

רשות העתיקות

תקציר

רשות העתיקות (להלן - הרשות) הוקמה באוגוסט 1989 על-פי חוק רשות העתיקות, התשמ"ט-1989. הרשות ממונה על אכיפת חוק העתיקות, התשל"ח-1978 (להלן - חוק העתיקות), ועוסקת, בין היתר, בחשיפה וחפירה של אתרים, בשימורם, בפינתוחם ובשחזורם; בשימור עתיקות ושחזורן; בפיקוח על חפירות ארכיאולוגיות; בנייהול אוצרות העתיקות של המדינה; בפיקוח לשם מניעת עבירות לפי חוק העתיקות; בעריכת מחקרים ארכיאולוגיים וקידומם; בריכוז, בתיעוד וברישום של מידע ארכיאולוגי.

על מועצת הרשות להיות מעורבת יותר בעיצוב מדיניות הרשות בנושאים העקרוניים שבטיפול ובמעקב אחר ביצוע התקציב במשך השנה, דבר שלא נעשה במידה מספקת בשנים האחרונות. עליה להקפיד לדון ולאשר את תקציב הרשות בתחילת כל שנה. הוועדות הקבועות שהקימה מועצת הרשות (ועדת הכספים וועדת ביקורת) לא תפקדו כראוי.

מאז 1993 מעסיקה הרשות עובדים משירות התעסוקה ששכרם משולם בידי משרד העבודה. במקרים מסוימים קיבלה הרשות בעבורם מימון כפול, ממשרד העבודה ומגופים שמבצעים עבודות פיתוח ובנייה בשטחים שבהם עושים חפירות ארכיאולוגיות, מע"ץ, חברת "מקורות", משרד הביטחון, רכבת ישראל, משרד הבינוי והשיכון ואחרים. בהעסקת עובדים אלה בחפירות עבור יזמים לא מושג היעד של הגדלת מספר המועסקים, מאחר שאלמלא העסקת עובדי השירות ממילא היו היזמים מעסיקים על חשבונם אחרים.

הכרזה על אתרי עתיקות היא אמצעי חשוב לשמירתן, אולם להכרזה השפעה על הזכויות במקרקעין, כיוון שערך הקרקע באתר המוכרז עלול לרדת בשל המגבלות שחלות על השימוש המותר בה. בשל מחלוקת בין הרשות למשרד המשפטים הופסקו ההכרזות כליל. בשטח המדינה כ-17,000 אתרי עתיקות מוכרזים. הכרזות העבר, שבהן הוכרזו שטחי קרקע גדולים אתרי עתיקות, פוגעות לעתים יתר על המידה בבעלי הקרקע. כך נפגעים הן אינטרס הפרט הן אינטרס הכלל.

הרשות לא מסרה הודעות לבעלי מקרקעין שהוכרזו אתרי עתיקות, כנדרש בחוק העתיקות, דבר שעלול לגרום נזק רב למחזיקי המקרקעין הללו. על הרשות, על משרד החינוך ועל משרד המשפטים לפעול לאתגר לשם מילוי הוראות החוק בעניין זה.

חפירות בדיקה נועדו לקבוע את הצורך בחפירות הצלה והיקפן. לטענת הרשות, רק לה הסמכות לעשות חפירות בדיקה. לדעת משרד מבקר המדינה, הדברים אינם עולים מהחוק כפשוטו, וראוי כי סמכות בלעדית תוענק במפורש בחקיקה ראשית.

החלטת הממשלה על פרסום מכרזים לחפירות הצלה ארכיאולוגיות חלה על משרד הבינוי והשיכון, על מע"ץ, על חברת "מקורות" ועל משרד הביטחון. במקרים רבים החלטה זו לא יושמה.

בפרויקטים שבדק משרד מבקר המדינה הועלו הממצאים האלה: בפרויקט מוצא שיתפה הרשות פעולה עם מע"ץ ברישום לא מדויק של העלות האמיתית של החפירה

בספרי מע"ץ. מע"ץ פעלה בניגוד לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ולהנחיות הממשלה, המחייבות מכרז בעבודות של חפירות ארכיאולוגיות. פעולות הרשות באלעד יוצרות רושם שהיא פעלה כדי להקשות על הגורמים המתחרים בה בביצוע חפירות הצלה.

קיים ניגוד עניינים מובנה בפעילות הרשות: היא קובעת את היקף החפירה, מתחרה על ביצועה, מפקחת על המתחרים ונותנת את אישורה לסיום העבודה. למשל, כאשר הרשות מתמודדת על ביצוע חפירה, והכנסותיה תלויות בכך, יש התנגשות בין רצונה לעשות את העבודה ובין יכולתה לפקח על הזוכה במכרז.

ערך נכס עלול להיפגע בשל מיקומו בתחומי אתר ארכיאולוגי מוכרז, ופיתוחו עלול להתעכב ולהיות כרוך בהוצאות נוספות עקב כך. מן הראוי לשקול לשווק קרקעות רק לאחר שנעשו הסקרים והבדיקות, והתבררו דברים אלה: הימצאות עתיקות בשטח, חשיבותן, המגבלות התכנוניות הנובעות מכך ומשמעותן הכלכלית.

על בעל רישיון לחפירה לפרסם בתוך חמש שנים מיום סיומה פרסום מדעי מתאים על החפירה. קיים פיגור גדול בפרסום דוחות על חפירות; אי-פרסום הדוחות פוגע במחקר הארכיאולוגי.

ליד המועצה לארכיאולוגיה הוקמה ועדת ערר לדיון בעררים על החלטות הרשות. בשנים 2000-2002 הוגשו 19 עררים, ורק ב-12 התקיים דיון ראשון. זמן ההמתנה הממוצע בין הגשת הערר לדיון הראשון היה באלה כ-16 חודשים. ברוב המקרים לא הסתיים הטיפול בעררים, אף שחלף זמן רב מאז הוגשו.



רשות העתיקות (להלן - הרשות) הוקמה באוגוסט 1989 על-פי חוק רשות העתיקות, התשמ"ט-1989 (להלן - חוק הרשות). הרשות ממונה על אכיפת חוק העתיקות, התשל"ח-1978 (להלן - חוק העתיקות), ועוסקת, בין היתר, בחשיפה וחפירה של אתרי עתיקות, בשימורם, בפיתוחם ובשחזורם; בשימור עתיקות ושחזורן; בפיקוח על חפירות ארכיאולוגיות; בנייהול של אוצרות העתיקות של המדינה, שמירתם והפיקוח עליהם; בהפעלת פיקוח לשם מניעת עבירות לפי חוק העתיקות; בעריכת מחקרים ארכיאולוגיים וקידומם; בריכוז, בתיעוד וברישום של מידע ארכיאולוגי. שר החינוך, התרבות והספורט (להלן - השר) הוא השר הממונה על הרשות. טרם הקמת הרשות היה ממונה על נושאים אלה אגף העתיקות והמוזיאונים שפעל במשרד החינוך והתרבות (להלן - האגף).

התפקיד המרכזי של הרשות הוא שמירה על עתיקות הארץ בעיקר באמצעות הפיקוח הארכיאולוגי. הרשות מקיימת פיקוח בכמה דרכים: 1. "פיקוח שוטף/סדיר" - סיור של מפקח הרשות באתרי העתיקות המצויים בשטח שהוא אחראי לו; 2. "פיקוח צמוד" - הימצאות מפקח מטעם הרשות באתר בזמן שנעשות בו פעולות חודרות קרקע; 3. "פיקוח מדלג" - בדיקת מספר אתרי בנייה ביום בידי מפקח של הרשות; 4. "חתכי בדיקה" - חפירת תעלות על ידי מחפרון במרחקים קבועים של כחמישה מטרים בממוצע בפיקוח של עובד הרשות; 5. "חישוף" - חשיפה מלאה של הקרקע בפיקוח עובד הרשות על ידי הסרת כל התכסית עד הגעה ל"קרקע בתולה"¹; 6. "סקר" - סיור בשטח וסימון על המפה של כל הנקודות שבהן תיתכן הימצאות עתיקות. פעולות הפיקוח, למעט

הפיקוח השוטף, נעשות בדרך כלל על חשבון היוזמים על פי תקנות העתיקות (אגרות למתן אישור פעולות), התשס"א-2001 (להלן - תקנות האגרות). הפיקוח על גופים שעליהם לא חלות התקנות נעשה על פי מחירון הרשות.

באפריל 2003 עבדו ברשות 144 עובדים במשרות תקניות; 197 "עובדי פרויקטים" שהועסקו לפי חוזה העסקה זמני המתחדש מדי פעם לצורך חפירה מסוימת, מקצתם - שנים רבות; 109 עובדים יומיים, בעיקר בתפקידי פיקוח והדרכה; 890 עובדים שנשלחו מלשכות התעסוקה (ראו להלן).

ב-2003 היה תקציב הרשות כ-111 מיליון ש"ח, מהם כ-45 מיליון ש"ח הועברו אליה מתקציב משרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך). יתר ההכנסות (כ-66 מיליון ש"ח - שהם כ-60% מהתקציב) מקורן בחפירות ובעבודות שימור שהרשות עושה עבור יזמים, בעיקר גורמים ממשלתיים.

מועצת הרשות הוקמה על-פי חוק הרשות (על מועצת הרשות ראו להלן). בראש הרשות עומד מנהל הרשות (להלן - המנהל) הממונה בידי מועצת הרשות לפי הצעת השר ובאישור הממשלה. למנהל כפופים שני סמנכ"לים: סמנכ"ל למינהל כספים וסמנכ"ל למינהל ארכיאולוגיה ושלווה מנהלי תחומים: מנהל תחום טכנולוגיות מידע, מנהל תחום משאבי אנוש ומנהל תחום ארגון ומינהל. ברשות ארבעה מרחבים: צפון, מרכז, ירושלים ודרום (בכל מרחב כמה מחוזות), ענף ים ויחידה ארצית למניעת שוד עתיקות.

המועצה לארכיאולוגיה הוקמה על-פי חוק העתיקות, חברה מתמנים בידי השר והרכבה נקבע בתקנות העתיקות, 1930. בין חברי המועצה נציגי הממשלה, נציג המחלקה לארכיאולוגיה של האוניברסיטה העברית, נציגי החברה לחקירת ארץ ישראל ועתיקותיה, נציג הרשות, נציג משרד החינוך ונציגי ציבור. על פי חוק העתיקות, תפקידה לייצג לשר, למנהל הרשות ולמועצת הרשות בענייני ארכיאולוגיה ועתיקות שהם יפנו אליה.

ביקורת המדינה חלה על הרשות לפי סעיף 9(2) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], ולפי סעיף 4 לחוק הרשות. בחודשים מאי 2002 - מרס 2003 עשה משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת ברשות.² כמו כן נעשו בדיקות השלמה במשרד החינוך, במשרד הבינוי והשיכון (להלן - משב"ש), במשרד המשפטים, במינהל מקרקעי ישראל (להלן - מ"מ"), במקורות חברת המים בע"מ (להלן - חברת "מקורות"), במחלקת עבודות ציבוריות שבמשרד התחבורה (להלן - מע"ץ), במשרד הביטחון וברשות להגבלים עסקיים.

מועצת הרשות

על-פי סעיף 6 לחוק הרשות, מועצת הרשות תמנה 16 חברים: שמונה עובדי מדינה; שני נציגים בעלי עניין בארכיאולוגיה משני מוסדות להשכלה גבוהה; שני ראשי רשויות מקומיות; ראש מועצה אזורית; מנהל מוזיאון המציג עתיקות; נציג המשרד לענייני דתות; חבר מחברי האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים שימנה השר לאחר התייעצות עם האקדמיה, והוא יהיה יו"ר מועצת הרשות.

1. במרס 2003 כיהנו במועצת הרשות רק 13 חברים. לא מונו לה נציג אחד מראשי הרשויות המקומיות, מנהל מוזיאון ונציג אחד מהמוסדות להשכלה גבוהה. מתחילת 2001 עד סוף 2002

2 ביקורות קודמות על פעולות האגף והרשות פורסמו בדוח שנתי 36 של מבקר המדינה (1986), עמ' 428; בדוח שנתי 38 של מבקר המדינה (1988), עמ' 335; ובדוח שנתי 45 של מבקר המדינה (1995), עמ' 630.

התכנסה מועצת הרשות תשע פעמים, ובמוצע השתתפו בישיבותיה כשבעה חברים. יו"ר מועצת הרשות הודיע למשרד מבקר המדינה ביוני 2003 שמאז שנת 2000 הוא במגע עם משרד החינוך למינוי חברים חדשים.

2. לפי סעיף 15 לחוק הרשות, מועצת הרשות תקבע את המדיניות הכללית של הרשות בתחום תפקידיה, תאשר את תקציבה, תעקוב ברציפות אחר ביצוע המדיניות, התכניות והתקציבים של הרשות ותדון בדוחות הכספיים שיגיש לה מנהל הרשות.

משרד מבקר המדינה העלה שבמקרים רבים המנהל רק מעדכן את מועצת הרשות בדיעבד, והיא משפיעה רק במעט על ההחלטות גם בנושאים המצויים בסמכותה. מועצת הרשות לא קיימה מאז שנת 2000 דיונים בשאלות העקרוניות האלה: צמצום שטחם של אתרי עתיקות, סיווג, מדיניות הפיקוח של הרשות, הפירוש שנותנת הרשות לסמכויותיה בנושא חפירות בדיקה, טיפול באוצרות המדינה שבמחסני הרשות.

כתשובתו למשרד מבקר המדינה ביוני 2003 הודיע יו"ר מועצת הרשות, כי מועצת הרשות יזמה דיון בכמה נושאים עקרוניים, ובהם: הרחבת ההגדרה של "עתיקה" בחוק העתיקות, כך שתחול גם על נכסים שנעשו בידי אדם גם אחרי שנת 1700 ועד שנת 1840; מינוי מפקחים בידי מועצת הרשות; שימור עתיקות בשטחים עירוניים. מועצת הרשות גם קיימה דיונים בנושא הר הבית ואף יזמה פרסום סקירה על מצב העתיקות בהר הבית מאז 1917 ועד 2001.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מועצת הרשות להגדיל את מעורבותה בעיצוב מדיניות הרשות.

3. סעיף 13 לחוק הרשות קובע ש"המועצה רשאית למנות מבין חבריה ועדה לעניין מסוים שבסמכותה, לקבוע לה יושב ראש ולאצול לה מסמכויותיה, למעט הסמכות לקבוע את המדיניות הכללית של הרשות והסמכות לאשר את תקציבה". משרד מבקר המדינה העלה, כי הוועדות הקבועות שהקימה מועצת הרשות (ועדת הכספים וועדת ביקורת) לא תפקדו כראוי.

ועדת הכספים: ועדת הכספים אמורה, בין היתר, לקיים דיון מקדים בתקציב ובדוחות הכספיים של הרשות. בשנים 2000-2002 התכנסה ועדת הכספים רק פעמיים: בספטמבר 2000 ובאוקטובר 2002. הדוחות הכספיים הוגשו לוועדה באיחור, וכתוצאה מכך היא דנה בדוחות הכספיים לשנת 1999 רק בספטמבר 2000, והם אושרו בידי מליאת מועצת הרשות בנובמבר 2000. היא לא דנה כלל בדוחות הכספיים לשנת 2000, ומועצת הרשות אישרה אותם רק בנובמבר 2001. הדיון בדוחות הכספיים לשנת 2001 התקיים רק באוקטובר 2002. באתו דיון אמר נציג אגף התקציבים במשרד האוצר כי לדעתו, פרסום הדוחות הכספיים בסוף השנה הופך אותם לכלי לא רלוונטי. החשב הכללי במשרד האוצר הודיע למשרד מבקר המדינה ביוני 2003, שיש לפרסם את הדוחות המבוקרים בתוך שלושה חודשים מסיום שנת הכספים. כתשובת הרשות מנובמבר 2003 היא הודיעה שהדוחות הכספיים לשנת 2002 נדונו בוועדת הכספים באפריל 2003, ומועצת הרשות אישרה אותם כבר בחודש יוני 2003.

הצעת התקציב של הרשות לשנת 2002, שהיתה אמורה להיות מוכנה ומאושרת עד תחילת השנה, נדונה רק בישיבת מועצת הרשות בינואר 2002, שנכחו בה שלושה חברים בלבד. בהיעדר קוורום, נשאה הישיבה אופי של התייעצות. רק באוגוסט 2002 נערך דיון נוסף בתקציב הרשות לאותה שנה, ומועצת הרשות אישרה אותו; לפני שתי ישיבות אלה לא התכנסה ועדת הכספים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מועצת הרשות לדון בתקציב ולאשרו בתחילת השנה, כך שיוכל לשמש כלי לתכנון ולבקרה על הוצאות, ולהיות מעורבת יותר במעקב אחר ביצוע התקציב במשך השנה. כאמור, לפי החוק, עליה לעקוב ברציפות אחר ביצוע התקציבים של הרשות; בשנים האחרונות הדברים לא התנהלו כך. אישור מאוחר של הדוחות הכספיים של הרשות מרוקן מתוכן את תפקיד הפיקוח של מועצת הרשות על פעולות הרשות. על מנת שמועצת הרשות תהיה מעורבת יותר במעקב אחר ביצוע התקציב, עליה לשקול להורות להנהלת הרשות להפיק דוחות רבעוניים עדכניים.

