

הממשל הצבאי בשטחים המוחזקים

בעקבות מלחמת ששת הימים הועמדו שלטונות המדינה בפני תפקידים חדשים הקשורים בהחזקת השטחים שנכבשו וניהולם. עם הכיבוש הוקם באזורים המוחזקים ממשל צבאי, שמתפקידו לקיים את הבטחון והסדר הציבורי ולהחזיר את החיים האזרחיים והמשקיים למסלול רגיל. בשנים לב לאפיו המיוחד של תפקיד זה ראה מבקר המדינה צורך בכך, שביקורת המדינה תעקוב אחרי הפעולות המינהליות, הכספיות והמשקיות של הממשל הצבאי מתחילתן, ובג' בסיון תשכ"ו (11.6.1967) הורה לגשת לעריכת הביקורת בממשל הצבאי. בנסיבות הנתונות נעשתה על פעולות הממשל סמוך לזמן ביצוען, והקיפה את פעולות הממשל מכינונו. הביקורת הקיפה את כל האזורים המוחזקים: יהודה והשומרון (הגדה המערבית), רמת הגולן; רצועת עזה וצפון סיני, מרכז סיני ומרחב שלמה. היא נערכה במטה הכללי, במפקדות כוחות צה"ל. בכל אחד מן האזורים המוחזקים, ביחידות של קציני המטה במטות הממשל, ובמפקדות של החטיבות והנפות.

הביקורת בדקה בעיקר את ההסדרים הארגוניים והמינהליים, את הפעולות בתחום המינהל האזרחי, ואת ההסדרים לקיום הבטחון והסדר הציבורי. במסגרת הבדיקה של ההסדרים הארגוניים דנה הביקורת עם אגף המטה הכללי בדבר הצורך לקבוע נהלי עבודה של יחידות הממשל הצבאי בעניינים המתייחסים לטיפול באוכלוסיה האזרחית, תחום שהוא שונה מזה שיחידות צה"ל עוסקות בו בדרך כלל. במפקדת הפרקליט הצבאי הראשי ואצל היועצים המשפטיים של מפקדי כוחות צה"ל באזורים המוחזקים נבדקו הפעולות שנעשו כדי לסייע לממשל הצבאי להנהיג סדרי שלטון בהתאם למשפט הבין-לאומי.

בתחום המינהל האזרחי הקיפו פעולות הביקורת את מבנה הממשל ודרכי פעולתו; התארגנותן של יחידות קציני המטה למילוי תפקידיהן במינהל האזרחי של האזורים המוחזקים; הנהלים התקציביים, הכספיים והחשבונאיים שהונהגו, ודרכי ביצוען של הפעולות הכספיות והחשבונאיות במטה, בחטיבות ובנפות; הפעלת המנגנון המקומי וחידוש השירותים הממשלתיים, ובכלל זה דרכי טיפולו של הממונה על המנגנון בענייניהם של עובדי ממשלה מקומיים, קביעת תנאי השירות, חישוב המשכורות ודרכי תשלומן; טיפולם של קצין המטה לענייני פנים וקציני הממשל בנפות בענייניהן של הרשויות המקומיות באזור. בתחום השירותים הממשלתיים בדקה הביקורת את טיפולו של משרד החינוך והתרבות בחידוש הלימודים בבתי הספר ובהכנתם של ספרי לימוד; חידוש הרשיונות לכלי רכב ולנהגים; סדרי מתן רשיונות לכניסה לאזורים המוחזקים, וכן מתן רשיונות לסירות מאורגנים. בנפות הממשל הצבאי בדקה הביקורת את סדרי הטיפול בפניות התושבים בעניינים שונים כגון מסחר, ריפוי, לימודים.

בתחום הכלכלי בדקה הביקורת את אופן החזרת חיי המשק לתקנם, את סדרי האספקה ודרכי העידוד לייצור המקומי; ואת הפעולות שנעשו לעידוד השיוק של תוצרת חקלאית ולסיוע לתנועת המסחר באזורים המוחזקים ובינם לבין שטח מדינת ישראל והגדה המזרחית. נבדקו הסדרים להעברת תוצרת חקלאית בגשרים ובמעברות הירדן. נערכה ביקורת ביחידות המסים (מס הכנסה ומס רכוש, מכס ובלו) במטה ובנפות. עוד נבדקו פעולותיה של יחידת הממונה על נכסים נטושים ורכוש ממשלתי באזורים המוחזקים.

