

פרק ראשון

מטלות רוחב

העסקת עובדים בשמונה תאגידים ציבוריים

משרד מבקר המדינה בדק בפרקי זמן שונים בין מאי 2005 לפברואר 2007 את סדרי העסקת העובדים בשמונה תאגידים ציבוריים. ואלה התאגידים שנבדקו: רשות שדות התעופה (להלן - רש"ת); חברת רכבת ישראל בע"מ (להלן - הרכבת או חברת הרכבת); חברת נמל אשדוד בע"מ (להלן - נמל אשדוד); חברת נמל חיפה בע"מ (להלן - נמל חיפה); חברת דואר ישראל בע"מ (להלן - הדואר או חברת הדואר); חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - חח"י); מקורות חברת המים בע"מ (להלן - מקורות או חברת מקורות) וחברת תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ (להלן - תש"ן).

הרכבת הייתה עד שנת 1988 יחידת סמך במשרד התחבורה; בשנת 1988 היא צורפה לרשות הנמלים והרכבות (להלן - רנ"ר), שהייתה רשות סטטוטורית, ובשנת 2003 החלה לפעול כחברה ממשלתית. נמל אשדוד ונמל חיפה השתייכו לרנ"ר עד סוף שנת 2004, ובתחילת שנת 2005 הם הפכו לחברות ממשלתיות¹. חברת הדואר הייתה בראשית דרכה יחידת סמך במשרד הדואר; בשנת 1986 שונה מעמדה לרשות סטטוטורית - רשות הדואר, ובשנת 2006 היא הפכה לחברה ממשלתית. רש"ת הייתה יחידת סמך במשרד התחבורה, וב-1977 הפכה תאגיד סטטוטורי לפי חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977 (להלן - חוק רשות שדות התעופה); חח"י, מקורות ותש"ן הן חברות ממשלתיות מאז חקיקת חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.

היקף ההעסקה של קרובי משפחה

הביקורת העלתה שיעור גבוה של קרובי משפחה בתאגידים שנבדקו. שיעור כזה עלול להביא ליחסי כפיפות בין קרובים, לניגוד עניינים בפעילותם וליצירת קבוצות גדולות של עובדים קרובי משפחה בעלי עמדות כוח, שביכולתן לפגוע בניהול התקין של אותו גוף. העדפת העסקה של קרובים בתאגיד ציבורי פוגעת בעקרון שוויון ההזדמנויות ומונעת ייצוג הולם בעבודה לכל קבוצות האוכלוסייה וכן פוגעת באמון הציבור ברשויות ובחובת הנאמנות שלהן כלפי הציבור.

בדצמבר 2005 הועסקו בשמונת התאגידים שנבדקו כ-27,700 עובדים, ול-6,265 מהם היו קרובי משפחה בתאגיד שבו עבדו. בחח"י הועסקו 3,551 מהקרובים ושיעורם בקרב עובדי חח"י הגיע לכ-27%. שיעור העסקת קרובים בשאר התאגידים היה כדלהלן: נמל אשדוד - 44%; נמל חיפה - 25%; רש"ת - כולל עובדי הביטחון 22%; דואר - 15%; מקורות - 14%; רכבת - 13%; ותש"ן - 6%. נוסף על כל אלה מועסקים גם קרובים שהעסקתם לא נאסרה או הוגבלה במפורש. מצב זה מאפשר היווצרות של "חמולות" בתאגידים ציבוריים, באופן שיכול להפריע או לפגוע בניהול הארגון, בעובדים שאינם שייכים לאותה קבוצה וכן פוגע בציבור הנזקקים לשירותי התאגיד ומעוניינים לעבוד בשירותיו, שאין להם קרובים "שיפתחו עבורם את הדלתות".

כבר בשנת 2003 הצביע משרד מבקר המדינה בדוח על חח"י בנושא סדרי קבלת עובדים שפורסם ביולי 2003 על העדפת קרובי משפחה בקליטת עובדים חדשים. הביקורת הנוכחית, שהיא בחלקה מעקב אחר תיקון הליקויים שצוינו בדוח משנת 2003, העלתה שתופעה פסולה זו נמשכה. שיעור

1 הביקורת בנמלים עסקה בשני פרקי זמן: פרק הזמן שבו נוהלו בידי רנ"ר ופרק הזמן לאחר שהפכו לחברות.

קרובי המשפחה בקרב העובדים החדשים שהתקבלו בחח"י, עדיין היה גבוה והגיע עד סוף שנת 2005 לכ-30%.

נהלים בדבר סדרי קבלת עובדים

חלק מתאגידים שנבדקו לא יישמו תקנות שמטרתן לאסור או להטיל הגבלות על העסקת קרובי משפחה או לא גיבשו במשך זמן רב נהלים שבהם נדרש שקליטת עובדים תיעשה בהליך תחרותי ושוויוני, שימנע העדפה בקליטה של קרובי משפחה.

ר ש"ת : סעיף 25(א) לחוק רשות שדות התעופה קובע שסדרי קבלת עובדים לרשות ומינוים יהיו מותאמים לאלה של עובדי המדינה, בשינויים שתקבע הרשות באישור הממשלה. רק כ-30 שנה לאחר חקיקת החוק, ובעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה יזמה רש"ת פנייה לשר התחבורה בעניין זה, וב-12.3.06 אישרה הממשלה נוהל לגיוס עובדים לפי הסעיף האמור.

חברת הרכבת : בסוף שנת 2006, יותר משלוש שנים מהמועד שבו הועברה פעילות הרכבת מרנ"ר לחברת הרכבת, טרם אישר דירקטוריון החברה נוהל לקליטת עובדים ולאיוש משרות כנדרש.

נמל אשדוד ונמל חיפה : בעת שרנ"ר ניהלה את נמלי אשדוד וחיפה רווח בהם הנוהג של העדפת קרובי משפחה בקבלת עובדים. בספטמבר 2000, בעקבות עתירה שהוגשה לבג"ץ בעניין, התחייבו רנ"ר והממשלה לפני בג"ץ לפעול לפי הדין ולחדול מנוהג זה. כנמל אשדוד אף ניתן ביטוי להתחייבות זו בהסכם קיבוצי שנחתם בשנת 2004. ואולם גם לאחר מתן ההתחייבות לבג"ץ נמשכה בנמלים האמורים התופעה של העדפת קרובי משפחה בקבלת עובדים חדשים. על אף מאמצי ההנהלה להבטיח שתהליך בחירת המועמדים לעבודה יהיה שוויוני, תחרותי ושקוף הדבר לא עלה בידיה. נציגי הוועד בוועדת הקליטה נטו לתת ציונים גבוהים במיוחד למועמדים שהיו להם קרובים בנמל וציונים נמוכים במיוחד למועמדים האחרים, ובכך הקטינו את סיכויי המועמדים האחרים להתקבל לעבודה.

חברת מקורות : גיוס עובדים זמניים במקורות נעשה בידי היחידות המרחביות של החברה, פעמים רבות בשיטת "חבר מביא חבר", ללא מעורבות של הנהלות המרחבים. על פי הסכם קיבוצי שנחתם עם עובדי מקורות, לעובד זמני במקורות שהסתיימה תקופת עבודתו תהיה עדיפות על עובד חדש בקבלת משרה שהתפנתה בחברה. בהסכם הקיבוצי גם נקבע כי בקליטת עובדים מחוץ לחברה תינתן עדיפות לבני עובדים, וכי יהיה ניתן לאייש משרות בעובדי החברה בהסכמה בין החברה ובין נציגות העובדים.

חח"י : הביקורת הנוכחית העלתה שהצעדים שנקטה חח"י בעקבות פרסום דוח מבקר המדינה מיולי 2003 אינם מספיקים. נמשכה קבלת עובדים, בפרט קרובים של עובדי החברה, ללא שנגקטו הליכים שוויוניים ותחרותיים. כן נמשכה העסקת קרובים שהיו יחסי כפופות במשרות או בעקיפין ביניהם וחשש של ניגוד עניינים בפעילותם.

תש"ן : איוש המשרות בתש"ן לא נעשה לפי נהליה. היא לא הקפידה לאייש משרות תוך מתן שוויון הזדמנויות ותחרות הוגנת למועמדים מקרב כלל הציבור. לדוגמה, תש"ן לא קבעה בנהליה דרישה לפרסם באמצעי התקשורת מודעות דרושים לתפקידי אבטחה, והיא גייסה מאבטחים בשיטת "חבר מביא חבר".

העסקת קרובים במצב שעלול ליצור ניגוד עניינים

נמצאו מקרים שבהם לא הקפידו התאגידים שנבדקו על אי-העסקת קרובי משפחה בתפקידים שיש בהם יחסי כפיפות או בתפקידים שיש בהם ניגוד עניינים, בניגוד לתקנות העסקת קרובים.

חברת הרכבת: ברכבת לא הקפידו להימנע מהעסקת קרובי משפחה בתפקידים שיוצרים יחסי כפיפות ביניהם או ניגוד עניינים. לדוגמה, בביקורת נמצא כי סמנכ"ל למינהל חתם על חוזה העסקה של בנו; מנהלת ענף מינהל וכוח אדם המליצה על קידום בנה בדרגה; מפקח ומדריך נהגים ארצי הסמיך את אחיינו כנהג קטר; ומנהל אגף הממונה על אחיו המליץ לקדמו בדרגות ובתנאי שכר.

נמל אשדוד ונמל חיפה: בני משפחה הועסקו באותה מחלקה ובאותו מדור גם לאחר שהנמלים נהפכו לחברות. במהלך הביקורת החלה חברת נמל אשדוד לפעול לביטול הכפיפויות וניגודי העניינים בין קרובי משפחה המועסקים בנמל. עם זאת שתי החברות הודיעו למשרד מבקר המדינה כי בשל הסכמים קיבוציים שנחתמו עם עובדיהם לפני הקמתן, לא ניתן למנוע כפיפות בין קרובי משפחה בשיבוץ עובדים בצוותי עבודה.

ח"י: על פי נתוני ח"י, לעשרה עובדים המועסקים בה יש קרובי משפחה המועסקים עמם ביחסי כפיפות. כ-120 עובדים נוספים - בהם עובדים שהתקבלו לעבודה בתקופה שנבדקה - מועסקים עם קרוביהם באותה מחלקה.

עובדים בעמדות בכירות וביחידות משאבי אנוש ושכר

הביקורת העלתה בתאגידים אחדים תופעה של העסקת קרובי משפחה של עובדים בכירים ושל חברי ועדים, בשיעור גדול מהשיעור הממוצע של העסקת קרובים באותם תאגידים. הממצאים מעלים חשש שעובדים אלה ניצלו את תפקידם הבכיר, או את עוצמתם כחברי ועדים, כדי להביא להעסקת קרוביהם. לדוגמה, ברש"ת הגיעו הדברים לכך שליו"ר הוועד הכללי יש 19 קרובים מדרגה ראשונה ועוד 12 קרובים מדרגה רחוקה יותר המועסקים ברשות.

ח"י: בכמה מחלקות כוח אדם בחח"י מטופלים ענייני כוח אדם של קרובי המנהלים של אותן מחלקות. לבעלי תפקידים בכירים בחח"י, לבעלי תפקידים באגף משאבי אנוש ולחברי הוועדים יש שיעור גבוה במיוחד של קרובי משפחה המועסקים בחח"י - בין 34% ל-64%, זאת על אף שמבקר המדינה הצביע על ליקויים דומים בדוח ביקורת בשנת 2003. לאחד מחברי הוועד בדרום היו בעת הביקורת שמונה קרובי משפחה מדרגה ראשונה.

חברת הרכבת: לבעלי תפקידים בתחום מינהל כוח אדם ושכר ברכבת יש קרובי משפחה רבים בחברה. כלתה של מנהלת ענף מינהל וכוח אדם, למשל, מועסקת כרכזת שכר, תפקיד הכרוך בקשרי עבודה בינה לבין חמותה; והמנהלת האמורה מינתה את אחות כלתה לממלאת מקומה בהיעדרה.

הצהרות של עובדים הנוגעות להעסקת קרובי משפחה

בתאגידים שנבדקו לא נמצא מאגר מלא ומעודכן של נתונים על כל קרובי המשפחה המועסקים בהם, לרבות כאלה שהעסקתם לא נאסרה במפורש בחיקוק הרלוונטי לאותו תאגיד. נתוני חח"י על היקף הקרובים המועסקים בחברה היו נמוכים בהרבה מהנתונים שנמצאו בביקורת. משרד מבקר המדינה העיר לחח"י, למקורות ולתש"ן כי עליהן לדרוש מכלל עובדיהם הצהרות על קרובי משפחתם המועסקים בחברה.

נמל אשדוד והרכבת לא ניהלו מאגר מידע ורישום שוטף של קרובי משפחה המועסקים בהם. בשאלון קבלה לעבודה בחברת מקורות נשאל המועמד, בין היתר, על קרובי משפחה העובדים בחברה, אך לא הייתה בו הגדרה של קרוב משפחה. חלק מהעובדים במקורות ובנמל אשדוד לא הצהירו כלל על קרוביהם ואחרים דיווחו רק על מקצתם.

משרד מבקר המדינה העיר לנמל אשדוד על שנמנע מלדרוש מכל עובדיו הצהרות על קרובי משפחתם המועסקים בהם. נמל אשדוד הודיע בתשובתו כי הוא פנה לכלל עובדיו בבקשה למסור לו נתונים על קרובי משפחתם המועסקים בו, אולם מרבית העובדים לא שיתפו פעולה בעניין זה בעקבות הנחיות הוועד. הודעה זאת מצביעה על חוסר אונים של הנהלת הנמל בניהול יחסי העבודה עם הוועדים. בנמל חיפה נוהלה רשימה של המועסקים בנמל הכוללת מידע רק על קרובי משפחה מדרגה ראשונה. במערכת הממוחשבת של חברת הדואר מצויים פרטים רק על קרובי משפחה המועסקים בו משנת 2005, שמקורם בהצהרות של העובדים.

טיפול הנהלה והדירקטוריון

ר ש"ת : עוד בפברואר 2000 התריע המבקר הפנימי של רש"ת בפני הדירקטוריון על השיעור הניכר של קרובי משפחה בקרב עובדי הרשות, אך מועצת הרשות והנהלתה לא עשו די לעקירת התופעה הפסולה הזאת ; אף כי החליטו לנקוט בצעדים לצמצומה.

ר כ ב ת : בנובמבר 2004 הגיש המבקר הפנימי של חברת הרכבת לדירקטוריון דוח שהצביע על ליקויים כבדי משקל בהליכי קליטת עובדים בחברה בשלושת החודשים שקדמו להפעלתה, ביניהם קליטת 86 עובדים שהועסקו קודם לכן באמצעות חברות כוח אדם. הביקורת של משרד מבקר המדינה העלתה כי כ-24% מאותם עובדים הם קרובי משפחה של עובדי רכבת. רשות החברות הממשלתיות דרשה ביוני 2005 מדירקטוריון חברת הרכבת לקיים דיון ולקבל החלטה בנוגע לממצאי דוח המבקר הפנימי ובעניין הצורך לנקוט צעדים אישיים כלפי האחראים לליקויים שהועלו בו. עד סוף 2006 לא התקיים דיון כזה.

קרובי משפחה של חברי ועד העובדים

ר ש"ת : ל-13 מ-29 חברי הוועדים ברש"ת ששימשו בתפקיד זה משנת 2000 ואילך יש קרובי משפחה העובדים ברש"ת. מספרם של הקרובים האמורים מסתכם ב-29. שלושה מבין 19 הקרובים מדרגה ראשונה של יו"ר הוועד ברש"ת מכהנים אתו כחברי ועד. מצב זה מקנה ליו"ר הוועד ולבני משפחתו עמדת כוח בלתי סבירה שעלולה לגרום לקיפוח זכויות עובדים שאינם בני אותה משפחה, לפגוע ביכולת הניהול של הרשות ולתקלות ניהוליות עד כדי פגיעה בטוהר המידות.

חברת הדואר ומקורות : ל-45 עובדים שהיו חברים בנציגות העובדים הארצית במועצת העובדים של הדואר היו 19 קרובי משפחה שהועסקו בדואר (כ-42%), שיעור זה הוא כמעט פי שלושה מהשיעור הממוצע של קרובים בדואר. במקורות היו ל-15 מחברי ארגון העובדים קרובי משפחה שהועסקו בחברה בסוף שנת 2005. למזכיר ארגון עובדי מקורות שני קרובים בחברה, שניהם גם חברים בארגון העובדים.

מינוי חברי ועד לתפקידי ניהול

בעלי תפקידים ניהוליים המשמשים באותה עת גם כחברי ועדי עובדים עלולים לעמוד במצב של ניגוד עניינים כיוון שעליהם לייצג בעת ובעונה אחת את האינטרסים של ההנהלות ואת האינטרסים של עובדים הכפופים להם.

ר ש"ת : ברש"ת יש שלושה ועדי עובדים אשר יחד מהווים את הוועד הכללי, שמתוכו נבחר יו"ר הוועד הכללי. נמצא כי בספטמבר 2006 שימשו יושבי הראש של שלושת הוועדים האלה גם בתפקיד ראשי אגפים.

חברת הרכבת : הסכם העבודה הקיבוצי בחברת הרכבת אוסר על בעלי תפקידים מסוימים להיות חברי ועד עובדים עקב קיומו של ניגוד עניינים בין תפקידיהם לבין היותם חברי ועד. בבקורת נמצאו שלושה בעלי תפקידים כאמור שכיהנו גם כחברי ועד : הממונה על הרווחה, שהוא במעמד של מנהל אגף, מנהל אגף אחזקת נייד דאז ועוזר אישי למנכ"ל.

מעורבות שר התשתיות בקליטת עובדים בחח"י ובתש"ן

בבקורת נמצא כי שר התשתיות הלאומיות, מר בנימין בן אליעזר, הפנה בשנים 2005-2006 כ-100 פניות - במישרין או בעקיפין - לחח"י בבקשה שתסייע לקדם עניינים הנוגעים להעסקת עובדים מסוימים בחברה. רוב הפניות לחח"י הופנו באמצעות מנהלת לשכתו. 15 מן הפניות הללו הופנו לחח"י לאחר שחברי מרכז מפלגת העבודה פנו לשר בבקשה שסייע לקדם עניינים הנוגעים לבני משפחתם או לאנשים אחרים, והן נעשו בניגוד להנחיה שפרסם היועץ המשפטי לממשלה בנדרון. שתיים מ-15 הפניות נגעו להעסקתם של עובדים חברי מרכז מפלגת העבודה שחח"י קיבלה לעבודה בשנים האמורות. מעורבות פרטנית של השר או מי שפועל מטעמו בעניינים אלה עלולה לפגוע בחובת הנאמנות שלו כלפי הציבור.

מנכ"ל תש"ן קיבל לתפקיד מנהל ארגון ושיטות, במאי 2005, עובד שלפי מסמכי החברה הופנה אליה בידי שר התשתיות הלאומיות, מר בנימין בן אליעזר. העובד קודם בספטמבר 2006 לתפקיד בכיר בחברה בהליכים לא תקינים, שלא עמדו בדרישות של תקנות פקידים בכירים.



הביקורת בשמונת התאגידים שנבדקו העלתה כי רווחה בהם התופעה של הפרת האיסורים והמגבלות בדבר העסקת קרובי משפחה וכן של עקיפתם על ידי העסקת קרובים בעלי קרבה רחוקה יותר, שאין איסור או הגבלה מפורשים על העסקתם. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה תופעה זו. העדפת קרובי משפחה בהיקף גדול גורמת לכך שלא תמיד מתקבל לעבודה המועמד המתאים ביותר, והיא אינה מאפשרת ייצוג הולם במקום העבודה לכל קבוצות האוכלוסייה. תופעה זו משחיתה, פוגעת בסדרי מנהל תקין ומעוררת חשש לפגיעה בטוהר המידות, והשלמת הרשויות עם קיומה היא מעילה בחובת הנאמנות שלהן כלפי הציבור ופוגעת באמונו בהן.

החובה למגר לאלתר את התופעות הפסולות שנזכרו בדוח זה, מוטלת בראש ובראשונה על הנהלות הבכירות של התאגידים ועל הדירקטוריונים שלהם. לשם כך עליהם להקפיד שעובדים חדשים יגויסו אך ורק בהליך פומבי, שוויוני ותחרותי שבו תינתן לכל מתחרה על משרה הזדמנות שווה לזכות בה, כמתחייב מעקרונות המשפט הציבורי. כמו כן על הנהלות התאגידים לוודא שמועמדים לקבלת משרה בתאגיד וכן כל אחד מעובדיו ימלאו הצהרה עדכנית על קרובי משפחתם המועסקים בו; ולנקוט צעדים משמעותיים כלפי מי שלא ידווחו כלל על קרובים כאלה או ימסרו דיווח חלקי או כוזב בעניין זה.

זאת ועוד, מחובתן של הנהלות התאגידים לנהל מאגר נתונים שייכללו בו כל קרובי המשפחה המועסקים בתאגיד, הן בעלי קרבה מדרגה ראשונה והן בעלי קרבה רחוקה יותר. על פי נתוני המאגר עליהן למפות את הזיקות שבין העובדים ולוודא שלא תהיה בתאגיד העסקה של עובדים במצבים שבהם עלול להיווצר ניגוד עניינים, כגון מצבים של כפיפות ישירה או עקיפה בין קרובים או עבודה של קרובים באותה יחידה.

הממצאים באחדים מהתאגידים שנבדקו מעלים חשש שהנהלות שלהם אפשרו לעובדים בכירים וחברים בוועד העובדים לנצל את העוצמה שהקנה להם תפקידם כדי להביא להעסקת קרוביהם. כן נמצא שכמה עובדים בכירים כיהנו גם כחברי ועד. חברות בוועד העובדים של מי שמכהן גם בתפקיד ניהולי יוצרת מצב של ניגוד עניינים. לפיכך על הנהלות התאגידים לבחון דרכים לבטל את האפשרות לכהן בשני התפקידים בעת ובעונה אחת, ולדרוש ממי שמכהן בשניהם להפסיק את כהונתו באחד מהם.

משפט העבודה הקיבוצי נועד להקנות לארגון העובדים מעמד הולם כלפי המעביד. אולם אין לאפשר לעובדים בכירים או לוועדי עובדים בארגונים שהם בגדר נכסים ציבוריים, להפעיל את עצמתם לשם קידום האינטרסים האישיים שלהם, של קרוביהם או של מקורביהם. דרך פעולתן של חלק מהנהלות התאגידים, המעדיפות "שקט תעשייתי" בטווח הקצר על מינהל תקין וטוהר מידות, פוגעת פגיעה חמורה בניהול התקין של התאגידים ובציבור הנזקק לשירותיהם וכן בקופה הציבורית והיא בגדר פגיעה בחובותיהן כנאמני הציבור.

בהסכם העבודה הקיבוצי בחברת מקורות נקבע כי בקבלת עובדים לחברה תינתן עדיפות לקרובי משפחה של עובדיה; וכי בוועדות לאיוש תפקידים בחברה יהיה ייצוג שווה להנהלה ולעובדים, דבר העלול לפגוע ביכולתה של הנהלת החברה להיות הגורם המכריע בעניין זה. מן הראוי שהנהלת מקורות, בשיתוף הגורמים הנוגעים בדבר, תפעל לשינוי ההסכם הקיבוצי כדי להתאימו לנורמות הראויות.

הביקורת העלתה מעורבות פרטנית של שר התשתיות הלאומיות מר בנימין בן אליעזר בסיוע ובקידום עניינים הנוגעים להעסקת עובדים מסוימים בחח"י, בעיקר באמצעות מנהלת לשכתו, וכן להעסקת עובד בתש"ן. משרד מבקר המדינה סבור כי מן הראוי שתצא מטעם היועץ המשפטי לממשלה הודעת רענון או הנחיה המשקפת את עמדתו, לפיה חל איסור על טיפול שר או מי מטעמו בעניינים פרטניים של אנשים הפונים אליו. כן ראוי כי היועמ"ש ייתן דעתו להתנהלות השר ולשכתו בנוגע לפניית אליהם, ויבחן אותה בשים לב להנחיות היועץ.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הדירקטוריון והנהלה הפעילה של כל אחד מן התאגידים להבהיר במפורש כי על בעלי התפקידים בהם להקפיד שהטיפול בפניות בענייני עובדים של גורמים מחוץ לחברה, ייעשה ללא משוא פנים ובלי קשר לזהות הפונה, תוך שמירה על העקרונות של מתן שוויון הזדמנויות, תחרות הוגנת, שקיפות ותיעוד מלא של התהליך.

משרד מבקר המדינה הציג לפני רשות החברות הממשלתיות את ממצאי הביקורת העיקריים, ונוכח חומרת הממצאים המליץ לה לבחון את הצורך לבדוק מחדש את תקנות החברות הממשלתיות ולעשות בהן את השינויים האלה: להבהיר בתקנות שאסור להעסיק קרובי משפחה באותה יחידה, אף אם אין בין הקרובים יחסי כפיפות; לקבוע כללים מיוחדים ומפורשים האוסרים על עובדים ביחידות העוסקות בשכר ובמשאבי אנוש לטפל בתנאי ההעסקה של קרובי משפחה שלהם; ולהחיל את המגבלות על העסקת קרובי משפחה על כלל העובדים בחברות, ולא רק על העובדים בשש דרגות השכר הגבוהות.

העסקה של קרובים ומקורבים פוגעת בציבור הזקוק לשירותי הגופים הציבוריים ובאמון הציבור בגופים אלה. היא פוגעת בחובת הנאמנות של הגופים הציבוריים כלפי הציבור, בשוויון ובייצוג הולם לקבוצות אוכלוסייה. אין להשלים עם תופעה שבה הנהלות של גופים ציבוריים מאפשרות היווצרות של משפחות מורחבות - "חמולות", של קרובים ומקורבים אשר יכולות לפגוע בניהול התקין של גופים אלה ולעשות ברכוש הציבורי כבשלהן.

על הנהלות התאגידים הציבוריים שנבדקו לפעול בנמרצות למיגור התופעות הקשות שהועלו בביקורת ולהתמודד בנחישות עם גורמיהן. כמו כן, על כל גופי השלטון הנוגעים בדבר לעשות לאתגר את כל הדרוש כדי לשרש תופעות אלה, ואין להשלים עם חוסר האונים שמגלות הנהלות התאגידים בעניין. על היועץ המשפטי לממשלה, רשות החברות הממשלתיות והנהלות המשרדים הנוגעים בדבר להירתם להפסקת התופעות האמורות ללא דיחוי ובכל דרך, לרבות שינויי חקיקה לפי הצורך, שיאפשרו להנהלות התאגידים להתמודד עמן ביתר יעילות.

פרק שני

משרדי הממשלה

משרד האוצר

אגף החשב הכללי

פרויקט מרכב"ה - יישומו וניהולו

פרויקט מרכב"ה - מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה - הוא פרויקט שיוזם אגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - אגף החשב"ל) בשנת 2000 לצורך הקמה והטמעה של מערכת מחשוב רוחבית ואחידה במשרדי הממשלה (להלן - גם הפרויקט או המערכת) שתנהל משאבים בתחומי הכספים, כוח האדם, הרכש (לוגיסטיקה) והנכסים ותבצע פעולות נוספות כגון ניהול תמיכות. אגף החשב"ל החליט ליישם את המערכת באמצעות תכנה לניהול משאבי הארגון (תכנת ERP¹) והחל בעבודות הפיתוח שלה בשנת 2001. במהלך שנת 2004 התגבש מבנה גופי ההיגוי של הפרויקט ובהם "ועדת היגוי להובלת תהליך השינוי הארגוני והתרבותי בעידן מרכב"ה" (להלן - ועדת ההיגוי העליונה) בראשות החשב הכללי, ד"ר ירון זליכה, מינהלת השינוי² וועדות היגוי מקצועיות. כאחראי לניהול פרויקט מרכב"ה ולפיקוח עליו מונה סגן החשב"ל, מר יצחק כהן (להלן - האחראי לפרויקט).

משרד מבקר המדינה בדק את יישום הפרויקט בשנים 2004-2006, את התקדמות ביצועו ביחס לתכנון ואת הבקרה על ביצועו. בביקורת קודמת שעשה משרד מבקר המדינה (להלן - הביקורת הקודמת) נבדקו תהליך קבלת ההחלטות בנוגע לפרויקט מרכב"ה, תקצובו והעסקת יועצים ועובדי חברות כוח אדם בו (להלן - כוח אדם חיצוני או עובדים חיצוניים). ממצאי הביקורת הקודמת פורסמו במאי 2005³.

באמצע שנת 2004 הובא לראשונה פרויקט מרכב"ה לאישור הממשלה. לפי התכנית שאושרה בהחלטת הממשלה⁴ (להלן - התכנית מ-2004) הפרויקט היה אמור להסתיים עד סוף שנת 2006; אומדן עלות הפרויקט בתכנית שאושרה בהחלטת הממשלה היה 375 מיליון ש"ח במחירים שוטפים לשנים 2003-2006.

