

## אגף הכלכלה והכנסות המדינה

### פעולות ביקורת

בנציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין ובהנהלת אגף המכס ומע"מ, וכן במשרד השומה ירושלים ובמשרד מס רכוש ירושלים, נבדק הטיפול בשבע עמותות בנייה.

בנציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, בהנהלת אגף המכס ומע"מ, במחלקת החקירות של אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, וכן בשלושה משרדי שומה ובשתי תחנות מע"מ, נבדק הטיפול בחברות שבעליהן מתחמקים מתשלום מס על ידי נטישתן.

בנציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין ובשלושה משרדי שומה נבחן הטיפול בהחזר תשלומי יתר של מס הכנסה.

בנציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, במחלקת הניכויים הארצית, במחלקת המודיעין, במחלקת מוקד דיווח וניכויים ובמחלקה המשפטית, וכן בשלושה משרדי שומה, נבדק הטיפול במיסוי הקצאת מניות לעובדים.

בנציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין ובחוליית הניכויים במשרד השומה חדרה נבדק הטיפול בניכוי מס במקור מתשלומים לשני עובדים בכירים.

במחלקה לתכנון כלכלי ובמחלקת החקירות של אגף המכס ומע"מ, בנציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, וכן במשרד האזורי של מע"מ בתל אביב ובשלושה משרדי שומה, נעשתה ביקורת על סדרי הסיווג והמיסוי של מוסדות כספיים.

במחלקה המקצועית של נציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין ובשבעה משרדי שומה נבדק הפיקוח על מתן הטבות מס למפעלים מאושרים על פי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959.

### פיקוח רשויות המס על עמותות בנייה

בארץ יש כ- 34,000 עמותות מסוגים שונים, ובהן עמותות לבנייה עצמית (להלן – עמותות בנייה). עמותות אלה התאגדו כדי להקטין את העלויות הכרוכות בבניית דירות לחבריהן. לפי הפתיח לחוק העמותות, התש"ם-1980, "עמותה" היא "התאגדות למטרה חוקית שאינה מכוונת לחלוקת רווחים".

על עמותות מוטלת החובה להירשם כמוסדות ללא כוונת רווח (מלכ"רים) באגף המכס ומע"מ. לפי חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, מלכ"ר הוא בין השאר, "חבר בני אדם, מואגד או לא

מואגד, שאין עיסוקו לשם קבלת רווחים...". על מלכ"רים מוטל לשלם מס שכר ומס מעסיקים. על ניהול מסים אלה וגבייתם מופקדים מדורי הניכויים שבמשרדי השומה של מס הכנסה. מלכ"רים הפועלים למטרות ציבוריות שפורטו בפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], מוגדרים "מוסד ציבורי" וזכאים להטבות מס. בקביעת הזכאות של מלכ"רים למעמד של מוסד ציבורי ובטיפול בהם ובשאר המלכ"רים עוסקת המחלקה למוסדות ציבור ומלכ"רים (להלן - ממצו"מ) שבנציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין (להלן - הנציבות).

בחודשים ספטמבר-1997 ואפריל-1998, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את טיפולם של אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין ואגף המכס ומע"מ, בשבע עמותות שקיבלו קרקע במחיר מופחת ברכס שועפט, כדי לבנות עליה דירות לחבריהן (להלן - העמותות הנדונות). הביקורת נעשתה בנציבות, בהנהלת אגף המכס ומע"מ, במשרד השומה ירושלים ובמשרד מס רכוש ירושלים. ביקורת קודמת של משרד מבקר המדינה בעניין מיסוי מלכ"רים התפרסמה בדוח שנתי 40 (עמ' 41).

### רישום, תיאום ובקרה

#### אגף המכס ומע"מ

לפי נוהלי אגף המכס ומע"מ (להלן - אגף מע"מ), כאשר גוף מגיש בקשה להירשם כמלכ"ר, יש לבחון באופנים שונים אם אכן פעילותו אינה מיועדת להפקת רווח.

1. טיפולו של אגף מע"מ במלכ"ר מסתיים למעשה עם אישור בקשת המלכ"ר לרישום. האגף אינו דורש מהמלכ"רים להגיש לו דוחות על פעילותם ואף אינו נותן את דעתו על הדוחות שהם מגישים לרשם העמותות ולממצו"מ. הביקורת שעושה האגף אצל מלכ"רים מועטות, אף שמספר המלכ"רים הולך וגדל, ומדי שנה בשנה נרשמות אצל רשם העמותות בממוצע כ-1,500 עמותות חדשות. משום כך מתקשה אגף מע"מ לדעת, אם גוף שנרשם כמלכ"ר אינו עוסק גם בפעילות שיש בה מאפיינים עסקיים.

2. נמצא, שאגף מע"מ לא היה ער לכך שאחת משבע העמותות הנדונות לא נרשמה כלל במשרדי מע"מ אף שהדבר נדרש, נוכח עיסוקה בפעילות בנייה הכרוכה בהעסקת עובדים.

3. לפי תקנות מס ערך מוסף, התשל"ו-1976, במכירת מקרקעין שהיא עסקת אקראי (מכירת מקרקעין לעוסק בידי אדם שאין עיסוקו במכירת מקרקעין), בין מלכ"ר לעוסק, על המלכ"ר לדווח על העסקה לאגף מע"מ ולשלם את המע"מ.

נמצא שאגף מע"מ לא איתר אחת העמותות הנדונות לא דיווחה על עסקת אקראי שביצעה ולא שילמה את המע"מ המתחייב ממנה - כ-577,000 ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הגופים הממשלתיים שבאים במסגרת עבודתם בקשר עם מלכ"רים (לעניין זה - מינהל מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון, רשם העמותות, אגף מע"מ ואגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין) ליצור מנגנון לחילופי מידע ביניהם. הדבר יקל עליהם לדעת אם המלכ"רים עומדים בהוראות הנוגעות להם ואינם מנצלים לרעה את מעמדם המועדף. כמו כן יש מקום שהאגף ידרוש כי מקצת המלכ"רים, ובהם עמותות בנייה, ימציאו לו דוחות על פעולותיהם, נוסף להגדלת מספר הביקורות שהוא עושה אצל המלכ"רים.

בתשובתו מדצמבר 1998 הודיע אגף מע"מ, בין השאר, כי פעל לתדריך עובדיו כדי שיעשו בדיקה קפדנית לפני סיווגו של גוף ורישומו כעוסק או כמלכ"ר; וכי הוא יבחן דרכים להצלבת נתוני המלכ"רים המצויים בשני אגפי המסים, ויבדוק דרכים לקבלת מידע על עמותות בנייה. נוסף על כך, הוא יבחן דרכים למעקב אחר מלכ"רים שביצעו עסקאות אקראי במקרקעין בלי לדווח על כך ולשלם מע"מ.

אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין

לאחר שמלכ"ר נרשם במשרד מע"מ הוא נדרש לפנות אל מדור הניכויים שבמשרד השומה האזורי לשם פתיחת תיק ניכויים וחשבון מס שכו.

1. אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין (להלן - אגף מס הכנסה) אינו עוקב אחר פתיחת תיקי הניכויים. הועלה, כי שתיים מבין שבע העמותות הנדונות לא פתחו תיקי ניכויים, אך האגף לא ידע על כך.

2. ממצו"מ מקבלת דוחות שנתיים ממלכ"רים ומוסדות ציבור ונותנת להם אישורים שונים הקשורים לפעילותם. במאוס 1998 טיפלה ממצו"מ ב- 13,791 מוסדות כאלה.

נוכח מיעוט העובדים המועסקים בממצו"מ, היא החליטה ב- 1997 להעביר חלק מהדוחות המתקבלים אצלה, ובהם הדוחות של עמותות בנייה, לטיפולם של משרדי השומה השונים, וכך נעשה. התברר כי במשרדי השומה לא ניתנת תשומת לב מספקת לדוחות אלה, וממצו"מ אינה עוקבת אחר הטיפול בהם כדי שזה יסתיים בתוך פרק זמן סביר. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1998 הודיעה הנציבות כי בעקבות הערותיו הוטל על שני סגני הנציב לעקוב אחר הטיפול בתיקי מלכ"רים.

#### עמותות בנייה ברכס שועפט

הקצאה ומימוש

בשנים האחרונות הוקמו עמותות לבנייה עצמית של דירות. ההתארגנות לבנייה משותפת באמצעות עמותה, נועדה לאפשר לחברי העמותה להשיג דירה בתנאים טובים יחסית לתנאי השוק. לעמותה, שהיא גוף המאגד חברים רבים, יש כוח ארגוני וכלכלי המאפשר לה לקבוע את התכנון המתאים לחבריה, לבחור קבלן שיבנה בשבילה בתנאי מימון נוחים; לפקח עליו, ולדאוג שימלא את התחייבויותיו. לקבלן עצמו נחסכות הוצאות מימון, שיווק ומכירה. כן נחסכת ממנו הדאגה, הקיימת אצל קבלן אשר גם משווק את הדירות, כי הדירות לא יימכרו סמוך לאחר בנייתן. מפגש אינטרסים זה בין העמותה לקבלן אמור להפחית את עלות הבנייה, אך עיקר החיסכון נובע ממחירי הקרקע המיועדת לבנייה: מינהל מקרקעי ישראל, בהמלצת משרד הבינוי והשיכון, נוהג להקצות מפעם לפעם לעמותות קרקעות לבנייה במחירים מוזלים, והחברים משלמים מס רכישה נמוך יחסית הנגזר מהמחיר המופחת של הקרקע. ביקורת של משרד מבקר המדינה על סדרי הקצאת הקרקעות לעמותות ראו ברוח שנתי 43 (עמ' 136) וברוח שנתי 48 (עמ' 140).

בדצמבר 1991 הזמין משרד הבינוי והשיכון עמותות רשומות, בעלות צביון דתי, להשתתף במה שכוונה "הרשמה והגרלה", שעל פיה הוא יוכל להמליץ למינהל מקרקעי ישראל למי מביניהן להקצות קרקע במחיר מופחת (51% מערכה) לבניית 2,005 דירות ברכס שועפט. העמותות נדרשו להמציא רשימת חברים שמספרם כמספר הדירות. בנוהל הקיים בעניין זה מאוגוסט

נכלל סעיף, לפיו ייתן משרד הבינוי והשיכון עדיפות בהגדרה לעמותה שרוב חבריה הם "זכאים", כלומר כלולים בתכנית הסיוע שלו לחסרי דירה.

כאמור, חברי עמותות הבנייה זוכים להטבה ניכרת על חשבון המדינה. זאת ועוד, לחברי העמותות מותר לממש את זכותם למכור את דירתם מיד עם קבלתה לרשותם, ובמחיר השוק, וכך למעשה מתממש שווי ההטבה האמורה ללא דיחוי. לפי בדיקה שנעשתה בנציבות, ההפרש בין מחיר הרכישה של הדירות שנבנו בידי העמותות הנדונות לבין מחיר המכירה שלהן נע בין 50,000 ל- 100,000 דולר. הביקורת העלתה, שבספטמבר 1996, זמן קצר לאחר מסירת הדירות לחברי העמותות הנדונות, כבר נמכרו 69 מהן. עם המוכרים נמנים כמה ממייסדי העמותות וכן מקורבים להם, ורבים מהם הצטרפו לעמותות לאחר הזכייה בקרקע (ראו להלן). מהאמור לעיל עולה, שהעמותות הנדונות, שנרשמו רובן ככולן כמלכ"רים באגף מע"מ, הפרו את התחייבותן שלא ליצור רווחים (בנסיבות האמורות הופרה גם ההתחייבות לאי-חלוקת רווחים שמקורה מעצם הרישום כעמותה). כל זאת בלי שרשויות המס היו ערים לכך.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי למנוע את התופעה האמורה. אחת הדרכים לכך היא לקבוע שחבר עמותת בנייה יהיה ראוי למכור את דירתו רק לאחר שהחזיק בה פרק זמן סביר.

#### פיקוח שלטונות מס רכוש

1. בחוק מס שבח מקרקעין, התשכ"ג-1963 (להלן - חוק מס שבח), נקבע כי פעולות במקרקעין הנעשות על ידי נאמן בשביל נהנה, פטורות ממס, בתנאי שהנאמן הודיע על כך לרשויות מס רכוש בתוך 30 יום ממועד הרכישה. עמותות הבנייה הנדונות שימשו נאמנים של חברי העמותות - הנהנים. לכן שילמו העמותות מס רכישה הנגזר מהמחיר המופחת של הקרקע, והעמדת הדירות שנבנו עליה לרשות חברי העמותות לא היתה בגדר אירוע מס. על פי הפסיקה והוראות הנציבות, מכירה של זכות מקרקעין בידי עמותה המשמשת נאמן, לחבר עמותה שהצטרף אליה לאחר המצאת הרשימה של חברי העמותה למשרד מס רכוש, היא בבחינת אירוע מס. שכן, מרגע שהוגשה רשימת הנהנים במצורף להודעה על נאמנות נקבע תחום הנאמנות.

רשימת החברים שכל עמותה מגישה למשרד מס רכוש לצורך קביעת הנאמנות, אמורה להיות זהה לזו שהיא מעבירה למשרד הבינוי והשיכון לצורך ההגדרה. אולם הביקורת העלתה, כי העמותות הנדונות הגישו למשרד מס רכוש במועדים שונים בין שתיים לשלוש רשימות נוספות של שמות החברים בהן, ובכל רשימה היו שינויים בנתוני החברים. היה אף שוני בין הרשימות הראשונות שהועברו למשרד הבינוי והשיכון לאלה שהועברו למשרד מס רכוש. במשרד מס רכוש בירושלים לא בדקו מדוע קיבלו יותר מרשימה אחת של חברים נהנים, ולא פעלו כדי לחייב במס את החברים שנוספו לרשימה הראשונה.

חוק מס שבח קובע כלל מנחה, לפיו "שווי של זכות פלונית" (בעניין הנדון - שווי המכירה) הוא השווי שיש לצפות לו ממכירת אותה זכות בידי מוכר מרצון לקונה מרצון, כלומר שווי השוק. אולם אם יוכיחו הצדדים לעסקה כי המחיר החוזי ביניהם נקבע בתום לב ולא הושפע מקיום יחסים מיוחדים ביניהם, יהיה שווי הזכות השווי שקבעו ביניהם. מאחר שאין הדבר כך בכל הנוגע למצטרפים החדשים לעמותות הנדונות, שכן הם לא היו זכאים להיכלל במסגרת הנאמנות, ראוי היה לחשב את מסו

המקרקעין בעסקאות שבינם לבין העמותה לפי שווי השוק, ולא לפי השווי שנקבע בהסכמים שלהם עם העמותה.

2. הנציבות מבחינה בין שני סוגי עמותות: "עמותות משתכנים" ו"עמותות קבלן". "עמותות משתכנים" מאפשרת לחבריה לבחור את שירותי הבנייה שישתמשו בהם לבנייה על הקרקע שהוקצתה להם, ואילו "עמותות קבלן" מחייבת את המשתכנים להשתמש בשירותי הבנייה שהיא קבעה. העברת דירה לחבר ב"עמותות קבלן" נחשבת כעסקה של מכירת דירה לעניין קביעת החבות במס, ואילו העברת דירה ב"עמותות משתכנים" נחשבת כהעברת זכויות בקרקע מנאמן לנהנה.

הביקורת העלתה, כי הנציבות וגם משרד מס רכוש בירושלים, האחראי לתחום האמור, לא בדקו לאיזה משני סוגי העמותות האמורים משתייכת כל אחת משבע העמותות הנדונות, כדי לקבוע את חבותן במס.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הממצאים שהובאו לעיל, ראוי שהנציבות תבדוק את העניינים האמורים אצל כל עמותות הבנייה לסוגיהן, ותגבה מהן את המס שעליהן לשלם על פי החוק.

3. משרד מבקר המדינה העלה, שמשרד מס רכוש בירושלים לא היה ער לכך ששתי עמותות לא מסרו לרשם העמותות רשימת חברים. כמו כן נמצא, שחברים בחלק מהעמותות הנדונות, בדרך כלל מהמארגנים, רכשו דירות נוספות באמצעות "אנשי קש"; וכי חברי עמותה הוחתמו על מסמך, לפיו לא יהיו להם זכויות על דירות שייבנו עקב מתן היתר להגדלת שטח הבנייה, כדי שלא יוכלו להתערב בהחלטה למי ימכרו דירות אלה. הדירות נמכרו למצטרפים חדשים לעמותות, ומכאן שנדרש לשלם בעדן מסי מקרקעין - לפי שווי השוק שלהן. מכאן, שעמותות אלה היו למעשה יזמיות מוסוות שניצלו לרעה את ההטבות הניכרות הניתנות לעמותות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנציבות לבחון את האפשרות לראות בעמותות מהסוג המתואר לעיל "עמותות קבלן" ולא "עמותות משתכנים", ולחייבן במס בהתאם לכך.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מ- 9.12.98 הודיעה הנציבות כי בעקבות הביקורת בדק צוות מיוחד 105 עסקאות שעשתה אחת מהעמותות הנדונות. בבדיקה נמצא כי 11 חברי עמותה נהנים לא חויבו במס שבח כאשר מכרו נכסים למי שלא היו בחזקת נהנים; מקצת הרוכשים חברי העמותה שלא היו כלולים במסגרת הנאמנות, ולכן לא היו למעשה בחזקת נהנים, לא חויבו במס רכישה בשיעור הקבוע לדירת מגורים, אלא בשיעור של 5% משווי הקרקע, ומקצתם לא חויבו בו כלל; העמותה העבירה לחבריה שבע דירות יותר ממספר הדירות שהיתה אמורה להעביר לפי מספר החברים שנכללו ברשימה המקורית, בלי שחויבה בגינן במס. הנציבות הודיעה בתשובתה כי היא עושה לתיקון השומות שיש לתקן. כמו כן הודיעה, כי משרדי מס רכוש יתבקשו לבדוק את רשימות החברים המקוריות של עמותות בנייה ברחבי הארץ מול פירוט העסקאות שעשו העמותות, כדי לאתר עסקאות של מי שאינם זכאים להיחשב כנהנים לעניין הפטור ורשימת החריגים תועבר אליה להמשך הבדיקה. הנציבות הוסיפה, כי היא נערכת לפרסם הוראת ביצוע מקיפה בנושא הטיפול בעמותות בנייה, וכי היא הכינה מכתב הנחיה לפקידי השומה, בו הופנתה תשומת לבם לליקויים שהועלו בדוח הביקורת.

## הפיקוח של אגף מס הכנסה

1. הביקורת העלתה שאגף מס הכנסה לא חייב את אחת העמותות הנדונות בגין הוצאות שאינן קשורות ישירות לפעילותה, והן בבחינת "הוצאות עודפות" שיש לשלם עליהן מס בשיעור של 90%. יצוין, שעיקר הוצאות אלה נגרמו בשל השתתפות העמותה בשיעור של 25% מכלל הוצאותיה בהוצאות השכר וההוצאות הכלליות של עמותה אחרת. אגף מס הכנסה גם לא היה ער לכך שהעמותה רשמה בסעיף הלוואות שנתנה, יתרת אפס, אף שלא הוחזרו לה הלוואות בסך 160,000 ש"ח שנתנה לכמה אנשים, מקצתם חברי העמותה. הלוואות אלה משמעותן תוספת הכנסה למקבל הלוואה שעליו לשלם עליה מס, והוצאה עודפת אצל המעביד - החייבת גם היא במס.

מדי שנה בשנה עושה אגף מס הכנסה בדיקה ממוחשבת שבמסגרתה משווים הנתונים שבדיווחים החדשיים שמסרו לו מעבידים במהלך השנה, עם הנתונים המרוכזים בדוח השנתי שהמציאו. אף שבדוחות של העמותה הנדונה לשנים 1994 ו-1995 נמצאו הפרשים בסכומים של מאות אלפי שקלים בניכויים שלא משכר, לא בדק האגף את העניין. הוא גם לא היה ער לכך שהעמותה האמורה לא דיווחה על כלל תשלומי השכר שנתנה, ואף לא העבירה את כל הניכויים המתחייבים מהשכר.

2. בחוק מס שבח לא נקבע פטור לעסקת אקראי, ומכאן שכאשר מלכ"ר מוכר מקרקעין הוא חייב לדווח על כך ולשלם את המס המתחייב מביצוע העסקה.

חלק מהעמותות קיבלו גם שטחי מסחר - לפיתוח ולמכירה. נמצא, כי אגף מס הכנסה לא בדק את ההקצאה של קרקע לעמותות לשימוש מסחרי, כדי לחייבן במס. בשתי עסקאות של מכירת שטחי מסחר, שבהסכם בעניינן נקבע כי מס השבח יחול על הקונה, נקבע בשומות שהוצאו לעמותות ששווי העסקה לצורך חישוב מס השבח יהיה על פי הדיווח המקורי שלהן, ולא הוסף לשווי העסקה סכום המע"מ, כנדרש במקרים כאלה; ולצורך חישוב מס הרכישה לא נכלל מס השבח בשווי העסקה, כנדרש. עוד נמצא, כי אחת השומות נקבעה בהתבסס על "יום מכירה" לא נכון: לפי הנחיית הנציבות, "יום המכירה" הוא היום הראשון שבו הביעו הצדדים את רצונותיהם ונתוניהם בהסכם חתום בידיהם, דהיינו היום שבו נחתם זיכרון הדברים (אם נחתם כזה), ואילו השומה התבססה על יום חתימת ההסכם.

בעקבות הביקורת הורתה הנציבות בדצמבר 1998 להוציא לעמותות האמורות שומות מתוקנות.

\*

מהאמור לעיל עולה, שרשויות המס לא עשו די כדי לפקח על מלכ"רים שהתאגדו כעמותות ומטרתן בנייה עצמית. בנסיבות אלה התאפשר לעמותות בנייה לנצל לרעה את מעמדן המועדף כמלכ"רים וכנאמנים של חבריהן כדי שחלק מחבריהן, יגרוף רווחים בדרכים שונות.

משרד מס רכוש לא בדק רשימות נוספות של חברים נהנים שהגישו לו העמותות ששימשו נאמנים של חבריהן. במצב זה, לא חויבו במס רכישה על פי שווי השוק, של הדירות אותם חברים שלא היו זכאים להיכלל במסגרת הנאמנות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על רשויות המס לעשות בדיקה מקיפה ומעמיקה של כל העמותות לבנייה עצמית - לסוגיהן - כדי לוודא שאינן מנצלות לרעה את מעמדן, ושהן משלמות את המס שעליהן לשלם. כמו כן, על הגופים הממשלתיים המטפלים במלכ"רים ליצור מערכת פיקוח מתואמת ומקיפה שתאפשר להם לקיים פיקוח נאות על מוסדות אלה.

### טיפול רשויות המס בחברות המשתמטות מתשלום מס בדרך של הפסקת פעילותן

על פי פקודת החברות [נוסח חדש], התשמ"ג-1983 (להלן - פקודת החברות), רשאים שבעה בני אדם או יותר שהתאחדו למטרה חוקית, לייסד חברה ציבורית; נועדה החברה להיות פרטית - רשאים לעשות כן לפחות שני בני אדם. המבקש לרשום חברה, יציג לרשם עותק של תזכירה ועותק של תקנונה, אם ישנו.

המאפיין את החברה הוא קיומה כאישיות משפטית עצמאית. אישיותה המשפטית הנפרדת של החברה היא יסוד מוסד בדיני תאגידיים. כשרותה המשפטית של החברה מתגלמת בזכויות ובחובות, ואלה אינן זכויותיהם וחובותיהם של חבריה, ולהיפך. נהוג להשתמש בביטוי המבטא את רעיון ההפרדה: "מסך ההתאגדות"; כלומר, שבין החברה לבין בעלי מניותיה ומנהליה מפריד "מסך", המבטא את ישותה הנפרדת.

האישיות הנפרדת יכולה להיות מנוצלת לרעה על ידי בעלי המניות (בדרך כלל בתחום האזרחי). ביטוי מרכזי למצב זה הינו אי-תשלום חובות החברה תוך נטישתה ללא הליכי פירוק, והקמת חברה חדשה אשר לעתים פועלת באותו תחום בו פעלה החברה הישנה. בין החובות יימצאו בדרך כלל גם חובות לרשויות המס.

בחודשים ינואר עד יולי 1998, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול של אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין (להלן - אגף מס הכנסה) ואגף המכס ומע"מ (להלן - אגף מע"מ) בנושא התחמקות חברות (מוגבלות במניות) מתשלום חובות מס, בדרך המתוארת לעיל. הביקורת נעשתה בנציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין (להלן - הנציבות), במחלקת החקירות של אגף מס הכנסה ובמשרדי השומה רמלה, גוש דן ותל אביב 1, וכן בהנהלת אגף מע"מ ובתחנות מע"מ תל אביב 3 וגוש דן.

### ניצול האישיות המשפטית הנפרדת של חברה

אגפי המסים מודעים לתופעה האמורה, אך מתקשים להתמודד עמה (ראו בהמשך את תגובת האגפים המאשרת את ממצאי הביקורת). כדי ללמוד את דפוסי הפעולה הכרוכים בתופעה הנדונה, איתר משרד מבקר המדינה חברות, שבעלי המניות שלהן נטשו אותן, דהיינו, כי הפסיקו את פעילות החברה ללא הליכי פירוק, בלי ששולמו חובות המס שלהן. האיתור האמור נעשה

באופן הבא: משרד מבקר המדינה קיבל משע"מ (שירות עיבודים ממוכנים של אגף הכלכלה והכנסות המדינה שבמשרד האוצר), רשימת חברות שסווגו על ידי אגפי המסים כלא פעילות ויש להן חובות מס. מתוך רשימה זו נבחרו לבדיקה 83 חברות שבעלי המניות שלהן הפסיקו את פעילותן משנת 1990 ואילך, ושנשמר לגביהן מידע על חובות המס שלהן ועל פעולות שעשו רשויות המס לגבייתם. להלן התפלגות 83 חברות אלה בהתייחס לבעלי המניות שלהן: בעל מניות אחד נטש 23 חברות, 3 בעלי מניות נטשו כל אחד 12 חברות, בעל מניות אחד נטש 8 חברות, בעל מניות אחד נטש 4 חברות, 4 בעלי מניות נטשו כל אחד 2 חברות, ו-4 בעלי מניות נטשו כל אחד את פעילותה של חברה אחת (פרטים בהמשך). ברוב רובם של 83 המקרים האמורים, המשיכו בעלי המניות של החברות החדשות לפעול בתחום הפעילות הכלכלית של החברות הישנות. חובן של 83 החברות האמורות לרשויות המס הסתכם בכ-38.5 מיליון ש"ח, מתוכם כ-34 מיליון ש"ח לאגף מס הכנסה וכ-4.5 מיליון ש"ח לאגף מע"מ.

### התמודדות רשויות המס

1. הוראות הדין יצרו מספר כלים לרשויות המס, כדי להתמודד עם התופעה של בעלי מניות בחברות, המנצלים לרעה את האישיות המשפטית הנפרדת של החברה, ונוטשים אותה – ללא תשלום חובות המס שלה. אולם לכלים אלה מגבלות, והשימוש בהם נתקל לעתים קרובות בקשיים. להלן פירוט כלים אלה ומגבלותיהם:

(א) החוק העניק לרשויות המס סמכויות אכיפת על פי פקודת המסים (גבייה), כולל פעולות לעיקול נכסים. אולם, כאשר חברה נכנסת להליכי פירוק (או כאשר יחיד נכנס להליכי פשיטת רגל) אוסר החוק בדרך כלל על הנושים לנקוט או להמשיך הליכים נגד החברה (או היחיד).

משמעות האמור לעיל היא, כי במקרים של פירוק, קיימים קשיים ניכרים בגביית החובות; ומתחייבת עירנות של רשויות המס לגבי חברות בקשיים – כדי לגבות את חובות המס כל עוד ניתן הדבר. אם החברה החייבת נכנסה להליכי פירוק, על רשויות המס להקפיד להיות מעורבות בהליכים אלה, כדי למצות את פוטנציאל הגבייה (בהקשר זה ראו גם דוח שנתי 43, עמ' 37). הנציבות, בהוראת ביצוע, הדריכה את משרדי השומה כיצד לפעול במקרים האמורים.

(ב) בתביעה אזרחית לגביית חוב מס ישנה אפשרות, כי בנסיבות מסוימות בית המשפט "ירים את מסך ההתאגדות"; פעולה שמשמעותה יצירת יריבות ישירה בין רשויות המס לבין בעלי המניות של החברה, ויחוס חוב החברה לבעלי מניותיה. נמצא, שרשויות המס לא נהגו לבדוק אם במקרה מסוים התקיימו התנאים כדי לבקש מבית המשפט להרים את המסך, וממילא גם לא הוגשו בדרך כלל תביעות לגביית חוב מס של חברה שננטשה.

(ג) פקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן - הפקודה), מתירה לגבות חוב מס של חבר בני אדם שנתפרק או שהעביר את נכסיו ללא תמורה, או בתמורה חלקית, בלי שנותרו לו אמצעים בישראל לסילוק החוב האמור, ממי שקיבל את הנכסים בנסיבות כאלה. הפעלת סעיף זה אינה פשוטה, שכן יש להוכיח שהנכסים הועברו ללא תמורה או בתמורה חלקית. בעניין זה פרסמה הנציבות הוראת ביצוע, שנועדה להנחות את משרדי השומה כיצד לאתר ולטפל בתופעה של העברת פעילות מחברות קיימות לחברות חדשות המוקמות במטרה להתחמק ממס. בהוראה זו כלולה התייחסות גם לנסיבות בהן ניתן לעשות שימוש בסמכות האמורה.

(ד) במקרים לא מעטים, ניצלו בעלי מניות לרעה את האישיות המשפטית הנפרדת, ועברו גם עבירות פליליות, כגון אי-תשלום מע"מ, אי-העברת מס שנוכה משכר, אי-הגשת דוחות והתחמקות מתשלום מס. בהגשת כתב אישום במקרים כאלה אין כדי לגבות את חוב החברה, אולם יש לה ערך הרתעתי.



2. כדי לעמוד על השימוש בכלים האמורים, אותרו, כאמור, במשרדי השומה ובמשרדי מע"מ שבהם נעשתה הביקורת, 83 חברות, שבעלי מניותיהן נטשו אותן ולא שילמו חובותיהן לרשויות המס. ב- 41 מהן כבר נחשבים החובות לאבודים, ולכן נסגרו תיקיהן ופרטי הטיפול בהן כבר נמחקו מרישומי אגפי המסים. במצבים כאלה חשוב שרשויות המס תהיינה עירניות לפעילויות שוטפות, מהן ניתן ללמוד על חיות העסק ועל מצבו, כגון: תשלום מקדמות מס הכנסה, העברת ניכויים משכר ותשלום מע"מ. על פי מידע זה ניתן להחליט אם וכיצד להפעיל את כלי האכיפה והגבייה האמורים לעיל.

בביקורת עלה, כי פעולות רשויות המס, בניסיון לגבות את החובות, נעשו באיחור ולא היו אפקטיביות. רק כנגד שתי חברות מכלל 42 החברות, שתיקהן לא נסגרו, החלו אגפי המסים בפעולות האכיפה לגביית החובות עוד בזמן שהחברות היו פעילות, ופעולות אלה הביאו לגביית חלק מהחוב. לגבי 40 החברות הנוותרות, החלו אגפי המסים בפעולות אכיפה רק לאחר שהחברות הפסיקו את פעילותן, ולפיכך תוצאות פעולות האכיפה כבר לא יכלו להיות יעילות, שכן כבר לא היו להן נכסים. חברה אחת מכלל החברות שנבדקו היתה ממאי 1987 בהליכי פירוק. נמצא, שאגף מס הכנסה לא הפעיל לפני פירוק החברה אמצעי אכיפה לגביית חובות הניכויים שלה משכר באמצעות עיקולי צד שלישי או עיקולי מיטלטלין. משהחלו הליכי הפירוק לא הגיש אגף מס הכנסה תביעת חוב ולא הצטרף בנושה להליכי הפירוק אלא רק כעבור שלוש שנים; האגף לא הצליח לגבות את חובו. אגף מע"מ הגיש בדרך כלל תביעות פליליות כנגד בעלי המניות של חברות שהפסיקו את פעילותן ונותרו חייבות מע"מ. אגף מס הכנסה נקט לעתים רחוקות דרך זו. הוא הגיש תביעות פליליות כנגד בעלי המניות של חמש חברות בלבד מבין 42 החברות שננטשו בלי ששילמו את חובן למס הכנסה. זאת, אף על פי ש- 14 מהחברות לא העבירו ניכויים משכר ולא הגישו דוחות שנתיים; שלוש חברות נוספות לא העבירו ניכויים משכר; ועוד 17 חברות לא הגישו דוחות שנתיים. לגבי אף אחת מן החברות האמורות לא נעשה ניסיון מצד אגפי המסים ל"הרמת מסך".

