדמות מדינה, ולאפשר תפיסת חזקה בהם כרכוש ממשלתי ושימוש בהם לצרכים שונים.

בנוהל אדמות סקר נקבע: אם "ביקש אלוף הפיקוד, מתאם הפעולות בשטחים או עוזר שר הביטחון להתיישבות ואזורי פיתוח או ראש המינהל האזרחי להכליל אדמות סקר לתחום רשות מקומית, או ביקש הממונה באמצעות ראש המינהל האזרחי להחכירן או להקצותן או לנהלן בכל דרך אחרת, יפעלו, לאחר קבלת אישורו של שר הביטחון או מי שהוסמך על ידיו לכך", באופן הבא:

יש להעביר את הבקשה ליועמ"ש למינהל על מנת שיחווה דעתו, שאכן מדובר ברמת ודאות גבוהה, על יסוד הנתונים שיוצגו בפניו, כי המקרקעין הינם רכוש ממשלתי. חוות הדעת של היועמ"ש

3 ההליך של הסדר הקרקעות על פי החוק הירדני כלל את השלבים הבאים: פרסום הודעה על ההסדר; הכנת לוח תביעות, שבו נכללות כל התביעות בקשר למקרקעין נשוא ההסדר; בירור התביעות והכנה של לוח זכויות לא-סופי על פי תוצאות הבירור; אישור הלוח על ידי שופט בית המשפט להסדר והפיכת לוח הזכויות לסופי; הכנת לוח רישום; והעברת תוכן לוח הרישום לפנקסים החדשים.

למינהל תינתן על בסיס הנתונים כלהלן: איסוף נתונים לגבי הקרקע באמצעות תצלום אווירי (תצ"א); "ייעשה מאמץ להצגת תצלומי אוויר מלפני 1967 ביחס לשטח"; קבלת חוות דעת של מומחה לפענוח תצלומי אוויר ביחס לשטח המבוקש ולסביבתו; "מסמך מטעם קמ"ט רישום מקרקעין או גורם מוסמך אחר בצירוף מסמכים (במידת הצורך) שיש... [בהם] כדי להעיד על אי רישום המקרקעין הנדונים כקרקע פרטית בספרי המקרקעין, בדיקת הרישומים בספרי מס רכוש או קיומם או היעדר קיומם של הליכי הסדר ביחס לשטח המבוקש (מלפני 1967)"; "העברת האיתור לממונה לקבלת נתוני בעלויות על הקרקע; קבלת תוצאות הפענוח של התצ"א ונתוני הבעלויות". לאחר קבלת חוות הדעת המשפטית האמורה, יש לקבל את אישור הפרקליט הצבאי הראשי (להלן - הפצ"ר) לחוות דעת זו; אם מתעוררת מחלוקת בדבר היות השטח המבוקש רכוש ממשלתי, ישקול הפצ"ר "אם להעביר את הנושא להכרעת היועץ המשפטי לממשלה".

לאחר קבלת חוות הדעת המשפטית ואישור הפצ"ר לחוות דעת זו יש לפעול כלהלן: הוצאת תעודת ממונה המכריזה על השטח כעל רכוש ממשלתי; פרסום התעודה בקובץ מנשרים וצווים ובדרכים נוספות כמתואר בנוהל, כגון תליית תעודת הממונה בעברית ובערבית על לוחות המודעות במת"ק וברשות המוניציפלית הישראלית שבמרחבה מצויים המקרקעין, בהתאם למיקום הגיאוגרפי של הקרקע; הכנת מפת מדידה של גבולות האיתור, וסימון גבולות האיתור בצבע על גבי סלעים או עצמים בולטים בשטח; הצבת שילוט בגבולות האיתור ועל פי הצורך גם גידור או פריצת דרך היקפית; המתנה משך 45 יום לצורך מתן אפשרות להגיש ערר על ידי כל גורם הרואה עצמו נפגע; אם לא מוגשים עררים בתוך 45 יום, השטח מוכר סופית כאדמות מדינה וניתן להקצותו לכל שימוש שייקבע בהתאם לנהלים בעניין הקצאות.

על בסיס הנוהל ערך המינהל מאז שנת 1997 בדיקות לגבי מעמדן של קרקעות נוספות, ובעקבותיהן הועברו מקרקעין נוספים לניהול הממונה. המקרקעין שהוכרו באיו"ש כאדמות מדינה ואלו שהועברו לניהול הממונה לאחר שנת 1997 הם עיקר השטח באיו"ש המשמש את ההתיישבות הישראלית (שמרבית הקרקעות בה הן בגדר אדמות מדינה), שטחי אש ושטחים לצרכים ציבוריים.

א. ביצוע הנוהל והתאמתו למדיניות החוץ של ממשלת ישראל: ביוני 2003 פנה מנהל לשכת ראש הממשלה, במכתב ליועץ המשפטי לממשלה בנושא "הקפאת הבנייה באזורי יהודה, שומרון וחבל עזה" (להלן - המסמך). במסמך נאמר, בין היתר, כי בין ישראל וארה"ב הושגו הבנות בעניין ההתיישבות הישראלית באיו"ש ואזח"ע כלהלן: "לא ייבנו יישובים חדשים ותוקפא הבנייה ביישובים הקיימים, למעט בנייה בתחומי קו הבנייה הקיים (להבדיל מגבול השיפוט המוניציפלי); לא יופקעו או יילקחו אדמות חדשות לצורכי התיישבות ביהודה, שומרון וחבל עזה".

מהמסמכים עולה, כי בחודשים אוקטובר ונובמבר 2003 החליט משהב"ט לקדם באמצעות נוהל אדמות סקר איתור של אדמות מדינה נוספות לצורך הרחבת יישובים. בין היתר, הוקצבו 3.8 מיליון ש"ח להפעלת הנוהל בשנים הקרובות.

בסיכום פגישת עבודה בין ראש המינהל לבין עוזר שר הביטחון להתיישבות, תשתית ולאזורי פיתוח (להלן - עוזר השר⁴) מאוקטובר 2003 נכתב, כי "באחרונה שר הביטחון החליט לקדם הנושא [נוהל אדמות סקר] לאחר שבשנים האחרונות הנושא הוקפא מתוך מדיניות". בנובמבר 2003 פנה ראש מחלקת הדין הבין-לאומי במפקדת הפצ"ר (להלן - רמ"ח דבל"א) בנושא זה ללשכת הרמטכ"ל והמליץ, בין היתר, להציג את העניין בפני הגורמים המדיניים, "על מנת לוודא תאימות מלאה בין המשרדים בנושא רגיש זה", וזאת נוכח העובדה שייעוד קידום הנושא, כאמור, הוא לאתר אדמות מדינה נוספות לצורך הרחבת יישובים.

4 עוזר השר אחראי, בין היתר, לפיקוח ומעקב על ביצוע מדיניות שר הביטחון בנושא ההתיישבות בתחומי איו"ש ואזח"ע.

ממסמכי המינהל עולה, כי עוזר השר, שהיה מכותב לפנייה דנן, השיב לרמ"ח דבל"א, כי הוא מסכים "שיש לוודא תאימות בין המשרדים", אולם לדעתו, אין בכך כדי לעצור את המשך ביצוע נוהל אדמות סקר שהינו חובתו של כל ריבון, והדרג המדיני יחליט על ייעוד הקרקע לאחר ביצוע הנוהל האמור. בביקורת לא נמצא, כי ייעוד הקרקעות שבוצע לגביהן הנוהל הוצג בפני הדרג המדיני.

משרד ראש הממשלה הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2004 בתגובה לממצאי הביקורת, כי "ביצוע האמור במכתב זה [המסמך] ויישומו בפועל הינו באחריות משרד הביטחון, ועל כן יש להפנות אליו את ממצאי הביקורת". עוזר השר הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2004 בשם משהב"ט ובתגובה לממצאי הביקורת, בין היתר, כי הגדרת מעמד של אדמות כאדמות מדינה נועדה לצרכים שונים וביניהם גם להרחבת יישובים; "לכן אין סתירה בין מדיניות הממשלה בתיחום היישובים לבין ביצוע סקר אדמות והכרזתן כאדמות מדינה לצרכים השונים".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מן הראוי, שמשרד ראש הממשלה ומשהב"ט יוודאו בטרם מעשה, שהמשך עריכת נוהל אדמות סקר (שעלותו גבוהה) לצורך הרחבת יישובים, עולה בקנה אחד עם מדיניות הממשלה.

ב. חריגים בביצוע הנוהל: בביקורת נמצאו מקרים, שהמינהל הקצה מקרקעין בהיקף של מאות דונמים, וזאת בלי לבצע את כל שלביו של נוהל אדמות סקר כנדרש.

בשלושה מקרים נמצא, כי הוקצו שטחים לצרכים שונים לאחר ביצוע נוהל אדמות סקר על יסוד תצלומי אוויר, שהתייחסו לתקופה מיוני 1967 ואילך. לא נמצאו מסמכים המצביעים על כך, שנעשה מאמץ להציג תצלומי אוויר מהתקופה שלפני 1967, כפי שמוזכר בנוהל אדמות סקר. מן הראוי היה, שהמינהל יעשה כל מאמץ לבחון תצלומים שקדמו לשנת 1967 ככל הניתן.

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2004 בתגובה לממצאי הביקורת, כי "המינהל יבחן כיצד לממש המלצת המבקר, כי ייעשה מאמץ לבחון תצלומים שקדמו לשנת 1967, באם ישנם". עוד הודיע המינהל בעניין זה, כי נוהל אדמות סקר מקנה ליועמ"ש למינהל "שיקול דעת רחב במסגרת בירור המעמד המשפטי של קרקע. מדובר בנוהל פנימי שאף ניתן לסטות מהוראותיו".

בשניים מהמקרים האמורים גם לא נמצאו במינהל מסמכים המצביעים על כך שנעשו בדיקות לוודא, שהמקרקעין לא היו כבעלות של נפקדים, ולא התקבל הסבר מניח את הדעת בסוגיה זו. יצוין, כי על פי הצו בדבר נכסים נטושים (רכוש הפרט) (יהודה והשומרון) (מס' 58), התשכ"ז-1967, יש להחזיר לנפקדים השבים לאזור והמוכיחים בעלות בנכס הנטוש, את נכסיהם או את תמורתם, אם יגישו תביעות בעניין זה.

כביש גישה לגבעת-זאב: ממסמך של לשכת היועץ המשפטי לממשלה ממאי 2002 עולה, כי בשנת 1991 תכנן משרד הבינוי והשיכון שתי שכונות מערביות ביישוב גבעת-זאב, וכן דרך גישה עיקרית ממזרח. בשלב מאוחר יותר תכנן המשרד דרך גישה משנית ממערב, שהייתה אמורה לווסת את התנועה בשעות השיא. כביש הגישה המשני שתוכנן לחבר את שתי השכונות היה בתוואי של דרך חקלאית, שהייתה קיימת במקום מאז התקופה הירדנית, ורוחבה על פי מפות החלוקה הירדניות היה 4-4 מטרים בלבד. הקמת השכונות ואכלוסן בשנים שלאחר מכן חייבו את הרחבת כביש הגישה המשני. במרס 1999 השלימה המועצה המקומית גבעת-זאב את סלילת הכביש ברוחב 13.5 מטר. עוד עלה מהמסמכים, שהתכנית לבניית אחת השכונות, לרבות הכביש שכאמור נועד לשרת את שתי

השכונות, אושרה למתן תוקף על ידי מועצת התכנון העליונה במינהל (להלן - מת"ע) רק בנובמבר 1999, כחצי שנה לאחר סלילת הכביש.

היועמ"ש למינהל הגיש למת"ע ערעור נגד אישור מתן תוקף לתכנית בטענה, שהרחבת הכביש חורגת מאדמות המדינה. בעקבות ערעור זה החליטה מת"ע בינואר 2000 להקפיא את תוקף התכנית.

בדצמבר 2000 ביקש מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון מהיועץ המשפטי לממשלה לקיים דיון בשאלת דרך הטיפול בבעיות הנובעות מאי-השלמת הליכי התכנון של כביש הגישה לשכונות האמורות בגבעת-זאב. המנכ"ל ציין, כי עיכוב באישור התכנית לא יאפשר לקדם ולהשלים את הפיתוח והבנייה של גבעת-זאב.

ממסמכי המינהל ממאי ומאוקטובר 2001 עולה, כי על פי הנחיית עוזר השר, שכאמור אחראי לפיקוח ומעקב על מדיניות ההתיישבות של שר הביטחון באיו"ש, בוצע בשנת 2001 נוהל אדמות סקר בשטח התכנית ותוצאותיו העלו, שחלק משטח הכביש שנסלל נמצא בתחום שטח כפר פלסטיני בסמוך ליישוב ורשום בלוח זכויות לא סופי; וכי "בלוח הזכויות נרשמו החלקות הסמוכות לתוואי הכביש נשוא דיוננו על שם בעלים פרטיים". נוכח זאת, פנה מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון ליועץ המשפטי שיכריע במעמד הקרקעות.

במאי 2002 התקיים דיון בראשות היועץ המשפטי לממשלה דאז בעניין כביש הגישה לגבעת-זאב על מנת להכריע בשאלה "האם רשאית מדינת ישראל, באמצעות הגופים המוסמכים, לנצל את שטח החלקות הסמוכות לתוואי הדרך, לצורך השלמת הליכי התכנון והבנייה של כביש הגישה". לצורך הכרעה בסוגיה זו, התבקשה החלטה בעניין שתי סוגיות משנה: 1. האם מעמדן המשפטי של זכויות במקרקעין שנרשמו בלוח זכויות לא סופי, על פי הדין החל באיו"ש - הוא כשל קרקע פרטית או ממשלתית; 2. במידה שהמעמד המשפטי של המקרקעין הוא כשל קרקע פרטית, האם המפקד הצבאי באזור מוסמך להפקיע את המקרקעין לצורך אזרחי-התיישבותי - להבדיל מצורך ביטחוני.

על פי סיכום הדיון, סיכם היועץ המשפטי לממשלה דאז את הדיון כדלקמן:

1. "לעניין המקרקעין דנן, קרי, השטחים הסמוכים לכביש הגישה לשכונות המערביות של גבעת-זאב, ולאור הפגיעה המינימלית בבעל הזיקה על פי לוח הזכויות הבלתי סופי, יש לראות את הקרקע דנן כנכס של המדינה.
2. במידה שיקום הצורך, ככל שבעל הקרקע יזוהה, יטען לזכויות בנכס ויוכיח אותן, תתנהל עמו בהמשך הדברות לעניין פיצוי ו/או הקצאת קרקע חלופית.
3. לפיכך, לעת הזאת ובנסיבות העניין, אין צורך להכריע בשאלת חוקיות הפקעתה של הקרקע."

משרד מבקר המדינה מעיר למינהל, כי היה עליו לעשות מאמץ לאתר את שמות הבעלים הפרטיים הלכאוריים לפי לוח הזכויות הבלתי סופי טרם סלילת הכביש, להודיע להם על סלילת הכביש, ולאפשר להם לטעון לגבי זכותם בקרקע וזכותם לפיצויים. כן היה על המינהל לבחון אם אדמות אלו נמצאות בבעלות של נפקדים, כפרט משלא הוצגו התנגדויות שעה שהכביש האמור נסלל. פעולות אלו לא נעשו.

בנוסף לכך, מדגיש משרד מבקר המדינה, כי פריצת דרך הגישה האמורה והרחבתה בוצעה, כאמור, על ידי המועצה המקומית גבעת זאב קודם לאישור התכנית על ידי מת"ע. מן הראוי היה, שפעולת המועצה המקומית שתוארה לעיל הייתה נמנעת על ידי המינהל.

קיבוץ א': מהמסמכים עולה, כי על פי בקשת עוזר השר בוצעה בשנת 2003, במסגרת נוהל אדמת סקר, בדיקת מעמדו של שטח בגודל 500 דונם, שהוחזק משנת 1997 על ידי קיבוץ א'. מחוות דעת של עוזר היועמ"ש למינהל, שנשלחה אל היועמ"ש למינהל במרס 2003, עולה, כי על פי תוצאות הבדיקה שערך, רשום השטח האמור בלוח זכויות לא סופי על שם אנשים פרטיים. עוזר היועמ"ש למינהל קבע, כי מדובר באדמות מדינה, וזאת על יסוד סקרי פיענוח תצלומי האוויר של השטח משנת 1967 ואילך, שלפיהם הקרקע לא עובדה עד למועד תפיסתה על ידי קיבוץ האמור; וכן שלא הוצגו התנגדויות להחזקת השטח על ידי קיבוץ במשך תקופה ארוכה. עוד קבע עוזר היועמ"ש למינהל בתוצאות בדיקתו, כי נוכח האמור לעיל, ניתן להסתפק בפרסום תעודת הממונה, וכי אין צורך בנקיטת פעולות פיזיות נוספות כנדרש במסגרת הנוהל.

במרס 2003 פנה היועמ"ש למינהל לעוזר השר והודיעו, כי מסקנות הבדיקה הנ"ל אושרו על ידי הפצ"ר, ולפיכך "ניתן לפעול להקצאת השטח ליישוב [קיבוץ א'] לצורכי עיבוד חקלאי".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי במקרים האמורים לא ביצע המינהל את כל השלבים הכלולים בנוהל אדמות סקר. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי נוהל אדמות סקר נועד להבטיח שהמדינה תעשה את כל אשר לאל ידה כדי לבחון את מעמד הקרקע, וזאת כדי להימנע מפגיעה בזכויות הפרט. על אף שהיה ידוע למינהל, שחלק מהקצאות אלה בוצעו בעבר ללא צווי תפיסה, ובלי שבוצעו הליכים טרומיים כלשהם לבדיקת הבעלות על הקרקע האמורה, הוקצו קרקעות במסגרת נוהל אדמות סקר, בעיקר מתוך התבססות על הקצאתן בעבר - לצה"ל במקרה אחד ולקיבוץ במקרה אחר, ועל אף שנוהל אדמות סקר לא בוצע במלואו.

2. צווי תפיסה

על פי הדין הבין-לאומי, רשאי כובש של שטח, לאחר סיום כיבוש השטח והתמשכות מצב מלחמתי המצדיק שימוש צבאי במקרקעין, לתפוס מקרקעין שבהם נדרש שימוש צבאי, וזאת ללא קשר לשאלת הבעלות בהם. תפיסת המקרקעין נעשית על פי צווי תפיסה של המפקד הצבאי של השטח, שהינו, על פי מנשר מס' 2, בעל סמכויות השלטון, החקיקה והמינהל באזור. לצורך תפיסת מקרקעין בשטחי איו"ש, נוהג אלוף פקמ"ז להוציא צוויים לתפיסת מקרקעין הדרושים, לדעתו, לצרכים צבאיים, וזאת לתקופות קצרות של שנים אחדות.

על פי נוהלי "תפיסת מקרקעין לצרכים צבאיים באיו"ש ובאזח"ע" מפברואר 2000 המופיעים בקפ"ק, אין לתפוס מקרקעין באיו"ש ואזח"ע ואין להשתמש בהם ללא הסכמת בעליהם, אלא אם הדבר דרוש לצרכים צבאיים חיוניים. צווי התפיסה נחתמים על ידי אלוף פקמ"ז, ועבודת ההכנה לקראת הוצאת צווי תפיסה ולקראת הארכת תוקפם של צווי תפיסה מרוכזת בידי קצין המקרקעין בפקמ"ז ובידי תחום תשתית המינהל. בצו תפיסה מכריז אלוף פקמ"ז על תפיסת מקרקעין ועל תקופת התפיסה, והוא רשאי לצוות בצו נוסף על הארכת תוקפו של צו תפיסה קיים.

בביקורת עלו הממצאים הבאים:

א. צווי תפיסה שפג תוקפם - ממסמך של המינהל ממרס 2003 עולה, כי פג תוקפם של 32 (80%) מתוך 40 צווי תפיסה שהוצאו באזור חברון לצורך הקמת עמדות ומאחזים צבאיים שבשימוש צה"ל. יתר על כן, תוקפם של מרבית הצוויים האמורים פג כבר שנתיים ועד ארבע שנים קודם למועד המסמך, הגם שהתפיסה בפועל נמשכה.

ממסמך של המינהל מספטמבר 2003, שהתייחס למקרקעין באיו"ש בשטח של כ-493 דונם, שעליהם הוקמו מתקני ביטחון, דרכים, משטחי העמסה ממשאית אל משאית ("גב אל גב") ומכשולים קרקעיים באמצעות צווי תפיסה והפקעה, עולה, כי מתוך 72 צווי תפיסה שהוצאו מאז מרס 2001, פג תוקפם של 28 (39%) מהם, הגם שהתפיסה בפועל נמשכת. עוד צוין במסמך, כי לגבי חלק מן הצווים שפג תוקפם, אף טרם הוגשה בקשה על ידי צה"ל להארכתם. עד מועד סיום הביקורת לא נמצאו מסמכים על פיננים על ידי צה"ל או על הוצאת צווי תפיסה חדשים או על הארכת תוקפם של הצווים שפג תוקפם.

משרד מבקר המדינה מעיר, 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.

ב. תפיסת מקרקעין ללא צווי תפיסה - בביקורת נמצאו מקרים, שבהם תפס צה"ל מקרקעין ללא הוצאת צווי תפיסה כנדרש. להלן מספר דוגמאות:

1) בפברואר 2002 כתב היועמ"ש למינהל לאלוף פקמ"ז, כי ביצוע עבודות על קרקעות פרטיות ללא הוצאת צווי תפיסה ותוך הפרה בוטה של הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, וביניהן ההנחיה להקצות תקציב מתאים לתשלום דמי שימוש לבעלי הקרקע, הינם תופעה נפוצה ושכיחה. במכתבו דיווח היועמ"ש למינהל על מספר דוגמאות חמורות מאותה עת של תפיסת קרקע ללא צו תפיסה לצורך סלילת כביש עוקף, וביצוע עבודות סלילת דרך ביטחון והקמת מוצב צבאי תוך חריגה מצווי תפיסה.

היועמ"ש למינהל כתב עוד, כי "פעולות מעין אלו מבוצעות בניגוד לפקודות הצבא ולנהלים המחייבים, והאחראי להן יכול וייתן את הדין בגין אי-חוקיות המעשה" [ההדגשה במקור]. זאת ועוד, פעולות כאלו עומדות בסתירה לחובות המינהליות הרובצות על הרשויות בנושא תפיסתם של מקרקעין, כדוגמת הוצאתו של צו בכתב ומתן זכות טיעון לנפגעים". עוד ביקש היועמ"ש למינהל במכתב זה, להפסיק את העבודות במקרקעין שלגביהם לא הוצא צו תפיסה כנדרש, ולבדוק את הנסיבות שהביאו לחריגות האמורות.

משרד מבקר המדינה מדגיש, כי לא נמצא, שעד מועד סיום הביקורת (פברואר 2004) הסדיר צה"ל את כל המקרים האמורים, שבהם נתפסו מקרקעין ללא צווי תפיסה כדין וכי בדק את הנסיבות שהביאו לחריגות.

2) מהמסמכים עולה, כי מחנות צה"ל בבקעת הירדן הוקמו בחלקם על קרקעות פרטיות, וזאת ללא הוצאת צו תפיסה, כפי שמחייבת תחיקת הביטחון באיו"ש.

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2004 בתגובה לממצאי הביקורת, כי "כחלק ממהלך רה-ארגון [בצה"ל] החלה עמ"ט [עבודת מטה] לשחרור חלק ממחנות הבקעה והחזרת המקרקעין לבעליה". עוד הודיע, כי שלושה מחנות, השוכנים לפי הנטען באדמות פרטיות, מצויים כעת בהליך שחרור והחזרת הקרקע לבעליה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי העובדות שתוארו לעיל מצביעות על כך, שצה"ל תפס לצרכיו קרקעות של פלסטינים הנמצאים באיו"ש ללא צווי תפיסה, כמתחייב על פי תחיקת הביטחון, ומצב זה מתקיים עד מועד סיום הביקורת. הדבר מהווה פעולה בלתי חוקית, ויש להביא לתיקונו של כשל זה לאלתר.