ועדת הביקורת: תפקידה של ועדת הביקורת לקבוע, בין היתר, את תכנית עבודתו של המבקר הפנימי. משרד מבקר המדינה העלה שהוועדה התכנסה בשנים 2000-2002 פעמיים בלבד, במרס ובאוגוסט 2001.

בישיבתה באוגוסט 2001 קבעה ועדת הביקורת כי באוקטובר יגיש מבקר הפנים לאישורה, בין היתר, רשימת נושאים לביקורת לשנת 2002. מכיוון שהוועדה לא התכנסה בשנת 2002, היא לא היתה מעורבת בקביעת רשימת הנושאים לביקורת באותה שנה.

י"ר מועצת הרשות מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2003 שפעמים רבות לא התכנסו ועדות שהקימה מועצת הרשות בשל בעיות תיאום ובעיקר בגלל העדר קוורום שמקורו באי-מינוי חברים חדשים למועצה.

ועדה לבחינת חוק העתיקות

בשנת 1994 קיבלה הממשלה החלטה על הקמת ועדה בין-משרדית לבחינת חוק העתיקות (להלן - ועדת שושני). בראש הוועדה עמד המנכ"ל דאז של משרד החינוך והשתתפו בה, בין השאר, נציגים ממשב"ש, מממ"י, ממשרד האוצר, ממשרד המשפטים ומנהל הרשות דאז. הוועדה דנה בסוגיות הכרוכות בהפעלת סמכויותיה של הרשות לפני ביצוע פעולות שונות באתרי עתיקות והגישה את טיוטת המלצותיה לשר עם הצעות לתיקונים בחוק ובתקנות באפריל 1996.

המלצות הוועדה עסקו בנושאים אלו: זיהוי אתרים כאתרי עתיקות, הכרזה על אתרי עתיקות (להלן - הכרזה או הכרזות), פרסום וביטול הכרזה; חפירות הצלה; תנאי המנהל לעבודות באתרי עתיקות וביקורת על ביצוען; מימון חפירות הצלה; סיום חפירות ההצלה ומתן אישור לעבודות הפיתוח; ועדת ערר, הרכבה וסמכויותיה; הרכב מועצת הרשות. לא הוגש דוח סופי בידי הוועדה בשל מחלוקות בין חבריה בעניינים אחרים.

יצוין כי בנושא ההכרזות ציינה הוועדה, שהיא "מעודדת את רשות העתיקות להמשיך בהליך של עדכון ההכרזות הקיימות, על סמך קריטריונים שיקבעו בהכרזות ומתוך מטרה להגיע לדיוק רב יותר בגבולות השטחים המוכרזים. לוועדה נמסר על ידי רשות העתיקות כי הליך זה מצוי כבר בביצוע במהלך חמש השנים האחרונות". אולם למשרד מבקר המדינה התברר, כי הליך עדכון ההכרזות הופסק זמן קצר לאחר שהוועדה הגישה את המלצותיה ולא חודש עד מועד סיום הביקורת במרס 2003.

טיטת דוח הוועדה, לרבות עמדותיה בעניינים שלא היו שנויים במחלוקת, נותרה כאבן שאין לה הופכין. לדעת משרד מבקר המדינה, על שרת החינוך ועל הרשות לקיים דיון בסוגיות שהועלו בוועדת שושני ולא הוסדרו, אף שהן בליבת תפקודה של הרשות. עליהן לקבל החלטות בעניינים אלה ולקבוע דרכים ליישומן ובמידת הצורך להביאן להחלטת הממשלה.

כספים

1. להלן טבלה המציגה את הכנסות הרשות והוצאותיה בשנים 1999-2003 (באלפי ש"ח במחירי דצמבר 2002):

1999	2000	2001	2002	2003 אומדן	
					הכנסות
45,614	48,145	51,159	55,936	47,000	תקבולים ממשרד החינוך
43,937	48,227	51,173	54,760	37,000	חפירות וסקרים
46,287	23,354	19,836	24,431	23,000	מימון משרד העבודה
8,589	18,648	11,488	6,481	4,000	תרומות ואחרות
144,427	138,374	133,656	141,608	111,000	סה"כ הכנסות
					הוצאות
105,581	95,937	94,487	92,441	79,000	שכר
36,525	40,386	43,814	44,264	32,000	הוצאות אחרות
935	1,224	1,210	345		מימון
143,041	137,547	139,511	137,050	111,000	סה"כ הוצאות
1,386	827	(5,855)	4,558	0	עודף(גרעון)

בתקנה התקציבית של משרד החינוך שבה קובע משרד האוצר את תקציב הרשות, כלולים רק 70% מסכום ההשתתפות של המשרד; היתרה כלולה ברזרבה. כיוון שהעברות התקציב החודשיות נעשות על בסיס התקציב המופיע בתקנה שבה נכלל תקציב הרשות, רק 70% מההקצבה הממשלתית מועברים באופן סדיר, ולכן נוצר פער בתזרים המזומנים, דבר הפוגע ביכולת התפקוד השוטף של הרשות וגורם לה הוצאות מימון גבוהות.

2. הרשות מחלקת את תקציבה, הן הוצאות הן הכנסות, לתקציב שוטף (כ-40%) ולתקציב פרויקטים (כ-60%). תקציב ההכנסות השוטף הוא תקבוליה ממשרד החינוך, והוא נועד לכסות את הוצאותיה בפעילותה הסטטוטורית; תקציב הפרויקטים הוא הכנסותיה של הרשות מפעולות כגון חפירות הצלה ופרויקטים של שימור וממשרד העבודה בגין העסקת עובדים משירות התעסוקה. הועלה, שהרשות מממנת חלק ממשיותיה הסטטוטוריות באמצעות העודף שנוצר מתשלומים שהיא גובה עבור פרויקטים.

3. הוצאות על שכר הן כ-68% מהוצאות הרשות. למשרד מבקר המדינה התברר כי הרשות מחלקת את הוצאות השכר שלא בהתאם לתפקידים אשר אותם מבצעים העובדים בפועל. בהוצאות השכר בפרויקטים כולל שכר של עובדים שלמעשה אינם קשורים להם כלל. בתשובתה במאי 2003 הודיעה הרשות שכמה חודשים קודם לכן החלה בהליך תקינה, ועם סיומו יתוקנו הליקויים בתחום זה.

4. על-פי החלטות הממשלה (ראו להלן), גופים ממשלתיים הנוקטים לשירותי הרשות מממנים את עלויות הרשות במלואן. הרשות מחייבת אותם על-פי מחירון קבוע שנקבע לפני שנים רבות בידי מנהל הכספים הקודם שלה ומעודכן תקופתית על-פי עליית מדד המחירים לצרכן. בידי הרשות לא מצויים התחשיבים המקוריים שהיו הבסיס למחירון. הרשות לא בדקה אם תעריפיה אכן מייצגים את

עלויותיה האמיתיות בשנים האחרונות. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לבדוק את המחירון ולעדכנו בהקדם בהתבסס על בדיקה תמחירית.

העסקת עובדים משירות התעסוקה

1. לרשות הסכמים עם משרד העבודה והרווחה³ (להלן - משרד העבודה) משנת 1993, ולפיהם היא מעסיקה דורשי עבודה מקבלי גמלת הבטחת הכנסה⁴ וזכאי ביטוח אבטלה (להלן - עובדים משירות התעסוקה). עובדים אלו מופנים אליה על ידי שירות התעסוקה, ורובם מועסקים בחפירות ארכיאולוגיות ובעבודות שימור. ההסכמים נחתמו בדרך כלל בתחילת כל שנה לחצי שנה ואחר כך הוארכו עד סוף השנה.

בינואר 2002 חתמו הרשות ומשרד העבודה על הסכם אשר לפיו, משרד העבודה ישתתף במימון הפרויקטים התעסוקתיים באמצעות השתתפות בשכר העסקה של עד 500 עובדים משירות התעסוקה בחודש במסגרת תקציבית של 32 מיליון ש"ח לשנה; ההסכם הוארך עד סוף אותה שנה.

להלן נתונים על ימי העבודה של עובדים משירות התעסוקה שהעסיקה הרשות ועל הסכומים שהיא קיבלה בעדם ממשרד העבודה (במחירים שוטפים) בשנים 1998-2002:

2002	2001	2000	1999	1998	
98,358	83,638	87,627	171,221	76,133	ימי עבודה
23.2	18.6	18.8	40.7	14.2	תקבולים ממשרד העבודה (מיליוני ש"ח)

2. כבר במרס 1998, בדיון בפעולות הרשות, קבעה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, כי כאשר הרשות מעסיקה עובדים משירות התעסוקה, היא מקבלת בעבורם לעתים תשלום כפול, פעם ממשרד העבודה, ופעם - מהמדינה באמצעות גופים כגון מע"ץ, חברת "מקורות", משרד הביטחון, רכבת ישראל ומשב"ש, העושים עבודות פיתוח ובנייה בשטחים שבהם חופרים חפירות ארכיאולוגיות.

בחוות דעת שהגיש היועץ המשפטי של הרשות ביוני 1999, לקראת דיון בוועדת הביקורת של מועצת הרשות בנושא העסקת עובדים משירות התעסוקה, הוא ציין כי אזורי הארץ שבהם נעשות החפירות נקבעים בידי משרד העבודה בהתאם למוקדי האבטלה בארץ. החפירות נעשות, בין היתר, באתרים שחובלו על ידי שודדי עתיקות ובמקומות אשר בהם נעשות עבודות פיתוח בשטחים המכילים עתיקות אשר לא הוכרזו אתרי עתיקות. את פרק הזמן של ההתקשרות עם משרד העבודה ניתן לחלק לשתי תקופות: מיוני 1993 עד ספטמבר 1998 שילם משרד העבודה רק את עלות ההעסקה הישירה של העובדים, ולרשות נגרם הפסד בגלל הפער בין עלותה הכוללת של החפירה ובין עלות שכרם של העובדים משירות התעסוקה. כדי לכסות את ההפסד הסכימו הרשות ומשרד העבודה כי החל מאוקטובר 1998 תעסיק הרשות את העובדים משירות התעסוקה לא רק בחפירות יזומות אלא גם בחפירות שעלותן, לרבות שכר הפועלים, ממומנת במלואה על ידי היומים. כך הצמיחו לרשות חלק מהחפירות יתרה תקציבית, והיא קווצה כנגד ההפסד שיצרו החפירות היזומות.

3 מאז 2003 הועבר שירות התעסוקה למשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.
 4 לפי חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980.

היועץ המשפטי קבע כי פעולת הרשות אינה מעוררת שאלה משפטית כלשהי, אלא לכל היותר שאלה מינהלית.

בעקבות חוות דעת זו של היועץ המשפטי כתב המבקר הפנימי של הרשות אל חברי ועדת הביקורת של מועצת הרשות ביולי 1999 שלדעתו, יש בהסדר קושי ציבורי. לדעת המבקר הפנימי, היזמים יכולים לטעון כי באומדן שהרשות נתנה להם נכתב כי אחד מרכיבי עלות החפירה, המהווה בסיס לחיובם, הוא העסקת פועלים. מכיוון שעלות העסקתם משולמת במלואה על ידי משרד העבודה יש לקבוע, לדעתו, כי הרשות לא תחייב יזמים בגין עלויות המכוסות על ידי צד ג'.

ועדת הביקורת של מועצת הרשות דנה באוגוסט 1999 בהעסקת עובדים משירות התעסוקה. מהדיון עלה שיוזמים (כולל גופים ציבוריים) שילמו סכומים כוללים עבור חפירות ללא פירוט של סעיפי ההוצאה. בסיום הדיון החליטה הוועדה להמשיך בהסדר.

לדעת משרד מבקר המדינה, בקבלת תשלום כפול בגין העסקת עובדים משירות התעסוקה בלי לפרט את סעיפי ההוצאה שהיזם חויב בהם, פעלה הרשות ללא שקיפות מלאה ובניגוד לכללי מינהל תקין.

3. כיוון שתקנות האגרות לא חלות על המדינה, בפרויקטים שמבצעת הרשות עבור גופים ממשלתיים היא מחייבת אותם במלוא עלות העבודות, כולל העסקת הפועלים. בביקורת נמצא שלעתים שילמה המדינה לרשות את שכר הפועלים פעמיים: פעם על ידי משרד העבודה ופעם שנייה באמצעות הגופים הממשלתיים שעבורם בוצעו הפרויקטים. להלן דוגמאות:

(א) מדוח שהעבירה הרשות באפריל 2001 למשרד העבודה עולה שבשנת 2000 שילם משרד העבודה כ-18.8 מיליון ש"ח תמורת העסקת עובדים משירות התעסוקה; כמחצית מימי העבודה מומנו פעמיים.

(ב) בשנת 2002 חייבה הרשות את מע"ץ בגין חפירת ההצלה במוצא (ראו להלן) בכ-815,000 ש"ח עבור 3,900 ימי עבודה של עובדים משירות התעסוקה. משרד העבודה היא גבתה עבור העסקתם כ-970,000 ש"ח, ובסה"כ היא קיבלה לשם כך כ-1.8 מיליון ש"ח מהמדינה. ההוצאה שלה על העסקתם הסתכמה בכ-900,000 ש"ח בלבד.

לדעת משרד מבקר המדינה, העסקת עובדים משירות התעסוקה בחפירות עבור יזמים יצרה לרשות עודף תקציבי שאין לו זיקה לעלות בפועל של החפירות. גם לא הושג היעד של הגדלת מספר המועסקים, מאחר שאלמלא העסקת עובדי השירות ממילא היו היזמים מעסיקים על חשבונם אחרים. על הרשות להפסיק להעסיק עובדים משירות התעסוקה בפרויקטים הממומנים על ידי יזמים ולהעסיקם בעבודות יזומות בלבד. על שירות התעסוקה והרשות לאתר את הפרויקטים שבהם היה כפל תשלום ולבחון את הדרכים העומדות לפניהן להתמודדות עם תשלומי היתר.

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 2004 שבעקבות הביקורת הקים המשרד צוות למניעת הישנות כפל תשלומים בפרויקטים המבוצעים ברשות העתיקות במסגרת עבודות מיידיות. הצוות קיבל מספר החלטות שהועברו למנכ"ל המשרד ולסגן החשב הכללי במשרד האוצר.

הכרזה על אתרי עתיקות

סעיף 28 לחוק העתיקות קובע: "א) המנהל רשאי להכריז כי מקום פלוני הוא אתר עתיקות; ההכרזה תפורסם ברשומות. (ב) הכריז המנהל כאמור, תירשם על כך הערה בפנקסי המקרקעין ותימסר הודעה על כך לבעל המקום ולמחזיק בו, אם זהותם או מענם ידועים, ולועדה המחוזית לתכנון ולבנייה". הכרזה על אתרי עתיקות היא אמצעי חשוב לשמירתן, אולם להכרזה השפעה על הזכויות במקרקעין, כיוון שערך קרקע באתר המוכרז עלול לרדת בשל המגבלות שחלות, בין השאר, על השימוש המותר בה.

1. עד 1978 הוכרזו אתרי עתיקות ללא נתוני גוש וחלקה (נתונים קדסטריים), ומאז ועד אפריל 2000 נתונים אלו צורפו להכרזות, רבות להכרזות ישנות, כדי שניתן יהיה לרשום הערות על ההכרזות במרשם המקרקעין, המתנהל בשיטה הקדסטריית. משרד המשפטים פרסם את ההכרזות בצירוף הנתונים בילקוט הפרסומים. במאי 2000 הפסיקה הרשות להעביר למשרד המשפטים את הנתונים הקדסטריים, לטענתה בגלל היעדר נתונים מספקים בקובץ הממוחשב של המרכז למיפוי ישראל שבמשב"ש (להלן - מפ"י).

בספטמבר 2000 הוציעה הרשות למשרד המשפטים לפצל בין ההכרזה ובין רישום ההערה על מנת לאפשר הכרזה של אתרים חדשים באופן הבא: הרשות תכריז ברשומות על אתרי עתיקות על פי נקודות ציון (נ"צ), שם האתר ותיאור העתיקות. הרשות תעביר הודעה ללשכות רשם המקרקעין על נתוני גוש וחלקה של האתרים שהוכרזו מיד עם קבלת המידע ממפ"י. במקביל תאפשר הרשות לציבור לעיין בנתונים מפורטים במשרדיה ברחבי הארץ. עד אוגוסט 2001 פרסם משרד המשפטים ברשומות 22 הודעות על הכרזות שהרשות העבירה אליו ללא נתוני גוש וחלקה. באוגוסט 2001 הודיע משרד המשפטים לרשות כי קיימים נימוקים שונים שבגללם לא יפרסם את ההכרזות שהועברו אליו ללא נתוני גוש וחלקה, ומאז אמנם הפסיק לפרסם הכרזות של הרשות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2003 הסביר משרד המשפטים, כי פרסום ההכרזות ללא נתונים קדסטריים ייצור השהיה בלתי מוצדקת בין הפרסום לרישום ההערה, שכתוצאה ממנה עלולים האזרח והמדינה לטעות ולהטעות ולשאת בהוצאות ניכרות. משרד המשפטים בדעה שהליך ההצלבה של הנתונים הגיאוגרפיים לנתוני הגוש והחלקה אמור להיות מהיר.