3. רשויות המס מודעות לתופעה שחברה מגישה ערעור על קביעת השומה במטרה ליצור סחבת, כאשר במהלך תקופת בירור הערעור בבית המשפט נוטשים בעלי המניות את החברה ומרוקנים אותה מנכסים. במהלך הדיון בערעור, וכל עוד לא ניתן פסק דין, שלטונות המס אינם יכולים להפעיל אמצעי אכיפה לגביית חובות המס השנויים במחלוקת. במקרה כזה יש חשש, שאף אם תפסיד החברה בערעור שהוגש על השומה שנקבעה, יהיה פסק הדין חסר משמעות מעשית, שכן לחברה המערערת כבר לא יהיו נכסים. במסגרת הביקורת אכן אותרו שלושה מקרים כאלה.

### דרכים למניעת ניצול לרעה

לדעת משרד מבקר המדינה, יש להיערך ולעשות מיידית לשינוי פני הדברים. על אגפי המסים ליצור דרכי פעולה וכלים, שיבטיחו את גביית המס ויצירת הרתעה, וגם שהחוטא לא יצא נשכר; בין אלה יש לתת את הדעת להצעות דלהלן:

1. על רשויות המס לשקול אפשרות לבדוק, ולו מדגמית, מי עומד מאחורי חברות חדשות שנפתחות. כאשר מתגלה בבדיקה כזו, כי בין בעלי המניות נמצאים כאלה שהחזיקו בעבר

במנייתיהן של חברות שהפסיקו את פעילותן ולא שילמו את חובות המס שלהן, יש לקיים מעקב מיוחד, כדי למנוע את הישנות התופעה.

2. לעניין זה ניתן להיעזר בהעברה הדדית של מידע בין אגפי המסים ובין יחידות השומה לבין מערך הניכויים. הפסקת העברתם של ניכויים, אי-תשלום מקדמות, הפסקת תשלומי מע"מ או דיווח למע"מ על תקופות ללא פעילות עסקית, יכולים לשמש אינדיקציה על כוונה להפסיק את פעילותה של החברה. עם קבלת מידע זה יש לערוך בירור ממצה, ומשיימצא שיש מקום לכך, לערוך לחברה שכזו שומה במגמה לקבוע את חובותיה, כדי שמערכת האכיפה והגבייה תוכל לפעול לגביית חובות החברה כל זמן שעדיין יש לה נכסים.

3. הפקודה וחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן - חוק מע"מ), מטילים אחריות פלילית אישית על נושאי משרה בתאגיד, מקום שמוטלת על התאגיד אחריות פלילית בשל עבירות לפי חוקים אלה. יש על כן לפעול להגשת כתבי אישום במקרים מתאימים כנגד נושאי משרה בתאגיד. נקיטת הליכים פליליים יכולה להרתיע מניצול חברות לרעה, הן מפאת הענישה הצפויה בעקבותיה והן מפאת הרישום הפלילי הצפוי למי שמורשע בפלילים.

4. דרך לצמצם את מידת הניצול לרעה של האישיות המשפטית הנפרדת, הדורשת חקיקה, היא לאפשר לרשויות המס, בתנאים מסוימים ומוגדרים, וכאשר יש יסוד ממשי לחשד שמטרת הקמתה של החברה היא ניצול לרעה של האישיות המשפטית הנפרדת, לדרוש ערבות אישית מבעלי המניות של חברה חדשה לגבי חובותיה העתידיים (אם ייווצרו). דרישת הערבות האישית הינה משמעותית יותר בהקשר לבעלי מניות שנשטו כבר חברה בעלת חובות לרשויות המס. ערבות כזאת עשויה להרתיע מיצירת חובות מס ותאפשר לגבות חובות עתידיים של החברה.

בתשובתה מינואר 1999 הודיעה הנציבות, כי היא מצטרפת למסקנת דוח משרד מבקר המדינה, ולפיה מן הראוי הוא שאגף מס הכנסה יגביר את הטיפול הפלילי במנהלי חברות, אשר הפסיקו את פעילותן בלא שעמדו בדרישת הגשת דוחות, תשלום מקדמות ותשלום המס; יש, כאמור, בטיפול כזה להגביר את האכיפה וההתראה מפני ביצוע פעולות כאלה. עוד צוין, כי האגף נוקט מדיניות, שמטרתה להגביר את הגשת כתבי אישום נגד החברה ומנהליה בגין חובות ניכויים. לשם כך, עושה בימים אלה היחידה לפירוקים בנציבות, מבצע משותף עם מחלקת החקירות, לגביית חובות מס של חברות, ממי שקיבל נכסים מאותן חברות בנסיבות מיוחדות.

עוד הודיעה הנציבות, כי כדי לקצר את זמן התגובה של האגף במגמה למנוע היווצרות חובות חדשים, וכדי ליזום את פירוק החברה בטרם "הבריחה" את כלל נכסיה, היא תשקול להגביר את מספר התביעות לפירוק חברות שלא הגישו דוחות או שלא שילמו מקדמות, ולהגיש תביעות אלה מיד עם היווצרות החוב. בדעת הנציבות גם לבחון את האפשרות לעקוב אחר בעלי מניות בחברות אשר הפסיקו את פעילותן, כדי להקדים את אכיפת הגבייה בחברות החדשות שיקימו. נוסף על כך, הורה נציב מס הכנסה ומיסוי מקרקעין לפקיד שומה לערוך שורה של מבצעים בנושא.

בתשובתו מינואר 1999 הודיע אגף המכס ומע"מ, כי מקובלות עליו הערות הביקורת הנוגעות לקושי בגביית חובות מחברה שהפסיקה פעילותה, נותרה ללא נכסים, ולאחר מכן נמשכה פעילותה באמצעות חברה חדשה שנרשמה בשם אחר. לדבריו, נובע הדבר בעיקר מההגנות של פקודת החברות כנגד ירידה לנכסי המנהלים או בעלי המניות; והקושי הרב הכרוך ב"הרמות מסך", המצריכות איתור והוכחה שנכסים הועברו ללא תמורה לאחריים. משום כך מתרכז האגף במקרים שיש לגביהם משמעות הרתעתית נרחבת. במסגרת זאת נוקט האגף לאחרונה שימוש בהוראה שבחוק מע"מ (סעיף 115(ב)), המאפשרת לעכב יציאתו מהארץ של נושא משרה בחברת מעטים, או חבר בחברה המחזיק במניות המזכות אותו לפחות ב- 26% מכוח ההצבעה בה או לפחות ב- 26% מהונה במקרה של פירוק, כאשר החברה חבה חוב מע"מ.

האגף גם הודיע, כי יעשה לשיפור המעקב אחר פירוקים המתבצעים מרצון או על ידי בית המשפט, כדי שיוגשו על ידו הוכחות חוב במהירות.

\*

מהמובא לעיל עולה כי יש לחסום את הפרצה, לפיה מצליחים בעלי מניות להערים על רשויות המס ולהתחמק מתשלומי מס, בדרך של נטישת חברותיהם ופתיחת אחרות במקומן, תוך ניצול האישיות המשפטית הנפרדת של החברות. טיפול רשויות המס בתופעה זו לא היה עד כה ממצה ומקיף די הצורך, ולא נעשה די שימוש בכלים לאיתור מקרים כאלה במועד ולגביית המס. יש להקצות משאבים, ליצור כלים ולתאם מהלכים בין אגפי המסים, לגביית המס לאוצר המדינה, וכדי שהפרצה לא תלך ותתרחב.

#### החזר תשלומי יתר של מס הכנסה

חלק ניכר ממס ההכנסה המוטל על נישומים משולם, דרך כלל, סמוך לקבלת ההכנסה, באמצעות תשלום מקדמות וניכוי מס במקור מתשלומים שונים. הדוח שמגיש נישום על הכנסתו השנתית מהווה שומה עצמית. פקיד השומה ראוי לבדוק את הדוח ולאשרו או לקבוע סכום הכנסה אחר, בין לפי מיטב שפיטתו ובין בהסכם עם הנישום. כאשר הדוח מסתכם ביתרת זכות, זכאי הנישום להחזר יתרת המס ששילם, בתנאים המפורטים בפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן - הפקודה).

בפקודה נקבע כי יתרת הזכות בדוח שהגיש נישום, תוחזר לו תוך תשעים יום ממועד הגשת הדוח, או ב- 31 ביולי של שנת המס שלאחר שנת המס שהדוח נוגע לה, לפי המאוחר (החלופה השנייה חלה על החזרי מס לשנת המס 1996 ואילך). עוד נקבע בפקודה, כי אם מתברר בעקבות עריכת שומה, כי שולם מס יתר, ואם הדוח הוגש לא יאוחר מתום שש שנים אחרי שנת המס - יוחזר מס יתר תוך שנה מיום שנערכה השומה בה נקבע סכום היתר, או תוך שנתיים מתום שנת המס בה שולם המס, לפי המאוחר יותר. מס יתר יוחזר בתוספת הפרשי הצמדה וריבית לתקופה שמתום שנת המס שהדוח נוגע לה או מיום התשלום, לפי המאוחר, ועד ליום ההחזר. עוד נקבע, כי לא יוחזר תשלום לשנת מס שעליה לא מסר נישום דוח, או שמסר דוח שלא על פי התנאים והסייגים הכלולים בפקודה.

נציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין (להלן - הנציבות) הדגישה בהוראותיה כי יש להקפיד לאשר ולהחזיר את יתרות הזכות מכל הסוגים בהקדם האפשרי. הוסבר, כי עיכוב ההחזר יוצר קשיי מימון לנישומים ומחייב את המדינה בתשלומי ריבית והפרשי הצמדה הפטורים ממס.

לפי נתוני הנציבות, ב- 1997 היא גבתה 60.9 מיליארד ש"ח והחזירה לנישומים 4.3 מיליארד ש"ח.

בחודשים מאי-יולי 1998, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול של אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין ב- 108 יתרות זכות שהיו בדוחות של חברות ועצמאיים שנבחרו בצורה אקראית.

הביקורת נעשתה בניצבות ובמשרדי השומה רחובות, גוש דן ובאר שבע. ביקורת קודמת בנושא פורסמה בדוח שנתי 37 (עמ' 159).

### אישור החזרים של מס יתר

פקידי השומה נדרשו על ידי הניצבות להפיק מהמחשב רשימות של נישומים שיש להם יתרות זכות בעקבות דוח, לבדוק היטב את הדוחות של כמה מהם, ולהחזיר לשאר הנישומים את יתרת המס בלי בדיקה. בהוראות נקבעו ארבע רמות של בעלי סמכות לאשר את החזרי המס, לפי סכום ההחזר.

1. הועלה, כי הניצבות לא קבעה את התכיפות להוצאת הרשימות, כדי שיהיה אפשר לעשות מעקב שיטתי אחר יתרות זכות שלא הוחזרו ולטפל בהן. באחד ממשרדי השומה שנבדקו, לא הופקו רשימות כאלה; ובמשרד אחר לא הכירו שני עובדים שתפקידם להפיק את הרשימות מהמחשב, את השאלות המאפשרות לעשות זאת.

2. על פי נתונים שריכז משרד מבקר המדינה מתוך נתוני הניצבות, היו בנובמבר 1998 - 10,803 יתרות זכות שלא אושר להחזיר לנישומים, אף שלא היתה כל הצדקה לעכב את החזר ואף לא נרשם נימוק לעיכוב החזר; ההחזר של 9,777 מהיתרות, ובהן 30 מ-108 היתרות שנבדקו במהלך הביקורת, לא אושר, אף שעברו יותר מ-90 יום ממועד הגשת הדוח, ויש שאף יותר מחצי שנה.

### עיכוב החזרים של יתרות זכות

בפקודה פורטו המסמכים שעל הנישום לצרף לדוח שהוא מגיש. נקבע, כי החזר מס יתר מותנה בכך שהדוח היה מבוסס על פנקסי חשבונות או - אם הנישום אינו חייב בניהול פנקסי חשבונות - על מסמכים נאותים. ההחזר לנישומים שלא מילאו את החובה לנהל פנקסי חשבונות מעוכב בהליך ממוחשב. בנסיבות אחרות מעוכב החזר המס בהליך ידני בזמן בדיקת הדוח. הניצבות קבעה שלושה מצבים להנמקת עיכוב החזר: "מצב א" - העדר פרטים מהותיים בדוח או מסמכים נאותים לביסוסו - "מצב ב" זה יוגדר הדוח "סתמי", וייחשב כאילו לא הוגש; "מצב ב" - העדר מסמכים שחובה לצרפם לדוח או שנדרשו בידי פקיד השומה; "מצב ג" - כאשר ההכנסה הרשומה בדוח אינה סבירה. הניצבות הורתה לטפל בכל יתרות הזכות שהחזרן מעוכב, לכל המאוחר תוך שנתיים מתום שנת המס שאליה נוגע הדוח, על ידי הכללת תיק הנישום בתכנית העבודה השנתית לעריכת שומות, ופניות חוזרות ונשנות אל הנישום כדי שימציא את המסמכים החסרים, וכשאלה לא נענות - עריכת שומה בהעדר דוח.

לפי נתוני הניצבות, היו ביולי 1998 כ-18,800 יתרות זכות בסכום כולל של 211 מיליון ש"ח שהחזרן עוכב בשל "מצב ב" ו"מצב ג". לניצבות לא היו נתונים על ההחזרים שעוכבו בגלל "מצב א". לפי הנתונים האמורים, בחמישה משרדים (שניים מהם לא נכללו במסגרת הבדיקה המפורטת של משרד מבקר המדינה) היה שיעור התיקים שהיו בהם יתרות זכות שלא הוחזרו גבוה לעומת הממוצע הארצי.

נוכח המספר הגדול של היתרות שעדיין לא הוחזרו, סביר להניח שלא יהיה אפשר לסיים את הטיפול בהן בתוך שנתיים, כנדרש.

### עיכוב החזרים בשל העדר פרטים ומסמכים

1. ב"מצב א", כאשר דוח סווג כסתמי, ואם על אף פניות חוזרות ונשנות הנישום אינו ממציא את המסמכים והפרטים שבשל חסרונם מתעכב החזר מס יתר, יש להוציא לו שומה על פי מיטב השפיטה כאילו לא מסר דוח. במקרה כזה ניתן להמשיך בטיפול בשומה גם בלי להזמין את הנישום ובלי לפרט את הנימוקים לקביעתה.
- נמצא, כי לשלושה מבין חמישה נישומים שסווגו ב"מצב א" ושתיקיהם נבדקו במסגרת הביקורת, לא הוצאו שומות על פי מיטב השפיטה בהעדר דוח. החזר מס יתר לאחד מהם עוכב ארבע וחצי שנים ולשניים האחרים - כשנה.
2. הנציבות הורתה כי ב"מצב ב", כאשר נישום אינו מצרף את כל המסמכים הדרושים, יש לשלוח לו את פירוט המסמכים החסרים ודרישה להגישם. אם אינו ממציא את המסמכים תוך שבועיים, יש לקבוע לו במחשב קוד המורה על עיכוב החזר.
- במשרדי השומה שבהם נעשתה הביקורת לא נמצאו, דרך כלל, מסמכים המעידים שהמשרדים האמורים שלחו לנישומים דרישות להמצאת המסמכים החסרים. המשרדים גם לא ניהלו מעקב אחר הגשתם. בנסיבות אלה היה קשה לערוך את השומות וערכתן עוכבה.
3. הנימוק לעיכוב החזר של 28 מיתרות הזכות שהטיפול בהן נבדק במהלך הביקורת היה "מצב ב". אולם בדיקה בתיקי הנישומים העלתה שהנימוק לעיכוב החזר של 18 מהן היה אחר. לדוגמה: הסתייגויות של רואה חשבון מסעיפים בדוח הנישום, או אי-התאמה בין מחזור העסקאות שדווח עליו לאגף המכס ומע"מ למחזור העסקאות שדווח עליו לאגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין. עניינים כאלה מחייבים בירור עם הנישום ולאחר קבלת ההבהרות הדרושות - החזר יתרת הזכות תוך 90 יום מיום שהגיש את הדוח. אולם נמצא, שלא נעשה ניסיון לבקש מהנישומים הסברים והבהרות (ראו להלן). החזר של יתרות הזכות האמורות עוכב בין עשרה חודשים לשלוש שנים.
4. בהוראות הנציבות נקבע, שכאשר מסמכי הניכויים במקור אינם נאותים, אין לעכב את החזר המס המתחייב מהדוח, אלא להוציא שומה בלי לקזז מהמס את סכומי הניכויים במקור. אולם ב-4 מ-18 התיקים האמורים קוזזו מהמס סכומי הניכויים במקור, ועוכבו החזרי המס בנימוק שמסמכי הניכויים במקור לא היו נאותים.
- לדעת משרד מבקר המדינה, על הנציבות לעשות מעקב ראוי אחר הגשת המסמכים החסרים ולדרוש שהנישומים ימציאו אותם בהקדם האפשרי כדי למנוע עיכובים בהחזרת מס היתר. הדבר חשוב לא רק בגלל הפגיעה בזכויות הנישומים הנגרמת מהעיכוב, אלא גם מטעם נוסף, שבתום פרק הזמן בו רשאי פקיד השומה לערוך שומה (ארבע שנים ומ-1996 - שלוש שנים) (ראו בהמשך), אמורה יתרת המס שהחזרה עוכב, להיות מוחזרת בתוספת הפרשי הצמדה וריבית - גם אם טרם הסתיים הטיפול בשומה. כדי למנוע הוצאות אלה על הנציבות לשקול מתן הוראה לפקיד השומה לפיה אם נישום לא ימציא את כל המסמכים החסרים תוך פרק הזמן האמור, עליהם לקבוע שהדוח שהגיש הוא "סתמי" בשל "מצב א" - דבר המאפשר להוציא שומה על פי מיטב השפיטה ולמנוע את החזר.

### עיכוב החזרים בשל הכנסה שאינה סבירה

1. כאמור, מעוכב החזר מס יתר גם בעקבות קביעה שההכנסה שהנישום הצהיר עליה אינה סבירה. קביעה זו נעשית לפי שיקול דעתו של פקיד שומה, ועליו לנמקה בכתב. לאחר מכן אמור הדוח להיכלל בין הדוחות שנועדו לבדיקה במסגרת תכנית העבודה לעריכת שומות של המשרד.

לרישום הנימוק לעיכוב יש חשיבות מאחר שיש בו להפנות את תשומת לבו של מי שמטפל בשומה לעניינים הדורשים בדיקה מעמיקה יותר.

הועלה, שב- 38 מהתיקים שנבדקו במהלך הביקורת עוכב החזר המס לנישום בשל אי-סבירות ההכנסה שהצהיר עליה, אולם ב- 8 מהם לא פורטו הנימוקים לעיכוב.

2. עיכוב ההחזר בשל הכנסה לא סבירה אינו מעוגן בפקודה. לכן הורתה הנציבות, שאם תוך תשעים יום ממועד הגשת הדוח לא הוצאה לנישום שומה בשל הסיבה האמורה, ואין מקום לעכב את החזר המס בשל סיבה אחרת, יש להחזיר לו את המס.

הועלה, כי החזרי מס יתר ב- 33 מ- 38 התיקים האמורים עוכבו יותר מ- 90 יום, ומהם - 15 יותר משנתיים. בשניים מ- 38 התיקים האמורים נמצאו החלטות להחזיר את יתר המס, אך הדבר לא נעשה; שלושה מהתיקים גם לא היו כלולים בתכנית העבודה לשנת 1998.

### החזרי מס בהליכים ממוחשבים

השומה העצמית הופכת לסופית בתום שלוש (או ארבע) שנים מסוף שנת המס שבה הוגש הדוח. סמוך למועד זה נוהגת הנציבות להחזיר את יתרות הזכות הרשומות בשומות כאלה, ושהחזרן עוכב מהסיבה של העדר מסמכים או הכנסה לא סבירה. כאשר החזר יתרות הזכות עוכב מסיבות אחרות, כמו סיווג הדוח כ"סתמי" או שספרי החשבונות לא קבילים, ולא נערכו שומות, מוחזרות היתרות מאוחר יותר במרוכז, על פי החלטה מיוחדת של הנציבות. לפי נתוני הנציבות, היו ב- 23,645 4.7.98 יתרות זכות לשנות המס שלפני 1994, שהסתכמו בסכום ריאלי של 380 מיליון ש"ח, וכ- 98 מיליון ש"ח מסכום זה היו בגין שנות המס שעד 1989. התברר, כי הנציבות יודעת שחלק מהיתרות אינן נכונות ויש בהן יתרות מדומות, אבל לדבריה, בירור נכונות היתרות, ובייחוד אלה שרוכזו ב- 1988, כרוך בקשיים ומחייב עבודה רבה.

בספטמבר 1998 החזירה הנציבות לנישומים במרוכז וללא בחינה את כל יתרות הזכות שנצברו עד סוף שנת המס 1993. עקב כך הוחזרו גם כל יתרות הזכות של נישומים שלא עמדו בתנאי הפקודה, דהיינו הגישו דוחות "סתמיים" או שספריהם לא היו קבילים. לדעת משרד מבקר המדינה, בהחזרת יתרות הזכות למי שהגיש דוח שאינו תקין, או לא עמד בחובה לנהל חשבונות, יש משום מתן פרס למי שפעל בניגוד להוראות הפקודה.

\*

מממצאי הביקורת עולה שמערך השומה אינו מייחד את תשומת הלב והזמן הדרושים לנושא עיכוב החזרים של מס יתר, אף כי הדבר פוגע בנישומים וגורם למדינה

הוצאות על תשלומי ריבית והצמדה לנישומים. ב- 1998 היוו התיקים שהיו בהם יתרות זכות, 27% מכלל התיקים שבתכנית העבודה השנתית של משרדי השומה. מיון יתרות הזכות לשתי קבוצות, האחת של יתרות שיש לעכב את החזון והאחרת של יתרות שיש לאשר את החזון - פעולה פשוטה יחסית - נדחה. חלק ממשרדי השומה עיכבו את הטיפול בהחזרי מס יתר בלא הצדקה ממשית ובלי שנעשה ניסיון לברר עם הנישומים עניינים הדורשים הבהרה. רבות מהיתרות הוחזרו לנישומים במרוכז וללא בחינה, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית.

בתשובתה מ- 21.1.98 הודיעה נציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין כי החליטה לרענן את ההוראות בעניין ההחזרים של מס יתר, וכי היא תמציא למשרדי השומה הנחיה שיפורטו בה גם הליקויים שהועלו בביקורת.

### מיסוי הקצאת מניות לעובדים

יש וחברות מקצות לעובדיהן מניות או אופציות לרכישת מניות (להלן, בשני המקרים - מניות) ללא תשלום או בתנאים עדיפים על פני אלה המוצעים לציבור הרוכשים הרגיל. מן ההיבט של פקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן - הפקודה), הקצאת מניות לעובדים ללא תשלום או במחיר מוזל מהווה טובת הנאה, שהינה בבחינת הכנסת עבודה החייבת בניכוי מס במקור.

בשנת 1989 הוסף לפקודה סעיף 102, ולפיו חברה המתכננת להקצות מניות לעובדיה בתנאים מועדפים, רשאית לדחות את חיובם במס עד למועד מכירת המניות, על פי הודעה מראש ובתנאים מסוימים. אחד התנאים להפעלת הסדר זה הוא שהמניות יופקדו למשך שנתיים לפחות בידי נאמן, שנציב מס הכנסה ומיסוי מקרקעין (להלן - הנציב) אישרו לעניין זה. העובדים יחויבו במס רווחי הון במועד מכירת המניות, או במועד העברתן לידיהם מידי הנאמן; ולא יחול הפטור ממס על רווח הון ממכירת מניות הנסחרות בבורסה בישראל. בעקבות הוספת סעיף 102, התקין הנציב, בהתאם לסמכותו, את כללי מס הכנסה (הקלות מס בהקצאת מניות לעובדים), התשמ"ט-1989 (להלן - הכללים).

בתקופה אוקטובר-1997 אוגוסט 1998, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את טיפולו של אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין במיסוי מניות, שהוקצו לעובדים במסגרת ההסדר על פי סעיף 102 לפקודה, וכן של מניות שנמכרו לעובדים בעקבות הצעות מכר של המדינה, כמוסבר בהמשך.

הבדיקה נערכה במחלקת הניכויים הארצית שבנציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין (להלן - המחלקה והנציבות, בהתאמה) ובמשרדי השומה האזוריים ירושלים, תל אביב 5 וחיפה. בדיקות השלמה נערכו בנציבות: במחלקת המודיעין, במחלקת מוקד דיווח וניכויים ובמחלקה המשפטית. ממצאי ביקורת קודמת בנושא זה פורסמו בדוח שנתי 42 (עמ' 120).

### בעיות ביישום סעיף 102

1. הוראות סעיף 102 לפקודה והכללים שהותקנו בעקבותיו הינם מורכבים וקשים ליישום. ביולי 1994 הטיל הנציב על ועדה ציבורית שמינה (להלן - הוועדה) לבחון מחדש את סדרי הקצאתם של ניירות ערך לעובדים. הוועדה סיימה עבודתה באמצע 1995, אך עד למועד סיום

הביקורת, באוגוסט 1998, לא סיימה הנציבות את הכנת ההצעה לתיקון החוק שהכינה בעקבות המלצות הוועדה.

2. נמצא, כי נוכח הקשיים ביישום הוראות סעיף 102, הנהיגה הנציבות הסדרים שיש בהם משום חריגות מהחוק; להלן הפירוט של אלה:

(א) על פי סעיף 102, חייב הנאמן לנכות מן התמורה במכירת המניות מס בשיעור של 30%, ולשלמו לפקיד השומה, על חשבון המס על רווח ההון. בהעדר הכנסה בעין בעת העברת המניות מהנאמן על שם העובד, הנחשבת כאמור כמכירה, אין לנאמן מקור כספי לניכוי במקור. על כן אישרה הנציבות לחברות רבות לנכות ישירות ממשכורות העובדים את המס המתחייב בגין העברת המניות להם או בגין מכירתן על ידי הנאמן. זאת ועוד, בתום השנה נדרשת התחשבות לקביעת המס הסופי החל על העובד, תוך צירוף רווחיו מהמניות שהוקצו לו להכנסתו ממשכורת.

(ב) כבר בדוח שנתי 42 דווח, כי הנציבות התירה למסות עובדי חברות-בנות, שהוקצו להם מניות של החברה-האם, על פי הדרך שנקבעה בסעיף 102. דעתה של מבקר המדינה היתה, כי "אין החוק הקיים מאפשר לפעול כך; אם הנציבות סבורה שיש לנהוג בדרך זו - עליה ליזום תיקון החוק". הביקורת הנוכחית העלתה, כי הנציבות המשיכה לפעול במקרים כאלה על פי התנאים של סעיף 102 והכללים, על אף שהחוק לא תוקן, והתירה לדחות את אירוע המס בגין מניות שהוקצו לעובדים של חברות בנות, חברות נכדות וכו', ואף של חברות זרות הקשורות לחברות ישראליות.

#### תכניות מכר של ניירות ערך לעובדים

בשנים האחרונות, במסגרת תהליך ההפרטה, מכרה המדינה מניות של חברות, ובעיקר בנקים, שהיו מוחזקות על ידיה, לעובדי אותן חברות, בתנאים מועדפים לעומת התנאים לציבור הרחב. סעיף 102 לפקודה אינו חל על מכירת מניות של חברה על פי הצעת מכר כמתואר לעיל, שכן איננה בבחינת הקצאה על ידי החברה. מן ההיבט של המס, בשני המקרים מקבל העובד טובת הנאה ממעבידו.

בביקורת עלה, כי הנציבות אישרה הסדרים מיוחדים למיסוי עובדים, שהמדינה תכננה עבורם הצעות מכר של מניות שהיו בידיה. מדובר במכירות בהיקף כספי גדול ולמספר רב של מקבלי מניות. בהסדרים נקבע, כי ההכנסה תמוסה כהכנסת עבודה, אך ניתן יהיה - כפוף לתנאים בדומה לאלה שנקבעו בסעיף 102 - לדחות את אירוע המס עד למועד מכירת המניות או העברתן מידי הנאמן לעובד. כחלופה לדחיית אירוע המס, רשאים העובדים (בתנאי שמספר מזערי של עובדים יבחרו במסלול זה) לשלם את המס מיד. במקרה זה, תחושב הטבה תוך כדי הקטנה של שווי המניות בשיעור שנקבע בכל אחד מהאישורים להסדר מיוחד, כפול מספר השנים של הפקדת המניות בידי הנאמן.

שתי החלופות בהסדרים אלה, הן דחיית אירוע המס והן הקטנת שווי המניות בחישוב המס, לא נקבעו במפורש בחוק. לפי הפקודה, הנחות ממס או הקלות אחרות לא יותרו אלא אם נקבעו במפורש בחוק או מכוח סמכות מוגדרת בחוק.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1998 הודיעה הנציבות, כי תבחן את האפשרות לשלב את נושא הצעות המכר במסגרת תיקון שתציע לסעיף 102.



## מידע

איסוף מידע על הנפקות שבהן הוקצו מניות לעובדים, תוך כדי ציון אם הן במסגרת סעיף 102, יש בו חשיבות לתכנון ביקורות בדבר ניכויים אצל החברות ואצל הנאמנים, וכן להפניית תשומת לבם של המפקחים לצורך בדיקת הנושא במסגרת ביקורות ניכויים ועריכת השומות לחברות.

1. בשנת 1992 החליטה הנציבות, כי המידע על התשקיפים להנפקת ניירות ערך ועל הנפקות לעובדים ייכלל גם הוא במרשם המודיעין הממוחשב שהיא מנהלת.

בביקורת עלה, כי במרשם מצוי רק מידע חלקי על הקצאת מניות לעובדים ועל אישורים שהוציאה הנציבות לנאמנים. הוא אינו כולל פרטי הנפקות של חברות שמניותיהן אינן נסחרות בבורסה, וחסר במסגרתו ציון אם ההנפקה לעובדים בוצעה במסגרת סעיף 102. יתר על כן, המידע אינו זמין למפקחים במסופי המחשב העומדים לרשותם.

2. לפי נוהל שקבעה הנציבות, העתקים של אישורי נאמנים ושל ההודעה על תכניות ההקצאה יתויקו בתיקי הניכויים של החברות. העתקי אישורים אלה מהווים עבור המפקחים מידע לכך שהחברה הקצתה מניות לעובדיה. ב-13 מביין 37 תיקי ניכויים של חברות שנבחרו אקראית לבדיקה במסגרת הביקורת, מתוך החברות שהקצו מניות לעובדיהן על פי סעיף 102, לא נמצאו העתקים של אישורי הנאמנים; ובשמונה מביין ה-13 לא נמצאו אף הודעות על התכניות או על אישורן.

עם זאת, בנוהל שקבעה הנציבות היא לא כללה הוראה להעביר העתקים של אישורי נאמנים לתיקי הניכויים של הנאמנים בשעה שהם אלה המחזירים במניות וחייבים בניכוי המס במקור. בארבעה מביין חמישה תיקי ניכויים של נאמנים שנבדקו במסגרת הביקורת, לא נמצאו כל מידע על היותם נאמנים לעניין סעיף 102.

3. נאמן חייב לדווח מדי שנה בשנה על יתרת המניות של כל עובד בתחילת השנה ובסופה ועל פעולות שנעשו בהן, וכן על התמורה והמס שחישב. הנציבות לא הנהיגה מעקב אחר קבלת דיווחי נאמנים.

בבדיקת 37 תיקי ניכויים של חברות, שהקצו מניות לעובדים על פי סעיף 102 לפקודה, לא נמצאו דיווחים של נאמנים ב-30 מהם; ובתיקי שבע החברות הנתרות נמצאו דוחות רק לגבי חלק מהשנים.

