

הממשל הצבאי בשטחים המוחזקים

פעולות ביקורת

באיזור יהודה ושומרון נבדקו: ההכנה של הצעת התקציב לשנת הכספים 1976 וביצוע התקציב; סדרי גביית מסים ישירים ופעולותיהם של קציני המטה לענייני פנים ולענייני תעשייה ומסחר. באיזור רצועת עזה ובאיזור סיני נבדקו: מערכת החינוך; הפעולות להקמת שכונות לתושבי המחנות ופעולות של יחידת מע"צ בהקמת מבנים עבור מוסדות חינוך ומוסדות בריאות.

איזור יהודה ושומרון

התקציב לשנת הכספים 1976 וביצועו

תקציב איזור יהודה ושומרון כלול בתקציב הביטחון — מינהל השטחים המוחזקים. התקציב מורכב מתקציב רגיל המיועד להוצאה שוטפת על פעולות הממשל בתחומי חברה וכלכלה, ומתקציב פיתוח המיועד למימון פעולות פיתוח שונות. כמחצית מסכום התקציב בא מתקציב המדינה ומחציתו מהכנסה ממסים ישירים, ממסים עקיפים ומאגרות.

ההוצאה הכוללת באיזור הסתכמה בשנת הכספים 1975 בכ"מיליון ל"י ובשנת הכספים 1976 בכ"מיליון ל"י. ההכנסה ממסים הסתכמה בשנת הכספים 1975 בכ"מיליון ל"י ובשנת הכספים 1976 בכ"מיליון ל"י. תקציב האיזור לשנת הכספים 1977 הסתכם בכ"מיליון ל"י; אומדן ההכנסות לאותה שנה נקבע ל"מיליון ל"י.

משרד מבקר המדינה ערך בשנת 1977, לסירוגין, ביקורת על סדרי הכנת תקציב האיזור והפיקוח על ביצועו וכן על סדרי הטיפול בגביית מסים ישירים בשנות הכספים 1975 ו-1976. הביקורת נערכה ביחידת קצין מטה לענייני אוצר (להלן קמ"ט אוצר) וביחידת קצין מטה לענייני מסים במפקדת האיזור.

כל קצין מטה במפקדת האיזור מגיש, כל שנה, את הצעת התקציב הדרוש ליחידתו, המבוססת על היקף הפעולות ועל רמת השירותים החזויים לשנת התקציב המתוכננת. הצעות הקמ"טים מתרכזות אצל קמ"ט אוצר, שמתפקידו לבדוק את סבירותן, ולגבש על דעת מפקד האיזור הצעה כוללת של התקציב המועברת למתאם הפעולה בשטחים לצורך דיון ואישור. הצעת התקציב הכוללת נבחנת ביחידת מתאם הפעולה, והיא מקבלת את אישורה לאחר דיון באגף התקציבים במשרד האוצר.

ניהול מספר סעיפים בתקציב הפיתוח של האיזור, כגון הלוואות ומענקים לרשויות מקומיות, הלוואות פיתוח הניתנות לענפי חקלאות, מסחר ותעשייה, ותחבורה, יישוב בדווים — נעשה ביחידת קמ"ט אוצר. פרט לגיל, ניהול התקציבים הוטל על החשבים במשרדי הממשלה הנוגעים בדבר; חשבי המשרדים רשמו בספריהם את ההוצאות, שמרו בידיהם את התיעוד ששימש בסיס לרישום ההוצאות, הדיווחו במרוכז לקמ"ט אוצר על ניצול התקציבים, בדרך כלל אחת לחודש.

קמ"ט אוצר מבצע תשלומי שכר והוצאות גלוות לעובדים מקומיים. תשלומי שכר לעובדים ישראלים מברצועים ישירות על ידי משרדי הממשלה הנוגעים בדבר בישראל, והמשרדים מחייבים בתמורה את תקציב האיזור.

החל מאפריל 1977 רוכזו במפקדת האיזור כל הפעולות הקשורות בהכנת התקציב וביצועו, פרט לתשלומי שכר לעובדים ישראלים. ריכוז ניהול התקציב בידי קמ"ט אוצר מאפשר פיקוח נאות ומעקב אחר ביצוע התקציב.

להלן פרטי ההקצבה וההוצאה למעשה (באלפי ל"י) בשנת הכספים 1976 והתקציב לשנת הכספים 1977:

	1976		1977	
	הוצאה למעשה	תקציב	תקציב	
תקציב רגיל	389,365	395,855	476,272	
תקציב פיתוח	72,226	83,751	58,780	
סה"כ	461,591	479,606	535,052	
הכנסה באיזור	(237,485)	(250,100)	(325,000)	
השתתפות תקציב המדינה	224,106	229,506	210,052	

הוצאה

כ-2/3 ממהקצבה שבתקציב הרגיל נועדו לשירותי רווחה שניתנו לתושבי האיזור. לפי נתוני הדו"ח הכספי של משרד הביטחון על ביצוע התקציב הסתכמה ההוצאה לשירותי רווחה בשנת הכספים 1976 בכ-260 מיליון ל"י; התקציב לשנת הכספים 1977 הסתכם בכ-327 מיליון ל"י.

ההוצאה על שכר הסתכמה בשנת הכספים 1976 בכ-251 מיליון ל"י; בסוף 1977 הועסקו ביחידות הממשל כ-11,600 עובדים במשרות מלאות, מהם 405 עובדים ישראלים, והיתר עובדים מקומיים. העובדים המקומיים מועסקים: במשרד החינוך והתרבות — 69%; במשרד הבריאות — 12%; בשירותי דואר, הנדסה וטלפון — 5%; במשרד הסעד — 5%. 9% מכלל העובדים המקומיים מועסקים ביחידות הממשל האחרות.

ההוצאה על פיתוח רשת הטלפונים באיזור, שנוקפה בשנת הכספים 1976, הסתכמה בכ-25 מיליון ל"י והיא עלתה בכ-8 מיליון ל"י, על ההקצבה המאושרת לאותה מטרה. הביקורת העלתה, שקמ"ט אוצר העביר למשרד התקשורת סכומים ע"ח ביצוע עבודות בטרם בוצעה העבודה. עד סוף מארס 1977 נותר בידי משרד התקשורת סך 35 מיליון ל"י — יתרת הסכום שהועבר למשרד התקשורת במשך השנים, המתייחס לעבודות שטרם בוצעו.