עד מרס 2003 נצברו 702 אתרי עתיקות שלדעת הרשות היה צורך לפרסם ברשומות את ההכרזה עליהם, אולם הפרסום לא נעשה בגלל המחלוקת בין הרשות ובין משרד המשפטים. לדעת משרד מבקר המדינה, העיכוב בפרסום ההכרזה על אתרי עתיקות עלול לגרום נזק לאתרים שייפגעו כתוצאה מעבודות פיתוח, וכתוצאה מכך ייגרמו פגיעה באינטרס הציבורי של שמירה על עתיקות ונזק ליוזמים שיתכננו פיתוח באתרי עתיקות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2003 הודיעה הרשות כי הכריזה על 500 אתרים שלהם נתונים מלאים של גושים וחלקות, אולם הבעיה עדיין קיימת ביתר האתרים אשר להם אין נתונים מלאים של גושים וחלקות. מפ"י הודיע למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2003 שכ-95% משטח מדינת ישראל רשומים כיום בגושים וחלקות. לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח תשובתה של מפ"י, טענתה של הרשות בעניין היעדר נתונים ממוחשבים אינה רלוונטית עוד לרוב שטחי הארץ, ומן הראוי להסדיר את העניין לאלתר.

2. בשנת 2003 היו בתחומי הקו הירוק כ-17,000 אתרי עתיקות מוכרזים. בספרי המקרקעין נרשמת הערת אזהרה לגבי החלקות שנמצאות בתוך שטח ההכרזה. בשנים האחרונות, בעקבות שיפורים טכנולוגיים המאפשרים מדידה מדויקת יותר של השטחים, הכרזות חדשות הן על ריבוע ששטחו גדול כמעט משטח אתר העתיקות. אולם בעבר, כיון שמדידה מדויקת לא התאפשרה, נהגו להכריז על אתרים במשבצת קרקע של קילומטר מרובע, גם כאשר האתר היה ממוקם בשטח קטן בהרבה. התוצאה היא שחלקות קרקע רבות מוכרזות כאתר עתיקות, אף-על-פי שידוע לרשות שיש

סבירות להימצאות עתיקות רק בחלק משטח האתר. כך, לדוגמה, מוכרו כל שטח העיר רמת גן כאתר עתיקות, אף-על-פי שבאזור מצויים ארבעה אתרי עתיקות בלבד ששטחם פחות מ-10% מהשטח המוכרו.

ההכרזה על אתר עתיקות פוגעת בפרט ובקניינו, לכן היא צריכה להיעשות במידה שאינה עולה על הנדרש, להיות ספציפית ולתחם את השטח המוכרו ככל שניתן. הכרזות העבר הכוללות משבצות קרקע גדולות פוגעות לעתים יתר על המידה בבעלי הקרקע.

3. כאמור, סעיף 28 לחוק העתיקות קובע גם כי כאשר מקום מוכרו כאתר עתיקות יש למסור הודעה לבעל המקרקעין ולמחזיק בו, אם זהותם או מענם ידועים. גם ועדת שושני המליצה על קביעת נוהל אשר יבטיח מסירת הודעה על הכרזת הקרקע כאתר עתיקות לבעלי הקרקע ולמחזיקים בה הן באשר לאתרים שהוכרו בעבר הן באשר לאתרים שיוכרו בעתיד. הרשות לא שלחה הודעות כאלה מעולם.

בבג"ץ דנקנר⁵ דנו השופטים בשאלה על מי מטיל החוק את חובת ההודעה, ונקבע כי "אין זה סביר או קביל שחובת ההודעה, שנקבעה בחוק, לא תקום לאורך זמן בגלל מחלוקת משפטית בין הרשויות לבין עצמן. היועץ המשפטי לממשלה יכול להכריע במחלוקת זאת. מכל מקום שר החינוך, התרבות והספורט, הממונה על הביצוע של חוק העתיקות, אחראי לכך שהחוק יבוצע, ובין היתר הוא אחראי גם לכך שהבעלים והמחזיקים במקרקעין שהוכרו אתר עתיקות יקבלו הודעה, כפי שנקבע בחוק". בדצמבר 2002, במהלך הביקורת, שב והבהיר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לרשות כי עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא שהחובה לשלוח הודעות לבעלי הקרקע ולמחזיקים בה, מוטלת על הרשות.

נמצא כי הרשות לא שולחת הודעות לבעלי הקרקעות המוכרות. לטענתה, כיוון שאין בידיה נתונים על בעלי הקרקע או על המחזיקים בה. לדברי הרשות, היא פנתה מספר פעמים לממונה על מרשם המקרקעין במשרד המשפטים כדי לקבל את הנתונים של בעלי הקרקעות המוכרות אך נענתה בשלילה. משרד המשפטים הבהיר בתשובתו מאוגוסט 2003 כי על פי מבנה המרשם, זיהוי בעלי זכויות שאינו מתבסס על נתוני גוש וחלקה, אינו אפשרי מבחינה טכנית. עד יולי 2003 לא הייתה כל התקדמות בנושא.

אי-הסדרת משלוח ההודעות עלולה לגרום נזק רב למחזיקי המקרקעין שהוכרו. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות, על משרד החינוך ועל משרד המשפטים לפעול לאלתר לשם מילוי הוראות החוק בעניין מתן ההודעות לבעלי הקרקעות המוכרות.

4. ההכרזות השונות פורסמו ב-75 ילקוטי פרסומים, וכדי לדעת מה מעמדו של אתר מסוים יש לבדוק את כולם, דבר המקשה מאד על המעוניינים לברר מעמדו של אתר. בשנת 1996 רצתה אמנם הרשות לרכז את כל פרסומי ההכרזות בכרך מעודכן אחד לנוחות עובדיה והציבור, אולם בעקבות חוות דעת של היועץ המשפטי שלה אשר לפיה, תנאי לתקפות ההכרזה החדשה הוא משלוח הודעה לכל בעלי הקרקעות ומחזיקיהן, נתוני ההכרזות המעודכנים לא פורסמו. על הרשות לפעול כדי למצוא פתרון שיאפשר ריכוז ועדכון של כל פרסומי ההכרזות, באופן שיתאים למגבלות החוק.

5 בבג"ץ 4146/95 עזבון המנוחה לילי דנקנר ז"ל נ' מנהל רשות העתיקות, פ"ד נב(4) 774 (להלן - בג"ץ דנקנר).

5. בנוהל הפנימי בעניין ביטול אתרים קבעה הרשות שביטול הכרזה או ביטול רישום הערה על הכרזת שטח כאתר עתיקות יחול על אלה:

1" כל 'שטח' שנחפר למלוא אורכו ורוחבו ועד לסלע האם ולא נותרו בו עתיקות הראויות לשימור.

2) 'שטח' שהוא מגרש קטן יחסית שנוצר בתכנית חלוקה מאושרת ועליו:

א) ביצעה הרשות בשטח המבוקש ובסביבתו בדיקות מחפרון או חפירות - אשר לא העלו שרידי עתיקות המצדיקות דרישה לביצוע חפירת הצלה.

ב) התירה הרשות לבצע פעולות פיתוח על השטח."

בביקורת נמצא, כי הרשות אינה פועלת מיוזמתה לביטול אתרים בהתאם לנוהל שקבעה. בניגוד לנוהל, בנוסח הקבוע של ההודעות ששלחה הרשות ליזמים היא ציינה כי הכרזת השטח כאתר עתיקות תישאר בעינה. נוסח זה הופיע גם כאשר נחפר כל השטח ולא נמצאו בו עתיקות וגם כאשר נעשה חישוף של כל השטח; לפי הסכרי הרשות, חישוף מבטיח שלא נשארו בשטח עתיקות. רק כאשר בעלי הקרקע פנו לרשות וביקשו את ביטול ההכרזה, הסכימה הרשות פעמים אחדות לבטלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, בשל הפגיעה בזכויות הקניין של בעל קרקע מוכרזת כאתר עתיקות, על הרשות לשוב ולבדוק בכל אתר מוכרז שנעשית בו בדיקה או שנוסף לה מידע חדש עליו, אם מכלול הראיות המצויות בידיה משכנעות כי קיימת אפשרות סבירה שהשטח מכיל עתיקות⁶. אם ההסתברות להימצאות עתיקות קלושה, עליה ליזום את ביטול ההכרזה.

הליכי תכנון בשטחים הכוללים אתרי עתיקות

סיווג אתרים

סעיף 29 לחוק העתיקות קובע פעולות שאסור לבצע באתר עתיקות אלא באישור בכתב מאת מנהל הרשות. דיון בתכניות ואישורן אינו נכלל ברשימת הפעולות האסורות. חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (סעיף 99), אינו מחייב את רשויות התכנון לקבל מראש אישור של הרשות לתכניות פיתוח באתרי עתיקות מוכרזים ובאתרים, אך קובע כי הוראה בתכנית מתאר מחוזית או מקומית "בדבר שמירה על בנינים או אתרים שיש להם חשיבות היסטורית או ארכיאולוגית תיערך בהתייעצות עם שר החינוך והתרבות". בפועל, בשלב גיבוש התכנית, לא נועצות רשויות התכנון ברשות, אך הארכיאולוגים המחוזיים שלה מקבלים את התכניות והפרוטוקולים מדיוני הוועדות לתכנון ולבנייה להתייחסות. מנהלי המרחבים ברשות מוזמנים להשתתף כמשקיפים בדיוני ועדות התכנון המחוזיות.

כאמור, בישראל מצויים יותר מ-17,000 אתרי עתיקות מוכרזים שעליהם חלות הוראות חוק העתיקות. מבחינת החשיבות ניתן לדרגם מהחשוב ביותר (מצדה, בית שאן, קיסריה, ציפורי) עד

6 על מבחן האפשרות הסבירה שהשטח מכיל עתיקות כתנאי להכרזה עליו כאתר עתיקות, ראו בג"ץ דנקנר.

השולי, כגון אבני בניה מפורזות ושברי עמודים. בפרסומי הרשות וגם בילקוט הפרסומים אין הבחנה בין סוגי אתרים שונים. לפיכך כאשר באים גורמי התכנון לקבוע תכניות פיתוח של מקרקעין יש בפניהם רשימה ארוכה של אתרים ארכיאולוגיים בשטח שאותו הם אמורים לתכנן, ללא סיווג לפי חשיבותם. לכן אין ביכולתם של גורמי התכנון להעריך מראש את מידת הפגיעה של התכנון המוצע באינטרס הציבורי של הגנה על עתיקות.

מנהל תחום חפירות וסקר ברשות הציע בשנת 2001 לחלק את כל האתרים לשני סוגים בהתאם לחשיבות האתר: אתרים הראויים לשימור ואתרים שבהם או בקרבתם ניתן להתיר פעולות פיתוח לאחר תיעוד מתאים. את האתרים שאינם ראויים לשימור הוא הציע לחלק לשתי קבוצות: אתרי עתיקות שבחלקים מהם ניתן לעשות חפירות הצלה לצורכי פיתוח הארץ; אתרי עתיקות שניתן להתיר את הריסתם לאחר תיעודם. הוא הציע להביא את נתוני הסיווג, לכשיושלמו, לידיעת גורמי התכנון והציבור הרחב.

במרס 2002 קיימה הרשות דיון פנימי בנושא תכניות מתאר ארציות; הועלו בו הבעיות בתכניות המתאר הנובעות מהיעדר מדיניות של סיווג אתרים. בדיון הוחלט ליצור רשימה של אתרים שסיווגם אינו שנוי במחלוקת שתובא לדיון ולאחר מכן תאושר במועצה לארכיאולוגיה. עד מרס 2003 הדבר לא נעשה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה במאי 2003 הודיעה הרשות כי הכינה רשימה של אתרים מרכזיים שאין מחלוקת לגביהם, והיא תידון במועצה לארכיאולוגיה ביוני 2003. משרד מבקר המדינה העלה, שעד סוף אוקטובר 2003 לא התקיים הדיון.

לדעת משרד מבקר המדינה על הרשות לפעול לאלתר לקידום סיווג האתרים כדי לשמור על אתרי העתיקות הראויים לשימור מחד גיסא, ולהקל על גורמי התכנון המעוניינים לקדם תכניות פיתוח באתרים שחשיבותם פחותה, מאידך גיסא.

בדיקה ואישור של תכניות מתאר

משרד מבקר המדינה בדק את מעורבותה של הרשות באישור מספר תכניות מתאר החלות על אתרי עתיקות. להלן שתי דוגמאות:

1. חלק ממושב כרם מהר"ל שוכן באתר עתיקות שמוכרו מאז המנדט הבריטי, ואחת הגבעות בו היא "תל⁷". בראשית שנות ה-90 יזם ועד המושב תכנית להרחבתו בגבולות היישוב הקיים כולל בנייה על התל. שלושה ארכיאולוגים שנדרשו לנושא מטעם הרשות היו מאוחדים בדעה שהאתר חשוב ביותר, ויש לשמר ולמנוע פגיעה בשרידיו.

בסוף יולי 1995 הסכימה הרשות שלא להתנגד לאישור תכנית בניין הערים (להלן - תב"ע) להרחבת המושב בתנאי שישונה תקנון התב"ע, ותהיה בו התייחסות מיוחדת לטיפול בעתיקות. נמצא שבתקנון לא הייתה התייחסות מיוחדת לבנייה באתר שבו נמצא התל, אך למרות זאת לא הגישה הרשות התנגדות לאישור התב"ע. ממ"י שיווקה את המגרשים לחוכרים, ובחוזי הפיתוח הסטנדרטיים שעליהם חתמו חוכרי המגרשים עם ממ"י נכלל סעיף הקובע כי העתיקות שיימצאו בקרקע אינן נכללות בהקצאה לפי החוזים.

התב"ע פורסמה למתן תוקף בסוף נובמבר 2001. בסיוור של מנכ"ל הרשות שנערך באתר באמצע יוני 2002 הוחלט כי לא תאושר בנייה על המגרשים המצויים על התל, והתשלומים ששילמו חוכרי

7 גבעה שנוצרה בדרך כלל מהריסות ישובים עתיקים שכוסו בעפר.

המגרשים לרשות עבור הבדיקות יוחזרו. ביולי 2002 הודיעה הרשות לבעלי המגרשים על התל"ש"בהתחשב בממצאים... החליטה הרשות שלא לאפשר בנייה כשטח בו נמצאו העתיקות. זו החלטת ביניים עד שתגבש רשות העתיקות את עמדתה". בסוף אותו חודש, לאחר פנייה של עורך דין מטעם החוכרים, הודיעה הרשות לוועד המושב כי כל בקשה לבנייה תיבדק באופן פרטני, והבנייה על התל, אם תאושר, תהיה על משטחי בטון ללא חפירה ופגיעה בתת הקרקע.

בינואר 2003 ניתן פסק דין בעתירה מנהלית⁸ של משפחה המתגוררת במושב. פסק הדין קבע שעל הרשות לשקול מחדש את עמדתה לגבי החפירות בתל ולגבי היתרי הבנייה עליו, לאחר שתעשה מחקר מדעי מעמיק ומבוסס כהלכה. הרשות ערערה על ההחלטה. עד מועד סיום הביקורת טרם הסתיים ההליך המשפטי.

מהשתלשלות העניינים עולה שכתוצאה מחוסר ערנות של הרשות לכך שחלק מהתכנית מאפשר בנייה על התל ומאי-התנגדותה לאישור התב"ע נגרמו נזקים. בשיבה שנערכה ברשות ביולי 2002 אמר היועץ המשפטי של הרשות, כי "כל התנהלותה של רשות העתיקות ביחס להתנגדות לתכנית היתה רשלנית". לדעת משרד מבקר המדינה, ניתן למנוע הישנות מקרים דומים אם פעולות הבדיקה והאישור של התכניות יעוגנו בנוהלי עבודה ברורים של הרשות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה במאי 2003 הודיעה הרשות, כי היא "העבירה את כל המידע על האתר והבהירה את תנאיה לכל הגורמים המפתחים... הרשות ערה לטעויות בפעולתה אם מחוסר ידיעה כי מדובר בתל, ואם כמדיניות לא להתנגד לתוכנית בשלב התכנון. לפיכך, כהפקת לקחים 'מהאירוע' החליט המנהל: א. הרשות תתנגד, על פי הצורך, כבר בשלב ההפקדה. ב. נאסרו באופן גורף פעולות פיתוח בתלי עתיקות. ג. הואץ המהלך של סיווג אתרים."