ג. אי-ביטול צווי תפיסה - במאי 1980 חתם המפקד הצבאי של האזור על צו תפיסה לצרכים צבאיים של כ-4,000 דונם באזור מסוים באיו"ש, אשר יועדו להקמת מאחזי נח"ל. במסמך ההנחיות שצורף לצו נכתב, כי שטח זה הינו, בוודאות כמעט מוחלטת, אדמות מדינה, וכי בתום בדיקה משפטית שתיערך בעניין, תוכרזנה אדמות אלו כאדמות מדינה אשר תועמדה לרשות ההסתדרות הציונית העולמית (להלן - ההסתדרות הציונית), וצו התפיסה יבוטל. במהלך התקופה שחלפה מאז הוצא הצו, הוכרו מרבית השטח שנתפס בצו זה כאדמות מדינה.

נמצא, כי במועד סיום הביקורת (פברואר 2004), כ-20 שנה ממועד הוצאת צו התפיסה האמור, ובניגוד להנחיות שצורפו לצו התפיסה המקורי, טרם בוטל הצו לגבי השטח כולו. כתוצאה מכך, נמנע מתושבים פלסטינים לעבד את אדמותיהם המצויות בתחומי חלק משטח זה אשר לא הוכרזו כאדמות מדינה אך נתון תחת צו תפיסה לצרכים צבאיים. יתר על כן, חלק משטח זה, שהוא כבעלות פלסטינית, נתפס על ידי תושבי שני יישובים ישראלים באזור, המשתמשים בו לצורכיהם.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי תפיסת מקרקעין באמצעות צו תפיסה נועדה לשימוש במקרקעין לצרכים צבאיים חיוניים בלבד. אי-ביטול צו התפיסה לצרכים צבאיים על השטח שלא הוכרז כאדמות מדינה והוא כבעלות פלסטינית, אינו מתיישב עם הדין ועם סדרי המינהל התקינים.

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2004 בתגובה לממצאי הביקורת, כי ככוונתו "לקיים בדיקה של גבולות השטח התפוס, ולהתאימן למצב הפיזי בשטח ולדרישות הנובעות מהמשפט הבין-לאומי ומפסיקת בג"ץ".

3. רישום מקרקעין

כאמור, צו 291 הורה על התלייתם של הליכי הסדר אשר היו בשלבי ביצוע ולא הושלמו עד ל-1.1.69. כתוצאה מכך, מי שמבקש לרשום קרקעות על שמו לאחר מועד זה, יכול לפנות להליך של רישום ראשון בספרי רשם המקרקעין במינהל, שהוא מעין הסדר קרקעות מקומי, המבוצע לגבי שטח מוגדר, ומהווה תחליף לרישום המקרקעין בטאבו בסיום הליכי הסדר. גם אדמות מדינה נרשמות בהליך של רישום ראשון בספרי רשם המקרקעין במינהל על שם הממונה, כשתנאי להגשת בקשה מטעם הממונה לרישום כאמור הוא שקודם לכן הכריז על הקרקע כאדמת מדינה. יש לציין, שהתליית הליכי ההסדר איננה גורעת מתוקפם של רישומים שנעשו בהסדר לפני כן, ואינה מונעת ביצוע עסקות במקרקעין המוסדרים.

מערכת מרשם המקרקעין באיו"ש כוללת, בין היתר: מרשם המקרקעין המוסדרים (כשליש משטח איו"ש); רישום ראשון של מקרקעין, שעדיין אינם רשומים בספרי הטאבו; ספרי רישום מקרקעין תורכיים, מנדטוריים וירדניים; ומאגרי מידע נוספים (פנקס בקשות, ספר שטרות, תיקי עסקות ועוד). קמ"ט רישום במינהל, שהינו נציג משרד המשפטים, מופקד, בין היתר, על מערכת זו ונתונות בידיו הסמכויות בעניין רישומים של עסקות במקרקעין מוסדרים. יש לציין, שכל עיסקה במקרקעין באיו"ש טעונה היתר שלו. סמכויותיו ותפקידיו של קמ"ט רישום מוגדרים על פי החקיקה הירדנית שעיקרה הוא חוק מס' 6, חוק רישום נכסי דלא נידי אשר טרם נרשמו לשנת 1964 (להלן - חוק

הרישום), אשר תוקן בתחיקת הביטחון בצו, וכן על פי תקנה 2 לתקנות רישום המקרקעין (בקשות לרישום נכסים דלא נידי אשר טרם נרשמו) (יהודה והשומרון), התשמ"ד-1984. בין היתר, מוטל על קמ"ט רישום לבדוק בקשות לרישום קרקע המוגשות אליו או לרשם המקרקעין שבנפה, ועליו להחליט על העברתן לוועדה לרישום ראשון (להלן - הוועדה לרישום), הפועלת מכוח חוק הרישום. זאת, לאחר שיבצע בדיקות במסמכים וכן בשטח הנדון.

הליך רישום ראשון מתבצע על ידי הוועדה לרישום, על פי חוק הרישום ועל פי תחיקת הביטחון - צו בדבר תיקון חוק רישום נכסי דלא נידי אשר טרם נרשמו (יהודה והשומרון) (מס' 448), התשל"ב-1971 (להלן - הצו). הצו קובע, כי הוועדה לרישום רשאית לדרון בבקשות הרישום, לשמוע התנגדויות לבקשת הרישום ולקבל החלטות מתאימות ביחס אליהן, ואף לערוך בדיקות נוספות, להזמין עדים ולגבות עדויות. עוד נקבע בצו, כי בעניין מקרקעין שהם נכס נטוש או רכוש ממשלתי, יומצאו הפרטים לממונה על הנכסים הנטושים או לממונה על הרכוש הממשלתי, אשר יהיו רשאים להופיע כצד לדיון בפני הוועדה לרישום. הצו קובע עוד, כי קמ"ט רישום יבצע רישום של נכסי דלא נידי בהתאם להחלטה חלוטה של הוועדה לרישום.

על החלטות שניתנו לפי הדין או תחיקת ביטחון המפורטים בצו, לרבות הצו, ניתן להגיש ערר על פי צו בדבר ועדות עררים (יהודה ושומרון) (מס' 172), התשכ"ח-1967, ובהתאם להוראות בדבר סדרי הדין בוועדות עררים (יהודה והשומרון), התשמ"ז-1987. העררים על החלטת הוועדה לרישום יידונו על ידי ועדת העררים, והחלטתה היא סופית.

להלן הממצאים שעלו בבקורת בעניין רישום מקרקעין ופעולותיה של הוועדה לרישום ושל ועדת העררים:

א. החלטות קמ"ט רישום בנוגע להעברת בקשות לוועדה לרישום וכן לגבי מתן היתר עיסקה, אינן ניתנות לערעור בפני ועדת העררים, כיוון שאין הן עניינים שבסמכותה. עולה מכאן, שעל החלטות אלה של קמ"ט רישום לא ניתן לערער והחלטותיו סופיות. במאי 1997 וביוני 2003 כתב קמ"ט ביקורת במינהל (להלן - קמ"ט ביקורת) לסגן ראש המינהל וליועמ"ש למינהל, בהתאמה, וביקשם לפעול לתיקון המעוות. עד מועד סיום הביקורת, בפברואר 2004, עניין זה לא בא על פתרונו.

ב. הצו קובע, כי "ניתנה החלטה על רישום, ואין עוד ערר עליה, או שנסתיים הדיון בערר, תעביר הוועדה לרישום, או ועדת העררים, לפי המתאים, את החלטתה אל קצין מטה רישום מקרקעין אשר יעבירה לרשם המקרקעין או למי שהוסמך לכך, והוא ירשום את המקרקעין כאמור בהחלטה". מן האמור לעיל משתמע, כי לקמ"ט רישום לא ניתנה סמכות לערער על החלטות ועדת רישום או ועדת העררים. ממסמכי המינהל עלה, כי בשני מקרים החזיר קמ"ט רישום ליו"ר הוועדה לרישום את תיקי הבקשות לרישום מקרקעין, לאחר החלטתה, ולוועדת העררים בצירוף הערותיו לצורך קבלת החלטה נוספת של הוועדות האמורות.

משרד מבקר המדינה מציין, כי בכך חרג קמ"ט רישום מסמכותו.

ג. עד מועד סיום הביקורת בפברואר 2004, לא רשם הממונה בספרי רישום המקרקעין אצל קמ"ט רישום הערות לגבי מקרקעין שקיים לגביהם צו הפקעה. כתוצאה מכך, קיים חשש לרישום עסקות מכר של קרקעות שחלקן או כולן הופקעו באמצעות צווי הפקעה.

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2004 בתגובה לממצאי הביקורת, כי אין חולק על כך, כי רישום נתונים על הפקעה בספרי רישום המקרקעין הינו ראוי ואף נחוץ, ולאחרונה החלה עבודת מטה לרישום הצווים בספרי רישום המקרקעין. עוד הודיע המינהל, שהעתיקי צווי הפקעה יועברו במרוכז לידי קמ"ט רישום.

ד. בביקורת עלה, כי בשטחי C באיו"ש הוצאו במשך שנים רבות צווי תפיסה במקרקעין רבים לצרכים צבאיים. ממסמכי המינהל עולה, כי עד למועד סיום הביקורת (פברואר 2004), קיומם של צווי התפיסה לא צוין בספרי רישום המקרקעין, וכתוצאה מכך עלולים רוכשים פוטנציאליים שלא להיות מודעים לעובדה זו.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מן הראוי שתימצא הדרך ליידע קונים פוטנציאליים על עובדת תפיסתן של הקרקעות האמורות באמצעות צווי תפיסה.

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2004 בתגובה לממצאי הביקורת, כי "נושאי רישום ההפקעה והתפיסה יטופלו, גם אם בתחילה באופן חלקי, ודבר קיומם יודע למבקשי היתר לעשיית עסקה במקרקעין".



משרד מבקר המדינה מצייין, כי מתוך הדברים שתוארו לעיל עולים ליקויים בתפקודה של מערכת רישום המקרקעין במינהל, ומן הראוי, כי הגופים הנוגעים בדבר ישקלו מחדש כיצד ניתן לקיים במינהל באיו"ש מערכת רישום שתשקף כהלכה את מצב הזכויות במקרקעין באזור.

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2004, כי הוא מבקש לציין את הפעולות הננקטות מאז מועד סיום הביקורת, לשם שיפור מערכת רישום המקרקעין באיו"ש, וביניהן הקמת ועדה לטיפול בנוהלי רישום המקרקעין באיו"ש; וכן הקמת ועדה משותפת עם קמ"ט רישום, על פי הנחיית ראש המינהל, לטיפול בבקשות לרישום ראשון של מקרקעין המעוררות בעיות משפטיות.

4. אגרות רישום

א. רישום עסקות במקרקעין: מהצו בדבר חוק אגרות רישום מקרקעין (יהודה והשומרון) (מס' 1018), התשמ"ב-1982, עולה, כי פעולת רישום מקרקעין באיו"ש כרוכה באגרות רישום אשר שיעורן ייקבע בתקנות שיוציא ראש המינהל. במועד עריכת הביקורת עמד שיעור האגרות על 5% משווי המקרקעין. על פי סעיף 16א(ב) לחוק מיסוי מקרקעין (שבח, מכירה ורכישה), התשכ"ג-1963 (להלן - חוק מיסוי מקרקעין), יראו רוכשים ישראלים של מקרקעין באיו"ש כמוכרים או כרוכשים זכות במקרקעין המצויים בישראל, ולפיכך מוטל עליהם לשאת גם בתשלום של מס רכישה של מקרקעין, בנוסף על אגרות רישום המקרקעין.

באוקטובר 2003 מסר עוזר היועמ"ש למינהל למפצ"ר ולאחרים, כי ההסדר הנ"ל שבסעיף 16א(א) לחוק מיסוי מקרקעין לא התייחס כלל ועיקר לעובדת קיומה של אגרת הרישום באזור; וכן שמן הבחינה המהותית, "אגרת רישום" ו"מס הרכישה" חד הם; ובנוסף לכך, שכפל המס פוגע בעיקרון השיוויון, הוא מטיל נטל כבד נוסף על ענף המקרקעין באזור, ללא הצדקה עניינית של ממש. עוד צייין עוזר היועמ"ש למינהל, כי בעטיו של כפל המס, נמנעו התושבים הישראלים מהרישום ומתשלום כפל המס. לדבריו, בעיה זו התעצמה עם הקמת היישובים הישראלים, בייחוד יישובים עירוניים, שבהם "נרשמה הקרקע על שם המדינה או היזמים הפרטיים, ובעיית כפל המיסוי מעכבת את העברת רישום הזכויות בפנקסי המקרקעין על שם המשתכנים".

ממסמכי המינהל עולה, כי כתוצאה מאי-רישום של זכויות משתכנים במרשם, נפגעת ההגנה המוענקת לרוכשים במקרה של עסקות כפולות לגבי אותו נכס המתבצעות בתרמית. יתר על כן,

בהיעדר רישום הזכויות על שם המשתכנים, נמנעת האפשרות לשיעבוד הדירות ולקבלת הלוואות למימון רכישתן; נוצרים קשיים בהעברת בעלות בין רוכשים ועיכובים בביצוע עסקות מכר; ומשרד הבינוי והשיכון אינו משחרר את ערבויות הקבלנים המוחזקות בידי עד אשר תועבר הבעלות על הדירות לרוכשיהם. במועד סיום הביקורת (פברואר 2004), לא נמצאו מסמכים המצביעים על כך שהמינהל הביא את הנושא לכדי פתרון כלשהו.

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2004 בתגובה לממצאי הביקורת, כי הנושא הועלה לראשונה בשנת 1995 על ידי היועמ"ש למינהל. הואיל ומדובר בשאלה פיסקלית, שהכרעה בה תשפיע על הכנסות המינהל ועל בסיס תקציבו, יש לטפל בנושא במשנה זהירות. עוד הודיע המינהל, כי עבודת מטה מול רשויות המס מתבצעת על ידי המינהל, ויש לקוות שתוצריה יובאו לדיון במסגרות המתאימות בעתיד הקרוב. בתחילת יוני 2005 הודיע ראש המינהל למשרד מבקר המדינה, כי בינואר 2005 התקיים דיון בעניין זה, אך נכון לתחילת יוני 2005 טרם התקבלה החלטה בנושא. משרד מבקר המדינה מעיר, כי על אף שמדובר בנושא בעייתי שיש לנהוג בו בזהירות, הרי שמאז שנת 1995, מועד בו הועלה נושא זה לראשונה, חלפו כבר כעשר שנים. מן הראוי, שבעיית כפל המס תטופל ביתר יעילות כדי להביא סוף סוף לפתרונה.

ב. רישום משכנתה ורישום קרקע לפי צו ירושה: ממכתבו של החשב הבכיר במפקדת תפ"ש שנשלח במרס 2003 לסגן ראש המינהל עולה, כי על פי החוק הירדני, גובה המינהל באיו"ש אגרת רישום משכנתה בשיעור 1% מסכום משכנתאות לעסקות מקרקעין, ואגרה של רישום קרקע על פי צו ירושה בשיעור 1% מערך הקרקע בשנה הראשונה מיום הפטירה ו-2% לאחר תום שנה. זאת, שעה שבתחומי מדינת ישראל קיימת אגרה קבועה בסך של 132 ש"ח עבור רישום משכנתאות בעסקי מקרקעין ואגרה בסכום קבוע של 184 ש"ח עבור רישום קרקע על פי צו ירושה.

במרס 2003 פנה החשב הבכיר במפקדת תפ"ש לסגן ראש המינהל בבקשה להפחית את שיעורי האגרות על פי סיכום שאליו הגיעה ועדת האגרות במפקדת תפ"ש. החשב ציין, כי יש במצב הקיים עיוות לעומת הנהוג בישראל, וכי במצב הקיים נמנעים קבלנים ורוכשים מלרשום את המשכנתה עקב העלויות הגבוהות, דבר שגורם לעתים לכך שפרויקטים ועסקות אינם יוצאים אל הפועל. עד מועד סיום הביקורת (פברואר 2004), לא חלו שינויים בעניין אותן אגרות. המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2004, כי הנושא הועלה לדיון בפני ועדת האגרות במפקדת תפ"ש.

הממונה על הרכוש הממשלתי ועל הרכוש הנטוש באיו"ש

1. ניהול אדמות מדינה

צו בדבר רכוש ממשלתי (יהודה והשומרון) (מס' 59), התשכ"ז-1967 (להלן - צו 59) מהווה את הבסיס הסטטוטורי המרכזי לניהול אדמות המדינה באיו"ש. על פיו הוגדר כרכוש ממשלתי, בין היתר, רכוש אשר ב-7.6.67 (להלן - התאריך הקובע) או לאחריו נמצא שייך, רשום על שם, או מוקנה, לאחד מאלה: "למדינת אויב; לתאגיד אשר למדינת אויב זכות כלשהי בו, בין במישרין ובין בעקיפין, בין שיש עימה שליטה ובין שאין עימה שליטה; או רכוש שאחד מהם היה שותף בו".

לרכוש הממשלתי, כפי שהיה בתאריך הקובע, יכול להתווסף רכוש ממשלתי שנוצר לאחר מכן. דבר זה אפשרי על פי חוקי הקרקעות התקפים באזור, המתנים זכות בעלות פרטית על מקרקעין (באדמות

מסוג "מירי" (5) בחזקה ובעיבוד של האדמה. היעדר חזקה ועיבוד או הפסקתם לתקופה ארוכה מעבירים את הזכויות בקרקע למדינה, גם אם בעבר לא הייתה הקרקע בחזקת המדינה.

צו 59 קובע, כי הממונה ינהל את הרכוש הממשלתי בו נטל את החזקה והוא רשאי, בין היתר, "לבצע כל עסקה הכרוכה בניהול הרכוש הממשלתי"; "למנות מפקחים על רכוש ממשלתי ולהעביר לכל אחד מהם מסמכויותיו"; "סכום כסף שהממונה זכאי לו בהיותו רכוש ממשלתי ואשר לא שולם על פי דרישתו הראשונה במקום ובמועד שייקבעו על ידיו, יראו אותו לצורך גבייתו כמס שלא שולם במועדו".

להלן הממצאים שעלו בביקורת בעניין ניהול אדמות מדינה על ידי הממונה:

א. הקצאת אדמות מדינה להסתדרות הציונית

על פי החלטת ממשלת ישראל מס' 145 מנובמבר 1979, יש להרחיב את ההתנחלות ביהודה, השומרון, בקעת הירדן, חבל עזה ורמת הגולן, על ידי תוספת אוכלוסין ליישובים הקיימים ועל ידי הקמת יישובים נוספים על קרקע שבבעלות המדינה.

מדיניות זו הובילה ליצירת התקשרויות חוזיות בין הממונה לבין גופים שונים אשר עסקו בהקמה ובפיתוח של יישובים (להלן - גופים מיישבים). התקשרויות אלה הסדירו את העברת הזכויות בקרקעות מהממונה לגופים המיישבים, אשר מתפקידם לדאוג לפיתוח היישוב. למעשה, הזכויות לגבי חלק ניכר מהמקרקעין שהיו בבעלות המדינה באיו"ש הועברו להסתדרות הציונית.

(1) בביקורת עלה, שאין בידי הממונה נתונים מלאים ומדויקים לגבי היקף הקרקעות שהוקצו על ידי משרדו להסתדרות הציונית, אף שמדובר בהיקף של מאות אלפי דונם.

(2) עד שנת 1996 חתם הממונה על התקשרויות עם גופים מיישבים בדרך של חתימה על "הסכם הרשאה", שהקנה לגוף המיישב זכויות בקרקע (דייר בר-רשות), בדרך כלל לתקופה של 49 שנה. הסכם זה אסר על הגוף המיישב להעביר את זכויותיו בקרקע לידי צד שלישי ללא הסכמת הממונה.

ממסמכי המינהל עולה, כי לאחר הקמת יישוב באיו"ש נהגה ההסתדרות הציונית, במרבית המקרים, לחתום עם התושבים על הסכמי הרשאה לשימוש בקרקע שהעבירו את הזכויות למשתכנים ללא מעורבות של הממונה וללא אישורו, וזאת בניגוד להסכם ההרשאה שנחתם בין הממונה לבין ההסתדרות הציונית. כתוצאה מכך, לממונה לא היה מידע בנוגע לזהותם של המתיישבים; ובין הממונה לתושבים לא נחתמו חוזים, וממילא הוא לא גבה מהם דמי שימוש או חכירה בגין השימוש בקרקעות המדינה.

(3) בהתייחס לתקופה שלאחר שנת 1996, שבה התקבלה, כאמור, החלטת ממשלת ישראל מס' 150, נקבעו נוהלי אישור חדשים להליכי תכנון והקצאה של מקרקעין לצורכי התיישבות באיו"ש ובאזח"ע. על פי ההחלטה, רק לאחר קבלת אישור שר הביטחון תבוצע הרשאה חדשה לתכנון ולהקצאת קרקע לבנייה באיו"ש ובאזח"ע, וועדות התכנון באזורים אלה יהיו רשאיות לדון בתכנית מיתאר, ויתנו להן תוקף. במסגרת יישום ההחלטה, הוציא מפקד כוחות צה"ל באיו"ש דאז צו בדבר אישור הליכי תכנון ובנייה (יהודה והשומרון) (מס' 1455), התשנ"ו-1996. צו זה בא להסדיר את ההיבטים התכנוניים הנובעים מהחלטת הממשלה. כמו כן, החליט שר הביטחון על הוצאת "נוהל יישום החלטה מס' 150", שבו נקבעו ההליכים המינהליים לאישור תכנון והקצאה של מקרקעין בהתיישבות. השלבים שנקבעו בנוהל זה לצורך הקצאת אדמות מדינה לגופים מיישבים בכפוף ולאחר אישור שר הביטחון בשלב הראשון, כנדרש בהחלטה מס' 150, היו כלהלן:

5 אדמות "מירי" - הן קרקעות שהבעלות בהן שייכת לשלטון וזכות השימוש והחזקה בהן נמסרו למחזיק. מי שמחזיק ומעבד קרקע מסוג "מירי" במשך 10 שנים ומעלה יכול לקבל בעלות עליה. על פי מסמך שהוכן במינהל, אדמות "מירי" מהוות את מרבית הקרקעות שהוכרו כרכוש ממשלתי.

הסכם הרשאה לתכנון - הממונה מקנה לגוף המיישב הרשאה מטעמו להכין תכנית בנוגע למקרקעין נשוא ההרשאה; הסכם הרשאה לפיתוח - הממונה מעביר את החזקה בקרקע לידי הגוף המיישב לצורך פיתוח; הסכם חכירה - הממונה חותם עם צד שלישי, לו נמסר או נמכר המבנה, הסכם חכירה לתקופה של 49 שנה עם אופציה להארכת ההסכם לתקופה זהה.

בביקורת נמצא, כי חרף העובדה שבחלק מהמקרקעין שהוקצו בוצעו עבודות פיתוח, נכנו ואוכלסו יחידות דיור, לא חתם הממונה על הסכמי הרשאה לפיתוח בינו לבין הגופים המיישבים, וביניהם ההסתדרות הציונית, ואף לא חתם עם הדיירים בעלי יחידות הדיור על הסכמי חכירה. לדוגמה, ממסמך של מפקדת תפ"ש מאוגוסט 2002 עולה, כי "כיום מתוך כ-123 יישובים אין לגבי כ-90 יישובים חוזים של קמ"ט אפוטרופוס [הכוונה לממונה] מול המתיישבים. בגין הנ"ל אין תשלומים לממ"י כנדרש, אין הקצאות מסודרות, אין חלוקת מגרשים או משבצות יישובים ועוד".

במהלך השנים 2000-2002 פנו הממונה והיועץ המשפטי שלו לראש המינהל וליועמ"ש למינהל, כדי להביא לאישור טיוטת נוהל חדש במטרה להסדיר את נושא ההתקשרות החוזית בין הממונה לבין ההסתדרות הציונית והמתיישבים. על אף זאת, במועד סיום הביקורת (פברואר 2004), טרם אושר הנוהל וממילא טרם הופעל.

מנכ"ל ממ"י הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2004 בתגובה לממצאי הביקורת, כי טיוטת הנוהל המוצע תיכנס לתוקף בתוך מספר שבועות לאחר קבלת הערות סופיות מן הנוגעים בדבר. ביוני 2005 הודיע ראש המינהל למשרד מבקר המדינה, כי באפריל 2005 "גובש נוסח מתוקן של הנוהל... ויש לצפות, כי בזמן הקרוב יופץ הנוהל על ידי ממ"י".