4. ברוח השנתי של מעביד על התשלומים ששילם לעובדיו ועל הניכויים מהם, יש רישום נפרד של רווח ההון הנובע ממכירת נייר ערך לפי סעיף 102 לפקודה. אולם, המערכת הממוחשבת של הנציבות מצרפת נתון זה עם תשלומים אחרים, כך שכדי לאתר נישומים שמהם נוכה מס כאמור, יש לבקש עיבוד מיוחד של הנתונים שבמערכת הממוחשבת. עיבוד זה יאפשר לאתר הפרשים בין המס שנוכה לבין המס שאמור היה להיגבות לפי השיעור השולי של הנישומים באותה שנת מס. עיבוד כזה נעשה ב-1994, אך התברר לנציבות, שהנתונים שדווחו על ידי המעבידים, לא אפשרו שימוש בהם כמצופה.

כתשובתה מדצמבר 1998 הודיעה הנציבות למשרד מבקר המדינה, שמקובל עליה שיש לשכלל את מערכת המידע, ושהמידע יהיה זמין למפקחים; היא תחדש את הרישום הממוחשב של חברות שהקצו מניות, ואף תוסיף את מלוא הפרטים הדרושים.

### ביקורת ניכויי מס במקור

1. הפיקוח על ניכוי המס בעת מכירתן או העברתן לעובדים של מניות שהוקצו להם - ובכלל זה על החישוב או האומדן של שווי ההטבה - צריך להיעשות במסגרת ביקורת הניכויים שעורכת הנציבות אצל החייבים בניכוי במקור. הנאמנים הם החייבים לנכות מס במקור, כך שהביקורת צריכה להיות אצלם, או אצל החברות שהנציבות אישרה להן לנכות את המס החל על רווח ההון של העובדים יחד עם ניכויי המס ממשכורותיהם. בתשובה לממצאי הביקורת הקודמת של מבקר המדינה הודיעה הנציבות בנובמבר 1991, כי בתכנית העבודה של ביקורת הניכויים ישולבו תיקי חברות שהנפיקו ניירות ערך לעובדיהם.

בביקורת הנוכחית נמצא, כי בתכניות השנתיות לעריכת ביקורת הניכויים לא שולבו חברות לפי אמות המידה של הקצאת מניות לעובדים. רק בדצמבר 1997 המליצה המחלקה לראשונה למשרדי השומה לכלול בתכנית ביקורת הניכויים לשנת 1998, בין היתר, ביקורת אצל נאמנים לפי סעיף 102 לפקודה.

2. בתחילת 1995 הנחתה המחלקה את משרדי השומה, כי במקרים שהנאמן מכר מניות או העבירן לידי העובדים, יש לברוק בעת ביקורת הניכויים את נכונות הניכוי ואת מועד העברת המס. התברר, כי ברישום הממוחשב על הנושאים שנבדקו בביקורת הניכויים, אין סעיף מיוחד לנושא הקצאת מניות לעובדים, כך שאין לדעת לפיו אם הן התייחסו לנושא זה.

בבדיקת 26 תיקי ניכויים של חברות שהקצו מניות לעובדים נמצאו 34 תרשומות על ביקורת ניכויים שנערכו. ב-14 מהתרשומות לא נזכר כלל נושא הקצאת מניות לעובדים, ובחלק מהאחרות אוזכר הנושא בצורה כללית ביותר. בשלושה תיקי ניכויים של נאמנים שנבדקו, נמצאו חמש תרשומות על ביקורת ניכויים, אך אף באחת מהן לא היתה התייחסות לנושא הנאמנות.

3. כבר בנובמבר 1991 הודיעה הנציבות למשרד מבקר המדינה, כי היא תפעל לפרסם נוהל לטיפול במסגרת ביקורת ניכויים בנושא הקצאה של ניירות ערך לעובדים. עם זאת, רק במהלך הביקורת, ביוני 1998, לקראת ביקורת הניכויים אצל הנאמנים, הכינה המחלקה תדריך מקוצר המאזכר את הנקודות החשובות ביותר בתחום זה. עד סיום הביקורת לא הוציאה הנציבות הוראת ביצוע מפורטת לעריכת ביקורת ניכויים בנושא מורכב זה.

\*

יישום ההסדר למיסוי עובדים בגין מניות שהקצו להם מעבידיהם על פי סעיף 102 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] כרוך בקשיים. כבר ב-1994 החלה נציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין לבחון שינויים, אך טרם הגיעה לגיבוש הצעה לתיקון החוק. בינתיים, אישרה הנציבות הסדרים החורגים מן הקבוע בחוק. היא גם הנהיגה הסדרים של הקלות במיסוי מניות שנמכרו לעובדים בתנאים מועדפים, שאינן מעוגנות בחוק.

נוסף לכך, הרישום הממוחשב של הנתונים אינו מאפשר להפעיל פיקוח שיטתי על גביית המס מהעובדים בגין הכנסותיהם (או רווחיהם) ממניות שהקצו להם מעבידיהם. אצל חייבי הניכויים האמורים נערכו ביקורת ניכויים מועטות, ובדיווחים על רובן אף לא צוין אם נבדק הנושא של מיסוי המניות. בדיקה כזאת היא מורכבת, והנציבות לא הוציאה הוראות מפורטות לעריכתה. לא נערכו בדיקות ממוחשבות של הניכויים

שנעשו במועד מכירת המניות, ולא נעשה לחייב הפרשי מס אפשריים בתום השנה, הנובעים מצירוף רווחיו של עובד מהמניות שהוקצו לו להכנסתו ממשכורתו. על הנציבות להזדרז ולגבש את ההצעה לתיקון החוק והכללים שעל פיו. במקביל, עליה לעשות לתיקון הליקויים המונעים פיקוח יעיל בתחום האמור.

#### ניכוי מס הכנסה במקור - עיריית חדרה

על פי פקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן - הפקודה), מס הכנסה חל, בין היתר על הכנסה שמקורה השתכרות או רווח מעבודה, ובכלל זה כל טובת הנאה או קצובה שניתנו לעובד ממעבידו. על המשלם או האחראי לתשלומה של הכנסה כזאת לנכות ממנה מס הכנסה בשעת התשלום (להלן - ניכוי מס במקור).

במשרדי השומה של אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין פועלות חוליות ניכויים העושות ביקורות אצל המשלמים אם נוכח המס (בעניין זה, ראו דוח שנתי 47, עמ' 88).

בחודשים אוגוסט-נובמבר 1997 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את טיפולו של אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין בניכוי מס במקור מתשלומים לשני עובדים בכירים (להלן - בכיר א' ובכיר ב') בעיריית חדרה (להלן - העירייה). ממצאי הביקורת עודכנו ביוני 1998. הביקורת נעשתה בנציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין (להלן - הנציבות) ובחוליית הניכויים במשרד השומה חדרה (להלן - משרד השומה).

1. על פי הפקודה והתקנות שהותקנו לפיה, אפשר ליהנות מהטבות מס על תשלומים לקופת גמל; בעיקר, קרן או קופה לתגמולים, לקצבה, לפיצויים או להשתלמות; זאת בתנאי שנציב מס הכנסה ומיסוי מקרקעין אישר אותה לעניין הפקודה. עובד שהעביר סכומים לקופת גמל לתגמולים או לקצבה כאשר המעביד מעביר במקביל אותם סכומים, נהנה מזיכוי מס בשיעורים ובסכומים שנקבעו. כאשר רק העובד לבדו מעביר מהכנסתו (עד אחוז מסוים) לקופת גמל, ולגבי הכנסת העבודה שלגביה לא שילם המעביד בעדו לקופת גמל לתגמולים או לקצבה והוא אינו זכאי בשלה לקצבה על פי דין או חוזה, הוא נהנה מניכוי מהכנסתו בשיעור ובסכום שנקבעו בפקודה. במצב של תשלומי עובד מעביד לקופת גמל, על המעביד להפקיד מידי חודש את הכספים בקופת גמל שאושרה לצורך תשלומי עובד מעביד (להלן - קופה מאושרת), בשיעורים שנקבעו, לא יאוחר מ-15 ימים מיום תשלום המשכורת. תשלומי מעביד לקופת גמל, בהתאם לשיעורים שנקבעו, הינם הוצאה מוכרת למעביד. תשלומי המעביד לקופה לתגמולים ולקרן השתלמות עבור העובד, בסכומים העולים על השיעורים שנקבעו או בסכומים העולים על התקרות שנקבעו, נחשבים בעת הפרשתם על ידי המעביד כהכנסת עבודה של העובד החייבת במס, ועל המעביד לנכות מהם מס במקור.

בפקודה גם נקבע כי אי-ניכוי מס במקור הוא עבירה פלילית. מי שלא ניכה מס שהיה עליו לנכות ומי שקיבל הכנסה מעבודה וידע שלא נוכח ממנה מס - דינו מאסר שנה או קנס של 19,300 ש"ח (מעודכן לפברואר 1998) ופי שניים מסך כל הסכומים שלא נוכו, או שני העונשים כאחד. בפקודה נקבעו גם עונשים על דיווח לא נכון, בלא הצדקה סבירה, או מסירת ידיעות לא נכונות בנוגע לכל דבר המשפיע על חיוב במס ועל השמטת הכנסה מדוח שהוכן לפי הפקודה. אם חבר בני אדם עבר עבירה, ייחשב לאשם בה כל אדם שבשעת ביצועה היה מנהל פעיל, שותף, מנהל חשבונות או פקיד אחראי, נאמן או בא כוחו של אותו חבר, אלא אם כן הוכיח שהעבירה נעברה שלא בידיעתו או שנקט את כל האמצעים הסבירים למניעתה.

בספטמבר 1993 עשתה חוליית הניכויים האמורה ביקורת בעירייה לשנות המס 1991 ו-1992. בעקבות הביקורת הובהר לבכיר א' ולרואה החשבון של העירייה שיש לכלול בשכר העבודה הטבות רבות שניתנו לעובדים. בעקבות זאת הוצאו לעירייה באוקטובר 1993 שומות ניכויים.

ביולי 1996 עשתה חוליית הניכויים ביקורת בעירייה לשנות המס 1993 ו-1994 והעלתה שהעירייה ממשיכה שלא לדווח לשלטונות המס על מלוא השכר של עובדיה. רק באותה ביקורת, בעקבות מידע שהתקבל בדבר תשלומים חריגים לבכיר א', העלתה החוליה שהעירייה משלמת זה שנים בעבור בכיר א' ובכיר ב' סכומים ניכרים לקופות לא מאושרות. תשלומים נוספים בעבור בכיר א' הועברו ישירות לחשבוננו בבנק. העירייה לא כללה את כל התשלומים האלה בשכר העובדים הנדונים ולא ניכתה את המס המתחייב.

באוגוסט 1996 הכין משרד השומה הצעה להסכם עם העירייה בעניין בכיר א' ולפיה יחזיר בכיר א' לקופת העירייה את הסכומים שהופקדו קודם בקופות לא מאושרות, בתוספת ריבית והפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן, והעירייה תפקיד אותם בקופות מאושרות. סכומים אלה ייחשבו כאילו הועברו לקופות במועד ובכיר א' לא יהיה חייב במס עליהם, אלא רק על הסכומים העולים על הסכומים שהיו מזכים בהטבות מס אילו הופקדו בהתאם לתקנות. לפי פרטי ההצעה, התשלומים לקופות השונות בשנים 1988-1995 (בסכומים נומינליים) הגיעו לכ- 320,000 ש"ח, וכמחצית מהם, 165,000 ש"ח - תשלומי העובד - מזכים בהטבות מס. צוין בהצעה שאם לא תאשר אותה הנציבות, תוצא לעירייה שומת ניכויים על מלוא התשלומים, בתוספת הפרשי הצמדה וקנסות לפי החוק.

על כך יש להוסיף כי בנובמבר 1996 ביקשה העירייה מהנציבות לאשר נוסח הסכם המבוסס על ההצעה האמורה, החל גם על בכיר ב'. הנוסח כלל סעיף חדש האומר שהסכומים המותרים בניכוי בגין תשלומי העירייה לקרן השתלמות, ייחשבו כאילו שולמו במועד וכאילו כבר עברו שש שנים ממועד התשלום הראשון לקרן, ולכן יהיו שני הבכירים רשאים למשוך כספים אלה בפטור ממס; וכן כי לאחר קבלת אישור הנציבות להסכם ומילוי ההתחייבויות הנובעות ממנו לא תנקוט הנציבות כל הליכים נגד העירייה ושני הבכירים בנוגע לסוגיות שנדונו בהסכם.

ביום 24.11.96 סיכמו משרד השומה ומייצג העירייה כלפי הנציבות, כי אם תאשר הנציבות את ההסכם יחושבו חובות המס של שני הבכירים, עד שנת 1995 ועד בכלל, כדלהלן: בכיר א' ישלם מס בסך כ- 140,000 ש"ח ויפקיד בקופות מאושרות כ- 372,000 ש"ח, ובכיר ב' לא ישלם מס ויפקיד בקופות מאושרות כ- 132,000 ש"ח, בתוספת הפרשי הצמדה עד ליום התשלום (שכן סך ההפקדות עברו בקופות השונות לא עלה על תקרות הסכומים המזכים בהטבות מס). בדצמבר 1996 פנתה העירייה שנית לנציבות וביקשה כי תאשר את ההסכם, וציינה כי נוסח ההסכם אושר במשרד השומה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח אי-הכללת התשלומים בדוחות הבכירים על הכנסותיהם ואי-ניכוי המס במקור מתשלומים אלה בידי העירייה, לא היה ראוי להציע את הצעת ההסכם. הצעה זו משמעותה החזרת הגלגל לאחור לאחר שנעשתה פעולה בניגוד לחוק, שכן היא מאפשרת למי שפעל בניגוד לחוק ליהנות מפרי מעשיו, ופוגעת באלמנט ההרתעה שהוא מאושרות הפקודה.

2. הנציבות מצדה לא דחתה על הסף את ההסכם המוצע על ידי משרד השומה ולא הבהירה את אי-הנאותות שבעצם הצעתו לעירייה. על כך יש להוסיף, כי בנובמבר 1996 התקבלה במשרד פקיד שומה חקירות חיפה תלונה בעילום שם על מעשי בכיר א'. המשרד המליץ לנציבות שלא לנקוט הליכים פליליים נגד בכיר א' בשל גילו

המתקדם, והנציבות קיבלה את ההמלצה. בסוף דצמבר 1996 הביעה משפטנית בנציבות, את דעתה שאין לאשר את ההסכם אלא יש להוציא לעירייה שומת ניכויים על כל סכום ההפקדות ולהוציא שומת מס הכנסה לבכיר א' ולבכיר ב'. עוד קבעה, כי יש מקום להעביר את הנושא למחלקת החקירות בנציבות, שכן העירייה עברה לכאורה עבירה פלילית כשלא ניכתה מס במקור במשך יותר מעשר שנים. אולם רק בנובמבר 1997, בעקבות הביקורת, קיימה הנציבות דיון בהשתתפות היועץ המשפטי שלה וסגן הנציב המקצועי. בדיון הוחלט שלא לאשר את ההסכם המוצע ולהוציא לעירייה ולשני העובדים הבכירים שומות לשנת המס 1985 ואילך.

3. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 1998 הודיעה הנציבות, כי נוכח הממצאים וההסברים שייתנו הנוגעים בדבר היא תבחן את האפשרות לפתוח בהליכים פליליים נגדם. ביוני אותה שנה הודיעה הנציבות כי בעקבות הביקורת היא עשתה בירור מקיף ובעקבות זאת הוצאו לבכיר ב' שומות בהסכם. כדי למנוע כל הליך נגדו הוא הגיש בקשה לתשלום כופר, והיא תידון בוועדת הכופר של הנציבות. גם בכיר א' נחקר, וביולי 1998 הוצאו לו שומות על פי צו.

עוד הודיעה הנציבות בתשובתה, כי חוליית הניכויים הונחתה במשרד השומה שלא להוציא לעירייה שומת ניכויים עד לקבלת תשובת הנציבות בעניין ההפרשות לשני הבכירים. הביקורת העלתה כי עד מאי 1998 לא הוציא משרד השומה שומות לעירייה, ואף לא דרש ממנה לשלם את המס על הסכומים המתחייבים לשנות המס 1993 ו-1994 בנושאים האחרים, שלא היו שנויים במחלוקת. לפי חישובי משרד השומה, הסתכם המס על ההטבות בנושאים האחרים לשנת המס 1993 ב-326,000 ש"ח ולשנת המס 1994 ב-570,000 ש"ח, לא כולל ריבית, הפרשי הצמדה וקנסות.

\*

עיריית חדרה לא ניכתה מס כמתחייב לפי פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], בין השאר, מתשלומים שהעבירה במשך שנים לקופות שלא אושרו בידי נציב מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, לצורך תשלומי עובד ומעביד בעבור שני עובדים בכירים שלה. ביקורות הניכויים איתרו במאוחר עניין זה. במקום להוציא שומות לעירייה ולשני הבכירים, המליץ משרד השומה חדרה לנציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין על הסכם חריג המתיר לעירייה ולשני הבכירים, לשלם בדיעבד לקופות, אגב שמירת הזכאות להטבות מס. הנציבות לא דחתה על הסף הצעה בלתי נאותה זו וגם לאחר שהחליטה, בנובמבר 1997, שלא לקבל אותה, היא שהתה את מימוש החלטתה.

#### סיווג ומיסוי מוסדות כספיים על ידי אגף המכס ומע"מ

חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן - החוק), מגדיר שלושה סוגי נישומים: (1) "עוסק" - החייב לשלם מע"מ בשיעור מסוים מעסקאותיו בניכוי המע"מ ששילם על תשומותיו; (2) "מוסד כספי" - החייב לשלם מס בשיעור מסוים מהשכר ששילם ומהרווח שהפיק; (3) "מלכ"ר" -

החייב לשלם מס בשיעור מסוים מהשכר ששילם. במועד הביקורת היה שיעור המס המוטל לפי החוק על "עוסק" ועל "מוסד כספיים" - 17%, והמס המוטל על "מלכ"ר" - 8.5%.

מבחינה כלכלית, הרווח של גוף עסקי והשכר שהוא משלם הם שווי ערך לערך המוסף של מוצריו או שרותיו. למרות זאת, בפועל, המס שהוא חייב לשלם, בהתאם לסווגו כ"עוסק" או כ"מוסד כספיים", עשוי להיות שונה, כמתואר בהמשך. הסיבה העיקרית לחיוב מוסדות כספיים במס רווח ובמס שכר במקום במע"מ היא הרצון להקל עליהם ולמנוע מהם את הצורך למיין את לקוחותיהם הרבים ל"צרכנים סופיים" וללקוחות שהם "עוסקים", הזכאים לקיזוז מע"מ תשומות מע"מ העסקאות שהם משלמים, דבר שידרוש הסדרים לא קלים לביצוע של קיזוז או החזר המס.

על פי החוק וצו מס ערך מוסף (קביעת מוסד כספיים), התשל"ז-1977, מוסדות כספיים הם, בעיקר, בנקים וחברות ביטוח, וכן "עוסקים" שהם חברי הבורסה לניירות ערך שרוב מחזור עסקאותיהם נובע מפעילותם בבורסה.

שר האוצר הטיל על נציב מס הכנסה ומיסוי מקרקעין את הנהלת המס בכל הקשור למוסדות כספיים ולמלכ"רים, למעט סיווגם, ונציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין (להלן - הנציבות), ומשרדי השומה האזוריים מופקדים על גביית מס שכר ומס רווח. סיווג הגופים לעניין החוק ושינוי סיווגם הם, לפי החוק, בסמכותו של מנהל אגף המכס ומע"מ.

לפי נתונים שריכז משרד מבקר המדינה ממרשמי שירות עיבודים ממוכנים של אגף הכלכלה והכנסות המדינה שבמשרד האוצר (להלן - שע"מ), היה מספר המוסדות הכספיים שדיווחו על מס שכר ומס רווח בשנת 1997 כ-300, וכפי הנראה נתונים אלה אינם מלאים (לעניין זה ראו בהמשך). לפי נתוני הנציבות, בשנת 1995 היה הסכום הכולל של מס שכר שנגבה ממוסדות כספיים - 835.8 מיליון ש"ח; בשנת 1996 - 924.7 מיליון ש"ח; ובשנת 1997 - 999.5 מיליון ש"ח. במועד הביקורת לא היו בידי הנציבות נתונים על מס רווח.

בחודשים ספטמבר-1997 ואוקטובר 1998 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי הסיווג והמיסוי של מוסדות כספיים באגף המכס ומע"מ (להלן - האגף) ובנציבות. הבדיקה נעשתה בהנהלת האגף: במחלקה לתכנון כלכלי, במחלקת החקירות, וכן במשרד האזורי של מע"מ בתל אביב, במשרדי השומה תל אביב 5 ותל אביב 4, ובמשרד השומה למפעלים גדולים תל אביב.

### סיווג

כאמור, יש הבדל בין המס המוטל על גוף המסווג כ"עוסק" לבין המס המוטל על גוף המסווג כ"מוסד כספיים". הכדאיות לגוף עסקי בהשתייכות לאחד משני הסוגים האלה מבחינת החבות במס, תלויה בעיקר בהיקף תשלומי השכר ושיעור הרווח שלו; אם אלה גבוהים לעומת היקף עסקאותיו בניכוי התשומות, עדיף לו להירשם כ"עוסק", ואם המצב הפוך - עדיף לו להירשם כ"מוסד כספיים". לפי החוק, "עוסק" המפקיד כספים ב"מוסד כספיים" או נותן לו הלוואות, פטור מתשלום מע"מ על הריבית שהוא מקבל על הפקדות והלוואות אלה. גם על הלוואות שנותן "מוסד כספיים" לא חל מע"מ. בנסיבות אלה נוצר תמריץ לגופים עסקיים להירשם אצל רשויות מע"מ בסיווג שאינו תואם את פעילותם, כדי לשלם פחות מס. לדוגמה: (א) חברה העוסקת במתן הלוואות עשויה להתפצל לשתי חברות: האחת תבקש לסווגה כ"מוסד כספיים", והאחרת - כ"עוסק". ה"עוסק" יפקיד כספים ב"מוסד הכספיים", וזה ישתמש בהם למתן הלוואות זולות, שכן הוא פטור מתשלום מע"מ על הריבית. בתמורה על הפקדתו ייתן ה"מוסד הכספיים" ל"עוסק" ריבית גבוהה, ובדרך זו יעביר ל"עוסק" את רווחיו. מאחר שה"עוסק" פטור מתשלום מע"מ על הריבית שקיבל, ול"מוסד הכספיים" לא יהיו רווחים - לא ישולם למעשה מס. (ב) אפשר ש"עוסק"

שפעולתו מכירת מוצרים, יקים "מוסד כספי" ויפקיד בו סכום השווה למחיר המוצר במכירה באשראי, וה"מוסד הכספי" ילווה לקונים סכום השווה למחיר זה לצורך רכישת המוצר. בדרך זו מחיר העסקה לצורך חישוב המע"מ לא יכלול את הריבית - כפי שהיה אילו ניתן האשראי ישירות בידי ה"עוסק", וה"עוסק" לא ישלם מע"מ על הריבית. ה"מוסד הכספי" ייתן - ל"עוסק" ריבית זהה לזו שגבה מהקונים, וכך יהיה הרווח שלו אפסי, והוא לא יידרש לשלם מס רווח.

יצוין, שלפחות מ-1992 היה האגף ער לבעיה, אולם רק ב-1998 החל בגיבוש הצעת חוק שעשויה לסייע לפתרונה. נמצא, שהאגף לא פעל די לסיווג נכון של גופים לעניין מע"מ והרבה לסווגם לפי בקשתם במסגרת הסמכות שהקנה החוק למנהל האגף לפעול לפי שיקול דעתו בנסיבות מסוימות. עקב כך גדל במידה ניכרת מספר הגופים המוגדרים "מוסדות כספיים" והגיע למאות. חלק מהחברות שבבעלות כמה גופים גדולים העוסקים בפעילות פיננסית סווגו כ"עוסק" וחלק מהן סווגו כ"מוסד כספי", והדבר מאפשר להם לתכנן את פעולותיהם העסקיות באופן שיסייע להם לא לשלם מס. עוד נמצא, שלא היתה אחידות בסיווג הגופים: לדוגמה, למקצת הגופים העוסקים במתן אשראי וסוכנויות הביטוח ניתן הסיווג "מוסד כספי" ולמקצתם לא. נוכח האמור לעיל, חשוב שהאגף יקפיד על סיווג נכון של גופים לעניין החוק וייתן שימת לב מיוחדת לגופים שיש ביניהם קשרים.

### שינוי הסיווג

הואיל וסיווגו של גוף לעניין מע"מ נקבע עוד לפני שהחל בפעילותו, יש שהסיווג שנקבע לו מוטעה. נוסף על כך, לעתים יש מקום לשנות את הסיווג מאחר שפעילותו של הגוף השתנתה במהלך הזמן. משום כך נחוץ שהאגף יעשה מדי פעם בפעם בדיקה אצל מוסדות כספיים.

הועלה, שהביקורת של האגף ממוקדת רובה ככולה אצל גופים הרשומים כ"עוסק". בתכנית העבודה של האגף לא כלולה ביקורת חשבונות במוסדות כספיים, ולמעשה אין לו קשר עם מוסדות אלה לאחר שקבע את סיווגם.

מאחר שהטיפול בעניין הסיווג אינו בתחום אחריותם של משרדי השומה, גם מפקחי מס הכנסה העושים ביקורת בגופים עסקיים אינם בודקים אם פעילותם תואמת את סיווגם לעניין מע"מ.

במהלך הביקורת אותרו כמה מוסדות כספיים, אשר בהם נמצאו סימנים המצדיקים בדיקה אם יש לשנות את סווגם.

### המאגר הממוחשב

שע"מ מנהל מאגר מידע ממוחשב של המוסדות הכספיים, המסייע לאגף בניהול מעקב ובקרה אחר מוסדות אלה.

הועלה, כי מאגר המידע מכיל רק חלק מהמוסדות הכספיים. יצוין, שבין המוסדות שאינם כלולים בו נמנים מוסדות בעלי היקף פעילות ניכר, כמו בנקים וחברות ביטוח.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהנציבות והנהלת האגף יפעלו במשותף להקמת בסיס מידע מעודכן של מוסדות כספיים. הדבר נחוץ כדי לאפשר פיקוח על מוסדות אלה, ובכלל זה בדיקת עמידתם בתנאי האישור שניתן להם, ומעקב ובקרה על תשלומי מס שכר ומס רווח המוטלים עליהם לפי החוק (בעניין זה ראו להלן).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מדצמבר 1998, הודיע האגף כי גיבש תכנית, לפיה תוכן רשימה של המוסדות הכספיים שתכלול נתונים מפורטים על כל אחד מהם, ובכך יינתן מענה לסוגיות שהועלו בדוח הביקורת. שע"מ הודיע בתשובתו מינואר 1999 כי העביר לידי האגף רשימה של 147 מוסדות כספיים נוספים לעדכון מאגר המידע של האגף.

#### הפיקוח על גביית מס רווח ומס שכר

הביקורת העלתה, כי בעת שימוש בשאלות השונות במערך הממוחשב של מס הכנסה, אין מופיע ציון המסמן אם חברה היא במעמד של "מוסד כספי", ולכן חייבת במס שכר ובמס רווח. בנסיבות אלה קשה לקבוע אילו חברות חייבות לשלם מסים אלה ולוודא שהם שולמו. הנציבות לא הוציאה למשרדי השומה הוראות בעניין מס שכר ומס רווח. נושא זה גם אינו מובא בדברי ההסבר שהיא מפיצה בין החייבים בניכוי מס הכנסה ממשכורת ומשכר עבודה, שמקצתם חייבים לשלם גם מס שכר.

בעת הביקורת לא היו לנציבות נתונים מרוכזים על סכומי מס רווח שנגבו ממוסדות כספיים. ריכוז נתונים מעודכנים על מסים שנגבו הוא פעולה חשובה המאפשרת גם קבלת החלטות יעילות.

רבים מהמוסדות הכספיים דיווחו על מס שכר בלבד או על מס רווח בלבד. שלטונות מס הכנסה לא עשו די כדי לבדוק את נכונות דיווחיהם של מוסדות אלה. הנציבות בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 1999 הודיעה כי היא תבדוק באילו אמצעי בקרה ניתן להשתמש כדי לבדוק את דיווחיהם של המוסדות הכספיים על מס שכר ומס רווח.

\*

הביקורת העלתה כי למרות שאגף המכס ומע"מ היה מודע לכך שניתן להימנע מתשלום מס אם גוף עסקי לא יסווג נכון לעניין מע"מ, הוא לא הקפיד על סיווג נכון ואחיד של גופים כמוסדות כספיים. האגף גם לא עקב אחר מוסדות כספיים כדי לבדוק אם סווגם נכון. עוד נמצא, שאין פיקוח ראוי של רשויות המס על הדיווחים ותשלומי המס של המוסדות הכספיים, והם אינם עושים די כדי להבטיח שמוסדות אלה ישלמו את שעליהם לשלם.





פרק שני  
משרדי הממשלה



### פעולות ביקורת

נבדקו פעולות "העמותה לאירועי שנת החמישים למדינת ישראל". בעיקר נבדקו סדרי ההתקשרויות של העמותה עם מפיקים שונים ופיקוח העמותה על התקשרויות מפיקי האירועים עם צדדים שלישיים.

בגנזך המדינה, בתשע רשויות מקומיות ובשלוש מועצות דתיות נבדקו הקמתם של ארכיונים היסטוריים והשימור של חומר ארכיוני.

### העמותה לאירועי שנת החמישים למדינת ישראל

ב-22.11.96 החליטה הממשלה כי "מדינת ישראל תציין חמישים לכינונה ... אירועי היובל יתוכננו ויבוצעו באחריות ממשלת ישראל באמצעות משרד ראש הממשלה ... משרד ראש הממשלה, באישור ראש הממשלה, יקים עמותה ציבורית, שבה לנציגי הממשלה לא יהיה רוב, ואשר תפעל לארגון האירועים וביצועם".

האחריות לארגון אירועי היובל הוטלה על "העמותה לאירועי שנת החמישים למדינת ישראל" (להלן - העמותה). מטרתה העיקרית של העמותה היו "לתכנן, לרכז, לארגן, ולבצע אירועים לשנת החמישים לעצמאות מדינת ישראל ... לתאם בין כל הגופים הממשלתיים והציבוריים המשתתפים בארגון החגיגות".

בחדשים מאי-אוקטובר 1998, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את פעולות העמותה<sup>1</sup>. נבדקו בעיקר עניינים אלה: שלבי ההיערכות לביצוע האירועים; סדרי ההתקשרויות של העמותה עם מפיקים שונים; פיקוח העמותה על התקשרויות של מפיקי האירועים עם צדדים שלישיים; פיקוח העמותה על תשלומיה למפיקים ועל תשלומי המפיקים לצדדים שלישיים; והמבחנים שעל פיהם תמכה העמותה בגופים שיזמו וערכו אירועים לכבוד שנת היובל.

הבדיקה נעשתה במשרדי העמותה בתל אביב, ובירורי השלמה נעשו במשרד ראש הממשלה וכן עם מקצת מהמפיקים. משרד מבקר המדינה עדיין בודק היבטים נוספים בפעולותיה של עמותת היובל ואת טיפולה בכמה אירועים לציון יובל לישראל.

### ההיערכות לציון שנת היובל

בדיקת ההיערכות לציון שנת היובל למדינה וביצוע ההחלטות שקיבלה הממשלה בעניין זה העלתה את הממצאים הבאים:

---

1 בסוף 1978 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא "אירועי שנת השלושים למדינת ישראל", וממצאיה פורסמו ברוח שנתי 29, עמ' 211.

1. (א) עוד בספטמבר 1992 החליטה ועדת השרים לענייני סמלים וטקסים (להלן – ועדת השרים) להטיל על מרכז ההסברה להגיש "הצעת תכנית ראשונית לציון חמישים שנה למדינת ישראל". בנובמבר אותה שנה פרסם מרכז ההסברה חוברת בנושא אירועי היובל, והצביע על הצורך להכין הצעת תקציב כוללת לאירועים. הצעת התקציב הוכנה רק כעבור כחמש שנים – באוקטובר 1997. יצוין, שכמה מן הרעיונות שהועלו בחוברת של מרכז ההסברה הוצאו לבסוף מן הכוח אל הפועל.

(ב) באוגוסט 1995 החליטה ועדת השרים להקים עמותה "לארגון אירועי שנת ה-50 למדינת ישראל", והעמותה הוקמה בנובמבר אותה שנה.