מצב הפרויקט והשינויים בו

נמצא שממאי 2004 עד יוני 2006 לא עמד אגף החשב"ל ביעדי התכנית שעליה החליטה הממשלה, לא ביעדים האופרטיביים של הפרויקט ולא בלוחות הזמנים שאישרה הממשלה, ולמעשה הייתה סטייה גדולה מאוד בין ביצוע הפרויקט לתכנונו. חל גם שינוי מופלג בהערכת עלויותיו: אומדן

-
- 1 ERP - Enterprise Resource Planning.
 - 2 מינהלת שהוקמה על ידי החשב"ל ותפקידה היה "להוביל, להנחות, לתאם ולכוון את המימד הארגוני תרבותי בקרב כל ציוותי היישום ועובדי המשרדים המטמיעים את המרכב"ה".
 - 3 דוח שנתי 55 של מבקר המדינה (2005), בפרק "פרויקט המרכב"ה ותקצובו", עמ' 297.
 - 4 החלטה מס' חכ/83 מ-4.5.04.

העלויות הכולל של הפרויקט גדל בשנת 2006 מ-375 מיליון ש"ח לסך של 635 מיליון ש"ח במחירים שוטפים, ומועד סיומו המשוער נדחה לשנת 2010. למעשה תכנן אגף החשכ"ל מחזק את תכנית העבודה של הפרויקט (להלן - התכנית החדשה).

על פי התכנית מ-2004, הפרויקט היה אמור להסתיים בסוף שנת 2006 לאחר הטמעת המערכת ב-55 יחידות ומשרדים ממשלתיים. עד נובמבר 2006 הופעלה המערכת בפחות ממחציתם: ב-22 יחידות ומשרדים ממשלתיים בלבד. כמה משרדים ויחידות, ובהם גופים גדולים, שנכללו בתכנית מ-2004 הוצאו ממנה ולא נכללו בתכנית החדשה. בעקבות הוצאת גופים אלה צומצם היקף הפרויקט באופן מהותי, ואף על פי כן כמעט הוכפל אומדן העלויות שלו.

הגורמים האחראים לביצוע הפרויקט במשרד האוצר לא דיווחו לממשלה על השינויים בלוח הזמנים של הפרויקט, במשרדים ובגופים הכלולים בו ובאומדן העלויות שלו לעומת האומדן המוגדר בתכנית מ-2004. רק בדצמבר 2006 הובאו השינויים לאישור ועדת ההיגוי העליונה. רק בינואר 2007 הועברו ללשכת שר האוצר התכנית החדשה ונוסח ההצעה להחלטת ממשלה בגינה.

מנתוני התכנית החדשה, המעודכנים לאוקטובר 2006⁵, עולה שהיקף הפעילות שנוטר לבצע בתכנית גדול בהרבה מהיקף הפעילות שכבר בוצע. עוד עולה שב-10 מתוך 45 המשרדים והיחידות הכלולים בתכנית החדשה טרם בוצעו פעולות כלשהן; במשרדים הגדולים בפרויקט, שבהם אומדן העלויות גבוה במיוחד, 10 מיליון ש"ח ויותר, נותר לבצע בשנים 2007-2010 פעולות בשיעור של כ-75% מאומדן עלויות הפרויקט בהם. לאור הנתונים שהוצגו לביקורת, ולאור ההספק בביצוע הפרויקט, דרושה היערכות מיוחדת כדי לבצע את התכנית החדשה על פי לוחות הזמנים והעלויות שנקבעו.

הבקרה על התקדמות הפרויקט

אף על פי שמדובר בפרויקט ייחודי שעלותו גבוהה והיקפו נרחב, והוא אמור להימשך משנת 2001 ועד שנת 2010, לא הובאו בדברי ההסבר להצעות התקציב לשנים 2006 ו-2007 פרטים חיוניים בדבר התקציב הרב-שנתי של הפרויקט, לוחות הזמנים שלו ותכניתו הכוללת. על אף הערות משרד מבקר המדינה בביקורת הקודמת, משרד האוצר לא שיפר את אופן הצגת נתוני התקציב של הפרויקט והמשיך להציגם בצורה לקונית שאינה משקפת את התכנית הרב-שנתית. זאת ועוד, אגף החשכ"ל לא תיקן את רישומי ההוצאות שהוצאו בעבר לצורך הפרויקט מתקנות שלא נועדו לו מלכתחילה ואופן הצגת ההוצאה המצטברת של הפרויקט מתחילת הקמתו לוקה בחסר.

אף שנקבע בהחלטת הממשלה כי אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אג"ת) יקצה את התקציב הנדרש לפרויקט לכל רבעון בכפוף לעמידה של אגף החשכ"ל ביעדים ובתפוקות של התכנית מ-2004, לא נקבעה מתכונת לדיווח על עמידה ביעדים ובתפוקות. גם לאחר שנקבעה מתכונת הדיווח טרם הועברו דיווחים על הפרויקט במתכונת ראויה ומוסכמת.

אופן הדיווח של אגף החשכ"ל על פרויקט מרכב"ה, מתחילתו ועד יוני 2006, לא סיפק מידע השוואתי שהיה מאפשר מעקב שיטתי ותכליתי אחר התקדמות ביצועו של הפרויקט על פי פעילויות מוגדרות, עלויות בפועל מול אומדן עלויות ולוח הזמנים המתוכנן. לפיכך לא היה ניתן לקבוע את עמידתו "ביעדים ובתפוקות התכנית" כפי שחייבה החלטת הממשלה. בפועל שחרר אג"ת סכומים מתקציב העתודה של הפרויקט לפני שמולאו התנאים שנקבעו, אגף החשכ"ל המשיך לפתח את המערכת, ונמשכה העסקתם של כ-180 עובדים במסגרת הפרויקט.

5 נתונים המעודכנים ל-24.10.06.

מנהל הפרויקט אישר נוהל בינואר 2003 לאישור שינויים ותוספות בפרויקט (להלן - נוהל השינויים). לפי נוהל השינויים הנהלת צוות הפרויקט⁶, שהוא גורם הביצוע של הפרויקט, מאשרת את השינויים והתוספות הללו. נמצא כי ועדת ההיגוי העליונה לא אישרה את הנוהל, ואין בו הפרדה בין הגורם המוסמך לאשר שינויים ותוספות לבין הגורם המבצע אותם.

נוהל השינויים מאפשר להחליט על שינויים ותוספות בתכולת הפרויקט, העלולים לגרום לחריגה בעלויות ובלוחות הזמנים, מבלי לדווח על המשמעות התקציבית של השינויים ומבלי לקבל אישור מועדת ההיגוי העליונה. התהליך גם מאפשר חריגה מהחלטת הממשלה, שבה נקבע כי הגורם שיקצה את התקציבים לפרויקט הוא אג"ת.

מאז יצא הפרויקט לדרך, בתחילת 2001, לא הופעלו כלים יעילים ותכליתיים לבקרה עליו כנדרש בעת ניהול פרויקט מחשוב כה גדול ומורכב. פיקוח ובקרה ראויים היו צריכים להתנהל על ידי גופים מוסמכים ולפי נוהל כולל. יש להדגיש שהמצב נמשך כך אף שעברה יותר ממחצית תקופת הפרויקט. אמנם במרס 2005 מינה החשב הכללי ועדת היגוי מקצועית לענייני בקרה, אך מאז מינויה היא לא התכנסה. רק בספטמבר 2006 פרסם אגף החשכ"ל מכרז לאספקת שירותי בקרה על הפרויקט, ובמאי 2007 נמסר שהזוכים במכרז החלו בעבודתם.

אין הוראות תכ"ם⁷ הקובעות את סדרי הפיקוח והבקרה על הניהול והביצוע של פרויקטים בתחום המחשוב בכלל, והחשכ"ל גם לא הוציא הוראות שעה משקיות לעניין פרויקט מרכב"ה בפרט. לפרויקטים מסוג זה דרושות הוראות הקובעות מיהם הגורמים המנהלים את הפרויקט והאחראים לו, כללי זרימת המידע ואופן הדיווח על השגת יעדי הפרויקט, התקדמותו ועמידתו בתפוקות ובדרישות מוגדרות. הוראות מסוג זה היה ראוי שייכללו בהוראות תכ"ם.

לצורך ביצוע הפרויקט גייס החשכ"ל כוח אדם חיצוני באמצעות יועצים, בתי תכנה וחברות כוח אדם. למעשה, באגף החשכ"ל פועלת משנת 2002 מעין יחידת מחשוב לפיתוח המערכת וליישומה במשרדי הממשלה האחרים, מבלי שהקמתה נדונה ואושרה בידי גורם מוסמך. היקף כוח האדם החיצוני שמגייס החשכ"ל לפרויקט גדל משנה לשנה. בסוף יוני 2006 מנתה מצבת כוח האדם שבו 180 עובדים. בין מנהלי הפרויקט רק שניים הם עובדי מדינה⁸. גם במשך ארבע השנים הבאות מתכננים להעסיק כוח אדם חיצוני בהיקף נרחב. עם סיום הפרויקט ימשכו הפעולות השוטפות של תפעול פרויקט מרכב"ה, שאף הן מצריכות כוח אדם, אך היקפו ומתכונת הפעלתו של מערך התפעול השוטף טרם נקבעו וטרם אושרו.

כשפרויקט מבוצע באופן עצמאי בשיטה של העסקת כוח אדם חיצוני בין כותלי משרד האוצר, רמת הסיכון והאחריות לתוצרים, לפעולות הפיתוח, לערך התפוקה וליעילות הניהול מוטלת על הממשלה. לפיכך, בחינת תפקודו ויעילותו של כוח האדם החיצוני המועסק בהיקף נרחב וקביעת המדדים לכך מוטלת אף היא על הממשלה, ולשם כך עליה להפעיל מנגנוני בקרה ופיקוח הולמים על התפוקה של צוות הפרויקט. עליה לעשות זאת על פי כללים מגובשים של שליטה ובקרה, בזמן אמת ובפרקי זמן קצובים וקבועים מראש.

שיטה נוספת לרכישת פתרונות מחשוב ופיתוח המערכת היא התקשרות עם ספק מומחה באמצעות מכרז וחתומה על הסכם עמו להספקת התוצרים המבוקשים. התקשרות עם ספק נועדה לאפשר לממשלה לרכוש שירותים מגורם מקצועי מומחה, ולצמצם את הסיכונים שהיא נוטלת. עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 2006, שיטה זו לא יושמה בפרויקט מרכב"ה, ואף לא נמצא שהשיטה נבחנה והתברר שהיא נחותה מהשיטה של גיוס כוח אדם חיצוני.

6 מורכבת ממנהלי תתי-הפרויקטים המרכזיים בפרויקט ומאנשי מטה ובראשה עומד מנהל הפרויקט. מכונה בנהלים ובאמנת היסוד "מינהלת הפרויקט" או "מטה מנהל הפרויקט".
7 תקנות כספים ומשק שמפרסם החשב הכללי במשרד האוצר.
8 האחראי לפרויקט ומנהל הפרויקט.

הביקורת הקודמת העלתה כי בניגוד להחלטה שהתקבלה בדבר הטמעת המערכת במשרדים השונים באמצעות גורמים חיצוניים האמורים להיבחר במכרז, בפועל לא נערכו מכרזים. הביקורת הנוכחית העלתה שטרם בוצעה ההחלטה האמורה.

היגוי פרויקט מרכב"ה

באמנת היסוד⁹ של הפרויקט ובמסמך שניסחה ועדת ההיגוי העליונה באוקטובר 2004 נקבעו המטרות האסטרטגיות של הפרויקט, ובהן הקטנת הוצאות בעת ביצוע הפעילות הממשלתית; שיפור רמת השירות; השבחת יכולת המנהלים והעובדים בממשלה; יישום עקרונות הרפורמה בחשבונאות הממשלתית; אינטגרציה בין תחומי פעילות שונים - כספים, ניהול נדל"ן ומשאבי אנוש.

המטרות שנקבעו נוסחו באופן כללי. גופי ההיגוי של הפרויקט לא קבעו הגדרות קונקרטיות, בנות מדידה למטרות האסטרטגיות הכלליות, לא קשרו אותן לתהליכי עבודה במשרדי הממשלה וגם לא קבעו מדדים שיאפשרו לכמת את השיפורים שיחולו בהם בעקבות הטמעת מערכת מרכב"ה.

טרם גובשה תכנית מוסכמת למימושן של המלצות לשינויים ארגוניים ולשינויים בתהליכי העבודה בחשבונאות הממשלתיות ובתהליך התקצוב שהציעה ועדת ההיגוי המקצועית הפיננסית בדצמבר 2005. ועדות ההיגוי למשאבי אנוש, שפעלו מאז 2002, לא יזמו בחינה כוללת של תהליכי העבודה הקיימים בתחום משאבי אנוש כדי לגרום לייעולם ולשיפורם באמצעות פרויקט מרכב"ה.

מינהלת השינוי וועדת ההיגוי המקצועית להדרכה פעלו במשך כשנה וחצי והודיעו במחצית שנת 2006 על סיום פעילותן. התוצרים העיקריים של פעילותן הם מודלים שצריך עדיין לפתחם וליישם במשרדי הממשלה, בעיקר בתחום הלוגיסטי, בתהליכי הרכש ובהכשרת מנהלים. הפעילות בפרויקט מרכב"ה בתחום השינוי הארגוני, שהייתה ההצדקה להקמתן של מינהלת השינוי ושל ועדת ההדרכה ולפעולתן, לא מוצתה.

חלו עיכובים משמעותיים ביישומן של מסקנות והמלצות בדבר השינויים הנדרשים במספר תהליכים בתחום משאבי אנוש: רק במחצית 2006 יושם במערכת, באופן חלקי לעומת מה שתוכנן, וכשנתיים לאחר המועד שנקבע, נושא הבקרה התקציבית על משאבי כוח אדם ושכר; יישומן במרכב"ה של המלצות בדבר ייעול תהליכי הדיווח הממוחשב במחלקות משאבי אנוש ובמחלקות השכר במשרדי הממשלה מתעכב מתחילת הפרויקט.

הממשלה רוכשת שירותים ומעסיקה אלפי עובדי חברות כוח אדם וקבלנים מסוגים שונים. דיונים בנושא ניהול הנתונים הנוגעים להם התקיימו בוועדות המקצועיות למשאבי אנוש של פרויקט מרכב"ה כבר בשנת 2004 וטרם הסתיימו. למעשה מתעכבת הקמת יישום שיאפשר לנש"מ ולגופי מטה ממשלתיים נוספים לנהל נתונים ולקבל מידע על כוח אדם זה שאין מנוהל לגביו רישום שיטתי מרכזי.



9 אמנת היסוד של פרויקט מרכב"ה - מסמך שנכתב בנובמבר 2001, כשהפרויקט יצא לדרך ואושר על ידי החשכ"ל דאז, מר ניר גלעד. האמנה מגדירה את מטרות הפרויקט, מבנהו הארגוני, אסטרטגיית הביצוע שלו, תשתיתו הטכנולוגית והמתודולוגיה שלפיה ינוהל.

המטרות האסטרטגיות שנקבעו לפרויקט מרכב"ה היו "להביא שיפור משמעותי וייעול בפעולות ממשלת ישראל באמצעות העמדת פתרונות ניהול וידע המבוססים על חזית הידע, לרשות משרדי הממשלה". פרויקט מחשוב כזה הוא הזדמנות לשיפור תהליכי העבודה, לשינוי דפוסיים ולקפיצת מדרגה באיכות הניהול. אולם רק אם ימומשו היעדים האסטרטגיים תהיה הצדקה לקיומו של פרויקט כה נרחב בהיקפו ולתקציבים הגדולים שאושרו לו.

מנהלי הפרויקט לא התקדמו בביצוע תכולת הפרויקט ובמימוש יעדיו על פי התכנית שאישרה הממשלה. נוסף על כך היו בפרויקט הן חריגות מהותיות בעלויות והן חריגות מלוח הזמנים, מעבר למתוכנן ולמאושר. במהלך שנת 2006 גובשה תכנית חדשה לפרויקט, שמשמעותה שינוי מהותי של תכולתו, אומדן עלויותיו ולוח הזמנים כפי שאושרו בממשלה ב-2004. הפרויקט נמשך זה שש שנים ומבוסס על טכנולוגיה מודרנית מן המעלה הראשונה, אך תהליכי העבודה, הנהלים והמנגנונים הממשלתיים המבצעים והמטמיעים אותו עדיין אינם ערוכים למצות את השינויים ואת ההתייעלות שהוא אמור להניב. טרם נעשו פעולות חיוניות לבדיקה ולמדידה של השגת המטרות האסטרטגיות, שהן ההצדקה לייזומו ולמימושו של הפרויקט.

יש חשיבות לניהולו השיטתי והמקצועי של הפרויקט, כבכל פרויקט גדול. הביקורת מצאה ליקויים בסדרי הניהול והדיווח ובבקרה על הפרויקט, המתבצע בין כתליו של אגף החשב"ל ובאחריותו הישירה. ניהול הפרויקט מחייב יעילות ושקיפות, הגדרת הגורמים האחראים וקביעת סמכויותיהם, קביעת כללי דיווח ובקרה על תכניות ותפוקות, השגת היעדים וביצוע התקציבים. אך כל אלה לא היו יעילים בפרויקט זה, והחובה ליישם טרם נקבעה בהוראות מחייבות. עד מועד סיום הביקורת טרם נקבעו נהלים מחייבים לניהול ולפיקוח על ביצוע פרויקטים של מחשוב בכלל ופרויקט מרכב"ה בפרט.

אף שהחשב"ל הודיע לוועדה לענייני ביקורת המדינה בדיון שהתקיים ביולי 2005 כי נקט שורה של צעדים לשיפור הבקרה ולתיקון ליקויים בניהול הפרויקט שהעלה משרד מבקר המדינה בביקורת הקודמת, הרי שהפעולות לתיקון הליקויים ולהפעלת מנגנוני בקרה חיצונית ובלתי תלויה התמשכו ובמאי 2007 נמסר שהחברות שזכו במכרז בקרה וביקורת החלו בעבודתן.

החשב"ל, שמתפקידו להוות גורם בקרה ופיקוח על תקציב המדינה בכללותו, לרבות תקציב הביצוע של פרויקטים ממשלתיים, הוא הגוף המוביל והמבצע את פרויקט מרכב"ה¹⁰, על יעדיו האסטרטגיים, פעולות הפיתוח והניהול השוטף שלו. עליו להקפיד ולוודא שהתכנון נאות ושהאומדנים מבוססים ומבוקרים, ונדרשת היערכות מיוחדת כדי לבצע כראוי את תכניות הפרויקט וכדי לוודא שהמטרות האסטרטגיות של פרויקט חשוב זה יושגו.

10 במהלך הפרויקט הובילו אותו שני חשב"לים: מר ניר גלעד, יוזם הפרויקט, וד"ר ירון זליכה.

משרד החינוך

התקשרות עם עמותה למטרות חינוך

ביולי 1997 התקבל בכנסת חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997¹, שמטרתו לתת הזדמנות שווה בחינוך לכל הילדים; להגדיל את מספר שעות הלימודים במוסדות החינוך; ולהקצות שעות רבות יותר לחינוך לערכים ולפעילות חברתית.

אחת התכניות להארכת יום הלימודים, המבוצעת עוד משנת 1995, נקראת "פנימיות יום" (להלן - התכנית). התכנית מספקת מסגרת חינוכית לילדים באזורי מצוקה, שבה שוהים התלמידים במוסד החינוך עד השעה 16.00, מקבלים ארוחה חמה, משתתפים בפעולות העשרה ומקבלים סיוע בהכנת השיעורים, והוריהם יכולים לעבוד יום עבודה מלא. בשנת הלימודים התשס"ה (2004-2005)² השתתפו בתכנית כ-60,000 תלמידים מגני הילדים עד החטיבה העליונה בכ-100 רשויות מקומיות. משנת הלימודים התש"ס (1999-2000) ואילך התקשר משרד החינוך ללא מכרז עם עמותה ושמה קרן סאקטא-רש"י (להלן - העמותה) לביצוע התכנית.

מימון התכנית

תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, מאפשרות התקשרות ללא מכרז לביצוע מיזם ללא כוונת רווח, בין השאר למטרות של חינוך ורווחה, ובלבד שההתקשרות נעשית עם מי שתורם לפחות מחצית מעלות ביצוע המיזם.

1. משרד החינוך התקשר עם העמותה לביצוע התכנית בפטור ממכרז בנימוק שהיא תתרום מחצית מעלות התכנית, אף שידע כי תנאי יסודי זה למתן הפטור לא התקיים וכי העמותה לא התחייבה לממן לפחות 50% מעלות התכנית. בפועל נשאו בשיעור ניכר מעלות התכנית הרשויות המקומיות שבהן בוצעה התכנית והורי התלמידים שהשתתפו בה.

2. בבקשות למתן פטור ממכרז שהגישו לחשב הכללי (להלן - החשכ"ל) חשב משרד החינוך דאז והחשב הנוכחי (להלן - חשב המשרד), לא צוין שאת חלקה של העמותה במימון התכנית מממנים גופים נוספים. כפועל יוצא מכך - ועדת הפטור של החשכ"ל נתנה פטור להתקשרויות בפרק הזמן אוגוסט 2000 - אוקטובר 2002 בנימוק שלא תאם את המצב לאשורו.

3. לחלק משנת הלימודים תשס"ד³ ולשנת הלימודים התשס"ה שילם המשרד לעמותה כ-170 מיליון ש"ח למרות שלא ניתן בהן אישור החשכ"ל להמשך התכנית. לגבי ההתקשרות עם העמותה לשנת הלימודים התשס"ו (2005-2006) המליצה ועדת הפטור לחשכ"ל בדיעבד, בפברואר 2006, לתת פטור ממכרז לתקופת ביניים (עד אוגוסט 2006).

1 שביטל את חוק יום חינוך ארוך, התשנ"ז-1990.
2 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.
3 לחודשים מאי-אוגוסט בלבד.

4. גם לאחר שממצאי הביקורת הובאו לידיעת הנוגעים בדבר בנובמבר 2005, המשיך משרד החינוך בהתקשרות עם העמותה באותה מתכונת, שאינה עומדת בתנאי הפטור, וועדת הפטור לא דרשה מהמשרד לעמוד על קיום תנאי הפטור.

פרסום המכרז

לפי תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, על משרד ממשלתי להעדיף, ככל שמוצדק וסביר בנסיבות העניין, לבצע בדרך של מכרז אף התקשרויות שאינן טעונות מכרז. אולם מאמצע שנת 2001 שב משרד החינוך ודחה את פרסום המכרז לביצוע התכנית בנימוקים שונים, ועד דצמבר 2005 לא פרסם אותו.

יעדי התכנית ומימושם

1. התכנית נועדה לצמצום פערים בלימודים, להצבת אתגרים אינטלקטואליים, להזנה ולהעשרה תרבותית. אלה הם יעדים כלליים, שהם בגדר הצהרת מדיניות בלבד. אולם משרד החינוך לא קבע יעדים תפעוליים לתכנית וסדר עדיפות למימושם, ולכן לא ברור מה היו אמות המידה לבחירת היישובים, המוסדות והתלמידים שהשתתפו בה.

2. משרד החינוך לא דן ברשימת היישובים והמוסדות שייכללו בתכנית; המשרד קיבל רשימה זו מהעמותה ואישר אותה כפי שהיא. בכך ויתר המשרד על סמכותו השלטונית לקבוע מדיניות והותיר את ההכרעה בידי העמותה.

3. אם דרושה השתתפות כספית של הרשויות המקומיות או ההורים בתכנית, מן הראוי שאת הסכומים יקבע משרד החינוך. אולם המשרד לא קבע שעל הרשויות המקומיות וההורים להשתתף במימון התכנית, וממילא הוא לא קבע את שיעורי השתתפותם. המשרד אפשר לעמותה להחליט בנושאים אלה ואישר את החלטותיה ללא עוררין. גם סמכות זו היא מהסמכויות השלטוניות שלא היה מקום שהמשרד יעביר לידיים פרטיות.

שיעורי ההשתתפות לא נקבעו לפי מבחן שוויוני ואחיד: שיעור השתתפותן של כמה רשויות שסיווגן החברתי-כלכלי נמוך היה גדול מזה של כמה רשויות מבוססות יותר, ורשויות מסוימות השתתפו בשיעורים גדולים יותר מרשויות אחרות שסיווגן זהה.

התכנית הופעלה רק ביישובים שבהם הרשות המקומית וההורים השתתפו במימונה. עקב כך, יישובים רבים שמצבם החברתי-כלכלי דחוק לא נכללו בתכנית, ומנגד נכללו בה לא מעט יישובים מבוססים יחסית; דבר זה יש בו כדי להביא להגדלת הפערים בין היישובים במקום לצמצום הפערים, שהוא אחד מיעדי התכנית.

היעדר תיאום בין תכניות

הביקורת העלתה כי כ-52 יישובים שהוחל בהם חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997, הפעיל משרד החינוך גם את התכנית "פנימיות יום" ותכניות נוספות שמטרתן לספק לתלמידים שיעורי תגבור והעשרה, בלא שהנחה את בתי הספר כיצד לתאם בין שתי התכניות מבחינת תוכני הלימוד ומבחינת שעות הפעילות.

קביעת התכנים והפיקוח על ההוראה

1. משרד החינוך הוא הגוף היחיד המוסמך לקבוע את תוכני תכניות היסוד ותכנית ההשלמה ואת התקנים להפעלה. הביקורת העלתה כי במשרד החינוך לא התקיימו דיונים על אודות תוכני התכנית. העמותה היא שקבעה אותם והמשרד לא דרש לאשרן.
2. על פי תקנות חינוך ממלכתי, התשי"ז-1956, הפיקוח על ההוראה מוטל על המפקח מטעם משרד החינוך. הביקורת העלתה כי המשרד לא פיקח על הלימודים במסגרת התכנית.

ביצוע תכניות אחרות במסגרת התכנית

על פי מסמכי העמותה שצורפו כנספח לחוזה עמה, התכנית יועדה לתלמידים בגן הילדים ועד חטיבת הביניים.

הביקורת העלתה כי במסגרת התכנית "פנימיות יום" לשנת הלימודים התשס"ה נכללו תכניות אחרות כגון "אקדמיה"⁴ ו"איתור וליווי"⁵, שנועדו לסייע לבוגרי החטיבה העליונה (כיתות י"א-י"ב) בלימודים לתעודת בגרות ובהכנה לקראת לימודים אקדמיים. תכניות אלה אינן מתאימות למטרות שנקבעו לתכנית ואינן מיועדות לגילאים שלהם מיועדת התכנית. יצוין כי בתקציב משרד החינוך יש תקנות ייחודיות למימון תכניות מסוג זה.

בשנת הלימודים התשס"ה, במסגרת התכנית "פנימיות יום", ביצעה העמותה ב-268 בתי ספר וב-144 גני ילדים גם תכניות אחרות. לביצוע תכניות אלה בגני הילדים ובבתי הספר הוקצבו כ-42 מיליון ש"ח; בפועל הייתה עלותן כ-37 מיליון ש"ח, והמשרד שילם לעמותה כ-14 מיליון ש"ח עבורן, שלא לפי החוזה לאותה שנה.

הערכת התכנית

כאמור, משרד החינוך לא קבע יעדים תפעוליים לתכנית, והוא אף לא העריך את מידת הצלחתה; עקב כך לא יכול המשרד לבחון במשך שנות קיומה אם ביצעה מוצלח ואם יש לעשות בה שינויים.

סדרי מימון ותקצוב

1. אופן מימון התכנית - הוצאה מותנית בהכנסה - היה אמור להשתקף בחוק התקציב השנתי בתקציב של משרד החינוך. הצעת התקציב הייתה צריכה לבטא את העלות הכוללת של התכנית⁶ לשנים 2000-2005 שהייתה בסך 833 מיליון ש"ח, מזה השתתפות משרד החינוך - 451 מיליון

4 על פי ההגדרה בכרטיס המיזם "אקדמיה", תכנית זו נועדה לתלמידי החטיבה העליונה בעלי יכולת ממוצעת הלומדים במסלולי לימוד ללא תעודת בגרות. מטרתיה הן השגת תעודת בגרות ולימודי המשך, וכן שירות בצה"ל במסלולים יוקרתיים.

5 על פי כרטיס המיזם ניצני עתידים ("איתור וליווי", "אחרי לאוניברסיטה"), תכנית זו נועדה גם היא לתלמידי החטיבה העליונה, בעלי הישגים לימודיים טובים, שלומדים במסלולי בגרות, אך מספר יחידות הלימוד שלהם במקצועות המדע והטכנולוגיה קטן, ועקב כך הם עלולים להתקשות להתקבל למוסדות להשכלה גבוהה.