4) בביקורת עלה, כי במשך שנים עד מועד סיום הביקורת (פברואר 2004), לא גבה הממונה מההסתדרות הציונית דמי שימוש בגין הקרקעות שהוקצו לה כדייר בר-רשות, ושהועברו על ידיה למתיישבים חקלאיים. כאמור, לא נחתם חוזה חכירה בין הממונה לבין אותם מתיישבים בניגוד לנוהל יישום החלטה 150. על פי אומדן הממונה מנובמבר 2003, הסתכמו החובות בגין דמי הרשאה לשימוש בקרקעות שהוקצו להסתדרות הציונית בכ-10 מיליון ש"ח.

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2004 בתגובה לממצאי הביקורת כלהלן: עקב קיומן של מספר סוגיות פתוחות במערכת היחסים בינו לבין ההסתדרות הציונית, וביניהן החוב שטרם שולם בגין הקצאת קרקעות ליישובים החקלאיים, ואי-חתימת חוזה חכירה בין הממונה לבין המתיישבים, שפטיהם טרם הועברו על ידי ההסתדרות הציונית אל הממונה, הנחה ראש המינהל, בין היתר, להקפיא את הטיפול בכלל הבקשות של ההסתדרות הציונית ובקידום תכניות שהגישה לאישור, עד להסדרת הסוגיות האמורות. כמו כן, בדצמבר 2004 הודיע ראש המינהל למשרד מבקר המדינה, כי מתפ"ש החליט לדחות בחודשיים את ביצוע הנחיית ראש המינהל האמורה, על מנת שבמהלכם ייפגשו הצדדים כדי להסדיר את הסוגיות הפתוחות שטרם באו על פתרונן, ואם לא יצליחו לגשר על הפערים, יובאו הנושאים שבמחלוקת בפני מתפ"ש. ביוני 2005 הודיע ראש המינהל למשרד מבקר המדינה, כי בשנת 2005 גובשו הבנות בין הממונה לבין ההסתדרות הציונית "באשר לחלק ניכר מהנושאים אשר היו שנויים במחלוקת".

בהתייחס לחוב, הודיעה ההסתדרות הציונית למשרד מבקר המדינה בנובמבר ובדצמבר 2004, כי "החוב של כ-10 מיליון ש"ח נובע בעיקר מאגודות של יישובים חקלאיים שלא שילמו את מלוא דמי החכירה למינהל מקרקעי ישראל", ואינו חוב של ההסתדרות הציונית. משרד מבקר המדינה מעיר, כי, כאמור, ההסכמים לשימוש בקרקעות האמורות נחתמו בין ההסתדרות הציונית לבין הממונה,

וכל עוד לא נחתמו הסכמים עם המתיישבים, אין היא יכולה להתנער מאחריותה כלפי הממונה. יתר על כן, העובדות שתוארו לעיל מצביעות על כך, שהממונה והמינהל האחראי עליו כשלו בגביית החוב, שנוצר כבר לפני שנים, וכישלון זה גרם לאובדן הכנסות למדינה בגין השימוש בקרקעותיה.

ב. הקצאת שטחים למשרד הביטחון עבור צה"ל

נמצא, כי בניגוד לנוהלי מ"מ, לא גבה הממונה עד מועד סיום הביקורת (פברואר 2004), את התשלומים עבור הקצאות של אדמות מדינה למשהב"ט המיועדות לצה"ל לצרכים שונים, ובהם מחנות, מחסומים ושטחי אש. על פי נתוני הממונה מנובמבר 2003, הקצה הממונה למשהב"ט עבור צה"ל קרקעות בהיקף של כ-3,480 דונם, וחוב משהב"ט בגינם באותו מועד הסתכם בכ-16 מיליון ש"ח. סכום זה לא כלל הצמדה וריבית ממקובל על פי נוהלי מ"מ. החוב הנ"ל אינו כולל תשלומים בגין שטחי אש שהקצה המינהל באיו"ש. זאת, על אף שבחוק דעת מספטמבר 2001 של היועץ המשפטי למ"מ בפועל נקבע, כי "אין כל בסיס או מקום לפטור הקצאות לשטחי אש באיו"ש מתשלום".

המינהל 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 "כד בוד תיבחן סוגיית הסדרת החובות בגין ההקצאות בעבר". משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח היעדר טיפול בנושא במשך תקופה כה ארוכה, מן הראוי שהכנת הנהלים ותחילת תהליך הגבייה של החובות לסוגיהם יבוצעו בתוך פרק זמן קצר יותר.

ג. אי-גביית חובות על ידי הממונה

ממסמכי הממונה עולה, כי גופים ממשלתיים ופרטיים הפועלים באיו"ש חייבים לממונה זה שנים סכומי כסף בגין דמי הרשאה לשימוש בקרקעות המדינה המסתכמים, על פי אומדן שערך הממונה בנובמבר 2003, בכ-32 מיליון ש"ח; וחלקם לא כלל ריבית והצמדה כנדרש על פי נוהלי מ"מ. עיקר החוב היה, כאמור, של משהב"ט - כ-16 מיליון ש"ח, ושל ההסתדרות הציונית - כ-10 מיליון ש"ח; ויתרתו התפלגה בין מחצבות - כ-4.5 מיליון ש"ח; תחנות דלק - כ-1.7 מיליון ש"ח; וכמאה חייבים פרטיים - בין 2,000 ש"ח ל-8,000 ש"ח כל אחד. בעת עריכת הביקורת לא נמצאו ברשות הממונה מסמכים המעידים על מועד היווצרות מרבית החובות האמורים וכך על פעולות שנקטו כדי לגבות חובות אלו.

הממונה מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2003, כי "דוחות חייבים מונפקים במרוכז על ידי חשבות הלשכה הראשית עבור כל מחוזות מ"מ, לפי מיטב ידיעתנו, הדבר נעשה כל כמה חודשים, אך הרשימות או העתקן אינן מועברות אלינו". הממונה ציין עוד בעניין חייבים פרטיים, כי עד אותו מועד לא הגיש תביעות נגד החייבים הנ"ל מאחר שליועצים המשפטיים ביחידתו אין ייפוי כוח מטעם היועץ המשפטי לממשלה לייצג את המדינה בתביעות בבתי המשפט.

לדעת משרד מבקר המדינה, העובדות שתוארו לעיל בנוגע לגביית החובות ולמעקב ולבקרה הכספית ביחידת הממונה, מצביעים על כשל מתמשך בטיפול בנושאים אלה. מן הראוי, שהמינהל, הנהלת מ"מ והממונה יתנו את הדעת לשיפור תהליכי הגבייה והבקרה הכספיים ביחידת הממונה.

מנכ"ל ממ"י הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2004 בתגובה לממצאי הביקורת, כי "לאחרונה התקבל אישור היועץ המשפטי לממשלה למתן יפוי כוח לשני עורכי דין ביחידת הממונה, לייצג את המדינה בתביעות בבתי משפט בנושא. בנוסף, ממ"י מתעתד להקצות עו"ד חיצוני אשר בידי יפוי כוח לייצג את המדינה, לטיפול בגבייה בתיקי חובות של נכסי הממונה".

2. ניהול רכוש פרטי

סמכויותיו של הממונה בתחום הרכוש הפרטי הנטוש מעוגנות בצו בדבר נכסים נטושים (רכוש הפרט) (יהודה והשומרון) (מס' 58), התשכ"ז-1967 (להלן - צו 58). ההסדרים שבצו 58 הושלמו בהוראות צו בדבר נכסים נטושים (רכוש הפרט) (הוראות נוספות) (מס' 1) (יהודה והשומרון) (מס' 150), התשכ"ז-1967 (להלן - צו 150).

"נכס נטוש" מוגדר לפי צו 58 כנכס "שבעליו החוקי או מי שהחזיק בו כדין, עזב את האזור לפני התאריך הקובע (7.6.67), בתאריך הקובע או אחרי המועד האמור, בהשאירו את הנכס באזור" (להלן - נפקדים); "כל נכס נטוש מוקנה לממונה, והממונה מוסמך ליטול את החזקה בו ולנקוט כל צעד הנראה לו דרוש לשם כך".

סעיף 4 (ב) בצו 58 מקנה לממונה את זכותו בנכס נטוש, שהיא "כל זכות שהייתה לבעלים או למחזיק בנכס נטוש עוברת מאליה לממונה בשעת הקניית הנכס הנטוש; יד הממונה כיד בעל הנכס הנטוש". לפי הצו, על הממונה לערוך רישום מלא של כל נכס נטוש העובר לחזקתו, שיכלול שמות בעלי הנכס, תאריך קבלת החזקה בידי הממונה, מצב הנכס במועד זה, הצעדים שננקטו לשמירתו וההכנסות וההוצאות בקשר אליו. בסמכות הממונה להחכיר או להשכיר נכסי נפקדים לתקופות קצובות, לגבות דמי שכירות וחכירה, וחובה עליו לשמור עבור בעליהם ולדאוג לשלמותם, ולמניעת פגיעה בהם.

בעניין החזרת רכוש נטוש לבעליו קובע צו 58, כי "חוזר מי שהיה הבעלים, או מי שהיה המחזיק כדין בנכס נטוש, לאזור והוכיח בעלותו על הנכס הנטוש או זכותו לחזקה, לפי המקרה, יעביר הממונה את הנכס או תמורתו לידי, ומשעשה כן, יחדל אותו נכס מהיות נכס נטוש וכל זכות שהייתה לאדם באותו נכס ערב הקנייתו לממונה, תחזור אל אותו אדם או אל מי שבא תחתיו. בכפוף לכל הזכויות שרכש צד אחר בנכס, בעקבות פעולת הממונה ובכפוף להוראות סעיף 10^ו וסמכויות הממונה הקבועות בו והנובעות ממנו".

להלן הממצאים שעלו בביקורת בעניין ניהול הרכוש הפרטי על ידי הממונה:

א. ניהול נכסי נפקדים פלסטינים

1) הצו בדבר רכוש ממשלתי (אזור הגדה המערבית) (מס' 59), התשכ"ז-1967 קובע, כי הרכוש הממשלתי, אשר כולל, בין היתר, רכוש אשר ב-7.6.1967 או לאחר מכן היה שייך, רשום או מוקנה למדינת אויב, ינוהל על ידי הממונה, אשר יהא רשאי, בין היתר, לבצע כל עיסקה בו.

במועד עריכת הביקורת לא היה בידי הממונה ריכוז נתונים על כלל נכסיהם של נפקדים פלסטינים, בעיקר קרקעות ומבנים. לדעת משרד מבקר המדינה, בהיעדר רשימה מלאה ושלמה של נכסי הנפקדים המנוהלת באמצעים ממוחשבים, נפגמת עד מאוד יכולתו של הממונה לנהל נכסים אלה, וכן לבצע מעקב ובקרה על הטיפול של נציגיו במת"קים השונים בנכסים האמורים.

באוקטובר 2004, לאחר מועד סיום הביקורת, הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה בתגובה לממצאי הביקורת, כי תיקי הנפקדים מצויים במת"קים שבתחום פעילותם שוכנים נכסי הנפקדים, וכי בידי הממונה מצויה "רשימה של כלל תיקי רכוש נפקדים בשטח C (כ-4,500 תיקים), הכוללת דירות מגורים המושכרות לפלסטינים בלבד". משרד מבקר המדינה מעיר, כי אין די ברשימת תיקים, שאינה כוללת את מלוא המידע על נכסי הנפקדים, בעליהם ודרך הטיפול בהם, כדי לבצע בקרה נאותה על הטיפול בנכסי הנפקדים בנפשות השונות. כמו כן, אין בידי הממונה רשימה של התיקים המתייחסים להחזרת מקרקעין שבבעלות נפקדים, לפלסטינים ולישראלים. בהיעדר נתונים אלה, אין בידי למלא כהלכה את תפקידו כאחראי לנכסי הנפקדים.

2) במועד עריכת הביקורת לא היו בידי הממונה נתונים עדכניים ומפורטים אודות חובות של שוכרים שעשו שימוש ברכוש הנפקדים. על פי הערכה כללית של הממונה מנובמבר 2003, חובות אלה הסתכמו בכ-2 מיליון ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, להימצאות הנתונים המלאים והעדכניים אצל הממונה נודעת חשיבות מרובה. זאת, כיוון שלגבי נכסי הנפקדים נכנס הממונה לנעלי הבעלים, והוא נאמן לרכוש ומוטלת עליו החובה לשמור על זכויות הקניין לפחות כמו בעל זכויות סביר ואף יותר מכך. שמירה שלא כראוי מהווה הפרה של חובת הנאמנות ופוגעת בזכויות הנפקדים וכן בזכויות שאר הנוגעים בדבר. כמו כן, היעדר נתונים עדכניים אצל הממונה פוגם ביכולת המעקב והבקרה, הנחוצים גם כדי להימנע מטעויות בתום לב בנוגע לרכושם של נפקדים פלסטינים. בהקשר זה יצוין, שעל פי סעיף 10 בצו 58, כל עיסקה שנעשתה בתום לב בין הממונה ובין אדם אחר בנכס של נפקד, שהממונה סבר בשעת העיסקה כי הוא נכס מוקנה⁷, לא תיפסל, ותעמוד בתוקפה, גם אם יוכח שהנכס לא היה אותה שעה נכס מוקנה.

3) על פי חוות דעת של עוזר היועמ"ש למינהל מספטמבר 1997, "הממונה אינו אלא נאמן השומר על הנכס, פן ייפגע בזמן שהבעלים נעדר מן האזור... פועל יוצא הכרחי ממעמדו המצומצם של הממונה הוא איסור על מכירת נכס נטוש שהוא מקרקעין, הואיל ומכר כאמור אינו מתיישב עם חובת השמירה על הנכס... ואולם אין באיסור זה שום רבותא בהקשר דנן. הרי גם מכירתן של אדמות המדינה בשטח מוחזק אסורה על פי המשפט הבינלאומי. אך ממהותו של נכס נטוש כרכוש פרטי, שזיקת הממונה אליו הינה זמנית ולצורך שמירה על הנכס בלבד, משתמע איסור גורף הרבה יותר: למעשה, אל לו לממונה לעשות כל עסקה לגבי הנכס שתעמוד בניגוד לחובת השמירה האמורה, ובמיוחד לחובתו להשיב את הנכס לבעלים עם חזרתו לאזור [ההדגשה במקור]".

בביקורת עלה מקרה, שבו הקצה הממונה מקרקעין לבנייה, ורק לאחר ההקצאה והבנייה בהם הוברר, שמדובר באדמת נפקדים. להלן הפרטים:

בשנת 1983 ביקש משרד הבינוי והשיכון להקים שכונת מגורים חדשה בהיקף של 56 יחידות דיור ביישוב ב' בשומרון. ביצוע הפרויקט נמסר לאחר מכרז לחברה ב', והממונה הקצה לה קרקע לבנייה בסביבת היישוב וחתם עימה על הסכם פיתוח. ממסמכי המינהל עולה, כי לאחר שבתו השכונה כבר עמדו על תילם התברר לממונה דאז, כי המקרקעין שהקצה לחברה ב' היו בבעלות נפקד. ממסמך של היועמ"ש למינהל מיוני 1998 עולה, כי לאחר שהתבררה הטעות, סירב הממונה לחתום על חוזה

7 על פי סעיף 4 לצו 58, כל נכס נטוש מוקנה לממונה החל ממועד בו הפך לנכס נטוש, והממונה מוסמך ליטול את החזקה בו ולנקוט כל צעד הנראה לו דרוש לכך; וכל זכות שהייתה לבעלים או למחזיק בנכס הנטוש עוברת מאליה לממונה בשעת הקניית הנכס הנטוש.

חכירה עם הדיירים שרכשו דירות בשכונה, וכי "מאז מנסים הדיירים להסדיר את מעמדם, מבלי שזכו עד כה למענה ענייני כלשהו".

בדצמבר 1998 החליט היועץ המשפטי לממשלה, כי "יצורף מסמך לטאבו (לצורך כך יכול לשמש החוזה עם הדיירים), שיביא לצמצום הפער האינפורמטיבי הקיים בין הרישום בטאבו ובין המציאות. ייערך חוזה שכירות בין הדיירים לממונה על הרכוש הממשלתי לשלוש שנים, שיתחדש בהיעדר נסיבות מיוחדות, עד להחלטה על הסדר הקבע. במקביל ישווינו קרקעות על מנת לאפשר בעתיד, אם יתעורר הצורך, לערוך חילופי קרקע".

עד מועד סיום הביקורת (פברואר 2004), כ-20 שנה לאחר התחלת הפרויקט, טרם ננקטו הצעדים בהתאם לסיכום של היועץ המשפטי לממשלה משנת 1998, וטרם התקבלה החלטה על פתרון הקבע לבעיה של אדמת הנפקד ושל אותה שכונה שהוקמה על אדמתו.

ב. הקצאת אדמות פלסטינים להתיישבות ישראלית

1) מהמסמכים עולה, כי במסגרת הליך של הכרזה על אדמות מדינה בשטח שבו מאוחר יותר הוקם בשנת 1980 יישוב ג', נכלל במפת ההכרזה שטח מוסדר מאדמות הכפר הפלסטיני הסמוך, הנמצא בבעלות פרטית.

בחוות דעתו של עוזר היועמ"ש למינהל מספטמבר 2003 נקבע, בין היתר, כי "ברבות הימים הוכנה תכנית המייעדת את השטח לאזור תעשייה. התכנית נכנסה לתוקף, נחתמו חוזים עם יזמים, ובמקום הוקמו מספר מפעלים בהשקעה של מיליוני שקלים, הן מכספי ציבור והן מכספי היזמים. כל ההליכים הללו בוצעו מבלי שנעשתה בדיקה נוספת כלשהי של מעמד הקרקע. העובדה כי מדובר בקרקע פרטית פלסטינית נתגלתה באקראי כמעט, במסגרת בדיקת הבעלויות במסגרת פרויקט מרחב התפר, המתוכנן לקום מערבית לאזור התעשייה".

כמו כן, ציין עוזר היועמ"ש למינהל, כי "אין בעובדה, כי הקרקע מוחזקת בפועל שנים רבות, ללא עוררין, על ידי הממונה ו/או היזמים כדי לשלול את זכויות הבעלים הרשומים. זאת לאור העובדה, כי מדובר במקרקעין מוסדרים, בהם אין תחולה לדיני התיישנות" (ההדגשה במקור); "מכל מקום נראה, כי חרף הקשיים וספקות אין מנוס, במציאות שנוצרה, מלהיצמד לפרשנות סעיף 5 לצו בדבר רכוש ממשלתי כמתייחס גם לעיסקה שלא נגמרה ברישום. זאת ועוד: במקרה דנן העיסקאות הושלמו במישור החוזי וביטולן משמעותו הגשה מיידית של תביעות ענק על ידי היזמים. יוצא, כי בדיעבד מחייב עיקרון הקטנת הנזק את המשך ניהול הנכסים על ידי הממונה"; "ברור, כי לא ניתן להוציא מכלל אפשרות הגשת תביעות בעתיד. שומה על הממונה להיות ערוך לכך, הן מבחינה ארגונית והן מבחינה תקציבית".

עוזר היועמ"ש למינהל סיכם את חוות דעתו בקביעה, כי הפרשה דנן "הינה פרשה חמורה מאוד. דא עקא, חומרתה איננה מעידה על חריגותה. יש לפעול באופן מידי למניעת הישנות מקרים דומים בעתיד, על ידי אימוץ דפוסי ונוהלי עבודה השוללים הסתמכות על קביעות בלתי מדויקות ובלתי מקצועיות והשרשת המודעות לחשיבות בדיקת הרישומים שבספרי המקרקעין עובר לכל פעולה בקרקע".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בביקורת לא נמצא שהמינהל קבע דפוסי עבודה ונהלים בהתאם להמלצות עוזר היועמ"ש למינהל, כאמור, כדי למנוע הישנותם של מקרים דומים בעתיד.

2) ממסמכי היועמ"ש למינהל והממונה משנת 1998 ומשנת 1999 עולה, כי בסוף שנות השישים ובמהלך שנות השבעים הוקצו ליישובים ישראלים בבקעת הירדן אדמות בבעלות פלסטינית, הן בדרך של חילופי קרקעות, שבהם הוענקו לפלסטינים אדמות חלופיות שהיו בבעלות נפקדים; והן באמצעות הקצאה ישירה של אדמות של נכסי נפקדים בהיקף של אלפי דונם. פעולות הקצאה אלה, שהוגדרו במסמכים האמורים של היועמ"ש למינהל כבלתי חוקיות לכאורה, המשיכו להתבצע על ידי המינהל גם לאחר מכן.

נוכח העובדה, כי מדובר בבעיה הנוגעת לכל האדמות בבקעת הירדן, המליצו היועמ"ש למינהל במאי 1998 ועוזר היועמ"ש למינהל באוקטובר 2003 לבוא בדברים עם ההסתדרות הציונית, הגוף המיישב, למציאת הסדר תקציבי הולם. בחוות דעתו מאוקטובר 2003 נימק עוזר היועמ"ש את עמדתו בעובדה, ש"העלאת הנושא בתביעות לא תהיה בכל מקרה לתועלת המדינה, המנא"ז [המינהל] או החטיבה להתיישבות ועלולה להביא, למיטב הבנתנו, לתהליך שרשרת, שיעמיד בסכנה את כלל משבצת הקרקע של היישובים הרלוונטיים".

עד מועד סיום הביקורת (פברואר 2004), לא נמצאו מסמכים המצביעים על כך, שהמינהל דן בעניין זה או שנערך ארגונית ותקציבית בהתאם להמלצת עוזר היועמ"ש. זאת, על אף שהיועמ"ש למינהל דאז הציג המלצה דומה כבר במאי 1998.

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2004 בתגובה לממצאי הביקורת, כי ההסכמים לשימוש בקרקעות האמורות נחתמו בין ההסתדרות הציונית לבין הממונה, לרבות הסדרת נושא תשלום הפיצויים בגין תביעות עתידיות של פלסטינים להחזרת הקרקעות או תמורתן, וכי הסוגיה ככללותרה נמצאת מספטמבר 2004 בטיפולו של ראש המינהל מול ההסתדרות הציונית.

ג. אדמות יהודים

באיו"ש קיימים מקרקעין השייכים ליהודים אשר רכשו אותם לפני שנת 1948 (להלן - אדמות יהודים). בין השנים 1948 ל-1967 נוהלו אדמות אלה על ידי האפוסטרופוס הירדני על רכוש אויב, וזאת על פי פקודה מנדטורית שהייתה תקפה באיו"ש. לאחר מלחמת ששת הימים הוקנו אדמות היהודים באיו"ש לממונה, והוא אחראי לשמירתם ולניהולם.

ממסמכי המינהל עולה, כי מאז כניסת כוחות צה"ל לאיו"ש פעלו יהודים בעלי קרקעות באיו"ש או יורשיהם כדי לקבל לידיהם את המקרקעין.

באפריל 2003 מסר היועץ המשפטי לממשלה לראש הממשלה ולשרים אחרים באותו נושא, בין היתר, כי יש להטיל על הממונה את הבדיקה והרישום המסודר של הקרקעות שבבעלות יהודים באיו"ש, וזאת "כדי שנוכל לאמוד את היקף הנכסים בהם מדובר וכדי שהנתונים המדויקים יהיו לפני גורמי הממשלה בעת דיונים מדיניים בעתיד, וכך למקרים בהם למדינה יש צורך בטיפול ספציפי מטעמים ביטחוניים, הומניטריים ואחרים. בדרך זו גם יועבר מסר לבעלי הקרקעות בדבר רצינותה של המדינה בנוגע לטענותיהם על זכויותיהם בקרקע, כשאלה יידונו בבוא העת".

בנובמבר 2003 החלו נציגי הממונה בבדיקת אדמות היהודים, ועד מועד סיום הביקורת (פברואר 2004), היא טרם הסתיימה. באוקטובר 2004 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, כי השלב הראשון של הבדיקה האמורה, הדורש עבודת מחקר מקיפה, עתיד להסתיים בתוך ארבעה חודשים. ביוני 2005 הודיע ראש המינהל למשרד מבקר המדינה, כי "ריכוז החומר כמעט הושלם, למעט נפת בית לחם חברון, יידרשו עוד שלושה עד חמישה חודשים להשלמת הנושא".