במסגרת בדיקת ההסדרים לקיום הבטחון והסדר הציבורי בדקה הביקורת את סדרי המינהל בבתי המשפט הצבאיים באזורים המוחזקים, ודנה עם הפרקליט הצבאי הראשי על דרכי

הטיפול בכספי קנסות שנגבו והפיקוח עליהם. בבתי סוהר נבדקו הפעולות המינהליות הקשורות בהחזקת אסירים ועצורים. נבדקו סדרי תפיסת סחורות וכספים, שהוברחו בניגוד לצו בדבר הוראות בטחון. הביקורת הצביעה על הצורך להנהיג נהלים בדבר אופן ביצוע התפיסה, ובדבר סדרי רישום הסחורות והכספים שהוחרמו, כדי לאפשר את איתורם בעת הצורך ולקיים פיקוח על תנועתם. נבדקו גם ההסדרים שנעשו עם בעלי מבנים, שבהם שוכנו יחידות צה"ל, בדבר תנאי השכירות וגובה התשלום בעד השימוש במבנים.

במהלך הביקורת ובסיכומיה עמדה הביקורת במיוחד על ארגון פעולותיו של הממשל הצבאי והתיאום בין נושאי התפקידים השונים; עוד עמדה הביקורת על הבעיות, שנבעו ממידת איש התפקידים של קציני המטה במינהל האזרחי, לרבות ההבדלים שהיו בטיפול בעניין זה מצד המשרדים השונים. ביחוד נדונו מקרים, שבהם עובדים מילאו במקביל את תפקידם הרגיל ואת התפקיד, שהוטל עליהם בממשל. הביקורת המליצה בכמה מקרים על הצבת עובדים בתפקידי הממשל באופן בלעדי, ביניהם תפקידים מרכזיים מטעם האוצר ומשרד הפנים. כן נדונו שאלות שנבעו מהתחלפות העובדים, בעיקר בתחילת התקופה הנסקרת, וענייני העמדת כלי רכב לרשות קציני הממשל לצורכי עבודתם.

הביקורת הצביעה על הצורך להשלים ולהפעיל בהקפדה נהלים בתחומים שונים, למשל בענייני כספים וחשבונות, בטיפול ברשויות המקומיות, בנכסים נטושים וברכוש ממשלתי.

הביקורת עמדה על הרחבת הבידוק בתחומים כספיים ומשקיים, למשל בביצוע תשלומי שכר ותשלומים אחרים, פיקוח על הכנסות ממסים ומכס ומנכסי ממשלה, והשימוש בדמי מחזור.

הממצאים שהועלו על ידי הביקורת, ושהתייחסו לתקופה עד סוף דצמבר 1967, נדונו עם הגופים הנוגעים בדבר; רבים מן הליקויים שהועלו תוקנו עוד במהלך הביקורת.

ממצאי הביקורת שנערכה עד סוף 1967 מצביעים באופן כללי על הצלחה בולטת של הממשל הצבאי בתקופה הנסקרת במילוי משימותיו העיקריות — החזרת החיים האזרחיים והמשקיים למסלולם תוך שמירה על הבטחון והסדר הציבורי — אגב שילוב ושיתוף של יתר הגורמים האחראים, ובראשם ועדת המנהלים הכלליים לטיפול בנושאים האזרחיים בשטחים המוחזקים על ידי צה"ל, הקובעת את הדרכים לביצוע מדיניות הממשלה באזורים אלה. הממשל הצבאי התחיל לפעול מיד אחרי פעולות הלחימה, ועל ידי כך לא השאיר תקופת ביניים של חלל ריק; עלה בידו ליצור תנאי בטחון אישי לנמצאים בשטחים, תושבי המקום וישראלים כאחד. השירותים החיוניים חודשו מיד, האספקה הייתה סדירה ורצופה, כוח האדם המקומי הופעל כל כמה שאפשר בעיסוקיו הרגילים, ואם לא הייתה לו תעסוקה, הומצאה לו עבודה על ידי ביצוע עבודות יוזמות בהיקף גדול. הפעילות העצמאית של הרשויות המוניציפליות נמשכה במלואה תוך סיוע כספי ניכר מצד הממשל. הלימודים בבתי הספר חודשו ברמת הגולן וברצועת עזה ללא קשיים, וביהודה והשומרון תוך גילוי גמישות לגבי משאלות התושבים. שיווק התוצרת החקלאית, אף מחוץ לשטחים המוחזקים, אורגן בהצלחה ומנע היווצרות עודפים בלתי מנוצלים.

הישגי הממשל הצבאי באו לו במידה רבה הודות להבנת המשימה ולכושר האלתור, שגילו בעלי תפקידים רבים בכל הדרגים. מקור של קשיים היה מיעוט מספרם של עובדי הממשל הצבאי ותחלופתם הגבוהה, שיסודם במגמה, הרצויה בדרך כלל, למלא את התפקיד הנוסף שנפל בחלקה של האדמיניסטרציה הישראלית ללא שינויים בכוח האדם ובתנאי הפעלתו. בבחירה בין מגמה זו ובין נקיטת אמצעים, שיש בהם משום הטלת מאמצים נוספים על משרדי הממשלה ועל שליחיהם בממשל הצבאי, ייתכן שיהיה רצוי להעביר את מרכז הכובד במידה מסוימת לדרך השנייה.