6 בכלל זה של הפעלת "פנימיות היום" ביישובי "טיפול נקודתי".

ש"ח, והשתתפות העמותה שהייתה צריכה להסתכס ב-382 מיליון ש"ח. אבל משרד האוצר ציין בהצעת התקציב שהגיש לכנסת את סכום השתתפותו בלבד ולא נתן ביטוי לכך שהוצאותיו על התכנית מותנות בהשתתפות של העמותה באותו סכום לפחות.

2. משרד החינוך תקצב כמה מההוצאות הכרוכות בביצוע התכנית לא בתקנת התקציב "פנימיות יום" אלא בתקנות תקציב אחרות, ולפיכך לא ניתן לעמוד על סכום ההוצאה האמתי הכרוך בתכנית, יש בכך משום פגיעה בשקיפות.

פיקוח כספי ומינהלי על התכנית

מתחילת ביצועה של התכנית בשנת 1995, לא קיים משרד החינוך בקרה כספית נאותה על ביצועה. משנת 2001 העסיק המשרד רואה חשבון לבדיקת ההתחשבות עם העמותה. ברוחות שהגיש, שעסקו בעיקר בשנות הלימודים התש"ס-התשס"ג (1999-2003), ציין רואה החשבון בין היתר שהמשרד שילם סכומים גדולים מאלה שהתחייב לשלם; נעשה שימוש בכספיהן של כמה רשויות מקומיות למימון ביצוע התכנית ברשויות מקומיות אחרות, ואף נעשה שימוש בכספי התכנית למימון פעילויות שאינן קשורות אליה.

בדוח שהגיש רואה החשבון בפברואר 2005 על פעילות העמותה בשנות הלימודים התשס"ג עולה כי ליקויים רבים שציין בדוח לשנת התשס"א (שהוגש במרס 2003) לא תוקנו. אי-עמידתו של משרד החינוך על תיקון ליקויים היא פגם חמור בפעולתו, העלול ללמד שהביקורת נעשית כדי לצאת ידי חובה בלבד.

תשלומי משרד החינוך לעמותה

לפי חישוב שעשה משרד מבקר המדינה, שילם משרד החינוך לעמותה משנת 2000 ועד מועד סיום הביקורת כ-431 מיליון ש"ח⁷. המשרד לא וידא לפני ביצוע כל תשלום כי הסכומים הנקובים בדוחות הביצוע שהגישה לו העמותה שולמו למימון התכנית ולא למימון פעילויות אחרות של העמותה.

העסקת עובד בכיר

חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969, מטיל הגבלות על עובדי הציבור שפרשו מעבודתם, כדי להבטיח כי לא ינצלו לרעה את מעמדם בשירות הציבורי. ד"ר יאיר סמוכה, שכיהן בתפקיד סגן מנהל המינהל הפדגוגי עבד במשרד החינוך מאמצע שנת 1996 עד סוף שנת 2004, ובמהלך אותן שנים שהה כ-20 חודשים בחופשה ללא תשלום. בעת החופשה עבד ד"ר סמוכה בעמותה ומיד לאחר מכן חזר לעבוד במשרד, והמשרד התעלם מניגוד העניינים שנוצר בין נאמנותו למשרד ובין נאמנותו לעמותה. זאת ועוד, מיד לאחר פרישתו מהמשרד בסוף 2004 הוא שימש מנכ"ל "האגודה לקידום החינוך", שהייתה עד סוף שנת 2003 אחד מקבלני המשנה העיקריים של העמותה והמשרד קיים עמה קשרי עבודה שוטפים, אף שהדבר אסור על פי החוק האמור.

7 מתוך הוצאה מתוקצבת בסך 451 מיליון ש"ח כאמור לעיל.



זה כעשור מבצע משרד החינוך בשיתוף עמותת "קרן סאקט"א-רש"י" תכנית הקרויה "פנימיות יום". תכנית זו מיועדת לילדים בגנים ובבתי ספר באזורי מצוקה, ומטרתה להוסיף על שעות הלימוד הרגילות במוסדות החינוך, לצורך העשרה, תגבור וסיוע בהכנת שיעורי הבית.

ועדת הפטור של החשכ"ל אישרה מתן פטור ממכרז להתקשרות עם העמותה על סמך הצהרה של ועדת המכרזים כי העמותה תתרום לפחות מחצית מעלות ביצוע התכנית. בפועל התנאי למתן הפטור לא מולא, שכן את רוב הסכום שהיה על העמותה לתרום שילמו הרשויות המקומיות והורי התלמידים שהשתתפו בתכנית: בשנים 1999-2005 הוטלה הוצאה בסך כ-225 מיליון ש"ח על הרשויות המקומיות והורי התלמידים, שלא בהתאם לתנאי שעמד בבסיס הפטור.

אמנם משנת 2002 נקט המשרד כמה פעולות להגברת הפיקוח הכספי והמינהלי על העמותה, כגון העסקת רואה חשבון וחברת בקרה למעקב אחר פעילותה, אולם לא היה בכך די - היקף פעולות אלה היה מצומצם מהנדרש, לעתים תוצאותיה לא נדונו בפורום המתאים ולא תוקנו כל הפגמים שנמצאו.

זה כמה שנים מתבצע תהליך הפרטה - העברת הבעלות על שירותים ממשלתיים או ציבוריים לידי גופים פרטיים. בהפרטה כשלעצמה אין פסול, אך יש להבחין בין שירותים שגם גופים פרטיים יוכלו לספק, לעתים אף ביתר יעילות ובמחיר נמוך יותר, ובלבד שגופים ממשלתיים יפקחו עליהם - ובין שירותים שמן הראוי כי המדינה לא תפריטם, שכן לצורך הפעלתם נדרשות סמכויות שלטוניות מובהקות שאין לאצול לגופים פרטיים. לגבי השירותים בתחום החברה, הרווחה והחינוך אף אם ניתן להפריטם, נדרשים מנגנוני פיקוח ובקרה כדי להבטיח את איכות השירות ואינטרס הציבור.

לדעת משרד מבקר המדינה, כמה מהסמכויות שהעביר משרד החינוך לעמותה בפועל, לצורך הפעלת "פנימיות יום", הן סמכויות שלטוניות מובהקות, שאין להעבירן לידי גופים פרטיים. בין סמכויות אלה הסמכות לבחור את היישובים, המוסדות והתלמידים שישתתפו בתכנית, הסמכות לקבוע את שיעורי ההשתתפות של הרשויות המקומיות והורי התלמידים בעלות התכנית ולגבות מהם כספים והסמכות לקבוע את תוכני הלימודים.

חיובם של רשויות מקומיות ושל הורי התלמידים במימון התכנית משמעותה שרשות שאינה יכולה לעמוד בתנאי זה - נמנע ממנה להשתתף בתכנית. לדעת משרד מבקר המדינה הדבר אינו מועיל לצמצום הפערים בלימודים, אחת ממטרותיה המוצהרות של התכנית.

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

טיפול מרכז ההשקעות ב"קבוצת מרינה"

לפי חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן - החוק), מסייעת המדינה למשקיעים במפעלי תעשייה באמצעות מתן מענקי השקעה והקלות במסים על פירות ההשקעה. בחוק הוקם מרכז ההשקעות (להלן - המרכז) במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת או המשרד), והוטל עליו לפעול להגשמת מטרת החוק. מתן כתב אישור למבקש על ידי המרכז מזכה אותו במעמד "מפעל מאושר". החוק מסדיר הענקת מעמד של מפעל מאושר במספר מסלולים. הביקורת שממצאה מוצגים ברוח זה עניינה מפעלים מאושרים במסלול מענקים.

בחודשים מאי-אוקטובר 2006 בדק משרד מבקר המדינה את הליכי מתן כתבי האישור לחברות בשליטתו של איש העסקים מר רחמים "רמו" בן שושן (להלן - היזם) שהוא פעיל פוליטי באזור הצפון והיה חבר מרכז הליכוד. הביקורת נעשתה במשרד התמ"ת ובמרכז ההשקעות.

1. תכנית ההשקעה במפעל "מרינה טבע ייצור ושיווק בע"מ" (להלן - מרינה טבע): מרינה טבע הגישה בקשה למענק בגין השקעה במכונת זריעה שרכשה באוקטובר 1995; החברה קיבלה מענק בגין השקעה זו, למרות שבעבור אותה המכונה קיבלה מענק ממשרד החקלאות. בעקבות כך בוטל כתב האישור של מרינה טבע והיא נתבקשה להחזיר את כל המענקים שקיבלה מהמרכז בגין התכנית המאושרת. במרס 1997 שונתה החלטת המרכז, מרינה טבע חויבה להחזיר רק 25% מהמענקים שקיבלה, והמרכז קבע כי לא יאושרו לה תכניות נוספות. החלטה זו לא נמצאה בפרוטוקול ישיבת מינהלת מרכז ההשקעות. בינואר 1998 קבע מנהל המרכז דאז, בניגוד להחלטה הקודמת, כי עם סיום החזרת המענקים החברה לא תהיה מנועה מלקבל מהמרכז אישורים נוספים. המכתב לא נמצא בתיקי המרכז וצורף לתשובתו של היזם לטיטת הדוח. משרד מבקר המדינה העיר כי המרכז לא טיפל ב"פרשת המענק הכפול" כראוי.

2. תכנית ההשקעה במפעל "מרינה ב.ש. גידול ושיווק בע"מ" (להלן - מרינה ב.ש.): בפברואר 1998 הגישה מרינה ב.ש. בקשה להקמת מפעל מאושר לייצור מוצרי פטריות ולקט ירקות. על פי המדריך ליישום החוק לעידוד השקעות הון (להלן - נוהלי מרכז ההשקעות), לא יטופלו במסגרת החוק מפעלים שבהם מתבצע תהליך עיבוד ראשוני בתוצרת חקלאית טרייה. הביקורת העלתה כי ייצור לקט ירקות איננו עומד בתנאים לקבלת כתב אישור, אולם באפריל 1999 הונפק למרינה ב.ש. כתב אישור, בניגוד לנוהלי המרכז. לדעת משרד מבקר המדינה, על מרכז ההשקעות היה לדחות את בקשת מרינה ב.ש. לקבלת מעמד של מפעל מאושר לגבי החלק במפעל העוסק בייצור לקט ירקות משום שפעילות עסקית זו איננה בתחום אחריותו. בינואר 2004 בוטל כתב האישור של מרינה ב.ש. בשל אי-השקעה במפעל.

3. טיפול במפעלים לגידול פטריות: הביקורת העלתה כי בקשה להקמת מפעל מאושר לגידול פטריות של חברת "פיט סטופ בע"מ" (להלן - פיט סטופ) שבבעלות היזם נדחתה משום שלא הייתה בתחום טיפולו של מרכז ההשקעות. בקשת פיט סטופ הועברה לטיפול משרד החקלאות בעוד תכנית השקעות של "חוות פטריות ערד" (1994) בע"מ" (להלן - פטריות ערד) להקמת מפעל לגידול פטריות אושרה (פטריות ערד אינה בבעלות היזם). לדעת משרד מבקר המדינה, על מרכז ההשקעות בתמ"ת היה להימנע מדין בבקשת פטריות ערד, והיה עליו להעביר את הטיפול בה למשרד החקלאות. בזמן טיפולו של מרכז השקעות בבקשת פיט סטופ פנה היזם

בתלונה לשר התמ"ת דאז, מר אהוד אולמרט. התלונה הועברה לטיפולו של מנכ"ל משרד התמ"ת, מר רענן דינור, שניהן באותה עת גם כממלא מקום מנהל מרכז ההשקעות. התלונה הופנתה למר דינור עם הערה בכתב ידו של מר עובד יחזקאל, שהיה יועץ בכיר לשר: "רענן דינור - דחוף - ביד. אהוד מבקש בדיקתך האישית [ההדגשה במקור] ועדכונו". לדעת משרד מבקר המדינה, בקשת השר ל"בדיקה אישית" יכלה להתפרש על ידי ממלא מקום מנהל מרכז ההשקעות כהנחיה למתן העדפה לטיפול ביזם.

4. הקמה והרחבה ראשונה של מפעל "טבע פוסט בע"מ" (להלן - טבע פוסט): במאי 1999 אישר המרכז את תכנית ההקמה של טבע פוסט לייצור קומפוסט מונבט, המשמש מצע לגידול פטריות (להלן - תכנית ההקמה). בדצמבר 2002 הגישה טבע פוסט בקשה להרחבת המפעל המאושר שבבעלותה לשם ייצור קומפוסט גולמי, חומר הגלם המשמש לייצור הקומפוסט המונבט (להלן - תכנית ההרחבה הראשונה). ב-1.7.03 התקיימה פגישה בה השתתפו בין השאר מר אולמרט, מר שמואל מרדכי, מנהל מרכז ההשקעות דאז, ומר שלמה בוחבוט, ראש עיריית מעלות תרשיחא. בפגישה הודיע מר מרדכי כי "המפעל יקבל מעמד של מפעל מאושר ליום רמו בן שושן" (כך במקור). ב-21.7.03 אישרה מינהלת מרכז ההשקעות (להלן - המינהלה) את תכנית ההרחבה הראשונה. מהמסמכים עולה כי ההחלטה על אישור הרחבת מפעל טבע פוסט נתקבלה בפועל כבר ב-1.7.03 ורוקנה מתוכן את החלטת המינהלה. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את עקיפת המינהלה.

5. התחייבות להעסקת עובדים: במרס 2003 הוגש למחלקה לביקורת השקעות במרכז ההשקעות דוח ביקורת על תכנית ההקמה של מפעל טבע פוסט שהכין רואה-חשבון חיצוני (להלן - דוח הביקורת). מדוח הביקורת עולה כי המפעל לא עמד בהתחייבויותיו כלפי מרכז ההשקעות, בין היתר, משום שלא עמד בהתחייבויותיו להעסקת עובדים. על פי דוח הביקורת, מספר העובדים הממוצע במפעל היה שלושה בלבד בעוד בבקשת האישור התחייב המפעל להעסיק ארבעה עשר עובדים. אף שלמרכז היה ידוע כי טבע פוסט איננה עומדת ביעדי העסקת העובדים אישרה המינהלה את תכנית ההרחבה הראשונה. לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה ראוי כי המרכז יאשר תכניות חדשות למפעלים שאינם עומדים בתנאים קודמים להעסקת עובדים. לצורכי בקרה וטיפול במפעלים הכין מרכז ההשקעות קובץ עזר, "קובץ חריגים". משנודע למרכז כי טבע פוסט אינה עומדת ביעדים להעסקת עובדים, רשם אותה ב-7.7.03 בקובץ החריגים כמפעל שיש להפסיק לתת לו אישורים, אולם ב-21.7.03 אושרה תכנית ההרחבה הראשונה. על המרכז היה לוודא שמפעל הרשום בקובץ חריגים כמפעל שיש להפסיק לתת לו אישורים, אכן לא יקבל אישורים חדשים.

6. אישור לפרק זמן קצר: מהביקורת עולה, כי טבע פוסט שינתה את שיטת בניית מפעל הקומפוסט המונבט (תכנית ההקמה), פעולה שהקטינה באופן ניכר את עלויות הבנייה שלו. טבע פוסט הייתה מעוניינת לנצל את הסכומים שחסכה לצורך הגדלת המפעל. בפברואר 2004 אישר המרכז את השינויים הפנימיים בתכנית ההקמה. הזכות לקבל מענק קיימת כל עוד לא חלפו חמש שנים מיום שניתן כתב האישור. אי לכך התאריך האחרון לסיום תכנית ההקמה היה 2.5.04, בתום חמש שנים מיום מתן כתב האישור לתכנית (2.5.99), כך שבפועל נותרו רק כשלושה חודשים עד מועד סיום הביצוע של התכנית. מהמסמכים עולה כי הגדלת מפעל כזה, סביר שתארך יותר משלושה חודשים. במצב זה היום קיבל אישור להרחבת המפעל כאשר על פי הוראות החוק לא היה לו די זמן להקימו.

7. אישור תכנית ההרחבה השנייה: על מנת לקבל את המענק בכל זאת הגישה טבע פוסט באוגוסט 2004 בקשה להרחבה שנייה של המפעל המאושר (להלן - ההרחבה השנייה). הבקשה אושרה במינהלת מרכז ההשקעות בדצמבר 2004. מהביקורת עולה כי מרכז ההשקעות אישר את תכנית ההרחבה השנייה בחריגות רבות מנהליו: האישור ניתן אף שהיזם החל לבצע את השינוי במפעל במסגרת תכנית ההקמה; התכנית אושרה אף שהמפעל אינו עומד בהתחייבויותיו הקודמות כלפי מרכז ההשקעות להעסקת עובדים; התכנית אושרה ללא קבלת סקר מהבנק לפיתוח

התעשייה. המרכז סטה מנהליו ואפשר ליזם לבצע את תכנית ההקמה ולקבל את המענקים בגינה למרות שחלפו יותר מחמש שנים מיום מתן כתב האישור.

8. תוספת השקעה במפעל טבע פוסט: במרס 2005 פנה היזם ליועץ השר, מר יחזקאל, בבקשה לסיוע בעבודות פיתוח ותשתיות במפעל טבע פוסט. בעקבות זאת פנה מר יחזקאל ב-23.3.05 במכתב רשמי של לשכת השר למנהל מרכז ההשקעות. מר יחזקאל מסר כי היזם מציין שטבע פוסט מעוניינת להתרחב, אך הדבר כרוך בהשקעה רבה שבעבורה הוא (היזם) מבקש את סיוע משרד התמ"ת. מר יחזקאל סיים את מכתבו באמירה "אודה מאוד אם תעמדו בקשר עם מר בן שושן ותבחנו דרכים לסייע למפעל. אודה לטיפולכם ולעדכוני". בשל קרבתו של היועץ לשר הממונה, בשל שיגור מכתב רשמי של לשכת השר בחתימת יועצו הבכיר - ובגלל העברת העתק לשר וליזם עצמו - יכלה בקשת היועץ להתפרש על ידי מנהל מרכז ההשקעות - וגם על ידי היזם ואחרים - כהוראה או כהנחיה לביצוע וכביטוי להפעלת לחץ על ידי השר או מטעמו.

9. השקעה בתשתית לכביש גישה: ב-30.3.05 פנה היזם למנהל מרכז ההשקעות, מר חזי צאיג במכתב, ובו ביקש את עזרתו ואת תמיכתו במימון התשתיות. נציג היזם טען כי תוספת ההשקעה המבוקשת הייתה בעבור סלילת כביש הגישה למפעל, אולם נוהלי מרכז ההשקעות אינם מאפשרים קבלת מענק על השקעה בחיבור המפעל לרשת הכבישים. במסמכי מרכז ההשקעות לא נמצא הסבר בעניין מהות התוספת ולא צוינה הסיבה שבגינה ניתן האישור. מכתב האישור של התוספת עולה כי הוא ניתן על ידי מנהל מרכז ההשקעות ולא על ידי המינהלה. מהביקורת עולה כי בסמכות מנהל המרכז לאשר תוספות שסכומן עד 30% מסכום התכנית המאושרת או עד 3,000,000 דולר. לדעת משרד מבקר המדינה, מתן סמכות למנהל המרכז לאשר תוספות לכתבי אישור בסכומים אלה איננו סביר. מר צאיג הודיע כי המינהלה אישרה את שינוי הנוהל האמור, כך שהחל מדצמבר 2005 נתונה הסמכות לאישור תוספות השקעה למינהלת מרכז ההשקעות בלבד.



מרכז ההשקעות אישר לחברות בבעלות היזם ארבע תכניות להקמה ולהרחבה של מפעלים. סכום המענקים שאותם צפוי היה המרכז לשלם ליזם עם סיום הביצוע של כל התכניות (עד תום הביקורת לא הוכנו ופורסמו דוחות ביצוע סופיים לתכנית ההרחבה הראשונה ולתכנית ההרחבה השנייה של מפעל טבע פוסט) הוא כ-7,670,000 ש"ח. היזם, פעיל פוליטי וחבר מרכז הליכוד בין השנים 2000-2005, הוגדר על ידי הבנק לפיתוח התעשייה כבעל שליטה בשוק הפטריות והקומפוסט; הוא הגיע למעמד זה, בין השאר, בעקבות הטיפול בענייניו ועקב אישור התכניות של מפעליו במרכז ההשקעות. במסמכי המרכז לא נמצאה כל עדות לכך שהמרכז נתן את דעתו לנושא זה.

מהביקורת עולה כי מרכז ההשקעות טיפל בבקשות של מגדלי פטריות וקומפוסט, ובכללם היזם, בצורה לא אחידה וחרג רבות מנהליו. לדעת משרד מבקר המדינה, בעקבות ממצאי הביקורת ראוי להעביר את הטיפול בקבוצת מרינה ובמפעלים הדומים למפעליה מהמרכז למינהל ההשקעות בחקלאות.

פרק שלישי

השלטון המקומי

השלטון המקומי

פעולות הרשויות המקומיות להגנת הסביבה

בשנים האחרונות גוברת המודעות לאיכות הסביבה ולהשפעתה על איכות החיים. צמצום המפגעים ניצב בראש סדר העדיפויות של ממשלות בעולם כולו. נושאי איכות הסביבה, ובכללם צמצום או סילוק מפגעים סביבתיים, דורשים לעתים את טיפולן של כמה וכמה רשויות.

המשרד להגנת הסביבה¹ אחראי ליישום המדיניות הסביבתית-לאומית, מעורב בתהליכי תכנון פיזי, מדריך רשויות מקומיות לגבי אחריותן הסביבתית ואחראי לפיקוח ולאכיפה של חוקי סביבה, לייזום פרויקטים סביבתיים וקידוםם ולליווי והנחיה של יחידות סביבתיות.

משרד הפנים מפקח על הרשויות המקומיות ומסייע בהכוונתן ובתיאום פעולותיהן בנושאים תקציביים ובנושאי כוח אדם. למשרד הפנים יש תקציב המיועד לסיוע כספי לרשויות המקומיות, והוא רשאי להתערב בניהול ובביצוע פעולות כאשר רשות מקומית אינה מסוגלת לספק שירותים נאותים לתושביה.

הרשויות המקומיות פועלות בתחום הגנת הסביבה באמצעות יחידות סביבתיות.

1. יחידה סביבתית עירונית - מחלקה הפועלת בתחום הרשות המקומית שאליה היא שייכת.
2. יחידה סביבתית אזורית - מחלקה הכפופה מבחינה מינהלית לרשות מקומית מסוימת ומטפלת בנושאי איכות הסביבה בכמה רשויות מקומיות.
3. איגוד ערים לאיכות הסביבה - תאגיד המוקם בצו של שר הפנים מכוח חוק איגודי ערים, התשט"ו-1955. מנהלת אותו מועצה שחבריה הם נציגים של הרשויות המקומיות שבתחום האיגוד.

היחידות הסביבתיות פועלות זה כמה שנים עם משרד הפנים לקידום הצעת חוק הרשויות המקומיות (אכיפה), שמטרתה להרחיב את מעגל האכיפה בנושאים סביבתיים, לתת בידי מפקחי הרשויות המקומיות כלים מתאימים וסמכויות לאכוף מכלול חוקים הנוגעים לאיכות חיהם של התושבים ולדאוג לכך שגביית קנסות בגין עברות ישולמו לקופת הרשויות המקומיות. במרס 2007 הוגשה ליו"ר הכנסת הצעת חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית-סמכות פקחים), התשס"ז-2007.

פעולות הביקורת

בשנת 2006 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות הרשויות המקומיות בתחום איכות הסביבה והגנת הסביבה ואת יחסי הגומלין בין לבין השלטון המרכזי לצורך הסדרת הטיפול בנושאים

1 על פי החלטת ממשלה מס' 193 מיום 25.6.06 שונה שם המשרד לאיכות הסביבה, והוא נקרא המשרד להגנת הסביבה. ב-2.8.06 התפרסמה ברשומות הודעה לפי פקודת פקיד הממשלה (שינוי תארים), 1940, על החלפת התואר שר לאיכות הסביבה בתואר שר להגנת הסביבה.

סביבתיים. הבדיקה התרכזה בעיקר בתחומים הבאים: חלוקת הסמכויות ויחסי הגומלין בין משרדי הממשלה לרשויות המקומיות; היחידות הסביבתיות - דרך הקמתן, מעמדן ופעולותיהן; התנהלותה של ועדת המועצה לאיכות הסביבה ברשויות המקומיות; ואכיפת חוקי סביבה בתחומי זיהום אוויר, זיהום קרקע, קרינה בלתי מייננת וחומרים מסוכנים.

הבדיקה נערכה בעיריות ירושלים, תל אביב-יפו, חיפה, רעננה, כפר סבא, רמת גן, בני ברק, באר שבע וקריית אתא; במועצה האזורית דרום השרון; במועצות המקומיות תל מונד, אבן יהודה, פרדסיה ותל שבע; באיגודי ערים לאיכות הסביבה חיפה, חדרה, דן, גליל מערבי, אגן בית נטופה ואשדוד - חבל יבנה; במרכז השלטון המקומי; במשרד הפנים; ובמשרד להגנת הסביבה ובמחוזותיו².

עיקרי הממצאים

1. השלטון המקומי פועל בתחום הגנת הסביבה באמצעות מחלקות הרשות המקומית נוסף על היחידה הסביבתית. כך לדוגמה במחלקות ניקיון, ביוב, תשתיות, תכנון עיר, ים וחופים, גנים ונוי, חזות העיר ומחלקת החינוך.

כ-80% מכלל הרשויות המקומיות מאוגדות ב-46 יחידות סביבתיות, ש-36 מהן אינן איגודי ערים.

אף על פי שהיעדר של המשרד להגנת הסביבה הוא שהיחידה הסביבתית תשתלב בתכניות שמקדם המשרד ותפעל להגשמת מדיניותו, הוא לא הגדיר דגם טיפוסי ליחידה סביבתית ולא פירט מהם תפקידיה הבסיסיים ומהן התפוקות המצופות ממנה. כמו כן לא קבע המשרד מפתח לתקני כוח אדם ואת הכשירות הנדרשת לשם מילוי תפקידים אלה, ולא השתתף במימון המשרות הייעודיות. המשרד להגנת הסביבה גם לא תיאם עם משרד הפנים את פנייתו לרשויות המקומיות בדבר הקמת יחידות סביבתיות חדשות ולא בחן עמו, מתוקף היותו המשרד המפקח על השלטון המקומי והאמוץ על הצרכים של אותם יישובים, מהי הדרך היעילה ביותר ליצירת שותפויות בין הרשויות המקומיות.

על שני המשרדים האמורים לאפיין כמה מודלים שיהוו אב-טיפוס לסוגים שונים של יחידות סביבתיות כולל תקנים, מקורות מימון ותקצוב ולהגדיר את סמכויותיהן.

2. רשויות מקומיות השותפות ביחידה סביבתית אזורית אינן נוהגות להגדיר בכתב את אופי שיתוף הפעולה ביניהן; את תפקידיה, סמכויותיה ואחריותה של היחידה הסביבתית; את אופן ניהולה השוטף של היחידה ואת דרך קבלת ההחלטות בה; את מקורות המימון ואת אופן הניהול הכספי של היחידה.

על משרד הפנים להנחות את הרשויות המקומיות לקבוע בהסכמים בכתב את תנאי השותפות ביניהן.

3. על משרד הפנים להנחות את רואי החשבון של הרשויות המקומיות החברות ביחידה סביבתית אזורית לשקף בדוחות הכספיים המבוקרים את ההשתתפות הכספית של הרשויות המקומיות בתקציבי היחידה הסביבתית, וכן לשקף בדוחות הכספיים המבוקרים של הרשות שבה מתבצע הניהול הכספי של היחידה הסביבתית האזורית, את הכספים שהתקבלו מהרשויות האחרות ואת חובותיהן בגין הפעלת היחידה הסביבתית המשותפת.

4. על פי תיקון לחוק מפברואר 2005 נדרשות הרשויות המקומיות לכוון ועדה לאיכות סביבה ולכלול בה נציג של השר להגנת הסביבה. נמצא כי השר להגנת הסביבה לא מינה נציגים לוועדות לאיכות הסביבה שהוקמו. המשרד להגנת הסביבה הסביר בתשובתו מינואר 2007 שהתנגד

2 מחוזות צפון, חיפה, תל אביב, מרכז ודרום.

מלכתחילה, ובכל מהלך החקיקה, להכללת נציגו בוועדה של מועצת רשות מקומית, וכי לאחר התיקון לחוק פנה לשר הפנים בכתב בבקשה ליזום השמטה של נציג השר להגנת הסביבה מהרכב הוועדה. על פי עמדת משרד המשפטים, על המשרד להגנת הסביבה למנות את נציגו בוועדות לאיכות הסביבה, וכל עוד לא הושלם הרכב הוועדה, אין לה סמכות לפעול.