ההקצבה לפיתוח באיזור הסתכמה בשנת הכספים 1976 בכ-83.7 מיליון ל"י וההוצאה, שנוקפה באותה שנה הסתכמה בכ-72.2 מיליון ל"י ונותר עודף הקצבה בסך 11.5 מיליון ל"י בקירוב. חלק מהעודף — סך 4 מיליון ל"י — התייחס לסכום שהועד להקמת מסוף נוסעים ליד גשר אלנבי שהושלם בשנת הכספים 1977. התברר, שהסיבות העיקריות לעודף ההקצבה בתקציב הפיתוח היו: פיגור בהכנת תכניות לפרוייקטים המיועדים לביצוע באותה שנה כספים, המתנה לקבלת החלטות להתחיל בביצוע פרוייקטים מתוכננים, ואומדני תקציב בלתי מבוססים דיים.

הכנסה

להלן נתונים על ההכנסה שמומשה בשנות הכספים 1975 ו-1976 ואומדן ההכנסה לשנת הכספים 1977 (באלפי ל"י):

אומדן ההכנסה	הכנסה שמומשה		ההכנסה
	1975	1976	
ב-1977			
20,000	10,180	20,945	מס הכנסה
15,000	7,839	11,842	מס רכוש ומס עסקים
140,000	79,854	92,562	בלו על ייצור מקומי
	31,359	16,374	מס בולים ובולי הכנסה
	5,991	26,277	מס
17,000	12,021	17,000	שירותי דואר וטלפון
60,000	—	(1) 10,000	מס בלו (מס ערך מוסף)

(1) בחודשים דצמבר 1976 — מארס 1977 בלבד.

גביית מיסים ישירים — מס הכנסה, מס רכוש ומס עסקים הינה באחריותו של קמ"ט מיסים. בדצמבר 1977 פעלו ביחידת קמ"ט מיסים 8 עובדים ישראלים ו-80 עובדים תושבי האזור. העובדים המקומיים מופקדים על הפעולות הכרוכות בעריכת שומות ובגביית המס. עיקר עבודתם של העובדים הישראלים היא הכוונה ופיקוח על עבודת העובדים המקומיים. היחידה גבתה מיסים ישירים שהסתכמו בשנת הכספים 1975 ב-18 מיליון ל"י ובשנת הכספים 1976 בכ-32.8 מיליון ל"י.

מס הכנסה

לפי החוק ותקנות מס הכנסה התקפים באזור נעים שיעורי המס בין 5% ל-50% מן ההכנסה החייבת במס. לפי החוק פטור מתשלום מס הכנסה: מפעל שאושר על פי חוק לעידוד השקעות הון זר; אדם המתפרנס מחקלאות; עובד המועסק על-ידי ארגון בינלאומי מוכר.

להלן פרטים על סכומי המס שנגבו בשנת הכספים 1976 לפי ענפי הכלכלה.*

הענף	מפרנסים באזור		סכום המס	
	%		במליוני ל"י	
ב-%				
חקלאות	35	32,000	—	—
תעשייה, מסחר, תחבורה, בניין	48	44,000	8.5	40
שירותים ציבוריים	17	16,000 ⁽¹⁾	12.5	60
סה	100	92,000	21.0	100

(1) כ-70% מכלל המועסקים בשירותים הציבוריים הם עובדי המימשל הצבאי.

הנתונים מצביעים על כך, שעובדי השירותים הציבוריים, המהווים 17% מכלל המפרנסים באזור, משלמים את מרבית המס (60%).

1. ניכוי המס נעשה על פי טבלה שנערכה בשנת 1968. הטבלה לא הביאה בחשבון את השינויים שחלו בשער הדינר הירדני לעומת הל"י, ובגובה סכום תוספת היוקר הפטורה ממס. החל מאפריל 1976 לאחר הנהגת הרפורמה במס הכנסה בישראל נגבה מס הכנסה על פי טבלת ניכויים מעודכנת.
2. הרשויות המקומיות באזור מעסיקות כ-2,000 עובדים בדרגות שכר גמורות ובינוניות. בעקבות עדכון טבלת הניכויים באפריל 1976 וחיוב תוספת היוקר במס, לא ניכו מרבית העיריות את המס כפי שנקבע בצו של מפקד האזור. החל מאפריל 1977 מנוכה המס משכר העובדים בכל העיריות בהתאם לצו.

גביית מס מעצמאיים

לפי נתוני היחידה היו באזור בסוף 1977, כ-10,000 נישומים מרביתם בעלי עסקים זעירים (חנוונים, קבלנים, בעלי מוניות, משאיות ובעלי מקצועות חפשיים. באותו מועד היו באזור כ-40 בתי מלאכה ומפעלים. המס שנגבה מבעלי מפעלים ומעצמאיים הסתכם בשנת הכספים 1976 בסך 7.3 מיליון ל"י.

השומה נערכה על-ידי עובדים מקומיים שהעסיקה היחידה ב-3 משרדים בערים בית-לחם, שכם וטול-כרם. בדרך כלל, לא התבססו השומות על ניהול ספרים אלא על מיטב השפיטה של פקידי המס.

בהתאם לחוק נערכת השומה בסוף שנת הכספים. בהעדר תשלומי מקדמות בגין חובות הנישומים במס לשנה השוטפת, מתאפשרת גביית המס סמוך לסיום שנת הכספים. החוק התקף באזור אינו מסמך את פקיד השומה לגבות רבית או הפרשי הצמדה על פיגורים בסילוק המס. החוק הסמך את קמ"ט מיסים לנקוט אמצעים כגון עיקול נכסים נגד מי שלא סילק חובו, אולם הקמ"ט נמנע מלהשתמש בסמכויותיו.

1. בשנת 1972 קבע משרד מס ההכנסה שבבית לחם שומה למפעל תעשייתי שבתחום טיפולו ב-1973 הגיש המפעל ערעור לבית משפט על גובה השומה, והדיונים טרם הסתיימו. על פי הסדר

* הנתונים נלקחו מדו"ח בנק ישראל על כלכלת השטחים המחזקים לשנים 1974 ו-1975.

בין קמ"ט לבין המפעל, משלם המפעל כל חודש מקדמה של 150,000 ל"י, על חשבון המס השוטף.