2. בתחום המועצה המקומית ג'יסר אל-זרקא מצויים שרידי עתיקות חשובים הכוללים את אמות המים שהובילו מים לקיסריה. במאי 1990 קבע מנהל הרשות שיש לשלב את אמות המים בתכנית המתאר של היישוב, שהוא אתר עתיקות מוכרז, ולתקן את התשריטת כך שלא תותר בניה מכל צד של שולי האמה. בהתאם לכך, סומן בתכנית המתאר של היישוב התוואי המשווער של אמת המים על-פי ממצאים גלויים לעין (להלן - תכנית המתאר המקורית).

באמצע 1993 הוגשה תכנית המתאר המקומית לחלוקה מחדש של חלק מהמגרשים בשני גושים. בתכנית סומנו שטחי העתיקות ואמות המים שיירשמו על שם המועצה המקומית והיו גן ארכיאולוגי. תכנית זו התבססה על תכנית המתאר המקורית בכל הקשור לסימון אמות המים. באוגוסט אותה שנה הודיעה הרשות שאינה מתנגדת להפקדת התכנית בתנאי שלא תבוצע כל עבודה בתחום אתר העתיקות המסומן בתכנית. ב-1996 הוגשה תכנית מתאר מתוקנת שבה נכלל התנאי האמור (כלומר: לא היה כל שינוי בסימון), והיא אושרה על ידי הרשות בתנאי שכל השטחים המסומנים בתשריטת תחת הכותרת "גן לאומי - אמת מים" יופיעו בפירוט ייעוד השטח כשטחי עתיקות לחפירה ולשימור.

משרד מבקר המדינה מצא שאין הבדל בין תכנית המתאר המקורית ובין תכנית המתאר המתוקנת בכל הנוגע לסימון הגן הארכיאולוגי בגושים הרלוונטיים. הרשות לא עשתה סקר יסודי או בדיקות מקיפות לקביעת מיקום האמות לפני אישור התכנית המתוקנת. התכנית אושרה בלי שהרשות התנגדה לסימון, והשטח חולק לחלקות.

מאחר שהתכנית חלה על חלק מאתר עתיקות מוכרז, לפני שוועדה המקומית לתכנון ובנייה אישרה את תכנית הבנייה ואת מתן רישיונות הבנייה, בדקה הרשות כל חלקה. בעת ביצוע הבדיקות נמצא שחלק מאמת המים הנמוכה (לא גלוי לעין) אינו נמצא בתחום הגן הארכיאולוגי שסומן בתכנית, אלא בתחומי המגרשים המיועדים לבנייה.

בעקבות הממצאים הארכיאולוגיים ערכה הרשות סקר באמצע 2001; על מפת התכנית סומן התוואי המשוער של האמה הנמוכה. הרשות והמועצה המקומית, באישור הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, נאלצו למצוא פתרונות שיאפשרו בנייה ללא פגיעה בממצאים.

לדעת משרד מבקר המדינה, סימון נכון בתכנית המתאר היה מאפשר תכנון נאות, מונע יחסים עכורים עם התושבים ובעיקר היה מאפשר להשאיר את האמה בשלמותה בתוך גן ארכיאולוגי מסודר.

שיווק קרקעות על ידי מינהל מקרקעי ישראל

ביוני 2000 התקבלה החלטת ממשלה (1480) באשר ל"מימון פיקוח ארכיאולוגי, חפירות בדיקה⁹ וחפירות הצלה"¹⁰. ההחלטה מתייחסת לממ"י, למע"ץ ולכל משרדי הממשלה או לגוף הפועל מטעמם. ההחלטה קובעת שגופים אלו "המפתחים או מבצעים עבודות אחרות במקרקעין מוכרזים או המשוקים מקרקעין מוכרזים יישאו מתקציבם בעלות הביצוע של פיקוח, חפירות בדיקה וחפירות הצלה. היקפי הפיקוח, חפירות הבדיקה וחפירות הצלה יהיו כפי שיידרש על-פי קביעת רשות העתיקות כתנאי למתן אישור לביצוע עבודות במקרקעין לפי סעיף 29 לחוק העתיקות, התשל"ח-1978". עוד קבעה החלטת הממשלה כי בתנאי ההקצאה או השיווק יחויב הרוכש לשאת בעלות העבודות הארכיאולוגיות: הפיקוח, חפירות הבדיקה וחפירות הצלה במקרקעין. רק אם לא יופיע תנאי כזה בתנאי ההקצאה יישא הגוף הממשלתי בהוצאות.

החלטת הממשלה אינה מחייבת את המשרד הממשלתי לעשות את חפירות הבדיקה טרם שיווק הקרקע. ממ"י יכול לשווק קרקעות שהן אתרים מוכרזים לפני שנערכו סקר, חפירות בדיקה או חפירות הצלה ולפני שידועות מגבלות הפיתוח או הבנייה ועלות חשיפת העתיקות.

חווה הפיתוח של חוכרים עם ממ"י קבע רק כי העתיקות שיימצאו בקרקע המגרש אינן נכללות בהקצאה לפי החווה. החווה לא התייחס למגבלות ולעלויות החלות על החוכר בבואו לעשות עבודות פיתוח בקרקע. ערך נכס עלול להיפגע אם הוא נמצא בתחומי אתר ארכיאולוגי מוכרז. כדי לקבוע את ההפחתה בערך הנכס יש צורך להעריך את השפעת העתיקות על התכנון ועל דחיית מועד קבלת היתר הבנייה.

באוגוסט 2002, לקראת פגישה עם ממ"י, סיכם ארכיאולוג מרחב המרכז את עמדת הרשות בנושא שיווק קרקע על שטח עתיקות מוכרז. לדבריו, יש ליצור מנגנון שלפיו החלטה על קרקע המיועדת לשיווק תובא לידיעת הרשות. הקרקע תשווק רק לאחר קבלת הנחיותיה. רצוי שממ"י יזמין בדיקות מקדימות לשם קבלת נתונים על משמעות העתיקות טרם השיווק ויממן בעצמו את העלויות שלהן. לחלופין, ניתן לכלול במכרז הערכה של העלויות שתשלומן יחול על האזרח, רוכש הקרקע. סקרים קדם-שיווקיים יאפשרו לממ"י לקבל מידע על מגבלות השיווק.

9 חפירות שנועדו להעריך את היקף העתיקות באתר וסוגן ולקבוע את הצורך בחפירת הצלה והיקפה.
10 חפירות שמטרתן לתעד את העתיקות באתר לפני הריסתו, בניו או כיסויו.

בפגישת עבודה של הרשות עם ממ"י באוקטובר 2002 סוכם שחווה הפיתוח שעליו חותמים ממ"י וכל חוכר, יתוקן ויוכנסו בו תנאים למקרה שיימצאו בשטח עתיקות; סוכם שלפני שלב התכנון והשיווק של הקרקעות שיש בהם עתיקות ייעשה בירור על היקף העתיקות על חשבון ממ"י. למרות סיכום זה הסביר סמנכ"ל השיווק בממ"י למשרד מבקר המדינה כי לממ"י אין תקציב לעשות בדיקות לפני השיווק, ולכן לא תשונה שיטת העבודה בהקצאת אתרים מוכרזים. בתשובתה בנובמבר 2003 ציינה הרשות כי אינה יכולה לאכוף על ממ"י סקרים ובדיקות טרם שיווק הקרקע באתרי עתיקות מוכרזים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2003 מסר ממ"י כי שיווק קרקע נעשה במכרז. בתנאי המכרז מצוין במפורש כי היזם מתחייב שאם "השטח הוכרז או יוכרז כאתר עתיקות על ידי רשות העתיקות ישא בעלות הביצוע של סקר ארכיאולוגי, פיקוח, חפירות בדיקה וחפירות הצלה במקרקעין. הסקר הארכיאולוגי, היקפי הפיקוח, חפירות הבדיקה וחפירות ההצלה יהיו כפי שיידרש על פי קביעת רשות העתיקות. היזם מצהיר ומתחייב כי אין לו ולא תהיינה לו כל תביעות ו/או טענות ו/או דרישות מכל מין וסוג שהוא, נוספות ו/או אחרות כלפי המינהל ו/או מי מטעמו בגין האמור לעיל. כמו כן אין לו ולא תהיינה לו כל תביעות לביטול העסקה ו/או דרישות כספיות כלשהן בגין האמור בדבר העתיקות".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לשקול לשווק קרקעות רק לאחר שנעשו הסקרים והבדיקות והתברר אם יש בהן עתיקות, ואם כן, מה חשיבותן, ורק לאחר שידועות המגבלות התכנוניות הנובעות מכך ומשמעותן הכלכלית. כאשר גורמים ממלכתיים משווקים קרקע מבלי שהרוכשים יודעים מראש את המגבלות החלות על בנייה עליה הדבר יוצר בעיות, הידייניות משפטיות וחשש לפגיעה בעתיקות.

לתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2003 צרף ממ"י נוהל מפורט הכולל התייחסות לביצוע סקרים ובדיקות, לרבות המועד לביצועם ולמימונם. כן מחייב הנוהל לפרט במסגרת המכרזים את הפעולות הדרושות לבדיקה או לטיפול בעתיקות ואת השפעותיהן.

חפירות ארכיאולוגיות

הרשות מבחינה בין כמה סוגי חפירות: 1. "חפירות הצלה" שמטרתן לתעד את העתיקות באתר לפני הריסתו, בניגוי או כיסויו; 2. "חפירות בדיקה" לקביעת הצורך בחפירות הצלה; 3. "חפירות מדגמיות" הנעשות לפני כיסוי אתר עתיקות; 4. "חפירות יזומות" שמטרתן להעמיק את הידע הארכיאולוגי. בעבר עשתה הרשות גם חפירות יזומות לפרויקטים תיירותיים. הרשות עושה גם חפירות לפי סעיף 31 לחוק העתיקות, שעניינו החזרת אתר עתיקות למצבו הקודם במקרה של פגיעה בו. רוב החפירות נעשות במימון של גופים חיצוניים המעוניינים לעשות עבודות פיתוח ובנייה בשטחים שבהם אתרי עתיקות.

חפירות הצלה

כאמור, סעיף 29 לחוק העתיקות קובע שבאתר עתיקות ייעשו פעולות מסוימות רק "באישור בכתב מאת המנהל ובהתאם לתנאיו". בהמשך מפורטות הפעולות האסורות. אחד התנאים שמתנה המנהל באישור הניתן לפעולות פיתוח באתר עתיקות הוא חפירות הצלה מוקדמות.

באוגוסט 1999 קיבלה הממשלה החלטה (145) אשר לפיה "מנהל רשות העתיקות יאשר מתן רשיון לביצוע חפירות הצלה לגורמים נוספים לרשות העתיקות, בהתאם לקריטריונים מוסכמים שיפורסמו לציבור". ביוני 2000 הורה אגף החשב הכללי במשרד האוצר לכל הגופים הממשלתיים המזמינים חפירות הצלה כי העבודות יימסרו בדרך של מכרז. בספטמבר 2001 קיבלה הממשלה החלטה (631) המנחה את "משרדי הממשלה המבצעים פרויקטים של תשתית, לרבות גופים ציבוריים המבצעים פרויקטים כאמור בהשתתפות תקציב המדינה, לפרסם מכרזים לביצוע חפירות הצלה ארכיאולוגיות".

החלטת הממשלה על פרסום מכרזים לחפירות הצלה ארכיאולוגיות חלה על גופים כמו משב"ש, מע"ץ, חברת "מקורות" ומשרד הביטחון. משרד מבקר המדינה העלה, כי במקרים רבים החלטה זו לא יושמה.

בשנת 2001 התקין השר את תקנות האגרות, ועל-פיהן הרשות רשאית לגבות אגרות עבור חפירות הצלה שהיא מבצעת. מגוף ציבורי, המוגדר בתקנות כרשות מקומית, חברה ממשלתית, חברה-בת ממשלתית או תאגיד עירוני או תאגיד שהוקם על פי חוק, היא רשאית לגבות אגרה של 870 ש"ח למטר רבוע (לפי שטח החפירה); ממי שאינו גוף ציבורי היא רשאית לגבות אגרה של 430 ש"ח למטר רבוע. התקנות אינן חלות על המדינה, ולפיכך גופים ממשלתיים ממשיכים לממן את החפירות במלואן.

משרד מבקר המדינה בדק בפרויקטים אחדים את קיום החלטת הממשלה על פרסום מכרז לחפירות הצלה ואת פעולות הרשות בקשר לחפירות הצלה ובכלל זה את דרישות תשלום והאומדנים. להלן הממצאים:

מחלף מוצא: בשנת 1993 עשתה הרשות חפירת בדיקה במוצא במימון מע"ץ כתוצאה מתכנון מחודש של כביש ירושלים-תל אביב. במשך השנים נעשו מספר שינויים בתכנון, ובשנת 2001 חידשה מע"ץ את העבודות לסלילת הכביש. בין היתר, כתוצאה מגילוי העתיקות, שינתה מע"ץ את התכנון ותכננה להקים גשר מעל אתר העתיקות שבמוצא, כך שבתוך האתר אמורים לעמוד ארבעה ניצבים של הגשר, ולפיכך שטח חפירת ההצלה הנדרש הוא 300 מ"ר. על פי החלטת הממשלה האמורה ועל פי הנחיות סמנכ"ל לפיתוח במע"ץ מיולי 2000, חובה לפרסם מכרז לחפירות ארכיאולוגיות.

באפריל 2002 הגישה הרשות למע"ץ אומדן שהתבסס על בדיקות שערכה כבר ב-1993; לפי הערכתה, עלות חפירות ההצלה במקומות אשר בהם פוגעים ניצבי הגשר באתר תהיה כ-480,000 ש"ח. מהנדס מחוז ירושלים של מע"ץ אישר לרשות להתחיל את העבודות על סמך אומדן זה ללא מכרז.

שמונה ימים לאחר מכן הגישה הרשות למע"ץ אומדן מתוקן שלפיו עלות חפירות ההצלה תהיה כ-290,000 ש"ח בלבד, לאחר שמע"ץ הודיעה לה ש-190,000 ש"ח נוספים יועברו אליה מפרויקט אחר. עלות העבודה הייתה אפוא 480,000 ש"ח, אולם היא הוצגה כאילו הייתה 290,000 ש"ח בלבד. למחרת ביקש מהנדס מחוז ירושלים של מע"ץ מהסמנכ"ל לפיתוח במע"ץ אישור להתקשרות עם הרשות ללא מכרז בנימוק שמדובר בעבודה ייחודית ורחופה מאד, שהרשות החלה בה ב-1993. למכתבו צירף את האומדן המתוקן שהכינה הרשות בציון 190,000 ש"ח נוספים שהועברו כאמור מפרויקט אחר. ועדת המכרזים המרכזית של מע"ץ אישרה את ההתקשרות בהתאם לבקשתו של מהנדס המחוז. הרשות הוציאה חשבונית נפרדת למע"ץ: 290,000 ש"ח בעבור פרויקט מוצא 190,000- ש"ח בעבור פרויקט מוצא על שם הפרויקט האחר.

במאי 2002 התברר לרשות שיש באתר ממצאים מתקופה קדומה יותר, ויש צורך להעמיק בו את החפירה; לפיכך דרשה הרשות סכום נוסף של כ-460,000 ש"ח. מע"ץ אישרה לשלם לרשות גם סכום זה בלא שפרסמה מכרז ובלא שקבלה פטור על פרסומו. ביוני 2002 הודיעה הרשות למע"ץ כי גם התקציב המוגדל לא יספיק, ולסיום החפירה נדרשו כ-1,139,000 ש"ח נוספים ועוד כ-330,000 ש"ח לכיסוי האתר לאחר סיומה.

באוגוסט 2002 הודיע ארכיאולוג מרחב ירושלים ברשות למהנדס המחוז במע"ץ כי אם מע"ץ תחליט להעביר את העבודה לגורם אחר, יהיה עליה לשלם בעבור עלויות נוספות על אלה שכבר שולמו כ-100,000 ש"ח להשלמת מכלולים קיימים. הוא ציין שהרשות מוכנה לספוג את התשלום של חלק מהעלויות שיש לשלם בעבורן לשם השלמת העבודה, והיא מציעה לצורך זה הסכם פאושלי¹¹ בסכום של כ-800,000 ש"ח לא כולל עלויות כיסוי האתר בסיום החפירה. בספטמבר 2002, לאחר שנודע לרשות מיקום הניצבים בקצה הגשר, היא הגדילה את אומדן העלות הנוספת לכ-1,468,000 ש"ח, אולם הסכימה להתפשר ולעבוד בהסכם פאושלי בסכום של 850,000 ש"ח נוספים בלבד לאחר משא ומתן עם מע"ץ.