ד. חריגות בהקצאת מקרקעין

ממסמכי המינהל עלו שתי עסקות חריגות בהקצאת מקרקעין: האחת בגין פיצוי שניתן בה לחברה פרטית, והשנייה - בהקצאת קרקע בחריגה מנהלים. להלן הפרטים:

(1) עסקת מקרקעין ביישוב ד'

בשנת 1984 נרכשה קרקע ביישוב ד' על ידי חברה מסוימת. הקרקע לא נרשמה על שם החברה. זאת, בעקבות סירובה לחשוף את שמות המוכרים המקומיים. על מנת לקבל הרשאות לתכנון ולבנייה, העבירה החברה את הקרקע לטיפול הממונה. באוגוסט 1984 הוכרזה הקרקע כאדמת מדינה, ולאחר מכן הוקצתה לחברה ללא תשלום. בשנת 1996 מכרה החברה חלק מהקרקע לחברה אחרת ואת יתרתה לחברה נוספת (להלן - החברה). באוקטובר 1996 חתמו הממונה והחברה על הסכם פיתוח ובנייה לשטח של 36 דונם לבניית 310 יחידות דיור ביישוב ד', וכן על חוזה הרשאה לתכנון ולפיתוח תשתית בלבד לגבי שטח נוסף, שהוגדר כאזור לתכנון עתידי.

צה"ל סירב לאשר עבודות בשטח מנימוקים ביטחוניים, ובעקבות זאת נערך משא ומתן עם החברה, ובמסגרתו היא הסכימה להצעת המינהל לקבל אתר בנייה חלופי ביישוב אחר (להלן - האתר החלופי) כפיצוי על ויתורה על האתר המקורי. ביוני 1998 העריך קמ"ט שמאות, כי על פי הצעה זאת, שמעניקה לחברה היתר בנייה באתר החלופי עבור 470 יחידות דיור, יהיה שווי הפיצוי שתקבל כ-9.7 מיליון דולר. בעקבות דרישת הרשות המקומית, שבשטחה נמצא האתר החלופי, לקבל תשלום בגין היטל השבחה, הגדיל קמ"ט שמאות את השומה ל-520 יחידות דיור בשווי של כ-10.7 מיליון דולר.

בדצמבר 1998 פרסם קמ"ט ביקורת מסקנות והמלצות, שעלו במסגרת בדיקתו את הפרשה, וביניהן את המלצתו לבחון מחדש את כל הנתונים, כיוון שההסכם עם החברה לגבי הפיצוי שתקבל "נותן לחברה יתרונות בלתי סבירים". בעקבות זאת, ועל פי הנחיית משרד המשפטים, ערך עוזר השר משא ומתן נוסף עם החברה, ובסופו סוכם עם החברה להקטין את הפיצוי שיינתן לה בגין חלק מן הקרקע - חלק המיועד לתכנון עתידי - מ-75% ל-60% מיחידות הדיור שאושרו לשטח המתוכנן לבנייה.

באוגוסט 1999, לאחר אישור העיסקה על ידי ראש המינהל דאז, נחתם בין הממונה לבין החברה הסכם אחר, אשר עיגן הסדר חדש עם החברה, ולפיו היא קיבלה קרקע באתר החלופי לבניית 419 יחידות דיור בשווי כספי, שהסתכם, על פי הערכת המינהל, בכ-8.6 מיליון דולר. יצוין, כי לפי הערכת קמ"ט שמאות מיוני 1998, החלק היחסי של שווי ההטבה שניתנה לחברה במסגרת ההסדר החדש, לעומת מספר יחידות הדיור בהצעה הקודמת, עמד על כ-6.3 מיליון דולר. מן הדברים עולה, כי שווי הכספי של הפיצוי שקיבלה החברה היה גבוה בכ-2.3 מיליון דולר מהערכתו של קמ"ט שמאות.

באוגוסט 2003 החליטה הנהלת ממ"י לבחון את העיסקה האמורה, משום הפיצוי הגבוה שניתן לחברה. בתגובה לממצאי הביקורת הודיע ממ"י למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2004, כי הנהלת ממ"י דנה בעיסקה האמורה בפברואר ובמרס 2004, ועל פי החלטתה פנה שמאי ממ"י במאי 2004 אל השמאי הממשלתי בבקשה לבדוק את סבירות השומה, אך תשובתו טרם התקבלה מפאת הזמן הדרוש לבדיקה עקב מורכבות העיסקה. עוד הודיע מנכ"ל ממ"י, כי לאחר תשובת השמאי ייבדק הנושא מבחינה משפטית ויובא להחלטת הנהלת ממ"י. משרד מבקר המדינה מעיר, כי במועד סיום הביקורת (פברואר 2004), בדיקת העיסקה על ידי ממ"י עדיין נמשכה (יותר משנה), וראוי להביא לסיומה. יתרה מזו, מן הראוי היה לבדוק את הפער שבין תנאי העיסקה לבין השומה שהכין קמ"ט שמאות עוד טרם חתימת ההסכם.

2) הקצאת מקרקעין באתר ב'

באפריל 1999 אישר עוזר השר לתת הרשאה לתכנון לעמותה מסוימת (להלן - העמותה) לצורך הקמת מוסדות חינוך חרדיים על שטח באתר ב' בגודל של 80 דונם המצוי בסמוך לשטח השיפוט של המועצה המקומית של יישוב א' (להלן בפרק זה - המועצה). בסוף אפריל 1999 אישר ראש המינהל את פנייתו של הממונה לקבל פטור ממכרז במתן ההרשאה לתכנון לעמותה. מהמסמכים עולה, בין היתר, כי השטח הוקצה לעמותה לייעוד המנוגד לייעוד שנקבע לו בתכנית-האב החלה על האזור, שהוכנה בתיאום עם הממונה והמינהל, ולמרות התנגדות המועצה.

במאי 1999 כתב סמנכ"ל אגף בממ"י לממונה, כי נועץ בעניין ההרשאה לתכנון עם מנהל ממ"י, אשר הנחה, שהקצאת קרקע בפטור ממכרז באיו"ש מחייבת, לפי נוהל ממ"י, אישור של היועץ המשפטי למערכת הביטחון. מהמסמכים עולה, כי הממונה לא פנה להשגת האישור הנ"ל. במאי 1999 נחתם בין הממונה לבין ההסתדרות הציונית, ובאישור ראש המינהל, הסכם ההרשאה לתכנון ולהקמת מוסדות חינוך ורווחה בידי העמותה עבור מתיישבים באתר ב' על חלק מהשטח בגודל כ-80 דונם לתקופה של חמש שנים.

ביוני 1999 חתם אלוף פקמ"ז על תקנות, ולפיהן הוכלל השטח באתר ב' בתוך שטח השיפוט של המועצה. בעקבות זאת, פנה ראש המועצה אל הממונה לבטל את ההרשאה לתכנון שניתנה להסתדרות הציונית עבור העמותה בשטח של כ-80 דונם, ולהעניק למועצה הרשאה לתכנון על המתחם כולו, אשר יועד בעיקר לתיירות בהתאם לתכנית-האב של המועצה.

במאי 2000, לאחר שבקשת ראש המועצה סורבה, כתבה היועצת המשפטית של המועצה לפרקליטות המדינה ולמינהל, בהתייחס לקרקע האמורה, כי "אין ספק, כי העיסקה 'הסיבובית' של הקצאה לחטיבה להתיישבות משמשת מסווה לפעולה פסולה - הקצאת קרקע בשטח גדול לקבוצה אינטרסנטית - כביכול למוסדות ציבור, תוך העדפה של העמותה בדרך של הפליה ופגיעה בתכליות המונחות ביסוד סמכויות הממונה ובניגוד לעקרונות שיוויון ומינהל תקין". כן הוסיפה, כי המועצה נאלצה לעתור לבג"ץ בעניין זה.

בעקבות העתירה לבג"ץ (בג"ץ 2918/02), נערך במאי 2003 הסכם פשרה בין ראש המועצה, היועץ המשפטי של העמותה ועוד, ובו נקבע, בין היתר, כי ראש המועצה יקצה 65 דונם לפרויקט של העמותה בשטח המועצה; יתרת השטח תועבר למועצה להרשאה ותכנון; והמועצה המקומית תבטל את העתירה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי יש לראות בחומרה את העובדה, כי בתקופה שמאז שנת 1999 עד מאי 2003 פעלו גופי המינהל ובראשם ראש המינהל דאז כדי להקצות את הקרקע האמורה לעמותה פרטית, בתחילה - בלי לקיים מכרז ובלי שקיבלו לצורך כך אישור מטעם היועץ המשפטי למערכת הביטחון, כפי שהנחה מנהל ממ"י בעניין זה, ובהתאם לנוהל ממ"י להקצאת קרקע בפטור ממכרז; ולאחר מכן באמצעות מתן הרשאה לתכנון להסתדרות הציונית עבור העמותה האמורה, תוך עקיפת הצורך בקבלת פטור ממכרז. על המינהל להקפיד בעניינים אלו בעתיד ולפעול על פי הנהלים המקובלים.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי הסכם הפשרה שנחתם בין המועצה לבין העמותה איננו נותן מענה למגבלות טופוגרפיות ותכנוניות. ההסכם נחתם ללא מעורבות הממונה, כפי שמתחייב בהקצאת אדמות מדינה לעמותה פרטית ומתיר למעשה העברת הרשאה לתכנון מההסתדרות הציונית לעמותה פרטית ללא סמכות. כמו כן, במועד סיום הביקורת (פברואר 2004), עדיין לא הסתיימה הקצאת הקרקע, בשל התנגדות הממונה, כך שהמועצה לא יכלה לנצל את הקרקעות לצרכיה.

הממונה הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2004 בתגובה לממצאי הביקורת, כי "לאחר עיון בתיק ההרשאה ועיון נוסף בבדיקת מבקר המדינה, עמדתי המקצועית הינה לא לחדש את ההרשאה לתכנון להסדרות הציונית ולהקצות את הקרקע לתכנון למשרד הבינוי והשיכון כגורם מיישב. לאור עמדה זו יובא הנושא להכרעתי בהקדם".

הקמת תשתיות

1. הקמת מפעל

במהלך שנת 1992 הגישה חברה בע"מ בבעלות שני תושבים ישראלים (להלן - החברה) למינהל, באמצעות מי שכהן כראש המינהל בתקופה שבין 1987 ל-1991 (להלן - ראש המינהל לשעבר), בקשה לקבלת רישיונות להקמת מפעל זמני לבטון (להלן - המפעל), בשטח שהוגדר בתכנית המתאר הקיימת כאדמה חקלאית. הרישיונות שנתבקשו כללו היתר עיסוק, הרשאה לשימוש במקרקעין, הרשאה לתכנון במקרקעין והיתר בנייה למפעל בטון. הבקשה התייחסה לשטח של כ-4 דונם באזור השוכן בשטח C באי"ש בסמוך ל"קו הירוק" (להלן - השטח). בספטמבר 1992 נחתם בין הממונה לבין החברה חוזה הרשאה לשימוש בשטח לתקופה של שנה אחת.

על פי החלטת ועדת המשנה לתכנון מקומי של המינהל, ניתן לחברה בדצמבר 1992 רישיון זמני להפעלת המפעל למשך שנה בלבד, המהווה גם היתר בנייה זמני. הוועדה קבעה, כי הרישיון יהפוך לקבוע לאחר שהחברה תגיש לאישור הוועדה תכנית מתאר מפורטת הכוללת את הגדרת האזור כאזור תעשייה. בהחלטה נקבע עוד, שאם התכנית המפורטת להגדרת השטח כאזור תעשייה לא תוגש, יבוטל הרישיון הזמני, והמצב בשטח יוחזר לקדמותו, "כאשר ידוע לוועדה שהמבנים בשטח ניתנים לפירוק".

במהלך שנת 1993 ובשנת 2000 הגישה החברה למינהל שתי תכניות מתאר מפורטות (שונות זו מזו), שמטרתן שינוי ייעוד של השטח - מקרקע חקלאית לאזור תעשייה, ובמסגרתן הוקצו שטחים למפעל הבטון. שתי התכניות נדונו ונדחו על ידי מת"ע, בשנת 1993 ובמאי 2001. זאת, בין היתר, עקב מדיניות מת"ע לאשר תכניות רק למפעלים המצויים בתוך אזורי תעשייה מוסדרים.

משרד מבקר המדינה העלה, כי ההליכים שנקטו גורמי המינהל השונים במהלך השנים כלפי החברה היו רצופים ליקויים ואף היו בניגוד לכללי מינהל תקין. להלן הפרטים:

א. מתן הרשאות לתכנון ולשימוש זמני בקרקע

על פי חוות דעת משפטית של עוזר היועמ"ש למינהל מינואר 1997, ניתן להאריך הרשאה זמנית, ובלבד שסך כל תקופת ההרשאה לא יעלה על שמונה שנים. עוד נקבע בחוות הדעת, כי הארכת תקופת ההרשאה הזמנית להפעלת המפעל באותו מועד, אינה רצויה, וכי בהתחשב במדיניות התכנונית של המינהל, על הרשויות לשאוף להביא לסגירת המפעל או להעברתו למקום אחר. כמו כן צוין בחוות הדעת, כי "אם בכל זאת יוחלט, בסופו של דבר, להאריך את ההרשאה, ממליצים אנו, כי תקופת הארכה לא תעלה על שנתיים", דהיינו עד שנת 1999.

בסוף ינואר 2001 קבע עוזר הפצ"ר לדבל"א בחוות דעת, כי גם חוזה ההרשאה הינו, מעצם טיבו, מוגבל בזמן; וכי מטרתו של חוזה ההרשאה לתכנון הינה ליתן ליזם שהות על מנת להסדיר את ההליכים התכנוניים כדין ביחס למפעל. חוות הדעת האמורה הוצגה בפני עוזר השר כבסיס להחלטה בדבר הארכת ההרשאה לתכנון שהייתה על הפרק באותו מועד.

ממסמכי המינהל עולה, כי למרות שמת"ע לא אישרה את תכניות המתאר שהגישה החברה להגדרת אזור תעשייה שבמסגרתו יפעל המפעל, המינהל לא נקט פעולות להביא לפינוי של המפעל הזמני ממקומו. יתר על כן, המינהל אף העניק לחברה הרשאות נוספות לשימוש זמני בקרקע וכן הרשאות לתכנון לצורך השלמת ההליכים להכנת תכנית מתאר לאזור תעשייה. ההרשאות ניתנו באישור ראשי המינהל ובאישור עוזרי השר בין השנים 1993 ל-2004, ובכל פעם לתקופות קצרות של שנה עד שלוש שנים, כך שסך כל תקופת ההרשאה עלה בארבע שנים על התקופה המותרת על פי חוות הדעת המשפטית, כאמור לעיל. על אף שבמאי 2001 לא אישרה מת"ע את התכנית שהגישה החברה, אישר ראש המינהל באותה עת, אשר שימש בתפקיד זה בין מרס 1998 לבין אוקטובר 2002 (להלן - ראש המינהל דאז), להאריך את ההרשאה לתכנון שניתנה לחברה בשלוש שנים נוספות עד יולי 2005.

ב. אי-אכיפת דיני התכנון והבנייה ודיני איכות הסביבה

הקמת מבנה קבע: בחוזה ההרשאה לשימוש במקרקעין שנחתם בספטמבר 1992 בין החברה לממונה נקבע, כי אסור לחברה להקים במגרש מבנה של קבע אלא רק מבנים ארעיים, על פי הסכמה מפורשת מראש ובכתב מאת הממונה. עוד נקבע בחוזה, כי איסור זה מהווה תנאי עיקרי ויסודי של החוזה, אשר הפרתו תיחשב להפרה יסודית של החוזה, וכי בשל הפרה זו יהיה רשאי הממונה לבטל כל עת. תנאים יסודיים אלה נכללו גם בחוזה ההרשאה שנחתמו בין שני הצדדים בשנים שלאחר מכן.

מהמסמכים עולה, כי החברה בנתה בשטח מבני קבע ללא היתר ובניגוד לתנאי חוזה ההרשאה, ובשנת 1999 החלה בביצוע עבודות בנייה שונות, הכוללות הקמת חומה ובניית תאי אחסון ועמדת שקילה לחומרי גלם. בשנת 1999 הודיע המינהל לחברה, כי פעולותיה לא אושרו והבהיר, כי "אין לבצע כל פעולה הטעונה היתר בנייה ללא אישורים כד"ן". מהמסמכים עולה, כי למרות אזהרה זו המשיכה החברה בפעולות הבנייה הבלתי חוקיות. עד מועד סיום הביקורת לא אכף המינהל על החברה את תנאי ההרשאה לתכנון ובנייה.

הגדלת שטח המפעל מעבר לגבולות ההרשאה: חוזה ההרשאה שנחתם בשנת 1992 העניק לחברה הרשאה לשימוש בשטח בגודל 4 דונם בלבד. בביקורת עלה, כי בתקופה שבין 1997 לינואר 2001 פלשה החברה לשטח, שעל פי מסמכי המינהל גודלו נע בין 2.6 דונם ל-4 דונם, מעבר לשטח שהקצה לה הממונה במסגרת חוזה ההרשאה לשימוש זמני שנחתמו ביניהם. למרות זאת, לא נקט המינהל צעדי אכיפה כלפיה.

בינואר 2001 נחתם חוזה להרשאה לשימוש זמני בקרקע לשנה, ובו הוגדל שטח ההרשאה מ-4 דונם ל-6.6 דונם, ובמרס 2002 אישר ראש המינהל דאז להגדיל את השטח הכלול בתחום ההרשאה הזמנית שניתנה לחברה ל-9.5 דונם. דהיינו, פלישת החברה לשטח לא לה הוכשרה בדיעבד, והרשאה זו הוגדלה פעם נוספת על אף שבנתה מבני קבע ללא היתר, כפי שתואר לעיל.

ממסמכי המינהל עולה, כי בשנת 2003 המשיכה החברה בביצוע עבודות בנייה שונות וכן בהרחבה ובהכשרה של שטח נוסף בגודל של שלושה דונם, הציבה במקום מכונה לניפוי חול, ואף הסירה את הגדר שהפרידה בין השטח המקורי לשטח ההרחבה, כל זאת ללא היתר תכנוני ובחריגה מהשטח בגודל 9.5 דונם שלגביו קיבלה הרשאה. בנובמבר 2003 קבע ראש המינהל, ש"במידה ועד סוף שנת 2004 לא יוסדר ההיבט התכנוני, אזי המפעל יוגדר כבנייה בלתי חוקית ויטופל בהתאם". ממסמך המינהל מפרברואר 2004 עולה, כי החברה ביצעה עבודות פיתוח בשטח שמעבר לתחום הגדר המקורית, וכי נכון לאותו מועד החריגות נמשכו והמבנים לא פונו. בביקורת עלה, כי עד סוף שנת 2004 לא ניתן היתר תכנוני והמינהל לא נקט צעדים בעניין החריגות, לרבות בדרך של מימוש ערבויות בנקאיות שהועמדו מכוח הסכם ההרשאה לטובת הממונה.

היעדר היתר עיסוק: על פי הצו בדבר איסור על עיסוק (אזור הגדה המערבית) (מס' 65), התשכ"ז-1967, אסור לאדם שאינו תושב איו"ש לפתוח ולנהל עסק מסחרי, לרבות מפעל ובית חרושת, או לעסוק בו או להעסיק או להעביד אדם אחר לשם כך, אלא בהיתר מאת הרשות

המוסמכת (המינהל) ועל פי תנאי ההיתר. יש לציין, כי הצו קובע למפר אותו סנקציה פלילית של מאסר לשלוש שנים, קנס כספי או שניהם.

ממסמכי המינהל עולה, כי בין נובמבר 1995 למאי 2002 ומאפריל 2003 ועד למועד סיום הביקורת (פברואר 2004), הפעילה החברה את מפעל הבטון בניגוד לצו האמור, ללא היתר עיסוק המקנה לה את הזכות לעסוק בייצור והספקת בטון מוכן וללא אישור של קמ"ט מסחר ותעשייה (להלן - קמ"ט מסו"ת) הנדרש לצורך הפעלת המפעל, ובלי שהמינהל נקט צעדים בעניין זה. כפי שעלה עוד, קמ"ט מסו"ת לא העניק למפעל היתר עיסוק וזאת עקב אי-הסדרת אישור התכנית לאזור האמור. עם זאת, בתקופות מסוימות, כמו בין מאי 2002 לאפריל 2003, העניק המינהל היתר עיסוק לחברה, וזאת על אף שטרם הוסדרו הדרישות התכנוניות שתוארו לעיל.

אי-אכיפת דיני איכות הסביבה: בנובמבר 1992 קבע נציגו של קמ"ט בריאות, כי אין לו התנגדות להקמת המפעל, ובלבד שהחברה תקים גדר אטומה מסביב לכל שטח המפעל וכן תתקין אמצעים למניעת זיהומים סביבתיים. מהמסמכים עולה, כי החברה לא הקימה את הגדר ולא התקינה את האמצעים, כאמור. בשנים 1999-2003 מצאו המינהל והמשרד לאיכות הסביבה ליקויים רבים במפעל בתחום איכות הסביבה, שחלק מהם חזרו ונשנו באותן שנים. בביקורת לא נמצא שליקויים אלה תוקנו עד למועד סיום הביקורת (פברואר 2004).

משרד מבקר המדינה מעיר, כי במשך השנים לא נקט המינהל פעולות על מנת לאכוף על החברה את דיני שמירת איכות הסביבה, והחברה המשיכה לזהם את סביבת המפעל.

אי-הסדרת דרישות תחבורתיות: ממסמכי המינהל עולה, כי מאז הקמת המפעל בשנת 1992 הכניסה לאתר המפעל אינה מוסדרת ומהווה מפגע תחבורתי, שמחלקת עבודות ציבוריות (מע"ץ) ביקשה לתקן. קיימת בעיה בטיחותית בצומת המחבר בין כביש מס' 5 לכביש המוביל לכיוון המפעל; הפעילות ונפח התנועה אליו אינם מתאימים לאופי התחבורתי של האזור.

בדיון שנערך באפריל 1996 בראשות עוזר השר הוחלט על הארכת ההרשאה לחברה, בכפוף לסלילת צומת ההתחברות של כביש מס' 5 עם כביש המוליך למפעל. במועד סיום הביקורת לא נמצאו מסמכים במינהל המצביעים על כך שהחברה ביצעה את התחייבויותיה בעניין סלילת הצומת והכביש המוליך למפעל.

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2004 בתגובה לממצאי הביקורת, כי נסללה דרך גישה למפעל על ידי התחברות לכביש גישה למחצבה סמוכה, וכי "הגישה למפעל בוצעה מדרך גישה זו מבלי שניתן לצומת אישור תכנוני [מלשכת התכנון של המינהל]".

אי-תשלום דמי שימוש: בעת עריכת חוזה חכירה על ידי הממונה נקבעים דמי השימוש שעל מקבל הזכויות בקרקע לשלם למינהל, על פי ערכה של הקרקע הנמסרת לשימוש, אשר מחושבת, בין היתר, על פי גודל השטח. כאמור, החברה פלשה לשטח שמעבר לתחום ההרשאה כבר מאמצע שנות התשעים. יש לציין, כי כיוון שהפלישה נמשכה שנים ארוכות, הרי שראוי היה, למצער, לחייב את החברה בדמי שימוש נוספים עבור השימוש בקרקע הגדולה פי שניים ויותר מגודל הקרקע שעבורו שילמה דמי שימוש. במועד סיום הביקורת (פברואר 2004), לא נמצא שהממונה חייב את החברה בדמי שימוש נוספים עבור שימוש בקרקע מעבר לתחום ההרשאה.

ג. החלטות ראש המינהל בתקופה שבין 1999 ל-2001

ממסמכי המינהל עולה, כי ההחלטות שהתקבלו במהלך השנים עד לדצמבר 2001, למתן הרשאות לשימוש זמני בקרקע ולמתן הרשאות לתכנון, לא נומקו, למרות שחלקן התקבלו באופן חריג, בניגוד לנהלים ובניגוד לדעת גופי התכנון והיעוץ המשפטי במינהל. להלן מספר דוגמאות:

בסוף יולי 1999 החליט ראש המינהל דאז בסיכום דיון, כי אין לאשר את התכנית שהכינה החברה להקמת אזור תעשייה במקום; וכי חוזה ההרשאה לא יחודש, ולא תינתן ארכה מעבר לספטמבר

1999. לאחר פניית ראש המינהל לשעבר בבקשה לבחון שנית את ההנחיה שלא לאשר את הארכת ההרשאה לתכנון אזור תעשייה, החליט ראש המינהל דאז באוגוסט 1999 לאשר את הארכת ההרשאה לתכנון לתקופה של שנה נוספת, בתנאי שיוגבל השטח שבמסגרת ההרשאה ובתנאי שהחברה תעביר ערבות בנקאית.