2. במשרד מס ההכנסה בשכם האחראי לכ-4,000 נישומים, הצטבר במשך השנים פיגור בגביית מס הכנסה שהסתכם במועד הביקורת בכ-1 מיליון ל"י.

3. סעיף 2 לפקודת מס הכנסה (נוסח חדש), מטיל חבות במס על הכנסה שצמחה, הופקה או נתקבלה בישראל. לפיכך, אין אפשרות לחייב בתשלום מס הכנסה לפי הפקודה, מפעל ישראלי הפועל באיזור, או אורח ישראלי תושב האיזור המשתכר שם. אין בידי היחידה מידע בדוק בדבר מספר המפעלים באיזור שהם, בבעלות ישראלית ומספר הישראלים הפועלים באיזור שהכנסתם צומחת ומתקבלת באיזור. עד מועד סיום הביקורת מפעלים ואורחים ישראלים לא חויבו לשלם ליחידה מס הכנסה על פי החוק הירדני התקף באיזור.

בינואר 1978 החליטה מפקדת האיזור בתיאום עם נציבות מס הכנסה בישראל, לנקוט צעדים שיביאו להעמקת הגבייה מתושבי האיזור ומישראלים שהכנסותיהם מופקות באיזור. בפברואר 1978 פורסמה הצעת תזכיר להצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 29) לפיה יהיו אורחי ישראל חייבים במס הכנסה על הכנסותיהם שהופקו בשטחים הנתונים לשליטת צה"ל.

מס רכוש

לפי החוק התקף באיזור, מוטל מס רכוש עירוני בשיעור 17% המוערך על בסיס שכר הדירה הנגבה בפועל או שווי שכר הדירה אם הדייר הוא בעל הנכס. סכומי המס שגבתה היחידה הסתכמו: בשנת הכספים 1975 בסך 6.3 מיליון ל"י ובשנת הכספים 1976 בסך 8.8 מיליון ל"י. בהתאם לחוק העביר הקמ"ט מדי שנה 90% מן ההכנסה ממקור זה, לעירויות.

הערכת שכר הדירה וחישוב המס נעשים בדינרים ירדניים. בשנת 1975 הורתה המפקדה שחישוב המס ייעשה בהתאם לשער החליפין של הלירה הישראלית לעומת הדינר כפי שייקבע בתחילת אפריל בכל שנה. שינויים בשער החליפין והאפשרות של חשלום המס בסוף שנת הכספים, גרמו לכך שהחייבים שילמו מס הנמוך בהרבה מהמס שהיה עליהם לשלם אילו חושב על פי השער ביום התשלום.

בעקבות הביקורת הודיע קמ"ט מיסים שבעתיד יעודכן המס פעמיים בשנה בהתאם לשינויים בשער החליפין.

לפי החוק המקומי מוטל מס רכוש כפרי על אדמות שלחין, ועל מבני תעשייה הנמצאים מחוץ לתחום שיפוטן של העירויות. היחידה החלה בהפעלת החוק לראשונה בשנת הכספים 1971 וגבתה באותה שנה 15,000 ל"י. בשנת הכספים 1976 גבתה היחידה מס רכוש כפרי בסך 790,000 ל"י.

מס עסקים

לפי החוק המקומי, לא יעסוק אדם בכל עסק או מקצוע בלא לקבל רשיון עסקים ובלא לשלם אגרה שנתית. בשנת הכספים 1976 גבתה היחידה מס עסקים בסכומים שהסתכמו בכ-2.2 מיליון ל"י. בהתאם לחוק העבירה היחידה מדי שנה, לעירויות 90% מהכנסותיה ממקור זה.

פיקוח על קבלת כספים מחוץ לאיזור

רשויות מקומיות וארגונים ציבוריים מקומיים ובינלאומיים מקבלים תרומות, בחלקן מממשלת ירדן ומתורמים בארצות ערב השונות ובחלקן מארגונים בינלאומיים. כספים המתקבלים עבור רשויות מקומיות מיועדים בעיקר לפעולות פיתוח. אופן הפיקוח על העברת הכספים לאיזור הוסדר ביולי 1977 בנהל מפורט שאושר על ידי ועדת המנכ"לים לענייני השטחים. קמ"ט פנים וקמ"ט סעד במפקדת האיזור מפקחים, כל אחד בתחום אחריותו, על אופן השימוש בכספים במגמה להבטיח שהם ישמשו רק למטרות שלהן נועדו.

פעולות קצין המטה לענייני פנים

יחידת קצין המטה לענייני פנים באיזור יהודה ושומרון (להלן קמ"ט פנים) מופקדת על הטיפול בעניינים, שהיו עד יוני 1967 בטיפולו של שר הפנים הירדני. ענייני הפנים מתנהלים על פי החוק התקף באיזור ועל פי צווים, שהוציא מפקד האיזור. הפעולות העיקריות של הקמ"ט הן: (1) פיקוח על פעולות הרשויות המקומיות (עיריות ומועצות כפריות); (2) הסדרי התכנון והבנייה; (3) ניהול מרשם האוכלוסין; (4) מתן היתר להצגת סרטים בבתי קולנוע, רישוי בתחום ההוצאה לאור, יבוא דברי דפוס והפצתם.

באפריל 1977 הועסקו ביחידה 65 עובדים, מהם 30 ישראלים. העובדים הישראלים משובצים בתפקידי פיקוח על פעולות לשכות מרשם האוכלוסין שבאיזור. לפי הדר"ח הכספי של משרד הביטחון היה תקציב היחידה, בשנת הכספים 1975, 19.6 מיליון ל"י, וההוצאה — 19.4 מיליון ל"י; ובשנת הכספים 1976 התקציב — 24.4 מיליון ל"י וההוצאה — 23.3 מיליון ל"י.

בחודשים מאי-יולי 1977 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במפקדת האיזור על הפעולות של יחידת הקמ"ט, בעיקר הפיקוח על הרשויות המקומיות והפיקוח על התכנון והבנייה. ביקורת קודמת על הפיקוח של קמ"ט פנים על פעולות העיריות נערכה בשנת 1973 וממצאיה הובאו בדו"ח שנתי 24, (עמ' 755).

פיקוח על הפעולות של הרשויות המקומיות

באפריל 1977 היו באיזור 25 עיריות וכ-100 מועצות כפריות. עיקר פעולות הקמ"ט בתחום הרשויות המקומיות הן: פיקוח על המשק הכספי של הרשויות; אישור תקציביהן; ואישור הלוואות ומענקים; מעקב אחר ביצוע פעולות פיתוח שאושרו במסגרת התקציב ואישור חקיקה מוניציפאלית.