עד נובמבר 2002 שילמה מע"ץ לרשות 954,300 ש"ח עבור חפירות הצלה בפרויקט מוצא. מע"ץ לא שיקפה נכון את העלות האמתית של החפירה בספריה בכך שזקפה חלק מההוצאות של פרויקט מוצא לפרויקט אחר. הרשות שיתפה פעולה עם מע"ץ בכך שהוציאה כאמור את האומדן המתוקן, ואת החשבוניות הנפרדות. בהתקשרות זאת פעלה מע"ץ שלא בהתאם לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), ולתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, ובניגוד להחלטת הממשלה, להנחיית החשב הכללי ולהוראת סמנכ"ל הפיתוח שלה המחייבת מכרז בעבודות של חפירות ארכיאולוגיות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ביוני 2003 הודיעה מע"ץ כי "הפיקה את הלקחים המתאימים מהערות הביקורת, מנכ"ל מע"ץ הנחה את הסמנכ"ל לפיתוח להוציא חוזר רענון לכל מהנדסי המחוזות, להקפיד על תשלומים בפרויקטים בהתאם לתקנות התקציב הרלבנטיות ולהגביר את הפיקוח ובקרה בנושא".

בפברואר 2003 העריכה הרשות את העלות הכוללת של החפירה במוצא בכ-2,130,000 ש"ח לחפירה בשטח כולל של כ-300 מ"ר, דהיינו בכ-7,100 ש"ח למ"ר, בערך פי שישה מעלות חפירה ממוצעת. הרשות הסבירה בתשובה מנובמבר 2003 שהפרויקט נמשך זמן רב בהפסקות, ונעשו שינויים בתכניות בהמלצת הרשות כדי למנוע הוצאות והרס עתיקות.

א ל ע ד : במרס 1996 ערכה הרשות בעיר אלעד סקר בהזמנת משב"ש וגילתה 95 אתרים שבהם יש צורך בחפירות הצלה. בהתבססה על הסקר הודיעה הרשות ביוני 1998 למשב"ש כי היא מעריכה את עלות חפירות הברדיקה וההצלה ואת עלות הפיקוח של עד 260 ימים בכ-5,500,000 ש"ח עם אפשרות לחריגה של עד 20% מהאומדן. אם תחרוג הרשות מהאומדן, תהיה למשב"ש הזכות לבדוק את הוצאות הרשות על החריגה בלבד.

הרשות לא צירפה כל פירוט לאומדן המחיר שמסרה למשב"ש. משרד מבקר המדינה העלה, כי הרשות גם לא עשתה תחשיב פנימי המפרט כיצד הגיעה לאומדן ומה מרכיביו, ולכן לא ברור כיצד היה אמור משב"ש לבדוק את החריגה.

בספטמבר 1998 פרסם משב"ש מכרז לחפירות ההצלה ובמקביל פנה לרשות כדי לקבל את דרישותיה לגביהן. על אף פניות רבות של משב"ש העבירה הרשות את דרישותיה רק בנובמבר. לדעת משרד מבקר המדינה, דרישות אלו היו צריכות להיות בידיה של הרשות כבר ביוני כאשר העבירה את הצעת המחיר שלה למשב"ש, כיון שעל-פיהן הייתה אמורה לתמחר את העבודה.

בדצמבר 1998 הוגשו למכרז חמש הצעות מחיר. הצעת המחיר של הרשות היתה של כ-2,135,000 ש"ח. משב"ש בחרה בהצעת חברה א', שהיתה כ-610,000 ש"ח. הרשות עיכבה את הנפקת רישיון החפירה לחברה א' בטענה שהצעתה נמוכה מדי, והיא לא תוכל לעמוד בהתחייבויות למשב"ש ולעשות את חפירות ההצלה כראוי.

במרס 1999, יותר משלושה חודשים לאחר זכייתה של חברה א' במכרז, הודיע משב"ש לרשות שבעכבה את הנפקת הרישיון לחברה א' היא מעכבת את המשך עבודות הפיתוח. הרשות הנפיקה את הרישיון לחברה א' רק לאחר שמשב"ש הודיע כי יש בידי ערבות וביטחונות לביצוע מטלות החפירה. בתשובת הרשות למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2003 היא ציינה, כי עיכוב הנפקת רישיון בנימוק שהמחיר נמוך מדי היא זכות מיוחדת של המנהל, שעליו לשקול אם יש בידי מבקש הרישיון די אמצעים למנוע שחפירה לא תעשה כראוי בשל מגבלות תקציב.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על הרשות להביא דרישה זו לידעת משב"ש בשלב מוקדם הרבה יותר, כדי שמשב"ש יוכל לדרוש את קבלת הערבויות הנדרשות במסגרת המכרז; בכך היה נחסך זמן רב.

גם במהלך עבודות החפירה טענו חברה א' ומשב"ש שהרשות הערימה עליהם קשיים רבים. כך, לדוגמה, דרשה הרשות כי קירות המבנים שנמצאו בחפירה והיה צורך להרוס, יפורקו ידנית. לדעת חברה א' והיועץ הארכיאולוגי של משב"ש, לדרישה זו, שלמילוויה הייתה נחוצה תוספת של כ-18,000 ש"ח, לא הייתה כל הצדקה, ואין היא מקובלת בחפירות אחרות.

משרד מבקר המדינה העלה, שרק במאי 1999, כשנה וחצי לאחר הצגת האומדן המקורי, העבירה הרשות למשב"ש את פירוט האומדן - 5,500,000 ש"ח. לפי פירוט זה, נדרשים חתכי בדיקה וחישופים בכל השטח; פעולות אלה נעשות על ידי הרשות, ועלותן מסתכמת בכ-1,245,000 ש"ח. משב"ש טען בפני משרד מבקר המדינה שהדרישה לחישופים הועלתה רק אחרי שהתברר לרשות כי הפסידה במכרז על חפירות ההצלה, ובשלבם שקדמו למכרז לא הובהר הצורך בחישופים ולא נקבעה עלותם. משב"ש ביקש כי הרשות תסתפק בפיקוח בלבד במגרשים שבהם בונים ולא תעשה חישוף, כיוון שעלויות חישוף גבוהות בהרבה מעלויות הפיקוח, אך נדחה בידי הרשות. בתשובת הרשות למשרד מבקר המדינה במאי 2003 היא ציינה, כי הדרישה לחישופים היא "פרקטיקה הידועה היטב למשב"ש מפרויקטים רבים אחרים".

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על הרשות להבהיר למשב"ש את הצורך בחישופים (ולא בפיקוח צמוד, שגם הוא מקובל) ולקבוע את עלותם לפני פרסום המכרז, כדי שמשב"ש יוכל להתחשב גם בדרישה זו בתכנון הבנייה ולווח הזמנים שלה.

חברה א' החלה בחפירות ההצלה באפריל 1999, ובמקביל החלה הרשות בפעולות פיקוח הכוללות חישופים. חברה א' סיימה את העבודה ביולי אותה שנה, אך הרשות סיימה את העבודות באלעד רק בסוף שנת 2002, במקום בחמישה חודשים - הערכתה הראשונית. הרשות הסבירה למשרד מבקר המדינה שאילו היה משב"ש מקבל את הצעתה הראשונית, הייתה עושה 'מבצע' ומגייסת כוח אדם וכלים כבדים לביצוע העבודה בזמן קצר. לדעת משרד מבקר המדינה, טענת הרשות איננה הסבר

המניח את הדעת בעניין הפער הגדול בין ההערכה הראשונית של חמישה חודשי עבודה לארבע שנות העבודה בפועל.

ממציאי הביקורת מתקבל הרושם שבחפירות באלעד פעלה הרשות כדי להקשות על הגורמים המתחרים בה בחפירות הצלה בדרך של עיכוב הוצאת רישיון חפירה. דוגמה זו ממחישה את החשיבות שיש לפירוט בהיר ושקוף של כל מרכיבי האומדנים של הרשות. מראש.

אתר החדרה יבנה : חברת "מקורות" החלה בהקמת מתקן החדרה של מי קולחין בתקציב כולל של כ-80 מיליון ש"ח ביבנה באזור שלא הוכרו כאתר עתיקות. באוגוסט 2002, במהלך העבודות, התגלו באתר עתיקות, והרשות הוציאה צו להפסקתן. תקנות האגרות והחלטות הממשלה אינן חלות על אתר שאינו מוכרז שנתגלו בו עתיקות, ועל כן ככלל נושאת הרשות בעלות חפירות באתרים כאלה. אולם הרשות דרשה כי חברת "מקורות" תשלם עבור חפירות הבדיקה 100,000 ש"ח (סכום זה חושב לפי תקנות האגרות). החברה התנגדה לתשלום, אולם לאחר מו"מ נחתם בספטמבר הסכם שלפיו תשתף החברה במחצית עלות החפירות, והרשות תממן את היתרה. החפירה הראשונה הסתיימה באוקטובר, והרשות הגיעה למסקנה כי יש להרחיב את החפירות בעלות של 80,000 ש"ח. גם במקרה זה דרשה הרשות שחברת "מקורות" תממן את החפירות, ולמרות התנגדותה של החברה סוכם לבסוף כי היא תשלם 40,000 ש"ח. בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2003 ציינה חברת "מקורות" כי שילמה לרשות "תחת מחאה" ובכוונתה להגיש תביעה להחזר התשלום.

נמצא, שחברת "מקורות" הסכימה לשלם לרשות מחצית מהוצאות החפירות ושילמה בסך הכול 90,000 ש"ח. בפועל הסתכמו הוצאות הרשות ב-84,000 ש"ח, כיוון ש-80,000 ש"ח שולמו בידי משרד העבודה כהחזר עבור העסקת עובדים משירות התעסוקה. יוצא אפוא שחברת "מקורות" שילמה לרשות סכום הגבוה מן העלות בפועל לרשות, כך שלאחר התשלום מחברת "מקורות" נותר בידי הרשות עודף של 6,000 ש"ח.

כביש חוצה ישראל : באוגוסט 1995 הגיעו חברת כביש חוצה ישראל בע"מ (להלן - החברה) והרשות להסדר לעבודות ארכיאולוגיות בתוואי הכביש. הרשות מינתה ארכיאולוג המשמש כרפרנט שלה וכאיש הקשר עם החברה אשר הוסמך, בין היתר, לתת הנחיות במקרה של גילוי עתיקות. מאז מרס 1997 משלמת החברה לרשות את עלות מחצית שכרו של הרפרנט; ההסדר הוארך כל שנה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין כל בסיס חוקי לתשלום זה, והוא יוצר העדפה בלתי צודקת של החברה על פני גופים גדולים אחרים. אם הרשות סבורה שהצמדת רפרנט לגופים גדולים היא שיטה נכונה, עליה לנהוג כך עם כל הגופים הגדולים שעמם היא נמצאת בקשרי עבודה. מכל מקום, יש טעם לפגם בקבלת התשלום עבור הרפרנט, כיוון שאת שכרו של מי שאמור לפקח על פעולות החברה בנושא עתיקות, מממן למעשה הגוף המפוקח.

בתשובתה במאי 2003 הודיעה הרשות למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הביקורת היא תפסיק לגבות מהחברה תשלום עבור עבודת הרפרנט, והיא הציעה הצמדת רפרנט על חשבונה גם לגופים אחרים דוגמת מע"ץ, משב"ש ומשרד התיירות.

חפירות בדיקה

1. על-פי הגדרת הרשות, חפירת בדיקה נועדה לבדוק את הצורך בחפירות הצלה והיקפן. כאמור, על-פי החלטות הממשלה, יזמים ציבוריים מחויבים לפרסם מכרז להזיל את עלויות חפירות הצלה. אולם כאשר ביקשו הזימים הציבוריים לפרסם מכרז במטרה להזיל את עלויות חפירות הצלה, הודיעה להם הרשות כי "ביצוע חפירות לצורכי בדיקה וקביעת היקפי חפירות הצלה הינו בסמכותה הסטוטורית של רשות העתיקות בלבד מתוקף הסמכויות המוקנות למנהל רשות העתיקות על-פי חוק העתיקות ובעיקר בהתאם להוראות סעיף 29 לחוק העתיקות, התשל"ח - 1978".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2003 הסבירה הרשות ש"על-פי תוצאות חפירות הבדיקה, יקבע המנהל את היקפי חפירות הצלה שיידרשו ובאיזה שלבים הם יבוצעו. חפירות אלה נעשות אך ורק על ידי הרשות מאחר והן חלק מההליך הסטוטורי של קביעת היקפי חפירות הצלה הדרושות על-פי סעיף 29 לחוק העתיקות. מדיניות זאת נקבעה על ידי הרשות מקדמת דנא והיא באה בגדר סמכותו של מנהל הרשות כקבוע בדין". עוד טענה הרשות, כי תקנות האגרות מבחינות בין פיקוח וחיתוכי בדיקה הנעשים אך ורק בידי הרשות ובין חפירות הצלה המבוצעות בידי הרשות או בידי גורם אחר. לפיקוח ולחיתוכי בדיקה נקבע סכום אגרה אחד, ואילו שיעור האגרה לגבי חפירות הצלה משתנה בהתאם למבצע.

לדעת משרד מבקר המדינה, הדברים אינם עולים מהחוק כפשוטו, וראוי כי סמכות בלעדית תוענק במפורש בחקיקה ראשית. המחוקק התנה אמנם ביצוע פעולות המנויות בסעיף 29 לחוק העתיקות באישור המנהל ובהתאם לתנאיו, אך מכאן לא משתמע כי רק לרשות הסמכות לעשות בפועל את חפירות הבדיקה. זאת ועוד, בפרק ג' לחוק העתיקות, העוסק בחפירות, הוסמך מנהל הרשות לתת רישיונות חפירה, לאחר התייעצות עם המועצה לארכיאולוגיה, ללא הבחנה בין סוגי חפירות שונים ולהתנותם בתנאים. אם לדעת הרשות, כדי לשמור על העתיקות חובה שחפירות הבדיקה ייעשו על ידיה בלבד, עליה ליוזם שינוי חקיקה שיקנה סמכות זו במפורש רק לה.

משרד מבקר המדינה העלה, כי הרשות עצמה פעלה בחוסר עקביות בנושא חפירות בדיקה. לעתים העבירה הרשות את ביצוען של חפירות הבדיקה לגופים פרטיים אחרים, עובדה שאינה מתיישבת עם טענתה כי היא היחידה המוסמכת לעשות חפירות בדיקה. להלן דוגמאות:

(א) מסיכום דיון שהתקיים בדצמבר 2002 בין מע"ץ - מחוז תל אביב והמרכז ובין הרשות בקשר לפרסום מכרזים לחפירות בדיקה עולה דבר והיפוכו: מחד גיסא הודיעה הרשות כי חפירות בדיקה בכביש מספר 7, שנמסרו לה על ידי מע"ץ ללא מכרז, נעשו בפועל על ידי מכון אוניברסיטאי לארכיאולוגיה (להלן - המכון) שהיא שכרה את שירותיו (ראו להלן), ומאידך גיסא דרשה הרשות לבטל מכרזים לחפירות בדיקה במקומות אחרים שפרסמה מע"ץ, בנימוק שחפירות כאלה הן בסמכותה הבלעדית של הרשות.

(ב) ממ"י והמועצה המקומית כפר קאסם הציעו לציבור מגרשים לבנייה עצמית באתר מוכרז. ביולי 2000 הודיעה הרשות כי יש לעשות בשטח חפירות בדיקה. בפברואר 2002 פורסם מכרז לחפירות, שהרשות לא התנגדה לפרסומו. למכרז הוגשו חמש הצעות מחיר, ביניהן הצעה של הרשות. לאחר מכן הוגדל הפרויקט, ושטח החפירות הארכיאולוגיות גדל בהתאם, וביולי אותה שנה פורסם מכרז חדש. בתגובה הודיעה הרשות כי חפירות בדיקה הן בסמכותה הבלעדית ודרשה את ביטול המכרז. משרד מבקר המדינה מעיר לרשות, כי לא חל בנסיבות כל שינוי שהיה בו כדי להצדיק שינוי בעמדתה בין פרסום המכרז הראשון לשני.

לדעת משרד מבקר המדינה, העובדה שהרשות העבירה את ביצוען של חפירות בדיקה לאחרים מלמדת כי לא קיימת מניעה מעשית שגם בתחום זה תמלא הרשות תפקיד של נותנת רישיונות וגורם מפקח, בתנאים שתמצא לנכון. מן הראוי כי בחינת נושא זה תיעשה במקביל לבחינת סוגיית נטרול הרשות מהימצאות במצב של ניגוד עניינים מוסדי (על כך ראו להלן), המתבטא בהקשר זה בהיותה גורם שמתמודד על ביצוען של חפירות ההצלה שמידת הצורך בהן נקבעת בחפירות הבדיקה.