5. במרס 2007 אושרה בממשלת ישראל הצעת חוק העיריות, התשס"ו-2005, אשר טרם נדונה בכנסת ישראל. מתזכיר הצעת החוק עולה כי אף על פי שנושאי איכות הסביבה הם מעניינה של הרשות המקומית, ההצעה אינה מביאה לידי ביטוי את מכלול תפקידיה וחובותיה של הרשות המקומית בכל הנוגע לטיפול בנושאי איכות הסביבה. מן הראוי שמשרד הפנים, המשרד להגנת הסביבה ויתר הגורמים האחראים להגנת הסביבה ייתנו דעתם על ההסדרה החוקית של פעילות הרשויות המקומיות בתחום זה.

6. שימוש בקרקע מזהמת: מוסד תכנון המוסמך לאשר תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת, יכול להפעיל שיקול דעת ולהתנות תנאים להפקדת תכנית ובכלל זה עריכת סקר קרקע, או לדרוש ממגיש התכנית חוות דעת סביבתית כתנאי למתן היתר לבנייה.

מן הראוי שמשרד הפנים ישקול לקבוע בחקיקת משנה שעל מגיש תכנית להגיש סקר קרקע במקרה שבו התעורר אצל מוסד התכנון חשש סביר לנוכחות מזהמים בקרקע שהיא מושא התכנית.

לגבי רישוי לעסקים הפועלים על קרקע מזוהמת, על המשרד להגנת הסביבה לשקול התקנת תקנות בנושא מכוח סמכות השר להגנת הסביבה לפי סעיף 10א לחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, ובכך לקבוע נורמה כללית ואחידה, המקובלת על כל הרשויות הנוגעות בדבר.

7. שמירת הניקיון: נמצא כי אף על פי שעובדי רשויות מקומיות רבות הוסמכו מכוח סעיף 221 לחוק סדר הדין הפלילי, התשמ"ב-1982, למסור הודעות תשלום קנס לפי סעיף 228(ב) למי שיש יסוד להניח שעבר עברה על חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 (להלן - חוק שמירת הניקיון), רק רשויות בודדות עשו שימוש בפועל בסמכותן זו. לאור הנתונים המצביעים על היענות נמוכה של הרשויות המקומיות לאכיפת חוק שמירת הניקיון, על משרד הפנים להנחות את הרשויות המקומיות להגביר את השימוש בסמכויות הנתונות בידיהן.

8. זיהום אוויר: נוכח חילוקי הדעות המתמשכים לגבי חלוקת הסמכויות בין המשרד להגנת הסביבה לבין איגודי ערים להגנת הסביבה בנושא צוים ואכיפה של פעולות להפחתת זיהום אוויר ממפעלים, על המשרד להגנת הסביבה לחדד ולהבהיר את חלוקת הסמכויות המקצועיות בינו לבין איגודי הערים להגנת הסביבה.

מן הראוי לקדם את החקיקה שתסדיר את כל ההיבטים של הבטחת איכות האוויר שטרם הוסדרו עד היום, כגון קביעת תקני פליטה למקורות זיהום אוויר ניידים ונייחים, קביעת תקני סביבה לכל המזהמים וקביעת מנגנונים לעדכון; הסדרת הניטור והמדידה של חומרים מזהמים באוויר; קביעת סמכויות ואחריות בתחומי האכיפה והענישה; וחלוקת הסמכויות המנהליות בין הרשויות המקומיות לבין המשרד להגנת הסביבה.

(א) בנזן: זיהום אוויר מבנון נגרם על ידי כלי תחבורה, והוא חמור במיוחד כיוון שהפליטה מתרחשת במקום נמוך, לא מתפזרת, ומגיעה ישירות לדרכי הנשימה.

מחוז תל אביב במשרד להגנת הסביבה פנה לכל העיריות בגוש דן בבקשה לשתף פעולה בתחום ניטור הבנון, להקצות לשם כך מימון תקציבי של עד 25,000 ש"ח ולקבוע במשותף אתרי ניטור ובהם גני ילדים עירוניים. עיריות גבעתיים, רמת גן ובת ים לא הסכימו לבצע ניטור בגני ילדים. עיריית תל אביב-יפו סירבה לאשר הצבת אמצעי ניטור בגני ילדים, אך הסכימה לבצע ניטור באתרים חלופיים. התנהלות זו אינה עולה בקנה אחד עם האמנה שנחתמה בדצמבר 2005 להפחתת זיהום האוויר במטרופולין גוש דן.

(ב) דיאוקסינים³: חוות דעת של נציב הדורות הבאים לכנסת⁴ בנושא דיאוקסינים שהוגשה לכנסת בפברואר 2004 הציגה את בעיית חשיפת האוכלוסייה לדיאוקסינים, את חוסר המענה לבעיה בארץ והמלצות לפעולה. בחוות הדעת האמורה צוין כי נושא הדיאוקסינים נדון כבר יותר משבע שנים בכנסת ישראל ובמסגרות ציבוריות שונות, אך עדיין לא חל כל שינוי במצב הקיים.

איגוד ערים חיפה לאיכות הסביבה פנה במרס 2006 למשרדי הממשלה (בריאות והגנת הסביבה) לצורך ביצוע מדידת דיאוקסינים באזור מפרץ חיפה ומימון סקר בנושא, אולם אלו סירבו לבצע את הסקר או להשתתף במימון עריכתו.

בעקבות הביקורת הזמין המשרד להגנת הסביבה בדיקה של כמה מזהמים כגון דיאוקסינים באזור מפרץ חיפה. התקציב שאושר לבדיקה זו בשנת 2007 הוא מיליון ש"ח.

(ג) אזבסט⁵: (1) החשיפה לאזבסט גורמת למפגעים בריאותיים ולסיכון חיי האנשים שנחשפים אליו. למרות זאת סירב משרד האוצר בשנים 2005-2006 לאשר הסדר ביטוחי לעובדי המשרד להגנת הסביבה כנגד סיכונים אלה.

בנובמבר 2005 הודיע השר להגנת הסביבה דאז, מר שלום שמחון, ליועץ המשפטי לממשלה ולמבקר המדינה כי המשרד מפסיק את טיפולו בכל הקשור לחשיפה לאזבסט עד להסדרת הכיסוי הביטוחי לעובדיו, וכי נכשלו מאמציו להסדיר את העניין עם הגורמים האחראים במשרד האוצר ובנציבות שירות המדינה. כתוצאה מכך החליט השר להגנת הסביבה להפסיק כל טיפול בנושא, ובכלל זה הוצאת אישורים לקבלנים, פיקוח על עבודות פירוק אזבסט, טיפול באירועי אזבסט ומתן חוות דעת בנוגע למבני אזבסט. השר ציין במכתבו כי המדינה צפויה לקבל תביעות בגין מפגעי אזבסט בלתי מטופלים ובגין היעדר פיקוח, שעלותן גבוהה בהרבה מהעלות הישירה של ביטוח העובדים ו"השלכות הרוחב" שיהיו להסדר זה לטענת משרד האוצר.

מ-19.7.05 עד 11.1.06 היו 88 פניות מרשויות מקומיות למרכז המידע במשרד להגנת הסביבה בנוגע לאזבסט, והן לא נבדקו ולא טופלו בשל העיצומים שונקטו.

במאי 2006, כשנה וחצי לאחר הפסקת פעולות המשרד להגנת הסביבה בתחום האזבסט, הצליח השר להגנת הסביבה, מר גדעון עזרא, להסדיר כיסוי ביטוחי ייחודי לעובדי המשרד העוסקים בפיקוח על עבודות אזבסט.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלותם של המשרד להגנת הסביבה, משרד האוצר ומשרד המשפטים, כל אחד בתחום סמכותו, על שלא השכילו לגבש בפרק זמן קצר את עקרונות ההסדר הביטוחי, שבסופו של דבר אכן גובשו לאחר שנה וחצי. בעטייה של הסחבת בהסדרת ביטוחם הייחודי של העוסקים בפיקוח על עבודות אזבסט, נוצר סיכון בריאותי לציבור עקב ביצוע עבודות פירוק והריסה של לוחות אזבסט בתחומי הרשויות המקומיות בלי אישור ובלו פיקוח. ראוי היה במקרה כזה של מחלוקת מקצועית בין-משרדית להביא את העניין להכרעת הממשלה או ראש הממשלה.

3 דיאוקסינים הם מולקולות הנוצרות בתהליכי שרפה ופירוק תרמי וכן בתהליכי ייצור של כימיקלים שונים של חומרים אורגניים. רוב החומרים מקבוצה זו גורמים לסוגי סרטן רבים, פוגעים במערכת החיסונית ומשבשים את פעילות המערכות ההורמונליות. הדיאוקסינים מצטברים בגוף האדם ואינם מתפרקים במשך שנים רבות, וכן מצטברים בקרקע ובצמחייה ותודרים לשרשרת המזון. דיאוקסינים המצטברים בגוף האדם מועברים בהעברה בין-דורית.

4 לפי חוק הכנסת, התשנ"ד-1994, נציב הדורות הבאים לכנסת יביא לפניו נתונים וחוות דעת בנושאים שיש בהם עניין מיוחד לדורות הבאים וייקרא נציב הדורות הבאים לכנסת.

5 ראו דוח שנתי 57 א של מבקר המדינה (2006), בפרק על הטיפול בהסרת לוחות אזבסט בצה"ל ובמערכת הביטחון, עמ' 119.

עד למועד סיום הביקורת, יוני 2007, עובדי הרשויות המקומיות ועובדי איגודי הערים לאיכות הסביבה שהוסמכו לתפקידי פיקוח על עבודות אובסט לא נכללו בהסכם הכיסוי הביטוחי המיוחד, המשקף את הסיכון הייחודי שבפיקוח על עבודות אובסט.

(2) באפריל 2003 החליטו המשרד להגנת הסביבה ומשרד החינוך לפעול במשותף לאיתור מוסדות חינוך שקיים חשש שיש בהם מבני אובסט שאינם תקינים ולפעול להסרתם. עד אפריל 2007 לא נערך סקר מקיף ארצי לאיתור מבני חינוך כאלו.

(3) בינואר 2001 הצביע מהנדס עיריית באר שבע על הצורך להחליף לוחות אובסט פגועים בשטח של כ-3,600 מ"ר בשוק העירוני בעיר בשל הסיכון שהם מהווים לבאי השוק, אולם רק בדצמבר 2005 פנתה העירייה למשרד להגנת הסביבה לקבלת תמיכה בסך 100,000 ש"ח לצורך הסרת לוחות אלה. עד יולי 2007 לא החליפה העירייה את לוחות האובסט הפגועים בשוק העירוני בבאר שבע.

מבקר המדינה כבר ציין בדוח 57א הנזכר לעיל כי על המשרד להגנת הסביבה, שהוא המשרד האחראי לתחום המפגעים הסביבתיים, ללמוד לעומק את הנתונים ואת דרכי ההתנהלות של צה"ל בנושא המפגעים מאובסט, ולהפיק את הלקחים המתאימים בנוגע למדיניות ולדרכי טיפול שמשרדי הממשלה והרשויות המקומיות צריכים לנקוט, כדי למנוע סכנה לבריאות הציבור.

9. קרינה בלתי מייננת: בינואר 2006 פורסם חוק הקרינה הבלתי מייננת⁶, התשס"ו-2006 (להלן - חוק הקרינה הבלתי מייננת). מטרת החוק היא להגן על הציבור ועל הסביבה מפני השפעות של חשיפה לקרינה בלתי מייננת ולקבוע איסורים וחובות בהתאם לעקרון הזהירות המונעת. האחראי לביצוע חוק הקרינה הבלתי מייננת הוא השר להגנת הסביבה או מי שהשר הסמיכו להיות ממונה על עניין הוראות החוק, כולו או חלקו. לצורך ביצוע החוק נדרש המשרד להגנת הסביבה להתקין תקנות. נמצא, כי עד יולי 2007 תקנות אלו טרם נקבעו. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העיכוב בהתקנת התקנות, שהן חשובות לבריאות הציבור.

מוסדות חינוך הסמוכים לקווי מתח גבוה ולמתקני חשמל: מחקרים בין-לאומיים בנושא השפעות בריאותיות של חשיפת הציבור לשדות מגנטיים מרשת החשמל הצביעו באופן עקבי על כך שבקרוב ילדים החשופים לשדה מגנטי גדל הסיכון לסרטן הדם.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד להגנת הסביבה כי סעיף 26 בחוק הקרינה הבלתי מייננת כולל חובה מפורשת להתקין תקנות: "תקנות ראשוניות לפי סעיף 25(2) ו-5)... יותקנו עד יום תחילתו של חוק זה". יום התחילה נקבע בסעיף 32 לחוק בתום שנה מיום פרסומו, דהיינו ב-1.1.07, ועל כן נוכח הסמכתם של עובדינו כממונים על מילוי הוראות החוק, כולן או מקצתן, כפי שפורט ברשומות מדצמבר 2006, עליו לקבוע תקן בעל ערך מספרי מוחלט לסף חשיפה סביבתי בתחום הקרינה הבלתי מייננת מרכיבים שונים של רשת החשמל, סף חשיפה שאם עוברים אותו, עצמת השדה המגנטי שוב אינה קבילה.

מתקני חברת החשמל כפופים להוראות חוק הקרינה הבלתי מייננת, וניתן להפחית את רמת הקרינה המסכנת את הציבור על ידי נקיטת פעולות פשוטות יחסית, בעלות סבירה ובאמצעים טכניים מקובלים. עד מועד סיום הביקורת לא נקטו המשרד להגנת הסביבה והמשרד לתשתיות לאומיות צעדים כאלה.

על משרד הפנים להנחות את הרשויות המקומיות לקיים סקרי סיכונים במוסדות חינוך ובמוסדות ציבור שבתחומן, כדי לאתר מוסדות החשופים לשדות אלקטרומגנטיים בעצמה גבוהה ממתקני חשמל ומקווי מתח גבוה, ולפעול למניעה או להפחתה של חשיפת האוכלוסייה אליהם.

6 קרינה בלתי מייננת פירושה פליטת גלים אלקטרומגנטיים שרמת האנרגיה שלהם פחותה מ-5 אלקטרונים לולט, ושאינם יכולים לגרום ליינון.

10. חומרים מסוכנים - שינוע ברום בנמל אשדוד: בתוספת השנייה לחוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993, הוגדר הברום כרעל. בנמל אשדוד מטופלים כ-1,000 מכלי ברום בשנה, והם מוטענים על אניות גדולות. הטיפול בברום ברציף 7 בנמל, הסמוך לעיר אשדוד, הוגבל ל-150 מכולות בשנה.

איגוד ערים לאיכות הסביבה אשדוד - חבל יבנה דרש לבטל את שינוע הברום דרך רציף 7 עקב הסכנות הכרוכות בכך בשל קרבתו לעיר. האיגוד טרם קיבל את תשובתה של חברת נמל אשדוד לגבי החומרים המסוכנים המשונעים בתחום הנמל, וחברת נמל אשדוד ממשיכה לשנע מכולות דרך הרציף הקרוב למרכז אוכלוסין. עד יולי 2007 טרם הוחלט במשרד להגנת הסביבה ובאיגוד כיצד לטפל בשינוע החומרים המסוכנים באזור.

שינוע חומרים מסוכנים במטרופולין חיפה: (א) בעיר התחתית בחיפה חונים קרונות רכבת המכילים חומרים מסוכנים בצמוד לקריית הממשלה ולקריית המשפט, דבר המסכן אזורים צפופי אוכלוסין בעיר התחתית. על אף פנייתה של עיריית חיפה למשרד להגנת הסביבה ולרכבת ישראל להפעיל סמכותם ולהפנות את הרכבת לפריקה ולטעינה באתרים שאינם מאוכלסים, לא נקבע תוואי חלופי לשינוע חומרים מסוכנים ברכבת.

(ב) במועד סיום הביקורת מפעלי הפטרוכימיה במפרץ חיפה עדיין משנעים חומרים מסוכנים במכליות כביש בעיר חיפה באזורי תעסוקה ומגורים ובעורק תנועה מרכזי במפרץ חיפה. בתכנית האב לתחבורה של מטרופולין חיפה לשנת 2005 ועל פי תכנית מתאר ארצית 30 תוכנן להאריך את כביש דשנים (772) ולחברו לכביש 75 שליד היישוב כפר חסידים, ומשם לצומת העמקים. נכון ליולי 2007 טרם בוצעה הארכת הכביש, והפרויקט הועבר לתכנון ולביצוע לידי החברה "יפה נוף" מייסודה של עיריית חיפה.

חות הגפ"מ: בכניסה הראשית לקריית אתא ובסמוך לעורק התחבורה הראשי שדרות ההסתדרות, המוביל מצפון הארץ למרכז ולדרומה, שוכנת חוות גפ"מ (גז פחמימני מעובה) על שטח של כ-70 דונם, ובה מאוחסן גז במכלים שאינם ממוגנים. מכליות פורקות ומטעינות בחווה מכלי גז לבישול המיועדים לכל חלקי הארץ, בשטח שגם הוא אינו ממוגן. חוות הגפ"מ מהווה מקור סיכון לסביבתה. באמצע 2004 החליט משרד התשתיות להטמין את המכלים שבחווה. עד יולי 2007 החלטה זו לא בוצעה.

נוכח מתקפת הטילים על אזור מפרץ חיפה במלחמת לבנון השנייה ביולי ובאוגוסט 2006⁷, גדל הסיכון באזור בשל מיקומה של חוות הגז הלא ממוגנת בצמוד לריכוזי אוכלוסין, ומן הראוי שמשרד הפנים ומשרד התשתיות יפעלו בהקדם למיגון חוות הגז או, לחלופין, יקדמו את הפעולות להעתקתה לאתר הרחוק מריכוזי אוכלוסין.



לרשויות המקומיות יש תפקיד מרכזי ביישום ובאכיפתם של חוקי סביבה, בהיותן הגורם העומד בקשר יום יומי עם התושבים. בתחומים סביבתיים מסוימים האחראיות מוטלת בעיקר על הרשויות המקומיות; כך למשל, הרשויות המקומיות אחראיות לתחומי התברואה ובריאות הציבור, ובכלל זה פינוי פסולת ומיגור מפגעים ומטרדים שבשטח שיפוטן.

7 ראו דוח מבקר המדינה - היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה (יולי 2007), עמ' 140.

הטלת אחריות פלילית על הרשויות המקומיות ועל ראשי הרשויות המקומיות היא מהכלים המרכזיים להגנה על ערכי איכות הסביבה, ובעיקר על ערכים סביבתיים הנוגעים לבריאות הציבור. יש להדגיש כי גם רשות מקומית הנתונה במצוקה תקציבית חייבת להפנות משאבים לתחומי איכות הסביבה, ועליה לפעול לפתרון הבעיות הסביבתיות.

רוב התהליכים לשיפור איכות הסביבה מחייבים מערך של תיאום בין הרשויות, האצלת סמכויות, איגום תקציבים, אכיפה, פיקוח ובקרה המעוגנים בחוק ובתקנות.

היחידות הסביבתיות פועלות ברשויות המקומיות ללא גורם מרכזי, ללא הכוונה אחידה וללא חובת תיאום בינו לבין עצמן. כתוצאה מכך מוזנח הטיפול בתחומים סביבתיים מסוימים, לא נעשות הפעולות הדרושות מתוך הנחה שהמבצע יהיה בעל הסמכות המקבילה, ואין די פיקוח, אכיפה ובקרה.

על הרשויות המקומיות לפעול, במסגרת סמכותן, להצבת תנאים המגנים על הסביבה בעת רישוי עסקים, למיפוי קרקעות שזוהמו על ידי מפעלים משפכים תעשייתיים ומחומרים מסוכנים ולמניעת בנייה עתידית או ניהול עסקים בקרקעות אלו, עד שיוסדר ניקוי ופינוי השטחים המזוהמים.

בתחום זיהום האוויר על הרשויות המקומיות לשתף פעולה עם המשרד להגנת הסביבה לפי הנחייתו, לצורך איתור וסקירה של חומרים נדיפים באוויר שהוכרו כמסוכנים לאדם בטווח הקצר ובטווח הארוך, כגון בנזן מכלי תחבורה, דיאוקסינים ואזבסט המכיל אבק מזיק, כדי לקבוע תקנים וספים ובכך למנוע פגיעה בסביבה ובבריאות האוכלוסייה.

על המשרד להגנת הסביבה לקבוע סף סביבתי לחשיפה מינימלית של האוכלוסייה לקרינה בלתי מייננת מרכיבים שונים של רשת החשמל, ולקיים עם הרשויות המקומיות סקרי סיכונים לצורך איתור מוסדות חינוך ומוסדות ציבור שבתחומם נחשפים אנשים לשדות אלקטרומגנטיים בעצמה הגבוהה מהסף שייקבע.

נוכח מתקפת הטילים על מפרץ חיפה במלחמת לבנון ביולי ובאוגוסט 2006 והחרפת הסיכון באזור שבו מצויים חומרים מסוכנים בסמוך ואף בצמוד לריכוזי אוכלוסין, ראוי לבחון מחדש הפרדה פיזית של חומרים מסוכנים ממרכזי אוכלוסייה, לקצר את משך שהותם של חומרים מסוכנים בסמוך למרכזי אוכלוסייה ולהסיט את שינועם של חומרים מסוכנים מכבישים מרכזיים במטרופולין.

על הרשויות המקומיות בישראל עוברים בשנים האחרונות תהליכים מורכבים הנובעים מיחסי הגומלין שבין הרשויות לתושביהן ובינן לבין הסביבה שבה חיים תושביהן. כמו כן על הרשויות המקומיות לפעול מול רשויות השלטון המרכזי. התהליך מאופיין בהתמעטות משאבים ובגירעון תקציבי, ובמקביל - בחיזוק קולם של התושבים המבקשים הגנה על איכות סביבתם. כדי להצליח להשיג מטרות בתחום הגנת הסביבה יש צורך בשיתוף פעולה וביחסי גומלין בין השלטון המרכזי, השואף שנושאים על-אזוריים יטופלו במסגרת שבה נשמרת לו שליטה מלאה בנוגע למדיניות ולביצועה, לבין השלטון המקומי, האחראי לשמירת בריאות הציבור ולמניעתם ולסילוקם של מטרדים סביבתיים שהם תוצר של הפעילות האנושית במרחב העירוני.

גביית ארנונה ממשרדי ממשלה ומחברות ממשלתיות

משרדי הממשלה וחברות ממשלתיות משלמים מסי ארנונה בגין מאות נכסים שנמצאים בתחום שיפוטן של 97 רשויות מקומיות וששטחם הכולל (קרקע מבונה וקרקע שאינה מבונה) הוא כ-3,000 דונם. סכומי הארנונה שחויבו להעביר הגופים הממשלתיים לרשויות המקומיות בשנים 2004 ו-2005 הסתכמו ב-251 מיליון ש"ח וב-230 מיליון ש"ח, בהתאמה.

עד שנת 1995 הייתה המדינה פטורה מתשלום ארנונה לרשויות המקומיות, למעט לרשויות מקומיות ששר הפנים הכריז שהן ערי עולים או יישובי עולים (להלן - יישובי עולים)¹ ולהם שולמה ארנונה בשיעור של 100%. החל בשנת 1995 הוטלה על משרדי הממשלה החובה לשלם ארנונה לפי חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), התשנ"ה-1995.

בפקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938 (להלן - פקודת הפיטורין), נקבע לאחר תיקון שנעשה בה בשנת 1998², כי בגין נכסים בתחומי רשויות מקומיות, שחלה עליהם פקודת הפיטורין, תשולם ארנונה כללית, בכל שנה, בשיעורים מופחתים המפורטים בפקודה - הכול לפי הסכומים וסוגי הנכסים הנהוגים ברשות המקומית שהם נמצאים בה.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2005-מאי 2006 בדק משרד מבקר המדינה את נושא גביית מסי ארנונה ממשרדי ממשלה (כולל יחידות הסמך שלהן) ומחברות ממשלתיות. הבדיקה נעשתה בתשע רשויות מקומיות (עיריות אריאל, אשקלון, באר שבע, ירושלים, לוד ורמת גן; מועצה מקומית באר יעקב ומועצות אזוריות עמק הירדן ועמק יזרעאל) שבתחומיהן נמצאים יותר מ-300 נכסים של משרדי ממשלה ומאות רבות של נכסים בבעלות חברות ממשלתיות, בהן חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - חברת החשמל). בדיקות השלמה נעשו בחברה המרכזת בעבור משרד האוצר את הטיפול בנושא תשלומי ארנונה על נכסי מדינה³.

נבדקו בעיקר הנושאים האלה: אופן סיווג נכסי המשרדים הממשלתיים והחברות הממשלתיות; דרך יישוב חילוקי הדעות וקביעת הסדרים בין רשויות מקומיות ובין משרדי ממשלה וחברות ממשלתיות; ביצוע המדידות בנכסים של משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות; חיוב מחזיקי הנכסים הללו בגין שטחי הקרקע שבשימושם.

- 1 בעניין תשלומי ארנונה לערי עולים וליישובי עולים ראו את הפרק "גביית מסים, אגרות והיטלים של רשויות מקומיות ממשרד הביטחון" בדוחות מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי, דוח מס' 1 שנת 2005, עמ' 233-282, ובספר "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, התשס"ו-2005", עמ' 237-240.
- 2 תיקון הפקודה נעשה בחוק להגברת הצמיחה והתעסוקה ולהשגת יעדי התקציב לשנת 1998 (תיקוני חקיקה), התשנ"ח-1998.
- 3 חברת הניהול מייצגת את מינהל הדיור הציבורי ומנהלת בעבורו את כל הקשור בארנונה על נכסי המדינה, בכלל זה: בקרה, ליווי משרדי הממשלה, וטיפול בחיובי ארנונה שיש עליהם מחלוקת עם משרדי הממשלה.

עיקרי הממצאים

הממצאים המפורטים בדוח זה מעידים שטיפולן של הרשויות המקומיות שנבדקו בגביית הארנונה ממשרדי ממשלה ומהחברות ממשלתיות היה לקוי. נמצאו ליקויים בנוגע למידע שעליו התבססו הודעות החיוב, לפעולות החיוב שנקטו כלפי חייבים ולגביית התשלומים. בשל השפעתם הניכרת של הליקויים הללו על מצבן הכספי של הרשויות המקומיות דרוש שמשרד הפנים יפעל להסדרת הפעולות של הרשויות המקומיות בתחום הנדון.

1. שטחיהם של חלק ניכר מהנכסים של משרדי הממשלה שבתחומי כמה מהרשויות המקומיות שנבדקו לא נמדדו על ידי הרשויות המקומיות וחוייבו בארנונה בעיקר על סמך מסמכי תכנון ובנייה (תכניות, היתרי בנייה ומפות) שחלקם היו בני 20-30 שנה. מאחר שאף לא היה בידי הרשויות המקומיות מידע עדכני ומלא בדבר השימוש הנעשה בכל אחד מנכסי הגופים הממשלתיים, הן לא יכלו להבטיח שהחיוב של הנכסים תואם את הוראות הדין.

2. עיריית ירושלים, שבתחומה נמצאים נכסים ממשלתיים רבים, לא חייבה כלל את הגופים הממשלתיים באזור קרית הממשלה בתשלומי ארנונה בגין שטחי קרקע; על פי שיטת החישוב המיוחדת של עיריית באר שבע לשטחים לא מבונים שקבעה העירייה בצו המסים שלה, לפני כ-20 שנה, חלק מהשטחים הלא מבונים של חברות ממשלתיות וחלק ממשרדי הממשלה בבאר שבע פטורים מארנונה.

3. האופן שבו סיווגו רשויות מקומיות אחדות מבנים וקרקעות של חברה ממשלתית ומשרדי ממשלה שבתחומיהן לא תמיד עלה בקנה אחד עם הוראות הדין. מדובר, בין היתר, בסיווג נכסים שלא על פי צו הארנונה שלהן.

4. המצב החוקי של גביית מסי הארנונה ממשרדי ממשלה ומחברות ממשלתיות באזור יהודה ושומרון טעון הבהרה.

5. שני מרכזים רפואיים בשתי רשויות מקומיות (אשקלון, באר יעקב) חויבו בתשלומי ארנונה מופחתים.

6. משרדי הממשלה שילמו באיחור את תשלומי הארנונה השוטפים. חלק מהסכומים אף שולמו בשנה שלאחר השנה שבעדה חויבו המשרדים לשלם.

7. טיפול הרשויות המקומיות בגביית הארנונה מחברת החשמל היה לקוי מיסודו.

(א) עיריות אשקלון וירושלים מדדו רק חלק מהשטחים של חברת החשמל.