העיריות מגישות את תקציביהן — התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח — לאישורו של הקמ"ט לפני תחילת שנת הכספים. קמ"ט פנים נהג לאשר את התקציב כשהוא לדעתו מאוזן: ההכנסה למימון התקציב הרגיל באה ממסים עירוניים ואגרות; מהכנסות ממפעליהן; ממענקים מכספי תקציב הממשל וממקורות אחרים. תקציב הפיתוח ממומן מהעברות מהתקציב הרגיל; מהלוואות ומענקים מתקציב הממשל; מהלוואות ומענקים מממשלת ירדן וכן מתרומות מארצות ערב האחרות.

להלן פירוט ההכנסות, ששימשו למימון תקציבי העיריות בשנות הכספים 1975 ו-1976:

מקור ההכנסה	1976		1975	
	במיליוני ל"י	ב-%	במיליוני ל"י	ב-%
מענקים מתקציב הממשל	17.0		15.7	
הלוואות מתקציב הממשל	5.1		4.6	
מפעלים של העיריות	22.1	21	20.3	22
אגרות עירוניות, השכרת נכסים, תרומות מהאיזור ומחוצה לו ועוד	46.9	46	31.5	35
	34.5	33	39.2	43
סה"כ	103.5	100	91.0	100

תקציב רגיל

הכנסה

מפקדת האיזור מעבירה לעיריות 90% מהכספים הנגבים כמס רכוש, מס עסקים ומס על דלק. בשנות הכספים 1970-1976 הועברו לעיריות כ-61 מיליון ל"י.

— העיריות קיבלו מהתושבים פקדונות בעד חיבור בתיהם לרשתות המים והחשמל. הכספים גרשמו כהכנסה, ולא ניתן בספרים ביטוי להתחייבות להחזירם בשנים הבאות.

הוצאה

ההוצאה של העיריות הסתכמה בסך 92.3 מיליון ל"י בשנת הכספים 1975 ובסך 105.5 מיליון ל"י בשנת הכספים 1976. רישום ההוצאה בספרים נעשה על בסיס מזומנים, ולא כלל את החובות של העיריות לגורמים שונים, לרבות ספקי טובין.

בשנת הכספים 1976 הוצאו על מינהל כללי 11 מיליון ל"י (10% מההוצאה), על שירותי הנדסה 11 מיליון ל"י ועל שירותי תברואה — 8.4 מיליון ל"י (8%).

תקציב פיתוח

קמ"ט פנים מאשר את תקציבי הפיתוח של העיריות לאחר קבלת חוות דעת של קמ"טים אחרים בנוגע לפרוייקטים שבתחום פעילותם. כאשר מדובר בפרוייקטים שלביצועם דרוש סיוע מכספי הממשל, בצורת מענקים או הלוואות, טעון האישור המלצה של ועדה במפקדת האיוור, בראשותו של ראש ענף מינהל ושירותים. כאשר מדובר בפרוייקט, שימומן בסיוע כספי של גורמים שמחוץ לאיוור, ניתן אישור התקציב על ידי מתאם הפעולה בשטחים, בהמלצת מפקד האיוור.

בשנת הכספים 1976 הסתכם תקציב הפיתוח של העיריות ב-12 מיליון ל"י: 7.4 מיליון ל"י ממלוות ומענקים מתקציב הממשל; 3.0 מיליון ל"י מלוות ממקורות שמחוץ לאיוור ו-1.6 מיליון ל"י — השתתפויות של בעלי נכסים ותרומות.

עד אמצע שנת 1977 לא דרשה מפקדת האיוור מהרשויות המקומיות אסמכתאות על סכומי הכספים, שהן קיבלו כתרומות או כהלוואות מחוץ לאיוור, ועל המטרות, שלהן יועדו הכספים. ביולי 1977 אישרה ועדת המנכ"לים לענייני השטחים גוהל מעודכן בדבר הפיקוח על הכנסת כספים לאיוור. בנוהל נקבע, שעל רשות מקומית, המקבלת כספים מחוץ לאיוור, להפקיד את הכספים בבנק בעמאן ולהמציא למפקדת האיוור אישור על ההפקדה. על הרשות להמציא אישור מממשלת ירדן, שהכספים מיועדים להשקעה בפרוייקט מוגדר; לאחר מכן עליה להפקיד את הכספים בבנק באיוור ולרשום אותם בספריה כהכנסה.

מועצות כפריות — הכנסה והוצאה

בשנת הכספים 1975 הסתכמו ההכנסה וההוצאה של המועצות הכפריות בכ-6.6 מיליון ל"י, ובשנת הכספים 1976 — בכ-12.0 מיליון ל"י. כשני שלישים מההוצאה התייחסו לעבודות פיתוח, בעיקר לבניית חדרי לימוד בבתי ספר.

אספקת חשמל

ייצור חשמל ואספקתו באיוור יהודה ושומרון לא נעשה על ידי מיפעל מרכזי לאספקת חשמל, אלא נתון בידי מספר מיפעלים חלקם בעלי אופי מקומי. הפיתוח הכלכלי המואץ ועליית רמת החיים של האוכלוסייה באזורים אלה במשך השנים האחרונות, הביאו בעקבותיהם שימוש גובר בחשמל מהמקורות הקיימים, לרוב ביישובים העירוניים, ודרישה גדולה לאספקת חשמל ליישובים כפריים שטרם קיבלו חשמל מאחד המקורות האלה. הצריכה הכוללת של חשמל גדלה מ-7.42 מגו"ש בשנת 1968 ל-20.68 מגו"ש בשנת 1976.

להלן תיאור המצב בדבר אספקת חשמל באיוור יהודה ושומרון, כפי שרוכז על ידי משרד מבקר המדינה על פיתוחים שבמפקדת האיוור:

אספקת עצמית

במסגרת השירותים המקומיים שהרשויות המקומיות מעניקות לתושביהן, מנהלות שבע עיריות באיוור השומרון, בעיקר הגדולות שבהן, מפעלי חשמל (גינין, טובאס, יטא, יעבד, סלפית, ערבה ושכם). עיריות אלה הקימו בעבר תחנות כוח ורשת חשמל, והן מספקות חשמל לתושביהן לפי מדידה. מפעל החשמל מתנהל כמשק סגור מטעם הרשות המקומית; ההכנסה וההוצאה הכרוכה בכך מהווה חלק מהתקציב הרגיל של הרשות. עיריית שכם, המנהלת תחנת כוח מקומית, הגיחה קו חשמל מחוץ לתחומה בציר שכם-טול-כרם, ומספקת חשמל לעירייה אחת ולמספר כפרים באיוור זה.