(ג) בפברואר 1996 החליטה ועדת השרים להקים ועדת היגוי בהשתתפות נציגים בכירים של משרדי ממשלה "במטרה לארגן את חגיגות שנת ה-50 למדינת ישראל ולעצב את תכניהם של האירועים". ועדת ההיגוי לא הוקמה.

2. (א) בספטמבר 1996 החליטה הממשלה "להקים מועצה ציבורית לציון 50 שנה למדינת ישראל" (להלן – המועצה הציבורית), ובה כ-70 חברים ובכללם נשיא המדינה, ראש הממשלה, שרים ואישי ציבור. אחד מתפקידי המועצה הציבורית היה "לדון בתכניות לציון 50 שנה למדינת ישראל שמציעה ממשלת ישראל ולאשרן".

המועצה הציבורית התכנסה לשיבתה הראשונה באפריל 1997.

(ב) בשיבתה בנובמבר 1996 חזרה הממשלה והחליטה כי "מדינת ישראל תציין חמישים שנה לכינונה". הממשלה גם חזרה וקבעה מבנה ארגוני לקיום החגיגות. בין היתר החליטה הממשלה כי "אירועי היובל יתוכננו ויבוצעו באחריות ממשלת ישראל באמצעות משרד ראש הממשלה ובאישור ועדת השרים. לצורך קביעת תכנית האירועים, תסתייע הממשלה במועצה הציבורית. ראש הממשלה, באישור ועדת השרים, ימנה את המועצה ויקבע את העומד בראשה ... מספר חברי המועצה לא יעלה על 30".

עוד החליטה הממשלה להקים ועדת היגוי שחבריה יהיו מנכ"לים של תשעה משרדי ממשלה ואישי ציבור. בהחלטה נקבע ש"בכפוף להחלטות ועדת השרים, ועדת ההיגוי תישא באחריות הכוללת לגיבוש תכניות מפורטות לאירועי היובל, לתקצובן, לביצוען ולהסדרי בקרה ופיקוח נאותים". הוועדה האמורה לא הוקמה.

(ג) בדיונים שהתקיימו בראשית 1997, בהשתתפות ראש הממשלה, בנימין נתניהו; שר האוצר, דן מרידור; ושר התיירות, משה קצב, הוחלט שמסגרת התקציב לאירועים תהיה 250 מיליון ש"ח, מהם 50 מיליון ש"ח לשנת 1997 ו-200 מיליון ש"ח לשנת 1998.

בישיבת ועדת השרים באוגוסט 1997 הודיע יו"ר ועדת השרים על החלטה לקצץ כ-60% מהתקציב המתוכנן. עוד הודיע היו"ר שהמסגרת הסופית של התקציב טרם נקבעה.

(ד) בינואר 1997 נבחר מנכ"ל לעמותה (להלן – מנכ"ל א'). מנכ"ל א', אמרגן במקצועו, ראה בעמותה "מפיקת על", ולכן התכוון שהיא תתכנן את האירועים ותפקח על הפקתם. מאחר שבתקופת כהונתו לא אושר תקציב לעמותה, לא הצליח מנכ"ל א' לקדם את תכניותיו, והוא התפטר מתפקידו בספטמבר אותה שנה. בתקופת כהונתו של מנכ"ל א' לא נחתמו חוזים והתקשרויות לביצוע אירועים.

3. באוקטובר 1997 החליטה הממשלה ש"השר לשעבר מר יצחק מודעי יהיה אחראי בלעדי מטעם הממשלה לתכנון וביצוע האירועים בישראל ובעולם ... מודעי יקבל את האחריות המלאה לאירועי שנת היובל ביום 2.11.97". יצחק מודעי ז"ל שינה את תפיסת העבודה של העמותה

שקבע קודמו. בתקופת כהונתו תפקדה העמותה כמטה, ושכרה קבלני משנה שיפיקו את האירועים.

בינואר 1998 התפטר יצחק מודעי מתפקידו. בתקופת כהונתו הקצרה (נובמבר 1997-ינואר 1998) הוא השלים את תכנון מרבית האירועים, והממשלה אישרה אותם ואת תקציב העמותה. בהנחייתו חתמה העמותה על חוזים עם מפיקים לביצוע האירועים.

4. בפברואר 1998 מינתה הממשלה מנכ"ל חדש לעמותה (להלן - המנכ"ל). המנכ"ל שילב בפעילות העמותה את שתי הגישות של קודמיו: מסירת עבודות הפקה למפיקים חיצוניים והפקה עצמית של אירועים.

בישיבתה במאוס אותה שנה אישרה הממשלה רשימת אירועים מעודכנת לשנת היובל, כללה 81 אירועים. פעילות העמותה התחלקה לארבעה תחומים, כדלקמן: (א) פיקוח על שני האירועים הגדולים של שנת היובל ("פעמוני היובל" ו"תערוכת היובל"), שהופקו בידי קבלני משנה; (ב) הפקת אירועים באופן עצמאי, ובראשם "שיירת היובל"; (ג) תקצוב אירועים – תמיכה באירועים שהופקו בידי גופים אחרים; (ד) פעילויות אחרות.

### תקציב אירועי שנת היובל

באוקטובר 1997 קבעה הממשלה לראשונה את תקציב העמותה, כדלקמן: "תקציב אירועי שנת היובל יעמוד על סך 120 מיליון ש"ח, שממנו סך 50 מיליון ש"ח יהיה מתוך תקציב המדינה לשנת 1997 והיתרה בסך 70 מיליון ש"ח מתקציב המדינה לשנת 1998". בישיבתה במאוס 1998 אישרה הממשלה לעמותה "לנייד כספים מסעיף אחד למשנהו במסגרת התקציב הכולל שאושר לעמותה".

מנתוני העמותה עולה כי תקציב אירועי היובל, מעודכן ל-31.12.98, היה כ-124 מיליון ש"ח. מסכום זה הוצאו עד אותו מועד כ-121 מיליון ש"ח. להלן, בעמוד הבא, פירוט של ביצוע התקציב לאירועי שנת היובל, על פי נתוני העמותה, ממוין לפי ארבעת תחומי הפעילות של העמותה.

### סדרי ההתקשרות עם מפיקים

העמותה היתה אחראית לעשרות אירועים, ולשם הפקתם היא התקשרה עם גופים חיצוניים (להלן - המפיקים). נוהל ההתקשרויות של העמותה (להלן - הנוהל) קובע, שעל העמותה "להתקשר בחוזים, לאחר הליך של קבלת הצעות ... ההזמנה להציע הצעות במכרז סגור תעשה על ידי פנייה למספר מציעים ... ובלבד שהפניה תהיה לשלושה מציעים לפחות".

עוד קובע הנוהל שהעמותה תנהל ספר מכרזים והזמנות להצעות מחירים, בו יירשמו בין היתר פרטים אלה: מהות המכרז, שמות המציעים, מספר ההצעות והחלטות ועדת ההתקשרויות; "לכל מכרז יוכן (במידת האפשר) אומדן הוצאות ... תועדף ההצעה הטובה ביותר המעניקה את מרב היתרונות לעמותה".

משרד מבקר המדינה בדק את דרך ההתקשרות של העמותה עם מפיקים בכל אחד מארבעת תחומי הפעילות שלה.

### שיירת היובל

"שיירת היובל" (להלן - השיירה) היתה מסע הופעות חגיגי ברחבי ישראל, שמטרתו, לפי הנאמר במסמכי העמותה, "הבאת מופע היובל לעיירות פיתוח". יום פעילות בכל יישוב כלל

ביצוע תקציב אירועי שנת היובל (באלפי ש"ח)

תשלומים לקבלני משנה		
30,401	תערוכת היובל	
<u>21,943</u>	פעמוני היובל	
52,344	ס"ה	
	הפקה עצמית	
7,768	שיירת היובל	
1,609	סלסולי היובל	
1,990	חוגגים יובל יומיים	
<u>692</u>	יחד בשבועות	
12,059	ס"ה	
	תקצוב אירועים שארגנו גופים אחרים	
24,771	תמיכות	
	פעילויות אחרות	
10,648	הוצאות הנהלה וכלליות*	
4,855	עמותה בארה"ב**	
5,612	פרסום ויחסי ציבור	
3,736	פרויקט טלוויזיה	
3,951	תערוכת אקספוזיציית***	
1,609	העברות למשרד החוץ****	
721	ועידת ראש הממשלה	
348	קטלוג	
31,480	ס"ה	
120,654	ס"ה כללי	

\* כולל משכורות ושכר טרחת עורך דין.

\*\* העמותה בארה"ב עדיין בבדיקה.

\*\*\* תערוכה בין-לאומית שהתקיימה בליסבון שבפורטוגל. הביתן של ישראל בתערוכה עמד בסימן 50 שנה למדינת ישראל.

ב- 27.8.98 התקיים יום ישראל בתערוכה.

\*\*\*\* ראו הפרק על פעולות הסברה של משרד החוץ.

"בשעות הבוקר של יום הביקור ביישוב קבלת פנים וכניסת שיירת היובל ליישוב, בשעות אחר הצהריים הפעלה ופעילות קהילתית במגרש המרכזי ובשעות הערב מופעי במה". השיירה עברה ב- 27 ערי פיתוח.

1. (א) העמותה מסרה למשרד מבקר המדינה שהרעיון להפקת פרויקט השיירה היה שלה, והיא פנתה למפיק (להלן - מפיק א') שלדבריה הוא "מומחה מקצועי" בבקשה לגבש את הרעיון ולהכין הצעת תקציב. בפברואר 1998 שלח מפיק א' לעמותה הצעה להפיק את פרויקט השיירה תמורת שכר של 230,000 ש"ח.

הפקת פרויקט השיירה נדונה בישיבת הוועד המנהל של העמותה ב- 2.3.98. המנכ"ל המליץ על מפיק א' וביקש את אישור הוועד המנהל לבחירתו. בישיבה הוחלט לבקש הצעות להפקת הפרויקט מכמה מפיקים נוספים.

(ב) ביום 3.3.98 פנתה העמותה לארבעה מפיקים, ובהם מפיק א', וביקשה מהם להגיש לה בתוך חמישה ימים הצעות בדבר שכר להפקת פרויקט השיירה. העמותה קיבלה הצעות משלושה מפיקים: מפיק א' הציע - 65,000 דולר, מפיק ב' - 40,500 דולר, ומפיק ג' - 74,000 דולר.

בהצעתו של מפיק ב', שהוגשה ב- 5.3.98, נכתב שהמחיר כולל "ישיבות ההכנה, ההפקה וההוצאה לפועל של כל אחד מהאירועים". ב- 10.3.98 הגיש מפיק ב' הצעה מתוקנת, ובה נכללה דרישה לתשלום נוסף עבור נסיעות הכנה. בתחשיב שעשתה העמותה על סמך דרישה זו הסתכמה הצעתו המתוקנת של מפיק ב' ב- 70,200 דולר, וכבר לא היתה ההצעה הזולה ביותר.

מפיק ב' מסר למשרד מבקר המדינה שהוא ביקש "תשלום נוסף בעבור נסיעות הכנה" מאחר שהעמותה דרשה ממנו שש נסיעות מקדימות לכל עיר. נמצא, שהעמותה לא פנתה אל המציעים האחרים והבהירה להם שההצעה צריכה לכלול גם את מחיר הנסיעות האמורות. לדעת משרד מבקר המדינה, העמותה לא נהגה באופן שוויוני כלפי המשתתפים במכרז, מאחר שלא מסרה לכולם את המידע האמור.

(ג) ביום 10.3.98 הציגה העמותה לפני ועדת ההתקשרויות את שלוש הצעות, כולל ההצעה ה"מתוקנת" של מפיק ב'. הוועדה החליטה להתקשר עם מפיק א'.

הביקורת העלתה, כי עוד לפני פרסום המכרז באה העמותה בדברים בנושא האמור עם מפיק א'; הוא ידע במדויק מה הן דרישותיה, ומה היקף הפעילות הנדרשת, וכבר הציע לה תכנית פעולה שהתאימה לדרישותיה ואף דן עמה בתכנית זו. לעומת זאת, לרשות המציעים האחרים העמידה העמותה חמישה ימים בלבד. זאת ועוד, תכנית הפעולה של מפיק א', שהוגשה עוד לפני פרסום המכרז וכללה גם את שכר טרחתו, השביעה את רצון העמותה והיא אף ביקשה את אישור הוועד המנהל להעסיק אותו ללא מכרז.<sup>2</sup> בנסיבות אלה היה למפיק א' יתרון בולט על פני שאר המתמודדים במכרז.

2. ביום 27.5.98 חתמה העמותה עם מפיק א' על חוזה להפקת פרויקט השיירה. המפיק העניק לעמותה הנחה בשכר שביקש בהצעת המחיר, ובחווזה נקבע ששכרו יהיה 264,000 ש"ח (61,000 דולר בתוספת מע"מ). לפי מידע שנמסר מטעם העמותה בישיבת ועדת ההתקשרויות שבה אושרה ההתקשרות עם מפיק א', כוללת הצעת המחיר את כל הוצאותיו של מפיק א'. מתברר, שנוסף על שכר הטרחה כלולות בחווזה עם מפיק א' גם הוצאות שלו בסך 110,000 ש"ח: 38,000 ש"ח - הוצאות על רכב מפיק ומפיק בפועל; ו- 72,000 ש"ח - הוצאות משרד הפקה. לפי השער היציג של הדולר במועד חתימת החווזה, הסתכמה התוספת לשכרו ב- 29,700 דולר. יוצא אפוא ששכרו של מפיק א', הגיע לסכום של 90,700 דולר, שהיה גבוה מזה שהציעו שני המפיקים האחרים שהגישו את הצעותיהם לעמותה.

2 בעניין זה, ראו גם דוח שנתי 48, עמ' 270.



בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1998 כתב רואה החשבון של העמותה "כי שגתה העמותה בהתירה למפיק [א] כיסוי הוצאות מעבר להצעת השכר שהגיש, כפי שאושרה בוועדת ההתקשרויות".

מפגן פעמוני היובל

1. במאי 1997 אישרה ועדת ההתקשרויות התקשרות בין העמותה לבין מפיק (להלן – מפיק ד') שנבחר לתפעל את "מפגן תולדות המדינה", שאמור היה להתקיים ברמת גן. נקבע, שלמפיק ד' ישולם שכר כולל של 80,000 דולר. בסוף 1997 החליט יצחק מודעי המנוח להעביר את המפגן לירושלים. שמו של המפגן הוסב ל"מפגן פעמוני היובל" (להלן - המפגן), והוא התקיים ב-30.4.98.

יצחק מודעי המנוח רצה שמפיק ד' יפיק את המפגן, ולא יהיה רק מנהל האתר המתפעל אותו. הוא פנה אל ועדת ההתקשרויות וביקש ממנה לאשר ללא מכרז שינויים בהתקשרות עם מפיק ד' והגדלת שכרו ל-200,000 דולר. הוא הסביר, שהפטור ממכרז נדרש בשל קוצר הזמן.

הוועדה אישרה את הבקשה והיא הועברה לאישור האסיפה הכללית. בדיון שקיימה האסיפה הכללית ב-22.12.97 הוחלט לבקש חוות דעת משפטית על השינוי באופי ההתקשרות.

נמצא, כי טרם שנתקבלה חוות הדעת המשפטית, כבר חזרה ועדת ההתקשרויות ואישרה את הבקשה לשנות את אופי ההתקשרות עם מפיק ד' בלא מכרז. עוד נמצא, שההתקשרות עם מפיק ד' נעשתה בלא שהעמותה דאגה לקבל חוות דעת מקצועית בדבר כישורי המפיק לביצוע התפקיד בהיקפו החדש ובלא שבדקה את הסבירות של עלות שכרו.

2. בחוזה שנחתם עם מפיק ד' ב-31.12.97 הוא הוגדר "קבלן עצמאי", והוא קיבל עליו "להפיק, לארגן ולנהל את המפגן ולמלא את כל הפעולות הנדרשות לצורך הפקת המפגן במלואו". בחוזה נקבע, שהתקציב שיועמד לרשותו להפקת המפגן יועמד "על סך השווה בשקלים ל-4 מיליון דולר; היה ותהיינה הוצאות נוספות מסוימות יועמד לרשות ההפקה תקציב נוסף בשקלים שלא יעלה על 800,000 דולר". בסכומים אלה נכלל גם: שכרו של המפיק - 200,000 דולר; הוצאות מינהליות - 110,000 דולר; הוצאות בלתי צפויות - 100,000 דולר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ-17.12.98 הסביר מפיק ד' שלפני העמותה היתה הצעת מחיר של צוות זר להפקת המפגן, והוא ויצחק מודעי גזרו מהצעה זו את תקציב המפגן בירושלים, לאחר שהתייעצו עם מומחים.

מתברר, שבידי העמותה אין תחשיב שממנו אפשר ללמוד כיצד נקבע תקציב המפגן. במשרדי העמותה גם לא נמצאה הצעת התקציב של הצוות הזר ולא פרוטוקולים של התייעצויות עם מומחים. לדעת משרד מבקר המדינה, פעלה העמותה בעניין זה הקשור להוצאת כספי ציבור שלא על פי כללי מינהל תקין.

סרטונים על הישגי המדינה

העסקת יועץ ללא שכר לענייני הפקות: בסמוך לאחר כניסתו לתפקיד ביקש המנכ"ל מיועץ (להלן - יועץ א') לייעץ לעמותה בהתנדבות בנושא ההפקה הטלוויזיונית של המפגן. בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב המנכ"ל שהייעוץ נעשה "על בסיס חברי וללא שכר". לדבריו, הוא ביקש את סיועו של יועץ א' מאחר שאינו מתמצא בענף ההפקות והטלוויזיה. המנכ"ל מסר שהוא הכיר את יועץ א' ב-1992 "עוד מתקופת היותו מבצע סרטי תעמולה של הליכוד".

ממסמכי העמותה אי אפשר לדעת אם הרקע המקצועי של יועץ א' הוצג לפני ועדת ההתקשרויות. מכל מקום נמצא, שהוועדה לא בדקה את מידת התאמתו לתפקידו בעמותה.

הזמנת סרטונים מחברה שבבעלות היועץ: בפברואר 1998 התקבלה בעמותה הצעה של חברת הפקות שבבעלות יועץ א' (להלן - חברה א') להפיק במסגרת חגיגות היובל סדרה של סרטוני טלוויזיה, ש"בהם יוצגו סיפורי ההישגים של מדינת ישראל בכל תחומי החיים" (להלן - סרטוני "הישגי המדינה"). כל סרטון נועד להיות באורך של 45 שניות. להצעה צורפה הצעת מחיר מפורטת, ולפיה עלות כל סרטון היא 97,109 דולר. כעבור כחודש הוזילה חברה א' את הצעת המחיר בכ- 33% וביקשה 65,000 דולר לסרטון.

ביום 29.3.98 הזמינה העמותה מחברה א', באמצעות חברת הפרסום שעמה היתה קשורה, הפקת חמישה סרטונים, וכעבור חודש הזמינה עוד שלושה. בסך הכול הזמינה העמותה מחברה א' שמונה סרטונים בעלות כוללת של 2.2 מיליון ש"ח. ב-9.4.98 שילמה העמותה לחברה אחרת (להלן - חברה ב'), ולא לחברה א', מקדמה בסך 458,452 ש"ח על חשבון חמשת הסרטונים שנכללו בהזמנה הראשונה.

מסוף אפריל 1998 שודרו שמונת הסרטונים בטלוויזיה, בערוצים 1 ו-2. לפי דוחותיה הכספיים, שילמה העמותה בעד שידור הסרטונים בשני הערוצים כ- 2.6 מיליון ש"ח (מלבד הוצאות ההפקה).

סדרי ההתקשרות להזמנת הסרטונים: 1. הזמנת העבודה להפקת הסרטונים לא הובאה לפני ועדת ההתקשרויות של העמותה. העמותה גם לא ביקשה הצעות מכמה מפקים לפני הזמנת הסרטים. היא אף לא עשתה בירור מחירים כדי להבטיח שעלותה של ההצעה שהוגשה לה אינה גבוהה בהרבה מהמקובל. בכל אלה לא פעלה העמותה לפי הנוהל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המנכ"ל שהוא לא ביקש הצעות מחיר מאחר שהצעתה של חברה א' "היתה ייחודית לו ולא ניתן ללכת אתה לחברה אחרת ולבקש חדשה". בתשובתו לא הסביר המנכ"ל, מדוע לא עשה בירור מחירים, ומדוע לא הובאה הזמנת העבודה לאישור ועדת ההתקשרויות.

2. בישיבתה של ועדת ההתקשרויות ב-15.4.98, החליטה הוועדה שיועץ א' יחתום על התחייבות, לפיה "לא קיבל שכר ולא קיבל מהעמותה טובת הנאה". המנכ"ל, שנכח בישיבה, לא גילה את העובדה שהעמותה כבר הזמינה מחברה א' שבבעלות יועץ א' סרטונים שבועיים קודם לכן דרך חברת הפרסום, ואף שילמה מקדמה בעדם לחברה ב' ולא לחברה א'. כל העובדות האלה שלא הוצגו כיאות על ידי המנכ"ל, גרמו לכך שהעמותה לא קיבלה תמונה נכונה על מצב ההתקשרות עם יועץ א'.

הביקורת העלתה, שהמידע על ההתקשרות עם יועץ א' נמסר לוועד המנהל רק בשיבתו ב- 2.6.98, לאחר שאחת מחברות הוועד ציינה שנודע לה באקראי על ההתקשרות. באותה ישיבה מסר המנכ"ל, שיועץ א' הציע למשרד ראש הממשלה שלושה פרויקטים (סרטים בנושאים שונים), ויועץ ראש הממשלה לתקשורת הפנה אותו אל העמותה. המנכ"ל הסביר, שבגלל הבעיה התקציבית של העמותה הוחלט לבצע רק אחד מהפרויקטים האמורים - הפקת סרטוני "הישגי המדינה".

3. בישיבת האסיפה הכללית של העמותה ב- 22.6.98, שבה נדונה ההתקשרות עם יועץ א', צוין, "שהיתה תקלה בהזמנה שיצאה כנראה על סכום גבוה מהמקובל". באותה ישיבה הוחלט: "1. לפנות לבודק חיצוני; 2. להשלים את התשלום ליועץ א' עד למיליון ש"ח כולל מע"מ; 3. לחכות לתוצאות הבדיקה ואז תתכנס שוב האסיפה להחליט". בעקבות ההחלטה השלימה העמותה את התשלום ליועץ א' למיליון ש"ח. אך היא לא פנתה לבודק חיצוני.

באוקטובר 1998 הגישה חברה א' תביעה בסדר דין מקוצר נגד העמותה לתשלום ההפרש בסך של 1,257,000 ש"ח. הדיון הראשון בבית המשפט נקבע לפברואר 1999.

### פיקוח העמותה על מפיקי האירועים והתקשרויותיהם

#### עם צדדים שלישיים

הקמת ביתן היוכל בתערוכת "יובל לישראל"

תערוכת "יובל לישראל": לציון שנת החמישים למדינה יזמה העמותה את התערוכה "יובל לישראל" (להלן - התערוכה), שהתקיימה בגני התערוכה בתל אביב באוגוסט 1998. מציגים שונים, ובהם צה"ל, משרדי ממשלה וגופים ציבוריים, הציגו בה, בתוך ביתנים, את הישגיהם במהלך 50 שנות המדינה. גם העמותה הציגה בכמה ביתנים את הישגי המדינה בתחומים שונים.

על פי דוח כספי של העמותה, מעודכן ל- 31.12.98, הגיעו הוצאותיה על הקמת התערוכה לכ- 30 מיליון ש"ח. העמותה העמידה לרשות כל מציג את שטח התצוגה. עיצוב הביתן וקיום התצוגה היו באחריותו של כל מציג ועל חשבוננו, בכפוף להנחיות העמותה.

1. לשם הפקת התערוכה התקשרה העמותה בחוזה עם חברה (להלן - חברה ג'). בחוזה נקבע שלחברה ג' יהיה מעמד של קבלן עצמאי, והיא תפיק את התערוכה בכל שלביה, לרבות תכנון התערוכה מבחינה אמנותית, ארגונית ובטיחותית, הקמת התערוכה, הצגתה, תפעולה ופירוקה. עוד נקבע בחוזה שחברה ג' תהיה אחראית גם להתקשרויות עם הספקים, האמנים ושאר נותני השירותים בתערוכה (להלן - צדדים שלישיים), ותפקח על עבודתם.

לפי החוזה, רשאת העמותה לפקח על התקשרויות של חברה ג' עם צדדים שלישיים ועל אופן הוצאת התקציב. ההתקשרויות של חברה ג' ייעשו באופן שחברה ג' תזמין הצעות מכמה נותני שירותים, וועדת ההתקשרויות של העמותה תבחן לפחות שלוש הצעות ותקבל את ההצעה המתאימה מכולן.

2. העמותה עצמה יזמה הקמת שמונה ביתנים, ועל הקמתם הופקדה חברה ג'. הביתן הגדול ביותר שהעמותה יזמה היה "ביתן היוכל", והיא הקציבה לו 1.1 מיליון דולר. לבניית הביתן התקשרה חברה ג' עם חברה ד'. משרד מבקר המדינה בדק את תהליך ההתקשרות בין שתי החברות, ואת הפיקוח שקיימה העמותה על ההתקשרות.

ביתן היובל: ביתן היובל היה אמור להיות מבנה מתכת רחב שצורתו פירמידה וגובהו 9 מטרים, מעוטר בקרני לייזר ובתאורה ומצויד במערכת הגברת קול. הוא נועד לתת למבקרים מושג על המצפה להם בתערוכה ולכוון אותם לחלקיה השונים.

1. ביום 3.3.98 פנה אדריכל התערוכה מטעם חברה ג' (להלן - האדריכל) לשלש חברות (ד'-ר') בבקשה להגיש הצעות להקמת המבנה של ביתן היובל. חברה ד' הציעה 217 דולר למ"ר, חברה ה' - 255 דולר למ"ר, וחברה ו' - 280 דולר למ"ר. ב-10.3.98 העבירה חברה ג' את שלוש ההצעות לוועדת ההתקשרויות בצירוף המלצה לאשר את הצעתה של חברה ד'.

2. ביום 12.3.98 הורה עובד העמותה ששימש מתאם התערוכה (להלן - המתאם) לאדריכל להורות לשלוש החברות להגיש הצעת מחיר מתוקנת שתהיה מבוססת על העלות של כל אחד מרכיבי המבנה (במקום המחיר למ"ר); ולדרוש מכל חברה את שמות קבלני המשנה העיקריים שלה. מחברה ג' דרש המתאם לנמק את המלצתה בעניין החברה שתזכה ולהכין את החומר בתיקים מסודרים לקראת הדיון בהצעות בוועדת ההתקשרויות. עוד דרש המתאם שמנכ"ל חברה ג' "יצרף מכתב בו הוא מודיע, שאין לו או לחברתו כל אינטרסים עסקיים או שותפויות עם קבלנים, מגישי הצעות או הקבלן הזוכה".

נמצא, שחברה ג' פנתה לחברה ד' בלבד בבקשה להגיש הצעה מתוקנת.

3. ביום 16.3.98 פנתה חברה ג' במכתב למתאם, בו נאמר: "הותר לי להעביר [לחברה ד'] הודעה שיש בכוונתנו להעביר לה את העבודה ... מאחר [שחברה ד'] מודעת להעדפתה בכוונתי להעביר את המפרטים הנוספים [לחברה ד'] בלבד". יצוין, שבמסמכי העמותה לא נמצא אישור לכך שהותר לחברה ג' להודיע לחברה ד' שהעבודה תועבר אליה. בתשובת המתאם מינואר 1999 למשרד מבקר המדינה נכתב: "מעולם לא אושרה ... העדפה של חברה ד'".

חברה ד' בלבד הגישה את המסמכים והצעת מחיר מתוקנת - לפי עלות רכיבי המבנה - כדרישת המתאם. הצעת המחיר החדשה הסתכמה ב-1,085,000 דולר. כיוון שהצעת מחיר הזאת, היתה שווה בדיוק למכפלת הצעת המחיר המקורית של חברה ד' (שניתנה לפי מחיר למ"ר) ב-5,000, הכפיל מנכ"ל חברה ג' ב-5,000 גם את הצעות המחיר (למ"ר) של חברה ה' וחברה ו', והתוצאות נרשמו בטבלה ליד הצעת המחיר המתוקנת של חברה ד', כדלקמן (בדולרים):

המציע	המחיר למ"ר	העלות הכוללת
חברה ד'	217	1,085,000
חברה ה'	255	1,275,000
חברה ו'	280	1,400,000

4. הטבלה שלעיל הוצגה בישיבת ועדת ההתקשרויות ב-18.3.98, שבה נדונו ההצעות לבניית ביתן היובל. לטבלה צורפה הצעת המחיר המתוקנת (מלווה במסמכים כדרישת המתאם) של חברה ד' בלבד. מנכ"ל חברה ג' אמר בישיבה: "יש לקחת בחשבון שהמחיר של [חברה ד'] הוא הנמוך מבין ההצעות שנתקבלו". המתאם הסכים לדבריו. בהתבסס על הנתונים שהוצגו לפניו אישרה ועדת ההתקשרויות את המלצת חברה ג' והטילה עליה להתקשר עם חברה ד'.

(א) ועדת ההתקשרויות לא ביקשה לראות את ההצעות שהגישו שלוש החברות, ולכן לא עמדה על כך שהטבלה שהוצגה לפני הוכנה לפי חישוב שעשתה חברה ג', ולא היתה הצעה מתוקנת של כל החברות, כדרישת המתאם.

(ב) תקציב העמותה, כפי שנרשם בנספח לחוזה עם חברה ג', היה כ- 1.1 מיליון דולר, והוא התבסס על אומדן לפיו שטח הפנים של מעטפת המבנה של ביתן היובל הוא 2,520 מ"ר, והעלות למ"ר היא 436.5 דולר. לעומת זאת, הצעת חברה ד' התבססה על אומדן לפיו שטח הפנים הוא 5,000 מ"ר, והעלות למ"ר - 217 דולר. למרות השוני הרב בנתונים, נאמדה העלות של ביתן היובל הן בתקציב העמותה והן בהצעת חברה ד' בסכום דומה, כ- 1.1 מיליון דולר - דבר שהיה צריך לעורר סימני שאלה אצל חברי ועדת ההתקשרויות.

5. סעיף 4.5 להסכם בין חברה ג' לעמותה קובע ש"המפיק מתחייב להודיע בכתב לעמותה, מייד וללא דיחוי, על כל עניין או נושא אשר לגביהם יש לו עניין אישי, תמורה אישית, ישירה או עקיפה, או כל דבר העלול ליצור ניגוד עניינים עם תפקידו כמפיק התערוכה". ב- 16.3.98 שלח מנכ"ל חברה ג' מכתב למתאם, ובו נאמר: "לפי סעיף 4.5 בחוזה שביני ובין העמותה הנני מצהיר כי אין לי עניין אישי, תמורה אישית, ישירה או עקיפה או כל דבר העלול ליצור ניגוד עניינים עם תפקידי כמפיק התערוכה ... הנני מבקש בזאת לאפשר לי לחתום הסכם עם [חברה ד'] לביצוע פרויקט ביתן היובל".

בישיבת הוועד המנהל של העמותה ב-22.6.98 העיר המנכ"ל ש"על פי הנייר שהוצג, [מנכ"ל חברה ג' וחברה ד'] שותפים 50%-50% בחברה משותפת לבניית תערוכות". מנכ"ל חברה ג' הסביר בעניין זה, כי הקשר שלו עם חברה ד' "הוא בחברה משותפת 50%-50% בשם ... והיא עוסקת רק מחוץ לגבולות ישראל". בישיבה הוחלט ש"היועצים המשפטיים של העמותה יבדקו ויטפלו בנושא זה".

בירור שעשה משרד מבקר המדינה אצל רשם החברות העלה, שלחברה ג' ולחברה ד' יש שתי חברות: האחת נוסדה במאי 1980, ומטרתה "להקים ולנהל תערוכות"; והאחרת נוסדה בנובמבר 1991 ומטרתה היא: "ארגון תערוכות וכנסים".

עורך הדין של העמותה בדק את הנושא והעלה, כי יש קשר עסקי-כלכלי בין חברה ג' לחברה ד', וכי מנכ"ל חברה ג' הסתיר את הדבר מהעמותה. עורך הדין מסר שאי אפשר לבדוק עד תום את טיבו ומהותו של הקשר בשל סירובו של מנכ"ל חברה ג' לשתף פעולה בעניין זה.