בינואר 2001 עמד שוב לפקוע חוזה ההרשאה לשימוש במקרקעין וההרשאה לתכנון של החברה. ראש המינהל לשעבר הגיש למינהל בשם החברה בקשה להארכת החוזה בשנה נוספת, תוך התחייבות החברה להשלים את הליכי התכנון שנדרשו על ידי לשכת התכנון. על בסיס התחייבות זאת הוארכה תקופת חוזה ההרשאה לשימוש במקרקעין עד ינואר 2002, והוארכה תקופת חוזה ההרשאה לתכנון עד יולי 2002.

כאמור, בישיבת מת"ע ממאי 2001 הוחלט לדחות את התכנית שהגישה החברה להקמת מפעל תעשייה בשטח. בעקבות החלטה זו, פנה ראש המינהל לשעבר לראש המינהל דאז בבקשה לדון שוב בעניין המפעל, וראש המינהל דאז החליט, כי חוזה ההרשאה לשימוש במקרקעין יוארך עד 31.12.01, ועד מועד זה יועתק המפעל ממקומו הנוכחי. אולם, בנובמבר 2001 הורה ראש המינהל דאז לממונה להאריך את חוזה ההרשאה לשימוש זמני בקרקע בשנה נוספת.

בישיבת מת"ע מדצמבר 2001, שבה נדונה התכנית להקמת מפעל בטון, שהגישה החברה בשנת 2000, השתתף ראש המינהל דאז. מן המסמכים עולה, כי השתתפותו הייתה חריגה, ולא נמצאו מקרים נוספים במהלך השנים שבהם השתתף ראש המינהל בישיבות כאלה. מן הפרוטוקול עולה, כי בדיון קבע נציג היועמ"ש למינהל, כי "קבלת תכנית זו לאור הלחצים ובניגוד למדיניות תכנון ראויה, שמת"ע מנסה להשליט באזור יו"ש, תביא לפריצה של כל המסגרות ובניגוד לעקרונות התכנוניים שאנחנו אמורים ליישם. אישור לתכנית זו עשוי להביא לאישור למאות אלפי תכניות ליוזמות מבודדות ומרוחקות". בתגובה טען ראש המינהל דאז, כי "ראש המינהל הקודם [ראש המינהל לשעבר], אינו שותף לבקשה הזו. קיבלתי פנייה משר הביטחון לעזור לאדם. היום עתיר פעילות לטובת מדינת ישראל, ועל רקע זה באה הפנייה לעזור לאדם". עוד טען ראש המינהל דאז, כי "אני קובע שהשיקול ההומניטרי יכול לגבור במקרים מסוימים על השיקול התכנוני היבש. הרי אנו בני אדם ויש מקום לשיקול זה. לא הופעל כל לחץ על אף אחד". בסיכום הישיבה החליטה מת"ע, בין היתר, לקבל את בקשת ראש המינהל דאז לדון מחדש בבקשת המפעל לדון בהליכי תכנון השטח, וזאת לאחר קבלת נתונים והתייחסויות של גורמים נוספים. כך, בינואר 2002 ניתנה לחברה הרשאה חריגה לשימוש זמני בקרקע, עד דצמבר 2003, וזאת על פי הוראת ראש המינהל דאז.

בדצמבר 2004 הודיע ראש המינהל דאז למשרד מבקר המדינה בתגובה לממצאי הביקורת, כי במסגרת תפקידו כראש המינהל נתקל במקרים רבים, וגם במקרה זה, בבירוקרטיה שהכשילה פעילות שהייתה נחוצה בשטחי איו"ש ואזח"ע, וכי הוא פעל בעניין המפעל כפי שפעל בעניינים אחרים באופן מקצועי ונטול פניות. בשיחה עם מבקר המדינה בדצמבר 2004 מסר ראש המינהל דאז, כי פעל כפי שפעל בעניין המפעל במסגרת תפקידו כראש המינהל על מנת לסייע לבעליו מסיבות אנושיות, וזאת כיוון שנעשה לו עוול, לטענתו.

משרד מבקר המדינה מעיר בעניין זה, כי רצף ההחלטות של מי שכיחנו בתקופות הרלוונטיות בתפקיד ראש המינהל, למתן ארכות חריגות חוזרות ונשנות להרשאות השימוש במקרקעין ולהרשאות לתכנון שניתנו לחברה, היה בלתי סביר, נוכח מכלול העובדות שתוארו לעיל. בנוסף לכך, העובדות שתוארו לעיל מצביעות על כשל מתמשך בטיפול המינהל במעמדו של המפעל. מעל עשור נמשך המצב הבלתי תקין, שבו פעל המפעל. מחד גיסא, המפעל פעל באופן בלתי מוסדר מבחינה חוקית. מאידך גיסא, המינהל העניק לו הרשאה זמנית להשתמש בקרקע ולפעול כ"מפעל זמני", במשך כ-12 שנים, על אף התנגדות הגופים התכנוניים והמשפטיים במינהל, ובניגוד למדיניות המוצהרת של מת"ע.

כמו כן, מתן הארכת חוזי ההרשאה, לתכנון ולשימוש זמני בשטח לתקופה כה ארוכה עומד בניגוד למטרתו של נוהל ההרשאה לזמן קצר, אשר נועד לאפשר שימוש בשטח לזמן קצר, לגבות דמי שימוש, ולהבטיח את החזרת השטח לידי המינהל בתום תקופת ההרשאה. כל אלה מצביעים על התנהלות לאורך זמן שאינה עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין. בנוסף לכך, בלטו התופעות של אי-אכיפת דיני התכנון והבנייה על פעילות המפעל, שכללה חריגות בנייה, פלישה לאדמות מדינה ואי-קיום תנאי חוזי ההרשאה עם המינהל.

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2004 בתגובה לממצאי הביקורת, כי ב-21.12.04 התקיים דיון בראשות ראש המינהל, ובו הוחלט, כי "התכנית [שהכינה החברה] תועלה לוועדה הרלוונטית בהקדם האפשרי", וכי אם הוועדה לא תאשר את התכנית, יבוצעו ההליכים הבאים: (1) תצא הודעה לבעל המפעל באמצעות יועמ"ש שאין בכוונתנו לחדש ההרשאה הזמנית למפעל; (2) ייתן לבעל המפעל זמן התארגנות של שנה לפינוי. יועמ"ש יבחן האם בתקופת זמן זו ניתן לאפשר למפעל להמשיך ולעבוד באופן חוקי". עוד צוין בהחלטת ראש המינהל, כי במקביל לכך יאפשר המינהל ליוזם תכנון של אזור תעשייה לתעשיות אבן בתנאים מסוימים, וביניהם הכללת אזור התעשייה האמור בתחום שטח שיפוט של מועצה מקומית מסוימת, וקביעת גבולות האזור בהתאם לגבולות שטח אש שנמצא בסמוך.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי החלטות ראש המינהל מדצמבר 2004 מתעלמות מקביעתו שלו מנובמבר 2003, שלפיה במידה שהמפעל לא יסדיר את ההיבט התכנוני עד לסוף שנת 2004, אזי יוגדר כמבנה בלתי חוקי ויטופל בהתאם. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי לא חל כל שינוי בנתונים שעל בסיסם קיבל המפעל הרשאה זמנית בלבד לשימוש בקרקע, שתוקפה פג בסוף שנת 2004. יתר על כן, הגשת התכנית שהכינה החברה למת"ע ללא הסדרת אזור תעשייה, שבו כלול המפעל, הינה בניגוד למדיניות התכנון של מת"ע, ובגין עובדה זו התכנית לא אושרה בעבר על ידיה, כפי שתואר לעיל. כמו כן, אין בסמוך למפעל, הממוקם באיו"ש מעבר ל"קו הירוק", אף מועצה מקומית ישראלית, ולפיכך ספק אם ניתן יהיה לכלול אותו בתחום שיפוט של מועצה מקומית ישראלית. נוכח האמור לעיל, נראה, כי גם הפעם ניתנה החלטה שמשמעותה דחיית ההחלטה המעשית על עתיד המפעל לשנה נוספת, וזאת כפי שאירע במשך כ-12 השנים האחרונות.

מן הראוי היה, שבעת קבלת החלטותיו מדצמבר 2004 יפיק ראש המינהל הנוכחי את הלקחים מאירועי העבר בכל הנוגע לשרשרת ההרשאות הזמניות, שניתנו למפעל ושזמניותן החוזרת ונשנית נטלה מהן את משמעותן כהרשאות זמניות, ויקבל החלטה ברורה וחד-משמעית בנוגע לעתידו של המפעל. להיעדר החלטה כזו יש השפעה גם על האופן שבו נתפסת פעולתו של המינהל כזרוע לאכיפת שלטון החוק בתחום התכנון והבנייה באזור כולו.

ראש המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה באפריל 2005 בתגובה לממצאי הביקורת המתייחסים להחלטתו בדצמבר 2004, כי סוגיית הטיפול במפעל "הוכרעה על ידי באופן חד-משמעי. המפעל יסגר בתוך שנה ממועד הדיון (דצמבר 2004). אמנם, בהתאם לעמדה משפטית המתבססת על הפסיקה הקיימת, יש ליתן למפעל זמן להתארגנות. יתרה מזו, באם יהיה שינוי נסיבות (במובן של אישור תכנית), כמובן שאהיה חייב לשקול שנית את החלטתי... עמדתי הינה חד משמעית וברורה לפיה המפעל יסגר וכך אף הודע לבעלי המפעל".

במאי 2005 מסר המינהל למשרד מבקר המדינה, כי באפריל 2005 דנה ועדת המשנה לפיקוח של מת"ע בעניין המפעל, וקבעה, בין היתר, כלהלן: משפג תוקפו של ההיתר משנת 1992, אין כיום כל היתר בנייה תקף, וכלל מתקניו הבנויים של המפעל הינם מבנים בלתי-חוקיים; השימוש במקרקעין בחלוף שנה מיום מתן ההיתר הינו שימוש בלתי חוקי; אשר לטענת הבעלים, "כי הסיבה לאי-אישור התכנית עד היום הינה במעשי הרשויות, או בעלי תפקידים שונים, אשר סיכלו, בכוונת מכוון, את

קידום התכנית. לא השתכנענו בנכונות התמונה המציירת, כאמור, מציאות קודרת של מסכת התעללויות והצרת צעדים; "לא מקובלת עלינו טענתו של [הבעלים], כאילו 'הוכשל' על ידי איזו מן הרשויות, ולא מצאנו בין הדרישות אשר הופנו למפעל דרישות בלתי סבירות"; "רואים אנו, כי הרשויות נהגו כלפי המפעל לפני משורת הדין... לא ניתן להמשיך במתן יחס כזה למפעל"; "בפנינו חריגה בוטה מדיני התכנון והבנייה בדמותו של מפעל תעשייתי ללא היתר בנייה בתוקף". לאור זאת, החליטה ועדת המשנה להוציא למפעל צו סופי להפסקת העבודה ולהריסה, וניתנה ארכה עד לפברואר 2006 על מנת שהבעלים יבצע את הריסת הבינוי ויחזיר את המצב בשטח לקדמותו, בטרם תפעלנה הרשויות המוסמכות את סמכויותיהן למימוש צו הריסה.

2. תחנות דלק

במועד סיום הביקורת, פברואר 2004, היו בשטחי C, המצויים בשליטה ישראלית מלאה, 49 תחנות דלק פעילות ו-16 בשלבים שונים של תכנון והקמה. מתוך התחנות הפעילות - 38 הן בבעלות ישראלית והיתר בבעלות פלסטינית.

על יזם ישראלי המבקש להקים תחנת דלק באיו"ש לפנות לענף כלכלה וליחידת קמ"ט מסו"ת בבקשה מפורטת בצירוף המלצת אגף השיקום של משהב"ט (להלן - אגף השיקום) למתן רישיון להפעלת תחנת דלק לנכה צה"ל או למתן פטור מדרישה זו. הבקשה מועברת לכל גופי המטה במינהל, ואם מתקבלת מהם המלצה חיובית, היא מועברת לאישור ועדת קריטריונים⁸, לאישור ראש המינהל ולאישור עוזר השר לצורך המשך הליכי התכנון והקצאת הקרקע. לאחר השלמת כל התהליכים התכנוניים וחתימת חוזה הרשאה לפיתוח עם הממונה, מונפק היתר בנייה, בכפוף לאישור נפרד של כל הגופים המקצועיים במינהל. לאחר סיום תהליכי הבנייה מונפק רישיון הפעלה על ידי רע"ן כלכלה או על ידי הרשות המקומית אשר בתחומה נמצאת התחנה. הרישיון כפוף לאישורים נוספים, וביניהם חוזה חכירה, אישור על עמידה בדרישות איכות הסביבה והסדר תשלום תמלוגים למינהל עבור מכירות הדלק בתחנה.

בביקורת עלו הממצאים כלהלן:

א. באוקטובר 2001 ערך המינהל עבודת מיפוי מקיפה של תחנות הדלק בשטחי C ומעמדן החוקי, ולפיה סווגו תחנות הדלק לשלוש קבוצות כלהלן: תחנות שאושרו כחוק על ידי רשויות המינהל ונושאות בכל הרישיונות וההיתרים הנדרשים; תחנות הפועלות בניגוד לחוק, שכן טרם הושלמו הליכי התכנון והרישוי שלהן והן פועלות איפוא ללא היתר חוקי; ותחנות דלק "פיראטיות".⁹

מאוקטובר 2001 ועד מועד סיום הביקורת לא ערך המינהל סקר דומה. לדעת משרד מבקר המדינה, בהיעדר נתונים מלאים על תחנות הדלק הקיימות ועל מעמדן החוקי, נפגמת עד מאוד יכולתו של המינהל למלא את תפקידו כזרוע של שלטון החוק בתחום זה. המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2004, בתגובה לממצאי הביקורת, כי "לעניין המספר המדויק של תחנות הדלק באיו"ש, מיפוי עדכני נעשה בימים אלה".

8 ועדת קריטריונים - ועדה במינהל הבוחנת באופן ראשוני את בקשות היזמים ועמידתן בקריטריוני הסף שנקבעו לצורך מתן רישיונות למתן שימוש בקרקע לאזורי תעשייה, לצורכי כרייה וחציבה, ולהקמת תחנות דלק ללא הליכים של מכרז.

9 תחנות דלק "פיראטיות" הן תחנות הפועלות ללא כל אישור תכנוני וללא רישיונות והיתרים כחוק, והן הוקמו בניגוד לעמדת הרשויות ולעתים ללא ידיעתן, ואשר, להבדיל מהתחנות האחרות, לא החל כל הליך תכנון או רישוי בעניינן.

ב. מנתוני המינהל מאוקטובר 2001 עולה, כי באותו מועד פעלו כ-58% מבין תחנות הדלק הפעילות בניגוד לחוק בהיבטי תכנון רבים; כ-37% לא קיבלו את אישור ועדת הקריטריונים קודם לתחילת הפעלתן; וכ-63% מהתחנות לא שילמו תמלוגים למינהל. על פי אומדן שערך משרד מבקר המדינה, דמי התמלוגים שלא שולמו למינהל בידי תחנות אלה מסתכמים בכ-1.5 מיליון ש"ח לשנה.

ממסמכי המינהל עולה, כי עד מועד סיום הביקורת (פברואר 2004), בעלי תחנות דלק רבות עברו בשיטתיות על חוקי התכנון והבנייה, רישוי עסקים ואיכות הסביבה, וזאת תוך העלמת עין מתמשכת מצד הרשויות השלטוניות - המינהל והרשויות המקומיות, זאת חרף המלצות והחלטות גורמים של המינהל וגורמים אחרים לפעול כנגד התופעה האמורה. לדוגמה, כבר בשנת 1997 העלתה ועדת ורדי¹⁰ בדוח שהוציאה (להלן - דוח ורדי), כי במצב הקיים באותה עת, רק תחנות דלק מעטות פועלות בהתאם לאישורים הנדרשים, וכי בהיעדר אכיפה ובשל אי-נקיטת סנקציות מתאימות, הוקמו על ידי יזמים תחנות דלק "פיראטיות", אשר אינן מאושרות כלל ואינן משלמות תמלוגים. הדבר חמור במיוחד, שכן הפעילות הבלתי חוקית חוקית המשכה במקרים מסוימים על אף התרעות חוזרות ונשנות של גופי המינהל השונים בדבר נקיטת צעדים משפטיים כנגד בעלי התחנות הבלתי חוקיות, וביניהם גם רשויות מקומיות וחברות לפיתוח של רשויות מקומיות.

בביקורת לא נמצא שהמינהל אכן נקט צעדים משפטיים כנגד אלה שהפרו את החוק.

ג. כאמור, כל חברה, לרבות זו המפעילה תחנת דלק, חייבת לקבל היתר עיסוק מהמינהל ורישיון הפעלה מהמינהל או מהרשות המקומית שבתחום שיפוטה היא ממוקמת. הצורך בקבלת ההיתר והרישיון נועד, בין היתר, לאפשר פיקוח יעיל על מקבל הרישיון בהיבטים שונים של עיסוקו, ובהם בטיחות ואיכות סביבה. על פי נתוני המשרד לאיכות הסביבה, בין מקורות הזיהום הפוטנציאליים המשמעותיים ביותר כלולים תחנות דלק וכן צי המכליות המשמש להובלת דלקים בכבישים. עוד עולה מהנתונים, כי את עיקר הזיהום גורמות תחנות דלק "פיראטיות"¹¹.

1) מהמסמכים עולה, כי ביישוב ה', הנמצא בתחום השיפוט של מועצה אזורית מסוימת (להלן - המועצה האזורית), קיימות שתי תחנות דלק "פיראטיות" וכן מסוף דלק, אשר מספק דלקים לעשרות תחנות תדלוק "פיראטיות", הפזורות ברחבי איו"ש ללא כל פיקוח. מסוף דלק זה נבנה בניגוד לכל ההנחיות בנושאי איכות הסביבה, בטיחות וכיבוי אש. באוגוסט 2002 פנה המינהל בכתב אל ראש המועצה האזורית בעניין זה בדרישה לסגירת המסוף. במאי 2003 כתב קמ"ט איכות הסביבה למשרד לאיכות הסביבה, כי המסוף עדיין פועל תוך גרימת זיהום, והמליץ לפעול באמצעי אכיפה מחמירים כנגד המפעלים.

בביקורת לא נמצא, כי המינהל טיפל במפגע הסביבתי האמור. יצוין, כי ממצאי הביקורת הנוגעים למועצה האזורית הועברו לתגובת ראש המועצה האזורית, אך הוא בחר שלא להשיב עליהם.

2) ממסמכי המינהל עולה, כי בחודשים יוני, יולי ואוקטובר 2003 אותרו נקודות תדלוק ותחנת דלק "פיראטיות". בביקורת לא נמצא, שהמינהל נקט פעולות כלשהן לאכיפת החוק בנוגע לפעילותן הבלתי חוקית של נקודות התדלוק ותחנת הדלק ה"פיראטיות" האמורות, כנדרש.

10 ועדת ורדי - ועדה שמינה שר הביטחון בשנת 1997, לבדיקת מתן היתרים, רישיונות וזיכיונות באיו"ש ובאזח"ע בראשות אלוף (מיל') רפאל ורדי.

11 בעניין נזקי תחנות פיראטיות, ראו גם בדוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה, שפורסם ביולי 2003, עמ' 145.

3) בביקורת זו ובביקורת קודמת שערך משרד מבקר המדינה עלה, כי שני מסופים לדלק ולגז נבנו ללא היתרים מהמינהל ולא עמדו בדרישות של פקמ"ז. המינהל לא פעל להביא לתיקון כל הליקויים, וחלקם נותרו בעינם גם במועד סיום הביקורת של משרד מבקר המדינה (פברואר 2004).

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2004 בתגובה לממצאי הביקורת, כי פקמ"ז העלה את הסוגיה של המסופים האמורים מספר פעמים למטכ"ל ואף בפני שר הביטחון, ו"בעקבות זאת החל המשרד לתשתיות לאומיות בעמ"ט [עבודת מטה] להקמת מסופי גז ודלק ממוסדים. מתפ"ש קיבל אחריות מטה לריכוז העמ"ט... טרם נקבעו מועדים לסיום. עד להקמת המסופים המסודרים אין כיום פתרון חלופי להספקת גז ודלק לרשות הפלסטינית". עוד הודיע צה"ל, כי עם זאת, הוא עורך בשיתוף משרד התשתיות הלאומיות ומשרתת ישראל ביקורות לבדיקת קיום הנהלים המחייבים ולאכיפתם.



משרד מבקר המדינה מעיר, כי העובדות שתוארו לעיל מצביעות על תמונת מצב קשה, ולפיה חלק ניכר מתחנות הדלק באזור C באיו"ש הוקמו בניגוד לחוק וללא כל הליך תכנוני; חלק מהתחנות פועלות בניגוד לתנאי ההיתר שקיבלו, ובעליהן של רוב התחנות אינם משלמים תמלוגים למינהל. למרות זאת, לא נקט המינהל משך שנים את האמצעים העומדים לרשותו לאכיפת החוק.

משרד מבקר המדינה מדגיש, כי העובדה שהמינהל אינו אוכף את החוק בעניין תחנות הדלק ה"פיראטיות", למרות שבסמכותו לעשות כן, היא חמורה. הדברים מקבלים משנה תוקף בהתחשב בכך שרשויות מקומיות מתעלמות בעקביות מחובתן לעשות כן, ובהתחשב בכך שהתחנות ממשיכות לפעול באופן בלתי חוקי תוך יצירת נזקים סביבתיים וסיכונים בטיחותיים במשך שנים, בתחום שטח שיפוטן של אותן רשויות. בנוסף לכך, קיומם של מסופי הדלק הפועלים בניגוד לדין גורם סיכונים ביטחוניים. זאת ועוד, טרם נקבע עד כה מועד להקמת מסופים מוסדרים להספקת גז ודלק לרשות הפלסטינית.

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2004, כי בספטמבר 2004 החליט ראש המינהל, בעקבות ממצאי הביקורת, כלהלן: לגבי תחנות דלק שלא ניתן להכשירן, תבוצע פעילות מיידית לסגירתן; לגבי תחנות שניתן להכשירן, ישלח רע"ן כלכלה אל בעלי התחנות מכתב המפרט את כל הפעולות שעליהם לבצע בתוך שנה על מנת להכשירן. בתום שנה תיסגרנה כל התחנות שלא תוכשרנה, ויינקטו נגד בעליהן צעדים משפטיים. עוד החליט ראש המינהל, כי תוגשנה תביעות משפטיות נגד בעלי התחנות שאינם משלמים תמלוגים למינהל.

3. טיפול המינהל בבעלי תפקידים ועובדים לשעבר

דוח ורדי עסקי, בין היתר, בנושא של מתן היתרים לבעלי תפקידים ועובדים לשעבר במינהל. בדוח הומלץ, כי "למעט במקרים חריגים ונדירים ביותר בהתאם לנהלים, לא ניתן היתר עבודה ולא יומלץ בפני ועדת היתרים על מתן היתר עיסוק לפורשים, לפני תום תקופת ה'צינון' בנושאים הקשורים לשטחים ובייחוד בנושאים כלכליים (חציבה, דלק וכו')". עוד הומלץ בדוח לקבוע "מגבלות ברורות לאחר פרישה, כאמור, בנוגע לפעילותם של בעלי תפקידים רלבנטיים במינהל, הקשורים להליכי אישור הבקשות והיכולים להשפיע על ההחלטות בכל הנוגע לבקשות אלה".