עוד פעולות באיזור יהודה ושומרון כ-100 תחנות כוח דיזל גנרטור, קטנות יותר, המספקות חשמל ליישובים כפריים: 20 מבין מפעלים אלה מוחזקים על-ידי מועצות מקומיות כפריות, במסגרת השירותים המקומיים שהן מעניקות לתושביהן. יתר המפעלים מתנהלים על-ידי אגודות שיתופיות שנוסדו במיוחד למטרה זו ללא כוונה לעשיית רווחים, או על-ידי חברות פרטיות בע"מ.

תחנות הכוח האמורות, הן אלה שהוקמו על-ידי רשויות מקומיות והן אלה של האגודות השיתופיות והחברות, משתמשות בדלק יקר יחסית, כאשר מחיר הדלק מהווה מרכיב חשוב של ההוצאות. ההיקף המצומצם של הרשת ושל הצרכנים גורם לכך שהמחיר לקו"ש שהצרכן נדרש לשלם יחסית גבוה. גם התחזוקה של התחנות והמתקנים היא ברמה נמוכה, במיוחד ביישובים הקטנים.

מחירי החשמל לתושבים אושרו על-ידי קמ"ט פנים בהמלצת קמ"ט חשמל במפקדת האיזור. המחירים נמוכים יחסית בעיריות הרובשות חשמל מחברת החשמל לישראל בע"מ. בעיריות, שהפיקו חשמל באמצעות מפעליהן, נקבעו, באפריל 1977, תעריפים למכירת חשמל שנעו בין 1 ל"י-ל-2 ל"י לקילוואט שעה, ואילו בעיריות, שרכשו חשמל מחברת החשמל לישראל בע"מ, היו התעריפים, באותו מועד — 0.75 ל"י עד 1 ל"י לקילוואט שעה.

11 עיריות ניהלו חשבונות נפרדים על הפקת חשמל במפעליהן או על קניית חשמל ומכירתו לצרכנים. לפי נתונים, שעיריות אלה העבירו לקמ"ט, הסתכמה ההוצאה הרשומה על חשמל, בשנת הכספים 1976, בסך כולל של 25.0 מיליון ל"י וההכנסה הרשומה בסך כולל של 34.2 מיליון ל"י. בשש עיריות עלתה ההכנסה ממכירת חשמל על ההוצאה להפקתו בסך כולל של 9.5 מיליון ל"י, ובחמש עיריות עלתה ההוצאה על ההכנסה בסך 0.3 מיליון ל"י.

חברת החשמל המזרח ירושלמית

לחברה זו זיכיון לייצר חשמל ולספקו למזרח ירושלים, נפות רמאללה ובית-לחם וחלק מגפת יריחו. רשת החשמל של החברה אינה מכסה את כל תחום הזיכיון שהוענק לה: למעשה מספקת החברה חשמל לכל היישובים העירוניים, ואילו יישובים כפריים רבים, הנמצאים בתחום הזיכיון, בעיקר באיזור המערבי של נפת רמאללה, אינם מחוברים לכל רשת חשמל.

חברת החשמל לישראל בע"מ

לפי הזמנתה של מפקדת איזור יהודה ושומרון, הכינה חברת החשמל לישראל בשנת 1975 תוכנית אב לרשת כללית באיזור השומרון, אשר עם ביצועה ניתן יהיה לספק חשמל לכל היישובים ממקורות החברה. טרם ניגשו לביצוע התוכנית בשלמותה, אולם עבודות מקומיות, שמוציאה החברה אל הפועל, מתוכננות ומבוצעות בהתחשב בתוכנית האב.

שלוש עיריות (טול-כרם, קלקיליה וחברון) שניהלו תחנות כוח עצמיות וסיפקו חשמל לתושביהן, ביקשו מחברת החשמל לישראל להתחבר לרשת הישראלית, לאחר שמתקניהן לא היו מסוגלים לעמוד בדרישה המוגברת מצד הצרכנים. החברה חיברה ערים אלה לרשת והיא מחייבת את העיריות בצריכת החשמל הכללית שצורך כל יישוב, ואילו העיריות ממשכות בהחזקת הרשת הפנימית, ומחייבות את הצרכנים בתשלום בעד חשמל על-פי מדידה. חברת החשמל לישראל סיפקה בסוף שנת 1977 כ-30% מכלל צריכת החשמל באיזור יהודה ושומרון.

לפי נתוני קצין המטה לחשמל שבמפקדת יהודה ושומרון, אין עדיין, עד סוף 1977 אספקת חשמל מכל מקור שהוא, לכ-30% מכלל היישובים (קרוב ל-100 כפרים) רובם יישובים חקלאיים קטנים, אשר אוכלוסייתם מגיעה ל-15% מכלל תושבי האיזור. קיימות בקשות רבות של יישובים לסייע להם להתחבר לרשת החשמל, ולקבל עזרה טכנית וכספית להקמת רשת פנימית בכפרים; בשנים 1976 ו-1977 הגישו 35 עיריות ומועצות מקומיות כפריות בקשות למפקדה להתחבר לרשת החשמל הישראלית; כמחציתן מספקות כיום חשמל לתושביהן ממקורות עצמיים.

אספקת מים

24 עיריות מספקות מים לתושבים באמצעות רשתות מקומיות: שבע עיריות ממפעלים שלהן; שבע — ממקורות המנוהלים על-ידי מפקדת האיזור ועשר עיריות — באמצעות תאגידים אזוריים. בעיר אחת אין אספקת מים עירונית.

במשרד הקמ"ט נתקבלו נתונים מ־17 עיריות בדבר אספקת מים לתושבים. על פי נתונים אלה הסתכמה ההכנסה ממכירת מים בשנת הכספים 1976 בסך 12.7 מיליון ל"י, וההוצאה בסך 11.5 מיליון ל"י. ב־12 עיריות היה עודף הכנסה על הוצאה, שהסתכם ב־1.7 מיליון ל"י; ב־5 העיריות האחרות היה עודף הוצאה על הכנסה בסכומים, שהסתכמו ב־0.5 מיליון ל"י.