עוד מסר עורך הדין של העמותה, כי הביא את הדברים במלואם לידיעת מנכ"ל העמותה וגורמים נוספים בעמותה; ולמרות ש"התנהגותה" של חברה ג' "אינה עולה בקנה אחד עם חיוביה החוזיים והתחייבויותיה", הנחה אותו המנכ"ל "לא להמשיך ולהחמיר את העימות" עמה "על מנת לאפשר סיום התערוכה והליכי פירוקה ברוח של שיתוף פעולה". הוועד המנהל של העמותה לא חזר לדון בקשרים בין שתי החברות. יתרה מזו, העמותה המשיכה ושילמה לחברה ג' את כל התשלומים, ולא פעלה נגדה ונגד מנהלה, שלכאורה פעלו בניגוד להתחייבותה על פי ההסכם.

ההפקה הטלוויזיונית של מפגן פעמוני היובל

1. נספח ג' בחוזה שנחתם בין העמותה לבין מפיק ד' עוסק בהפקה הטלוויזיונית של המפגן. בנספח נקבע ש"המפיק יהיה אחראי להפקתו הטלוויזיונית של המפגן, ובכלל זה צילום, עריכתו

לשידור חי והבאתו לשידור עד ללויין ... המפיק יהיה אחראי לתאום וביצוע כלל הדרישות הטכניות הכרוכות בהפקה הטלוויזיונית". בנספח נקבע גם שתקציב ההפקה הטלוויזיונית יהיה 770,475 דולר (כולל מע"מ) - כ- 2.7 מיליון ש"ח לפי השער היציג של הדולר במועד חתימת הנספח.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר מפיק ד' ש"הבסיס לקביעת תקציב ההפקה הטלוויזיוני גובש על פי המידע שאספתי מרישומי העמותה וכן על פי הערכותי המקצועיות ... ובהתאם להנחיות ודרישות מר מודעי ז"ל". מתברר שהעמותה אימצה את הצעת התקציב, בלא שביקשה חוות דעת מקצועית בכל הקשור להפקות טלוויזיונית ולעלויות בתחום זה, מלבד חוות הדעת של מפיק ד' - האחראי להפקה הטלוויזיונית של המפגן.

2. בחוזה נקבע, שההתקשרויות של מפיק ד' עם צדדים שלישיים ייעשו לפי נוהל לפיו יזמין המפיק הצעות מכמה נותני שירותים; וועדת ההתקשרויות של העמותה תבחן לפחות שלוש הצעות ותקבל את ההצעה המתאימה ביותר, לאחר שתביא בחשבון שיקולי עלות ושיקולים מקצועיים.

ביום 25.1.98 הגישה חברה (להלן - חברה ז') למפיק ד' הצעת מחיר להפקה הטלוויזיונית של המפגן, שהסתכמה ב- 751,110 דולר (כולל מע"מ) - סכום כמעט זהה לתקציב ההפקה שבנספח.

(א) מפיק ד' הגיש את הצעת חברה ז' לאישור ועדת ההתקשרויות. בתשובה לפניית העמותה כתב המפיק ש"אין חברות נוספות [כמו חברה ז'] בסדר גודל וברמת ציוד מתאימות לפרויקט שכזה".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 1998 מסרה חברה ז' שאין בבעלותה ציוד, והיא שוכרת את הציוד הדרוש לה מהחברות המובילות בענף. רק בעקבות הערת משרד מבקר המדינה נודע לחברי העמותה ולעובדיה, כי לחברה ז' לא היה ציוד משל עצמה.

(ב) על פי החוזה בין העמותה לבין מפיק ד' היה על ועדת ההתקשרויות לבחון לפחות שלוש הצעות מחיר. אולם בישיבת הוועדה ב- 10.2.98 היא אישרה את ההתקשרות בין מפיק ד' לבין חברה ז' אף שהצעת חברה ז' היתה היחידה שהונחה לפנייה, בלי לברר את טענת מפיק ד' כי חברה ז' היא היחידה שבידה לבצע את ההפקה.

3. בסיכום ישיבת ועדת ההתקשרויות נאמר שהוועדה בחרה בחברה ז' "לביצוע הפקת הטלוויזיה למופע 'פעמוני יובל', לאור המלצה" של יועץ א', וכי "תוך 48 שעות תעשה בדיקה של [יועץ א'], יועץ העמותה לנושא ההפקה הטלוויזיונית, בנושא התקציב ... הבדיקה תהיה מקצועית".

(א) מנכ"ל העמותה כתב למשרד מבקר המדינה ש"בלחץ הנסיבות והזמן" יועץ א' "הוא היחיד שהכרתי שהיה אמין עלי כאיש מקצוע, לבוא ולעזור בהתנדבות בקבלת החלטה על הוצאה של 600,000 דולר להפקה הטלוויזיונית".

(ב) חוות הדעת שהגיש יועץ א' בכתב על פי החלטת ועדת ההתקשרויות היתה כללית ביותר. ועדת ההתקשרויות החליטה אפוא על התקשרות בין צדדים שלישיים, בהיקף כספי ניכר, ללא בדיקת הצעות מחיר נוספות וללא בחינה יסודית של הנתונים שהוצגו לפנייה.

פיקוח העמותה על תשלומיה למפיקים ועל תשלומי המפיקים לצדדים שלישיים משרד מבקר המדינה ביקש לבדוק את מידת הפיקוח של העמותה על מפיקי האירועים שהתקשרה עמם ועל ההתחשבות שלהם עם צדדים שלישיים; אם הקפידה העמותה על קיום כל סעיפי החוזים עמם; ואם בדקה כראוי את החשבונות שהגישו לה. לשם כך נבדקה הבקרה של העמותה על החשבונות שמפיק ד' הגיש לה.

בנספח ב' לחוזה עם מפיק ד' נקבעו מועדי התשלום. המועד שנקבע לסילוק יתרת התשלום, לרבות התשלום בעד ההפקה הטלוויזיונית, היה 15.4.98. עוד נקבע בחוזה, שבכל חודש יעביר מפיק ד' לעמותה פירוט של הסכומים שהוא דורש ממנה, הכולל את פירוט הוצאותיו, התשלומים ששילם, שמות נותני השירות והספקים וחשבונותיהם (להלן - חשבון).

1. חשב העמותה מסר למשרד מבקר המדינה, חשבונות שהגיש לדבריו מפיק ד' לעמותה, ובהתבסס עליהם היא שילמה לו. נמצא שהחשבונות לא הוגשו על נייר כותר (נייר פירמה) של מפיק ד'; הם לא היו חתומים; ולא צורפו אליהם מכתבי לוואי.

2. ב- 6.7.98 הגיש מפיק ד' לעמותה חשבון הנושא את חותמת רואי החשבון שלו, את החותמת שלו ואת חתימתו. בחשבון כתוב שסכום ההתקשרות בינו לבין חברה ז' הוא 2,703,994 ש"ח, ושסכום הכולל של תשלומיו לחברה הוא 2,679,716 ש"ח והועבר בשלושה תשלומים, כדלקמן: במארס - 419,094 ש"ח; באפריל - 631,273 ש"ח; במאי - 1,629,349 ש"ח.

לחשבון צורף מכתב של רואי החשבון של מפיק ד' שבו הם מאשרים שהם בדקו את החשבון ולדבריהם, "למיטב ידיעתנו הנתונים המופיעים במסמך הנ"ל הינם נאותים, ומשקפים את ההוצאות שהובאו לידיעתנו עד לתאריך 14 במאי 1998". יוצא אפוא שיתרת החוב של מפיק ד' לחברה ז' נכון ליום 14.5.98 הסתכמה על פי החשבון ב- 24,278 ש"ח בלבד.

משרד מבקר המדינה מצא בעמותה מסמך של מפיק ד' מ- 7.6.98, בו נאמר שחברה ז' טרם קיבלה מהמפיק שיק בסך 881,498 ש"ח. מסמך זה סותר את החשבון של מפיק ד' מ- 6.7.98 ואת הצהרת רואי החשבון שלו, ולפיהם עד אמצע מאי 1998 קיבלה חברה ז' מהמפיק כמעט את מלוא הסכום המגיע לה.

3. העמותה המציאה למשרד מבקר המדינה חשבון נוסף של מפיק ד' מ- 2.7.98 (להלן - חשבון נוסף). חשבון זה כולל את "החשבונות שהוגשו עד 14.5.98" ו"חשבונות שהוגשו בתקופה 15.5.98-17.6.98". מתברר, שגם החשבון הנוסף לא הוגש על נייר כותר של מפיק ד', לא היה חתום ולא צורף לו מכתב לוואי. יצוין, כי על אף שהחשבון הנוסף נושא את התאריך 2.7.98, הוא כולל תוספות ותיקונים לנתוני החשבון שלאחר מכן (6.7.98).

4. בחוזה בין העמותה למפיק ד' נקבע ש"העמותה תבדוק את החשבון ותאשר לתשלום את כל הסכומים אשר יתאימו לתקציב ולתזרים התשלומים ... העמותה תהיה רשאית לעכב או לקזז תשלום בגין חשבון ... עד לבירור פרטים הקשורים באותו חשבון".

ב- 10.5.98 התקיימה בעמותה ישיבה שבה נדונו "הנחיות לבדיקת חשבונות סופיים מפגן פעמוני היובל". בפרוטוקול הישיבה נכתב שבתחילת אפריל החליטה העמותה לשלם למפיק ד' "על פי חשבונות בפועל ולא על פי לוח התשלומים שבחוזה, הואיל וראינו בלוח זה מסגרת תקציבית כוללת, ולא סכום שמחייב את העמותה בתשלומו".

עוד נכתב בפרוטוקול ש"הבדיקה [של החשבונות שהגיש מפיק ד'] במהלך כל התקופה היתה טכנית בעיקרה, קרי: בדקנו מדגמית שיש סעיף תקציבי ויש מסמכים מאמתים את ההוצאה".

עוד נכתב בפרוטוקול, שאין לראות בתשלומים ששילמה העמותה עד כה למפיק אישור לנכונותם.

5. רואה החשבון של העמותה, שהשתתף בישיבה שהתקיימה ב- 10.5.98, הנחה את העמותה כיצד לבדוק את החשבונות של מפיק ד'. לדוגמה, הוא הורה לבדוק את הסבירות של סכומי ההוצאה; לקבל את הספרים שבהם מפורטים תכניות האירועים וכן הציוד והפעולות הטכניות הנדרשים לאירועים - לאמת שסעיפי הוצאות שלא "נראו" בפועל באירוע, כלולים בספרים אלו; ולקבל אישור ממתאם המפגן מטעם העמותה שכל הסעיפים אמנם בוצעו.

הביקורת העלתה, שהנחיות רואה החשבון של העמותה לא מולאו: לא נבדקה הסבירות של סכומי ההוצאה; העמותה לא ביקשה לקבל את הספרים; ולא נמצאו אישורים בכתב של המתאם על החשבונות שמפיק ד' הגיש לעמותה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה אישרה העמותה ש"היה חוסר בפונקצייה שבדקה במהלך ההכנות ובמהלך האירוע תאימות בין סעיפי התקציב בפועל בשטח לבין אלה שבגינם חויבה העמותה".

6. בתיקי העמותה לא נמצאו קבלות שחברה ז' נתנה למפיק ד', או העתקי שיקים המפיק מסר לחברה, מהם אפשר ללמוד שחברה ז' קיבלה את הכסף ממפיק ד'. בעמותה גם אין חשבוניות שהחברה הנפיקה למפיק, או צילומי חשבוניות. למשרד מבקר המדינה לא הובהר כיצד אימתה העמותה שמפיק ד' אכן שילם לחברה ז' את הסכומים שהוא ציין בחשבונותיו.

7. בעקבות הערות משרד מבקר המדינה הורתה העמותה לרואה החשבון שלה לבדוק את החשבונות שמפיק ד' הגיש לה בעד ההפקה הטלוויזיונית של המפגן. ב- 29.11.98 הגיש רואה החשבון לעמותה דוח "בדיקת חשבונות מרכיב ההפקה הטלוויזיונית", המסכם את תוצאות הבדיקה שעשה בספרי חברה ז'. בדוח נכתב שהבדיקה "היתה מקיפה ביותר וכללה בדיקה של מאות מסמכים ואימות ההוצאות תוך הסתייעות ביועצים מקצועיים".

רואה החשבון הגיע למסקנה שהיה מקום לאשר לחברה ז' רק 1.350 מיליון ש"ח מתוך 2.447 מיליון ש"ח שדרשה, ולגבי סכום נוסף של 119,000 ש"ח יש לעשות עוד בדיקה טרם אישורו. מכאן שלדעתו חברה ז' לא היתה זכאית לקבל כמיליון ש"ח - 40% מהסכומים שדרשה, קיבלה. רואה החשבון ציין, שממצאיו לא הוגשו לתגובת מפיק ד' וחברה ז'.

ב- 31.1.99 הגיש רואה החשבון לעמותה דוח מורחב, הכולל את בדיקת החשבונות של מפיק ד' - "בדיקת חשבונות הפקת אירוע פעמוני היובל". בסיכום הדוח נכתב כי "ממצאי הביקורת מצביעים על כך שמתוך דרישת הוצאות של 20,207,333 ש"ח יש להפחית סך של 377,383 ש"ח בגין הוצאות ששולמו על ידי העמותה ישירות לזכאים לתמורה וסכומים נוספים בסך כולל של 4,441,151 ש"ח בגין חיובים בלתי מוצדקים (מתוכם סך של 1,912,142 ש"ח הכפופים לאימות)". בסכומים אלו נכללים גם תשלומי היתר לחברה ז' בגין ההפקה הטלוויזיונית. רואה החשבון הדגיש בדוח שלו, ש"תשומת לב העמותה מופנית לכך שממצאי הביקורת מבוססים על המסמכים שנמסרו לעמותה על ידי המפיק, וטרם הוגשו לתגובתו".

רואה החשבון ציין בדוח שלו שממצאיו אינם מוחלטים, היות שבדיקתו התבססה בעיקר על בדיקת חשבונות "לאחר מעשה". הוא התריע על כך שהעמותה לא אישרה את החשבונות באופן שוטף במהלך האירועים, "כמקובל בהתקשרויות קבלניות מסוג זה", והמליץ להחזיר למפיק ד' את החשבון ולדרוש ממנו לערוך חשבון חדש, "כשהוא נקי" מכל פסול. רואה החשבון הוסיף כי "ההשלכות המשפטיות הנובעות ממצאים אלו, מן הראוי שיבחנו בידי היועצים המשפטיים".



לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את העובדה שהעמותה לא הקפידה לבחון באופן שוטף את החשבונות שהגישו לה ספקי השירותים שעמם התקשרה.

ממצאי רואה החשבון בעניין חברה ז', ולפיהם שילמה לה העמותה 40% יותר מהמגיע לה, מחייבים את העמותה לבדוק ביסודיות את כל החשבונות שהוגשו לה, ולפעול בנמרצות להשבת הכספים העודפים ששילמה.

### חלוקת כספי תמיכה

26.6 מיליון ש"ח מתקציב העמותה נועדו לתקצוב אירועים שארגנו באופן עצמאי גופים אחרים, ובהם מרכז ההסברה, עיריית ירושלים ותל אביב, מרכז השלטון המקומי, צה"ל ועמותות. מקצת האירועים התקיימו במיוחד לכבוד שנת היובל לישראל, ומקצתם מתקיימים מדי שנה בשנה - ולכבוד שנת היובל הוגדל היקפם או שונה תוכנם.

משרד מבקר המדינה בדק את טיפולה של העמותה בבקשות ואת סדרי קבלת ההחלטות בעמותה בעניינן.

1. גופים רבים פנו אל העמותה וביקשו את השתתפותה במימון אירועים שברצונם לארגן לכבוד שנת היובל. נמצא, שהעמותה לא ניהלה רשימה של בקשות התמיכה שהגיעו אליה ולא רשמה פרוטוקולים של דיוניה בבקשות. היא גם לא ניהלה רשימה של בקשות שנענו בחיוב ושל בקשות שנדחו. משום כך אי אפשר לדעת אם כל בקשה שהגיעה אליה אכן נדונה.

2. העמותה היא בעלת מאפיינים של גוף ציבורי. מטרתה, על פי תקנונה, הן מטרת ציבוריות מובהקות, ובהן: "לתכנן, לרכז, לארגן ולבצע אירועים לשנת החמישים ... לתאם בין כל הגופים הממשלתיים והציבוריים המשתתפים בארגון החגיגות". בתקנון העמותה גם נקבע שבאסיפה הכללית ובוועד המנהל שלה יהיו חברים נציגים של משרד ראש הממשלה, ושפעילותה תהא כפופה לביקורת מבקר המדינה. זאת ועוד, כמעט כל הכספים שהוקצו לפעולות העמותה מקורם בתקציב המדינה.

בילקוט הפרסומים<sup>3</sup> התפרסם "נוהל להגשת בקשות לתמיכה ... ולדיון בהם", ובהתבסס על נוהל זה התפרסמו בתכ"ם הוראות לחלוקת כספי תמיכה. בהוראות אלו נקבע, שגוף המתכוון לחלק כספי תמיכה צריך, בין היתר, לקבוע מבחנים שוויוניים לחלוקת הסכום שנקבע לתמיכה; לקבוע "טופס בקשה לתמיכה"; לפרסם הודעה בשני עיתונים לפחות בדבר האפשרות לקבל תמיכה; ולציין בהודעה את הסכום שנועד לתמיכה, את המקומות בהם אפשר לקבל עותק של המבחנים למתן התמיכה ואת טופס הבקשה, ואת המועד האחרון להגשת הבקשה. לפי ההוראות האמורות, יידונו הבקשות לתמיכה בוועדת תמיכות, והיא תמליץ בכתב, בצירוף הנמקה, אם לתת תמיכה, ואת גובה התמיכה.

מן הראוי היה שהעמותה, עליה חלות נורמות של המשפט הציבורי, תקבע לעצמה נהלים בדומה לאלה שנקבעו בהוראות התכ"ם, ואילו העמותה לא קבעה מבחנים לחלוקת התמיכות שנועדו למימון אירועים.

לעניין זה יש לציין, כי כבר בשנת 1987 קבע בג"ץ, בדיון בעתירה נגד חברת החשמל לישראל בע"מ<sup>4</sup>, כי "מי שקיבל זיכיון מהציבור, צריך להתנהג כלפי הציבור באופן המצדיק הענקת זיכיון זה. אין בעל הזיכיון עושה בתוך שלו. הוא עושה למען הציבור, ועל כן הוא חב לו חובות מהמשפט הציבורי". בית המשפט הוסיף, שבשעה שחברה פועלת כנאמן של האינטרס הציבורי "יש להפעיל עליה את עקרונות היסוד של הגינות, שוויון, סבירות, יושר, ותום לב וכיוצא בהם מושכלות ראשונים של מינהל ציבורי ראוי".

בפסק דין בעניין קסטנבאום<sup>5</sup> קבע בית המשפט העליון כי "החברה קדישא היא דו-מהותית. שתי מהויות, מנהלית ופרטית, משמשות בה כאחד ... מחד גיסא - החברה קדישא היא עמותה פרטית ... מאידך גיסא, סממנים מובהקים של מהות ציבורית מצויים בה ... גוף שאופיו הוא דו-מהותי ... יחולו עליו הן כללי המשפט הפרטי והן נורמות המשפט הציבורי".

3. העמותה מסרה למשרד מבקר המדינה, שאמנם לא גיבשה מבחנים לחלוקת תקציב האירועים, אך במהלך הזמן התגבשו אצלה "קווים מנחים כלליים" בעניין זה. לדעת משרד מבקר המדינה, קווים מנחים אלה לא פורסמו, לא היו ידועים לציבור, ואי אפשר לראות בהם "מבחנים" כמשמעותם בהוראות התכ"ם.

4. חלוקת התמיכות לאירועים שלא על פי נוהל מסודר, גרמה לפגיעה בעקרון השוויון ולהגשת עתירות לבג"ץ נגד העמותה בעניין זה. עתירה אחת הוגשה על ידי "מטה תנועות השלום" (להלן - המטה), לאחר שפנה אל העמותה וביקש תמיכה כספית כדי לארגן ולפרסם את "אירוע השלום המרכזי לשנת היובל", שהיה בדעתו לערוך ביום העצמאות החמישים למדינה. המטה אמד את עלויות האירוע ב- 400,000 ש"ח וביקש מהעמותה השתתפות בשיעור של 50% מסכום זה. העמותה השיבה לו שמפאת חוסר תקציב היא אינה דנה ביוזמות נוספות ואינה משתתפת במימון.

בפנייתו לבג"ץ<sup>6</sup> ביקש המטה לחייב את המשיבים (העמותה ואחרים) לנמק "מדוע לא יתקצבו המשיבים את אירוע העצמאות והשלום ...; מדוע לא יחשפו את הקריטריונים לחלוקת כספי תקציב המדינה לגופים השונים, לשם מימון אירועי שנות היובל למדינת ישראל, ולחלופין: מדוע לא ייקבעו קריטריונים לחלוקת כספי הציבור לגופים השונים".

העותרים ציינו, שהעמותה דחתה את בקשתם "מטעמי חוסר תקציב", ולעומת זאת הסכימה לממן את האירוע "30 להתנחלות היהודית בחברון - 50 למדינת ישראל" ואף הקציבה לכך 300,000 ש"ח. הם טענו שהאירוע שברצונם לערוך קשור קשר הדוק לאירועי שנת היובל ואמור להיערך ביום העצמאות, ואילו האירוע האחר אין לו "דבר וחצי דבר עם אירועי שנת היובל" והוא "אמור להיערך בחול המועד פסח ולא ביום העצמאות". לדבריהם, "סירוב המשיבים לתמוך באירוע שעורכים העותרים, מהווה משום אפליה פסולה בשימוש בכספי ציבור. אי-חשיפת הקריטריונים לחלוקת כספי תקציב המדינה ... מהווה משום פגיעה בעיקרון השקיפות של מעשי המינהל".

במהלך הדיון הציע בית המשפט שהעמותה תדון שנית, מתוך מגמה חיובית, בפניית מטה תנועות השלום. לפי הצעת בית המשפט, לא ישתתפו מפלגות באירוע, והמארגנים ידאגו שהאירוע ישמור על צביון עממי, יתמקד במיוחד, ולא תושמע בו ביקורת על הממשלה ועל ראש הממשלה. המטה התחייב לקבל את המלצת בית המשפט. בעקבות זאת החליטה האסיפה הכללית של העמותה להיעתר לבקשת המטה ולהשתתף במימון האירוע שארגן בסכום של 200,000 ש"ח

4 בג"ץ 731/86 מיקרו דף נ' חברת חשמל ואח', פד"י מא(2) 449.

5 ע"א 294/91 חברה קדישא גחש"א נ' קסטנבאום, פד"י מו(2) 464.

6 בג"ץ 2108/98 דיתה און ואח' נ' מטה חגיגות החמישים עמותה רשומה ואח' (טרם פורסם).

או בשיעור של 50% מתקציב האירוע, הנמוך מביניהם. נציגי המטה הודיעו כי הם אינם מעוניינים לקבל את ההקצבה שאושרה להם משום שהחלטת העמותה לא כללה קביעת קריטריונים.

5. עתירה שנייה הוגשה על ידי עיריית ראשון לציון. עירייה זו פנתה אל העמותה וביקשה ממנה תמיכה כספית בסך 600,000 ש"ח לאירוע "חג היין" שארגנה. בתשובת העמותה לעירייה נאמר שאין ביכולתה לסייע במימון אירועים נוספים "בשל קביעת תכנית האירועים הסופית ופילוח כל תקציב האירועים בהתאם".

בעתירה לבג"ץ<sup>7</sup> ביקשה עיריית ראשון לציון להורות לעמותה, בין היתר, להסביר מדוע לא תעניק לעירייה סיוע לקיום האירוע "חג היין", וכן לחשוף לפני העירייה את הקריטריונים שעל פיהם היא העניקה סיוע לגופים שונים.

בית המשפט דחה אמנם את העתירה בהתבסס על תצהיר של העמותה, ולפיו אין בידיה כספים לחלוקה, ומשום "שהעתירה הוגשה בשיהוי ניכר", אולם הוסיף בפסק דינו כי "התמונה המצטיירת מדרך פעולת [העמותה] אינה מניחה את הדעת. הקריטריונים לסיוע הכספי על ידה אינם ברורים, וספק אם הם קיימים. הם בוודאי לא הובאו לידיעת הציבור".

6. העקרונות שנקבעו בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, והוראות התכ"ם שנקבעו בעקבותיהם, הם תולדה של פסיקה ענפה בנושא תמיכות מקופת המדינה לגופים פרטיים, שהדגישה את חשיבות השמירה על עקרון השוויון, קביעת קריטריונים ברורים, פרסום נאות על דבר האפשרות לקבל תמיכה, ונוהל מסודר וידוע להגשת בקשות. לעניין זה יפים דברי בית המשפט העליון<sup>8</sup> כי "כספי התקציב הם כספי מדינה. רשויות השלטון המוסמכות לפעול בהם, אינן רשאיות לעשות בהן כטוב בעיניהם. רשויות השלטון הם נאמני הציבור והוצאתם של כספים אלה וחלוקתם, צריכה להיעשות בדרך העולה בקנה אחד עם נאמנות זו ... התמיכה צריכה להיעשות על פי עקרונות של סבירות ושוויון ... חייבים להיקבע קריטריונים ברורים וגלויים, על פיהם תיעשה ההחלטה באשר לתמיכה הכספית ... רק בדרך זו מובטח אמון הציבור, כי תמיכת המדינה נעשית לפי משקל העניין ולא משקל המעוניין"<sup>9</sup>

\*

ארגון חגיגות היובל למדינה נמצא על סדר יומן של ממשלות ישראל מאז ראשית שנות התשעים. על אף הדיונים הרבים שהתקיימו בוועדת השרים לסמלים וטקסים וההחלטות הרבות שקיבלו ממשלות ישראל בנושא זה במהלך השנים, רק בסוף 1997 נקטה הממשלה צעדים מעשיים לארגון החגיגות. תקציב העמותה לחגיגות היובל אושר בממשלה באוקטובר אותה שנה, ורשימת אירועים מעודכנת אושרה בסוף מארס 1998.

7 בג"ץ 5822/98 עיריית ראשון לציון ואח' נ' העמותה לאירועי שנות החמישים ואח' (טרם פורסם).

8 בג"ץ 59/88 ח"כ יאיר צבן נ' שר האוצר ו-12 אח', פ"ד מב(4) 707.

9 ראו דוח שנתי 47, עמ' 771.

בשל הצורך לארגן את האירועים תוך פרק זמן קצר וסמוך למועד שבו כבר היה צריך להפיקם, לא יכלה העמותה להתארגן כראוי. היא קיבלה החלטות רבות בלחץ של זמן ולא תמיד הקפידה לשמור על כללי מינהל תקין ועל מינהל כספי תקין. הביקורת העלתה, שלאירועים הגדולים שהעמותה הפיקה היא בחרה מפיק שלטענתה היה "מומחה מקצועי" בעל שם בתחום, כדי שיעץ לה כיצד לארגנם ולתקצבם. אולם משסיים המומחה את תכנון האירוע ותקצובו, שכרה ועדת ההתקשרויות את שירותיו גם לביצוע האירוע. בנסיבות אלה אין תמה שעלות הפקתו היתה שווה לתקציב שהעמותה הועידה לה.

הביקורת העלתה כי ועדת ההתקשרויות לא הקפידה על קיום הנהלים שעל שמירתם הופקדה. הוועדה לא עשתה בדיקות מעמיקות של ההצעות שהובאו לפנייה. העמותה לא בדקה את החשבונות שהגישו לה המפיקים השונים. בעקבות הערת משרד מבקר המדינה ביקשה העמותה מרואה החשבון שלה לבדוק את החשבונות שהוגשו לה בעד ההפקה של מפגן פעמוני היובל וההפקה הטלוויזיונית שלו. מדוח רואה החשבון עולה שלכאורה שילמה העמותה בעד ההפקה של המפגן תשלום יתר של כארבעה וחצי מיליון ש"ח, מהם כמיליון ש"ח בגין ההפקה הטלוויזיונית.

על העמותה לנקוט צעדים להשבת כל סכומי היתר ששילמה, ולצורך זה לבדוק חשבונות שהגישו לה גם מפיקים אחרים.

## שימור רשומות היסטוריות ברשויות מקומיות

### ובמועצות דתיות

שימור חומר ארכיוני ברשויות מקומיות חשוב לפעילותן המינהלית התקינה, וכן כדי לאפשר מחקר של תולדות היישובים.

בחודשים מאי-יולי 1998 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול בחומר ארכיוני בעל ערך היסטורי ומחקרי בעיריות באר שבע, מעלה אדומים, נצרת, עפולה, ערד, ראש העין, במועצה מקומית מבשרת ציון, במועצות אזוריות גוש עציון ומטה יהודה, ובמועצות דתיות בבאר שבע, בעפולה ובראש העין.

לפי חוק הארכיונים, התשט"ו-1955 (להלן - החוק), חומר ארכיוני הוא כל כתב על גבי נייר או על גבי חומר אחר וכל תרשים, דיאגרמה, מפה, ציור, תו, תיק, תצלום, סרט, תקליט וכיו"ב הנמצאים ברשותו של מוסד ממוסדות המדינה או של רשות מקומית, חוץ מחומר שאין לו "ערך של מקור", שיש בהם עניין לחקר העבר, העם, המדינה, או שהם קשורים לזכרם או לפעולתם של אנשי שם. לפי החוק כל חומר ארכיוני של רשות מקומית יופקד בגנזך המדינה (להלן - הגנזך). גנז המדינה (להלן - הגנז) יפקח על סדרי הארכיונים במוסדות המדינה וברשויות מקומיות, על שמירת החומר הארכיוני בהם ועל ביעורו.

החוק, התקנות שהותקנו על פיו, והנחיות הגנז, קובעים דרכים לאבחון חומר ארכיוני, כמה זמן יש להחזיק תעודות שגרתיות שאינן ראויות לשמירה, ואיך לבער אותן. ביעור חומר ארכיוני מוסדר בתקנות. הביעור טעון אישור מהגנז. כל חומר שהגנז לא התיר לבער, יופקד בגנזך. לפי התקנות, לאחר 20 שנה יועמד חומר זה לעיון הציבור ויהיה אפשר להשתמש בו למחקר.

רק חלק מהמסמכים המופקים במשרדי ממשלה וברשויות מקומיות הוא חומר ארכיוני שיש לשמרו לצמיתות בגנזך. לפי הערכות הגנז, כ- 2%-8% מהחומר שנוצר במוסדות המדינה ראוי לשמירה לדורות<sup>10</sup>. הביקורת העלתה כי במשך השנים לא דרש הגנז מהרשויות המקומיות להעביר אליו את החומר, ואלה לא עשו כן ביזמתן. לפיכך צברו הרשויות כמויות ניכרות שלחומר ארכיוני.

שימורו של החומר הארכיוני דורש הקצאת שטחי אחסון, הפעלת מתקנים לטיפול ברשומות (מערכות של מיזוג אוויר ומחשבים, סידורי בטיחות מפני שריפות), הכשרת כוח אדם מיומן והסדרת מתקנים לשימוש המבקשים לעיין במסמכים. ככל שחולפות השנים גדלות הכמויות וגובר הצורך בהקצאה של משאבים נוספים לטיפול, לאחזקה, לרישום ולהכנת החומר לעיון הציבור. בסוף 1997 הנחה הגנז את הרשויות המקומיות להקים ארכיונים היסטוריים בתחומן ולקלוט בהם את החומר הארכיוני שלהם המיועד לשמירה לצמיתות. הנחיות אלה אינן מעוגנות בהוראות מפורשות בחוק. בהנחיית הגנז להקים ארכיונים, לא נקבעו מקורות מימון להקמת הארכיונים ולהפעלתם; אף אחת מהרשויות המקומיות שנבדקו לא הקימה ארכיון משלה ולא הפקידה בו את רשומותיה.

לצורך ניהול תקין של רשומות - מיון, ביעור חומר חסר ערך, שימור חומר בעל ערך היסטורי והכנתו לשימוש מחקרי - יש להעסיק ארכיונאי או למסור את הטיפול לגוף חיצוני, או לשניהם גם יחד.

נמצא, כי שתי רשויות מקומיות ושלושת המועצות הדתיות שנבדקו, לא העסיקו ארכיונאי, ויתר הרשויות העסיקו ארכיונאי במשרה חלקית.