נמצא, כי דרך טיפולו של המינהל ביישום המלצות דוח ורדי, שאומצו על ידי מערכת הביטחון, בכל הנוגע להקפדה על מגבלות על עבודתם של קצינים ובעלי תפקידים לשעבר במינהל בסמוך לאחר פרישתם מצה"ל ומעבודתם במינהל ("צינון"), הייתה בלתי מספקת. המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2004 בתגובה לממצאי הביקורת, כי כבר באוקטובר 2001 הפיץ המינהל הנחיות בעניין ניגוד עניינים; ואשר ל"כללי הצינון", הנושא טרם טופל. משרד מבקר המדינה מעיר, כי על אף הפצת ההנחיות כאמור לעיל, נמצא שהמינהל העניק לעובד בכיר לשעבר במינהל תוך כדי עבודתו במינהל, היתר ורישיון הפעלה לתחנת דלק, בדרך אשר מעלה חשש למשוא פנים; כמו כן, פעל קצין בכיר, שפרש מהצבא, שלא בהתאם לחוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969 (להלן - החוק), וקצין בכיר אחר שפרש מהצבא פעל תוך כדי ניגוד עניינים.

א. מתן היתרים ורישיונות לבעלי תפקידים ולעובדים לשעבר

1) תחנת דלק א'

ביוני 1993 הגיש עובד בכיר ביחידת הפיקוח במינהל (להלן - הבעלים) בקשה להקמת תחנת דלק (להלן - תחנת דלק א') בשטח שגודלו כ-4.7 דונם, המוגדר על פי תכנית המתאר כאדמה חקלאית בבעלות המדינה ומנוהל על ידי הממונה.

בנובמבר 1993 אישרה ועדת המשנה לתכנון מקומי במינהל תכנית מפורטת של השטח, והעניקה לבעלים היתר בנייה להקמת תחנת דלק בשטח. במהלך שנת 1994 הוקמה על השטח תחנת הדלק א'. סמוך לפתיחת התחנה, באוגוסט 1994, יצא הבעלים לחופשה ללא תשלום מעבודתו במינהל, ובסוף שנת 1995 פרש סופית מעבודתו במינהל. בדצמבר 1994 נחתם הסכם פיתוח בין הממונה לבין הבעלים, שתוקפו עד אוקטובר 1996.

בביקורת עלו הממצאים הבאים:

א) רישיון להקמת תחנת דלק א' - לצורך קבלת רישיון להפעלת תחנת דלק א' באיו"ש בתקופה האמורה, היה על המבקש להראות, כי הוא נכה צה"ל, שהומלץ לשם כך על ידי אגף השיקום; וכן היה עליו לקבל את אישור ועדת המשנה של ועדת המנכ"לים במפקדת תפ"ש. ממסמכי המינהל עולה, כי הרישיון הוענק לבעלים על אף שלא קיבל את האישורים מהגופים האמורים. מן המסמכים עולה, כי על אף שעובדה זו הייתה ידועה לרשויות המינהל מאז ניתן הרישיון, הן לא נקטו כל פעולה לביטולו.

ב) היתרים שלא בתוקף - ממסמכי המינהל עולה, כי משנת 1996 פעלה תחנת דלק א' ללא חוזה בתוקף למתן הרשאה לשימוש בקרקע בין הבעלים לבין הממונה. חוזים שנחתמו בין הבעלים לבין הממונה מיד לאחר הקמת התחנה, פג תוקפם עקב אי-קיום תנאיהם על ידי הבעלים, דבר שהתבטא בחריגות בנייה ובאי-תשלום דמי שימוש (כמפורט בהמשך). למרות זאת, לא נקט המינהל את האמצעים המתחייבים כדי לאכוף את החוק.

ג) רישוי עסקים - בחוק המלאכות והתעשיות מס' 16 לשנת 1953 (להלן - חוק המלאכות והתעשיות) והצווים שהוצאו מכוחו נקבע, כי לצורך הקמת תחנת דלק יש לקבל רישיון עסק מהרשות המוסמכת (רע"ן כלכלה). במרס 1996 העניק רע"ן כלכלה היתר עיסוק לבעלים להפעלת תחנת הדלק. היתר זה לא חודש כשפג תוקפו, ותחנת הדלק המשיכה לפעול ללא היתר עיסוק.

ד) העברת הזיכיון - סעיף 5(3) לחוק המלאכות והתעשיות קובע, כאמור, כי בעל רישיון, שהתקבל על פי חוק זה, אינו רשאי להעבירו לאחר. ממסמכי המינהל עולה, כי הבעלים העביר את זכותו ורישיון להפעלת תחנת דלק א' לחברה בע"מ (להלן - החברה), שהינה בבעלות אשתו ואחותו של הבעלים, ואשר הוקמה בעת שהבעלים פתח בהליכים לקבלת האישורים הדרושים לצורך הקמת תחנת דלק א'.

בשנת 1997 קבע היועמ"ש למינהל בחוות דעתו, כי בהעברת הרישיון לחברה פעל הבעלים בניגוד להוראות חוק המלאכות והתעשיות; וכן שבנסיבות האמורות רשאיות רשויות השלטון באיו"ש לבטל את הרישיון להפעלת תחנת דלק א' לאחר עריכת שימוע לבעלים, וכפועל יוצא מכך להורות על סגירת התחנה.

יש לציין, כי הבעלים זומן באותה שנה לשימוע במינהל אך לא הופיע במועד שנקבע. למרות זאת, לא עשה המינהל שימוש בסמכותו החוקית ליטול את הרישיון מהבעלים ולסגור את תחנת דלק א'.

ה) עבירות על חוקי התכנון והבנייה - ממסמכי המינהל בעניין אישור תכניות לתחנת דלק א' עולה, כי גופים שונים במינהל לא היו מתואמים ביניהם, כלהלן: תכנית המתאר המפורטת לתחנת דלק א' נדונה בוועדת המשנה לתכנון מקומי, המיועדת לתכניות של פלסטינים תושבי איו"ש, ולא בוועדת המשנה להתיישבות, כפי שנדרש כשמדובר בבקשה של ישראלי העוסקת באדמות מדינה. על פי התכנית שקיבלה תוקף בנובמבר 1993, מותר להקים במתחם התחנה מבנים חד-קומתיים בשטח של 340 מ"ר, שישמשו כמשרדים ומתקני סיכה ורחצה, אך לא מבנים למסחר. לעומת זאת, על פי היתר הבנייה שהנפיקה לבעלים לשכת התכנון בבית לחם בדצמבר 1993, ניתן לבנות במתחם התחנה מבנה מסחרי בן שתי קומות בשטח של 1,352 מ"ר, המהווה חריגה בשיעור של 295% מהשטח שנקבע בתכנית האמורה מנובמבר 1993, ומהווה גם חריגה מהשימוש שהתירה תכנית זו. יתר על כן, הבעלים חויב בתשלום אגרה על ידי לשכת התכנון בבית לחם בגין היתר בנייה עבור שטח מסחרי בגודל של 110 מ"ר בלבד, זאת על אף שלשכה זו אישרה בנייה בשטח של 1,352 מ"ר, ובכך קיבל הבעלים הטבה כספית על חשבון הקופה הציבורית ללא בסיס בדין וללא נימוק.

ממסמכי המינהל משנת 2000 עולה, כי בפועל חרג הבעלים משתי התכניות בכך שבנה מבנה מסחרי בן שלוש קומות, מבנה משרדים, קירוי לאזור המשאבות, משתלה, מתקנים הנדסיים ואורוות סוסים. בנוסף על החריגה בהיקף הבנייה, בוצעו בשנות התשעים חריגות שעיקרן חריגה מקווי בניין; חריגה מתנאים שנקבעו באישורי קמ"ט תחבורה; חריגה מתחום דרך אזורית; וחריגה מתחום התכנית שבתוקף. לדעת משרד מבקר המדינה, על המינהל היה לפעול בנחישות נגד אותן חריגות, ומשלא עשה כן, איפשר, למעשה, לבעלים לרמוס את החוק ברגל גסה.

ו) אי-אכיפת צווי הפסקת עבודה - כיוון שמתחם תחנת דלק א' אינו כלול בתחום המתאר של רשות מקומית כלשהי, חלה חובת הפיקוח והאכיפה במקום רק על יחידת הפיקוח במינהל. כאמור, הבעלים עבד משך שנים ביחידת הפיקוח במינהל בתפקיד בכיר, וסיים שם את עבודתו בסוף שנת 1995, כשנה לאחר שתחנת דלק א' החלה לפעול. יש לציין, כי במסגרת תפקידו ביחידת הפיקוח היה הבעלים אחראי לפיקוח גם באזור שבו שוכנת תחנת דלק א', לרבות בדיקת עמידתה בהיתרים בעת הקמתה.

ביולי 2003 הוציאה ועדת המשנה לפיקוח של מת"ע צו הפסקת עבודה, שנמסר לבעלים, בגין ביצוע חריגה באחוזי הבנייה בתוך התכנית ומחוצה לה ועקב סלילת דרכים במתחם תחנת דלק א'. באוגוסט ובספטמבר 2003 דיווחו פקחי יחידת הפיקוח על חריגות הבנייה מכל התכניות שבוצעו בתחנת דלק א', וביניהן הקמת חניון אוטובוסים, הקמת משתלה, בניית משטח חומרי בניין, סלילת דרכים וביצוע עבודות פיתוח. בעניין החריגות האלה, כתב ממונה הפיקוח באזור יהודה של המינהל, כי יש לדרוש מהבעלים להכין תכנית תיקונים "במגמה להכשיר את מה שניתן להכשיר". יצוין, כי ממסמכי המינהל עולה עוד, כי נוכח העובדה שחלק מהאוטובוסים הפועלים ממתחם התחנה נהוגים בידי נהגים ערביים, אשר חונים באזורים מאוכלסים, קיימת סכנה מוחשית להטמנתם של אמצעי חבלה בהם.

ועדת המשנה לפיקוח התכנסה לדון בעניין זה ב-4.9.03 וקבעה, כי עקב פגם מינהלי יש להוציא צו הפסקת עבודה חדש ומפורט. אולם, ב-18.9.03 קבעה הוועדה, כי בשלב זה אין להוציא צו הפסקת עבודה חדש, לאור הנחיה של רת"ח תשתית להקפיא את ההליכים בנושא זה כדי לבחון אפשרות שילוב מבנה תחנת דלק א' בתוך תחום השיפוט של המועצה המקומית של יישוב ו'. הוועדה קבעה

עוד, כי לאחר שלושה חודשים ייבחן מחדש הצורך להוציא צו הפסקת עבודה חדש. בסיועם דיון שנערך במינהל באוקטובר 2003 נקבע, כי יש להמתין להסדרת נושא תחום השיפוט ולא לפעול נגד חריגות הבנייה עד אז, וכי הנושא יידון שנית במרס 2004.

ז) **תשלום דמי שימוש ותמלוגי דלק** - הסכם ההרשאה לשימוש בקרקע שמנפיק הממונה קובע, כי מקבל הזכויות במקרקעין חייב בתשלום דמי שימוש בקרקע. על פי נוהלי המינהל, חייב מפעיל של תחנת דלק לשלם למינהל גם תמלוגי דלק, שהינם תמלוגים מתוך רווחי מכירות הדלק בתחנה, או דמי חכירה מהוונים למפרע.

ממסמכי המינהל עולה, כי רק בינואר 2004 שילם הבעלים חובות, שנצברו משך שנים רבות מאז 1996 בגין תמלוגים ובגין דמי שימוש בקרקע, בסכום שהסתכם בכ-1.2 מיליון ש"ח. משרד מבקר המדינה מעיר, כי במועד סיום הביקורת (פברואר 2004), לא נמצא שהבעלים שילם את חובו למינהל בגין תמלוגים עבור שנת 2003, והמינהל לא נקט צעדים בעניין זה.

ח) **פיקוח על פעילות תחנת דלק א' - על פי הדין החל באיו"ש**, על הרשות המקומית לקיים פיקוח על דרך תפעול תחנת דלק שבתחום שיפוטה בעניינים מסחריים ובנושאי איכות הסביבה. בביקורת נמצא, כי בשל אי-הכללת תחנת דלק א' בתחום רשות מקומית כלשהי, אמור היה הפיקוח עליה להתבצע על ידי המינהל בלבד, אולם בפועל לא פיקח המינהל כהלכה על פעילותה במשך שנים.

ממסמכי המינהל מיוני 2000 נאמר, כי לצורך בניית תחנת דלק א' נכרתה חורשת עצים שהייתה במקום, בלי שהבעלים קיבל לכך, כנדרש, אישור מקמ"ט חקלאות במינהל. בנוסף לכך, ממסמכים ששלח קצין אג"ם של מרחב חברון במחוז שומרון ויהודה במשטרת ישראל בנובמבר 2002 ובמאי 2003 אל המינהל עולה, כי שום גוף מוניציפלי, לרבות מכבי האש והמשטרה, אינו מפקח על התחנה מבחינת רישוי עסקים, כיוון שהמתחם שבו ממוקמת תחנת דלק א' נמצא במעין "שטח הפקר". עוד ציין קצין האג"ם, כי "המקום מהווה מפגע בטיחותי וביטחוני בגלל אופיו ועל כן מחייב פיקוח של רשות כלשהי במדינת ישראל".

מן התייעוד במינהל עולה, כי בשנת 2003 החלה בדיקה בעניין האפשרות לצרף את מתחם תחנת דלק א' לשטח השיפוט של המועצה המקומית של יישוב ו', שהותנתה בטיפול בחריגות מהיתרי הבנייה קודם לציורף המבוקש. במועד סיום הביקורת (פברואר 2004), טרם צורף השטח של תחנת דלק א' לתחום השיפוט של המועצה המקומית של יישוב ו'.



לדעת משרד מבקר המדינה, דרך הטיפול של גופי המינהל השונים, וביניהם הממונה ויחידת הפיקוח, בתחנת הדלק האמורה במרוצת השנים, הן בנוגע להקמתה והן בנוגע לפיקוח על פעילותה, מצביעה על תהליך רצוף מחדלים. זאת, החל במתן האישור וחתמת ההסכמים בין הבעלים לבין הממונה בנוגע לשימוש בקרקע בלא שהתקבלו כל האישורים הדרושים, דרך אי-גביית תמלוגים במשך שנים רבות, עבור לאישור היתר בנייה תוך חריגה מתכנית המתאר המפורטת, וכלה בפיקוח בלתי נאות של יחידת הפיקוח, שהתבטא בין היתר, באי-פעולה נגד חריגות הבנייה הניכרות של הבעלים במשך למעלה מעשר שנים. השתלשלות הפרשה, ובייחוד נוכח העובדה שמדובר בעובד בכיר לשעבר של יחידת הפיקוח, מצביעה על סטייה מכללי מינהל תקין, ומעלה חשש, כי נהגו כלפיו בסלחנות מתוך משוא פנים.

(2) תחנת דלק ב'

ממסמכי המינהל עלה, כי בסוף שנת 1994 פנה מנהל יחידת הפיקוח למינהל בעניין בקשתה של אשתו להקים תחנת דלק על אדמות מדינה ביישוב ז' (להלן - תחנת דלק ב'). בעקבות הנחיית היועמ"ש למינהל, הנחה ראש המינהל דאז בינואר 1995 את מנהל יחידת הפיקוח, להקפיד ולמלא אחר הוראות תקנון שירות המדינה (התקשי"ר) בנושא "סייגים שמוטלים על עבודה פרטית של העובד עצמו". עוד הנחה, כי "אסורה מעורבות אישית שלך או של יח' הפיקוח בכל מה שנוגע ליוזמה".

בפברואר 1995 הוקמה חברה בע"מ, שמייסדיה ובעלי המניות שלה היו אשתו של מנהל יחידת הפיקוח ועורך הדין של החברה. באפריל 1995 פנתה החברה בבקשה להקמת תחנת דלק באותו שטח ביישוב ז'. במרס 1997 אישרו ועדת משנה של ועדת המנכ"לים במפקדת תפ"ש וראש המינהל דאז את בקשת אשתו של מנהל יחידת הפיקוח להקמת התחנה; וביוני 1997 ניתן אישור סגן מנהל אגף השיקום לגבי פטור מדרישה כי בעל התחנה יהיה נכה צה"ל. האישור ניתן לאימו של מנהל יחידת הפיקוח ("ואינו ניתן להעברה לאחר") כתנאי שתחנת הדלק ב' תוקם עד ל-31.12.98. על בסיס האמור לעיל, אישרה ועדת המשנה של ועדת המנכ"לים במפקדת תפ"ש בינואר 1998 את המשך תהליך הקמת תחנת דלק ב'.

משרד מבקר המדינה מדגיש, כי את הבקשה הראשונה הגישה אשתו של מנהל יחידת הפיקוח, ואילו אישורו של סגן ראש אגף השיקום הותנה, כאמור, בכך שהאישור תקף לגבי אימו של מנהל יחידת הפיקוח, שאינה נכת צה"ל, ואינו ניתן להעברה. יש לציין, כי באותו מועד היו, כאמור, כל מניות החברה רשומות של שם אשתו של מנהל יחידת הפיקוח ושל עורך הדין של החברה. כלומר, אישורו של אגף השיקום להפעלת התחנה לא ניתן כלל למבקשים שנרשמו בבקשה הראשונה.

בנובמבר 1998 הועברו כל מניות החברה אל אימו של מנהל יחידת הפיקוח, למעט אחת שהועברה לאשתו. באותו חודש אישר סגן מנהל אגף השיקום, על פי בקשת הממונה, כי מכתבו בדבר הפטור ממכרו לנכה צה"ל ואישורו, שכאמור, אינו ניתן להעברה לאחר, יוסב לחברה, שבבעלותה של האם.

ב-1.12.98 נחתם הסכם הרשאה לתכנון בנוגע לקרקע, שעליה תוקם תחנת דלק ב' בתוך חודש, בין הממונה לבין אימו של מנהל יחידת הפיקוח. לאחר מכן האריך רע"ן כלכלה במינהל את האישור להקמת תחנת דלק ב' עד 31.12.99, וציין, "כי באם תחנת הדלק לא תוקם עד למועד זה יפקע תוקף האישור". תחנה דלק ב' לא הוקמה עד מועד סיום הביקורת.

בעקבות הביקורת שקיים משרד מבקר המדינה בעניין תחנת דלק ב', הורה ראש המינהל לקמ"ט ביקורת לבצע בדיקה בנושא. במסקנות בדיקתו, שהוצגו בדוח בפני ראש המינהל בדצמבר 2003, קבע קמ"ט ביקורת "שקיים ניגוד עניינים מובהק בין עובד [המינהל] והגשת בקשה על ידיו או על ידי אשתו ואפילו על ידי אמו להקמת מחצבה באזור או תחנת דלק, גם אם לא היה זה מנהל יחידת הפיקוח. על אחת כמה וכמה כאשר מדובר במשרה שתפקידה לבדוק, עם הקמת התחנה, את תפקודה ועמידתה בהוראות החוק".

בסיכום הדוח המליץ קמ"ט ביקורת להפנות את עניין ניגוד העניינים לבדיקה בנציבות שירות המדינה (להלן - הנציבות), ועד לסיומה "לעכב את כל פעולות המינהל הקשורות בתחנת הדלק כולל מתן האישורים להפעלת התחנה".

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2004 בתגובה לממצאי הביקורת, כי בעקבות הבדיקה האמורה, החליט ראש המינהל להקפיד את ההליכים בבקשה להקמת תחנת דלק ב'. בתגובה נוספת לממצאי הביקורת הודיע המינהל בדצמבר 2004, כי באותו חודש פנה היועמ"ש למינהל אל הנציבות בבקשה לזמן דיון "במטרה לגבש החלטה בדבר המשך הטיפול בעניין". עוד ביקש היועמ"ש למינהל מהנציבות "לחדד את שאלת המותר והאסור בכל הנוגע למעורבות קרוב משפחה של עובד ציבור בפעילות כלכלית המחייבת מגע וקבלת אישורים מאותה רשות ציבורית בה מועסק עובד הציבור".

ב. סוגיות בפעילות בעלי תפקידים בכירים שפרשו

(1) חשש לניגוד עניינים

פקודת מטכ"ל בנושא "איסור על ניגוד עניינים" (להלן - הפקודה) קובעת, כי "חייל לא ישמש בתפקיד ולא ישתתף בכל צורה פעילה אחרת, במישרין או בעקיפין, בפעילות צבאית, שבמסגרתה הוא עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים".

סעיף 3 לפקודה קובע, כי מצב של ניגוד עניינים ייחשב, בין היתר, כאשר החייל משרת בשירות מילואים פעיל, ולו או ליחידתו קשרי עבודה עם גוף אזרחי, שבו מועסק החייל, וכן כאשר במסגרת העסקתו של החייל על ידי גוף אזרחי, משתמש החייל במידע, שהגיע לידיו במהלך שירותו הצבאי.

סעיף 4 לפקודה קובע מהן הנסיבות שבהן מותר לחייל לפעול למרות קיומו של ניגוד עניינים: החייל הודיע בכתב על קיום ניגוד העניינים למפקדו וכן לראש אגף כוח-אדם (להלן - אכ"א) או למפקד אחר שהוסמך על ידיו, והללו התיירו לו לשמש בתפקיד או להשתתף בפעילות; החייל או מפקדו פנו לוועדה בראשות ראש אכ"א, ולאחר שמסרו לה את כל המידע הרלוונטי, היא קבעה כי אין כל פסול בכך שהחייל ישמש בתפקיד או ישתתף בפעילות; קיים מצב של "כורח השעה", שהחייל יבצע את הפעילות, ואין אפשרות מעשית לנהוג בחלופה אחרת, ובלבד שהחייל פנה מיד כשהדבר היה אפשרי מבחינה מעשית למפקדיו ודיווח להם בכתב על ניגוד העניינים ועל האופן שבו פעל.

דוח ורדי בחן, כאמור, בין היתר, את עיסוקם של קציני צה"ל שהשתחררו מהשירות בנושאים אזרחיים הקשורים לתחומי עיסוקם בשירות סדיר או מילואים. בהקשר זה הומלץ בדוח ורדי, בין היתר, כי "יש מקום להקפיד, כי אותם בעלי תפקיד שפרשו ומועסקים אצל יזמים הקשורים לפעילות הכלכלית במינהל האזרחי או במת"ק, לא יועסקו במסגרת שירות המילואים במינהל האזרחי או במת"ק, אשר בהם יש למעסיקים אינטרס".

להלן ממצאי הביקורת בעניין זה:

א) ראש המינהל לשעבר, שכיחן, כאמור, כראש המינהל בין השנים 1987-1991, הועסק בשכר לאחר שחרורו מצה"ל על ידי חברה בע"מ בבעלות שני תושבי ישראל (להלן בפרק זה - החברה) ואשר עיסוקה ייצור והובלת בטון. ראש המינהל לשעבר הועסק בחברה בתקופה 1991-1995, וכן בתקופה שבין 1998 למאי 2003. בתוקף עבודתו הוא ייצג את החברה כלפי רשויות המינהל, ובכלל זה כלפי ראש המינהל וקמ"טים. במסגרת זאת פעל ראש המינהל לשעבר לקבלת אישורים להארכת חווי ההרשאה לתכנון בקרקע שקיבלה החברה ולהמשך הפעלתו של המפעל במקום, וכן בנושאים אחרים הקשורים במפעל.

ב) ממסמכי מפקדת תפ"ש עלה, כי בינואר 2004 מינה מתפ"ש את ראש המינהל לשעבר, במסגרת שירות מילואים, לעמוד בראש צוות עבודה לגיבוש תוכנות והמלצות בנושא "השפעה על התודעה הפלסטינית". תפקיד זה דורש עמידה במגע ישיר עם גורמים שונים במינהל ובמפקדת תפ"ש, וכן קבלת חומר ומידע מסוגים שונים לצורכי עבודת הצוות, כגון מסמכים ומפות.

במהלך שנת 2004 פעל ראש המינהל לשעבר מול גורמים שונים במינהל ובמפקדת תפ"ש, בין במסגרת תפקידיו במילואים ובין במסגרת עבודתו כנציג של חברה אחרת באיו"ש (להלן - חברה ג'). עוד עלה, כי בתוך כך נוצרה אצל גורמים שונים במפקדת תפ"ש ובמינהל אי-בהירות לגבי פעילותו של ראש המינהל לשעבר כלפיהם, כך שלא היה ברור, לעתים, אם פניותיו אליהם הן במסגרת תפקידו הצבאי או בקשר לעיסוקיו כנציג חברה ג'.