2. עוד נמצא, כי ביצוע חפירות הבדיקה בידי הרשות יש בו כדי לתת לה יתרון בתחרות על ביצוע חפירות הצלה. להלן פרטים:

(א) בשנת 2002 תכננה מע"ץ הרחבה של כביש 9779 בקרית שמונה. הרשות הודיעה לה ביולי 2002 כי במקום יש לחפור חפירות בדיקה בעלות של 155,000 ש"ח במימון מע"ץ. בנובמבר הגישה הרשות למע"ץ דוח על תוצאות חפירות הבדיקה, ובו נאמר כי החפירות חשפו שרידי שכבות יישוב קדומות, וקבעה שבעקבות חפירות הבדיקה יש לעשות חפירות הצלה. בינואר 2003 פרסמה מע"ץ מכרז לחפירות הצלה בהיקף 20 ריבועי חפירה (כ-500 מ"ר). כאמור, חפירת בדיקה נועדה לקבוע את היקף חפירות ההצלה הדרושות, ועל כן יש לחפור לפחות בחלקים ממנה, עד העומק המרבי שבו עשויים להימצא שרידים ארכיאולוגיים. בחפירת הבדיקה הגיעה הרשות לעומק מרבי של שלושה מטרים בלבד, אף שנקבע במכרז, על פי דרישתה, כי עומק חפירת ההצלה הנדרש הוא עד סלע האם או עד לשכבות קרקע בתולה שאינה מכילה שרידים ארכיאולוגיים, עומק שעלול להיות רב יותר מ-3 מטר. למכרז הוגשו שתי הצעות, אחת מהן של הרשות.

לדעת משרד מבקר המדינה, דוח הרשות כפי שהוצג למשתתפי המכרז לא מלמד במדויק על היקף חפירות ההצלה הדרושות. חפירת הבדיקה לא הגיעה עד הקרקע הבתולה שעד אליה יש לעשות את חפירת ההצלה, ובדוח חפירת הבדיקה צוין שניתכן שמתחת לשכבה התחתונה שנחפרה בחפירות הבדיקה יש ממצאים מתקופות קדומות יותר. דבר זה הגדיל את הסיכון של הקבלנים המשתתפים במכרז והיה עלול להעלות את מחיר הצעותיהם. לדעת משרד מבקר המדינה, במקרה זה הרשות הייתה גם בעלת עניין כמתחרה במכרז; לכן היה עליה לבצע את חפירת הבדיקה באופן שיספק את המידע המרבי למפרסמי המכרז.

(ב) בפרויקט אחר הרחיבה מע"ץ ושינתה את תוואי הכביש בקטע עוקף תל חצור שהוא אתר עתיקות מוכרז. סקר שעשתה הרשות ביוני 2002 העלה, כי לאורך תוואי הכביש מצויות שש נקודות שבהן זוהו בוודאות עתיקות ועוד 15 נקודות שנחשדו כמכילות עתיקות; הרשות דרשה לחפור בהן חפירת בדיקה מדגמית, שלטענתה רק היא יכלה לעשותה.

ביולי 2002 הגישה הרשות למע"ץ אומדן של עלות החפירות בסך של כ-463,000 ש"ח. ועדת המכרזים המרכזית של מע"ץ החליטה לא לאשר את ההתקשרות ולפרסם מכרז. באוגוסט 2002 דרשה הרשות ממע"ץ להימנע מפרסום מכרז כיוון שהגדירה את החפירות כחפירות בדיקה; לכן אישרה ועדת המכרזים המרכזית של מע"ץ את ההתקשרות ללא מכרז.

בנובמבר 2002 הודיעה הרשות למע"ץ על תוצאות חפירות הבדיקה והתנתה את המשך עבודות הסלילה בחפירות הצלה בשתי נקודות לאורך התוואי. בעקבות זאת פרסמה מע"ץ מכרז לחפירות באומדן של כ-610,000 ש"ח; למכרז הוגשו רק שתי הצעות, אחת מהן של הרשות. ההצעה האחרת נפסלה. סכום הצעתה של הרשות היה 1,100,000 ש"ח, כמעט פי שניים מהאומדן.

דוח הרשות על חפירות הבדיקה שפורסם כלל סקירה קצרה בלבד והעלה סימני שאלה רבים על מאפייני האתר ועל העבודות הדרושות בו. חוסר המידע גרם להגדלת הסיכון של משתתפים

פוטנציאליים במכרז ולהשפעה על שיקוליהם אם להגיש הצעות למכרז. למשל, באחד האתרים הוגדרה כבר בשלב שלפני המכרז גם דרישת הרשות לשימור קטעים שעדיין לא נחפרו בלא שהוגדרו הדרישות הספציפיות לשימור. מסיבה זו נאלצה מע"ץ לנקוט דרך בלתי מקובלת ולהגדיר במכרז את עבודות השימור על בסיס ימי עבודה. בסופו של דבר שינתה מע"ץ את תוואי הכביש, ולא היה צורך בביצוע החפירה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ביוני 2003 הודיעה מע"ץ, כי הפיקה את הלקחים הראויים בכל הנוגע לעבודתה מול הרשות והיא מתכוונת לפעול, בין היתר, למתן הנחיות אשר לפיהן בכל חפירות ההצלה הארכיאולוגיות ילווה את העבודה יועץ ארכיאולוגי שייבחר מתוך מאגר נותני שירותים. היועץ יפקח באופן צמוד על ביצוע החפירות ועל היקפן, יעשה בדיקה מקצועית של האומדנים ושל החשבונות ויטפל בשחרור השטח בגמר החפירות; להצבת יועץ מקצועי שילווה את נושא חפירות הבדיקה, אפיון השטח ואופן הבדיקה בידי הרשות; למתן הנחיה לכל המתכננים לדרוש לקבל את כל הנתונים הרלוונטיים מהרשות כבר בשלב התכנון המוקדם.

לדעת משרד מבקר המדינה, כאשר הרשות עושה את חפירות הבדיקה, עליה לספק למזמין העבודה את מלוא המידע המצוי ברשותה הדרוש להערכת היקף חפירות ההצלה, על מנת שהתחרות תהיה הוגנת ומקדם הסיכון קטן ככל האפשר; פעולות אלה, גם סביר שיביאו לקבלת הצעות מחיר נמוכות יותר.

חפירות על ידי גורמים אחרים

כתגובה לטענות שהועלו בדיוניה של ועדת שושני שהרשות היא מונופול בתחום חפירות ארכיאולוגיות היא הודיעה לוועדה במאי 1995 כי מקובלת עליה ההתנגדות לקיום מונופול על חפירות הצלה בידיה: "ואכן, עמדת הרשות הייתה ועודה כי לא רק רשות העתיקות מוסמכת ויכולה לערוך חפירות מדעיות. בארץ פועלים למעלה משלושים גופים מדעיים המנהלים בה חפירות ארכיאולוגיות וכל אחד מהם יכול לבקש ולקבל רישיון חפירה לביצוע חפירות הצלה. בנסיבות הקיימות עתה ייתכן ומן הראוי אף לנקוט בצעדים שיעודדו פעילות זאת".

להלן טבלה המציגה את התפלגות ההכנסות מחפירות ההצלה בין הרשות ובין המכונים¹² בשנים 1996 עד 2001 במיליוני ש"ח:

אחוז החפירות שנעשו ע"י המכונים	חפירות שנעשו ע"י המכונים	חפירות שנעשו ע"י הרשות	סה"כ חפירות הצלה	
19%	16.8	73.0	89.8	1997-1996
17%	5.5	26.0	31.5	1998
12%	4.1	29.9	34.0	1999
10%	2.8	26.2	29.0	2000
4%	1	26.0	27.0	2001

נתוני הטבלה מלמדים על ירידה מתמדת בחלקם של המכונים בחפירות. ירידה זו חדה במיוחד בשנת 2001. הרשות הסבירה כי ירידה זו נובעת מהחלת תקנות האגרות, שהביאו לעשיית כל חפירות ההצלה של גופים פרטיים וציבוריים (כמוגדר בתקנות) על ידי הרשות. התחום היחיד שבו מתקיימת תחרות כלשהי הוא במכרזים של גופים ממשלתיים (ראו לעיל).

1. בינואר 2000 פנו שני מנהלי חברות הנותנות שירותים ארכיאולוגיים לממונה על ההגבלים העסקיים בתלונה בעניין מניעת תחרות במתן שירותים ארכיאולוגיים. בתלונתם טענו כי מתן השירותים הארכיאולוגיים בידי הרשות מצד אחד, והעובדה שהיא מפקחת הן על עצמה הן על מתחריה מצד אחר, מעמידים אותה במצב של ניגוד עניינים מובנה. תשובתה של רשות ההגבלים העסקיים במרס אותה שנה הייתה כי "עמדתו של הממונה על הגבלים עסקיים היא שאם וכאשר נגרם עיוות לתחרות שהוא תוצאה של פעולתה של רשות שלטונית הפועלת בכשירותה השלטונית, לא יהיה בדרך כלל מקום להתערבותו של הממונה, והפתרון הנכון לעיוות צריך להימצא במסגרת הדין המנהלי. יחד עם זאת בכונתנו לפנות לרשות העתיקות לצורך קבלת תגובתה וכן להפנות את הנושא לטיפולו של משרד החינוך, הוא המשרד האחראי על פעילותה של רשות העתיקות". ביוני 2000 הפנה הממונה על ההגבלים העסקיים את התלונה למנכ"ל משרד החינוך וביקש לקבל את עמדת משרדו. עד סיום הביקורת, מרס 2003, לא נתקבלה תשובת המשרד.

במרס 2001 הגישו תשעה עותרים עתירה לבית המשפט העליון בשבתו כבית דין גבוה לצדק¹³. בעתירה התבקש בית המשפט לקבוע, בין השאר, כי תקנות האגרות בטלות בשל חריגה מסמכות ובשל פגיעה בחופש העיסוק של העותרים וכי הרשות אינה רשאית לבצע חפירות הצלה, בעיקר עבור גופים ממשלתיים. העותרים טענו שהרשות מקשה עליהם בצורה לא הוגנת לקבל עבודה. הטענה העיקרית הייתה כי הרשות פועלת בניגוד עניינים, הן בהיותה גוף המפקח על עצמו הן בהיותה גוף מפקח המתחרה עם מפוקחיו. בעקבות העתירה הציעה הרשות לעותרים הסדר אשר לפיו היקף החפירות של המכונים לא יקטן מ-20% מחפירות ההצלה המבוצעות ברחבי הארץ כל שנה.

בספטמבר 2002 שלח אחד העותרים תלונה לממונה על ההגבלים העסקיים, ובה טען כי התקנות והוראות המנהל שקבעה הרשות פגעו בתחרות בתחום. כמו כן טען כי הרשות ניהלה משא ומתן עם חלק מהעותרים וכי הסדרו שעליו הסכימו הרשות והעותרים האחרים הוא הגבל עסקי המגביל את התחרות בתחום החפירות הארכיאולוגיות. באשר לתקנות והוראות המנהל, רשות ההגבלים העסקיים השיבה בנובמבר אותה שנה, כי כעיקרון, חוק ההגבלים העסקיים לא חל על הרשות כאשר היא פועלת בכשירותה השלטונית, וממילא הנושא תלוי ועומד בבג"ץ, והפנייה לבג"ץ היא הדרך הנכונה לתקוף את פעולות הרשות בקביעת תקנות והוראות מנהל. באשר להסדר, רשות ההגבלים

13 בג"ץ 2380/01 רמות רשות אוניברסיטאית למחקר שימושי ופיתוח תעשייתי בע"מ ואח' נ' מדינת ישראל ואח', (לא פורסם).

העסקיים השיבה כי התלונה אינה מבססת חשש ממשי שמדובר בהסדר כובל וכי כנראה גם בעניין זה פעלה הרשות בכשירותה השלטונית. רשות ההגבלים העסקיים הודיעה כי לנוכח האמור, לא מצאה מקום להקדיש באותו שלב משאבים נוספים לטיפול בתלונה.

בינואר 2003 נפגש היועץ המשפטי של רשות העתיקות עם נציגי רשות ההגבלים העסקיים בעניין מדיניות הרשות לגבי עידוד המכונים הארכיאולוגיים לעשות חפירות. במאי 2003 הודיעה רשות ההגבלים העסקיים בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי בפגישה זו הובהר ליועץ המשפטי של הרשות כי אם ההסדר שאותו היא מבקשת לעשות הוא הסדר כובל, עליו להגיש מראש בקשה לקבלת פטור או אישור, כנדרש בחוק.

ביום 23.1.03 הודיעה הרשות לבית המשפט העליון כי "אימצה לעצמה מדיניות לפיה תפעל לעודד ולשתף את המכונים הארכיאולוגיים שבאוניברסיטאות בארץ בביצוע חפירות הצלה. שיתוף המכונים יעשה בדרך שתבטיח למכונים חלק מחפירות ההצלה המבוצעות על ידי רשות העתיקות. על דבר מדיניותה כאמור תודיע רשות העתיקות למועצה לארכיאולוגיה". בעקבות הודעה זו משכו שמונה עותרים את עתירתם, ועותר נוסף חזר בו מהעתירה תוך שמירת זכותו לחזור ולפנות לבית המשפט בנושא העתירה אם תהיה לו עילה לעשות כן. בהתאם לכך, ניתן פסק דין בלי דיון לגופן של הטענות, ובו נדחתה העתירה.

ביום 26.1.03 הודיעה הרשות למועצה לארכיאולוגיה כי "תפעל כך שהיקפי החפירות המבוצעות על ידי המכונים לא ירדו מ-20% [ההדגשה במקור] מכלל היקף חפירות ההצלה המבוצעות על ידי רשות העתיקות כל שנה. לצורך זה תשכור רשות העתיקות את שירותי המכונים בדרך של שיתוף פעולה או מכרז פנימי ... באין אפשרות מעשית לקיים מכרז יעשה הדבר בדרך אחרת לרבות בדרך של בחירה על-פי התמחויות ובלבד שתובטח חלוקה הוגנת של חפירות אלה בין המכונים השונים".

נמצא, כי בעקבות העתירה לבג"ץ והפשרה שהושגה יושבה אמנם המחלוקת בין המכונים לרשות, אולם לא הייתה התמודדות עם בעיית ניגוד העניינים שעלתה בעתירה, והתחרות בשוק עדיין מוגבלת ביותר. בתשובתה למשרד מבקר המדינה במאי 2003 הודיעה רשות ההגבלים העסקיים כי נראה לה שההסדר אשר אליו הגיעו הצדדים בסופו של דבר, אשר על פרטיו למדה לראשונה מהביקורת שעשה משרד מבקר המדינה, צפוי לפגוע בתמריצי הגופים הפרטיים להתחרות בתחום חפירות ההצלה. רשות ההגבלים העסקיים הודיעה בתשובתה ביוני 2003 כי "הסדר בו בתמורה להבטחת נתח שוק מסוים מסירים המכונים את עתירתם, גם אם הוא הסדר משתמע, עלול לעלות כדי הסדר כובל".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2003 הודיעה הרשות, כי מדיניותה ביחס לביצוע חפירות הצלה על ידי המכונים לא הגבילה את התחרות, ואין בה כדי לפגוע בתמריצי הגופים הפרטיים להתחרות בתחום חפירות ההצלה (וכן אין כל חשש כי מההסדר עלולים להיפגע הגופים הממשלתיים החייבים לפרסם מכרזים לחפירות הצלה).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ביוני 2003 הודיע אחד העותרים (המכון) כי מצא עצמו נלחם לבדו נגד הרשות על עצם האפשרות לבצע חפירות הצלה ארכיאולוגיות, ונאלץ לפנות פעמיים לבג"ץ¹⁴. מעולם לא דרש המכון לקבל דבר עבורו בלבד, אלא תמיד פעל לטובת כלל המכונים לארכיאולוגיה. בשל התמשכות ההליכים המשפטיים וכשהמכון היה למעשה על סף חידלון עסקי בכל הנוגע לחפירות ההצלה הארכיאולוגיות, הוא נענה לפנייתה של המועצה לארכיאולוגיה להגיע להסדר

14 אחת מהן הוזכרה לעיל, והאחרת הוגשה ב-1998 (בג"ץ 3605/98 רמות רשות אוניברסיטאית למחקר שמושי ופיתוח תעשייתי בע"מ ואח' נ' רשות העתיקות ואח' (לא פורסם)), ממנה חזרו העותרות תוך שמירה על זכויותיהן.

מוסכם כלשהו עם הרשות, שיוחל על כל המכונים לארכיאולוגיה. רק לאחר שהובהר למכון שבכפוף לשינוי מסוים אין ההסדר מהווה, לדעת הממונה על ההגבלים העסקיים, הסדר כובל, ולאחר שאומץ אותו שינוי מסוים במלואו, הגיע המכון להסכמה עם הרשות. התוצאה של אותה הסכמה מתבטאת במדיניות מוצהרת של הרשות שמעודדת ביצוע חפירות הצלה על ידי המכונים לארכיאולוגיה ואינה מעניקה כל יתרון למכון זה או אחר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החינוך האחראי לפעילותה של הרשות, לקבוע כללים בעניין זה אשר יבטיחו התמודדות הולמת עם בעיית התחרות. על רשות ההגבלים העסקיים לבדוק אם אין הפגיעה בתמריצים להתחרות שעליה הצביעה, עושה את ההסדר הסדר כובל.