(ב) הטיפול של רשויות מקומיות בגביית ארנונה בעבור מאות תחנות מעבר⁴ של חברת החשמל היה לקוי מיסודו. במשך שנים לא גבו הרשויות ארנונה בגין תחנות המעבר, אף שלרובן היו נתונים על התחנות; גם נתונים אלה לא היו מלאים; רשויות מקומיות אחדות אף סיווגו את התחנות שלא לפי הסוגים שפורטו בצווי הארנונה שלהן.

(ג) המחלוקות המשפטיות בין הרשויות המקומיות ובין חברת חשמל בעניין גביית ארנונה גרמו גם לרשויות וגם לחברה לשאת בהוצאות ניכרות לצורך שכירת שירותים משפטיים.

8. רבות משומות הארנונה מסוכמות בדרך של הסכמי פשרה שהם תוצאה של משאים ומתנים בין הרשויות המקומיות לבין הגופים הממשלתיים. הסכמים אלה נחתמים לא אחת מבלי שניתן

4 בתחנות המעבר של חברת חשמל מותקנים שנאים שנועדו להתאים את מתח החשמל למתח הדרוש לצרכנים. השטח של רוב התחנות הללו הוא כמה עשרות מ"ר, והן שוכנות במבני מגורים, בבנייני משרדים או במבנים נפרדים.

פירוט באשר לבסיס המידע ותהליכי ההחלטה שהובילו לסיכום הפרשות. על כן יש בהסכמים כדי לפגוע בשוויון וליצור הבדלים לא ראויים בין נישומים שונים, המשקפים בין השאר את מידת כוחם במיקוח.

משרד האוצר ציין בתשובתו כי רווחת תופעה של תביעות ארנונה מופרכות ושנויות במחלוקת מצד הרשויות המקומיות. כמו כן הדגיש משרד האוצר את שיקולי היעילות בהליך המשא ומתן המוביל לחתימה על הסכמי הפרשה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי יש מקום לבחון לגבי המחלוקות שטרם סוכמו ולגבי כאלה שיתעוררו בעתיד, האמנם שיקול היעילות של ההליך, מאפיל על חסרונותיו, ביניהם העדר אחידות, פגיעה בשוויון והעדר המידע. היה ויימצא כי אכן כך, יש לקבוע בסיס סטטוטורי הולם שיקנה סמכויות במקרים שיוגדרו, לקיום המשא ומתן ולהגעה להסכמות, באופן שיבטיח אחידות ושיקפות, ויצמצם כמידת האפשר את השפעת כוח המיקוח של הצדדים.



מחובתם של הרשויות המקומיות, מכאן, ושל משרדי ממשלה וחברות ממשלתיות, מכאן, להבטיח שחיוב הגופים הממשלתיים במסי ארנונה יעשה בהתאם להוראות הדין ועל פי העקרונות המנחים הנהוגים כלפי גופים פרטיים ואזרחים.

בפרק זה פורטו ליקויים שתיקונם הוא תנאי להבטחת מילוי חובתם של גופי הממשל המרכזי והמקומי בתחום גביית הארנונה.

מצב בו רוב חיובי הארנונה על נכסים ממשלתיים מושתתים על נתונים לא מעודכנים שבתכניות בנייה והיתרי בנייה אינו תקין. יש מקום שרשויות מקומיות יפעלו לביצוע מדידות של הנכסים הממשלתיים שבתחומיהן כדי להבטיח התאמה בין החיובים ובין השטחים בפועל.

בנושא חיוב הגופים הממשלתיים בגין השטחים הלא מבונים, יש למדוד את השטחים בכל נכס ממשלתי ולבחון משפטית את אופיים ואת השימוש שנעשה בהם, כדי לקבוע על אילו מהם יש להטיל ארנונה ואת שיעורה. המצב שבו עיריות ירושלים ובאר שבע, שבתחומן נמצאים נכסים ממשלתיים רבים, לא חייבו גופים ממשלתיים בתשלומי ארנונה בגין שטחים לא מבונים, מחייב בחינה מחודשת.

על משרדי הפנים והאוצר להבהיר את העקרונות והנורמות שלפיהם יחויבו נכסים ממשלתיים באזור יהודה ושומרון, ולהבטיח שפעולותיהן של הרשויות המקומיות באיו"ש בתחום זה יושתתו על בסיס משפטי אחיד.

טיפול הרשויות המקומיות בגביית מסי הארנונה מחברת החשמל טעון שיפור. עליהן לדאוג למדידת השטחים של תחנות המשנה ולעדכן את החיובים של החברה בגינן; כמו כן על הרשויות המקומיות לחייב את החברה לשלם את מלוא סכום הארנונה בעבור תחנות המעבר שבתחומיהן. ראוי לבחון את האפשרויות שסוגיות עקרוניות השנויות במחלוקת בין הרשויות המקומיות ובין חברת החשמל יועברו להכרעת העובדים הבכירים ביותר במשרד הפנים ואצל היועץ המשפטי לממשלה.

העובדה שרשויות ציבוריות מוציאות מהקופה הציבורית מיליוני ש"ח לצורך ניהול מאבקים משפטיים ביניהן היא תוצאה של ליקויים שנמשכו שנים באופן ניהול נושא גביית הארנונה מגופים ממשלתיים. ככלל יש לצמצם ככל האפשר את השימוש בכספי הציבור לצורך יישוב סכסוכים משפטיים בין גופים ממשלתיים וגופים מוניציפליים, ולדאוג ליישוב מחלוקות בתחום זה באמצעות מנגנונים מינהליים.⁵

ראוי כי הוועדה לרפורמה בנושא הארנונה, שמונתה בידי שר הפנים ושר האוצר, תבחן בקפידה גם את הסוגיות שפורטו בדוח שפרסם מבקר המדינה בדצמבר 2005 בנושא "גביית מסים, אגרות והיטלים של רשויות מקומיות ממשרד הביטחון" ואת הסוגיות שהועלו בפרק הזה ובפרק "גביית ארנונה מגופים הנותנים שירות לציבור", וזאת בטרם תגיש את המלצותיה לשרים האמורים.⁶

5 בעניין המנגנונים המינהליים ראו בדוח מבקר המדינה - דוחות על ביקורת השלטון המקומי, דצמבר 2005, בפרק "גביית מסים, אגרות והיטלים של רשויות מקומיות ממשרד הביטחון", עמ' 253.

6 חברת החשמל מסרה למשרד מבקר המדינה ביולי 2007 כי בעת האחרונה היא פנתה לוועדה לרפורמה בנושא הארנונה והציגה לפניו בעיות שונות שקיימות בנושא חיובי הארנונה המוטלים עליה.

גביית ארנונה מגופים ציבוריים

בשנת 2003 הוטלה לראשונה החובה לשלם ארנונה על נכסים שגופים ציבוריים מחזיקים. חובה זו הוטלה, בין היתר, על מוסדות להשכלה גבוהה, על בתי חולים ועל מוסדות דת וישיבות. מאז שנת 2006 נדרשו הגופים הציבוריים לשלם בעבור הנכסים שבשימושם 33% מהשיעור שנקבע בצווי הארנונה של הרשויות המקומיות.

פעולות הביקורת

בחדשים נובמבר 2005-מאי 2006 בדק משרד מבקר המדינה את אופן טיפולן של הרשויות המקומיות בנושא גביית הארנונה מגופים ציבוריים. הבדיקה נעשתה בתשע רשויות מקומיות: בעיריות אריאל, אשקלון, באר שבע, ירושלים, לוד ורמת גן, במועצה המקומית באר יעקב ובמועצות האזוריות עמק הירדן ועמק יזרעאל. במסגרת זו נבדק אופן הטיפול של הרשויות האמורות בגביית הארנונה ממוסדות להשכלה גבוהה, מבתי חולים, ממועצות דתיות, מישיבות ומכוללים, מבתי עלמין, ממוזיאון וממבנה של ההסתדרות הכללית.

נבדקו בעיקר הנושאים האלה: המידע שעליו מתבססת הרשויות המקומיות לצורך חיוב הגופים הציבוריים בארנונה; אופן הסיווג של נכסי הגופים הציבוריים; הסדרי חיוב מיוחדים שסוכמו בין רשויות מקומיות ובין גופים ציבוריים; וחיוב הגופים הציבוריים בתשלומי הארנונה.

עיקרי הממצאים

הממצאים שפורטו בדוח זה מעידים שאופן טיפולן של הרשויות המקומיות שנבדקו בגביית הארנונה מגופים ציבוריים היה לקוי מאוד. נמצאו ליקויים חמורים בנוגע למידע שעליו התבססו הודעות החיוב, לפעולות החיוב ולגביית התשלומים. בשל השפעתם הניכרת של הממצאים שהועלו על מצבן הכספי של הרשויות המקומיות שנבדקו נדרשת גם מעורבותו של משרד הפנים לצורך הסדרת הפעולות של הרשויות המקומיות בנושא.

1. נמצא שרשויות מקומיות לא חייבו גופים ציבוריים בארנונה בגין מבנים וקרקעות בהיקף של אלפי מ"ר החייבים בתשלום.
2. מרבית הרשויות המקומיות שנבדקו, ושבתחומיהן נמצאים נכסים של גופים ציבוריים, לא מדדו את שטחי הנכסים, וחייבו את הגופים הללו בעיקר על סמך מסמכי תכנון ובנייה (תכניות, היתרי בנייה ומפות) שחלק מהם היו ישנים.
3. האופן שבו סווגו חלק מהרשויות המקומיות מבנים וקרקעות של הגופים הציבוריים שבתחומן לא תמיד עלה בקנה אחד עם ההוראות המחייבות. מדובר, בין היתר, בסיווג נכסים שלא על פי השימוש המתאים ביותר המצוין בצו הארנונה שלהם, או שלא על פי סיווג המצוין בצו הארנונה של הרשות המקומית.
4. חרף העובדה שנקבעו נורמות חוקיות בדבר חיוב בתשלומי ארנונה, חלק מהגופים הציבוריים חויבו בתשלומי ארנונה לפי הסדרים שנעשו ביניהם ובין הרשויות המקומיות. רוב ההסדרים האלה לא הושגו על מידע מדויק בדבר גודל הנכסים והשימוש שנעשה בהם. ביסוס חיובים על הסדרים כאלה מוביל בדרך כלל להקטנת החיובים.

5. לפי ההוראות הקיימות יש פער בין שיעור החיוב של בתי החולים הממשלתיים לבין שיעור החיוב של בתי החולים של קופות החולים. יש מקום לבחון את הפער האמור, שכן גופים אלו נותנים שירותים דומים והשימוש הנעשה בנכסיהם דומה.

6. עיריית ירושלים לא עשתה במהלך השנים האחרונות פעולות כלשהן כדי לגבות מהישיבות הגבוהות ומהכוללים החייבים לשלם ארנונה את חובם המצטבר, שהסתכם בסוף שנת 2005 בכ-26 מיליון ש"ח (כולל הפרשי הצמדה וריבית). עיריית באר שבע לא חייבה כלל בארנונה את כל 22 הישיבות הגבוהות והכוללים שבתחום שיפוטה.



נושא גביית תשלומי הארנונה מגופים ציבוריים שונים מוסדר בהוראות הדין המפורטות בפקודת הפיטורין, בחוק ההסדרים ובצווי הארנונה של הרשויות המקומיות. הרשויות המקומיות שנבדקו פעלו בתחום זה שלא על פי הוראות מחייבות, תוך ביצוע פעולות אשר אינן עולות בקנה אחד עם סדרי המינהל התקין.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות המקומיות שנבדקו לפעול כדי להביא לשינוי יסודי באופן שבו מתנהל הטיפול בנושא זה, וכדי להבטיח כי גביית מסי הארנונה תיעשה על פי הוראות הדין. היקפם ומהותם של הליקויים שהועלו בדוח זה מחייבים גם את התערבותם של משרדי הממשלה - משרד הפנים ומשרד האוצר - לצורך הבהרת הנורמות שנקבעו בדין ולצורך פיקוח ומעקב אחר יישומן.

1. ריבוי המחלוקות המשפטיות בין רשויות מקומיות לבין נישומים באשר לחיובם בארנונה מלמד על בעיה של ממש בתחום זה. מציאות זו מחייבת לדעת משרד מבקר המדינה פעולה בשני מישורים עיקריים:

(א) יש מקום לבחון את מידת הבהירות והחדות של הנורמות שנקבעו בדין, שהן הבסיס להחלטות הרשויות המקומיות על חיוב נישומים בארנונה. יצוין כי בית המשפט העליון כבר התייחס בעבר במספר החלטות לצורך בפישוט והבהרה של הנורמות החוקיות בתחום הארנונה¹.

(ב) ככלל, רשות מקומית רשאית לאשר הנחה או פטור מתשלום ארנונה רק כאשר ניתנה לה סמכות בדין לעשות זאת. לדעת משרד מבקר המדינה יישוב המחלוקות בדרך של חתימה על הסכמי פשרה בין הרשות לבין החייב בלי שהתקיימו מספר תנאים בסיסיים (מידע מפורט ובדוק על השטחים החייבים בארנונה ועל השימוש הנעשה בהם) אינה עולה בקנה אחד עם כללי המינהל התקין. מן הראוי שהרשות תבסס את החלטתה בעניין זה גם על חוות דעת משפטית המתייחסת לכל שטח ושטח באופן פרטני, ובכלל זה לסיכויי התביעה וסיכוייה במקרה הנדון; יש מקום כי משרד הפנים יבחן את ההיבטים השונים של הנושא ויוציא נוהל שינחה את הרשויות המקומיות בעניין זה ויקבע את התנאים לחתימה על הסכמי פשרה.

1 כך לדוגמא: בבג"צ 7712/04 אהובה וינברג ואח' נ' עיריית תל אביב ואח' (פורסם בתקדין); ע"מ 980/04 המועצה האזורית חבל יבנה נ' אשדוד בונדד בע"מ (פורסם בתקדין).

2. על הרשויות המקומיות שנבדקו לפעול לביצוע מדידות עדכניות של נכסי הגופים הציבוריים ולמפות את אופן השימוש בשטחים השונים. מידע זה צריך להיות בסיס להוצאת הודעות חיוב בתשלומי ארנונה מטעמן. כמו כן אל להן לרשויות המקומיות להגיע להסדרים לפיהן תינתנה התחייבויות למוסדות ציבור להימנע מלערוך מדידות לתקופה של מספר שנים. הסכם כזה מבטא הסכמה לחיוב בתשלומי ארנונה מופחתים. יש להבטיח כי כל הנכסים יסווגו על פי הסוגים הקיימים בצו הארנונה שהם המתאימים ביותר לשימוש שנעשה בנכס.

3. על הרשויות המקומיות לבטל את ההטבות הניכרות השונות שניתנו למוסדות להשכלה גבוהה, ולפעול לחיוב כלל הנכסים המבונים והלא מבונים החייבים בתשלום ארנונה. כמו כן על עיריית באר שבע, לוד ואריאל והמועצה המקומית באר יעקב לפעול כדי לגבות מהמועצות הדתיות שבתחום שיפוטן תשלומי ארנונה כחוק.

ביוני 2007 מסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה כי בכוונתו לרענן את הוראות הדין הקיימות לגבי גביית ארנונה מגופים ציבוריים בחוזר המנכ"ל הקרוב.

אתרי אשפה בנחלות שביישובים חקלאיים במרכז הארץ

ביישובים חקלאיים שבתחומי שיפוטן של מועצות אזוריות הוקמו בעשור האחרון אתרים לא מורשים לסילוק אשפה מסוגים שונים: פסולת בניין, גרוטאות, פסולת מתכות ואשפה מעורבת מסוגים שונים (להלן - אתרי אשפה). אתרי האשפה הוקמו על קרקע חקלאית בתחומיהם של משקים פרטיים ובסמוך לבתי מגורים. האשפה נערמה באתרים אלה בגובה של כמה מטרים מעל פני הקרקע, בחלק מהאתרים קדמה להערמת האשפה כריית בורות נרחבים ועמוקים לטמינתה, ובחלקם נשרפה האשפה והותכו מתכות. על חלק מאתרי האשפה הוקמו מתקני משק כגון סככות, רפתות ולולים.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2005-יוני 2006 בדק משרד מבקר המדינה את הפיקוח והטיפול של גורמי אכיפה שונים בהקמתם ובהפעלתם של 54 אתרי אשפה בשנים 1998-2006 בתחומי המועצות האזוריות חבל מודיעין, גזר ועמק לוד - שבמרחב התכנון המקומי לודים; בתחומי המועצות המקומיות חוף אשקלון, יואב ושפיר - שבמרחב התכנון המקומי שקמים, ובתחומי המועצה המקומית באר טוביה שבמרחב התכנון המקומי באר טוביה (להלן - המועצות האזוריות). הבדיקה נעשתה בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה של שלושת מרחבי התכנון המקומיים האמורים (להלן - הוועדות המקומיות) ובמועצות האזוריות. בדיקות השלמה נעשו עד מרס 2007 במינהל מקרעי ישראל (להלן - ממ"י), במשרד להגנת הסביבה - בכלל זה במשטרה הירוקה¹ - ובנציבות המים. חלק מהנתונים עודכן לאוגוסט 2007.

עיקרי הממצאים

להלן פירוט הממצאים הנוגעים לטיפולם של גורמי האכיפה באתרי האשפה ולהשפעתם של אתרי האשפה על איכות הסביבה.

הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה

1. הבדיקה העלתה כי בניגוד להוראות חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, והתקנות שנקבעו על פיו, כל 54 אתרי האשפה הוקמו והופעלו על קרקע חקלאית בלא שניתנו להקמתם ולהפעלתם היתרי בנייה ואישור לשימוש חורג מטעם הוועדות המקומיות, מטעם הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים ומטעם הוועדות המחוזיות שבתחומן נמצאים אתרים אלה.

1 המשטרה הירוקה מופעלת על ידי המשרד להגנת הסביבה, והיא מופקדת על אכיפת חוקי איכות הסביבה. תפקידה לפתוח תיקי חקירה למי שגרמו למפגעים ולהעבירם ללשכה המשפטית של המשרד להגנת הסביבה, לצורך נקיטת הליכים משפטיים בעניינם. ראו את הפרק "פעולות אכיפה באמצעות המשטרה הירוקה" ברוח שנתי 53 של מבקר המדינה (2003), עמ' 381.

2. הוועדות המקומיות לא ידעו כלל על דבר קיומם של עשרה מ-54 אתרי האשפה שנבדקו, והן איתרו 41 אתרי אשפה אחרים רק לאחר שהם פעלו פרקי זמן ממושכים והשתרעו על שטחים נרחבים, ואף לאחר שאיתרו הוועדות את האתרים האמורים הן לא הפסיקו מיד את פעילותם.
3. הוועדות המקומיות לא הגישו כתבי אישום נגד המחזיקים ב-26 מאתרי האשפה ומפעיליהם ולא הוציאו צווים להפסקת עבודה נגד המחזיקים ב-38 אתרי אשפה ומפעיליהם. שבעה מ-18 כתבי האישום נגד המחזיקים באתרי אשפה ומפעיליהם שהגישו הוועדות המקומיות הוגשו באיחור רב - תשעה חודשים עד 4.5 שנים לאחר שאותרו האתרים.
4. הוועדות המקומיות לא פעלו לפינוי האשפה מ-20 מאתרי האשפה שפעילותם הופסקה.

המועצות האזוריות

לפי צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961, וחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, הוסמכו המועצות האזוריות לטפל במניעת מפגעים שמקורם באתרי האשפה ולהבטיח את בריאות הציבור. לפי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים), הן הוסמכו להסדיר את רישוים של אתרי אשפה בתחום שיפוטן.

המועצות האזוריות התקינו חוקי עזר בנושאים האמורים, אך הן לא הפעילו את סמכויותיהן שבדין ולא פעלו להפסקת פעילותם של אתרי האשפה שנמצא כי פעלו שלא כדין.

כל אתרי האשפה שנבדקו פעלו בלא רישיון עסק, אך רוב המועצות האזוריות לא הפעילו את הסמכויות שהוקנו להן מכוחו של חוק רישוי עסקים כדי להפסיק את פעילותם. רק המועצה האזורית באר טוביה הוציאה נגד המחזיקים באתרי אשפה שבתחומה ומפעיליהם צווי הפסקת עבודה מינהליים ולפיהם יש להפסיק את אחסנת הגרוטאות ואת הפעלת התנורים להתכת מתכות באתרים, ואולם המועצה האזורית האמורה הוציאה את הצווים רק נגד מפעיליהם של חמישה מ-27 אתרי האשפה שבתחום שיפוטה ובפועל לא אכפה את הצווים.

המשרד להגנת הסביבה

במשרד להגנת הסביבה לא נמצאו כל מסמכים בעניינם של 27 מ-54 אתרי האשפה.

מסמכי המשרד להגנת הסביבה בעניין 27 מאתרי האשפה האחרים עולה כי פעילותו של המשרד נגד המחזיקים באתרים ומפעיליהם הסתכמה במשלוח התראות נגד המחזיקים בתשעה אתרים ומפעיליהם; בהגשת כתבי אישום נגד המחזיקים בארבעה אתרים ומפעיליהם; בהוצאת צווים לפינוי רעלים משני אתרים ובסגירת שני אתרים. יוצא אפוא כי המשרד פעל פעילות אפקטיבית רק נגד המחזיקים בשמונה אתרים ומפעיליהם.

לפי חוות דעת מקצועית שניתנה בעניינו של אתר אשפה אחד, היה חשש שייגרם זיהום מים בעקבות הפעלת האתר, אך המשרד להגנת הסביבה הגיש כתב אישום נגד המחזיקים באתר ומפעיליו רק 21 חודשים לאחר שקיבל את חוות הדעת האמורה.

מינהל מקרקעי ישראל

54 אתרי האשפה האמורים נמצאים על מקרקעין שבניהול ממ"י, שהוחכרו לצורך מגורים וחקלאות בלבד. כמנהל המקרקעין היה על ממ"י לפקח על השימוש במקרקעין ולוודא שהוא תואם את מטרות ההחכרה.

נמצא כי ממ"י לא פיקח כראוי על אתרי האשפה, כמפורט להלן: לממ"י לא היה מידע על פעילותם של 15 אתרים, והמידע על עצם פעילותם של 24 אתרים אחרים נודע לו באיחור ניכר; כמו כן ממ"י השתהה בפעילותו - הוא הגיש כתבי תביעה נגד תשעה ממפעילי האתרים רק שנה עד 3.5 שנים לאחר שנודע לו שהאתרים פועלים. ובארבעה מהמקרים שבהם ניתנו פסקי דין להפסקת פעילות האתרים ממ"י לא אכף את פסקי הדין. מהאמור לעיל עולה שטיפולו של ממ"י באתרי האשפה לא היה אפקטיבי.

מידת התיאום בין גורמי הפיקוח והשפעתה על פעילות האתרים

הביקורת העלתה כי לא היה די תיאום בין גורמי הפיקוח: הוועדות המקומיות, המועצות האזוריות, המשרד להגנת הסביבה וממ"י - בכל הנוגע לטיפול באתרי האשפה שפעלו שלא כדין, וכי כל אחד מגורמי הפיקוח גלגל את האחריות למחדלים על גורם אחר.

מנתוני הוועדות המקומיות עולה כי פעילותם של 41 מ-54 אתרי האשפה פסקה עד אמצע שנת 2006, כי 20 מאתרי האשפה שפעילותם פסקה לא פונו, וכי רוב האתרים פעלו למעלה משלוש שנים. על פי נתוני הוועדות המקומיות מאוגוסט 2007 במועד זה עדין פעלו תשעה מאתרי האשפה שנבדקו. בשנים שפעלו האתרים הפיקו המחזיקים באתרים ומפעיליהם תועלת כלכלית מהפעלתם ופגעו באיכות הסביבה ובבריאות הציבור. ניתן לתלות את הפסקת פעילותם של האתרים בכך שמפעילי האתרים מיצו את מרב הפוטנציאל של הטמנת אשפה והערמתה באתרים אלה ורק הפעילות במקצת אתרי האשפה הופסקה בשל פעילותם של גורמי הפיקוח.

השפעת הפעלתם של אתרי האשפה על איכות הסביבה

הביקורת העלתה כי ההטמנה של אשפה מסוגים שונים בכל אתרי האשפה שנבדקו נעשתה ללא כל פיקוח וללא כל תשתית למניעת זיהום, הנדרשת ממפעיליהם של אתרי אשפה מוסדרים. עם המפגעים הסביבתיים העלולים להיווצר מטיפול לקוי בפסולת נמנים, בין היתר, זיהום אוויר וזיהום מים.

זיהום אוויר

המחזיקים באתרים ומפעיליהם נהגו לשרוף באתרי האשפה פסולת מסוגים שונים, לרבות פסולת רעילה. בחלק מהאתרים פרצו שרפות, והדבר סיכן את תושבי היישובים שבתחומם. שרפת הפסולת נעשתה בניגוד לתקנות למניעת מפגעים (מניעת זיהום אוויר וריח בלתי סבירים מאתרים לסילוק פסולת), התש"ן-1990. שרפת הפסולת גרמה למטרדי זיהום אוויר, והיה בדבר משום סכנה לבריאות התושבים.

זיהום מים

כדי למנוע מאתרי האשפה לגרום לפגיעה בסביבה יש צורך לפקח על האשפה המובאת לאתרים, לאטום את הקרקע כדי למנוע את התפשטות הזיהום שבאתר למקורות המים, להתקין ולהפעיל מערכת ניטור שתתריע על זיהום או על חשש לזיהום המחייב טיפול.

לדברי נציבות המים, הפעלתם של אתרי פסולת בתחומם של חמישה מהיישובים שנבדקו במועצה האזורית חבל מודיעין, אחד מהיישובים במועצה האזורית שקמים ושני יישובים במועצה אזורית

באר טוביה - היא בבחינת "איום מיידני על מי תהום", בגלל מבנה הקרקע ומאחר שהיישובים האמורים קרובים לקידוחים להפקת מים.



הטמנת אשפה, הערמתה ושרפתה באתרים שאינם מוסדרים גורמות לפגיעה באיכות הסביבה ובבריאות הציבור, הפגיעה גדולה אף יותר אם הפעילות האמורה נעשית בנחלות, בסמוך לבתי מגורים, שכן הדבר גורם לחשיפתה של אוכלוסיית היישובים הן למפגעים שפגיעתם מיידית, כגון זיהום אוויר, והן למפגעים שהשפעתם תורגש רק בטווח הארוך ולפיכך פגיעתם עתידית, כגון זיהום מי תהום. הנזקים נגרמים בעת פעילותו של האתר - גם אם האתר פעל זמן קצר בלבד - בחלקם אינם נעלמים עם תום הפעילות בו; לעתים אי-אפשר לאתר בוודאות את הנזקים ולתקנם.

אתרי האשפה שנבדקו הוקמו ופעלו שלא לפי הוראות חוק שונות, ללא כל פיקוח וללא כל תשתית הנדרשת מאתרי אשפה מוסדרים, והיה בכך כדי לסכן את הבריאות ואיכות החיים של אוכלוסיות היישובים שבתחומם פעלו האתרים.

הממצאים המתוארים לעיל מלמדים שהגופים המופקדים על אכיפת החוקים העוסקים בטיפול באתרי אשפה - הוועדות המקומיות, המועצות האזוריות, המשרד להגנת הסביבה וממ"י - לא אכפו את החוק באופן מידי ואפקטיבי על מפעילי אתרי האשפה.

הגופים האוכפים נדרשים לעקוב בקביעות אחרי פעילות זו, הנוגדת את החוק, וכל אימת שמתגלה אתר אשפה לא מורשה הפועל בנחלה עליהם לטפל בו בלא דיחוי. אם גופי האכיפה יטפלו באתרים האמורים במהירות ובנחרצות וישתמשו בכלי האכיפה השונים העומדים לרשותם, יימנעו נזקים לסביבה ולתושבים ויהיה ביד גופי האכיפה כוח הרתעה שבזכותו יימנעו בעתיד הפרות חוק כאלה. חשוב מאוד שגורמי האכיפה יחליפו מידע ביניהם וישתפו פעולה לצורך מניעת הפרת הוראות החוק על ידי המחזיקים באתרים ומפעיליהם.

התכנון, ההקמה והפיתוח של קריית שדה התעופה בקרבת נמל התעופה בן-גוריון

על חטיבת קרקע ששטחה כ-757 דונם (להלן - המקרקעין), בצדו הצפון-מזרחי של צומת אל-על הגובל בכניסה המזרחית למתחם נמל התעופה בן-גוריון, מוקמת בהדרגה משנת 1997 קריית שדה התעופה (להלן - קשת), שהשימושים העיקריים בה הם אחסנה ומשרדים.

המקרקעין נמצאים בתחומה של המועצה האזורית חבל מודיעין (להלן - המועצה האזורית) ובתחום מרחב התכנון המקומי לודים של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה לודים (להלן - הוועדה המקומית).