ג) בעקבות פנייה של משרד מבקר המדינה בפברואר 2004 אל סגן המתפ"ש, לבירור נסיבות העסקת ראש המינהל לשעבר בשירות מילואים במפקדת תפ"ש ובמינהל, כתבה עוזרת הפצ"ר לייעוץ וחקיקה באפריל 2004 חוות דעת, שנשלחה אל מתפ"ש, וממנה עלה, כי מחודש מרס 2003

ראש המינהל לשעבר "אינו פועל עוד מטעם החברה האמורה וכעת אין לו כל קשרים עסקיים עם המינהל האזרחי". לפיכך, מצאה עוזרת הפצ"ר, כי אין כל מניעה משפטית בהיבט של ניגוד עניינים להעסקתו בשירות מילואים פעיל על ידי מפקדת תפ"ש.

יצוין, מבלי להתייחס לעצם חוות הדעת בקשר לחברה, כי חוות הדעת האמורה לא התייחסה כלל לעובדת העסקתו בשנת 2004 של ראש המינהל לשעבר כנציג של חברה ג', אל מול גופי צה"ל והמינהל, שכן עוזרת הפצ"ר לא ידעה עובדה זו.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ראוי היה שראש המינהל לשעבר יפרוס בפני עוזרת הפצ"ר את כל מערכת קשריו העסקיים עם חברות נוספות שבגינה הוא בא במגע עם גורמי המינהל. זאת במיוחד נוכח העובדה, שעניין ניגוד העניינים מוזכר בפקודה, שהעתקה נשלח אליו על ידי עוזרת הפצ"ר לאחר הבירור שקיימה עימו.

ד) על פי מסמך של צה"ל מיוני 2004 ועל פי הודעת ראש המינהל לשעבר לנציגי משרד מבקר המדינה בספטמבר 2004, ראש המינהל לשעבר מועסק על ידי חברה ג' כיועץ למנכ"ל החברה, ופועל, בין היתר, כנציג החברה מול גורמי צה"ל והמינהל לצורך קבלת ההיתרים והאישורים הדרושים להפעלת מחצבה של חברה ג' באיו"ש בסמוך ל"קו הירוק".

כמו כן, מסר ראש המינהל לשעבר, כי אכן הוא מונה בתחילת שנת 2004 לבקשת מתפ"ש לעמוד בראש צוות חשיבה במפקדת תפ"ש, העוסק בנושא "השפעה על התודעה הפלסטינית". פעילותו זו כמו פעילות יתר אנשי הצוות, שכולם עתירי ניסיון בממשל צבאי, נעשית במסגרת מילואים במתקני מפקדת תפ"ש ולא באזורי המינהל בעזה או באיו"ש. הוא הדגיש, כי את קידום ההליכים האמורים בקשר למחצבה הוא מבצע מול הקמ"טים במינהל, אך לא במסגרת שירות המילואים, שבמהלכו הוא נפגש עם ראש המינהל ונמצא בקשר עם יועץ ראש המינהל לענייני ערבים בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר בעניין זה, כי העסקתו של ראש המינהל לשעבר בשירות מילואים פעיל בתפקיד בכיר על ידי מתפ"ש, אשר המינהל הינו הגוף המרכזי הכפוף אליו פיקודית, בעודו מועסק בשכר על ידי חברה אזרחית, הפועלת מול גורמי המינהל, מעלה חשש להיווצרות ניגוד עניינים.

באוקטובר 2004 העביר המינהל למשרד מבקר המדינה מסמך "נורמות התנהגות המחייבות במתפ"ש" מאת רמ"ח אג"ם ותיאום במפקדת תפ"ש, שהופץ בשנת 2004, וקבע נהלים והנחיות, המחייבים את חיילי וקציני מפקדת תפ"ש, שחידדו והדגישו את פקודות צה"ל בנושא האיסור על ניגוד עניינים.

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2004 בתגובה לממצאי הביקורת, כי באותו חודש דנה ועדה בראשות ראש מטה אכ"א (להלן בפרק זה - הוועדה) בעניינו של ראש המינהל לשעבר. בסיכום הוועדה צוין, כי "על החשש לניגוד עניינים הצביע מבקר המדינה במסגרת טיוטה של דוח ביקורת שהוכנה לאחרונה, ויש להצטער על כך שהעניין לא הובא לפתחה של הוועדה ביוזמתו של [ראש המינהל לשעבר]". עוד עלה מסיכום הוועדה, כי רע"ן תשתיות במפקדת תפ"ש הציג בפניה את פעילותו של ראש המינהל לשעבר במסגרת שירות המילואים. לאור דבריו של רע"ן תשתיות ולאור החומר הכתוב, סברה הוועדה, כי אין מניעה מהיבטים של ניגוד עניינים בהמשך העסקתו של ראש המינהל לשעבר בשירות המילואים במסגרת צוות עבודה במפקדת תפ"ש.

בדצמבר 2004 הודיע מתפ"ש למשרד מבקר המדינה, כי עקב החשש, לכאורה, לניגוד עניינים, הוא סיכם עם ראש המינהל לשעבר, כי בשלב זה הוא לא יועסק במילואים במפקדת תפ"ש במסגרת צוות החשיבה. כמו כן, מסר מתפ"ש, כי "חרף החלטות הוועדה, טרם החלטתי על החזרתו של [ראש המינהל לשעבר] לשירות מילואים, וכעת הוא איננו מועסק".

2) הגבלות לאחר פרישה

חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969 (להלן - החוק), קובע כי מי שטיפל אגב מילוי תפקידו בשירות הציבור בעניין פלוני של אדם פלוני, לא ייצג אחרי פרישתו מהשירות את האדם באותו עניין כלפי המוסד של שירות הציבור שבו שירת; וכי מי שפרש משירות הציבור, ובתפקידו בשירות הציבור היה מוסמך להחליט על פי שיקול דעתו על הענקת זכות לאחר, או להמליץ על הענקת זכות כאמור, או שהיה ממונה על עובד אחר בשירות הציבור המוסמך כאמור, לא יקבל זכות מאדם שנוקק במהלך עסקיו להחלטתו בתחום הסמכות האמורה, אלא אם כן חלפה שנה מיום פרישתו של העובד; אם ועדה שמינה שר המשפטים (להלן - הוועדה למתן היתרים) אישרה שעברו שנתיים מיום גמר טיפולו של העובד בהחלטה או בהמלצה; או אם ניתן היתר על פי החוק¹².

ראש המינהל דאז, ששימש בתפקיד זה, כאמור, בתקופה שבין מרס 1998 לאוקטובר 2002, הוצב ב-1.5.03 במחלקת פרישה בצה"ל לצורך חופשת פרישה. ב-30.12.03 שוחרר ראש המינהל דאז משירות סדיר בצה"ל.

החברה, שכאמור, הינה בבעלות שני אזרחים ישראליים ועיסוקה ייצור והובלת בטון, מפעילה מאז 1992 מפעל לייצור בטון. מן המסמכים עולה, כי בשנות כהונתו טיפל ראש המינהל דאז במסגרת תפקידו בענייני החברה ובקשותיה להפיכת המפעל למפעל של קבע. במסגרת זאת הוא קיבל פניות בכתב ובעל-פה מבעלי המפעל ונציגם (ראש המינהל לשעבר) ואף נפגש עימם מספר פעמים, ערך דיוני מטה במינהל בסוגיית המשך קיומו של המפעל, קיבל פניות מגורמים שונים בעניין זה, וקיבל החלטות שונות, במסגרת סמכותו, בנוגע למפעל. בביקורת נמצא, כי עד אוקטובר 2002, המועד שבו פרש מתפקידו, טיפל ראש המינהל דאז באופן אישי בבקשות החברה לגבי המפעל.

בשיחה עם נציגי משרד מבקר המדינה באוקטובר 2004 מסר ראש המינהל דאז, כי כאמור, סיים את תפקידו באוקטובר 2002, ולאחר חופשת פרישה השתחרר רשמית משירותו בצה"ל בינואר 2004, וכי למחרת היום החל להעניק לחברה שירותי ייעוץ בתשלום בגין טיפול בענייני המפעל מול המינהל. בביקורת לא נמצא, כי ראש המינהל דאז פנה אל הוועדה למתן היתרים בהתאם לחוק. עוד מסר ראש המינהל דאז, כי סבר בתום לב שתקופת הצינון מתחילה עם פרישתו מתפקידו ולא ממועד פרישתו הסופית מצה"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר בעניין זה, כי פעולותיו של ראש המינהל דאז לאחר שחרורו מצה"ל אינן מתיישבות עם הוראות סעיף 2 וסעיף 4 לחוק. זאת עקב העובדה, שפנה לגורמי המינהל בשם החברה שטיפל בעניינה, אף שחלפה פחות משנה מיום פרישתו משירותו הצבאי, והוא לא פנה לוועדה למתן היתרים בבקשה לקבל היתר, וממילא לא קיבל היתר. בעניין פעולות שאינן מתיישבות עם סעיף 2 לחוק, כבר העיר בעבר מבקר המדינה, כי הפרשנות הראויה, העולה בקנה אחד עם תכלית החוק, היא, כי האיסור על ייצוג "באותו עניין כלפי המוסד של שירות הציבור שבו שירת", חל על עובד ציבור לשעבר לגבי כל מגע שלו, בתפקידו החדש, עם המוסד שבו שירת, בנוגע לעניין שבו טיפל בעת היותו עובד ציבור¹³.

12 סעיף 5 לחוק קובע, כי סעיף 4 לא יחול על מי שפרש משירות כחייל בצה"ל, אלא במידה ובתנאים שקבע שר המשפטים בתקנות. תקנות שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה משירות בממשל צבאי), התשל"ד-1973, החילו את סעיף 4 על מי שפרש משירות של למעלה משלושה חודשים רצופים בממשל הצבאי, שהוגדר, בין היתר, כיחידת צה"ל המוצבת בשטחים המוחזקים על ידי צה"ל, לרבות מפקדת אותו אזור והמינהל האזרחי של האזור. תקנות שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה) (תחולה על חיילים ושוטרים), התשל"ו-1976, החילו את הוראות סעיף 4, בין היתר, גם על מי שפרש משירות בצה"ל, בהתקיים הנסיבות המפורטות בתקנות.

13 ראו דוח שנתי 50א של מבקר המדינה (1999), בפרק על "סוגיות צינון" במעבר עובדים בשירות הציבורי למגזר העסקי, עמ' 290.

פיקוח ואכיפה בתחום בנייה בלתי חוקית

1. המצב החוקי

סעיף 34 לחוק תכנון ערים, כפרים ובניינים מס' 79 לשנת 1966 (להלן - החוק), קובע, כי אסור להתחיל עבודה בתוך מרחבי התכנון שביצועה טעון רישיון, ואסורים תכנונה או בינויה של קרקע כלשהי או עשיית שימוש בה הטעון קבלת רישיון, אלא לאחר שהתקבל רישיון עבור העבודה או התכנון או הבינוי או השימוש.

על פי החוק, הליכי הטיפול בבנייה בלתי חוקית הם כלהלן: לאחר שהתגלתה בנייה בלתי חוקית מוציאה ועדת המשנה לפיקוח במינהל, באמצעות יחידת הפיקוח, צו הפסקת עבודה, ומזמנת את הבעלים להופיע בפניה. עד ההופעה בפני הוועדה רשאי הבעלים להגיש בקשה להיתר. אם הוועדה מחליטה לתת היתר, מסתיים בכך ההליך המינהלי. אם הוועדה מחליטה לדחות את הבקשה, או אם מסתבר שהבעלים לא הגישו בקשה, מוציאה הוועדה צו הריסה ונותנת ארכה של 30 יום להגשת ערר על הסירוב ועל צו ההריסה. בחלוף 30 יום, או לאחר שהערר נדחה, רשאית הוועדה, באמצעות ראשי יחידת הפיקוח הפועלים מטעמה, לפעול בעצמה להריסת המבנה הבלתי חוקי. על פי החוק, הפרת צו הפסקת העבודה או צו הריסה מהווה עבירה פלילית שעונשה קנס קצוב הקבוע בחוק. בדומה לחוק בישראל מקנה הצו הנ"ל לבית המשפט סמכות להטיל קנס נוסף בשיעור כפל שווי ההפרה.

2. בנייה בלתי חוקית על ידי ישראלים

להלן נתוני המינהל על פעילות בנייה בלתי חוקית של ישראלים בתחומי המקרקעין והתכנון והבנייה באיור¹⁴, ועל פעולות האכיפה שנקט המינהל כנגדה בתקופה שבין שנת 2000 לנובמבר 2004:

שנה	מס' אתרים שבהם אותרה בנייה בלתי חוקית	מס' פעולות אכיפה*	שיעור האכיפה ביחס לבנייה הבלתי חוקית
2000	145	27	19%
2001	415	35	8%
2002	340	45	13%
2003	664	153	23%
**2004	540	93	17%

* הריסת מבנים על ידי המינהל, או הריסה עצמית עקב פעולות האכיפה.

** נתוני 2004 הינם עד נובמבר 2004.

מנתוני הטבלה עולה, כי לא טופלו בין 77% ל-92% מתוך סך כל פעולות הבנייה הבלתי חוקית של ישראלים באיור¹⁴ אשר היו ידועות למינהל (לגבי הטיפול בפעולות בנייה בלתי חוקיות של פלסטינים באיור¹⁵ ראו בהמשך).

14 להיבט של מימון בנייה בלתי חוקית ראו דוח שנתי 2004 של מבקר המדינה (2004), בפרק "מימון עבודות בנייה ופיתוח ביהודה והשומרון".

מסקנות תחקיר אירוע - באוגוסט 2002 החלו עבודות להקמת מאחז בלתי מאושר בשם "פני חבר" (להלן - המאחז) על אדמות באזור דרום הר חברון, המצויות בשלבי נוהל אדמות סקר. באוקטובר 2002 הוציאה ועדת המשנה לפיקוח צו סופי להפסקת העבודה ולהריסה. הצו לא בוצע בידי המינהל, ועד פברואר 2003 הוקמו במקום מכולות למגורים, שאוכלסו על ידי שומרי המקום, גדר, אנטנה, ומכלי סולר ובטון. המאחז פונה רק בסוף אפריל 2003, בעקבות פעילות מיבצעית שקיים כוח צה"ל באזור, שבמסגרתה נהרגו בשוגג שני מאבטחים ישראליים, שעבדו באזור "מאחז האנטנה" הסמוך למקום. בעקבות אותו אירוע פונה המאחז בסוף אפריל 2003.

באפריל 2003 מינה שר הביטחון קצין בכיר במילואים לערוך תחקיר (להלן - התחקיר) של נסיבות האירוע ובמטרה לבחון גם את הטיפול בחריגות ובעבירות בנייה בלתי חוקית ברחבי איו"ש בכלל. בתחקיר צוין, בין היתר, כלהלן:

1) המאחז הוקם בתהליך הדרגתי של "קביעת עובדה בשטח" וללא קבלת האישורים הנדרשים; המינהל טיפל במאחז מלכתחילה בנוהל בנייה בלתי חוקית (בב"ח), שהינו הליך ממושך, שעל פי רוב אינו מביא לסילוק אנשים וטובין המצויים בשטח עקב הימשכות ההליכים הסטטוטוריים, הברוקרטיים והמשפטיים; לא הייתה כל מניעה משפטית לפעול מיידית לפניו המאחז.

2) הפקודות והנהלים הקיימים מאפשרים טיפול בבנייה בלתי חוקית באופן מידי ונחרץ כדי להסירה מהשטח, ויש לפעול על פיהן; הטיפול היעיל והטוב ביותר הינו בנוהל סילוק "פלישה טרייה"¹⁵, ומומלץ לפעול על פיו מיד עם גילוי אתרים לא חוקיים חדשים; על יחידת הפיקוח להגביר את תדירות הסיוורים בשטח לצורך איתור מוקדם של אתרים לא חוקיים; לצורך כך, יש לשקול חידוש טיסות מסוקים באופן תדיר, שימוש בלוויין ומתן אבטחה צמודה לפקחים לצורך ביצוע המעקב והאיתור.

3) "יש לוודא שהסמכות הסטטוטורית גוברת על הסמכות המיניסטריאלית". הווה אומר - עד שאין אישור סטטוטורי נדרש על הקמת אתר כלשהו, אין לבצע שום עבודה אחרת במקום, כגון הקמת כיתות לימוד, חיבור מים וחשמל, סלילת דרך וכדומה"; "אין לאפשר עמימות באשר לאתר לא חוקי. אין להרחיבו ו/או להידבר על 'הכשרתו' ואין לאפשר להציב בו שומרים".

4) מומלץ להעביר את הסמכות למתן אישור להקמת "חוות חקלאיות, תחנות, בתי-יערן" וכדומה", אשר במרבית המקרים מנוצלים להתיישבות לא-חוקית שלא על פי הייעוד שנקבע, מרע"ן תשתית לראש המינהל או לאלוף פקמ"ז.

על פי סיכום דיון שנערך במפקדת תפ"ש ביוני 2003, הוצגו המלצות התחקיר לשר הביטחון "והתקבלו על ידיו במלואן, תוך הנחיה ליישמן". באותו דיון הנחה מתפ"ש, בין היתר, ליישם במלואן את המסקנות וההמלצות הנוגעות לתחום האחריות של גורמי מפקדת תפ"ש, תוך שהוא קובע שורה של צעדים לביצוע בלו"ז מהיר במטרה לוודא יישום הלכה למעשה של המסקנות. עוד עלה, ששר הביטחון והרמטכ"ל הורו במפורש לטפל בפניו איתורים בלתי חוקיים בנוהל סילוק פלישה טרייה - דהיינו, סילוק מידי לאחר הגילוי, למעט בנסיבות חריגות. בנושא איתור פעילות חריגה בשטח באמצעות גיחות צילום קבע מתפ"ש, כי בתוך שבועיים תוגש הצעה עדכנית שתנתח את החלופות הקיימות בנושא ותצביע על דרך הפעולה המועדפת. עוד הנחה מתפ"ש, לקצר ככל שניתן את הטיפול בנוהל בב"ח, ובמיוחד להתמקד בהוצאת "צו הריסה בלו"ז קצר של ימים ולא בלו"ז של שבועות וחודשים".

15 "פלישה טרייה" הינה תפיסת חזקה שלא כדין במקרקעין, בטרם מלאו לה 30 יום. בתקופה זו רשאי בעל הזכויות במקרקעין (בין אם אדמות מדינה ובין אם אדמות פרטיות) לפנות את הפולש. כאשר מדובר באדמות מדינה, אמור המינהל לסלק את הפולשים באמצעות יחידת הפיקוח.

בביקורת עלה, כי גם לאחר פרסום מסקנות התחקיר והוראות מתפ"ש לקיים את המלצותיו כלשונו, לא עלה בידי המינהל לטפל בפלישות במהירות וביעילות. יתר על כן, מדוח החריגות בנוגע לפעולות בנייה בלתי חוקיות שבוצעו ביישובים הישראליים ובמאחזים באיו"ש, לתקופה שבין יוני 2003 לפברואר 2004, שהכין מנהל יחידת הפיקוח לראש המינהל, עלה, כי בכ-450 אתרים בלתי מאושרים בוצעו פעולות בנייה בלתי חוקיות נוספות ופלישות טריות, שהתייחסו למקרקעין שהם ברובם אדמות מדינה ואדמות פרטיות, ומיעוטם אדמות הנמצאות בהליך לפי נוהל אדמות סקר. עוד עלה בדוח, כי פעולות הבנייה הבלתי חוקיות הרווחות בהתיישבות הישראלית באיו"ש הן: עבודות פיתוח, הקמת מבנים, הצבת קראוונים ומבנים יבילים, הצבת מגדלי שמירה, הקמת סככות, הקמת גדרות, הצבת אנטנות, הקמת תחנות דלק ופריצת דרכים; לחלק מן הפעולות האמורות הוצאו צווי הפסקת עבודה, נפתחו תיקי בכ"ח והוצאו צווי הריסה, אך הטיפול במרביתם התארך כדי חודשים וטרם הושלם.

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2004 בתגובה לממצאי הביקורת, כי "המינהל האזרחי מונחה בעניין אופן הטיפול בנושאים אלה במיוחד, באופן שוטף וצמוד של משרד הביטחון"; וכן, ש"שינויים במדיניות הממשלתית, אשר התרחשו בשנתיים האחרונות בנושא הטיפול במאחזים הבלתי מורשים באיו"ש, באים לידי ביטוי כאשר להתנהלות המינהל בעניין".

משרד מבקר המדינה מציין, כי מסקנות התחקיר ופעולות הבנייה הבלתי חוקיות שתוארו בו, ולא טופלו גם לאחר מועד הצגתן ואישורן של המסקנות על ידי שר הביטחון, מצביעות על הטיפול הבלתי יעיל של מערכת הביטחון והמינהל בפעולות הבלתי חוקיות בתחום הבנייה, לרבות פלישות לאדמות מדינה, ובפינוי מאחזים בלתי מאושרים, ויש בהן כדי להעיד על המצב השורר באיו"ש בתחומים אלו.

יצוין, כי לאחר סיום הביקורת הגישה עו"ד טליה ששון לראש הממשלה חוות דעת (ביניים) בנושא "מאחזים בלתי מורשים" באיו"ש.

3. בנייה בלתי חוקית על ידי פלסטינים

להלן נתוני המינהל בנוגע לבנייה בלתי חוקית של פלסטינים ולפעולות האכיפה שנקט המינהל בעניינם בין שנת 2000 לאוגוסט 2004:

שנה	מס' אתרים שבהם אותרה בנייה בלתי חוקית	מס' פעולות אכיפה*	שיעור האכיפה מהבנייה הבלתי חוקית
2000	465	41	9%
2001	568	186	32%
2002	641	276	43%
2003	681	306	45%
**2004	403	165	41%

* הריסת מבנים על ידי המינהל, או הריסה עצמית עקב פעולות האכיפה.
 ** נתוני 2004 הינם עד אוגוסט 2004 בלבד.

מנתוני הטבלה עולה, כי לא טופלו בין 55% ל-91% מתוך סך כל פעולות הבנייה הבלתי חוקית של פלסטינים באיו"ש אשר היו ידועות למינהל.

להלן דוגמה של טיפול לקוי של המינהל בעניין בנייה בלתי חוקית של פלסטינים באיו"ש:

מתחם א' - בשנת 1993 הקים פלסטיני, שמאוחר יותר קיבל תעודת זהות ישראלית, סככה בלתי חוקית לממכר פירות בתחום האסור לבנייה בשל מגבלות צבאיות ותכנוניות. ממסמך של יחידת הפיקוח מאוקטובר 1996 עלה, כי "נגד הנ"ל נפתח תיק בב"ח ובתום ההליך הסטטוטורי קיבל צו הריסה מהוועדה לפיקוח, שלא מומש בגלל הקפאתו על ידי ראש המינהל דאז. דא עקא, אי ביצוע צו ההריסה גרם להמשך הבנייה הבלתי חוקית של הנדון וכיום עומד במקום 'קניון' שלם, דוכנים לממכר סחורות וחממות, כל אלה ללא היתר".

חרף התראות היחידה לפיקוח במשך השנים 1996-2003 בעניין הפעילות הבלתי חוקית באותו מתחם, ועל אף שהוצאו צווי הריסה כנגד המבנים הבלתי חוקיים במתחם האמור, במועד סיום הביקורת (פברואר 2004), לא נמצאו מסמכים המצביעים על כך שהמינהל אכף את החוק וביצע את הריסת המתחם הבלתי חוקי.

4. סלילת דרכים בלתי חוקית

על פי סעיף 34 בחוק תכנון ערים, כפרים ובניינים מס' 79 לשנת 1996, סלילת דרכים הן פעולות המחייבות קבלת רישיונות עבור התכנון והבנייה מהרשויות המוסמכות באיו"ש. להלן נתוני המינהל על סלילת דרכים ללא רישיונות באיו"ש על ידי תושבים ישראלים ועל ידי תושבים פלסטינים בשנים 2002-2004:

שנה	ישראלים		פלסטינים	
	מספר הדרכים	אורך כולל בק"מ	מספר הדרכים	אורך כולל בק"מ
2002	50	55	16	30
2003	38	39	15	15
*2004	17	13	-	-
סה"כ	105	107	31	45

* במועד סיום הביקורת לא נמצאו במינהל נתונים על סלילת דרכים בידי הפלסטינים בשנת 2004.

בביקורת עלה, שעיקר הפעילות הבלתי חוקית בתחום זה בוצעה על אדמות מדינה באיו"ש.