2. בשנת 2002 העבירה הרשות ללא מכרז למכון עבודות חפירה בכ-1,500,000 ש"ח, ביניהן פרויקטים טעונים מכרז עבור משרד הביטחון, רכבת ישראל, מע"ץ וגורמים פרטיים. להלן דוגמאות:

(א) ח'רבת אבריכא בכביש חוצה ישראל: הרשות העבירה את החפירה למכון בניגוד לחוק חובת המכרזים; היא לא עשתה מכרז לביצוע העבודה בסכום של כ-99,000 ש"ח. היא גם לא דאגה לעגן בהסכם בינה ובין המכון מימון עלויות נוספות שהיו כרוכות בחפירה, וכך נוצר לה הפסד של כ-33,000 ש"ח. לטענת הרשות זהו הפסד תיאורטי, כיוון שעלויות הפועלים כוסו במסגרת העסקת עובדים משירות התעסוקה.

(ב) פרויקט עבור משרד הביטחון: ביוני 2002 העבירה הרשות למשרד הביטחון אומדן עלות של כ-780,000 ש"ח לביצוע חפירות הצלה. הסכום כולל הוצאות על עיבוד הממצאים ופרסומם המדעי. בניגוד לחוק חובת המכרזים ולהחלטות הממשלה בנושא, לא פרסם משרד הביטחון מכרז לביצוע העבודה ומסר אותה לרשות על-פי אומדנה. בתשובתו במאי 2003 הודיע משרד הביטחון למשרד מבקר המדינה כי ההתקשרות עם הרשות נעשתה באופן מזורז מאחר שכל יום עיכוב היה גורר הפסדים ומכיוון שהמשרד נדרש לעמוד בלוח זמנים קצר מאוד (שהמדינה התחייבה עליו לארה"ב).

הרשות העבירה את ביצוע העבודה למכון ללא מכרז ובלי שקיבלה ממנו או מכל גורם אחר הצעת מחיר; בין הרשות ובין המכון לא נחתם הסכם לביצוע העבודה, וכל הסיכומים נעשו בעל פה. משרד הביטחון שילם לרשות בהתבסס על האומדן שמסרה לו לפני תחילת ביצוע העבודות, בהנחה שהוא משקף את הוצאותיה בפועל על החפירה. הרשות שילמה למכון את הסכום שנתקבל ממשרד הביטחון בניכוי תקורה בשיעור של 7.5%. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על הרשות להעביר למשרד הביטחון פירוט של כל סעיפי הוצאותיה בפועל.

(ג) כביש מס' 7 - חרבת אל מחזין, חפירה עבור מע"ץ: מע"ץ סללה כביש המחבר את אשדוד לכביש חוצה ישראל. כאשר הציגה מע"ץ לרשות את התכנית המקורית הודיעה הרשות שיש לחפור לאורך תוואי הכביש חפירות הצלה של כ-500 ריבועים (כ-12,500 מ"ר) בעלות של כ-20 מיליון ש"ח. לכן שינתה מע"ץ את תוואי הכביש והגביהה אותו כך שמשלילתו לא ייפגעו עתיקות; כתוצאה מכך הסתפקה הרשות בדרישה ל"חפירות הצלה מדגמיות" בעלות של 350,000 ש"ח.

מע"ץ התכוונה לפרסם מכרז לביצוע החפירות. ביולי 2002 הודיעה הרשות למע"ץ כי החפירות הן "חפירות בדיקה" ולא "חפירות הצלה מדגמיות", ולפיכך דרשה לא לפרסם מכרז ולמסור לה את העבודה לפי האומדן שבו נקבה, כיוון שחפירות בדיקה הן בסמכותה הסטטוטורית של הרשות. היא הדגישה כי מנהל הרשות לא יחתום על בקשות לרישיונות לחפירות בדיקה מטעם גופים ומוסדות חיצוניים ולא יאשר מתן רישיונות.

אף-על-פי שעמדת הרשות היא שחפירות בדיקה הן בסמכותה בלבד, ואסור לגופים אחרים לעשותן, היא העבירה את העבודה למכון וסיכמה אתו שיחפור 10 ריבועים תמורת 327,000 ש"ח, ואם יהיה צורך להרחיב את החפירה, ייחפרו שלושה ריבועים נוספים. העבודה נמסרה ללא מכרז וללא פירוט העלויות הנכללות בה והתעריפים שלפיהם חושב מחירה, למעט הפסקה "מוסכם כי החיוב הסופי יהיה עפ"י ההוצאות בפועל". בנובמבר 2002 הגיש המכון לרשות חשבון בסך 327,000 ש"ח עבור החפירה, אך הפירוט בחשבון שהגיש המכון לא תאם את מחירון הרשות, אלא רק את הסכום הכולל אשר עליו הוסכם. בפירוט החשבון למע"ץ קבעה הרשות את הסכום הסופי, על פי האומדן המקורי, ופרטיו מולאו לצורך התאמה לסכום הסופי ולא על יסוד התשומות שהושקעו בפועל.

עם סיום החפירה התברר לרשות שיש לחפור ארבעה ריבועים נוספים. המכון סיים את החפירה הנוספת בינואר 2003 והגיש לרשות חשבון נוסף בסך כ-102,000 ש"ח, שלו היא הוסיפה תקורה; החשבון למע"ץ הסתכם אפוא בכ-117,000 ש"ח. אף כי לפי ההסכם עם המכון יכלה הרשות לדרוש חפירת שלושה ריבועים נוספים ללא תשלום אם הדבר יידרש על-פי התפתחות החפירה, שילמה הרשות למכון עבור ארבעה ריבועים נוספים על חשבון מע"ץ. הרשות לא דרשה מהמכון הצעות מחיר לפני מסירת העבודה אלא התבססה על אומדניה, אף-על-פי שיתכן שלחלק מהעבודות המכון היה מציע מחירים נמוכים יותר. הרשות לא עיגנה את ההסדרים עם המכון בהסכמים כתובים, ורוב הסיכומים נעשו בעל פה.

בכל המקרים האמורים העבירה הרשות למכון את הביצוע של חפירות, לרבות חפירות בדיקה, ללא מכרז, בניגוד לחוק חובת מכרזים ובניגוד לטענתה שעל פי חוק העתיקות, היא היחידה המוסמכת לעשות חפירות בדיקה. לדעת משרד מבקר המדינה, התשלומים למכון ודרישות התשלום של הרשות מהגופים הממשלתיים על פי אומדני הרשות ולא על פי עלות ביצוע העבודות בפועל אינם תקינים.

ניגוד עניינים מוסדי בתפקידי הרשות

תפקידי הרשות הם, בין השאר, להכריז על אתרי עתיקות, לקבוע את היקף הפעולות שיש לנקוט כדי לפתח אותם ולפקח על החפירות הארכיאולוגיות. למעשה, הרשות קובעת את היקף החפירות הנדרשות, מתחרה על ביצוע העבודה, מפקחת על מתחריה אם הם עושים את העבודות, ונותנת את אישורה לסיום העבודה.

הרשות פועלת למעשה בשני "כובעים", הן כרשות סטטוטורית הממונה על קביעת המדיניות בנושא העתיקות, על פיקוח על חפירות ועל קיום הוראות החוק והן כגוף שמבצע חפירות בדיקה, שקובע את היקפי חפירות ההצלה ומתחרה במכרזים על ביצוען. במצב זה מתעורר חשש לניגוד עניינים בגלל רצונה של הרשות לעשות חפירות, שתקציבה תלוי בהכנסות מהן, מצד אחד, ובשל חובתה לספק למשתתפי המכרז מידע מלא על נתוני האתר כפי שנתגלו בחפירות הבדיקה (ראו לעיל), מצד שני. במקרה שנמסרת העבודה לגורם אחר - עלול הדבר להשפיע על יכולתה לפקח ללא פניות על הזוכה במכרז.

במרס 1998 קבעה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת שעל הרשות להגיש בתוך 60 יום תכנית לביטול ניגוד האינטרסים שלה כגורם מאשר ומבצע כאחד. עד מועד סיום הביקורת, מרס 2003, לא הגישה הרשות תכנית כזאת. גם מועצת הרשות דנה בנושא זה, וכאמור, במאי 2000 הקימה ועדה פנימית בת שלושה חברים שתפקידה להציע הצעות אופרטיביות להבחין בין סמכויות

הפיקוח של הרשות ובין סמכויותיה לבצע חפירות תמורת תשלום. עד מרס 2003 לא הגישה הוועדה את המלצותיה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה במאי 2003 ציינה הרשות כי היא "חולקת נחרצות על העמדה לפיה היא פועלת תוך ניגוד עניינים או כי היא פועלת לחלוקת שוק כמשמעותו של מונח זה מחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988. חוק רשות העתיקות מטיל על הרשות את החובה לטפל 'בכל ענייני העתיקות' (סעיף 5(א)) ולצורך מילוי תפקידה כאמור היא מוסמכת לחשוף ולחפור אתרי עתיקות לשמור עליהם ולקיים פיקוח הן על חפירות והן על קיום החוק. באשר לחפירות הצלה, רואה הרשות את עצמה כחייבת העיקרית לבצע חפירות אלה, שכן חפירות הצלה נועדו מחד לחשוף ולתעד עתיקות, ומאידך לאפשר את הריסתם או כיסויים. פעולה זו של חפירה ארכאולוגית לצורך פיתוח ובניה המאפשרת הרס עתיקות היא בראש ובראשונה תפקידו של גוף ממלכתי סטטוטורי. מאחר והחיים בכפיפה אחת של פיקוח, קביעת היקפי החפירות הדרושים וביצועם מכילים בחובם בעייתיות מסויימת, שומה על הרשות לפעול ברגישות ובערנות תוך שימת דגש על שיקול ענייני אך ללא משוא פנים. ואמנם הרשות ערה למצב זה ופועלת כך - בתום לב תוך שהיא שוקלת את צרכי ההגנה על העתיקות מחד ומתן אפשרות לבנייה ולפיתוח מאידך... חובתה וסמכותה של הרשות לבצע חפירות הצלה איננה יכולה להיות שנויה במחלוקת וכל שנותר הוא ששומה עליה לעשות פעולה זו כמו את פעולות הפיקוח ופעולות ההכרזה על אתרי עתיקות במיומנות ובמקצועיות תוך שהיא פועלת בתום לב ושוקלת עניינים לגופם. זו סוגיה מרכזית בהווית הרשות... [שבכוונתה] ליצור הפרדה בין העוסקים בפיקוח ובין החופרים..."; לדעת מנהל הרשות, "אין דרך לשמר מקצועיות של ארכיאולוג שיעסוק רק בפיקוח ועל כן צריך לדאוג שכל ארכיאולוג שעוסק בפיקוח יבצע חפירה מפעם לפעם". משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ביולי 2003, כי "משרד החינוך ורשות העתיקות ערים לבעייתיות של הנושא ועושים כמיטב יכולתם למצוא פתרונות מתאימים תוך שמירה על מחויבות הרשות לשני התחומים".

לדעת משרד מבקר המדינה, מבלי להטיל דופי אישי בממלאי התפקידים ברשות, ניגוד העניינים המובנה בפעילות הרשות מעמיד אותה במבחן שיש למנעו מלכתחילה. לנוכח הזיקה בין פעולות הרשות ובין פעולות גופים ממשלתיים אחרים ראוי שהממשלה תבחן את הדרכים לנטרולו של ניגוד עניינים זה. כל שינוי שיוחלט עליו, צריך להביא בחשבון גם את הצורך לשמור על רמה מקצועית גבוהה של הרשות, כדי שתוכל למלא את תפקידי הפיקוח שלה והשמירה על עתיקות הארץ כיאות.

עיבוד ממצאי חפירות ופרסומם

על פי סעיף 12(ג) לחוק העתיקות, בתוך חמש שנים מיום סיום החפירה על בעל רישיון החפירה להוציא לאור פרסום מדעי מתאים על החפירה, ממצאיה ותוצאותיה.

1. הרשות מוציאה לאור מספר סוגי פרסומים; ביניהם: "חדשות ארכאולוגיות - חפירות וסקרים בישראל", (להלן - "חדשות ארכאולוגיות") היוצא לאור פעמיים בשנה - נועד לפרסום דיווחים ראשוניים על החפירות ועל הסקרים הארכאולוגיים הנעשים בארץ ודוחות סופיים של חפירות וסקרים מצומצמים שנעשו מטעם הרשות אשר לא יזכו לפרסום אחר; "עתיקות" - פרסום מדעי של תוצאות חפירה ברוח סופי; "מונוגרפיה" - פרסום נפרד על חפירות גדולות וחשובות.

בדוחות קודמים של מבקר המדינה נמתחה ביקורת על אגף העתיקות והמוזיאונים, שקדם לרשות, ועל הרשות שלא הקפידו על פרסום נאות של ממצאי החפירות ולא הגדירו מהו פרסום מדעי מתאים

הנדרש בחוק. בתשובתה של הרשות למבקר המדינה בעניין ממצאי דוח שנתי 45 (בשנת 1994) היא הודיעה כי המועצה לארכיאולוגיה החליטה לקבוע אפיון של דוח מדעי, ועניין זה נכלל בתכנית העבודה של הרשות לשנת 1995, אולם עד מרס 2003 לא נקבע אפיון כזה. במאי 2003 הודיעה הרשות למשרד מבקר המדינה כי בשנת העבודה 2003 היא תקבע אפיון לפרסום חפירות הנעשות בידי עובדי הרשות "מתוך הבנה כי אין מחקר ללא גבולות, אך תוך מינימום התנגשות בחופש המחקר".

להלן טבלה המציגה את העתודה¹⁵ לעיבוד הממצאים עד הכנת הדוח המדעי כפי שהיא מופיעה בדוחות הכספיים של הרשות (הסכומים מותאמים לשקלים חדשים של דצמבר 2002).

1999	2000	2001	2002	
14,042	10,805	9,112	9,900	סה"כ עתודה - אלפי ש"ח
33,000	25,500	22,000	24,000	בימי עבודה

העתודה כוללת רק את ההתחייבות עבור דוחות שלא פורסמו מאז הקמת הרשות ב-1989. כמו כן העתודה אינה כוללת את הוצאות פרסום הדוח.

לפי נתוני הרשות, במרס 2003 המתינו לפרסום ב"חדשות ארכיאולוגיות" 317 דוחות חפירה מהשנים 2001-2003; הדוחות היו בשלבים שונים של עריכה. הרשות העריכה כי יידרשו לה כשנתיים וחצי לפרסם את הדוחות; זמן ההמתנה הממוצע מסיום העיבוד המדעי עד הפרסום הוא כשלוש שנים. לפרסום ב"עתיקות" ממתנינים כ-140 דוחות של חפירות שרובם נעשו בתחילת שנות התשעים. הרשות העריכה כי יידרשו לה עוד כשש שנים לפרסם את הדוחות הממתנינים. לפי הערכה זו, עשר שנים ויותר חולפות מסיום החפירה עד לפרסום ב"עתיקות". כמו כן ממתנינות לפרסום כ-12 מפות סקר וכ-24 מונוגרפיות, חלקן מחפירות שהסתיימו בשנות השמונים, והרשות העריכה שיידרשו לה עוד כשש שנים לפרסם אותן. לרשות לא היו נתונים מדויקים על מספר המאמרים שהמתינו לפרסום שעוכבו אצל החופרים לצורך השלמות ותיקונים לאחר שלב עיבוד הממצאים. הרשות לא הפרישה כספים לעתודה בגין הוצאותיה לפרסום, ולא הייתה לה כל הערכה על העלויות של פרסום דוח חפירה.

כבר בדוח 45 קבעה מבקרת המדינה דאז, כי "לפרסום דוחות על החפירות יש חשיבות גדולה, וההקפדה על כך היא אחד מתפקידיה המרכזיים של הרשות. חפירה שממצאיה לא עובדו, תועדו ופורסמו - נזקה גדול מתועלתה. עיקרון זה, שמעוגן הן בחוק העתיקות והן במדיניות הרשות, נותר בבחינת 'הלכה ואין מורין כן'". בתשובתה למשרד מבקר המדינה במאי 2003 הודיעה הרשות כי "אין חולק על כך כי חפירה שלא פורסמה כמוה כשוד עתיקות הנעשה בידי ארכיאולוגים. הדבר נכון שבעתיים לחפירת הצלה בה נהרס האתר ואין אפשרות לבחון ולבדוק את מסקנות החופר".

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות להגדיר מתכונת ל"פרסום מדעי מתאים". במקרים הראויים יש להגביל את הטיפול בממצאי החפירות בזמן ובתקציב. כמו כן, על הרשות לקבוע באילו מקרים יש תרומה מדעית מיוחדת המחייבת טיפול בממצאים באופן נרחב ולהקצות תקציב פרסום גדול יותר.