המקרקעין היו חלק מהמשבצת החקלאית¹ של ברקת, מושב עובדים של הפועל המזרחי להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ (להלן - מושב ברקת), שהייתה בחזקתו כבר-רשות מכוח הוראות "חוזה משבצת" תלת-שנתי מתחדש בין מושב ברקת למינהל מקרקעי ישראל (להלן - מ"מ) ולסוכנות היהודית לארץ ישראל.

קשת מוקמת על ידי חברת אייר פורט סיטי בע"מ (לשעבר קריית שדה התעופה בע"מ) (להלן - החברה).

בשנים 1993-1997, בעקבות יוזמה של החברה, של מ"מ, של המועצה האזורית ושל מושב ברקת - שינו מוסדות התכנון את תכניות בניין עיר שחלו על המקרקעין ואפשרו להקים את קשת בהיקף מתוכנן מרבי של 334,200 מ"ר לשימושים עיקריים². על פי נתוני תשקיף החברה, בראשית פברואר 2006 "הושלמה בנייתם של מבנים בשטח של כ-160,000 מ"ר ומבנים בשטח של כ-42,000 מ"ר נמצאו בשלבי בנייה שונים".

פעולות הביקורת

במחצית הראשונה של שנת 2006 בדק משרד מבקר המדינה את נושא הקמתה של קשת מההיבטים האלה: התכנון, רישוי הבנייה והפיקוח עליה והפיקוח על הקמת התשתיות. הבדיקה נעשתה בוועדה המקומית, ובמסגרתה נבדקו 20 (מ-22) בניינים שהאישורים לבנייתם ניתנו עד סוף 2003, ושבנייתם הסתיימה עד מאי 2006, וכן במועצה האזורית ובמ"מ. בדיקות השלמה נעשו בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז המרכז (להלן - הוועדה המחוזית) ובמינהל התכנון שבמשרד הפנים (להלן - מינהל התכנון).

1 המשבצת החקלאית של יישוב היא אגד של חלקות או נחלות המוחכרות במשותף לאגודה החקלאית במסגרת הסכם חכירה למשבצת. בחוזה החכירה מבחינים בין השטחים המוחכרים בהסכם חכירה ישיר בין מינהל מקרקעי ישראל לבעל הזכות בנחלה החקלאית (חלקות א') ובין השטחים המוחכרים לאגודה השיתופית כמשבצת של היישוב.

2 בעיקר משרדים, הייטק, אחסנה ותעשייה ולהוציא שטחי שירות כמו חניה מקורה וחדרי מדרגות.

עיקרי הממצאים

הממצאים שהועלו ברוח זה מעידים על פערים גדולים בין התכנון שסוכם במסמכים סטטוטוריים שאישרו מוסדות התכנון ובין הבנייה והשימושים שנעשו במתחם בפועל. פערים אלה התהוו במהלך השנים שבהן הוקמה קשת.

שינוי הייעוד של המקרקעין

בתיקים של הוועדה המחוזית ושל הוועדה המקומית ובמינהל התכנון לא נמצאה אסמכתה לכך שהוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (להלן - הוולקחש"פ) דנה בשינוי ייעודה של הקרקע שעליה הוקמה קשת מקרקע חקלאית לאזור תעסוקה, וממילא לא נמצא אישור של הוולקחש"פ לתכניות שכללו את שינוי הייעוד האמור.

הזיקה של קשת לנתב"ג

ההוראות והעקרונות התכנוניים באשר למקרקעין שעליהם הוקמה קשת נקבעו בארבעה מקורות: הפרוגרמה; החלטות המועצה הארצית; תכנית המתאר המחוזית; תכנית המתאר המקומית. ביסוד התהליך התכנוני שנקבע במקורות האמורים עמד רעיון שלפיו תהיה זיקה בין השימוש בשטחים שמסיבב לנתב"ג ובין הפעילות בנתב"ג.

הביקורת העלתה שרק כ-9% משטח הבניינים שנבדקו נבנו לשימוש עיקרי שאפשר לייחסו לפעילות הקשורה לנתב"ג, ואילו רוב השטח הבנוי, לשימוש עיקרי, כ-124,000 מ"ר, אינו משלים את הפעילות בנתב"ג ולא נועד לספק שירותים הקשורים לפעילותו. יוצא אפוא כי הוועדה המקומית לא דאגה לכך שהעיקרון התכנוני בדבר הזיקה לנתב"ג יישמר וכי במקום יוקם אזור תעסוקה המשלים ומספק שירותים הקשורים לפעילותו. הסטייה בעניין זה הלכה והתהוותה בשנים 1999-2003 אף על פי שבידי הוועדה המקומית הצטבר מידע שהעיד בבירור כי התכליות והשימושים של רוב הבניינים המתוכננים לא יועדו להשלים את הפעילות שבנתב"ג.

תוצאה זו משקפת כשל בתפקודם של מוסדות התכנון. משרד מבקר המדינה מעיר בעניין זה כי אם סברו מוסדות התכנון שיש מקום לחרוג במידה ניכרת מהרעיון התכנוני שעמד בבסיס תכנית ההקמה של מרכז התעסוקה באזור נתב"ג, היה עליהם לקבוע זאת במפורש לאחר קיום תהליך קבלת החלטות שבו ייבחנו הטעמים לשינוי הרעיון התכנוני, משמעויות השינוי, אופיו, היקפו ועוד. ואולם מוסדות התכנון לא קיימו כל תהליך כאמור אלא התעלמו ממגמות הבנייה שחרגו במידה ניכרת מהתכנון.

יצוין בהקשר זה כי בהקמתו של אזור תעסוקה שאין לשימושים בו זיקה לנתב"ג - או שהזיקה היא שולית - יש כדי להעמיד בפני רשויות מקומיות באזור קושי בבואן לקדם יעדים בתחום התעסוקה והפיתוח המוניציפלי בתחומן. בפועל, הקמתו של אזור תעסוקה גדול לנתב"ג עלולה לייתר הקמה ואיכלוס של אזורים תעסוקה אחרים באזור. משרד מבקר המדינה מעיר כי לו היה מכלול השימושים הקיים כיום בקשת, הנעדר זיקה ממשית לנתב"ג, עומד בבסיס הרעיון התכנוני של התכניות שהוגשו לוועדות התכנון - ספק אם היו מתקבלות ההחלטות בדבר הפשרת הקרקע והקמת הקריה.

הבינוי במתחם קשת

1. הוראות הבינוי של תכנית שינוי מתאר ומפורטת מס' 566/ז' (להלן - תכנית המתאר המקומית 566/ז') כתובות בארבעה מסמכים המרכיבים את התכנית: הוראות התכנית, התשריט, נספח הבינוי ונספח התנועה והחנייה. בתכנית האמורה נקבעו הוראות מפורטות באשר לאחד משני האזורים העיקריים במתחם קשת - אזור התעסוקה וההייטק. ההוראות נגעו לאופן העמדת הבניינים בו, להקמת שטחי גינון להפרדה בין תנועת כלי הרכב להולכי הרגל ולקביעת מקומות חנייה.

(א) רשות הרישוי³ נתנה היתרי בנייה לבנות באזור התעסוקה וההייטק בניינים אשר סטו מההוראות בדבר הבינוי, החנייה והגינון שנקבעו בתכנית המתאר המקומית 566/ז'. הסטיות האמורות הן סטיות ניכרות אשר שינו לחלוטין את תפיסת התכנון שנקבעה בתכנית המתאר המקומית 566/ז'.

(ב) רשות הרישוי נתנה היתרים בלא שהתקיים תנאי מוקדם - קיומה של תכנית כללית לפיתוח תשתיות בכל שטח המתחם, כנדרש בתכנית המתאר המקומית 566/ז'.

2. במתחם קשת נבנה בלא היתר בניין בשטח של כ-400 מ"ר המשמש כמסעדה; ארבעה בניינים נוספים נבנו בסטייה מההיתר שניתן לבנייתם. שטחו של השטח שהשימוש בו סטה מההיתר בכל אחד מהבניינים שנבנו היה מאות מטרים רבועים. רק במהלך הביקורת, לאחר שכבר הוקמו הבניינים, נקטה הוועדה המקומית פעולות אכיפה בעניין בניינים אלה.

3. בשטחים שיועדו לתעשייה במתחם קשת נעשו שימושים חורגים - מהיתר ומתכנית - בהיקף נרחב. הם שימשו לאחסנה ולמשרדים בלא שהתקיים ההליך התכנוני והמשפטי הנדרש ובלא שניתן היתר לעשות בהם שימוש חורג.

(א) על פי תכנית המתאר המקומית 566/ז', השימוש העיקרי ב-70% מכל מגרש באזור האחסנה והתעשייה הוא אחסנה, וב-30% תעשייה. נמצא כי ב-13 מ-14 הבניינים שבנייתם הסתיימה באזור האחסנה והתעשייה עד מרס 2005 רק 7% מהשטח הבנוי משמש לתעשייה, ושאר השטח משמש לאחסנה או למשרדים. שטח בנוי של כ-15,000 מ"ר שעל פי היתרי הבנייה נועד לתעשייה, משמש לאחסנה ולמשרדים.

(ב) תכנית המתאר המקומית 566/ז' מתירה להשתמש בקומות המרתף לחנייה, כמקלטים וכחדרי מכונות. שטחים אלה מוגדרים שטחי שירות. נמצא כי בסטייה ניכרת מהתכנית נעשה בשטחים שבמרתפי חמישה בניינים שימוש לאחסנה, למלאכה, למשרדים ולמעבדות, ולא למטרות המותרות.

(ג) בתחומם של שמונה מגרשים באזור האחסנה והתעשייה נעשה שימוש חורג מההיתר לאחסנה פתוחה.

4. בתכנית המתאר המקומית 566/ז' נקבע ש"פתרונות החניה בשטח התכנית כולה יינתנו בתחום המגרשים עפ"י תקן חניה התקף בעת הוצאת היתרי הבנייה ולא יפחת מתקן החניה הרשום בטבלת מאזן החניה שבנספח התחבורתי".

(א) מהממצאים עולה כי יש מחסור כמעט ב-1,000 מקומות חנייה במתחם קשת, וזאת בשל הפער בין מספר מקומות החנייה שאושרו בהיתרי הבנייה - על פי השימושים שאושרו לשטחים באותם ההיתרים - ובין מספר מקומות החנייה הדרושים על פי תקני החנייה נוכח השימושים

3 ליד כל ועדה מקומית מכהנת רשות רישוי מקומית המורכבת מיו"ר הוועדה המקומית או ועדת המשנה, ומהנדס הוועדה. רשות הרישוי המקומית מוסמכת ליתן היתר בנייה לבקשות להיתר התואמות תכנית (ללא הקלות או שימושים חורגים).

שנעשים באותם השטחים בפועל. המחסור במקומות החנייה נובע בעיקר משימוש חורג בשטחים כבמשרדים.

(ב) בכמה בניינים באזור האחסנה והתעשייה נמצא כי הותקנה חנייה על חשבון שטחי הגינון שנקבעו בהיתרי הבנייה, ובכך הופרה הוראה של תכנית המתאר המקומית גז/566, הקובעת כי "באזור אחסנה ותעשייה תובטח תכנית לגינון של לא פחות מ-10% משטח המגרש".

פיתוח תשתיות

ההתקנה והפיתוח של התשתיות במתחם קשת הם פרויקט הנדסי נרחב, שעלותו הוערכה בכ-120 מיליון ש"ח. תחומי הפיתוח העיקריים בו הם כבישים ומדרכות, ביוב, ניקוז ותיעול, פיתוח נוף וגינון, עבודות עפר, תשתיות חשמל, תשתיות תקשורת ותאורה והם אמורים להיות באחריות ובפיקוח של המועצה האזורית.

1. בספטמבר 1997 נתנה רשות הרישוי לחברה היתר ל"עבודות סלילה ומערכות תשתית שלב א". רשות הרישוי נתנה היתר זה אף שלבקשה להיתר לא צורפו תכניות שאושרו על ידי הוועדה המקומית, אולם היא קבעה בו תנאי ש"תכניות פיתוח מלאות תוגשנה תוך חודשיים מיום הוצאת ההיתר". בתיקי הוועדה המקומית לא נמצאו התכניות האמורות. עבודות הסלילה והתשתית במתחם נעשו אפוא בלי שהוועדה בחנה ואישרה תכניות פיתוח מלאות.

2. בדצמבר 2000 נתנה רשות הרישוי לחברה היתר "הארכת תוקף היתר לעבודות סלילה ותשתית תת-קרקעית". לבקשה להיתר צורפו תכניות שבעניינן כתבה הוועדה המקומית בהערות הבדיקה כי "התכניות נבדקו והם בתחום המותר". מאחר שתכנית כללית לפיתוח תשתיות לא אושרה על ידי הוועדה המקומית כנדרש על פי תכנית המתאר המקומית גז/566, לא הייתה רשות הרישוי רשאית לאשר ב-1997 וב-2000 את תכנית התשתיות שהוגשה במסגרת הבקשה להיתר.

3. בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, הוטלו על המועצה האזורית החובה והסמכות להתקין ולפתח תשתיות מוניציפליות. בבדיקת פעילות המועצה בנושאי ההקמה וההתקנה של התשתיות במתחם קשת נמצאו ליקויים יסודיים וחמורים בכל אחד מתחומי הפעילות שבהם הייתה אמורה המועצה לפעול.

נמצא כי כל עבודות הפיתוח במתחם קשת נעשו בעבור המועצה האזורית על ידי החברה בלי שנחתמו הסכמי פיתוח בין הצדדים. המועצה לא השתתפה בתכנון העבודות והיא אף לא פיקחה על ביצוען. בידי המועצה לא היו הסכמי פיתוח עם החברה ומפרטי עבודה, החיוניים לה למילוי תפקידה, והיא לא עמדה על כך שיוכנו וינתנו לה. משום כך ביצעה החברה את עבודות הפיתוח באופן עצמאי ובלי שנקבעו לה תנאים לביצוען.



דוח ביקורת זה, העוסק בתהליך התכנון והבנייה של מתחם קריית שדה התעופה (קשת), מעיד על כשל, בעיקר של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ליישם את עקרונות התכנון ואת הוראות התכנון, שקיבלו את ביטויים בתכניות הסטטוטוריות החלות על האזור. בתחום זה חושף הדוח שלושה כשלים מרכזיים:

כשל אחד נוגע לסוגיית הזיקה שבין קשת לנתב"ג. ביסוד הקמתה של קשת עמדה הכוונה להבטיח עורף לוגיסטי לנתב"ג. לצורך כך הופשרה הקרקע החקלאית שעליה הוקמו המבנים. בפועל אין הקריה ממלאת את ייעודה המקורי, שכן לשימוש שנעשה ברוב הגדול של המתחם אין זיקה לנתב"ג. לדעת משרד מבקר המדינה, מציאות שבה עיקרון תכנוני מוביל של פרויקט תכנון ובנייה "מתמוסס" במהלך השנים בלי שהדבר מקבל ביטוי בתהליך קבלת החלטות שקוף וסדור של מוסדות התכנון היא מציאות בעייתית המשקפת כשל יסודי בעבודתם של מוסדות התכנון.

הכשל השני נוגע למכלול של החלטות בדבר הענקת היתרי בנייה להקמת מבני הקריה בשנים 2000-2003. רבות מההחלטות האלה לא עלו בקנה אחד עם התהליך התכנוני שקיבל את ביטויו בתכניות הסטטוטוריות שאושרו למתחם. בפועל הפערים והסטיית שבין התכנון להיתרי הבנייה הם מהותיים ונרחבים.

הכשל השלישי קשור בתהליך התכנון, האישור והבנייה של מערך התשתיות של קשת. האופן שבו נוהל הנושא על ידי המועצה האזורית ועל ידי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה משקף מחדל חמור. המועצה האזורית לא הכינה תכניות תשתית כנדרש, הוועדה המקומית הוציאה היתרי בנייה להקמת התשתיות שלא על סמך תכניות מאושרות, וממילא פעולות הפיקוח לא יכלו להיעשות על פי תכניות מאושרות. למועצה האזורית לא הייתה זיקה ממשית לעבודות הפיתוח שבוצעו במתחם קשת (למעט ביוב), ובפועל היא לא השתתפה בתכנון ובפיקוח על העבודות שבוצעו.

במועד סיכומו של דוח זה טרם הסתיימה בנייתה של קשת. על מוסדות התכנון, וכמוהם גם על המועצה האזורית, להקפיד במהלך המשך ההקמה של הפרויקט כי כל החלטותיהן ופעולותיהן ייעשו על פי הוראות חוק התכנון והבנייה, על פי הוראותיהן של התכניות הסטטוטוריות ועל פי הנחיות גורמי התכנון. על מינהל התכנון במשרד הפנים לעקוב אחר יישום החלטות המועצה הארצית.

הטיפול של עיריית אריאל והמשטרה בדיווח על קטינות הנתונות בסיכון

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בסוף שנת 2005 התגוררו באריאל כ-18,000 תושבים, כמחציתם עולים מארצות חבר העמים, ודירוגה החברתי-כלכלי של אוכלוסיית המקום היה בינוני¹. במועצת העירייה 11 חברים; מר רון נחמן הוא ראש העירייה, ואת כהונתו האחרונה החל באוקטובר 2003. בשנת 2006 טיפל אגף הרווחה של העירייה בכ-1,600 תיקים של נזקקים.

ב-19.6.06 נפטרה בביתה שבאריאל תינוקת כבת שלושה חודשים. להורי התינוקת שתי ילדות נוספות (לאחת מלאו שנתיים ולאחרת ארבע שנים; להלן - הילדות). הורי הילדות הועמדו לדין בפני בית המשפט המחוזי בתל אביב והורשעו בעבירות שונות שעניינן פגיעה בילדיהם; האם הורשעה גם בגרימת מוות ברשלנות לתינוקת. ההורים נדונו לעונשי מאסר.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר-אוקטובר 2006 בדק משרד מבקר המדינה את אופן הטיפול של עיריית אריאל (להלן - העירייה) ושל משטרת ישראל בדיווחים שקיבלו באשר לבנות המשפחה, שהיו נתונות בסיכון. הביקורת נעשתה באגף הרווחה של העירייה. בדיקת השלמה נעשתה במשטרה. להלן עיקרי הממצאים:

עיקרי הממצאים

1. משטרת אריאל קיבלה במועדים 1.5.06, 23.5.06, 1.6.06 דיווחים משכנים שיכלו ללמד על הזנחה של הילדות או פגיעה בהן, לכאורה, בידי הוריהן - השארת תינוקות בבית ללא השגחה ובכי של תינוקות כל הלילה.

נמצא, כי בדיווח על האירוע הראשון שהמשטרה העבירה לדבריה לאגף הרווחה שבעירייה (להלן - אגף הרווחה), בדבר תינוקת בת שנתיים שנתורה בבית המשפחה ללא השגחה, חסר מידע חיוני ועיקרי שהיה בידה - העובדה שבבית המשפחה נותרה ללא השגחה תינוקת נוספת, בת חודש וחצי.

עוד נמצא, כי דיווחים על שני האירועים האחרים לא נמסרו לאגף הרווחה בהקדם האפשרי אלא באיחור רב - שמונה וארבעה ימים, בהתאמה, לאחר מועדי האירועים.

2. מהסברי העירייה למשרד מבקר המדינה עולה, כי באגף הרווחה התקבל רק אחד משלושה דיווחי המשטרה האמורים (על האירוע מיום 23.5.06). הדיווח התקבל באגף הרווחה בטלפון, ב-31.5.06, ובמקביל התקבל בעירייה דיווח טלפוני משכנתה של המשפחה. לפי הדיווחים שתי ילדות בוכות כל הלילה, והאם אינה נענית לבקשת המשטרה לפתוח את דלת ביתה.

נמצא כי ברישום של הדיווח בעירייה לא נכלל מידע שנמסר על כך שהאם גם משאירה את בתה בת השנתיים לבד בבית. פקידות הסעד הממונות על ביצוע חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960

1 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה סיווגה את האוכלוסיות ברשויות המקומיות לפי מצבן החברתי-כלכלי. הסיווג נעשה לעשר דרגות, שבהן הדרגה 10 היא הגבוהה ביותר; עיריית אריאל סווגה בדרגה 6.

(להלן - פקידות הסעד), החלו לחקור את פרטי הדיווח רק כשבוע לאחר שהתקבל. חקירתן התמצתה בפניות לשירותי הבריאות שביישוב לשם קבלת פרטים על הילדות.

3. פקידות הסעד למדו, ביוני 2006, ממידע שנמצא במרפאה של אחד משירותי הבריאות ביישוב כי שתי הילדות לא קיבלו, לכאורה, את הטיפול והחיסונים הנדרשים לבנות גילן. עוד עלה ממידע זה כי מצבה הגופני של אחת מהן מצריך טיפול רפואי, ואף על פי כן לא נמצאו במרפאה רישומים המעידים שההורים פנו אליה כדי להמשיך את הטיפול בילדה.

נמצא כי גם מידע זה, שלכאורה העיד על הזנחת הטיפול בילדות, לא החיש את חקירת הנושא, והעובדת הסוציאלית קבעה עם עובדת התחנה לאם ולילד שיבקרו בבית המשפחה ב-20.6.06 - כשבועיים לאחר מועד שיחתן וכשלושה שבועות לאחר מועד הדיווח. הביקור בבית המשפחה לא יצא לפועל שכן יום לפני כן מתה התינוקת. עוד נמצא כי מאחר שלא התקיים ביקור בית, אגף הרווחה לא ידע כי למשפחה יש תינוקת, נוסף על שתי הילדות.



הממצאים שהועלו בביקורת מצביעים על מחדלים של עיריית אריאל ושל משטרת ישראל, בטיפולן בדיווחים שהתקבלו בעניין ילדות שהיו נתונות לכאורה בסיכון, ובמילוי חובתן לספק להן את ההגנה הנדרשת. מחדלים אלה מנעו את האפשרות להגן על הילדות ואולי למנוע את מותה של התינוקת.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה ולעירייה כי יש להתייחס לכל דיווח על קטין שהוא לכאורה "קטין נזקק" כאל אירוע חירום, והדבר מחייב קביעה מפורטת של דרכי החקירה של המידע שהתקבל והטיפול בו. על משרד הרווחה לקבוע אפוא בתע"ס הנחיות בנושא שבהן ייקבעו, בין היתר, המועדים האחרונים להתחלת חקירות ולהשלמתן, בהתאם לתוכן המידע שהתקבל. כמו כן יש לקבוע הנחיות בדבר אופן רישום הדיווחים, שבהן ייקבעו נתוני היסוד שראוי כי ייכללו ברישום, בהם מועד האירוע, מועד הדיווח וכל הפרטים שהתקבלו על אודות הקטין ומשפחתו. ככלל, יש להקפיד על רישום מדויק של כל הפרטים שנמסרו בדיווח.

משרד מבקר המדינה העיר למשטרה כי מן הראוי שתקבע נהלים מפורטים באשר לטיפול בדיווחים שהיא מקבלת על ילדים בסיכון ובאשר לאופן מסירת המידע על ידה לפקיד הסעד ברשות המקומית. בעניין זה יש לקבוע את המועד האחרון למסירת הדיווח לפקיד הסעד, ואת החובה לקבל מפקיד הסעד אישור על קבלת הדיווח. בעקבות הביקורת הודיעה המשטרה על שינוי נהליה הנוגעים להעברת מידע לגורמי הרווחה שברשויות המקומיות.

חשש להימצאות בניגוד עניינים של ראש עיריית חדרה בעת מינוי מנכ"ל ל"חברה לטיפול והשבת מי ביוב באזור נחל חדרה בע"מ"

"החברה לטיפול והשבת מי ביוב באזור נחל חדרה בע"מ" (להלן - מט"ש חדרה או המכון) היא חברה פרטית, אשר נוסדה ב-21.4.93 על ידי הרשויות המקומיות האלה: עיריית חדרה (המחזיקה ב-50% ממניותיה), עיריית אור עקיבא, המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור, המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה, המועצה המקומית ג'סר א-זרקא ו"החברה לפיתוח קיסריה, אדמונד בנימין דה-רוטשילד בע"מ". מט"ש חדרה הוא אפוא תאגיד עירוני.

בחודשים פברואר-מרס 2007 בדק משרד מבקר המדינה את הליך בחירתו של מר יפים רויזמן למנכ"ל מט"ש חדרה. בדיקות משלימות נעשו בלשכת המדען הראשי במשרד התעשייה המסחר והתעסוקה (להלן - המדען הראשי).

במועדים הרלוונטיים לדוח זה כיהן מר חיים אביטן כראש עיריית חדרה לאחר זכייתו בבחירות המיוחדות לראשות העיר שהתקיימו במאי 2005¹, ובמקביל כיהן גם כיו"ר דירקטוריון מט"ש חדרה מתוקף תפקידו כראש העירייה. מר יפים רויזמן, מנכ"ל מט"ש חדרה בעת הכנת דוח זה, היה אז חבר מרכז הליכוד ויו"ר סניף המפלגה בחדרה², שאליו משתייך גם מר אביטן. בבחירות לרשויות המקומיות שנערכו בשנת 2003 היה מר חיים אביטן חבר מרכז הליכוד ומועמד סיעתה לראשות העיר. באותה מערכת בחירות שימש מר יפים רויזמן כממלא מקום בא-כוח הסיעה ודורג במקום ה-21 ברשימתה, דבר המצביע על זיקה וקרבה בינו לבין מועמד הסיעה לראשות העיר.

לפי רישום ברשם החברות מ-30.1.07, מר חיים אביטן ומר יפים רויזמן הם בעלי מניות בחברת "אירת'ווטש בע"מ" (להלן - החברה). למר רויזמן 75% מהון המניות הרגילות (87.5% מניות הנהלה), ולמר חיים אביטן 5% מהון המניות הרגילות (5% מניות הנהלה). החברה התאגדה ב-28.10.01, מקום מושבה חדרה, ועל תקנות ההתאגדות שלה חתומים הן מר רויזמן והן מר אביטן.

למר רויזמן ולמר אביטן היו אפוא קשרים בחברה עסקית, ולמר רויזמן היתה קרבה על רקע פוליטיקה מוניציפלית לראש העירייה ולמפלגתו.

הליך המכרז

הוראות בעניין סדרי המינוי של נושאי משרה בכירים בתאגיד עירוני, לרבות המנהל הכללי של התאגיד, התפרסמו בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים מס' 3/04 ו-10/04. חוזרים אלו קובעים כי חובה על התאגידים העירוניים לקבל עובדים על פי כישוריהם, בהתאמה למשרות שהם מבקשים לאייש, ובלא ששיקולים זרים יהיו מעורבים באיושן. עוד נקבע בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 3/04 כי ועדת בחינה לבחירת מנכ"ל תאגיד עירוני תורכב מנציג דירקטוריון התאגיד העירוני, נציג משרד הפנים (מחוז) ומנכ"ל של חברה עירונית אחרת בסדר גודל דומה.

בחודש פברואר 2006 הודיע מנכ"ל מט"ש חדרה דאז על התפטרותו מתפקידו. ב-8.5.06 קבע הדירקטוריון את הרכב ועדת הבחינה לבחירת מנכ"ל המכון. כיו"ר ועדת הבחינה נבחר מר חיים

1 בעת הבחירות לראשות העירייה עמד מר אביטן בראש סיעת הבת של מפלגת הליכוד.
2 עד להתפטרותו מתפקידו כיו"ר סניף מפלגת הליכוד בחדרה ב-15.8.06; ראו להלן.

אביטן, וכן נבחרו לוועדה נציג נוסף של עיריית חדרה, ושלושה חברים נוספים מהמועצות המקומיות האחרות החברות בדירקטוריון. כמו כן נקבע כי היועץ המשפטי של המכון ישב אף הוא בוועדה.

מן הממצאים עולה שוועדת הבחינה למינוי מנכ"ל מט"ש חדרה נבחרה תוך הפרה של הוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 3/04 שכן בהרכב ועדת הבחינה לא היו נציג משרד הפנים (מחוז) ומנכ"ל של חברה עירונית אחרת בסדר גודל דומה.

בתחילת חודש יוני 2006 פרסמה עיריית חדרה מכרז לאיוש תפקיד מנכ"ל מט"ש חדרה. פרסום המכרז נעשה בניגוד להוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 10/04. 24 איש הגישו את מועמדותם לתפקיד; 14 מהם זומנו להופיע בפני ועדת הבחינה ב-27.8.06, ו-12 התייצבו בה, ביניהם מר יפיים רויזמן, אשר התפטר מתפקידו כיו"ר סניף הליכוד בחדרה 12 יום קודם לכן.