הגנז הורה שחומר ארכיוני שנועד לשמירה לצמיתות "לא יועבר לגניזה פרטית אלא יופקד בארכיון של הרשות המקומית". ארבע מהרשויות שנבדקו שכרו שירותים של מגנזות פרטיות והורו להן לרשום את החומר, למיינו ולשמרו לתקופות קצובות, אולם לא נקבעו הסדרים שיבטיחו שמירת החומר לצמיתות וחשיפתו ומתן שירותי עיון לחוקרים ולמתעניינים.

בשנת 1975 הורה היועץ המשפטי לממשלה, על סמך החוק, להפקיד בגנזך את התיקים של לשכות שרים שפרשו מתפקידם, למעט חומר אישי או מפלגתי שאינו קשור בצורה כלשהי לפעולות השר כחבר ממשלה, וכי החזקת חומר ארכיוני ברשות שר לשעבר, ללא הסדר עם הגנז, הוא דבר המנוגד לחוק. בשנת 1984 קבעה הממשלה "נוהל - רשומות המצויות בלשכות שרים וברשותם של שרים והטיפול בחומר פרטי של שרים ושל שרים לשעבר". לפי נוהל זה, למדינה שייכים מסמכים וחומר אחר, כגון תצלומים, קלטות וסרטים, שהוחזקו בלשכתו של שר שחדל לכהן בתפקידו וקשורים במישרין או בעקיפין לפעולותיו כשר. בסוף 1988 הפנתה המשנה ליועץ המשפטי את תשומת לבם של המנכ"לים של משרדי הממשלה למה שקבע היועץ המשפטי ב-1975.

בנוהל שקבעה הממשלה ב-1984 נקבע שבלשכת שר תנוהל רשימה של כל התיקים הנמצאים בה, ותאריכי פתיחתם וסגירתם; עם סיום כהונתו של שר ייחסמו התיקים ויפתחו תיקים חדשים. בהנחיות להחזקת חומר ארכיוני, שפרסם הגנז לאחר מכן פורטו סוגים שונים של תיקים שיש לשמרם בהנהלה של משרד ממשלתי: תיקי לשכות שר, סגן שר, מנכ"ל ופרוטוקולים משיבות הנהלת המשרד יישמרו לצמיתות.

הגנז קבע נהלים לשמירה לצמיתות על סוגים שונים של מסמכים של הרשויות המקומיות: לפי הנחיות אלה יש לשמור לצמיתות את הפרוטוקולים של ישיבות המליאה והנהלה ושל מקצת

הוועדות, ובהן הוועדות העוסקות בתכנון ובנייה, בשימור אתרים, בכספים ותקציב, בכלכלה, בפיתוח ובתיירות; תיקים הקשורים לדוחות הביקורת של מבקר המדינה ושל מבקר העירייה; תיקים בעניין הריסת מבנים מסוכנים; הדוחות הכספיים השנתיים; תיקי התקציב הרגיל ותיקי תקציב הפיתוח; מסמכים בעניין תרגילים מקיפים של פס"ח (פינוי, סעד, חללים) ומל"ח (משק לשעת חירום) וכן תעודות רבות. על אף שהגנז קבע נהלים לשמירה לצמיתות על סוגים שונים של מסמכים, הוא לא כלל בהם הנחיות לשמירה לצמיתות על התיקים של ראשי הרשויות ועובדיהן הבכירים, בדומה לנהלים שנקבעו בהחלטת הממשלה האמורה, ורק במאי 1997 פרסם הנחיות בדבר שמירתם של תיקים אלה.

הבדיקה העלתה שלא נשמרו בקפידה הרשומות שיש לשמור - לצמיתות או עד לקבלת אישור לבערם. לדוגמה, רק בשתי רשויות נשמרו כל הדוחות הכספיים השנתיים והתקציבים השנתיים; כמו כן נמצא, שברשויות שנבדקו לא נשמרו הרשומות של כל ראשיהן ועובדיהן הבכירים.

לפי פקודת העיריות, 1934, על מזכיר מועצה לרשום בספר מיוחד פרוטוקול של כל החלטות המועצה ושל ועדותיה. לפי פקודת העיריות [נוסח חדש] ולפי צו המועצות המקומיות (א), התשי"א - 1950, יש לנהל פרוטוקול בכל ישיבה של מועצת עיר ושל מועצה מקומית; על מזכיר העירייה או המועצה לשמור אותו במשרדו.

הבדיקה העלתה, כי רק שלוש מהרשויות המקומיות שמרו את כל הפרוטוקולים של ישיבות המועצה מיום היווסדן; נשמרו רק מקצת הפרוטוקולים של ישיבות המליאה של ארבע המועצות האזוריות (אבן העזר, גיזו, האלה, הרי יהודה) שאוחדו ב- 1964 למועצה אזורית מטה יהודה.

לפי הנחיות הגנז, על המועצות הדתיות לשמור לצמיתות על הפרוטוקולים של ישיבותיהן, "תיקי נפטרים" ותעודות נישואין. הועלה בביקורת, ששלוש המועצות הדתיות שנבדקו לא הקפידו לשמור על פרוטוקולים של ישיבותיהן. עוד הועלה שהנחיות בעניין תיקי נפטרים אינן ברורות, שכן המועצות הדתיות אינן מנפיקות מסמכים הקשורים לפטירה. אמנם נשמרו אצלן רשימות הנפטרים, תאריכי פטירתם ומקום קבורתם, אך אין במועצות "תיקי נפטרים". נשמרו עותקי תעודות הנישואין.

\*

במשך עשרות שנים טופלו הרשומות ברשויות המקומיות ללא הנחיות ברורות של גנז המדינה, ולא עברו לחזקתו, כנדרש בחוק הארכיונים, התשט"ו - 1955. בשנת 1997 הורה להן הגנז להקים ארכיונים בתחומן ולהפקיד בהם את רשומותיהן. הנחיות אלה אינן מעוגנות בהוראות מפורשות בחוק. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהגנז יפעל יחד עם משרדי הפנים והאוצר, עם המשרד לענייני דתות ועם מרכז השלטון המקומי, למציאת מקום בתחומן לשימור הרשומות של ראשי הרשויות ושל עובדיהן הבכירים ולקבוע את מקורות המימון הדרושים לשמירת החומר הארכיוני לצמיתות.

# המשרד לאיכות הסביבה

## פעולות ביקורת

באגף לחומרים מסוכנים שבמשרד, במרכז המידע והמבצעים ובמחוזות המרכז והדרום נבדקה היערכות המערך המשולב לטיפול באירועי חומרים מסוכנים.

הבדיקה הושלמה במטה הארצי של משטרת ישראל - במדור חירום שבמחלקת המבצעים, בנציבות הכבאות וההצלה שבמשרד הפנים ובמחלקה לשעת חירום במגן דוד אדום.

במחוז הדרום של המשרד נבדקו הפעולות להעתקת מסוף המטענים של חומרים מסוכנים בתחנת הרכבת בבאר שבע, ובדיקות השלמה נעשו במשרד התשתיות הלאומיות, במינהל מקרקעי ישראל וברשות הנמלים והרכבות.

באגף מים ונחלים ובאגף ים וחופים שבמשרד הראשי, במחוז המרכז ובמדור לניטור מים שברשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים נבדקו הפעולות למניעת זיהום נחלים - בעיקר של נחלי החוף, האמצעים הננקטים נגד הגורמים לזיהום ופעולות לשיקום נחלים.

## המערך המשולב לטיפול באירועי חומרים מסוכנים

ההתפתחות התעשייתית בארץ והשימוש ההולך וגדל בטכנולוגיות מתקדמות הביאו להגברת השימוש בחומרים מסוכנים (להלן - חומ"ס) ורעילים בתהליכי ייצור שונים או במוצרים מוגמרים. כמויות גדולות של חומ"ס נמצאות במספר רב של מפעלים, מתקנים ומחסנים, ויש בהם סכנה לריכוזי אוכלוסייה הסמוכים להם, בייחוד כשיש אירוע חורג מתהליך הייצור הרגיל, שבו מעורב חומר מסוכן, כגון: התאיידות, דליקה, שפך, דליפה או פיצוץ, אשר עלול לגרום נזק לאדם או לסביבה, וכן תקלה או תאונה ברכב המוביל חומר מסוכן, העלולה לגרום נזק כאמור (להלן - אירוע חומ"ס).

אירוע חומ"ס יכול להיגרם בתהליכי ייצור כתוצאה מכשל תפעולי בציוד, מתגובה כימית שיצאה מכלל שליטה, מכשל במערכות בקרה, מטעות או מחבלה מכוונת. גם בעת שינוע חומ"ס בכבישי הארץ או ברכבת עלול להיגרם אירוע חומ"ס עקב תקלות ותאונות. יש חומ"ס שמתנדפים לאוויר ועלולים להזיק לבריאות האדם, דבר המחייב פינוי אוכלוסייה מהאזור הנגוע. לפי נתוני המשרד לאיכות הסביבה (להלן - המשרד), היו בשנת 1996 201 אירועי חומ"ס, בשנת 1997 - 163, ובחודשים ינואר-יולי 1998 - 117 אירועי חומ"ס.

בחודשים מארס-אוגוסט 1998 בדק משרד מבקר המדינה את ההיערכות לטיפול באירועי חומ"ס, ואת הטיפול באירועים כאלה. הביקורת נעשתה במשרד - באגף לחומרים מסוכנים, במרכז המידע והמבצעים, במחוזות המרכז והדרום. בירורי השלמה נעשו במרכז הארצי ללימודי חומ"ס של המשרד; במטה הארצי של המשטרה - במדור חירום שבמחלקת המבצעים ובמשרדו של נציג המשטרה בפיקוד העורף; בנציבות הכבאות וההצלה שבמשרד הפנים (להלן - נציבות הכבאות); ובמחלקה לשעת חירום שבמגן דוד אדום (להלן - מד"א)<sup>1</sup>.

בארץ פועלים גופים שמתפקידם לטפל באירועי חירום, בכללם אירועי חומ"ס: משטרת ישראל, המשרד, שירותי הכבאות וההצלה (להלן - שירותי הכבאות), מד"א, רשויות מקומיות ועוד. כדי לטפל במהירות וביעילות באירועי חומ"ס, נדרשים הגדרה ברורה של תפקידים ותחומי אחריות לכל אחד מהגופים הללו, הכשרתם ואימונם לפעילות משולבת, וקביעת דרכי התיאום לפעילות משותפת בין כל הכוחות הפועלים בשטח.

1. כדי ליצור בסיס לשיתוף פעולה ולתיאום בין גופי החירום אישרה הממשלה, בהחלטתה מ-19.9.93, את החלטת ועדת השרים לאיכות הסביבה ולחומרים מסוכנים בדבר הטיפול באירועי חומ"ס, לפיה יוקם צוות מקצועי בין-משרדי לקביעת תורת הפעלה משולבת בנושא הטיפול באירועי חומ"ס בישראל. הצוות יפעל בראשות המשטרה ובהשתתפות נציגי צה"ל (פיקוד העורף), שירותי הכבאות, מד"א, ומשרדים אלה: ראש הממשלה, איכות הסביבה, המשטרה, הפנים, האנרגיה והתשתית, הבריאות, התחבורה, העבודה והרווחה, התעשייה והמסחר והאוצר. עוד החליטה הממשלה להטיל על כל אחד מהמשרדים הנוגעים בדבר אחריות בתחום פעילותו, ובכלל זה לטפל בשינויי חקיקה נדרשים. בנספח להחלטת הממשלה נקבעו שלושה צוותי משנה: צוות לתורת הפעלה ותיאום, צוות כלכלי וצוות משפטי.

2. בדצמבר אותה שנה הגיש הצוות הבין-משרדי את המלצותיו על תורת הפעלה וסדרי שיתוף פעולה (להלן - תו"ל). בתו"ל נקבעו - בהתבסס על ניתוח כולל של תפוסת המפעלים המסוכנים ברחבי הארץ - עשרה אזורים סיכון שבהתאם להם יוקם כוח תגובה שיוכל לתת טיפול ראשוני באירוע חומ"ס בתוך 30 דקות מקבלת הדיווח על האירוע. התו"ל הוא הבסיס להיערכות הגופים השונים לטיפול באירועי חומ"ס, ובו הוגדרו תפקידיו של כל אחד מהגופים, כלהלן:

המשטרה אחראית שלא בעת חירום אחריות כוללת לטיפול באירועי חומ"ס, ובכלל זה פיקוד ושליטה, תיאום ושילוב של כל הכוחות והגופים המטפלים, הנחיית האוכלוסייה והשלטת סדר במקום האירוע; במקרה של אסון המוני צה"ל מקבל את האחריות לאירוע בהתאם להחלטת הממשלה מיולי 1989. המשרד יהיה אחראי אז לפעולות הגילוי והזיהוי של החומ"ס, לביצוע מדירות של ריכוזי החומ"ס ולהערכת הסיכונים במקום האירוע. כן יהיה יועץ למפקדה המשולבת המוקמת במקום האירוע על דרכי הטיפול המתאימות. שירותי הכבאות אחראים לביצוע הפעולות הראשוניות לצמצום השפעות החומ"ס במוקד האירוע, ומתפקידם לבצע את הגילוי והזיהוי הראשוני של החומ"ס ואת הערכת הסיכונים הראשונית עד להגעת גורמי המשרד. מד"א אחראי להפעלת צוותי עזרה ראשונה ואמבולנסים, לפינוי נפגעים מהשטח הנגוע, להגשת עזרה ראשונה, וכן לפינוי לבית חולים ולהפעלת בנק הדם כשיש צורך

1 ביקורת בנושא ההיערכות לטיפול בחומ"ס ראו ברוח שנת 40, עמ' 935; בנושא הפיקוח על חומ"ס, ראו ברוח שנת 45, עמ' 55.



3. החלטת הממשלה מספטמבר 1993 הטילה על משרדי ממשלה אחדים לטפל בשינויי חקיקה, כדי לעגן בחוק את תפקידיהם וסמכויותיהם של כל הגופים המטפלים באירועי חומ"ס. בעקבות ההחלטה הוקם צוות משפטי שמנה נציגים ממשרדי הפנים, המשפטים, הביטחון, התחבורה והמשטרה ובראשם עובד בכיר של המשרד. הצוות בחן את התפקידים של הגופים שמתפקדים לטפל באירוע חומ"ס והציע שינויי חקיקה בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן - פקודת המשטרה), בחוק החומרים מסוכנים, התשנ"ג-1993 (להלן - חוק החומ"ס), בחוק שירותי הכבאות, התשי"ט-1959 (להלן - חוק שירותי הכבאות), בחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, ועוד.

הביקורת העלתה שעוד בשנת 1992 הכינה המשטרה הצעה לתיקון פקודת המשטרה, ומאז היא נדונה, לסירוגין, עם גופים הנוגעים בדבר, אולם עד מועד סיום הביקורת לא גובש נוסח שיהיה מקובל על כל הגופים. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1998 הודיעה המשטרה, שהוכנה טיוטה מעודכנת של הצעת החוק ולאחר אישורה בידי הגורמים המקצועיים במשטרה הוא יונח על שולחן ועדת השרים לענייני חקיקה.

עד לסיום הביקורת לא נעשו שינויים בחוק החומ"ס ובחוק שירותי הכבאות. גם לא נעשו פעולות חקיקה לקביעת סמכויותיהן של הרשויות המקומיות בכל הקשור לטיפול בתושבים ופינויים באירועי חומ"ס.

על משרד המשפטים הוטל לבחון את המסגרת החוקית להפעלת כל בעלי התפקידים האזרחיים בעת אירוע חומ"ס ולקבוע הסדר משפטי של נושא הביטוח והשיפוי של בעלי תפקידים אלו, אם יפגעו או ייזוקו במהלך האירוע. מדיווחי הצוות המשפטי לוועדת השרים לענייני איכות הסביבה עולה שהמסגרת החוקית להפעלת בעלי התפקידים מטופלת במסגרת הכנת התיקון לפקודת המשטרה, וכי נושא הביטוח והשיפוי בגין נזקים כתוצאה מאירועי חומ"ס מטופל במסגרת הצעת חוק נפגעי אסון המוני.

על משרד התחבורה הוטל להכין חקיקה משלימה שתחייב מובילים של חומ"ס לשנע חומרים אלו לפי רשימת תנאים מיוחדת, וחקיקה שתסדיר גם את הפעלת שירותי הובלה של חומ"ס ברכבות. בשנת 1997 נחקק חוק שירותי הובלה, התשנ"ז-1997, הקובע הסדרים בדבר האחראיות והחובות של מפעילי שירותי הובלה של חומ"ס, ומשרד התחבורה הכין הצעת תקנות שירותי הובלה, והיא הועברה לאישור משרדי הממשלה הנוגעים בדבר. כן הוכנה הצעת תקנות מסילות הברזל (שינוע חומרים מסוכנים), התשנ"ח-1997, אולם עד מועד סיום הביקורת לא הסתיים הטיפול בהצעות לתקנות.

#### היערכות כוחות החירום לטיפול באירועי חומ"ס

##### הצטיידות

בהחלטת הממשלה מדצמבר 1994 אושרה הצעת תקציב רב-שנתי לשנים 1995-1998 בסך כ-68 מיליון ש"ח להצטיידות ולהפעלה שוטפת של מערך הגופים המטפלים באירועי חומ"ס. בהחלטה נקבע שהתקציב המיועד למשרדי הממשלה השונים יתוקצב מתוך המסגרת התקציבית הקיימת של כל משרד; משרד הפנים יתקצב מתקציבו הקיים את הצטיידות שירותי הכבאות. משרד האוצר יתקצב את הפעולות השוטפות של שירותי הכבאות, את מלוא ההוצאות של מד"א על הצטיידות ועל פעולות שוטפות ויתקצב את הקמת בית הספר לחומ"ס והפעלתו.

להלן הפריסה התקציבית לשנים 1995-1998 (באלפי ש"ח) שצורפה להחלטת הממשלה:

<u>הפעלה שוטפת</u>	<u>להצטיידות</u>	<u>הגופים המטפלים</u>
1,920	5,029	משטרה
17,820	17,621	שירותי כבאות
370	405	מד"א
-	1,350	משרד הבריאות
4,651	1,325	המשרד לאיכות הסביבה
2,205	6,483	פיקוד העורף
<u>2,500</u>	<u>6,000</u>	מרכז חומ"ס
29,466	38,213	ס"ה

1. במסגרת התקציב לארבע השנים נקבע למשטרה תקציב חד-פעמי בסך כ- 5 מיליון ש"ח להצטיידות יחידותיה בציוד למיגון שוטרים המטפלים באירועי חומ"ס. בשנת 1995 רכשה המשטרה, בין היתר, עגלות (להלן - נגררות) ובהן אוכסן ציוד זה. במועד הביקורת היו ביחידות המשטרה 24 נגררות, ובכל אחת מהן מגוון רחב של ציוד מיגון ואמצעי עזר ל- 35 שוטרים.

בבדיקה שעשה אגף המבצעים של המשטרה, באפריל 1998, נמצאו ליקויים בתחזוקת ציוד המיגון שבנגררות. עוד נמצא, שבכמה מיחידות המשטרה לא ניתנה הדרכה מספקת לשוטרים, ולא התקיימו אימונים בשימוש בציוד המיגון שבנגררות.

נוסף על כך ציידה המשטרה את הניידות שלה בערכות מיגון, הכוללות ציוד אישי לזוג שוטרים ומיועדות לשוטרי הסיוע והתנועה בעת הטיפול הראשוני באירועים. לפי נתוני המשטרה ממאי 1998, היא ניפקה 467 ערכות מיגון שיימצאו בכלי הרכב המשטריים.

2. במסגרת התכנית לארבע השנים נקבע לשירותי הכבאות תקציב חד-פעמי בסך 17.6 מיליון ש"ח, שנועד לרכישת ציוד לפי צורכי שירותי הכבאות ועוד תקציב שוטף להפעלה בסך 17.8 מיליון ש"ח, שנועד להכשרת כבאים ולתחזוקה שוטפת. רק בשנת 1996, כשנתיים לאחר אישור התקציב הרב-שנתי, הכינה נציבות הכבאות תכנית הצטיידות לשירותי הכבאות.

בתכנית ההצטיידות נקבעו תשעה שירותי כבאות באזורים בעלי סיכון גבוה, שבהם יוקמו יחידות לטיפול בחומ"ס (להלן - יחידות חומ"ס) ונקבע שבמהלך השנים 1996 ו-1997 ירכשו שירותי כבאות אלה כלי רכב מיוחדים לטיפול באירועי חומ"ס (להלן - רכבי חומ"ס). כן תוכנן לצייד את יתר שירותי הכבאות שבהם לא פועלת יחידת חומ"ס בערכות חומ"ס בסיסיות כדי לאפשר להם לתת טיפול ראשוני בעת אירוע חומ"ס עד להגעת כוחות מיחידות חומ"ס. בשנים 1996-1998 צוידו שירותי הכבאות בערכות חומ"ס בסיסיות שכל אחת מהן כוללת חליפות מיגון קלות, מכשירי נשימה ומכשירי קשר לזוג כבאים.

בשנת 1995 - לאחר שוועדת רכב וציוד של נציבות הכבאות בדקה אפשרות לרכוש רכבי חומ"ס מחו"ל - החליטה נציבות הכבאות לפתח רכב משולב לטיפול באירועי חומ"ס שישמשו את טיפוס לרכבי חומ"ס לשירותי הכבאות. עוד החליטה, שרכב

האב

טיפוס יוקצה לאיגוד ערים לשירותי כבאות אזור אשקלון (להלן - שירותי כבאות אשקלון). באוגוסט 1996 חתמו שירותי כבאות אשקלון הסכם עם חברה לייצור רכב זה ובו נקבע שיסופק במארכס 1997, אולם הרכב סופק באיחור של כ-18 חודשים. מאחר שחל עיכוב גדול באספקת האב טיפוס, לא היה עד סיום הביקורת בידי שאר שירותי הכבאות שבאזורי הסיכון רכבי חומ"ס. בתכנית ההצטיידות של נציבות הכבאות לשנים 1997 ו-1998, נכללה גם רכישת כלי רכב לשמונה שירותי כבאות לשינוע מים וקצף בכמות גדולה למקום האירוע. עד מועד סיום הביקורת נרכשו שלושה כלי רכב בלבד.

3. לצורך הטיפול באירועי חומ"ס קבע מד"א 11 תחנות כונניות ברחבי הארץ. לתחנות אלו נקבעו גזרות אחריות, והן צוידו בציוד מיגון להגשת עזרה ראשונה בשטח נגוע בחומ"ס.

4. האגף לחומרים מסוכנים שבמשרד מנחה את בעלי התפקידים בששת מחוזות המשרד, כיצד לטפל באירועי חומ"ס. בכל מחוז של המשרד פועל ענף חומ"ס, מצויד בניידת לטיפול באירועי חומ"ס, והוא אחראי להפעלת מערך התגובה על האירועים. כן פועלות ברשויות המקומיות 29 יחידות לאיכות סביבה (להלן - יחידות סביבתיות), ובכל יחידה צוות תגובה לטיפול באירוע חומ"ס.

היחידות הסביבתיות מאורגנות במסגרת מחלקה עירונית, יחידה אזורית משותפת, או במסגרת איגודי ערים. עובדי היחידות מקבלים הכשרה מקצועית והנחיה מטעם המשרד, הם משולבים בכוננות המבצעית של המחוזות ומופעלים בעת אירוע. בתו"ל נקבע שחמש יחידות סביבתיות יצוידו בניידות לטיפול באירועי חומ"ס כפי שמצוידות הניידות של מחוזות המשרד (תקן א'), ואילו יתר היחידות הסביבתיות יצוידו בפריטי ציוד אחדים לטיפול באירועי חומ"ס.

בתו"ל נקבע שהמשרד יסייע, לפי אמות מידה שיקבע, לצייד את הניידות של היחידות הסביבתיות, והרשויות המקומיות ישלימו את ההצטיידות עד למידה שנקבעה בתקן א'. בשנת 1994 הקצה המשרד ליחידות הסביבתיות סיוע בסך 1,250,000 ש"ח לרכישת ציוד לטיפול באירועי חומ"ס, בשנת 1995 - כ-1,000,000 ש"ח, ובשנת 1996 - כ-200,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה בדק את אופן מתן הסיוע להצטיידותן של היחידות הסביבתיות והעלה, שהמשרד לא קבע קריטריונים למתן הסיוע, כגון: סוג המפעלים שבתחום היחידה ומידת הסיכון שיש בהם, מספר העובדים ביחידה שמיועדים לטפל באירועי חומ"ס ורמתם המקצועית. עוד הועלה, שאף על פי שהמשרד התנה את הסיוע בכך שכל יחידה תקצה לרכישת הציוד סכום זהה לזה שקיבלה מהמשרד, הוא לא הקפיד לעקוב אחר מילוי תנאי זה. במארכס 1998 הפיץ המשרד חוזר ליחידות הסביבתיות ובו ביקש מהן לדווח לו על פריטי הציוד שברשותן, עלותם ומקורות המימון שלהם. עד מועד סיום הביקורת דיווחו רק 9 יחידות סביבתיות. מהדיווחים עולה שרוב הציוד נרכש מכספי הסיוע של המשרד, רק יחידות אחדות רכשו ציוד גם מכספי הרשויות המקומיות.

הזדרכה והכשרת כוח אדם

לפי התו"ל, כל אחד מהגופים המטפלים באירועי חומ"ס אחראי להזדרכה ולאימון של אנשיו ולשמירת כושרו לביצוע תפקידיו במערך המשולב.

1. ההכשרות לשוטרים בנושאים הקשורים לטיפול באירועי חומ"ס מתקיימות בבית הספר הארצי לשוטרים במסגרת תכנית ההכשרות הכוללת לשוטרים, בקורסים שונים וביחידות המשטרה. השוטרים גם משתתפים בקורסים שמקיים המרכז הארצי ללימודי חומ"ס של המשרד (להלן - המרכז). בשנת 1997 השתתפו בהם 819 שוטרים, ובשנת 1998 - 504 שוטרים. יצוין, שבמרכז האמור הוחל גם בהכשרה סגל מדריכים של המשטרה להדרכת השוטרים בתחנות בנושאים הקשורים בטיפול בחומ"ס; בשנת 1997 הוכשרו 10 מדריכים, ומינואר עד יולי 1988 - 27 מדריכים.

פקודת המבצע של המשטרה קובעת שהטיפול באירועי חומ"ס יתורגל במחוזות ובמרחבים לפי תכנית שנתית, השוטרים יודרכו בטיפול באירוע חומ"ס בשיעורים שבועיים, ויופקו לקחים מתקלות. הביקורת העלתה שהמשטרה לא קבעה תכנית שנתית לתרגילים בתחנות המשטרה, במרחבים או במחוזות ככל הקשור לטיפול באירועי חומ"ס. עוד הועלה שהמשטרה אינה עושה מעקב אחר קיום תרגילים כאלה ביחידותיה. יצוין, שבשנים 1996 ו-1997 בוצעו תרגילים בתחנות המשטרה שבמרחבים חיפה והגליל בלבד.

עוד קובעת פקודת המבצע שבשיעורים השבועיים יינתנו לשוטרים תדרכים להכרת ציוד המיגון שברשות המשטרה כדי שיהיו מיומנים בשימוש בו. הביקורת העלתה, שאין למשטרה נתונים על ההשתלמויות וההדרכות שאמורות להתקיים לשוטרים במחוזות, במרחבים ובתחנות המשטרה.

התו"ל קובע שיש לקיים תרגילים משותפים לכל הכוחות המטפלים באירועי חומ"ס, לצורך הטמעת הוראות התו"ל וכדי לשפר את רמת הפעילות המשותפת של הגופים המטפלים באירועי חומ"ס. הועלה, שהמשטרה לא קיימה בשנים 1996 ו-1997 תרגילים משותפים לכל הגופים המטפלים באירועי חומ"ס.

ביום 22.7.98 עשה המחוז הצפוני של המשטרה תרגיל בנושא חומ"ס, והשתתפו בו גם כוחות הצלה אזרחיים (שירותי הכבאות חיפה והגליל המערבי, מד"א צפון וחיפה, המשרד, רשויות מקומיות, מפעל פרוטרום ורכבת ישראל). התרגיל נועד, בין היתר, לבחון את כשירות יחידות המשטרה במחוז, את תפקוד כל הכוחות המשתתפים בו ואת שיתוף הפעולה ביניהם. התרגיל כלל שני אירועי חומ"ס - פיצוץ במתקן כלור במפעל והיערכות לקראת אירוע חומ"ס במפרץ חיפה. בסיכום התרגיל דנו גופי החירום בבעיות שהתעוררו במהלכו, כגון: מחסור בציוד ובאמצעי מיגון, שהקשה לטפל באנשים הנמצאים באזור החם והפוסר; חוסר תיאום בין הדיווחים בחפ"ק ובשטח, שגרם לתקלה בפינוי נפגעים מהשטח הנגוע; קשיים ביכולת של מד"א לפנות נפגעים, וקשיים בפינוי אוכלוסייה.

2. בשנת 1996 תכננה נציבות הכבאות, במסגרת תכנית ההדרכה לכבאים בבית הספר הארצי לכבאות שלה, לקיים קורסים, ימי עיון והשתלמויות להדרכת כבאים בטיפול באירועי חומ"ס. הביקורת העלתה שבאותה שנה לא התקיימה שום השתלמות לכבאים בנושאים הקשורים לטיפול באירועי חומ"ס. בשנת 1997 תכננה נציבות הכבאות לקיים שני קורסים בנושאים הקשורים לחומ"ס, שבהם היו אמורים להשתתף 60 כבאים, אולם התקיים רק קורס אחד והשתתפו בו 37 כבאים. באותה שנה תוכננו גם ימי עיון ל-420 כבאים, אולם הם לא התקיימו. בהכשרות שקיים המרכז בשנת 1997 השתתפו 31 כבאים, ובשנת 1998 - 45 כבאים.

3. כל איש צוות במד"א משתתף, במסגרת הכשרת היסוד שלו, בשיעורים בנושאים הקשורים בטיפול באירועי חומ"ס, אולם מד"א אינו עושה לצוותיו תרגילים בטיפול באירועי חומ"ס. מנתוני המרכז עולה שמספרם של אנשי מד"א בהשתלמויות שקיים המרכז בשנים 1997 ו-1998 היה קטן מאוד: ב-1997 השתתפו בקורס למפקדים 5 אנשי מד"א, וב-1998 השתתפו 12 אנשי

מד"א. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין מד"א כי הוא משולב בתרגילי חומ"ס עם גופים אחרים וכי אין טעם לבצע תרגיל לצוותים שלו בלבד.

לדעת משרד מבקר המדינה כדי שמד"א יהיה ערוך לטפל באירוע חומ"ס כנדרש בתו"ל, עליו לקיים תרגילים שוטפים משלו, במטרה לאמן את צוותי מד"א, נוסף על שילובו בתרגילים משולבים עם גופים אחרים.

בתו"ל נקבע שזמן התגובה של מד"א לאירוע יהיה בתוך 30 דקות ממועד קבלת ההודעה על כך. באירועי חומ"ס מטפלים צוותי הכוננות של מד"א שמטפלים גם באירועים שוטפים, וזמן התגובה הוא תוצאה של זמינות הצוותים ומקום האירוע. מתשובת מד"א עולה שכדי להתאים את פריסת צוותיו לאזורי הסיכון שנקבעו בתו"ל יש צורך להגדיל את תקן כוח האדם שלו בכ- 62 עובדים וכי העדר צוותים מיוחדים לטיפול באירועי חומ"ס עשוי למנוע ממנו להגיע לאירוע בזמן שנקבע בתו"ל. בתשובה גם צוין, שמד"א ערוך לטפל בנפגעים בודדים בשטח נגוע ולטפל בכלל הנפגעים, שיחולצו מהשטח הנגוע ויועברו לשטח נקי.

בהעדר צוותים מיוחדים לטיפול באירועי חומ"ס אין למד"א מענה נאות הן ליכולת ההגעה לאירוע במסגרת הזמן שנקבע והן לחילוף נפגעים משטח נגוע. יוצא אפוא, שבאירועים שבהם יש נפגעים רבים, נוצר פער בין היכולת של מד"א ובין האחריות שהוטלה עליו לפי התו"ל.