15 סכומים המופרשים מחשבון הרווח וההפסד ונצברים בנפרד, גם לשנים הבאות, לשימוש למטרות שלהן נועדו.

לאחר סיום הביקורת הודיעה הרשות למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2003, שצוות מקצועי שלה עוסק בהכנת הצעה להגדרת "פרסום מדעי מתאים" שתובא לדיון במועצה לארכיאולוגיה.

2. משרד מבקר המדינה העלה, שבהתקשרות עם המכון לחפירות לצורך הבדיקה בכביש מס' 7 (ראו לעיל) העבירה לו הרשות את התשלום עבור עיבוד הממצאים ופרסומם, אף-על-פי שטרם נעשו. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לעגן בחוזה בינה ובין מקבלי העבודה את החובה לפרסם את הממצאים ולשלם להם לפי קצב ההתקדמות בעבודה או לקבל ערבויות כספיות להבטחת פרסום הממצאים ולקבוע סנקציות אם לא יעמדו בכך.

3. לרשות שני סוגי מחסנים שבהם מאוחסנים ממצאי החפירות הארכיאולוגיות: ממצאי חפירות שטרם התפרסם עליהם דוח סופי אינם מתועדים, רובם מאוחסנים במחסני מעבר, וחלקם היו מאוחסנים במחסני מוזיאון רוקפלר. עם סיום עיבוד הממצאים ופרסומם מעביר החוקר האחראי את ממצאי החפירות ל"מחסני אוצרות המדינה", שם הם מתועדים במחשבי הרשות, והם נגישים לציבור החוקרים.

במרס 2003 היו במחסני המעבר ממצאים של יותר מ-600 חפירות, כדלקמן: (א) "חפירות מתות" - חפירות שממצאיהן לא עובדו ולא פורסמו, והחופר הפסיק את עבודתו ברשות או נפטר. לפי נתוני הרשות, במחסני המעבר מצויים ממצאים מ-189 חפירות כאלו. (ב) חפירות שהסתיימו אך אין חופר אחראי להן - להערכת הרשות, במחסני המעבר יש ממצאים מכ-150 חפירות שעיבוד החומר שלהן הסתיים והדוח פורסם, אך כיון שהחופר לא עבד ברשות, לא היה מי שיעביר את החומר למחסני אוצרות המדינה. (ג) חפירות שהסתיימו ויש חופר אחראי להן - להערכת הרשות, על כ-50 חפירות פורסם דוח, והיה חופר שיכול היה להעביר את החומר לאוצרות המדינה, אך בשל עומס עבודה במחסני האוצרות לא היה אפשר להעביר אליהם את הממצאים. (ד) חפירות שהסתיימו והם בתהליך של עיבוד לקראת פרסום מטעם הרשות. במחסני המעבר יש ממצאים מכ-220 חפירות כאלה. הממצאים שבמחסני המעבר אינם נגישים לציבור החוקרים, וכך נפגע המחקר הארכיאולוגי.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה במאי 2003 הודיעה הרשות כי בשנת 2002 חייבה את החופרים להעביר את פרי חפירותיהם למחסני הקבע. הממצאים מ-50 החפירות שלא הועברו הם מהשנים 2002-2003, והם ממתנינים להעברתם בשל החלטת הרשות שלא להעביר ממצאים עד שיסתיים הארגון במחסני אוצרות המדינה החדשים. עוד ציינה הרשות שהיא נוקטת אמצעים שונים לצמצם את חובות עובדיה וחובות עובדים חיצוניים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לפעול כדי שייבדקו וימוינו הממצאים שבמחסנים, במטרה להקטין באופן משמעותי את מספר הפריטים המאוחסנים בהם ואת עלות החסנתם, ולפעול נמרצות לצמצום הפיגור בפרסום הדוחות על ממצאי החפירות שנעשו בעבר.

ועדת ערר

חוק העתיקות נותן בידי מנהל הרשות סמכויות נרחבות, ועל חלק מקביעותיו אפשר לערור לוועדת ערר. על-פי סעיף 35 לחוק העתיקות, ליד המועצה לארכיאולוגיה תוקם ועדת ערר בת שלושה חברים. הוועדה מוסמכת לדון בעררים בנושאים אחרים, ובהם סירוב מנהל הרשות לתת אישור לבנייה, לסלילה, לכרייה, לקידוח, לחרישה, לנטיעה וכד' באתר עתיקות. בראש ועדת הערר עומד עורך דין (הכשיר להיות שופט) שמונה על ידי שר המשפטים בינואר 2001, וחברים בה שני ארכיאולוגים. על החלטות ועדת הערר, ניתן לערער לבית משפט לעניינים מנהליים. ברוב המקרים זקוקים הבאים בקשר עם הרשות להחלטה מהירה, כיוון שעם גילוי העתיקות הרשות מוציאה להם

צו מיירי להפסקת עבודה, דבר הגורר נזקים ועיכובים. על ועדת הערר, הממלאת תפקיד מעין שיפוטי, לפעול במהירות הראויה וביעילות לבירור מחלוקות עם הרשות.

1. בשנים 2000-2002 נרשמו במזכירות ועדת הערר 19 עררים: שלושה בשנת 2000, עשרה ב-2001 וששה ב-2002; רק ב-12 נערך דיון ראשון. זמן ההמתנה הממוצע מתאריך הגשת הבקשה עד תאריך הדיון הראשון היה כ-16 חודשים. הדיון בתשע מבקשות הערר הסתיים עד תום הביקורת: באחד הוחלט לגופו של עניין; בארבע נמחק הערר בהסכמת הצדדים, ובאחד נמחק בשל אי-התייצבות העוררת; בשני מקרים הוא בוטל בשל חוסר סמכות של הוועדה לדון בנושא הערר; במקרה אחד הדיון בו נדחה עד לאחר סיום ההליכים בבית המשפט העליון. בישיבת הוועדה בנובמבר 2002 נדון ערר שהוגש לראשונה באוקטובר 1997, והדיון בו טרם הסתיים עד מועד סיום הביקורת, מרס 2003.

בביקורת נמצא, כי חלק מהליכי הערר התמשכו, בין היתר, משום שהוועדה השתהה את משלוח הערר למנהל הרשות לשם קבלת תשובתו, והמנהל השתהה בהגשת תשובתו. לפי סעיף 7 לתקנות העתיקות (סדרי דין בוועדת ערר), התשמ"א-1981, "המנהל יגיש לוועדה, תוך שלושים יום מיום שנמסר לו העתק כתב הערר, תשובה מנומקת בכתב חתומה בידו, בצירוף הראיות שעליהן היא מסתמכת".

להלן דוגמאות:

(א) העורר רצה לבנות את ביתו בתל אביב על קרקע שהוכרזה כאתר עתיקות. במרס 2000 דרשה ממנו הרשות לשלם כ-36,000 ש"ח בגין חפירות הצלה. באפריל 2000 הגיש העורר לוועדה ערר על סמכותה של הרשות לדרוש תשלום בעבור חפירות הצלה והסתמך על פסק הדין בבג"ץ דנקנר.

כדי לא לעכב את עבודות הבניה ובלא להודות בחבותו הסכים העורר ביוני 2000 לשלם לרשות תשלום ביניים כדי שזו תיתן את האישור לביצוע העבודות, והוא יוכל להתחיל בבניה. באותו חודש, לאחר פניה של העורר למנהל הרשות דאז, היא הודיעה לו כי תהיה מוכנה לבצע את חפירת הצלה לאחר שיעביר אליה 36,000 ש"ח, והוא אכן עשה זאת. ביולי 2000, לאחר סיום חפירות הצלה, הודיעה הרשות לעורר כי הוא יכול לבנות במגרש שבבעלותו.

רק ביוני 2001, יותר משנה לאחר ההגשה, הודיע מזכיר ועדת הערר כי קיבל את הערר וכי בתוך כמה ימים יעביר את העתקו למנכ"ל הרשות כדי לקבל את תשובתו לערר. עד מרס 2003, מועד סיום הביקורת, לא נתקבלה תשובת מנהל הרשות לערר, והוא לא נדון בוועדה.

(ב) תשובת מנהל הרשות לא ניתנה עד מרס 2003 גם בשני עררים נוספים: האחד נשלח למנהל ביוני 2001, והאחר התקבל בוועדת הערר בדצמבר 2000 אך נשלח למנהל רק ביולי 2001.

הרשות הודיעה למשרד מבקר המדינה במאי 2003, שעל שני עררים נוהלו מגעים עם העוררים, ונראה היה לה שאין הם עומדים עוד על דיון בעררם, והעוררת השלישית לא פנתה מאז הגשת הערר לרשות בקשר לעבודות נשוא הערר ולא פנתה לוועדת הערר בבקשה לדון בו.

אי-מתן תגובה נוגד את חובתו של המנהל כאמור בתקנות, אינו מתיישב עם סדרי מינהל תקינים, עלול לגרום לקיפוח זכויותיה של הרשות אם יתקיים דיון בהיעדר תגובה ועלול לגרום נזק לעוררים. לדעת משרד מבקר המדינה, במקרה של פיגור גדול במתן התשובה ראוי שוועדת הערר תידע את הצדדים ותקבע מועד קרוב לדיון שבו יוחלט בערר.

לדעת משרד מבקר המדינה, ועדת הערר לא מילאה כראות את התפקיד המוטל עליה. ברוב המקרים לא הסתיים הטיפול בעררים אף שחלף זמן רב מאז הוגשו. בשים לב למהות העניין ולעררים המעטים שהוגשו לוועדה, אין כל הצדקה לעיכוב הגדול, במקצת המקרים יותר משנה, במתן האישור למגיש הערר על קבלתו ובהעברת הערר למנהל הרשות לתגובתו. אין הצדקה גם לזמן הרב שחולף ממועד הגשת הערר עד הדיון הראשון בו. הדבר נוגד את תכלית החוק, את חובת הוועדה לפעול במהירות ראויה ואת סדרי המינהל התקינים ופוגע בעוררים, משום שהעבודות שהם מבקשים לעשות בקרקע מתעכבות (או שהם נאלצים לשלם את הסכום, בלא לפגוע בזכותם, עד להחלטה בערר). אין מקום להניח כי עורר אינו עומד על דיון בעררו, כל עוד לא נתבקשה עמדתו המפורשת וניתן לה ביטוי בכתב.

2. תוקף המינוי של חברי ועדת הערר שקדמה לוועדה שכינה בעת הביקורת פג במרס 1999. בשנת 2000 קיימה הוועדה רק ישיבה אחת, וגם היא התקיימה בזמן שהמינוי של חברי הוועדה כבר לא היה בתוקף; בשנת 2001 קיימה הוועדה החדשה ישיבה אחת בלבד לאחר מינויה, ואילו בשנת 2002 התקיימו חמש ישיבות ועדה בלבד.

3. ועדת שושני קבעה בהמלצותיה כי אמנם מרבית הנושאים הנדונים בוועדת הערר הם נושאים מקצועיים המחייבים ידע והבנה במדע הארכיאולוגיה, ולכן יש חשיבות לכך שבוועדה יכהנו שני מביני דבר בנושאים אלה. עם זאת, לאור הרצון להבטיח כי טרם הכרעה בסוגיות המובאות לוועדה יפעילו חבריה שיקול דעת רחב, מומלץ להוסיף לה מומחה בתחומי משק וכלכלה, אשר אותו תמנה האקדמיה הלאומית למדעים.

עוד המליצה ועדת שושני למנות כמה ועדות ערר כדי לאפשר דיון מהיר בעררים; להרחיב את סמכויות ועדת הערר כך שתוכל לדון גם בהחלטות לפי סעיפים 11 ו-13 לחוק העתיקות⁶ ובעלות החפירות שנעשות על ידי הרשות; לקבוע לוחות זמנים לפעולתה של ועדת הערר.

באוגוסט 1999 החליטה הממשלה כי "הרכב ועדת הערר יתוקן ויורחבו סמכויותיה כלהלן:

א. שר החינוך, התרבות והספורט ומנהל רשות העתיקות, יביאו בפני המועצה לארכיאולוגיה הצעה לשינוי הרכב ועדת הערר לפי סעיף 35 לחוק, כך שאחד מחבריה יהיה בעל הכשרה כלכלית.

ב. ועדת הערר תוסמך גם בעניינים אלה:

1. קביעת עלות החפירות בכל עת שהן מבוצעות על ידי רשות העתיקות ללא מכרז.

2. אישור ארכה, במידה ויידרש, בלוחות זמנים לביצוע חפירות הצלה.

משרד מבקר המדינה העלה, כי עד מועד סיום הביקורת, מרס 2003, לא נעשה דבר בקשר להמלצות ועדת שושני ולא בוצעה החלטת הממשלה הנ"ל.



16 סעיף 11 עוסק בנושא אמצעי הבטיחות שיש לנקוט באתר חפירה, וסעיף 13 - בנושא ביטול או התניה של רישיון החפירה במקרה של הפרת החוק, התקנות או תנאי מתנאי הרישיון.

שאלות רבות הנוגעות לליכת הפעולה של הרשות הועלו לדיון הן במשרד החינוך, לרבות במסגרת ועדת שושני, הן בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת והן בבית המשפט הגבוה לצדק. אולם לא כולן זכו לליבון יסודי ולפתרון. לדעת מבקר המדינה, על שרת החינוך והרשות לקיים דיון בסוגיות שהונחו על שולחנה של ועדת שושני ולא הוסדרו, להחליט בעניינים שהועלו בהן ובמידת הצורך להביאן להחלטת הממשלה.

הרשות פועלת הן כרשות סטטוטורית הממונה על קביעת המדיניות הן כגוף שמבצע הפירות. במצב זה מתעורר חשש לניגוד עניינים מוסדי; ראוי שהממשלה תבחן את הדרכים לנטרולו תוך הכרה בצורך לשמור על רמה מקצועית גבוהה של הרשות.

הכרעות הממשלה בעניינים הפרטניים שהובאו להכרעתה - בעיקר בנושא מכרזים - לא היה די בהן כדי לעקור משרש בעיות יסוד בתחום החפירות הארכיאולוגיות. טענת הרשות שהיא היחידה המוסמכת לעשות חפירות בדיקה אינה, לדעת משרד מבקר המדינה, עולה מהחוק כפשוטו.

מן הראוי שמועצת הרשות תהיה מעורבת יותר בקביעת מדיניות הרשות, כגון בנושאים של צמצום אתרי העתיקות המוכרזים, סיווג אתרי עתיקות, מדיניות הפיקוח של הרשות והטיפול באוצרות המדינה שבמחסני הרשות.

לדעת מבקר המדינה, על הרשות להפסיק לאלתר לגבות תשלום כפול עבור שکر העובדים משירות התעסוקה בפרויקטים הממומנים במלואם על ידי גופים ממשלתיים.

ההכרזה על אתר עתיקות פוגעת בפרט ובקניינו, לכן היא צריכה להיעשות במידה שאינה עולה על הנדרש, להיות ספציפית ולתחם את השטח המוכרז ככל שניתן. בשל מחלוקת בין משרד המשפטים והרשות הופסקו ההכרזות כליל. הפסקת ההכרזות פוגעת באינטרס הציבורי לשמירה על העתיקות. הכרזות העבר הכוללות משבצות קרקע גדולות פוגעות לעתים יתר על המידה בבעלי הקרקע. כך נפגעים הן אינטרס הפרט הן אינטרס הכלל.

על הרשות לצמצם ביוזמתה את מספר אתרי העתיקות המוכרזים ואת שטחם במקומות אשר בכדיקות בעבר לא נמצאו בהם עתיקות או במקומות שההסתברות להימצאות עתיקות בהם קלושה. ראוי גם שהרשות תסווג אתרים ארכיאולוגיים על-פי חשיבותם.

שיווק קרקעות ע"י מינהל מקרקעי ישראל באתרי עתיקות מוכרזים שלא נבדקו טרם שיווקן מעמיד את הרוכשים במצב של אי-ודאות לגבי העלויות הצפויות להם. מן הראוי לשקול לשווק קרקע רק לאחר שנעשו בדיקות והתברר אם יש בה עתיקות ואם כן, מה חשיבותן, וידועות מגבלות הבנייה והפיתוח של המקום.

הפיגור הגדול בפרסום הדוחות על ממצאי החפירות שם לאל את ההישגים המדעיים שלהן וגורם נזק, מכיוון שחוקרים נוספים לא יכולים להמשיך במחקר מהנקודה שבו הופסק. על הרשות לנקוט בכל הצעדים הנחוצים כדי לצמצם את משך הזמן החולף מסיום החפירה עד פרסום תוצאותיה ולהוציא לאור בהקדם את הדוחות הממתינים לפרסום במשך שנים. על הרשות לפעול גם כדי להקטין באופן ניכר את מספר הפריטים המאוחסנים במחסני המעבר שלה שאינם נגישים לחוקרים.