לאחר שסיימה הוועדה לראיין את המועמדים, נתבקש כל אחד מחמשת חבריה לבחור בשלושה מועמדים שייבחנו בשלב מיון נוסף במכון לאבחון כוח אדם 'פילת' (להלן - 'פילת'). בסיום ישיבת ועדת הבחינה, ולאחר שלא הוסכם בה על שלושה מועמדים, הוחלט כי חמשת המתמודדים שנבחרו לפחות בידי שניים מחברי הוועדה ייבחנו ב'פילת'. שני חברי הוועדה שתמכו במועמדותו של מר יפיים רויזמן היו מר חיים אביטן, יו"ר ועדת הבחינה, ונציג נוסף של עיריית חדרה בוועדה.

הצבעתו זו של מר אביטן בצירוף הצבעתו של נציג העירייה הנוסף היא שאפשרה אפוא למר רויזמן להעפיל שלב במיון לתפקיד. מר אביטן נמנע מליידע את חברי ועדת הבחינה על קשריו בחברה עסקית עם מר יפיים רויזמן ועל חברותם במרכז הליכוד ובסניף חדרה של המפלגה.

ב-4.10.06 נבחר מר יפיים רויזמן פה אחד על ידי ועדת הבחינה לתפקיד מנכ"ל המכון לתקופת ניסיון של שישה חודשים. עוד באותו יום נתכנס דירקטוריון מט"ש חדרה ואישר את הבחירה.

במכרז למינוי מנכ"ל מט"ש חדרה נפלו אפוא פגמים מהותיים: הרכב ועדת הבחינה נקבע בניגוד להוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 3/04; יו"ר דירקטוריון המכון, ראש עיריית חדרה מר חיים אביטן, ישב בראש ועדת בחינה שדנה בעניינו של מקורבו ואף קידם את מועמדותו. לדעת משרד מבקר המדינה, כתוצאה מפגמים מהותיים אלה דבק פסול מהותי במכרז.



ראש עיריית חדרה, מר חיים אביטן, שהיה יו"ר ועדת הבחינה לבחירת מנכ"ל המכון ויו"ר דירקטוריון המכון היה במצב שיש בו משום חשש לניגוד עניינים בשל קשריו עם מר יפיים רויזמן. לא זו בלבד שמר חיים אביטן נמנע מליידע את חברי ועדת הבחינה והדירקטוריון בעניין זה, אלא הוא אף קידם את מועמדותו של מר יפיים רויזמן. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלותו של מר אביטן שהשתמש באופן בלתי ראוי בסמכותו שהביאה לפגיעה בטוהר המכרז.

משרד מבקר המדינה, סבר שהפגמים המהותיים שדבקו במכרז למינוי מנכ"ל מט"ש חדרה, מחייבים עריכת מכרז חדש לתפקיד בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 3/04. ב-17.7.07 החליטה האסיפה הכללית של המכון לערוך מכרז חדש לתפקיד המנכ"ל והמכון החל בהליכים הנדרשים על פי חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 3/04. מר אביטן ביקש להימנע מליטול חלק בוועדת הבחינה למכרז החדש.

ועדה מקומית לתכנון ולבנייה חוף הכרמל

רישוי הבנייה, פיקוח ואכיפה

בתחום שיפוטה של המועצה האזורית חוף הכרמל (להלן - המועצה), ששטחו כ-200,000 דונם, היו לסוף שנת 2006 כ-21,000 תושבים. תחום שיפוטה של המועצה הוא מרחב התכנון המקומי של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חוף הכרמל (להלן - הוועדה) ובו שוכנים 27 יישובים.

מפברואר 2004 מר כרמל סלע משמש ראש המועצה ויו"ר הוועדה, ומיוני 2005 דניאל סנרמן משמש מהנדס הוועדה.

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2005-מרס 2006 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות הוועדה המקומית בתחומי התכנון והרישוי של הבנייה, הפיקוח עליה, אכיפת הוראות החוק בעניינה, קביעת היטלי השבחה על המקרקעין בתחום שהיא מופקדת עליו וגבייתם. בכמה מוקדים של פעילות עסקית נבדקה גם פעילותה של המועצה בנושא רישוי העסקים ואכיפת הוראות חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים). בדיקות השלמה נעשו ביחידה לפיקוח על הבנייה של משרד הפנים שבמינהל מחוז חיפה (להלן - יחידת הפיקוח המחוזית) ובמינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י). עדכונים נעשו באפריל 2007.

עיקרי הממצאים

מרחב התכנון המקומי: על מרחב התכנון של הוועדה חלה תכנית המתאר המחוזית של מחוז חיפה, תמ"מ 6 (להלן - תמ"מ 6). התכנית אושרה להפקדה בינואר 2003 ובמועד סיום העדכונים, אפריל 2007, היא נמצאת בשלב שלאחר שמיעת ההתנגדויות בעניינה. נוסף על כך הכינה הוועדה המקומית תכנית אב לפיתוח חוף הכרמל ונקבעו בה מגמות הפיתוח הכלליות של האזור, והוועדה המחוזית אימצה את התכנית האמורה. מאחר שעל מרחב התכנון של הוועדה המקומית לא חלה תכנית מתאר מאושרת ועדכנית המותאמת לתכנית המתאר המחוזית ומאחר שבשנים האחרונות נכללו יישובים חדשים בתחום השיפוט של המועצה, מן הראוי לסיים בהקדם את תהליך אישור תכנית המתאר המקומית של המועצה.

חריגות בנייה של חברי מועצה: הוועדה לא פיקחה באופן שיטתי על הבנייה בתחום התכנון שלה ולפיכך נבצר ממנה לאתר עברות בנייה שמתבצעות בו. בין עברות הבנייה שלא אותרו - עברות שביצע ראש המועצה ויו"ר הוועדה, מר כרמל סלע, וכן עברות שביצעו מר יועד לודר ומר גבי גביע, שניים מחברי המועצה.

חריגות בנייה בתחנות תדלוק ובגני אירועים: במרחב התכנון של הוועדה פועלים 18 תחנות תדלוק פנימיות¹ ושמונה גני אירועים. בבדיקה נמצא כי שמונה מהתחנות לא

1 לפי תקנות רישוי עסקים (אחסנת נפט), התשל"ז-1976, תחנת תדלוק פנימית היא "אתר לאחסנת נפט לתדלוק רכב לצריכה עצמית ובכמות שאינה עולה על 100 מ"ק".

קיבלו מהוועדה היתר בנייה והיתר לשימוש חורג, וכי לחמש משמונה התחנות האמורות אין גם רישיון עסק. כמו כן נמצא כי המועצה לא אכפה את חוק רישוי עסקים על בעלי התחנות שפעלו ללא רישיון עסק.

גני האירועים הפועלים במרחב התכנון של הוועדה הוקמו על קרקע חקלאית או באזורי מגורים שלפי התכניות התקפות לא הותר להקים ולהפעיל בהם גני אירועים. בארבעה מהגנים נעשתה בנייה בהיקף גדול ללא היתר בנייה, אולם הוועדה פעלה לאכיפת חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, רק על מפעילי שניים מהגנים, ולא זו בלבד אלא שפעולותיה האמורות נעשו באיחור.

המועצה לא תבעה ממפעיליהם של שלושה מגני האירועים שפעלו בלא רישיון עסק להשלים את הליך הרישוי, כנדרש בחוק, אף שהייתה מוסמכת לעשות כן ואף שמטרת רישוי גני האירועים היא הבטחת ביטחונם של המשתתפים באירועים ומניעת פגיעה בבריאותם.

חריגות בנייה במבנים המשמשים בתי עסק: במבנים אלה נעשו עברות בנייה, ובכללן שימושים חורגים בקרקע ששטחה הכולל כמה מאות מ"ר. אף שהשימוש במבנים שבאזור לצורכי מסחר לא התיישב עם ייעודי האזור לפי תכניות תקפות, לא פעלה הוועדה למניעת עברות הבנייה האמורות. זאת ועוד, המועצה לא אכפה את חוק רישוי עסקים על מבצעי עברות הבנייה כדי לעצור בעדם, אף כי הייתה מוסמכת לעשות כן.

העסקת שמים: הוועדה העסיקה שלושה שמאים לפרק זמן ארוך אף שלא בחרה אותם באמצעות הליך תחרותי ולא חתמה אתם על הסכמי התקשרות כנדרש.

פיקוח ואכיפה: על אף מספרן הרב של עברות הבנייה שבוצעו במרחב התכנון של הוועדה, ובכללן חריגות בנייה ושימושים חורגים, לא פיקחה הוועדה כראוי על הבנייה בתחום התכנון שלה, בייחוד במוקדי פעילות עסקית. הוועדה המקומית החלה לפקח על כמה מהמבנים שבוצעו בהם עברות בנייה רק לאחר התערבותה של יחידת הפיקוח המחוזית, ועקב כך לא טופלו העברות בעוד מועד. הוועדה המקומית לא אכפה כראוי את החוק בתחום שהופקדה עליו: צווי הפסקת העבודה המינהליים וצווי ההריסה המינהליים שהוציאה היו מעטים מהנדרש, והיא לא פעלה כלל להוצאת צווי הפסקת עבודה שיפוטיים.

ממ"י לא נקט צעדים למניעת הפעלתם של תחנות התדלוק הפנימיות, גני האירועים ובתי העסק שפעלו בתחום השיפוט של המועצה, אף שהפעלתם לא עלתה בקנה אחד עם חוזה החכירה שבין ממ"י ובין היישוב שלו הוחכרו המקרקעין.



הביקורת העלתה כי תפקודה של הוועדה המקומית בכל הנוגע לאכיפה ולפיקוח היה לקוי, וכי במרחב התכנון שלה הוקמו מבנים רבים ללא היתרי בנייה ובחלקם אף נעשה שימוש חורג. על הוועדה המקומית לנצל את הכלים המשפטיים שעומדים לרשותה, להקפיד שהוראות החוק והתקנות יקוימו במרחב התכנון שלה ולפעול נגד עברייני הבנייה הפועלים בו. על הוועדה לפעול נמרצות כדי להבטיח שיישמרו זכויות התושבים ואיכות החיים של המשתמשים במבנים בתחומה, שברובו כאמור אזורים חקלאיים ויישובים כפריים, ושתימנע בנייה שעלולה לסכן את שלום הציבור.

לדעת משרד מבקר המדינה על הוועדה המקומית לפעול ביתר תקיפות בעת טיפולה בעברות בנייה שמבצעים נבחרי ציבור ובכירים במועצה, באשר עליהם לשמש דוגמה לשמירת החוק.

על הוועדה המקומית לאכוף את הוראות חוק התכנון והבנייה גם על בתי עסק. כמו כן, על המועצה להקפיד שיקוימו וייאכפו הוראות חוק רישוי עסקים כדי לשמור על רווחת הציבור ועל שלומו.

פרק רביעי

תוכנית ההתנתקות

תוכנית ההתנתקות

מועצה אזורית חוף עזה

פירוק המועצה

המועצה האזורית חוף עזה (להלן - המועצה האזורית או המועצה) הוקמה בשנת 1979 על פי צו של מפקד אזור חבל עזה בצה"ל. ב-6.6.04 אישרה ממשלת ישראל תכנית להתנתקות מרצועת עזה ומיישובים בצפון השומרון. בחוק יישום תכנית ההתנתקות, התשס"ה-2005 (להלן - חוק היישום), שהתקבל בכנסת בפברואר 2005, נקבע כי ביום הפינוי של היישוב האחרון שיפונה מחבל עזה תחדל המועצה האזורית לפעול. בפועל חדלה המועצה האזורית לפעול ב-15.8.05 עם פינוי הישוב הראשון. תהליך הפינוי הכולל נמשך עד ליום 12.9.05, בו הסתיים הממשל הצבאי בחבל עזה.

ב-6.6.04 החליטה הממשלה כי תוקם ועדת היגוי שתהיה "אחראית לתיאום הנושאים הנוגעים לתכנית ההתנתקות", בראשה יעמוד ראש המועצה לביטחון לאומי שבמשרד ראש הממשלה (להלן - המל"ל) וחבריה יהיו נציגי משרדי הממשלה הנוגעים לדבר. המל"ל הוא שריכז את עבודת ועדת ההיגוי. בהחלטה של ועדת ההיגוי ממרס 2005 נקבע כי שר הביטחון מופקד על מבצע הפינוי, וכי הפינוי יבוצע באמצעות צה"ל ומשרדי הממשלה. עוד נקבע שמפקד כוחות צה"ל באזור חבל עזה (להלן - המפקד הצבאי) ומינהלת הסיוע למתיישבי עזה וצפון השומרון (להלן - מינהלת סל"ע או המינהלה) יהיו האחראים להפסקת פעילותה של המועצה האזורית, ובכלל זה לפירוקה של המועצה על פי חוק היישום; להיערכות לטיפול בעובדים, בחובות וברכוש, בכלל זה המצאי, ולקביעת מועד לפירוק המועצה; ולהנצלת¹ רכוש המועצה בתיאום עם משרד הפנים.

בחוק היישום התחייבה הממשלה לכסות במסגרת פירוק המועצה האזורית את חובות המועצה לנושיה, גם אם סכומם יהיה גדול מסכום התמורה שתתקבל ממכירת נכסי המועצה. עד סוף מאי 2007 הסתכמו הכנסות קופת הפירוק ב-16.3 מיליון ש"ח שמקורם בגביית חובות מחייבים (בעיקר ממשרדי הממשלה) ובמכירת רכוש המועצה. נוסף על כך העביר משרד האוצר לקופת הפירוק עוד כ-37 מיליון ש"ח על חשבון פירעון חובות המועצה לנושיה.

פינוי רצועת עזה נעשה בתנאים מכבידים: משך הפינוי היה קצר מהמתוכנן, לוח הזמנים לפינוי היה צפוף, משימות הפינוי היו רבות, ונוכח חוסר שיתוף הפעולה של התושבים, ובכללם עובדי המועצה האזורית, והתנגדותם לפינוי חששו כל הגורמים המעורבים בכך מפגיעה בחיי אדם. בנסיבות האמורות הופנה עיקר המאמץ לפינוי התושבים ורכושם. עם זאת, פינוי נכסי המועצה האזורית חוף עזה ומימושם היו שלבים חשובים בתהליך פירוק המועצה וחלק בלתי נפרד מתכנית ההתנתקות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אף הנסיבות האמורות נדרשה מינהלת סל"ע מתוקף תפקידה לדאוג לכך שנכסי המועצה האזורית ימומשו במרב היעילות ובאופן חסכוני ביותר לקופת המדינה.

1 במשרדי הממשלה השתמשו במונח "הנצלה" לתיאור פינוי הרכוש והעברתו לשימוש מחדש בזמן הפינוי ולאחריו.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוקטובר 2006 לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את תהליך פירוקה של המועצה האזורית, ובייחוד את הטיפול בנכסי המועצה. הביקורת נעשתה במינהלת סל"ע, וביקורת השלמה נעשתה בעיקר במשרד הביטחון, בצה"ל ובמשרד הפנים.

עיקרי הממצאים

היערכות לפינוי המועצה האזורית חוף עזה

מינהלת סל"ע

לפי חוק היישום, היה על מינהלת סל"ע למנות מפרק מסדיר עבור המועצה האזורית לא יאוחר מן המועד שבו חדלה המועצה לפעול. ב-13.7.05, חמישה חודשים לאחר חקיקת חוק היישום וכחודש לפני הפינוי, מינתה המינהלת את עורך הדין שחר בן עמי למפרק מסדיר (להלן - המפרק) שייתן "שירותי פירוק והסדרת החובות והזכויות של המועצה האזורית חוף עזה". בזמן הקצר שהועמד לרשות המפרק הספיק המפרק להכין רשימה חלקית בלבד של נכסי המועצה ונבצר ממנו להיערך כראוי לפינוי הרכוש.

עוד נמצא כי אף שכבר בהחלטת הממשלה מיוני 2004 ובחוק היישום מפברואר 2005, כמה חודשים לפני מועד הפינוי, הוקנתה למינהלת הסמכות לאסוף את הנתונים הדרושים לפירוק המועצה, לא אספה המינהלת את הנתונים האמורים מבעוד מועד. מדובר בנתונים הנוגעים, בין היתר, למבנים שבחזקת המועצה, לציוד שבבעלותה ולחובותיה, והמינהלת הייתה אמורה לאספם מהשטח ומהגופים הממשלתיים האחראים לכך. יתר על כן, לפני הפינוי לא פעלה המינהלת להתוויית כללים באשר להנצלת הרכוש.

משרד מבקר המדינה העיר למינהלת כי כמי שאחראית על פעולות הפירוק, היה עליה לוודא שנאספו מרב הנתונים הנוגעים לנכסי המועצה, כדי להבטיח שפעולות הפירוק יבוצעו כנדרש ושיהיה אפשר להנציל בעתיד את הרכוש באופן המיטבי. לשם השוואה, משרד החינוך השקיע מאמצים רבים באיסוף הנתונים וברישומם והצליח להנציל רכוש רב, אף שעובדי המועצה האזורית ותושבי הרצועה לא שיתפו עמו פעולה.

בשל הליקויים בהיערכותה פינתה מינהלת סל"ע באמצעות המפרק, רק חלק מרכוש המועצה. חלק מהרכוש הוצא על ידי משרדי הממשלה, רכוש רב הוצא על ידי גורמים שונים, פרטיים וציבוריים, ללא אישור המינהלת, וחלקו אף נבזז. ברוב המקרים לא קיבלה המינהלת תמורה כספית בעד הרכוש שפונה או קיבלה בעדו תמורה נמוכה, והדבר פגע בקופת הפירוק ובסופו של דבר גם בקופת המדינה, שהתחייבה לכסות את הגירעונות שנוצרו במסגרת הפירוק.

משרד הביטחון

בעקבות קבלתה של החלטת הממשלה מיוני 2004, הקצה משרד האוצר למשרד הביטחון תקציב מיוחד של 94 מיליון ש"ח לפינוי המיטלטלין הפרטי והציבורי שבתחום המועצה. לעומת זאת, בסוף יוני 2005 הודיע משרד הביטחון למשרדי הממשלה האמורים שהם יישאו בעלויות הפינוי (לטענת משרד החינוך ומשרד הפנים, הדבר נעשה במפתיע ושלא לפי הסיכומים עמם) ודרש מהם להגיש התחייבות חשב כנגד כל דרישה לביצוע פינוי.

נוכח דרישות משרד הביטחון נפגע שיתוף הפעולה החיוני בינו למשרד החינוך ולמשרד הפנים בכל הנוגע להיערכותם לפינוי: משרד החינוך צמצם ב-30% את תכולת הציוד שיעד לפינוי, ואילו משרד הפנים הפסיק את היערכותו לפינוי נכסי המועצה האזורית והטיל את האחריות לפינוי ואת עלויות הפינוי על מינהלת סל"ע ועל המפרק שעדיין לא מונה באותה עת. נמצא שמשרד הביטחון לא גבה ממשרדי הממשלה תשלום בעד משאיות הפינוי והמכולות שסיפק להם, אולם חייב אותם בעלויות פירוק הציוד, העמסתו והפיקוח על הוצאתו, אף שקיבל תקציב מיוחד לפינוי המיטלטלין.

זאת ועוד, היעדר שיתוף הפעולה בין משרד הביטחון למשרד הפנים ולמשרד החינוך פגם בסופו של דבר בהיערכות לפינוי רכוש המועצה האזורית - רכוש שהיה בחלקו באחריות משרד הפנים ובחלקו באחריות משרד החינוך - וגרם לכך שחלק מהנכסים אבדו, נגנבו או נלקחו באישור גורמים לא מורשים בלא שהתקבלה תמורה כספית עבורם.

משרד הפנים

לפי החלטת ועדת ההיגוי ממרס 2005, המפקד הצבאי ומינהלת סל"ע יהיו אחראים להפקת פעילותה של המועצה האזורית, ובכלל זה לביצוע תהליך הפירוק על פי חוק היישום. עוד נקבע בהחלטה האמורה כי הנצלת רכוש המועצה תהיה באחריות מינהלת סל"ע, בתיאום עם משרד הפנים, שהוא המשרד הממשלתי האחראי לפעולות הרשויות המקומיות והמפקח עליהן. כבר בהחלטת הממשלה מ-6.6.04 נקבע כי כל משרדי הממשלה והגופים הממשלתיים האחרים יעבירו למינהלה את כל הנתונים שיידרשו לה לצורך מילוי תפקידה.

בפברואר 2005 מינה משרד הפנים, חשב מלווה למועצה האזורית שיפקח על הפעולות החשבונאיות והתקציביות של המועצה ויאסוף נתונים על נכסיה. נמצא שמשרד הפנים אמנם פעל להגברת הבקרה על הניהול הכספי של המועצה ערב הפירוק, אך לא וידא כי אכן מינוי החשב ישיג מטרות אלו. זאת ועוד נמצא ששני ארגונים - אמנה² ומוסדות ישיבת תורת החיים³ - קיבלו כספים מהמועצה לכאורה שלא כדין.

עוד נמצא כי משרד הפנים ביקש מהחשב המלווה להכין רשימה של רכוש המועצה וכן רשימה של מבני ציבור ומבנים שבבעלות המועצה, אולם החשב המלווה מסר למשרד הפנים רשימה חלקית בלבד של נכסי המועצה ולא הכין כלל את רשימת המבנים, ומשרד הפנים לא חייבו להשלים את הרשימות.

זאת ועוד, אף שמשרד הפנים היה ער לכך שחסר לו מידע על רכוש המועצה, הוא לא פעל לאיסוף נתונים נוספים ומיפה את הרכוש מיפוי חלקי וכללי ביותר. תכנית העבודה שהכין משרד הפנים לא הייתה מפורטת ולא כללה את המידע הבסיסי הנדרש לצורך ביצוע משימת פינוי הרכוש (כגון מידע על סוג הרכוש המיועד לפינוי, מאפייניו, מקומו, והאתר שאליו יש לפנות) אלא כללה קווים מנחים בלבד. בעקבות הודעתו של משרד הביטחון שמשרדי הממשלה המשתתפים בפינוי יישאו בעלויות הפינוי, הפסיק משרד הפנים את היערכותו לפינוי נכסי המועצה בסוף יוני 2005, ולפיכך איש לא טיפל בפינוי רכוש המועצה עד שמונה המפרק ב-13.7.05.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי בהיותו הגורם הממשלתי המפקח על פעילות הרשויות המקומיות והאחראי לפעילותן, היה עליו לסייע למינהלת סל"ע לקבוע אילו נכסים הם בבעלות המועצה, להמציא למשרד הביטחון נתונים מלאים על רכוש המועצה ולתאם עם מינהלת סל"ע את מדיניות הפינוי ואת מקום האחסון של הרכוש האמור, כשם שהחליטה ועדת ההיגוי.

2 אמנה - תנועת ההתיישבות של גוש אמונים, אגודה שיתופית חקלאית מרכזית בע"מ.
3 תורת החיים נווה דקלים (ובשמה הקודם: "מגל - מכון להכשרת רבנים להתיישבות") וטוהר - מכללה תורנית.

המועצה האזורית חוף עזה

נמצא כי אף שלראש המועצה האזורית ולעובדים הבכירים במועצה היו הידע הנדרש וגישה לנכסי המועצה, הם נמנעו מלמסור למפרק או למשרדי ממשלה (כגון משרד החינוך) מידע על רכוש המועצה ועל מקום הימצאו.

פעולות המפרק

נמצא כי על אף הסמכויות הרחבות שהקנה חוק היישום למינהלת סל"ע לצורך טיפול בנכסי המועצה, קרי הנצלתם וקבלת תמורה עבורם, מינהלת סל"ע והמפרק שפעל מטעמה לא מילאו תפקיד מרכזי ומוביל בפינוי רכוש המועצה. הדברים אמורים בעיקר בכל הנוגע למילוי תפקידם כגורם האחראי על פינוי נכסי המועצה בעבודתם עם צה"ל, שחלש על השטח, ועם ומשרד הביטחון שהיה אחראי לביצוע הפינוי בפועל.

המטרה שלשמה מינתה הממשלה מפרק מסדיר הייתה פינוי מסודר של רכוש המועצה ומימושו. מאחר שבפועל פונה רכוש המועצה על ידי גורמים שונים בלי אישורה של המינהלה לא הושגה המטרה האמורה, ומי שנהנה מהרכוש היו קבוצות ואנשים מסויימים. הדבר גרם לאבדן רכוש ציבורי ועקב כך נגרם נזק כבד לקופת המדינה.

הוצאת רכוש שלא כדין

מבנים יבילים

בתחום שיפוטה של המועצה נמצאו מאות מבנים יבילים מסוגים שונים ובבעלויות שונות שמספרם המדויק לא היה ידוע. המבנים היבילים שהיו בבעלות המועצה היו קרוונים ושימשו מבני ציבור, ושווי של כל קרוון היה 100,000-200,000 ש"ח. אף שהנכסים היו רכי ערך וחיוניים, לא הכינו משרד הפנים, מינהלת סל"ע והנהלת המועצה האזורית רשימה של המבנים היבילים שבבעלות המועצה ומקומם, ולמותר לציין כי הם לא הכינו תכנית לפינוים.

מספר המבנים שבבעלות המועצה נאמד בכ-350 בעת שמונה המפרק, אולם הוא הסתכם ב-35 מבנים בלבד בסוף אוגוסט 2005. לדעת משרד מבקר המדינה יש חשש כי ההבדל הניכר בין שני האומדנים מקורו, בין היתר, בכך שבזמן ההתנתקות נלקחו מבני ציבור, ובכללם מבנים השייכים למועצה, על ידי גורמים שלא קיבלו אישור לכך מהמינהלה או מהמפרק.

נמצא כי צה"ל וגורמים אחרים, כגון החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית, פינו ליישובים שונים עשרות רבות של קרוונים שסביר מאוד שהיו בבעלות המועצה, וכי צה"ל תכנן לפנות חלק מהקרוונים למחנותיו בלי להודיע על כך למפרק ובלי להעביר לקופת הפירוק תשלום בעד הקרוונים.

נמצא כי אף שפיקוד הדרום (להלן - פד"מ) סייע למשרד הביטחון ולגופי ממשלה אחרים בפינוי ציוד משטח הרצועה ופינה מבנים יבילים עבור כל דורש ללא תשלום, כשביקש ממנו המפרק לקראת סוף תהליך הפינוי לפנות מבנים יבילים שהיו בבעלות המועצה, הערים פד"מ קשיים בדרכו של המפרק, מהם קשיים מבצעיים ומהם קשיים הנוגעים למימון, ובסופו של דבר הוא לא פינה עבורו ולו מבנה יביל אחד. זאת ועוד, בהיעדר רישום בעניין המקום שאליו פונו המבנים מתעורר חשש שחלקם נלקח לשימושם של גורמים פרטיים.

הוצאת רכוש אחר מתחומי הרצועה

נמצא כי נציגי רשויות מקומיות ועובדי ציבור, קבוצות מתיישבים מיישובים שבתחומי המועצה וגורמים פרטיים לקחו נכסים רבים של המועצה ללא רשות, שלא כדין, ולעתים בלי שהעבירו לקופת הפירוק תמורה בגינם. בין הנכסים האמורים נכללו תכולת הספרייה האזורית, מחשבים, מזגנים, חומרי גלם כגון ברזל, אלומיניום, גדרות וכבלים, וכן עצי דקל, מכלי אשפה, ציוד גני משחקים ועמודי תאורה.

היעדר פיקוח על הרכוש ועל הוצאתו מתחומי הרצועה

נמצא כי פד"מ סייע לגורמים שונים, ובעיקר לנציגי רשויות מקומיות ולוועדי יישובים, להוציא רכוש מתחומי הרצועה בלי לבדוק אם הגורם המבקש להוציא את הרכוש הוא בעליו של הרכוש או מוסמך להוציאו ובלי לבצע רישום שיאפשר להתחקות אחר הרכוש שהוא פינה עבור גורמים אחרים. יתר על כן, פד"מ לא פיקח על קבלני הובלת ציוד בעת שהוציאו רכוש ציבורי מתחום הרצועה, אף שהוא פיקח על פינוי המיטלטלין של תושבי הרצועה.

משרד מבקר המדינה העיר לפד"מ כי בהיעדר פיקוח וסדרי בידוק מתאימים התאפשרה הוצאה של רכוש רב משטח הרצועה שלא כדין.

הטיפול ברכוש

קודם לפינוי לא קיבלה מינהלת סל"ע החלטות באשר לטיפול בנכסי המועצה, קרי, היא לא החליטה אם לממשם או לעשות בהם שימוש ציבורי. רק לקראת סוף הפינוי, בסוף אוגוסט 2005, היא החלה לדון בשאלה זו.

מאחר שלמינהלה ולמפרק לא היו די נתונים על הרכוש שבבעלות המועצה האזורית, והמינהלה לא קבעה מראש אילו נכסים יימסרו לקופת הפירוק ואילו נכסים יימסרו לגופים אחרים, נלקחו חלק מהנכסים ללא הסכמת מינהלת סל"ע וללא תמורה כספית, ומינהלת סל"ע השיגה בדיעבד פשרה עם משרדי הממשלה על התמורה בעד נכסים אחרים.