פיקוח על תכנון ובנייה

1. ביולי 1971 העניק מפקד האיוור לקמ"ט פנים סמכויות בתחום הפיקוח על התכנון והבנייה באיוור. באותה שנה הוקמה לשכה מרכזית לתכנון ערים וכפרים, וכמנהלה מונה אדריכל ישראלי. בלשכה מועסקים עשרה עובדים תושבי האיוור, מהם שלושה מהנדסים, ארבעה פקחים ושרטט. תפקידי הלשכה הם: הדרכת רשויות מקומיות בהכנת תכניות מיתאך עירוניות, בדיקת תכניות המיתאך העירוניות והדרכת רשויות מקומיות בכל הקשור לרישוי הבנייה ולפיקוח על הבנייה. בסוף 1977 עסקה המפקדה בהכנת תכנית מיתאך אזורית.

2. ביוני 1971 מינה מפקד האיוור שישה עובדים, שיכנוו כמועצת תכנון עליונה (להלן המועצה), בראשותו של הקמ"ט. תפקידיה העיקריים הם: הכרזה על מרחבי תכנון עירוניים, הרחבת המרחבים ואישור שינויים בהם, ואישור תכניות מיתאך אזוריות.

3. על פי החוק חייבת כל עירייה להכין תכנית מיתאך לתחומה. על פי הנתונים של הלשכה המרכזית לתכנון ערים וכפרים יש תכניות מיתאך עירוניות ל־16 ערים באיוור, שבחלקן אושרו לפני יוני 1967 ובחלקן לאחר מכן.

4. ביוני 1971 מינה מפקד האיוור חמש ועדות לתכנון כפרים; בראשן עובד הלשכה המרכזית לתכנון ערים וכפרים — מהנדס, תושב האיוור. תפקידי הוועדות לאשר בקשות לבניית מגורים ב־424 כפרים, שתושביהם מונים כ־385,000 נפש.

— עשרות בקשות לבנייה הובאו לדיון בפני הוועדות לתכנון כפרים, חודשיים ויותר לאחר הגשתן. המפקדה הודיעה, שהיא תפעל לצמצום משך הזמן העובר עד לדיון בבקשות.

5. ארבעת הפקחים, שהעסיקה הלשכה המרכזית לתכנון ערים וכפרים, פיקחו על הבנייה בכפרים. מחוסר אמצעי תחבורה התרכזה פעולת הפקחים ביישובים שבסמוך לצירי התנועה הראשיים. במחצית הראשונה של שנת 1977 דיווחו הפקחים על 312 מקרי בנייה ללא רשיון. במרבית המקרים ביקשו הבונים וקיבלו בדיעבד רשיונות בנייה. במקרים מספר הופסקה הבנייה, וב־25 מקרים הוגשו נגד הבונים תביעות משפטיות. נמצאו מקרים, ששופטים מקומיים הורו על הריסת מבנים, שהוקמו ללא רשיון, אולם המבנים לא נהרסו.

במאי 1977 הועלה חשש, ששני פקחים קשרו קשר עם גורמים שהקימו מבנים ללא רשיון. הדבר נמסר לחקירת המשטרה, והפקחים הפסיקו את עבודתם. בעקבות הביקורת החליטה מפקדת האיוור לתגבר את צוות המפקחים.

פיקוח על בחירות לעיריות

לקראת עריכת הבחירות למועצות העירוניות, שהתקיימו ב־12 באפריל 1976, הוקם במפקדת האיוור מטה בחירות, שהשתתף בו עובד מימשל בכיר, תושב האיוור. על פי החוק מונתה ליד המטה ועדה, שטיפלה בכל הקשור בניהול הבחירות, ולכל עיר מונה ממונה על בחירות; הוצאו נהלים בדבר אופן ניהול הבחירות, ונערכו תדריכים לממונים על הבחירות; מונו חברי ועדות קלפי, חברי ועדות מיון וספירה של הקולות, משקיפים, פקידי מודיעין וסדרנים.

הבחירות התקיימו ב־22 ערים; בשתי ערים לא עלה מספר המועמדים על מספר חברי מועצת העיריה ולא היה צורך בבחירות; בעיר אחת נערכו בחירות ב־1973.

על פי החוק זכאי היה לבחור תושב (גבר), שמלאו לו 21 שנה ואשר שילם מס רכוש, או מס חינוך עירוני, או אגרת רשיון למלאכה ולתעשייה, בסכום שאינו נופל מדינר אחד. על פי מבחנים אלה הגיע מספר בעלי זכות בחירה, בשנת 1972, לכ־32,000. בצו של מפקד האיוור מ־28.12.1975 הוענקה זכות בחירה לגברים שמלאו להם 21 שנה, ששילמו מסים מסוגים נוספים; לנשים, שמלאו להן 21 שנה ניתנה זכות בחירה לפי אותם מבחנים. כתוצאה מכך גדל בהרבה מספר בעלי זכות הבחירה באיוור, והיה במועד הבחירות כ־88,000, כמפורט להלן:

מצביעים	בעלי זכות בחירה	
40,957	55,793	גברים
22,009	32,548	נשים
62,966	88,341	סה"כ
71	100	באחוזים

זכאים להיבחר למועצות של העיריות תושבי המקום בני 25 ומעלה, יודעי קרוא וכתוב, שאין להם עבר פלילי.

על פי החוק ממנה מועצת השרים ראש עירייה מבין חברי מועצת העירייה, על פי המלצת שר הפנים. מפקד האיוור, שהוענק לו הסמכויות של מועצת השרים, מינה את ראשי העיריות על פי המלצותיהם של הנבחרים, שבחרו מביניהם את המועמד לראשות העירייה.

פעולות קצין המטה לענייני תעשייה ומסחר

בחודשים ינואר-אפריל 1977 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולותיו העיקריות של קצין המטה לענייני תעשייה ומסחר באיוור יהודה ושומרון (להלן קמ"ט תעשייה). נבדקו אישור הקמת מפעלים חדשים והרחבת מפעלים קיימים על ידי יומים תושבי האיוור; אישור הלוואות לפיתוח והלוואות להון חוזר ליומים תושבים; הוצאת רשיונות יבוא; פיקוח על טיב המוצרים ועל מידות ומשקלות*.