4. ב- 18.4.96 החליטה הממשלה שיוקם מרכז ארצי ללימודי חומ"ס (המרכז), שיהיה סמכות מקצועית ומדריכה בתחומי התורה, ההכשרה ופיתוח אמצעים ייעודיים לטיפול באירועי חומ"ס; המרכז יופעל באחריות המשרד בשיתוף עם המשטרה, נציבות הכבאות, מד"א, צה"ל וגופים אחרים. במסגרת התכנית לארבע השנים אושר למרכז תקציב חד-פעמי בסך 1.5 מיליון ש"ח לשנה ועוד תקציב שוטף בסך כולל של 2.5 מיליון ש"ח.

המרכז החל לפעול באפריל 1996, ובשנת 1997 הכיר המשרד במרכז כסמכות הכשרה לכל אגפי המשרד ולא רק לכוחות החירום. כתוצאה מכך הוכנה באותה שנה תכנית שנתית הכוללת השתלמויות וקורסים במגוון רחב של נושאים, הנחלקים לארבע מגמות: מגמה משולבת לטיפול באירועי חומ"ס, מגמה לאיכות הסביבה, מגמת הדברה ומגמת השלמות. לפי נתוני המרכז, באותה שנה השתתפו בפעילויות ההדרכה השונות כ-2,300 משתלמים, מהם כ-1,500 בתחום הטיפול באירועי חומ"ס.

בדצמבר 1997 פנה המשרד למשרד האוצר בבקשה להעביר את המרכז לאתר אחר, משום שהמבנה שבו הוא שוכן מקשה על פעילות הדרכה תקינה. משרד האוצר התנגד להעברת המרכז עד שילובנו בעיות מהותיות הקשורות בהפעלתו, ובהן מידת היכולת לנצל את התשתיות הקיימות בבית הספר לכבאות לצרכים המקוריים שלשםם הוקם המרכז, בחינת חלופות להפעלתו ובכלל זה הפרטתו. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין המשרד שהניסיון לשלב את המרכז עם ביה"ס לכבאות לא הצליח בגלל השביתות המתמשכות של הכבאים. במועד סיום הביקורת ממשיך לפעול המרכז בנפרד מבית הספר לכבאות וטרם נבחנה האפשרות לנצל את התשתיות הקיימות בבית הספר לכבאות גם לצורכי ההדרכה של המרכז.

#### מרכז מידע

בשנת 1988 הוקם מרכז מידע לחומ"ס במפקדת קח"ר בצה"ל (כיום - פיקוד העורף), והוא נועד לספק מידע מקצועי בכל הקשור לחומ"ס, למחזיקים ולמשתמשים בהם. ב- 1989 החליטה

הממשלה להעביר למשרד את תחומי הפעולה של מרכז המידע. ההחלטה לא בוצעה משום שמשרד הביטחון טען שהוא זקוק למרכז המידע לשם ביצוע חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א - 1951.

ב- 1993 הקים המשרד מרכז מידע שישמש כלי עזר בביצוע חוק החומ"ס ובטיפול באירועי חומ"ס. רק כשנה לאחר הקמת מרכז המידע החלו דיונים בין נציגי המשרד לנציגי פיקוד העורף בעניין הקמת מרכז מידע מאוחד (להלן - מרכז מידע אחוד), כדי למנוע כפילויות. הוסכם בין הצדדים שמרכז המידע האחוד יחולק לשלושה אזרחית ולשלושה צבאית ולשתיהן יהיה מוקד מידע משולב.

לפי התו"ל, יפעילו המשרד ופיקוד העורף מרכז מידע אחוד, על בסיס שתי שלוחות, צבאית ואזרחית, אשר יעבדו כמרכז אחד שישרת את כל הגופים המוסמכים בתחום מניעת אירועי חומ"ס והטיפול בהם; בעת אירוע חומ"ס על מרכז המידע להעביר למפקדה ולצוותים הייעודיים בשטח את הנתונים על החומ"ס במוקד האירוע ובסביבתו, על אמצעי המיגון, הניטור והנטרול, ועל תנאי מזג האוויר. כמו כן מופקד מרכז המידע האחוד על הכנת הערכת סיכונים בעת אירוע חומ"ס לצוותי התגובה של המשרד, ומשמש גוף מקצועי לתיאום מבצעי.

הביקורת העלתה שכיום פועלים שני מרכזי מידע נפרדים - אחד של פיקוד העורף, המאויש ברובו בידי חיילים בשירות סדיר, ואחד של המשרד, המאויש בידי שישה עובדים. שני מרכזי המידע פועלים כל אחד לפי בסיס נתונים שונה, מפיקים דיווחים נפרדים על אירועי חומ"ס, ודיווחים תקופתיים וסטטיסטיים נפרדים, אף שמרכז המידע של המשרד הועבר עוד ב- 1996 למחנה צבאי במבנה הסמוך למרכז המידע של פיקוד העורף. התברר שמאז הקמת מרכז המידע בידי המשרד מתנהלים מגעים בין שני מרכזי המידע כדי לקבוע נוהלי עבודה משותפים, חלוקת עבודה, שיטות פעולה אחידות וניהול מאגר נתונים משותף לשני הגופים, אולם עד מועד סיום הביקורת לא סוכם דבר בעניין זה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר צה"ל, שבסוף 1998 הוחל בעדכון נוהלי העבודה מול המשרד, והתקיימו דיונים בין שני הגופים, כי חלק מהנושאים גובשו ובמהלך שנת 1999 יושלמו הנהלים. כן נמסר שב- 1999 הוחל בדיונים להקמת מערכת מחשוב אחודה שבה ישולבו דרישות פיקוד העורף.

#### הטיפול באירועי חומ"ס

לפי נתוני מרכז המידע של המשרד, היו בשנת 201 1996 אירועי חומ"ס ובשנת 1997 ירד מספרם ל- 163; מספר האירועים בעת שינוע חומ"ס היה בשנת 1996 20% מכלל האירועים, לעומת 30% בשנת 1997; מספר אירועי חומ"ס בתוך מפעלים בשנים 1996 ו-1997 היה כ- 50% מכלל האירועים; היתר נחלק בין אירועים בשינוע ואירועים המוגדרים "אחר". עוד עולה מנתוני מרכז המידע, שכמחצית מהאירועים התרחשו באזור הדרום ובשנת 1997 גדל בכ- 20% מספר האירועים שהתרחשו בו.

1. בתו"ל נקבע, שלאחר כל אירוע יעשו הכוחות שהופעלו במערך המשולב שטיפול באירוע, תחקירים מקצועיים, כל אחד בתחומו, לשם בדיקת כשלים, אם היו, וברור בעיות שהתעוררו במהלך האירוע; המשטרה תעשה תחקיר כולל לשם בחינה והפקת לקחים בתחום התו"ל ובמישור הארגוני והמינהלי; בתחקיר ישתתפו נציגים של המשטרה ושל הגופים האחרים שטיפלו באירוע; התחקיר ייעשה בתוך 24-48 שעות, במהלכו יוקצה לכל גוף ובעל תפקיד זמן להשמיע את דבריו, ובסיומו יפורסם דוח אירוע סופי, כולל הנחיות לביצוע לגופים המקצועיים; הדוח יוגש לכל המשתתפים, ויפורטו בו לקחים ומסקנות; לכל גוף המטפל באירועי חומ"ס יינתנו הנחיות

לשיפור היערכותו, ייקבע לוח זמנים לתיקון הליקויים, ויבוצעו תרגילים משותפים להטמעת הלקחים.

פקודת המבצע של המשטרה אף היא קובעת שזמן קצר ככל האפשר לאחר כל אירוע חומ"ס יעשו מפקדי היחידה שבתחומה היה האירוע, תחקיר בשיתוף כל הגורמים שטיפלו באירוע, כדי לבחון כשלים, אם היו, ובעיות שהתעוררו במהלך האירוע; ייעשה תחקיר, וסיכומו יועבר ליחידות ולגופים שטיפלו באירוע.

כדי לעמוד על מהות הטיפול באירועי חומ"ס, על אופן תפקודם של הגופים השונים ועל מידת הפקת הלקחים מפעילותם, נתבקשה המשטרה להמציא למשרד מבקר המדינה תחקירים על 45 אירועי חומ"ס משנת 1996 ו- 35 משנת 1997 (לפי רשימה מדגמית), אולם המשטרה המציאה לביקורת תחקירים אחדים בלבד.

הביקורת העלתה שבשנים 1996-1997 לא קיימה המשטרה הליך שיטתי של ניתוח ותחקור אירועי חומ"ס. על כמה מהאירועים היו סיכומים קצרים שלא היו בהם פרטים על השתלשלות האירוע ועל מהות הפעילות שנקט כל אחד מהכוחות שהשתתף בטיפול באירוע. על אירועי חומ"ס אחדים לא נעשה כל סיכום, והמשטרה הסתפקה בפרטי האירוע שנרשמו בטופס "דו"ח פעולה" בידי השוטר שהזדמן ראשון למקום האירוע. לדעת משרד מבקר המדינה, יש חשיבות לביצוע תחקיר מפורט שממנו אפשר ללמוד על השתלשלות האירוע ועל הטיפול של הגופים בשלבים השונים של האירוע, כדי להפיק את מרב הלקחים ולשפר את דרכי הטיפול של כל אחד מגופי החירום בנפרד ובמשולב.

2. בגופים שנבדקו נקבעו נוהלי דיווח פנימיים: המשטרה קבעה בפקודת המבצע שלה שיחידת משטרה שטיפלה באירוע חומ"ס שאירע בתחומה תכין סיכום בכתב (לפי מתכונת קבועה) ותעבירו, בתוך 14 יום, לממונים במרחב, במחוז ובמטה הארצי. המטה הארצי יקבעו רשימת נמענים מחוץ למשטרה שאליהם יישלחו סיכומי האירועים. הביקורת העלתה שיחידות המשטרה לא הכינו סיכומים בכתב וממילא הם לא הועברו לגופים שמחוץ למשטרה.

3. נוהל שקבעה נציבות הכבאות קובע שעל רשות כבאות לדווח לה על כל אירוע חומ"ס. בנציבות לא נמצאו דיווחים וסיכומים של רשויות הכבאות על טיפולן באירועי חומ"ס.

4. גם מד"א קבע, בנוהל הפעלת תחנת מד"א באירוע חומ"ס, הוראה שיש לרשום פרטים מלאים על הטיפול באירוע חומ"ס.

בבדיקת אירועי חומ"ס בשנים 1996-1997 הועלה, שאירועי חומ"ס נרשמים במערכת הרישום הממוחשבת במוקד הארצי של מד"א, אולם אין דיווח מפורט על מהלך הטיפול של צוותי מד"א באירועי חומ"ס.

5. במשרד נקבע נוהל המחייב את כל יחידות המשרד הנוגעות בדבר לדווח להנהלת המשרד מיד כשמתקבלת הודעה על אירוע. לאחר מכן יש להעביר סיכומים מפורטים על האירוע ועל מהלך הטיפול בידי יחידות המשרד. הביקורת העלתה שאמנם יש הקפדה בכל הקשור לדיווח הראשוני על אירוע חומ"ס, אולם מבדיקת סיכומים על אירועי חומ"ס שהיו בשנים 1996 ו-1997 עולה, שאת רוב הסיכומים לא העביר המשרד לגופי חירום אחרים שהשתתפו בטיפול באירוע החומ"ס גם כאשר צוינו ליקויים בתפקודם.

\*

לצורך טיפול באירועים שמעורבים בהם חומרים מסוכנים הקימה המדינה מערך משולב של גופים (משטרת ישראל, המשרד לאיכות הסביבה, שירותי הכבאות וההצלה, מגן דוד אדום, רשויות מקומיות ועוד), שעליהם לפעול במשולב ובנפרד כדי להתמודד עם תוצאותיה של תקלה בייצור חומ"ס או של תאונה בשינועם.

היערכותם של הגופים המטפלים באירועי חומ"ס טרם הושלמה, והמערך המשולב לקוי. יש פיגור ניכר בביצוע תכנית ההצטיידות לשירותי הכבאות, שקבעה נציבות הכבאות וההצלה. ההכשרה והאימון לכבאים היו מצומצמים ביותר. תרגול הצוותים המטפלים באירועי חומ"ס בתחנות המשטרה, במד"א ובשירותי הכבאות לא נעשה בהיקף הנדרש.

רוב גופי החירום המופעלים בעת אירוע חומ"ס אינם מקפידים לעשות ניתוח שיטתי על תפקודם באירועי חומ"ס, לצורך הפקת לקחים. המשטרה, שאחראית אחריות כוללת למערך המשולב, לא עשתה תחקירים על אירועי חומ"ס, ולא הקפידה לנקוט הליך שיטתי של ניתוח האירועים בשיתוף כל כוחות החירום שטיפלו באירוע, לצורך תיקון הליקויים, הפקת לקחים והסקת מסקנות.

מן הראוי לתרגל בשיטתיות את המערך המשולב, לפי תכנית מוכנה מראש, ולהקפיד לקיים הליך מסודר של הפקת לקחים מתרגילים אלו וליישם את ההמלצות הנובעות מהם, לשם שיפור המוכנות של כל אחד מכוחות המערך המשולב, ושל כל הכוחות יחד, כדי שיהא בידם לתת טיפול נאות בעת אירועי חומ"ס, במיוחד באירועים רחבי היקף.

## מסוף המטענים לחומרים מסוכנים

### בתחנת הרכבת בבאר שבע

סמוך לתחנת הרכבת בבאר שבע פועל כבר יותר מ-20 שנה מסוף מטענים לחומרים מסוכנים (להלן - המסוף), שדרכו משונעים עשרות אלפי טונות של חומרים מסוכנים (להלן - חומ"ס) המובלים אליו במשאיות וברכבת ממפעלים כימיים באזור הנגב, וממנו הם מובלים ברכבת אל נמלי אשדוד וחיפה.

במהלך השנים שבהן פועל המסוף התפתח סמוך לו אזור תעשייה ובו מפעלים שונים, ובהם גם מאגרים של גז פחמימני מעובה של חברות הגז לאספקה לצרכנים באזור. כן הוקמו סמוך למסוף קניונים גדולים לתושבי באר שבע והסביבה. מאחר שבמסוף מטפלים בכמויות גדולות ביותר של חומרים נדיפים העלולים לגרום להרעלות ואף למוות, מיקומו באזור כה פעיל מהווה סיכון בטיחותי חמור, ותקלה בו עלולה להצריך פינוי אוכלוסייה.

ביולי 1998 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שנעשו להעתקת המסוף ממקומו ואת הפעולות למניעת הסכנה הנובעת ממנו לתושבי באר שבע וסביבתה. הבדיקה נעשתה במחוז הדרום של המשרד לאיכות הסביבה ועסקה גם בפעולות של משרד התחבורה, משרד התשתיות הלאומיות (להלן - משרד התשתיות), רשות הנמלים והרכבות (להלן - הרשות), חברת



כימיקלים לישראל בע"מ (להלן - חברת כ"ל), משטרת ישראל (להלן - המשטרה) ועיריית באר שבע (להלן - העירייה).  
להלן הממצאים העיקריים:

1. החל בנובמבר 1989 התריע המשרד לאיכות הסביבה על הסכנה הנובעת ממיקומו של המסוף, ופנה פעמים אחדות אל הנהלת רכבת ישראל בבקשה לפעול להעתקתו לאתר מרוחק מאזור המיושב בצפיפות כמו העיר באר שבע. המשרד התריע גם לפני בעלי תפקידים בעירייה על הסכנות הטמונות בהמשך הפעלתו של המסוף במקום.

ביולי 1992 הוציא ראש העירייה דאז לרשות ולחברת שירותי רכב ותובלה (להלן - הקבלן המפעיל את המסוף) הוראה לסלק את המפגע ובה דרש לפעול לאלתר לתיקון ליקויים אחדים במסוף. בעקבות זאת טיפלה בתיקון הליקויים האמורים ועדה משותפת לחברת כ"ל, לעירייה, למשטרה, למשרד לאיכות הסביבה, לרשות ולאחרים.

באוגוסט 1993 ובדצמבר 1994 חזר והתריע השר לאיכות הסביבה דאז, יוסי שריד, לפני שר התחבורה דאז, ישראל קיסר, על הסיכון החמור הנובע ממיקום המסוף והציע לפנותו בשלבים, בהתאם לאפשרויות התקציביות.

2. בשנת 1994 נדונה בוועדה לבנייה למגורים ולתעשייה (להלן - ול"ל) שבמחוז הדרום - על פי חוק הליכי תכנון ובנייה (הוראת שעה), התש"ן-1990, תכנית לבנייה של כ-500 דירות בשכונה בבאר שבע, הסמוכה למסוף. במהלך הדיון על התכנית הביע המשרד לאיכות הסביבה את התנגדותו לאישורה בטרם יועתק המסוף אל מחוץ לגבולות העיר.

במועד הדיון בתכנית האמורה הפנתה נציגת מחוז הדרום של המשרד לאיכות הסביבה את תשומת לב ול"ל לסיכונים הנובעים ממסוף המטענים הגובל בשטח התכנית. בעקבות זאת החליטה ול"ל לדרוש מהיזמים - מכוח סמכותה לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 - מסמכי לוואי לתכנית, כדי לבחון את ההשפעות ההדדיות בין התכנית והשטח. בהתאם לכך נעשה בשביל הרשות סקר סיכונים בעניין המסוף. הסקר קבע, על פי תרחישים אפשריים, טווחי סיכון של 4,000-700 מ' ממוקד תקלה אפשרית במסוף, וכי "אדם המצוי בתחום הטווחים המוזכרים ייפגע בצורה זו או אחרת, אם על ידי תופעות של הרעלה קלה המלווה בבחילות והקאות, קוצר נשימה או אבדן הכרה חלקי. במקרים מסוימים יתכנו מקרי מוות". הומלץ להעתיק את המסוף אל מחוץ לטווח הסיכון, לא להקים בתי מגורים במרחק של פחות מ-1,000 מ' מהמסוף ולהביא לידיעת רוכשי הדירות את הסכנה שהם עלולים להיחשף לה. כן הומלץ להרחיק את תוואי מסילת הרכבת מהעיר באר שבע.

בפברואר 1996 אישרה ול"ל את התכנית בכפוף לתנאים אחדים, כגון: היתרי הבנייה יינתנו בידי הוועדה המקומית רק באישור הוועדה המחוזית; הבתים יאוכלסו רק לאחר העברת המסוף אל מחוץ לטווחי הסיכון ועוד.

מועצת העירייה אישרה באוגוסט 1997 החלטה שהתקבלה בהתייעצות עם מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י), ולפיה "הנהלת העיר מתחייבת להבטיח העתקת מסוף המטענים לחומרים מסוכנים מחוץ לאזור סיכון על פי הקבוע בתקנון תכנית מס' 5/185/ (שכונת רמות ד' - בנה ביתך) לא יאוחר מתום שנתיים מיום שיווק המגרשים בידי מינהל מקרקעי ישראל. מועד שיווק משוער סוף 1997 והתחייבות תהיה תקפה החל מ-1.1.2000". כמו כן נקבע בהחלטה שאם בתום שנתיים ממועד שיווק המגרשים לא יועתק המסוף בידי הגורמים האחראים לכך - היא תוציא לו צו סגירה. יצוין, שעד מועד סיום הביקורת לא שיווקה ממ"י את המגרשים באתר, וממילא לא התקבלו בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה של מחוז הדרום בקשות להיתרי בנייה באתר.

3. במארכ 1996 החליטה הממשלה להטיל על הרשות להעתיק את המסוף ולסלול את המסילה בתוואי המאושר בתכנון הסטטוטוריות. באפריל 1996 קיים שר התחבורה דאז, ישראל קיסר, דיון בהשתתפות ראש העירייה והמנכ"לים של המשרד לאיכות הסביבה, של משרד התעשייה והמסחר ושל הרשות. בדיון סוכם על הקמת המסוף ברמת חובב וסלילת מסילה בתוואי המאושר בעלות של כ-150 מיליון ש"ח. צוין שפינוי השטח והמעטת הסיכון לאוכלוסיית באר שבע ישיבו שכוונות מגורים וקרקע ויאפשרו בנייה שתכסה את עלות השתתפותו של ממ"י בפרויקט. הוסכם כי ההקמה והסלילה ייעשו בתוך שלוש שנים וכי חלוקת המימון תהיה כדלהלן: משרד התעשייה והמסחר - 10 מיליון ש"ח, הרשות - 30 מיליון ש"ח למימון הקמת המסוף, המשרד לאיכות הסביבה - 10 מיליון ש"ח, ממ"י - 90 מיליון ש"ח והמועצה המקומית רמת חובב ויצרני החומ"ס - 10 מיליון ש"ח.

יצוין, שבעקבות הדיון האמור הסכים ראש העירייה לבטל את צו הסגירה שהוצא למסוף, ובמאי 1996 הודיע על כך לרשות והסביר כי הצו בוטל "על מנת לאפשר את תפעולו התקין של המסוף עד להעתקתו הקרובה לרמת חובב, כפי שנתבקשתי על ידי משרד התחבורה וכי"ל".

רק ביוני 1997 הודיע מנכ"ל משרד התשתיות ליו"ר המינהלת ברשות לפיתוח הנגב שמשרדו הצליח לקבל תקציב של 10 מיליון ש"ח לתכנון העתקת המסוף, וכי רכבת ישראל החלה בתכנון. רשות הנמלים והרכבות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, שתכנון המסילה אמור להסתיים עד אוקטובר 1998, אולם בניית המסילה טרם תוקצבה.

4. ביום 25.6.97 עשה איגוד ערים אזור באר שבע (שירותי כבאות) ביקורת בטיחות אש במסוף. בדוח הביקורת צוינו ליקויים חמורים, ובהם שאין "תיק מפעל" כמתחייב תקנות רישוי עסקים (מפעלים מסוכנים), התשנ"ג-1993; לא הותקנה מערכת כריזה אלחוטית להזעקת גופי החירום בעת אירוע; ולא הוסדר עניין אספקת המים בכמות ובלחץ הנדרשים לצורכי כיבוי. בסיכום אותו דוח צוין: "... אנו מודאגים ביותר ממצב בטיחות האש במסוף, שאינו משביע רצון כלל בגלל חוסר הספקי מים ולחצים, לכיבוי שריפות ולטיפול באירוע חומ"ס...". ממצאי ביקורת הבטיחות הובאו לידיעת הקבלן המפעיל את המסוף, והוא נדרש לתקן את הליקויים בתוך 30 יום, ולא - יינקטו נגדו צעדים משפטיים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מ-17.8.98 הודיעה הרשות שהקבלן המפעיל את המסוף תיקן את מרבית הליקויים שהועלו בביקורת הבטיחות, מלבד עניין תשתיות המים שהוא בטיפול רכבת ישראל. עוד הודיעה הרשות, שבאוגוסט 1998 הושלם תכנון המערכת לתגבור לחץ המים במסוף, והיא עומדת לפרסם מכרז להתקנת המערכת.

5. בישיבת ועדת שרים לענייני כלכלה מאפריל 1998 דווח על התקדמות הפרויקט של העתקת המסוף לרמת חובב. נציג משרד התשתיות דיווח שבהעדר תקציב מתעכב מימושה של החלטת הממשלה בעניין ההעסקה, וכי בכוונת השר לתשתיות לאומיות להעלות את הנושא לדיון בממשלה. גם השר לאיכות הסביבה הודיע כי בכוונתו לגבש הצעת החלטה, עם השר לתשתיות לאומיות, ולהביאה לדיון בממשלה כדי לפתור את הבעיה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ-23.9.98 הודיע משרד התשתיות שמשרד האוצר מתנגד שפינוי המסוף ימומן מתקבולי ממ"י משיווק דירות באזור, ומכיוון שלא נמצאו מקורות אחרים למימון ההעסקה, לא הגיש משרד התשתיות לממשלה הצעת החלטה בנושא. עוד הודיע משרד התשתיות שבשל העלות הגבוהה של הקמת המסוף ברמת חובב, הוא בוחן חלופות זולות יותר להעסקת המסוף לאזור אחר, ובהן לאזור נבטים שבנגב.

על אף שחלפו יותר משנתיים ממועד החלטת הממשלה בדבר העסקת המסוף והתגבשה הסכמה בין הגופים הנוגעים לעניין בדבר סדרי המימון ולוח הזמנים להעתקתו לרמת חובב, לא הוחל עד מועד סיום הביקורת בצעדים ממשיים להעתקתו. הפעלת המסוף נמשכת ומספר המשאיות

המשנעות את החומ"ס, המיוצרים רובם ברמת חובב ובאזור הדרום, גדל והולך. המשרד לאיכות הסביבה חזר כמה פעמים על התרעותיו בדבר הסיכון שבהמשך הפעלת המסוף ואף אירעו בו אירועי חומ"ס אחדים.

6. המערך המשולב לטיפול באירועי חומ"ס, בפקוד המשטרה, לא קיים תרגילים לטיפול באירוע שעלול להתרחש מהסיכון הגבוה שבהפעלת המסוף במקומו הנוכחי, אף שסקר הסיכונים הצביע על אפשרות של אסון המוני כתוצאה מתקלה במסוף.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מ- 13.9.98 הודיעה המשטרה כי לא שותפה כלל בדיונים ובפעילות בעניין המסוף, ובכוונתה לקיים במרחב הנגב, בשיתוף עם הגופים הנוגעים בדבר, תרגיל להגברת מוכנות המשטרה ושיתוף הפעולה עם הגופים הללו בעת אירוע חומ"ס. עוד הודיעה המשטרה כי הנחתה את המחוז הדרומי שלה לעשות עם הגופים הנוגעים בדבר עבודת מטה בעניין ההיערכות לטיפול באירוע חומ"ס במסוף.

\*

מהמתואר לעיל עולה, שעד מועד סיום הביקורת לא ננקטו צעדים ממשיים להעתקת מסוף המטענים לחומרים מסוכנים מתחנת הרכבת בבאר שבע. בנסיבות אלו נשקפת סכנה לאוכלוסייה השוכנת סמוך למסוף ולתושבים שיגורו בשכונה המתוכננת לידו; בכבישי הדרום מוסיפות לנוע משאיות רבות המובילות חומ"ס; ונמנעת האפשרות להשבחת שטחים לפיתוח ולבינוי שכונות חדשות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על כל משרדי הממשלה והגופים, בשיתוף עם משרד האוצר, להחיש את פעולותיהם להקצאת המימון הנדרש להעתקת המסוף. עד שיועתק המסוף מן הראוי שהמערך המשולב לטיפול באירועי חומ"ס ייערך כנדרש נוכח הסיכון שתהיה תקלה במסוף, ובכלל זה ימסור לתושבי האזור מידע על מקורות הסכנה ועל ההתנהגות הנדרשת בעת אסון.

#### זיהום מי הנחלים

חוק המים, התשי"ט - 1959 (להלן - חוק המים), קובע שמקורות המים שבמדינה (מעיינות, נהרות, נחלים וכד') הם קניין הציבור, נתונים לשליטתה של המדינה ומיועדים לצורכי תושביה ולפיתוח הארץ. החוק אוסר כל פעולה הגורמת לזיהום מים שבמקור מים.

בישראל יש כ- 15 נחלים עיקריים הזורמים לירדן ולכינרת וכ- 12 נחלים הזורמים לים התיכון. בעבר זרמו מים שפירים במרבית הנחלים הזורמים אל הים התיכון (להלן - נחלי החוף), ובגדותיהם התפתחו מערכות אקולוגיות ונופיות עשירות. אגני ההיקוות של רוב נחלי החוף נמצאים מעל מאגרי המים התת-קרקעיים - המאגרים העיקריים שמהם נשאבים רוב מי השתייה.

האגף למים ונחלים (להלן - האגף) שבמשרד לאיכות הסביבה (להלן - המשרד) מופקד, בין היתר, על שמירת איכות המים במקורות המים ומניעת זיהומם והוא מפקח על מילוי הוראות החוק בתחום זה ופועל לאכיפתן. הטיפול בנושא זה כלול גם במסגרת תפקידיו של האגף לים

וחופים שבמשרד, והוא עוסק בפיקוח על הוראות החוק למניעת זיהום ים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1988, ובאכיפתן. בחודשים מאי-אוקטובר 1998 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת באגף שבמשרד. בדיקות משלימות נעשו בהנהלת האגף לים וחופים שבמחוז המרכז של המשרד, ובמדור לניטור מים שברשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים (להלן - הרשות). הביקורת עסקה בייחוד בנחלי החוף העיקריים, ובפעולות שעושה האגף לניטור נחלים למניעת זיהום נחלים ולשיקומם ואמצעי האכיפה שהוא נוקט נגד הגופים המזהמים אותם.

### ניטור מי הנחלים ופעולות למניעת זיהומם

1. בעשרות השנים האחרונות לא נעשו פעולות של ממש למניעת זיהום הנחלים. אל הנחלים הוזרמו שפכים גולמיים ביתיים, תעשייתיים או חקלאיים או מי קולחים בדרגות טיהור שונות, והיה ניצול יתר של מי המעיינות השפירים לצורכי משק המים הכללי. הדבר הביא להקטנת הספיקה (כושר ההספקה) הטבעית של הנחלים, כמות החיידקים המסוכנים לבריאות במימיהם גדלה, ובקרקעיתם הלכה והצטברה בוצה המכילה חומרים רעילים, לא מסיסים, שמקורם בשפכים תעשייתיים. עקב כך נגרם נזק לחי ולצומח שבאפיקי הנחלים ועל גדותיהם, ונעלמו כמעט לחלוטין הדגים ובעלי החיים האחרים שחיו במימיהם.

נוכח האמור לעיל תוקן חוק המים ב-1991, ונקבע בו כי כדי להגן על מקורות מים מפני זיהום, רשאי השר לאיכות הסביבה, לאחר התייעצות עם מועצת המים, להתקין תקנות הקובעות, בין השאר, סייגים, איסורים, והוראות בעניינים האלה: מיקומם והקמתם של גורמי זיהום; השימוש בחומרים מסוימים ובשיטות מסוימות בתהליכי הייצור של גורם זיהום, הפעלתו והשימוש בו; ייצורם, יבואם ושיווקם של חומרים ומוצרים מסוימים.

בשנים 1991-1998 התקין המשרד כמה תקנות על פי חוק המים בעניין מניעת זיהום במקורות מים ובכלל זה בנחלים. בין היתר החל המשרד בשנת 1995 לטפל בהכנת תקנות בדבר איכות מי הקולחים המטוהרים ומוזרמים לנחלים. ואולם עד מועד סיום הביקורת לא הותקנו תקנות אלה.

2. מדי שנה בשנה חותם המשרד הסכם עם הרשות, ועל פיו היא משמשת קבלן עצמאי לניטור מי נחלים, ומכוחו ממומנות פעולותיה בתחום זה. תכנית העבודה של המדור לניטור מים שברשות היא חלק בלתי נפרד מהסכם זה, ובמסגרתה אמורים פקחי המדור לבדוק, על פי הנחיות מקצועיות של האגף, דגימות של מי נחלים ולפקח על פעולות למניעת זיהום הנחלים ממקורות זיהום עירוניים, תעשייתיים, חקלאיים או אחרים.

(א) ניטור המים נעשה בדרך של איסוף דגימות מתחנות ניטור לאורך הנחל ויובליו ומסירתן לבדיקות במעבדה, והוא אמור לסייע בגילוי הגופים שגרמו לזיהום ובתכנון פעולות אכיפה נגדם שימנעו את הישנותו.

אולם במסגרת ניטור מי הנחלים שמבצע האגף באמצעות הרשות נבדקת אך ורק הימצאותם של מזהמים אורגניים וריכוזם במימי הנחלים, ואין בודקים את הימצאותם וריכוזם של חומרים אורגניים סינתטיים ושל מתכות כבדות בהם, אף שחומרים אלה

נמצאים בשפכים תעשייתיים המוזרמים לנחלים במישרין או דרך מערכות הביוב העירוניות.

כמו כן אין בודקים באופן מלא וסדיר את הריכוז של החומרים המסוכנים השוקעים ומצטברים בכוחה שעל קרקעית הנחלים, וחלקם נשטפים לים ועלולים לזהם גם אותו (ראו להלן). אמנם, בשנים 1997 ו-1998 נבדקו כמה פעמים הריכוזים של החומרים המסוכנים בכוחה שבקרקעית הנחלים אלכסנדר, חדרה וירקון, אולם אין בכך די, ויש מקום להרחיב בדיקות אלו גם לנחלים אחרים כדי לקבל מידע על כמות החומרים המסוכנים בהם ולפעול למניעת זיהומם.

(ב) התקציב לניטור מי הנחלים נקבע על פי שתי תקנות תקציביות; האחת מיועדת למימון הפעלת המדור לניטור מים שברשות, והאחרת - למימון בדיקות המעבדה של דגימות המים.