עוד נמצא כי מינהלת סל"ע מסרה למשרד הביטחון ללא תמורה רכוש יקר כגון "מרכיבי ביטחון", ואילו רכוש אחר, כגון כלי רכב וכלי נשק, היא מכרה בהנחה גדולה לרשויות מקומיות שקלטו מפונים. עוד העלתה הבדיקה כי הרכוש האמור נמסר למשרדי הממשלה ולרשויות המקומיות נוסף על התקציבים שהם קיבלו עבור חלקם בכיצוע תכנית ההתנתקות.

מאחר שקופת המדינה צפויה בסופו של דבר לשאת בעלות כסויו של כל גירעון שיווצר בקופת הפירוק, הרי לפני שהעבירה המינהלה רכוש שהיה שייך לקופת הפירוק לרשות גורמים אחרים, כמו משרדי ממשלה ורשויות מקומיות, ללא תמורה או בעד תמורה נמוכה היא נדרשה לוודא שהדבר ישתלם לקופת המדינה, דהיינו היא נדרשה לוודא שאכן נחסכו מהמדינה הוצאות על רכישת ציוד חדש או העברת תקציבים נוספים. משרד מבקר המדינה העיר למינהלה כי לא הביאה בחשבון את השיקולים האמורים, ולפיכך ספק אם הרכוש נוצל באופן המיטבי ואם הדבר השתלם למשק המדינה.



פינוי רצועת עזה נעשה בתנאים מכבידים: משך הפינוי היה קצר מהמתוכנן, לוח הזמנים לפינוי היה צפוף, משימות הפינוי היו רבות, ונוכח חוסר שיתוף הפעולה של התושבים, ובכללם עובדי המועצה האזורית, והתנגדותם לפינוי חששו כל הגורמים המעורבים בכך מפגיעה בחיי אדם. בנסיבות האמורות הופנה עיקר המאמץ לפינוי התושבים ורכושם. עם זאת, פינוי נכסי המועצה האזורית חוף עזה ומימושם היו שלבים חשובים בתהליך פירוק המועצה וחלק בלתי נפרד מתכנית ההתנתקות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אף הנסיבות האמורות נדרשה מינהלת סל"ע מתוקף תפקידה לדאוג לכך שנכסי המועצה האזורית ימומשו במרב היעילות ובאופן חסכוני ביותר לקופת המדינה. בבדיקתו של משרד מבקר המדינה נמצאו ליקויים בכל הנוגע לתפקודה של מינהלת סל"ע בנושא פינוי נכסי המועצה ומימושם, שבוצעו במסגרת תהליך פירוק המועצה.

מימוש הנכסים היה אחד ממקורות המימון העיקריים של קופת הפירוק, ותכליתו הייתה לאפשר את מימון ההסדרים של המועצה עם נושיה, בכללם העובדים, ובד בבד למזער את גירעון קופת הפירוק ולהקטין את הנטל על קופת המדינה, שהתחייבה לכסות גירעון זה.

מימוש נכסי המועצה ומשימות פירוק אחרות מחייבות תכנון מראש: איסוף מידע לגבי הרכוש שהיה בבעלות המועצה האזורית ולגבי מאפייניו ומקומו, תכנון הפינוי, מציאת מקומות שבהם יאוכסן זמנית הרכוש המפונה ותכנון אפשרויות הנצלת הרכוש, אם במכירה בשוק החופשי ואם במכירה לגוף ציבורי.

המינהלה לא פעלה למימוש סמכותה כגורם ריכוזי וסמכותי שיהיה אחראי לקבלת החלטות בעניין תהליך פירוק המועצה ולתיאום בין כל הגורמים המשתתפים בתהליך, והדברים אמורים בעיקר בתיאום בינה ובין משרד הביטחון וצה"ל. כמו כן משרדי הממשלה, צה"ל ובעיקר מינהלת סל"ע לא עשו די כדי שפינוי רכוש המועצה ומימוש ייעשה באופן המשתלם ביותר למשק המדינה.

בשל האווירה ששררה בעת הפינוי מהרצועה, התקבל הרושם שהרכוש הציבורי בכלל ורכוש המועצה בפרט הם הפקר, ושהרכוש שנותר ייהרס או ייוותר בשטח שפונה. עקב כך גורמים רבים - ציבוריים ופרטיים כאחד - נטלו רכוש בלי אישור של מינהלת סל"ע או המפרק. לדעת משרד מבקר המדינה, היערכות טובה יותר של הגורמים המפקחים, ובראשם מינהלת סל"ע, הייתה עשויה למנוע תופעות פסולות שנתגלו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מינהלת סל"ע לפעול לאיתור נכסי המועצה, ובעיקר הנכסים רבי הערך, כגון המבנים היבילים, להיעזר לשם כך בגורמים ממשלתיים אחרים ולהתחשבן בעניינם עם המחזיקים בהם. כמו כן עליה לפעול להשבת כספי המועצה האזורית שהועברו שלא כדין, כדי שיהיה אפשר להגדיל במידה המרבית את הסכום שבקופת הפירוק ובכך להקטין את הנטל שיוטל על קופת המדינה לצורך כיסוי גירעונות המועצה האזורית והתחייבויותיה.

כמו כן, על גורמי השלטון השונים, ובראשם משרד ראש הממשלה, לקיים תהליך הפקת לקחים מן האירועים.

מועצה אזורית נחל שורק

העתקת מוסד חינוכי לתחום המועצה

ב-6.6.04 אישרה ממשלת ישראל את תכנית ההתנתקות מרצועת עזה ומיישובים בצפון השומרון (להלן - תכנית ההתנתקות). במשרד ראש הממשלה הוקמה מינהלת ביצוע המופקדת על יישום תכנית ההתנתקות (להלן - מינהלת סל"ע¹ או המינהלה), והיא החלה לפעול באוגוסט אותה שנה. בפברואר 2005 התקבל בכנסת חוק יישום תכנית ההתנתקות, התשס"ה-2005 (להלן - חוק היישום או החוק), ובו פורטו תפקידיה של מינהלת סל"ע וסמכויותיה.

החוק חייב את מינהלת סל"ע לסייע למפונים, כפרטים וכמשפחות, בתהליך הפינוי ובהעתקת מקום מגוריהם וכן להקצות להם דיור ארעי בתקופת ההתארגנות וההסתגלות עד ליישובם מחדש. נוסף על כך התעורר צורך בהחלת הסדרים שיאפשרו את המשך פעילותם של קהילות ומוסדות ציבור שפעלו בגוש קטיף, ולשם כך הוכללו בחוק שני סעיפים שעניינם מתן פיצוי על בסיס קבוצתי.

סעיף 81 לחוק קובע כי "המינהלה רשאית... לבקשת מוסד ציבור שפעילותו בשטח המפונה משמשת ומיועדת בעיקר לישראלים שמרכז חייהם אינו בשטח המפונה, או לבקשת מוסד ציבור שהוא מוסד חינוך פנימייתי, המעוניינים להעתיק את פעילותם אל מחוץ לתחום האמור בסעיף 3 [חבל עזה וצפון השומרון], להתקשר בהסכם עם מוסד הציבור לעניין העתקת הפעילות, ולהסדיר את המשך פעילותו מחוץ לשטח המפונה".

עמותת "יד בנימין מרכז חינוכי" (להלן - עמותת יד בנימין או העמותה), שהמועצה האזורית נחל שורק היא בין מייסדיה ומשתתפת בהנהלתה², חכרה ממינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) קרקע במתחם יד בנימין במרחב המועצה האזורית נחל שורק והקימה בו בשנים 1975-2004 מבנים ובהם הפעילה מרכז חינוכי (להלן - נכסי העמותה).

בחודשים מאי-יולי 2005 קיימה מינהלת סל"ע משא ומתן עם אדם שהתנדב לפעול עבור עמותת "תורת החיים נווה דקלים" (להלן - הישיבה או ישיבת "תורת החיים") ועבור עמותת "טוהר - מכללה תורנית" (להלן - המכללה) בעניין העתקת הישיבה מגוש קטיף ליד בנימין במסגרת תכנית ההתנתקות. לטענת הישיבה, המשא ומתן נוהל על ידי אדם שפעל על דעת עצמו בלא שיתוף פעולה מצידה. לצורך העתקת הישיבה התקשרה מדינת ישראל באמצעות מינהלת סל"ע עם עמותת יד בנימין בהסכם לרכישת נכסיה.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-ספטמבר 2006 לסירוגין בדק משרד מבקר המדינה את תהליך רכישת נכסי העמותה ואת העתקת ישיבת "תורת החיים" ליד בנימין.

1 סל"ע - סיוע למתיישבי חבל עזה וצפון השומרון.
2 על פי תקנון העמותה, המועצה האזורית נחל שורק תמנה את מחצית חברי הנהלת העמותה, ומזכיר העמותה יהיה תמיד נציג המועצה האזורית.

עיקרי הממצאים

ההסכם לרכישת נכסי עמותת יד בנימין

1. בשנים 1999-2004 שקעה עמותת יד בנימין בחובות כבדים. לעמותה היה גירעון בסכומים גדולים ביותר, ובתחילת שנת 2005 היא נעשתה חדלת פירעון ועמדה על סף פירוק. זאת ועוד, העמותה לא פעלה כמתחייב ממנה על פי חוק העמותות, והיה חשש לאי-סדרים בניהולה. לפיכך משנת 2004 ואילך לא נתן רשם העמותות לעמותת יד בנימין אישור על ניהול תקין. נמצא כי מינהלת סל"ע התקשרה בהסכם עם העמותה אף שלעמותה לא היה אישור על ניהול תקין והיו ליקויים ואי-סדרים בפעילותה. עוד הועלה כי מינהלת סל"ע לא עשתה ולו בדיקה ראשונית של תפקוד העמותה קודם שחתמה עמה על ההסכם האמור, למרות "סימני האזהרה" האמורים בנוגע לתפקודה של העמותה.

2. מהממצאים עולה חשש לאי-סדרים חמורים בניהולה הכספי של העמותה, ובייחוד אי-סדרים באשר להלוואות שלוותה העמותה מגורמים פרטיים כולל גורמים הקשורים בניהול העמותה ושנשאו ריבית גבוהה.

3. משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית נחל שורק כי לא פיקחה כראוי על העמותה במשך השנים ולא ניצלה כנדרש את הכלים המשפטיים שהיו בידה כדי להבטיח שניהולה הכספי של העמותה יהיה תקין וכדי למנוע את היווצרות גירעונה הכבד, אף שהיה עליה לבצע את הפעולות האמורות מאחר שהייתה בין מייסדי העמותה והשתתפה בהנהלתה.

4. מינהלת סל"ע קבעה את סכום התמורה שתשלם המדינה לעמותה על יסוד טיוטת שומה שהכין שמאי המינהלה³, ולפיה שווי נכסי העמותה היה כ-38 מיליון ש"ח. מינהלת סל"ע לא וידאה שהשמאי הממשלתי בדק את השומה ואישר אותה. השמאי הממשלתי מסר למשרד מבקר המדינה כי היה מקום שיבדוק את השומה (בייחוד מאחר שמדובר בסכום כה גדול).

5. ב-28.6.05, כחודשיים לפני פינוי תושבי גוש קטיף, נחתמו שני הסכמים בין מדינת ישראל לעמותה. לפי ההסכמים תמורת הרכישה כולה נועדה לשמש לפירעון חובות העמותה לנושיה, ובכך נוצרה מחויבות של המדינה לנושי העמותה (שחלקם היו עובדי העמותה). לפי הסכם אחד (להלן - ההסכם), המדינה תרכוש את נכסי העמותה במתחם יד בנימין תמורת 17 מיליון ש"ח. בהסכם נקבע כי המדינה תפקיד את התמורה בנאמנות עד שיושג הסדר כולל עם נושי העמותה, וכי לאחר השגת ההסדר יחלק הנאמן את התמורה בין הנושים. על פי ההסכם השני (להלן - ההסכם הנוסף), אם יידרש הדבר תוסיף המדינה עד 15 מיליון ש"ח לסכום ששילמה לעמותה תמורת נכסיה כדי להשיג הסדר נושים כולל (דהיינו הסכום המרבי שתשלם לעמותה תמורת נכסיה יהיה 32 מיליון ש"ח).

לטענת מינהלת סל"ע, ביצוע העסקה באמצעות שני הסכמים נועד למנוע מהנושים לתבוע מהעמותה סכומים גדולים יותר, אם יידעו כי מדינת ישראל מממנת את הסדר הנושים באמצעות רכישת נכסי העמותה, וכן לאפשר לה לשלם את המחיר הנמוך ביותר תמורת נכסי העמותה כמתחייב מכך שהם נקנו בכספי ציבור.

לדעת משרד מבקר המדינה גם בנסיבות החריגות של חתימת ההסכם ספק אם פיצול ההסכם ואי-ציון סכום התמורה המלא לפני הנושים היו ראויים, שכן בגינם נבצר מהנושים לעמוד על היקפה

3 שמאי המינהלה הוא שמאי מקרקעין פרטי שממנו שכרה המינהלה שירותי ייעוץ לשם פיקוח ובקרה על עבודתם של "שמאי המאגר" ולשם שמירה על קשר עם השמאי הממשלתי. "שמאי המאגר" הם שמאי מקרקעין שהמינהלה שכרה את שירותיהם לשם הכנת שומות מקרקעין, והם כפופים מקצועית לשמאי הממשלתי או למי מטעמו (ראו דוח שנתי 57 של מבקר המדינה [2007], עמ' 1087).

המלא של העסקה, והיה בכך כדי לפגוע בזכויותיהם. זאת ועוד, היה ראוי שמינהלת סל"ע תיבחן דרכים נוספות למניעת תשלומי יתר או תשלומים לגורמים שאינם זכאים להם.

6. בא כוחה של העמותה מונה לנאמן לביצוע העסקה. נמצא כי היה חשש לניגוד עניינים בין תפקידיו של הנאמן, מאחר שהוא פעל מחד לקידום ענייניה של העמותה ואף ייצג אותה בתביעות שניהלו נגדה הנושים, ומאידך היה אמור לפעול לשמירה על האינטרסים של המדינה ושל הנושים. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח האמור היה על מינהלת סל"ע, כמי שמייצגת את המדינה לעניין זה, למנוע את היווצרות החשש לניגוד העניינים, למשל באמצעות מינוי נאמן אחר או נוסף. עוד העלתה הבדיקה כי מינהלת סל"ע סמכה את ידה על הנאמן ולא ביצעה פיקוח ובקרה ממשיים באמצעות גורם מטעמה על פעולותיו של הנאמן במסגרת ניסיונותיו לגבש הסדר נושים.

7. סכום התמורה שנקבע בהסכם חושב בהתבסס על רשימה לא מעודכנת של חובות לכאורה שהיו לעמותה, שהכין מנכ"ל העמותה מר משה איינהורן (להלן - המנכ"ל). משרד מבקר המדינה העיר למינהלת סל"ע שיש דופי בהסתמכותה על הרשימה כמקור בלעדי למידע על היקף חובות העמותה ועל הנושים, הן מאחר שהיה חשש לאי-סדרים בניהולה של העמותה והן מאחר שלמנכ"ל היה עניין בביצוע העסקה, שכן הוא רצה שלאחר שיפרעו חובותיה של העמותה היא לא תפרוק אלא תמשיך בפעילותה. זאת ועוד, המנכ"ל עצמו היה נושא של העמותה כעובד שלה וכמי שנתן לה הלוואות ואף היה ערב לחלק מחובותיה. נוכח האמור היה ראוי שהמינהלה תיעזר בגורם אובייקטיבי ונטול אינטרסים כדי לקבוע את היקף חובות העמותה.

8. בהסכם צוין כי המדינה לא ביצעה בעמותה "בדיקת נאותות"⁴ לפני ההתקשרות עמה, וכי ההתקשרות נעשתה על יסוד המידע שהציגה לה העמותה. היה באפשרותה של המדינה לחזור בה מהתחייבותה למלא את חלקה בהסכם בתוך שמונה שבועות אם יתברר כי המידע שהציגה לפני העמותה, ובכלל זה רשימת הנושים והיקף החובות, אינו נכון; ואולם, אף שהיה למינהלה חשש כי חובות העמותה, כולם או חלקם, נוצרו שלא כדין או כי רשימת החובות שהציג מנכ"ל העמותה אינה נכונה, היא לא בדקה את רשימת הנושים והיקף החובות במועד שנקבע בהסכם, ובכך ויתרה על האפשרות לחזור בה מהתחייבותה למלאו.

9. הממשלה החליטה לאשר הוצאה בסכום של 25-30 מיליון ש"ח לפירעון חובות העמותה, דהיינו סכום קטן מסכום התמורה המרבי שנקבע בהסכם, שהיה כאמור 32 מיליון ש"ח. כמו כן החליטה הממשלה לאשר הוצאה של סכום נוסף לביצוע שיפוצים במקום. בסכום התמורה שנקבע בהסכם לא נכללו תשלומים נוספים שהמדינה התחייבה לשלם, ובהם תשלום מע"מ, תשלומי שכר טרחה ותשלום פיצויים שהיא התחייבה לשלם לגורמים אחרים שהיו בעלי זכויות בשטח, בהם הסוכנות היהודית. הבדיקה העלתה כי עד מועד סיום הביקורת בספטמבר 2006 נאלצה המדינה לשלם במסגרת עסקת הרכישה הוצאות שלא נכללו בסכום התמורה שנקבע בהסכם בסך כ-5.37 מיליון ש"ח וכן מע"מ בשיעור של כ-5 מיליון ש"ח, וייתכן כי תיאלץ לשאת בהוצאות נוספות בעקבות ביצוע העסקה.

10. ב-28.5.06 הגיש רשם העמותות לבית המשפט המחוזי בתל אביב בקשה לפירוק העמותה. הדבר נעשה בעקבות פנייתה של מינהלת סל"ע לרשם העמותות בטענה כי "הנאמן לא הצליח במשך קרוב לשנה להגיע להסדר נושים ונוצר חשש כבד למצב של העדרת נושים שבו כל הקודם זוכה... חשש נוסף העולה ממצבת הנכסים העגומה של העמותה הוא כי העמותה אינה מתגוננת מפני התביעות המרובות שמוגשות כנגדה בבית המשפט". פנייתה של מינהלת סל"ע לרשם העמותות נועדה למנוע מחלק מהנושים לנגוס בכספי הנאמנות המיועדים לתשלום לכלל הנושים.

מהממצאים עולה שמאפייניה של העסקה הושפעו הן מהצורך של המינהלה למתן פתרון הולם למפונים במסגרת ההתנתקות והן מהרצון לסייע לעמותה, להזרים אליה כספים לפירעון חובותיה

4 בדקה של נכסי העמותה ושל מצבה המשפטי והכספי.

ולהימנע מפירוקה על כל הכרוך בכך. לדעת משרד מבקר המדינה היה על מינהלת סל"ע לבצע בדיקה בעמותה לפני ההתקשרות אתה כדי להעריך את הסיכונים הכרוכים בהתקשרות וכן היה על המינהלה לקבוע בהסכם מנגנון שיאפשר לה להתמודד עם הבעיות שמקורן בניהולה הכושל של העמותה, ויבטיח בדיקה מעמיקה יותר של חובות העמותה לנושים. בדיקה של העמותה הייתה עשויה להבהיר אם בוצעו עבירות במסגרת ניהולה.

העתקת ישיבת "תורת החיים" ליד בנימין

ב-22.9.05 נחתמו בין עמיגור ניהול נכסים בע"מ⁵ (להלן - עמיגור) ובין הישיבה שני הסכמי שכירות המסדירים את השימוש במבנים לשנתיים. מאוקטובר 2005 אכלסו אנשי ישיבת "תורת החיים" ומסדותיה את המבנים שרכשה המדינה מעמותת יד בנימין, ובכלל זה בית כנסת, כיתות לימוד, חדרי אוכל ומבני מגורים. נמצא כי עד מועד סיום הביקורת בספטמבר 2006 לא חתמה המינהלה עם הישיבה הסכם העתקה לפי סעיף 81 לחוק שיסדיר ויגדיר את זכויותיה העתידיות של הישיבה במבנים האמורים.

על פי החלטת הממשלה ביצעה המועצה האזורית נחל שורק עבודות לשיפוץ המבנים שהועמדו לרשות הישיבה, ועלות השיפוץ הסתכמה בכעשרה מיליון ש"ח. נוסף על כך הועמדו לרשות הישיבה 28 מבנים יבילים⁶ שעלות העתקתם ושיפוצם הייתה כשישה מיליון ש"ח.

הבדיקה העלתה כי במסגרת העתקת הישיבה ליד בנימין נתנה המינהלה לישיבה תנאים והטבות חריגים:

1. הישיבה לא הוכיחה שהמבנים שפינתה היו בבעלותה ולא המציאה למינהלה אסמכתאות המעידות על היקף המבנים שעמדו לרשותה בגוש קטיף אף כי נדרשה לעשות כן, והמינהלה לא חיבה את הישיבה לעמוד בדרישה האמורה.

2. מספר המבנים שהועמדו לרשות הישיבה ושטחם היו גדולים מאלה שעמדו לרשות הישיבה בגוש קטיף על פי הנתונים שהיו בידי מינהלת סל"ע, והדבר לא עלה בקנה אחד עם החלטת הוועדה המיוחדת⁷ בעניין המבנים והשטח שיועמדו לרשות הישיבה. מינהלת סל"ע העמידה את המבנים לרשות הישיבה והקצתה לכך עשרות מיליוני ש"ח ולא עמדה על כך שהישיבה תמציא לה קודם לכן טופסי תביעות מלאים ורשימות שמיות מלאות של אברכים (תלמידי ישיבה נשואים), תלמידים וכל מי שקשור לישיבה ולא בדקה את זכאותם של המפונים על פי חוק היישוב.

3. המינהלה העמידה לרשות 73 אברכים הלומדים בישיבה דירות מגורים ומבנים יבילים (מסוג אלמורים)⁸, אף שרוב האברכים לא היו זכאים כלל לפיצוי על בית מגורים על פי חוק היישוב; נוסף על כך ארבע קרווילות⁹ הועמדו לרשות ארבעה אברכים שלא היו זכאים לפיצוי עבור בית מגורים, ושניים מהם אף לא התגוררו כלל בגוש קטיף. לדעת משרד מבקר המדינה, העמדת מבני המגורים האמורים לרשות האברכים היא בבחינת מתן הטבה שלא על פי החוק והפליית אנשי הישיבה לטובה לעומת מפונים אחרים שאינם זכאים לכך על פי החוק ולעומת כלל האוכלוסייה. עוד העלתה הבדיקה, כי בעתיד יועמדו לרשות הישיבה מבני מגורים נוספים, שכן על פי תכנית מתאר חדשה של

5 עמיגור היא חברה שבבעלות הסוכנות היהודית. עמיגור זכתה במכרז של משרד הבינוי והשיכון למתן שירותי ניהול של מבנים יבילים למתיישבי חבל עזה שפוננו במסגרת תכנית ההתנתקות.

6 מבנים שאפשר להובילם ממקום למקום.

7 ועדה מיוחדת היא ועדה שמונתה לפי סעיף 137 לחוק היישוב, ובין תפקידיה דיון בעניינים הנוגעים לסעיף 81 לחוק.

8 42 דירות ושלושה מבני מגורים ששימשו בעבר את המוסד החינוכי ו-28 אלמורים. אלמורים הם מבנים יבילים המשמשים למגורים שפוננו מגוש קטיף ושופצו.

9 קרווילה היא מבנה יביל חדש שהועמד לרשות המפונים הזכאים לבית מגורים.

היישוב יד בנימין יועד שטח מסוים בתחום היישוב למוסד חינוכי, ובין זכויות הבנייה שהוענקו במסגרת התכנית נכללו זכויות לבניית 120 יחידות דיור¹⁰ "המיועדות לתלמידי המוסד בלבד".

4. בהסכמי השכירות בין עמיגור לישיבה, שהוכנו על פי הנחיות מינהלת סל"ע, נקבע כי הישיבה תשלם למדינה באמצעות עמיגור דמי שכירות בסך 60,000 ש"ח לשנה, אף שקודם לכן הודיעה מינהלת סל"ע לישיבה שהמדינה תגבה ממנה דמי שכירות בסך 120,000 ש"ח לשנה. הפחתת דמי השכירות הייתה הטבה נוספת שניתנה לישיבה, ואף על פי כן לא נימקה המינהלה מדוע החליטה לעשות כן.

5. על פי ההסכמים הישיבה רשאית לאפשר לאברכי הישיבה ולהם בלבד להשתמש באלמורים ובדירות המגורים שהעמידה לרשותה המדינה ולגבות עבור השימוש בהם דמי שכירות שסכומם לא הוגבל. לדעת משרד מבקר המדינה, הענקת הזכות לגביית דמי שכירות בשיעור שלא הוגבל מראש עבור השימוש בנכסים של המדינה הוא בבחינת מתן פיצוי כספי נוסף לישיבה. משרד מבקר המדינה מדגיש כי מאחר שהעתקת הישיבה נעשתה במסגרת סעיף 81 לחוק אין מקום לתת לישיבה סכומי כסף נוספים שלא לפי החוק.

6. בין הנכסים שרכשה המדינה מעמותת יד בנימין היה בית הארחה. חלק מתדרי בית הארחה הועמדו לרשות הישיבה ונועדו לשמש את תלמידות המכללה. הבדיקה העלתה שהישיבה הפעילה את בית הארחה האמור כעסק למטרות רווח, שלא לפי ההסכמים עם עמיגור. משרד מבקר המדינה העיר למינהלת סל"ע שיש פסול בהעמדת בית הארחה לרשות הישיבה המפעילה אותו כעסק, מה גם שעניין זה לא הוסדר בהסכם השכירות עם הישיבה. זאת ועוד, מתן תמיכה כזאת נוגד את רוח הוראות סעיף 81 לחוק היישום, שנועדו להסדיר את המשך קיומה של הישיבה כמוסד חינוכי ולא כעסק נושא רווחים.

הוראות סעיף 81 לחוק, העוסק בהעתקת מוסד ציבורי, לא קבעו את הסכום המרבי הכרוך בהעתקתו. לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם יובאו בחשבון נסיבות הפינוי, ובכללן האילוצים שחייבו את מינהלת סל"ע לספק למפונים במהירות דיור שיניח את דעתם ויאפשר פינוי ללא אלימות, אין לראות בסעיף 81 פתח למתן הטבות חריגות ומופלגות לקבוצות מסוימות. עלות העתקת המוסד, ובכלל זה העלויות העקיפות הכרוכות במילוי תנאים שנועדו להבטיח את המשך פעילותו של המוסד, ראוי שיהיו סבירים ומידתיים. זאת ועוד, מן הראוי שהפיצוי שיקבלו אנשי הישיבה יבטיח שמירה על השוויון בינם ובין מפונים אחרים.



בחודשים שלפני מועד ההתנתקות היה ספק אם רוב המתיישבים יסכימו להתפנות מרצון, והיה חשש שהפינוי יהיה מהלך קשה המלווה בעימותים, אולי אף אלימים. נוכח החשש מפני פינוי אליים שיגרום לפגיעות בגוף ובנפש מצאה מינהלת סל"ע לנכון למצוא פיתרון הולם ומהיר ככל האפשר להעתקת הישיבה וראתה הכרח "למצות את כל האפשרויות על מנת לקיים את העסקה" לרכישת נכסי העמותה ולהעתקת הישיבה.

נמצא כי במסגרת פעולותיה של מינהלת סל"ע להעתקת ישיבת "תורת החיים" מגוש קטיף ליד בנימין התקשרה המינהלה בשם המדינה בעסקה לרכישת נכסי המקרקעין של עמותה בלא שעשתה די לשמור על האינטרסים הציבוריים. ההוצאות על העתקת הישיבה שהסתכמו בעשרות מיליוני ש"ח היו גדולות במידה ניכרת מההערכה הראשונית, ולרשות המוסד הועמדו תנאים והטבות חריגים. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שעברו כמעט שנתיים ממועד ההתנתקות ועד מועד סיום הביקורת, ראוי שייחתם עם הישיבה בהקדם הסכם העתקה לפי סעיף 81 לחוק היישום ובו ייקבע גבול השתתפותה המרבי של הממשלה במימון העתקת המוסד החינוכי ליד בנימין. מן הראוי כי המינהלה תקפיד שהתנאים להעתקת הישיבה שייקבעו בהסכם יהיו שוויוניים ומידתיים. לדעת משרד מבקר המדינה, גם בנסיבות המיוחדות והחריגות שבהן פעלה מינהלת סל"ע ספק אם נקטה בכל האמצעים כדי לשמור על אמות המידה המקובלות.