ביחידת קמ"ט תעשייה מועסקים 18 עובדים, 12 מהם תושבי האיוור. תקציב היחידה היה בשנת הכספים 1976 כ-12 מיליון ל"י; בשנת הכספים 1977 הועמד התקציב על סך 5.6 מיליון ל"י.

רישוי מפעלים ופיקוח עליהם

בפברואר 1970 אישרה ועדת המנכ"לים לטיפול בעניינים האזרחיים בשטחים המוחזקים (להלן ועדת המנכ"לים) נוהל מפורט בדבר מתן אישורים להקמת מפעלים חדשים בשטחים ובדבר הרחבת מפעלים קיימים. מאז עודכן הנוהל פעמים מספר, לאחרונה במאי 1977. בנוהל המעודכן נקבעו מחדש התנאים והסמכויות לאישור הקמת מפעלים חדשים ולהרחבת מפעלים קיימים: יום, המבקש להקים מפעל ואינו מבקש סיוע כספי מהממשל, נדרש כתנאי למתן האישור למלא אחר החוקים והתקנות התקפים באיוור; יום, המבקש סיוע כספי מהממשל, צריך כתנאי למתן האישור, למלא אחר מבחנים נוספים, שעיקרם הכדאיות הכלכלית של המפעל ויכולתו להתזר הלוואות, תרומות המפעל לקידום כלכלי ולפיתוח המשאבים באיוור, הבטחת מקומות תעסוקה לתושבי האיוור. בקשתו של יום להלוואות פיתוח מועברת לעיון החטיבה המקצועית במשרד התעשייה, המסחר והתיירות (ראה להלן).

לאחר המלצה של החטיבה המקצועית מוסמך מפקד האיוור (להלן המפקד) לאשר הקמת מפעל בהשקעה עד 1 מיליון ל"י. הקמת מפעל בהשקעה של 1 מיליון ל"י עד 5 מיליון ל"י טעונה אישור ועדת המנכ"לים. השקעה של למעלה מ-5 מיליון ל"י טעונה אישור ועדת השרים לענייני כלכלה.

על פי החוק התקף באיוור על יום המבקש להקים מפעל או בית מלאכה להשיג רשיון משר הכלכלה. בינואר 1971 אצל מפקד האיוור את הסמכויות, לפי החוק, לקמ"ט תעשייה. היום נדרש גם לקבל אישורים מקמ"טי בריאות, אוצר ופנים. עד ראשית 1977 הוציא קמ"ט תעשייה 60 רשיונות להקמת בתי מלאכה ומפעלים חדשים, שכל אחד מהם אמור היה להעסיק, לפי המסמכים, שהוגשו לשם קבלת האישור, עשרות עובדים.

* ממצאי ביקורת על הקמת מפעלים כלכליים בשטחים על ידי יומים ישראלים ראה בדו"ח שנתי 25, עמ' 835. בדבר הקמת קריית תעשייה במישור האדומים ראה דו"ח שנתי 27, עמ' 402.

— במקרים מספר הוקמו בתי מלאכה או מפעלים על סמך אישור של קמ"ט בריאות או של קמ"ט מניס בלבד, בלא שקמ"ט תעשייה נתבקש להוציא רשיון כנדרש בחוק. לדעת הביקורת דרוש יתר תיאום בין יחידות הממשל כדי להבטיח קיום דרישות החוק.

נמצאו מקרים, שקמ"ט תעשייה התנה מתן רשיון להקמת מפעל חדש בכך, שתוצרתו תעמוד במבחנים של תקני ייצור, שקבע מכוון התקנים בישראל. הואיל ובאיוור אין חוק או צו המחייב שהמוצרים יעמדו בתקנים, אין אפשרות לתבוע לדין בעלים של מפעל, שתוצרתו, על פי מבחנים מקצועיים, היא מתחת לתקן. מאחר שמדובר במוצרי מזון, תרופות ותכשירי קוסמטיקה, המשווקים באיוור וגם מחוצה לו, על מפקדת האיוור לתת דעתה למציאת פתרון נאות לבעיית ייצור על פי תקנים.

אישור הלוואות

הלוואות פיתוח

בנהלים, שאישרה ועדת המנכ"לים, נקבעו הסמכויות לאישור הלוואות פיתוח: הלוואה עד 50,000 ל"י תאושר על ידי המפקד; הלוואה מעל 50,000 ל"י ועד 250,000 ל"י תאושר על ידי ועדת המנכ"לים; הלוואה מעל 250,000 ל"י תאושר על ידי ועדת השרים לענייני כלכלה.

במפקדת האיוור פועלת ועדה, שמתפקידה להמליץ על מתן הלוואות מתקציב הפיתוח של האיוור. בשנות הכספים 1970–1976 אושרו מתקציב הפיתוח הלוואות לענפי התעשייה והמלאכה, שהסתכמו ב-9.7 מיליון ל"י; לענף הטקסטיל — 2.5 מיליון ל"י; למפעל לייצור חומרי ניקוי — 1.4 מיליון ל"י; לענף הפלסטיק — 1.2 מיליון ל"י; לענף הנגרות — 1 מיליון ל"י; למחצבות — 1 מיליון ל"י; לענפים אחרים — 2.6 מיליון ל"י.

ההלוואות ניתנו באמצעות בנק ישראלי הפועל באיוור, בסכומים המהווים עד 50% מאומדן ההשקעה שאושרה, בריבית של 9% בשנה, לתקופה של חמש שנים. הביקורת העלתה, שניתנו מספר הלוואות להקמת מבנים למפעלים, אך היוזמים לא נדרשו לצרף לבקשותיהם אומדן מאושר על ידי גורם מקצועי בדבר גובה ההשקעה.

— במפקדה לא נוהל מעקב אחר השימוש בכספי ההלוואות מתקציב הפיתוח, ואין לה מידע, אם כספי ההלוואות, שניתנו בתנאים נוחים, אכן שימשו למטרות שנועדו להן.

הלוואות להון חוזר

על פי הסכם של המדינה עם הבנקים הפועלים באיוור מעניקים הבנקים מכספים לבעלי תעשייה ומלאכה הלוואות להון חוזר בערבות המדינה. ההלוואות ניתנות לתקופה של שנתיים, בחלקן כאשראי בריבית של 26% לשנה, ובחלקן כאשראי מכוון בריבית של 21% לשנה. אין בידי מפקדת האיוור נתונים על היקף ההלוואות, שניתנו להון חוזר.