הסכום למימון בדיקות המעבדה שעל פיהן נקבעת מידת הזיהום של מי הנחלים אינו קבוע, והקצאתו אינה נעשית בהתחשב בכמות הבדיקות הנדרשת לפי אמות מידה מקצועיות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1998 הודיע המשרד כי "האגף מבצע בימים אלה בדיקה של היקף התקציב הנדרש לביצוע ניטור נחלים בתדירות ובמספר הפרמטרים הנדרש כולל דיגום בוצה מקרקעית הנחלים. הבדיקה תושלם עד מארס 1999".

היקף בדיקות המעבדה הנעשות במסגרת הניטור ומספרן, מותנה בתקציב העומד לרשות המשרד למטרה זו בעת חתימת ההסכם עם הרשות. הביקורת העלתה, שמסיבות תקציביות נעשתה בשנת 1997 דגימה של מי נחלים רק פעם אחת, במקום פעמיים כבשנים קודמות. בדיקה כזאת רק פעם בשנה, ואפילו פעמיים, אינה מאפשרת לגלות זיהומים סמוך למועד התרחשותם, ולנקוט צעדים נגד הגופים המזהמים כדי להביא להפסקת הזיהום.

3. מהפרסום על תוצאותיו של ניטור הנחלים האחרון, שנעשה בשנת 1997, עולה, כי בכמה תחנות ניטור בנחלים שנבדקו<sup>2</sup> יש זיהום כבד של המים שמקורו במערכות ביוב עירוניות, וכי חלק מהמים האלה מגיעים בסופו של דבר אל הים.

עוד עולה מתוצאות הניטור האמור, שלא חל שיפור של ממש באיכות מי הנחלים שנדגמו, בהשוואה לשנת 1996, ואיכותם היתה ירודה. סמוך לשפך נחל נעמן, למשל, היה זיהום כבד שנגרם משפכים של מפעלי מזון ושל בריכות דגים; סמוך לשפך של נחל קישון נמצא ריכוז גבוה של חומרים מזהמים שמקורם בשפכים תעשייתיים וחקלאיים; בכמה תחנות בנחל דליה נמצאו חומרים מזהמים שמקורם בשפכים של בריכות דגים ובדליפות ממתקני ביוב עירוני, ורמת החמצן במים היתה נמוכה; בנחל תנינים נמצאו מזהמים שמקורם בשפכים חקלאיים ובמי קולחים; במי נחל חדרה היה זיהום כבד בקטע של הנחל, שנגרם בעיקר עקב חסימת מורד הנחל בסכר שלא אפשרה זרימה חופשית של המים; בנחל שורק נמצא שרוב הזרימה בו היא של שפכים גולמיים, כמה קטעים בנחל היו יבשים, וסמוך לשפך שלו הוזרמו אליו שפכים עירוניים לא מטהרים; בנחל לכיש נמצאו ערימות של פסולת תעשייה ובניין, אפיק הנחל היה יבש בחלקו, ובמים שזרמו במורדו היו מי ביוב ומי ים.

2 הנחלים נעמן, ציפורי, קישון, דליה, תנינים, חדרה, אלכסנדר, שורק ולכיש.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד כי "במחצית הראשונה של שנת 1999 צפויה הפעלת מכון הטיהור החדש בירושלים ... וחיבור העיר רחובות ונס ציונה לשפד"ן [מכון טיהור שפכי דן], בכך יופסק זיהום נחל שורק ממזהמיו העיקריים וצפוי שיפור ניכר באיכות מימיו". כמו כן הודיע המשרד, כי הוא נקט פעולות אכיפה משפטיות נגד הגופים האחראים לזיהום הנחלים נעמן, קישון, דליה, חדרה ותנינים וכן זירז את הפעלתם של מתקנים לטיפול בשפכים המזורמים אליהם, דבר שיביא לשיפור מימיהם במהלך השנתיים הקרובות.

יש לציין שרוב הנחלים שנעשה בהם ניטור ב-1997 זורמים באזור החוף, שבו נמצא מאגר מי התהום השפירים הגדול במדינה. אולם מאגר זה עלול להזדהם אף הוא בשל החלחול המתמיד של מי נחלים מזהמים לתוכו.

4. המכון לחקר ימים ואגמים לישראל בע"מ (להלן - המכון) עושה, בהזמנת המשרד ומשרד התשתיות הלאומיות, ניטור שנתי שנועד לבדוק ריכוזי מתכות כבדות במשקעי קרקעית ובדגי מאכל במים שבאזור חופי הים התיכון של ישראל.

מהדוח של המכון לשנת 1997 עולה כי מצבו הכללי של אזור מימי החופים סביר, אך בכמה מקומות, בעיקר סמוך לשפכי הנחלים, עדיין יש ריכוז גבוה של מתכות כבדות. משקעי הקרקעית והחומר הצף בשפך נחל הקישון, למשל, מזהמים בכל המתכות שנבדקו, ובהן כספית, קדמיום ונחושת, וכן בתוצרי לוואי של נפט.

5. נוסף על הניטור האמור עושה המכון גם מעקב אחר ריכוזים של מתכות כבדות בנחלים. המעקב העלה שריכוז המתכות במשקעי הקרקעית ובחלקיקי חומר הצפים במים ברוב נחלי החוף גדול מזה שבמימי החוף.

בדוח לשנת 1997 המליץ המכון לעשות בדיקות יסודיות יותר כדי לאתר את מקורות הזיהום ולהעריך את השפעתו על הסביבה, וכדי לאפשר נקיטת אמצעי אכיפה נגד המזהמים ולקדם תכניות להפסקת זיהום הנחלים ולניקוי קרקעיתם. כן המליץ המכון, להכין ולממן תכנית ניטור כוללת לבדיקת איכות הסביבה הימית, וכן להרחיב את הבדיקות הקיימות ולהגדיל את תכיפותן. אך ההמלצות האלה עדיין לא אומצו.

6. המדור לניטור מים שברשות בודק, לפי הזמנת משרד הבריאות, בתדירות גבוהה יחסית, כמה מקווי מים ומספר קטן של נחלים שהציבור נוהג להשתמש בהם. הבדיקה נעשית בעיקר בזמני חופשות - בחודשי הקיץ וכן בחודשים ספטמבר ואפריל (חודשי החגים), ובמסגרתה נבדק בעיקר הריכוז של חיידקי קולי במים. תוצאות הבדיקה מתפרסמות באמצעי התקשורת, וכאשר הדבר נדרש, מוצבים שלטי אזהרה סמוך למקווי המים שנמצאו מזהמים.

הימצאותם של חיידקי קולי במי הנחלים היא רק אחד הגורמים המסכנים את בריאות הציבור. בידי המשרד נתונים המעידים שזיהום במי הנחלים מסיבות רבות אחרות עלול לגרום נזקים בריאותיים חמורים למי שבא במגע עמם או משתמש בהם. אולם המשרד אינו מפרסם את התוצאות של ניטור מי הנחלים שנועד לבדיקת ריכוז החומרים הרעילים בהם ואינו מזהיר את הציבור מפני הסכנות שבהם.

רק בשנת 1998, בעקבות התוצאות החמורות של קריסת הגשר מעל נחל הירקון בטקס הפתיחה של ה"מכבייה", המליץ המשרד לפני הרשויות המקומיות שבתחומן נחלים שנמדדה בהם רמת זיהום גבוהה, להציב על גדותיהם שלטי אזהרה אחידים האוסרים מגע כלשהו עם המים.

מן הראוי שהמשרד ישקול, בתיאום עם משרד הבריאות ומשרד הפנים, להוציא בתדירות קבועה פרסומים שיביאו לידיעת הציבור נתונים מעודכנים על איכות מי הנחלים, ובעיקר יזהירו אותו מפני השימוש בהם, בדומה לפרסומים שהוא מוציא בדבר איכות מי הים בחופי הרחצה. כמו כן יש מקום שמשרד הפנים ישקול לבחון מסגרת חוקית מתאימה, שעל פיה יחויבו רשויות מקומיות שיש בתחומיהן נחלים שהזיהום בהם מסכן את הציבור להציב בסביבת הנחלים האלה שלטים שיזהירו את הציבור מפני מגע עם מימיהם.

7. סמכויות השמירה על איכות מקורות המים נתונות בידי נציב המים, שהתמנה לפי סעיף 138 לחוק המים. לפי חוק המים, אם בשל הפרת אחד מכללי השמירה על המים נגרם זיהום למקור מים, רשאי נציב המים לצוות על מי שגרם לזיהום לתקן את המעוות בהתאם לצו שהוצא, ואם לא יתוקן המעוות בתוך זמן סביר, רשאי הנציב לעשות את כל הדרוש לתיקון המצב; ומשעשה כן, חייב מי שזיהם את המים בהוצאות הכרוכות בתיקון. כמו כן רשאי נציב המים לנקוט אמצעים למניעת נזק מידי חמור למקור מים, אם אי אפשר למונעו בדרך אחרת.

עוד בחודש יולי 1995 הוסכם בפגישה בין השר לאיכות הסביבה (יוסף שריד) לנציב המים, כי האחרון יאצול לנציב המשרד את הסמכות להוצאת צו לתיקון מעוות, לפי סעיף 120 לחוק המים, הנוגע למניעת זיהום מקורות מים; ועל פי המלצת השר הוצע שהסמכות האמורה תואצל למנהל האגף לאיכות המים שבמשרד. כן הוסכם שלאחר כמה חודשי ניסיון יישקל הצורך להכניס בחוק המים תיקון שיקנה למשרד סמכות שווה לזו של נציב המים בכל הקשור להוצאת צו לתיקון מעוות.

בספטמבר 1997, לאחר שהמשרד ונציב המים קיימו דיונים מספר בעניין זה, פנתה מנכ"לית המשרד אל נציב המים בבקשה "לשנות את חוק המים כך שיוקנו למשרד הסמכויות המנהליות למניעת זיהום מים הנמצאות עדיין רק בידי נציב המים". אולם עד למועד סיום הביקורת, סוף 1998, לא הוסדר נושא אצילת הסמכויות המינהליות למניעת זיהום מים, ולמשרד עדיין אין סמכות לצוות על הגופים הגורמים לזיהום נחלים לתקן את המעוות.

#### **מניעת זיהום נחלים בשפכים תעשייתיים**

הגורם העיקרי לזיהום הנחלים, בייחוד נחלי החוף הזורמים באזורים עירוניים צפופים, הם שפכים לא מטוהרים של מפעלי תעשייה, המוזרמים למערכות הביוב העירוניות וגולשים לאגני ההיקוות של הנחלים. מערכות הביוב העירוניות אינן יכולות לטהר שפכים תעשייתיים המוזרמים אליהן, לפיכך חשוב הוא להקפיד כי השפכים יטוהרו במפעלים לפני הזרמתם לביוב העירוני, כפי שמתחייב מתנאי רישיון העסק שניתן להם.

בתוקף סמכויותיו לפי סעיף 25 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] וסעיף 262 לפקודת העיריות [נוסח חדש], ובהתאם לחוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962, פרסם שר הפנים "חוק עזר לדוגמא לרשויות מקומיות (הזרמת שפכי תעשייה למערכת ביוב), התשמ"ב-1981" (להלן - חוק העזר).

חוק העזר אוסר, בין היתר, על מפעלי תעשייה הצורכים כמויות מים שנקבעו בו להזרים לביוב שפכים בטיב ובאופן העלולים להיות מטרד או לגרום סכנה לציבור. החוק מטיל הן על המפעלים והן על הרשות המקומית את החובה לבדוק את איכות השפכים ולדאוג שיעמדו בתנאים

המחייבים בעניין שפכי תעשייה המוזרמים למערכת ביוב, ולא יכילו סוגי חומרים שנאסרו בתוספת לחוק העזר או ריכוז של חומרים החורג מזה שנקבע בה.

נמצא שעד ספטמבר 1998 רק 53 מבין 265 הרשויות המקומיות חוקקו חוק עזר לעניין הזרמת שפכי תעשייה למערכת הביוב. 46 מהן אימצו את חוק העזר לדוגמא שפרסם שר הפנים, ו-7 רשויות מקומיות חוקקו חוק עזר אחר בעניין האמור.

### מניעת זיהום נחלים בשפכים עירוניים

1. זיהום הנחלים במרכז הארץ נגרם בעיקר בשל הסיבות האלה:

(א) הזרמת שפכים עירוניים לא מטופלים לנחלים עקב מחסור במכוני טיהור. באגני ההיקוות של כמה מנחלי החוף לא הושלמה הקמתם של מכונים לטיהור שפכים במועדים שנקבעו על פי התכנון המשותף של המשרד עם הרשויות המקומיות או איגודי הערים לביוב הנוגעים בדבר.

(ב) גלישות לא מתוכננות של שפכים ממכוני טיהור קיימים שאינם מסוגלים לקלוט ולטפל בכמות השפכים המוזרמים אליהם עקב הגדלת יישובים קיימים או הקמת יישובים חדשים. כמה מכוני טיהור שהוקמו לא היו מסוגלים לקלוט את כל השפכים של יישובי האזור, וגם לא עמדו בדרישות של תקנות בריאות העם (קביעת תקנים למי שפכים), התשנ"ב-1992, לטיהור שפכים.

בספטמבר 1997, למשל, דווח למשרד על הזרמות של מי קולחים מביוב כפר סבא-הוד השרון, המזהמים את נחל קנה והדס (מקורות נחל הירקון); ובדצמבר אותה שנה דווח על הזרמת שפכים לא מטהרים מהמכון האזורי ניר עציון לנחל אורן, הזורם בחלקו בתחום שמורת טבע מוכרזת.

(ג) גלישות של עודפי קולחים שלא טוהרו כראוי, בעיקר בזמן שיטפונות ולאחר שכל האפשרויות לניצולם לצרכים חקלאיים מוצו עד תום.

בשנת 1993 הוחל בטיפול ארצי בנושא הביוב, והמשרד החל לפעול להפסקת הזרמת השפכים לנחלים על ידי תכנון ואכיפה. כמו כן נמצאת בהכנה תכנית מתאר ארצית למים ולביוב - תמ"א 34. אולם עדיין לא גובשה מדיניות אחידה המשותפת למשרד, למשרד הבריאות, לנציבות המים ולמשרד הפנים בדבר פתרון ארצי כולל לבעיית השפכים העירוניים, המחסור במכוני טיהור וזיהום מקורות המים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה נציבות המים כי "המינהל לתשתיות ביוב שבנציבות המים פועל בשנים האחרונות בתכנית ארצית בהיקף פעילות של כ-500 מיליון ש"ח בשנה" לשם הקמת מתקני טיהור וסילוק שפכים ברשויות המקומיות שיביאו לשיפור איכות המים בנחלים. עוד הודיעה הנציבות, כי לשנת 1999 היא הקצתה סכום של כ-80 מיליון ש"ח להקמת מפעלים לטיהור מי שפכים ולהשבת המים, שימירו מים שפירים, לצרכים חקלאיים. וכי היא משתתפת בהכנתה של תכנית האב לשיקום הנחלים.

2. המשרד נוהג להתריע לפני ראשי הרשויות המקומיות ויושבי ראש איגודי הערים על התקלות במערכות להולכת שפכים ולטיפול בהם ועל ההזרמה של שפכים לנחלים. המשרד מתרה בראשי הרשויות המזהמות את הנחלים כי הדבר עלול לגרום להגשת כתב אישום נגדם, וכי העונש המרבי על זיהום מקור מים הוא שנת מאסר או קנס של 268,000 ש"ח לראש הרשות



המקומית, והעונש על המשך ביצוע העבירה הזאת הוא עד שבעה ימי מאסר או קנס עד 17,800 ש"ח על כל יום שבו נמשכת העבירה.

המשרד מפעיל פקחים שתפקידם, בין היתר, לדרווח על זיהום נחלים ולציין בדוחותיהם את סיבת הזיהום והגוף שגרם לזיהום. דוחות אלה מועברים למחוזות המשרד ומרוכזים בידי האגף. מנהלי המחוזות שולחים לגופים המזהמים מכתבי התראה, על פי חוק המים, שבהם הם נדרשים להפסיק את הזיהום. בעת הצורך מורה האגף להעביר את תיקו של הגוף המזהם לפקחי המשרד לשם ביצוע חקירה ובחינת האפשרות להגיש נגדו כתב אישום לבית המשפט ולגרום להוצאת צו להפסקת הזיהום.

משנת 1997 מכין האגף דוחות תקופתיים על התקדמות פעולות האכיפה הננקטות נגד הגופים המזהמים נחלים. מדיווחי האגף עולה שבאוקטובר 1998 היו בטיפול המשרד 135 גופים שגרמו לזיהום נחלים וננקטו נגדם הליכי התראה, חקירה והכנת כתבי אישום. יצוין שמרביתם זיהמו את נחלי החוף.

סקירת הדוחות התקופתיים שהכין האגף בשנים 1997 ו-1998 העלתה, שלגבי חלק מהמקרים, לאחר שנקט המשרד הליכי חקירה, הוא אינו מבקש מהפרקליטות להכין ולהגיש כתב אישום נגד גופים מזהמים (בדרך כלל מפעלים גדולים ורשויות מקומיות) לאחר שהתחייבו לפניו, לתקן את המעוות לפי תכנית שהוכנה בהנחיית המשרד ועל פי לוח זמנים מוסכם. במקרים אחרים נוקט המשרד הליכי חקירה ומבקש מהפרקליטות להגיש כתבי אישום נגד המזהמים. כך למשל, הוגשו במחצית השנייה של שנת 1998 17 כתבי אישום נגד רשויות מקומיות וקיבוצים ששפכים זיהמו נחלים. במועד סיום הביקורת נמשכו ההליכים המשפטיים במרבית המקרים. בסוף שנת 1998 ובינואר 1999 נגזרו על ידי בית המשפט קנסות על חמישה קיבוצים ועל מועצה מקומית אחת בסכומים של 70,000-150,000 ש"ח. כן הוטלה אחריות אישית על האחראים לזיהום והם חויבו בתשלום קנסות אישיים בסכום של 5,000-1,000 ש"ח כל אחד. כמו כן נדרשו הנאשמים להתחייב להימנע מעבירה חוזרת לתקופה של עד שלוש שנים, בסכומים שבין 100,000-20,000 ש"ח. בידי האגף עדיין אין מערכת ממוחשבת למעקב אחר ביצוע התכניות המוסכמות, ולא נקבעו למחוזות המשרד ולפקחים הנחיות בדבר סדרי המעקב אחר ביצוען.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד כי בתחילת דצמבר 1998 הוחל בהקמת פרויקט ראשון להקמת מערכת ממוחשבת למעקב אחר הטיפול בגופים המזהמים נחלים, וכי עד אפריל 1999 היא תוכנס לשימוש בכל שלוחות המשרד.

3. החובה לדאוג לפתרון בעיית השפכים לפני מתן הרשאה לאכלוס מבנים חדשים עולה מהוראות תכנית המתאר הארצית תמ"א 31 לפיתוח, לבנייה ולקליטת עלייה, ולפיהן בכמה תכניות בנייה יש לכלול תכנית נאותה להקמת מערכת לאיסוף, לטיהור וסילוק שפכים, ויש לדאוג שהן יבטיחו שהכנת המערכת הזאת תיעשה בד בבד עם עבודות הפיתוח והבנייה. בתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970, נקבע שוועדה מקומית לתכנון ולבנייה רשאית, בין היתר, לסרב לתת היתר בנייה, להתלותו או לבטלו או להתנות בו תנאים, בין השאר, בשל עניינים הקשורים לביוב. כמו כן לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, בסמכותה של רשות מאשרת להתנות אישור למבנה עד להשלמת מערכת הביוב. עם זאת, תקנות התכנון והבנייה (חיבור מבנה לתשתיות לפני השלמת תנאי ההיתר), התשנ"ב-1991, מאפשרות לתת היתר לאכלוס מבנים גם אם לא הסתיימו עבודות הפיתוח מחוץ להם, ובלבד שאין נשקפת סכנה לבריאותם או לשלומם של המשתמשים במבנים בשל אי-השלמת העבודות האמורות.

המשרד הנחה את נציגיו בוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה לדרוש לכלול בהוראות של התכניות שוועדות אלה מאשרות הוראה להתנות את מתן היתרי האכלוס גם בקיומה של תשתית ביוב שבאמצעותה יוזרמו השפכים למכון לטיהור שפכים שקיבולתו תוכל לקלוט גם את השפכים של המבנים החדשים ולטפל בשפכים אלה כנדרש.

4. בשנת 1993 הגישה עמותת "אדם טבע ודין" עתירה לבג"ץ (2) נגד שר הפנים, איגוד ערים אילון ועיריית רמלה ולוד, כדי שיורה להם לפעול לטיהור שפכי הערים רמלה ולוד במתקן טיהור ולהבטיח שרמת הטיהור של שפכים אלה לא תפחת מרמת הטיהור שנקבעה בתקנות בריאות העם (קביעת תקנים למי שפכים), התשנ"ב - 1992.

בעת הדיונים בעתירה האמורה התחייבו איגוד ערים אילון והמשיבים האחרים לעתירה להגיש עד יוני 1994 תכנית להקמת מכון לטיהור שפכים - "מט"ש אילון", שבה ייקבע כי מועד השלמת המכון, בכפוף לאישורה ולתחילת תקופת ההרצה, יהיה דצמבר 1996. בג"ץ ראה התחייבות זו "כהצהרה על פיה בכוונתם של המשיבים לפעול", וגם העותרים הסכימו שתכנית הפעולה של המשיבים ראויה וסבירה. בעקבות זאת דחה בג"ץ את העתירה (בפסק דין שניתן ב- 19.1.94), וקבע שאם יתברר שהמשיבים לא פעלו למילוי התחייבותם, תהיה העותרת רשאית לנקוט נגדם הליכים מחודשים, לפי שיקול דעתה.

באוגוסט 1996 פנתה "עמותת אדם טבע ודין" אל שר הפנים בבקשה שיפעל להחשת הדיונים לאישור התכנית להקמת מט"ש (מכון טיהור שפכים) אילון בוועדות לתכנון ולבנייה ולהפסקת אכלוס היישובים שמט"ש אילון אמור לשרת.

במהלך השנים 1995-1997 התריעה מנהלת מחוז המרכז של המשרד לפני איגוד ערים אילון ולפני ראשי הרשויות המקומיות באזור על המשך הגלישה של מי קולחים שלא טוהרו כראוי מהמאגר הקיים שאליו מוזרמים שפכי היישובים, וציינה שהקמת מט"ש אילון אינה נעשית לפי לוח הזמנים שהוצג לפני בג"ץ, ובינתיים מוזרמים מי שפכים לנחל אילון, גורמים למטרדים סביבתיים קשים ומחלחלים למי התהום ועלולים לזהמם. מנהלת המחוז אף הודיעה שהמשרד יפעל "... להתנגד לכל תכנית פיתוח והרחבה ביישובי איגוד ערים אילון ובעיר מודיעין ... כל זאת עד שיובטח ביצוע מידי להקמת מפעל השפכים ולהרצתו".

עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 1998, לא הסתיימה הקמתו של מט"ש אילון, וקולחים שלא טוהרו כראוי מוזרמים לנחל אילון ללא כל התראה. למרות התנגדות המשרד להמשך האכלוס של העיר מודיעין ושל היישובים החדשים הסמוכים לה ופעולתו בוועדות התכנון לכלול בתכניות הבנייה הוראות שלא יאפשרו לאכלס אזורים שלא הושלמה בהם תשתית ביוב, נמשך אכלוסן של אלפי דירות בתחום מחוז המרכז (ראש העין, הוד השרון, תל מונד ועוד), ושפכים ממשיכים לזרום לנחלים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1998 מסר משרד הפנים, שהתכנית להקמת מט"ש אילון קיבלה תוקף במאי 1997, אך נוכח העיכובים בהקמתו קיבלה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה שבמחוז המרכז את עמדת לשכת התכנון המחוזית, והחליטה לכלול בכל אחת מהתכניות לבנייה למגורים ולתעסוקה באזורים שהביוב שלהם אמור להגיע למט"ש אילון, הוראה מחמירה ולפיה כל עוד לא הוחל בהפעלת המט"ש האמור, לא יינתן היתר לבנות על פיהן.

(2) בג"ץ 1131/93 אדם טבע ודין נ' שר הפנים ואח', תקדין עליון 1(94) 324.

## פעולות לשיקום נחלים

1. בשנת 1993 הקימו המשרד והקרן הקיימת לישראל (להלן - קק"ל) מינהלה לשיקום נחלי ישראל (להלן - מינהלת השיקום). המינהלה נועדה להיות הגוף שיתאם את כל הפעולות למניעת זיהום הנחלים ולהפיכתם למוקדים של שמירת ערכי טבע ונוף ושל בילוי בחיק הטבע.

במינהלת השיקום משתתפים נציגי הגופים האלה: קק"ל; נציבות המים; משרדי החקלאות, התיירות, והבינוי והשיכון; הרשות; החברה הממשלתית למפעלי תיירות בע"מ; רשויות הניקוז; ורשויות מקומיות הסמוכות לנחלים המיועדים לשיקום. פעולות השיקום נעשות על פי תכנית עבודה שנתית שמכינה המינהלת, והגופים האמורים משתתפים במימוןן ומעבירים למינהלת בכל שנה כספים מתקציביהם.

מטרות מינהלת השיקום הן לקדם פעולות להפסקת זיהום הנחלים, ובעיקר למנוע את המשך ההזרמה של שפכים עירוניים ותעשייתיים אליהם ולהתוות פעולות לשימור שטחים פתוחים בעלי ערך אקולוגי, נופי ותיירותי המצויים בסביבת הנחלים ולפיתוחם כמוקדי נופש ותיירות. כמו כן הודגש הצורך בפיתוח מודעות ציבורית למצב הנחלים ולחשיבותם בתוך מכלול השטחים הפתוחים בישראל.

כדי להגשים את היעדים שקבעה, הקימה מינהלת השיקום מינהלות נחל מקומיות לנחלים חדרה, תנינים, לכיש, שורק ואלכסנדר; וכן לירדן הדרומי והתחתון ולנחל חרוד. עד מועד סיום הביקורת טיפלו מינהלות הנחל בעיקר בהכנת תכניות אב לשיקום הנחלים האמורים ובביצוע פעולות הנדסיות בהיקף מצומצם בכמה קטעים של הנחלים האמורים.

2. במאוס 1998, כחמש שנים לאחר הקמת מינהלת השיקום, הציע המשרד להכין מסמך מדיניות שימש פרוגרמה לפעילות המינהלת ויכול, בין היתר, דרכים לסילוק מקורות הזיהום של הנחלים ולהקמת מתקנים חלופיים לאספקת מים שיאפשרו שיקום סביבתי, וכן תכניות לפיתוח בר קיימא של רצועות הנחל המשוקמות, שיינתן להן תוקף סטטוטורי. עד מועד סיום הביקורת לא הוכן מסמך המדיניות, וממילא לא ננקטו צעדים ארגוניים לשיקום הנחלים על פיו.

3. בשנת 1997 ביצעה מינהלת השיקום פעולות הנדסיות בהיקף כולל של 3.4 מיליון ש"ח לשיקום הנחלים תנינים, חדרה, שורק, לכיש וחרוד. בשנת 1998 היא הקצתה לשיקום הנחלים האמורים ולנחלים נוספים תקציב של כ- 11.6 מיליון ש"ח. מזה כ- 40% מתקציב קק"ל; 34% מגופים ממשלתיים, כולל המשרד; כ- 19% מרשויות מקומיות וגופים מקומיים אחרים וכ- 7% מרשויות הניקוז.

מהוצאותיה של מינהלת השיקום בשנת 1997 ומהצעת התקציב שלה לשנת 1998 עולה שהיא החלה בביצוע שלבים ראשונים של פעולות שיקום רק במספר מצומצם של נחלים. בידי המינהלת עדיין אין תכניות רב-שנתיות בהיקף ארצי, הכוללות את כל נחלי ישראל שנדרש לשקמם.

4. בשנים 1988 ו-1994 הוקמו על פי צווים של שרי הפנים, החקלאות ואיכות הסביבה שתי רשויות נחל - רשות נחל הירקון ורשות נחל הקישון - הפועלות על פי הוראות חוק רשויות נחלים ומעיינות, התשכ"ה-1965. ברשויות הנחל חברים נציגים של משרדי ממשלה, נציגי הרשויות המקומיות שבתחומן הנחל, נציגים של תאגידים שהנחל משמש גורם במילוי תפקידיהם או בשימוש בסמכויותיהם ונציגים של בעלי המקרקעין הגובלים בנחל. רשויות הנחל הן תאגידים על פי החוק, והמשרד משתתף במימון פעולותיהן.

בשנת 1995 הכינה רשות נחל הירקון תכנית אב לנחל, והממשלה אימצה תכנית זו בהחלטה מאפריל 1996. ואולם רק במחצית השנייה של שנת 1998 הוחל בתהליכים להזמנת תכנית כוללת לשיקום הנחל (מחברה בין-לאומית), ועד מועד סיום הביקורת הוחל רק בכמה שלבים של תכנון מפורט ובהכנת תכניות סטטוטוריות למימוש תכנית האב. אשר לנחל קישון, הוחל בהכנת תכנית לטיהור הנחל ממטרדים סביבתיים, שיקומו ושיפור מצבו האקולוגי (ראו גם להלן הפרק "תשתית הניקוז במדינה", עמ' 000).

בשל הריכוז הגדול של חומרים מסוכנים שהצטברו במשך עשרות שנים בשני הנחלים האמורים, ובשל ריבוי הגופים המזהמים נחלים אלה, יש צורך בהיערכות מיוחדת של המשרד לטיפול בהם. המשאבים העומדים לרשות רשויות הנחל במסגרת תקציביהן השוטפים מאפשרים להן לבצע רק פעולות מוגבלות להפסקת הזיהום ולמניעתו. לפיכך נדרשת מעורבות ממלכתית להנחיית פרויקטים רב-שנתיים לשיקום נחלים אלה ולהקצאת תקציבים ממשלתיים לביצועם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד ומשרד התשתיות הלאומיות, ששריהם ממונים על ביצוע חוק המים, לדאוג שהגופים האחראים לשיקום נחל הקישון ונחל הירקון יפעלו במשותף ובמתואם.

\*

לפי חוק המים, התשי"ט-1959, מקורות המים במדינה הם "קניין הציבור, נתונים לשליטתה של המדינה ומיועדים לצורכי תושביה ולפיתוח הארץ". מאחר שהנחלים נמנים עם מקורות המים האלה, יש לראות בהם משאב לאומי שחובה לשמור עליו למען כלל הציבור.

במהלך עשרות השנים האחרונות זוהמו מימי הנחלים בארץ, ומקצתם הפכו לנחלי אכזב. הדבר נגרם בשל הטיית מימי המעיינות המזינים אותם ושאיבת יתר של מימיהם לשימושים חקלאיים ואחרים, ובשל הזרמת שפכים תעשייתיים ועירוניים לנחלים ומהטלת פסולת לתוכם.

זיהום מתמשך של הנחלים הזורמים אל הים התיכון גורם למפגעים סביבתיים קשים ומסכן את בריאות הציבור, ועלול לגרום לזיהום מי התהום ומי הים.

ראוי שהמשרד לאיכות הסביבה, משרד הבריאות ומשרד הפנים ישקלו לפרסם נתונים על איכות מי הנחלים. במקרים המתאימים יש להזהיר את הציבור מפני השימוש בהם.

כן יש מקום לחייב את הרשויות המקומיות שיש בתחומיהן נחלים שהזיהום בהם מסכן את הציבור, להציב בסביבת נחלים אלה שלטים שיזהירו את הציבור מפני מגע עם מימיהם. צעדי האכיפה שנקט המשרד נגד מזהמי הנחלים והפעולות שיזם לשיקום הנחלים הביאו לשיפורים ניכרים בכמה קטעי נחל ואף לשיקומם, אולם אין די בכך.

על המשרד ועל כל הגורמים האחראים לפי החוק לטפל בנושא, לגבש תכנית רב-שנתית מתואמת ומקיפה, שתכלול את כל נחלי הארץ, למניעת המשך זיהום הנחלים, לניקויים ולשיקומם, וכן לפעול בעקביות ובנחרצות לאכיפת הוראות הדין. מימושה של תכנית כזאת יאפשר לציבור הרחב להשתמש במימי הנחלים ולבלות בסביבתם בלי לסכן את בריאותו.