5. יחידת הפיקוח בתחום המקרקעין

יחידת הפיקוח אחראית לביצוע הפיקוח על בנייה ולאכיפת חוקי התכנון והבנייה בשטחי איו"ש שבאחריות ישראל, ובהם היישובים היהודיים; לפיקוח על פלישה לאדמות מדינה; לפיקוח על חריגות באתרי כרייה וחציבה; ולפיקוח בנושאי שמירת הטבע, ניקיון ושווד עתיקות, ופלישות לשטחי אש. ביחידת הפיקוח הועסקו במועד סיום הביקורת 19 עובדים, מהם 16 פקחים.

מז המסמכים עולה, כי עובדי יחידת הפיקוח הינם עובדי משרד הפנים, הכפופים מקצועית למינהל, ומינהלתית למשרד הפנים. עקב כך, ועל פי אישור הנציבות, אחראי משרד הפנים לתקציב, לענייני כוח האדם ולתשלומי שכר, שעות נוספות ושעות הכוננות לעובדי היחידה. זאת, בהתאם לקריטריונים המקובלים במשרד הפנים.

מנתונים שמסרו המינהל ומשרד הפנים לביקורת עולה, כי לפקחים ביחידת הפיקוח, ובכלל זה למנהל היחידה ולסגנו, שולמו עבור שעות נוספות ושעות כוננות, כלהלן:

שעות נוספות: המינהל שילם בשנת 2003 ל-16 הפקחים מדי חודש בחודשו תשלום עבור 88 שעות נוספות על פי דיווח חודשי של הפקחים. בשנת 2003 הסתכמו התשלומים בגין השעות הנוספות, על פי נתוני משרד הפנים, בכ-800,000 ש"ח.

כוננות: למנהל יחידת הפיקוח ולסגנו שולמו מדי חודש בחודשו תשלומים גם עבור 14 כוננויות, השוות לערך של 70 שעות נוספות; לשלושה פקחים בדרגת ממונה שולמו מדי חודש בחודשו 12 כוננויות, שהן שוות ערך ל-60 שעות נוספות; וליתר הפקחים שולמו 10 כוננויות, השוות לערך של 50 שעות נוספות. בשנת 2003 הסתכמו התשלומים בגין הכוננויות, על פי נתוני משרד הפנים, בכ-445,000 ש"ח. כך עולה, כי למנהל יחידת הפיקוח ולסגנו שולמו בסך הכל בשנת 2003 עבור 158 שעות נוספות בחודש, לרבות בגין כוננות; לכל אחד מהפקחים בדרגת ממונה שולמו עבור 148 שעות נוספות בחודש, לרבות בגין כוננות; וליתר הפקחים שולמו מדי חודש בחודשו עבור 138 שעות נוספות, לרבות בגין כוננות. כלומר, לכל עובד מעובדי היחידה לרבות למנהליה שולם שווה ערך של כ-7 שעות נוספות בכל יום עבודה.

במהלך הביקורת בינואר 2004, כתב סמנכ"ל בכיר למינהל ולמשאבי אנוש במשרד הפנים אל מנהל אגף בכיר למשרדי ממשלה ויחידות סמך בנציבות, כלהלן: "אני אמור לאשר (כנראה) את דיווחיהם של עובדי משרד הפנים (שעובדים בהנחיית המינהל האזרחי), ואני עושה זאת ללא כל יכולת ביקורת. אני מוצא לנכון להדגיש זאת, שכן מדובר בדיווחים בעלי היקפים משמעותיים, כאשר רק הממונים בשטח יודעים לאשרם (ואני מניח שהם נכונים). אודה לך אם תמצא דרך לפטור אותי מלאשר דיווחים שאין לי יכולת לבדוקם".

אגף שכר והסכמי עבודה ביחידת הממונה על השכר במשרד האוצר הודיע למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2004 בתגובה לממצאי הביקורת, כי "נושא שעות נוספות וכוננויות הוא באחריות נ"ש"ם [הנציבות]. אנו מתרשמים, כי תשלומים אלה - אשר ניתנו בעבר כנראה על אופי עבודתם של עובדי יחידת הפיקוח - אינם מוסדרים או מתועדים כהלכה". עוד הודיע האגף האמור, כי השיב ריקם את פנייתו של מנהל יחידת הפיקוח להפוך את תשלומי הכוננות ושעות נוספות לתוספות שכר.

סגן נציב שירות המדינה (משרדי ממשלה ויחידות הסמך) הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2004 בתגובה לממצאי הביקורת, כי סוגיית השעות הנוספות והכוננויות של עובדי יחידת הפיקוח "עלתה לבחינה מעת לעת, ומאחר ומדובר בנושא תנאי עבודה ושכר, הסוגיה הועלתה לבחינת הממונה על השכר במשרד האוצר ובהתאם לקביעתו הנושא יועלה לדיון במו"מ במסגרת הסכמי השכר בשירות המדינה". עוד הודיעה הנציבות, כי סוגיית השעות הנוספות והכוננויות סוכמה בעבר על דעת יחידת הממונה על השכר. משרד מבקר המדינה מעיר, כי ראוי, שהטיפול בנושא יתואם בין הנציבות לבין משרד האוצר, כל אחד בתחומו, על מנת שהנושא לא יזנח.

מנהל יחידת הפיקוח הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2004 בתגובה לממצאי הביקורת, כי היחידה עוסקת בעבודות מיוחדות ומגוונות, וכי לא קיימת במדינה כל מקבילה מבנית-ארגונית ליחידת הפיקוח. עוד הודיע מנהל יחידת הפיקוח, כי "תוספת השכר הקבועה אשר קיבלה ביטוי רישומי כשעות נוספות וכוננויות... ניתנה במהלך השנים, במסגרת הסכמים והסדרים ובידיעה ובאישור של הגורמים השונים. אף לפי המצג שהוצג ע"י הגורמים השונים, ברור היה, כי התוספת הינה חלק מתנאי השכר של העובדים. כך שאף שהרישום בפועל לא בוטל, התגמול שולם בפועל באופן גלובאלי וזאת משך שנים רבות".

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2004 בתגובה לממצאי הביקורת, כי "תוספת השכר בגין הסיכון הביטחוני הגבוה בו נתונים עובדי יחידת הפיקוח והזמינות הנדרשת מעובדי היחידה בפעילות לצד כוחות צה"ל ובשעות פעילות כוחות הביטחון, באה לידי ביטוי לאורך השנים בדמות שעות נוספות ותוספת כונויות - בהעדר תוספת ייחודית מתאימה".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מן העובדות שתוארו לעיל עולה, כי משך שנים רבות שולמו לעובדי יחידת הפיקוח תשלומים עבור שעות נוספות ועבור שעות כונויות בהיקפים ניכרים. זאת אמנם מתוך הכרה באופי המיוחד ובהיקף הפעילות של היחידה ובאזור שבו היא פועלת, אולם הדבר נעשה באופן שאינו מתיישב עם כללי מינהל תקין. לשם תגמול עובד מעבר לרמות השכר המקובלות במשרדי הממשלה ובמקרים מתאימים שעליהם יוחלט, על משרד הפנים, הנציבות ומשרד האוצר לבחון וליישם דרכי טיפול הולמות.

העסקת פלסטינים ביישובים הישראליים באיו"ש

תעסוקת עובדים פלסטינים ביישובים הישראליים באיו"ש מהווה אחד ממקורות ההכנסה העיקריים של האוכלוסייה הפלסטינית, ומרכיב עיקרי בייצוב ובשיפור המצב הכלכלי ברשות הפלסטינית. במועד סיום הביקורת, פברואר 2004, הנפיק המינהל כ-11,000 רישיונות עבודה לעובדים פלסטינים מאיו"ש, מהם כ-3,000 רישיונות לעבודה בחקלאות בישראל והיתר לעבודה ביישובים ובאזורי התעשייה הישראליים שבאיו"ש. בביקורת בנושא זה עלו הממצאים הבאים:

1. אכיפת דין העבודה

צו בדבר העסקת עובדים במקומות מסוימים (יהודה ושומרון) (מס' 967), התשמ"ב-1982 (להלן בפרק זה - הצו), נועד להסדיר את העסקתם של עובדים תושבי האזור ביישובים ישראליים באיו"ש ולהגן על זכויותיהם. על פי הצו, חלה חובת העסקת עובדים רק באמצעות לשכת העבודה כמשמעותה בפרק השלישי לחוק העבודה הירדני, חוק מס' 2 לשנת 1965 (להלן - החוק הירדני). החוק הירדני מגדיר את שעות העבודה בשבוע וזכויות סוציאליות אחרות, שהמעסיק צריך להפריש בגינן סכומי כסף לטובת עובדיו. עוד עולה מהצו, כי על המעביד לשלם לעובדיו שכר שלא יפחת משכר המינימום ותוספת יוקר, כפי תוקפם בישראל מעת לעת.

עוד נקבע בצו, כי לצורך הפעלתו יהיו נתונים לקמ"ט תעסוקה "כל סמכות וכל מינוי שהוקנה על פי חוק העבודה לשר לעניינים הסוציאליים והעבודה ולעובדי משרדו". הצו קובע סנקציה פלילית של קנס או מאסר לשנה לכל העובר על הוראותיו.

תעסוקת העובדים מבוקרת ומפוקחת באמצעות רישיונות עבודה, אשר מונפקים בפועל על ידי יחידת קמ"ט תעסוקה. קמ"ט תעסוקה כפוף מקצועית למשרד התעשייה המסחר והתעסוקה ומינהלית לראש המינהל, ופעולותיו מתואמות על ידי רע"ן כלכלה במינהל, והוא אחראי גם לאכיפת חוקי העבודה בקרב המעסיקים הישראליים באיו"ש בהתאם לצו.

בביקורת עלה, כי אכיפת הצו על המעסיקים לקתה בחסר, בין היתר כיוון שפעולות האכיפה היו מועטות, ונגד אותם מעסיקים שעברו על החוק בעניין זה לא ננקטו צעדים משפטיים. כמו כן, בביקורת לא נמצאו מסמכים המצביעים על כך, שנערך דיון בסוגיית המדיניות של אכיפת הצו, לרבות בנוגע להקצאת המשאבים הדרושים לשם כך, וביניהם עלות העסקת מפקחי תעסוקה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמינהל וכל הגופים הפועלים ביישובים היהודיים ובאזורי התעשייה באיו"ש, לרבות חטיבות צה"ל בגזרות השונות, ינהגו על פי הצו. חשיבות מיוחדת נודעת לאכיפה מלאה של הוראות הצו, שאי-אכיפתו פוגעת בשלטון החוק.

2. העסקת עובדים ללא רישיונות

על פי נוהל של המינהל, מעסיק המעוניין להזמין עובד יפנה לרע"ן תעסוקה במת"ק הקרוב למקום מגורי העובד ויחתום על התחייבות להעסיק עובדים; עובד המבקש לקבל רישיון עבודה חייב בנשיאת כרטיס זיהוי מגנטי, המונפק על ידי המת"ק באזורים השונים לאחר תהליך בידוק ביטחוני של שב"כ; אם העובד עמד באמות המידה של גיל ומצב משפחתי, שקובע אלוף פקמ"ז מעת לעת, נמסר לעובד רישיון עבודה התקף לשלושה חודשים; רישיונות העבודה נמסרים על ידי ראשי ענף תעסוקה במת"קים, הכפופים לקמ"ט תעסוקה; לאחר מכן, מנחה המפקד הצבאי באזור (מפקד החטיבה המרחבית) את רכזי הביטחון השוטף הצבאי (רבש"צים) ואת קציני הביטחון ביישובים בדבר ההוראות ואמצעי הביטחון שיש לנקוט במהלך העסקת העובדים (ליווי צמוד, השגחה וכו').

ממסמכי המינהל עלה, כי ביישובים ישראליים ובאזורי תעשייה באיו"ש הועסקו בשנת 2000 ועד לאוקטובר 2003 עובדים פלסטינים רבים ללא רישיונות עבודה וללא מעורבות של קמ"ט תעסוקה, כמתחייב מהצו. יתר על כן, לעתים הועסקו גם עובדים פלסטינים, שהוגדרו על ידי שב"כ ומשטרת ישראל כ"מנועי כניסה" ליישובים ולאזורי התעשייה האמורים. לדוגמה, בשנת 2003 הועסקו ביישובים מסוימים כ-3,800 עובדים פלסטינים, שכ-85% מהם היו ללא רישיונות עבודה. יתרה מכך, כ-17% מהעובדים שהועסקו ללא רישיונות עבודה הוגדרו כ"מנועי כניסה", וכ-50% מהם לא עמדו בקריטריונים שקבע אלוף פקמ"ז כתנאי להעסקתם.

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2004 בתגובה לממצאי הביקורת, כי "ככל הידוע לנו אכן מועסקים [פלסטינים] באזורי תעשייה ובהתיישבות ללא היתרים", וכי האכיפה בנושא הינה גם באחריות רכזי הביטחון השוטף הצבאי ביישובים. עוד הודיע המינהל, כי הפנה את תשומת לב האחראים לנושא האכיפה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי העובדה, שבמשך כארבע שנים, שבהן התנהל העימות עם הפלסטינים, הועסקו ביישובים היהודיים ובאזורי התעשייה באיו"ש עובדים פלסטינים רבים, ללא מעורבות של יחידת קמ"ט תעסוקה וללא רישיונות עבודה כמתחייב מהצו, הינה חמורה ומחייבת תיקון.

3. זיוף רישיונות עבודה

בתקופה שבין אוגוסט 2002 לדצמבר 2003 התגלו רישיונות עבודה מזויפים, ובניהם כאלה שנרכשו על ידי עובדים פלסטינים בתוך מדינת ישראל. הזיופים התבטאו בצילום של רישיון קיים, זיוף שם העובד ותאריך תוקף הרישיון, זיוף שם המעסיק וסמל המעסיק וזיוף שם קצין הקישור במת"ק. זיוף הרישיונות נעשה הן על ידי העובדים הפלסטינים והן על ידי מעסיקים ישראליים, שניסו, בין היתר, באמצעות דרך זו, להתחמק מתשלום בגין זכויות סוציאליות של העובדים, אשר הם היו אמורים לשלם במקרה שהיו מגישים בקשה לקמ"ט תעסוקה, לקבל רישיון עבודה עבור עובדיהם הפלסטינים.

בנובמבר 2002 נערך בעניין זה דיון בראשות סגן ראש המינהל, ובו הציע קמ"ט תעסוקה לערוך שינוי ושיפור לרישיונות העבודה, שיקשו על זיופם. הוא העריך, כי עלותם השנתית של הרישיונות החדשים צפויה להסתכם בכ-8,000 ש"ח בלבד.

בסיכום אותו דיון החליט סגן ראש המינהל שלא לערוך את השינויים המוצעים, וזאת, כפי שנימק, בגלל היותם כרוכים בהוצאה כספית; משום שיתרונם מוטל בספק, כיוון שלא מדובר בתופעה רחבה של זיופים; משום שביצוע השינויים יחייב הדרכה לנציגים במחסומים ולמשטרה; ומשום שמזייף ההיתר לא חייב לעבור במחסום כדי להיכנס לתחומי ישראל.

בביקורת עלה, כי בתקופה יוני עד דצמבר 2003, לאחר ההחלטה שלא לערוך שינוי ברישיונות, התגלו מקרים נוספים של זיופי רישיונות עבודה. בעקבות זאת פנה קמ"ט תעסוקה אל רע"ן כלכלה ואל רע"ן אג"ם במינהל בבקשה לקבל החלטות בעניין שינוי הרישיונות, זאת כדי להקשות על זיופם. בביקורת לא נמצא שעד פברואר 2004, מועד סיום הביקורת, נקט המינהל פעולה כלשהי כדי להקשות על הזייפנים.

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2004 בתגובה לממצאי הביקורת, כי בפברואר 2004 הנחה מתפ"ש, בין היתר, כי הטופס להדפסת היתרי כניסה יוחלף לטופס חדש, שיכלול שינויים שימנעו זיוף של הטופס.



פעילות המינהל באיו"ש היא בעלת חשיבות רבה מתוקף סמכויותיו המשמעותיות של המינהל הנוגעות באוכלוסייה הפלסטינית והישראלית, והשפעתו המקיפה הן על חיי היום-יום והן לטווח הארוך. המינהל אחראי, בין היתר, ליישום מדיניות הממשלה באיו"ש ולקידומה בתחומים האזרחיים, לתיאום וקישור ברמה האזורית מול הרשות הפלסטינית באיו"ש, ולניהול חיי היום-יום של התושבים הפלסטינים בשטחים המוחזקים על ידי ישראל. כן נושא המינהל בסמכות ובאחריות לנושאים אזרחיים, ובהם בעיקר נושאי תשתית, מקרקעין ותכנון ובנייה בשטחי C, לרבות הטיפול ביישובים הישראליים.

א. ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים בתחום המבנה הארגוני החדש של המינהל, ובנוגע לכפיפות וליחסי הגומלין בין מפקדת תפ"ש לבין המינהל ובתוך המינהל; מן הראוי היה, שעניין זה יקבל ביטוי בהחלטה של ממשלת ישראל, אשר לא עודכנה מאז 1981. בנושא היחסים בתוך המינהל, בתוך מפקדת תפ"ש וביניהם, ראוי שארגונים אלה יפעלו למניעת חוסר הבהירות בתחום הסמכות, האחריות והכפיפות של כל גוף בתחומו. זאת, על ידי בחינה מחודשת של הפקודות והנהלים ועריכת שינויים בהם בהתאם לנדרש.

ב. בתחום הטיפול בתשתיות ובמקרקעין, מן הראוי שתינקטנה פעולות לשיפור בתחומים שונים, כלהלן:

1. יש לשקול ולבחון את ההוראה של משהב"ט לבצע את נוהל "אדמת סקר" והתאמתה למדיניות החוץ של ממשלת ישראל, כפי שבאה לידי ביטוי במסמך מנהל לשכת ראש הממשלה. מן הראוי, להקפיד על ביצועם של כל שלבי "נוהל אדמת סקר", למען הסר ספק בדבר בעלות המדינה על קרקעות המוכרזות כאדמות מדינה באמצעות נוהל זה.

2. בנוגע לתפיסת מקרקעין לצרכים צבאיים באמצעות צווי תפיסה - בעת תפיסתם והשימוש בהם, יש להקפיד הקפדה יתרה על קיומם של צווי תפיסה בתוקף וכן להאריך את תוקפם רק לאחר בדיקת ההצדקה להמשך התפיסה.

3. נמצאו ליקויים בתפקודה של מערכת רישום המקרקעין במינהל, האמורה לקבל הכרעות שהן לעתים בעלות השלכות מדיניות וכלכליות משמעותיות במיוחד לתושבים הפלסטינים והישראלים המשתמשים בה לצרכים שונים. מן הראוי, כי הגופים הנוגעים בדבר ישקלו מחדש כיצד ניתן לקיים במינהל באיו"ש מערכת רישום שתייצג כהלכה את מצב הזכויות במקרקעין באזור, ובכלל זה גם את מצבן של אדמות נפקדים ושטחים שנתפסו בידי צה"ל באמצעות צווי תפיסה. יתר על כן, החלטת ראשי המינהל, שלא לאפשר את ביצוע ההליך של רישום המקרקעין בהתאם לדין באזור, בו-בזמן שחלק מאותן קרקעות הוקצו להתיישבות הישראלית לצורך פיתוח ובנייה, עלולה לגרום לפגיעה בזכויות הקניין של אחרים. על כן, יש לשקול בחינה נוספת של ההליכים הראויים במקרים אלו.

4. העובדות שתוארו ברוח מצביעות על כשלים מתמשכים בניהול אדמות המדינה על ידי הממונה ועל אי-גביית חובות בגין השימוש בהן, אשר גרמה למדינה לאובדן הכנסות. נוכח היעדר טיפול בנושא, במשך תקופה כה ארוכה, מן הראוי, שגביית החובות לסוגיהם תבוצע בתוך פרק זמן קצר. כן עלו ליקויים בתחום ניהול הרכוש הפרטי, לרבות היעדר רשימה מלאה ושלמה של נכסי הנפקדים, וכן בכל הנוגע להקצאת אדמות נפקדים לאחרים. לפיכך, ונוכח העובדה שהבעיה הועלתה בעבר בפני רשויות המינהל, מן הראוי, לשנות את דפוסי העבודה ביחידת הממונה, כדי למנוע הישנות המצב. בנוסף לכך, על הממונה לרכז תחת ידיו בהקדם את כל הנתונים המדויקים והמעודכנים על רכושם של נפקדים פלסטינים וכן על חובות של אחרים המשתמשים בנכסים אלה.

5. מן הראוי, שבעלי תפקידים במינהל ומחוצה לו יפעלו בתיאום עם הממונה לעניין הקצאת מקרקעין, עניין שהוא בתחום סמכותו.

6. בתחום הקמת תשתיות נמצאו ליקויים, אשר הצביעו על תהליכי טיפול כושלים של המינהל בפרויקטים בתחום התשתית (כמו תחנות דלק ומפעל לבטון) שנתמשכו לאורך שנים והיו מנוגדים לכללי מינהל תקין. בעניין מפעל זמני לבטון, מן הראוי היה, שתתקבל החלטה ברורה וחד-משמעית בנוגע לעתידו של המפעל. מעבר להשפעה על המפעל עצמו, יש להחלטה זו השפעה גם על האופן שבו נתפסת פעולתו של המינהל כזרוע לאכיפת שלטון החוק בתחום התכנון והבנייה באזור כולו.

7. העובדות שתוארו ברוח מצביעות על תמונת מצב קשה ביחס לתחנות הדלק באיו"ש, ולפיה חלק ניכר מתחנות הדלק באזור C הוקמו בניגוד לחוק וללא כל הליך תכנוני, והן אף יוצרות נזקים סביבתיים וביטחוניים במשך שנים. מן הראוי, שהמינהל ינקוט את כל האמצעים העומדים לרשותו לצורך אכיפת החוק בנושא זה.

ג. דרך טיפולו של המינהל ביישום המלצות ועדת ורדי, בכל הנוגע להטלת מגבלות על עבודת בעלי תפקידים לשעבר (עובדים וקצינים של המינהל) לאחר פרישתם מעבודתם במינהל ומצה"ל, הייתה בלתי מספקת. הדבר עלה בביקורת בעניין מתן היתרים ובעניין פעילות של בעלי תפקידים לשעבר במצב של חשש לניגוד עניינים ואף שלא בהתאם להוראות חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969. מן הראוי, כי המינהל יגבש ויטמיע כללים ראויים בעניין זה בהקדם.

ד. בעניין יחידת הפיקוח - מן הדוח עולה, כי משך שנים רבות שולמו לעובדי יחידת הפיקוח תשלומים עבור שעות נוספות ועבור שעות כוננות בהיקפים ניכרים. זאת אמנם מתוך הכרה באופי המיוחד ובהיקף הפעילות של היחידה ובאזור שבו היא פועלת, אולם הדבר נעשה באופן שאינו מתיישב עם כללי מינהל תקין. לשם תגמול עובד מעבר לרמות השכר הקבועות במשרדי הממשלה ובמקרים מתאימים שעליהם יוחלט, על משרד הפנים, הנציבות ומשרד האוצר לבחון וליישם דרכי טיפול הולמות.

ה. אי-אכיפת החוק בתחום העסקת העובדים הפלסטינים הינה חמורה ומחייבת התייחסות ראויה. כדי למנוע המשך פגיעה בשלטון החוק, מן הראוי שהמינהל וכל הגופים הפועלים ביישובים הישראליים ובאזורי התעשייה באיו"ש, ינהגו על פי הצו בדבר העסקת עובדים במקומות מסוימים (יהודה והשומרון) (מס' 967), התשמ"ב-1982. יתר על כן, העובדה, שמשך יותר מארבע שנים, שבהן התנהל העימות עם הפלסטינים, הועסקו ביישובים הישראליים ובאזורי התעשייה באיו"ש עובדים פלסטינים רבים, וזאת ללא מעורבות של יחידת קמ"ט תעסוקה וללא רישיונות עבודה כמתחייב מהצו, הינה חמורה ומחייבת תיקון. כמו כן, ראוי, שהמינהל ינקוט פעולות כדי להקשות על זיוף רישיונות עבודה של פלסטינים, זאת הן כדי שהרישיונות יוכלו למלא את תפקידם הביטחוני במניעת כניסתם של "מנועי כניסה", והן כדי שייעצו בהגנה על זכויות העובדים, המופרות בעזרת הזיופים.