עד סוף 1976 נקבעו סכומי ההלוואות להון חוזר שלא על פי נהלים, שבהם יפורטו הקריטריונים למתן הלוואות. בינואר 1977 הוציאה המפקדה נוהל בדבר גובה ההלוואות להון חוזר: למפעל יצרני תאושר הלוואה שלא תעלה על 50% משווי המלאי של חומרי הגלם הנמצאים ברשותו, כפי שאושר על ידי רואה חשבון מוסמך; לעסק מסחרי תאושר הלוואה בשיעור מירבי של 30% ממחזור הכספים החדשי שלו, כפי שאושר על ידי בנק. הסכום המירבי להלוואה יהיה 0.5 מיליון ל"י.

רשיונות יבוא

על פי צו בדבר שטחים סגורים (איסור העברת טובין) (איוור הגדה המערבית) (מספר 49), תשכ"ו—1967, אסור לייבא לאיוור טובין שלא בהיתר; קמ"ט תעשייה הוסמך לתת היתרים לפי צו זה. הקמ"ט נותן היתרים לייבא טובין לאיוור מירדן; יבוא טובין דרך נמלי ישראל טעון רשיון יבוא מרשויות היבוא בישראל. בשנת הכספים 1975 הוצאו לתושבי האיוור כ-1,400 רשיונות לייבא טובין דרך נמלי ישראל וכ-1,900 היתרי יבוא מירדן. ערך היבוא לאיוור הסתכם בשנת הכספים 1975 ב-116 מיליון ל"י.

יום המבקש לייבא בעצמו ציוד למפעלו, מירדן או דרך נמלי ישראל, מקבל היתר כמפורט לעיל, והדבר מאפשר לבדוק, אם גודל ההשקעה שלו במפעל תואם את הכללים, שאישרה ועדת

המנכ"לים. אולם אם הוא מזמין את הטובין באמצעות יבואן ישראלי, אין הוא מבקש רשיון על שמו ואין אפשרות לבקר, בדרך זו, את היקף ההשקעה במפעלו על פי הכללים, שאישרה ועדת המנכ"לים.

מטרת ההסדרים היא גם להבטיח פיקוח על הכנסת טובין לאיזור מירדן ולמנוע הכנסתם החופשית של טובין האסורים ביבוא או שיבואם מותר בהגבלות מסוימות; המדובר בכ-150 סוגי טובין, כגון מכשירי חשמל, שימורים, פריטי ריהוט, חלקי חילוף לרכב מנועי. מפקדת האיזור בודקת, בתיאום עם הגורמים הנוגעים בדבר, אם אפשר לצמצם את רשימת הטובין האמורה.

אישור בקשתו של יום, המבקש לייבא טובין על שמו, אורך זמן רב. בעקבות הביקורת, הודיעה מפקדת האיזור, ביולי 1977 שהנהול בדבר יבוא טובין לאיזור יעודכן כדי לפשט ולקצר את שלבי הטיפול בבקשתו של היום ובאישורה.

לעתים מתעורר צורך לשנות מן התנאים, שנבקעו על גבי ההיתר. הביקורת העלתה, שלא הוקפד שהיתרים שתוקנו ייחתמו על ידי הגורם, שביצע את התיקון, ובחזרתם היחידה. בעקבות הביקורת ניתנו הוראות בדבר הקפדה על צירוף חתימות ליד תיקונים שנרשמו בהיתר.

סובסידיה למאפיות

באיזור פועלות 64 מאפיות לאפיית פיתות ומאפייה אחת לאפיית לחם. על פי החלטתה של ועדת המנכ"לים שילם הממשל סובסידיה למאפיות בשיעורים הנהוגים בישראל. בתקציב היחידה נועדו למטרה זו 11.2 מיליון ל"י בשנת הכספים 1976, ו-4.7 מיליון ל"י בשנת הכספים 1977. בנובמבר 1976 הוקטנה הסובסידיה על אפיית פיתות באיזור, וביולי 1977 היא בוטלה כליל. צמצום הסובסידיה איפשר הקטנת ההוצאה של היחידה בשנת הכספים 1976 ביותר מ-5 מיליון ל"י.

פיקוח על משקלות

פקחים של היחידה בדקו מדי פעם בפעם את נכונות המשקלות שבבתי העסק והעלו עשרות מקרים של משקלות בלתי נכונים; היחידה הסתפקה במשלוח מכתבי אזהרה לבעלים. ביולי 1977 הודיעה המפקדה, שבעקבות הביקורת יינקטו בעתיד צעדים משפטיים נגד עבריינים.

ממצאי מעקב

שירותי בריאות

דו"ח שנתי 26, עמ' 956

בבתי חולים היה מחסור בכוח אדם מקצועי; מכשירי רנטגן ישנים היו טעונים שיפוץ או החלפה ולא היו אוטוקלבים רזרביים; חסרו תרופות מסוגים מסוימים. בשל חוסר של חומרים ופריטי ציוד בוצעו חלק מן הבדיקות המעבדתיות מחוץ לאיזור.

המחסור בכוח אדם מקצועי בבתי חולים צומצם, אולם בסוף 1977 עדיין היו 27 משרות תקניות בלתי מאוישות, ביניהן 4 משרות של רופאים, 4 משרות של אחיות ו-9 משרות של טכנאים ורוקחים. בתמנה מהנדס תחזוקה והועסקו בעלי מקצוע לביצוע שיפוצים דחופים בבתי חולים. בשנות הכספים 1976 ו-1977 הוקצבו כ-12 מיליון ל"י להצטיידות, אולם תהליך רכישת ציוד ומכשור רפואי התמשך זמן רב. חלק ממכשירי הרנטגן שופצו והומנו מכשירים נוספים להתקנה בשני בתי חולים. ברשות היחידה אוטוקלבים רזרביים לפי מסמכי יחידת קצין המטה לענייני בריאות אין בבתי החולים מחסור בתרופות וקיים ויסות בחלוקתן. למעבדה המרכזית, ברמאלה הוספו ציוד וחומרים והעבודה נעשת בה תוך קבלת ייעוץ מקצועי מישראל; חלק ניכר מן הבדיקות מבוצע במעבדה ורק בדיקות מורכבות מועברות לבית החולים הדסה בירושלים.