

# הממשל הצבאי בשטחים המוחזקים

## פעולות ביקורת

באזורים יהודה ושומרון, חבל עזה וצפון סיני נערכה ביקורת על מספר היבטים הנוגעים למתן שירותים ליישובים ועל הקמת מועצות אזוריות.

באיזור יהודה ושומרון נערכה ביקורת על הכנת תקציב האיזור לשנת הכספים 1978 וביצועו; נבדקו כמה סעיפי הוצאה וסעיפי הכנסה, לרבות תשלום מסים.

באיזור חבל עזה ובאיזור סיני נערכה ביקורת על פעולות קמ"ט תחבורה, נבדקו: רישוי נהגים, רישוי רכב, שירותי רכב ואחזקה.

## מירסם האוכלוסין

במהלך בדיקת מעקב על פעולות קמ"ט פנים באיזור יהודה ושומרון העלתה הביקורת, שבמירסם האוכלוסין רשומים תושבים שנפטרו. באוקטובר 1979 הודיע מתאם הפעולה בשטחים המוחזקים, שמיפקדת האיזור מטפלת בנושא והמתאם יעקוב אחר הסדרתו.

## שירותים ליישובים

בחודשים יולי-נובמבר 1979 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על מספר היבטים הנוגעים ליישובים היהודיים באיזור חבל עזה, באיזור סיני הכולל את פיתחת רפיה\* ובאיזור יהודה ושומרון. המימון להקמת היישובים ניתן על ידי מוסדות מיישבים ומתקציבים של משרדי הממשלה.

## מעמד מוניציפאלי

המימשל הצבאי עוסק ביישובים במה שמתחייב מהסדרת הנושא החוקי, והיותם מוקמים בשטחים המוחזקים. הפעולות הדרושות למתן השירותים ליישובים הן באחריות המוסדות המיישבים ומשרד הפנים.

## חבל עזה, פיתחת רפיה וצפון סיני

1. במאסר 1979 הוציא מפקד איזור חבל עזה "צו בדבר ניהול מועצות אזוריות (איזור חבל עזה) (מס' 604) תשל"ט-1979" להקמת מועצה אזורית חוף עזה. בתחום המועצה חמישה יישובים, שקיבלו עד מאסר 1979 שירותים מוניציפאליים ממועצות אזוריות אחרות.

באפריל 1979 הוציא מפקד האיזור "תקנון המועצות האזוריות (איזור חבל עזה) תשל"ט-1979". מפקד האיזור מינה את קמ"ט פנים במיפקדת האיזור כממונה על המועצות האזוריות; עיקר תפקידיו כפי שהוגדרו בתקנון הם: מינוי חברי המועצה הראשונה וטיפול בענייני המועצה לאחר הקמתה.

במאי 1979 מינה קמ"ט פנים את חברי המועצה האזורית חוף עזה כדלקמן: חבר אחד מכל יישוב, נציג משרד הפנים, ויו"ר המועצה — בעל ניסיון בעניינים מוניציפאליים, שאינו גמנה עם המתיישבים. המועצה בחרה שתי ועדות — ועדת מכרזים ועדת ביקורת.

\* בינואר 1980 אוחדו שני האזורים.

במאי 1979 אישר קמ"ט פנים תקציב רגיל למועצה לשנת הכספים 1979: הוצאה בסך 11.8 מיליון ל"י והכנסה בסך 1.3 מיליון ל"י. התקציב מיועד למימון הוצאות המועצה בענייני חינוך, בריאות, מינהל כללי, תחבורה, תברואה, אבטחה ועוד. משרד הפנים יממן מתקציבו את הגירעון המתוכנן בסך 10.5 מיליון ל"י. נוסף לתקציב רגיל אישר קמ"ט פנים למועצה מענקים והלוואות בסך 8 מיליון ל"י, המיועדים לפעולות פיתוח.

2. במחצית השנייה של 1978 הקימו המתיישבים בפיתחת רפיח ובצפון סיני אגודה שיתופית בשם "איתם", כמינהל אזורי, שבמסגרתו מאוגדים 11 יישובים. משרד הפנים רואה באגודה מעין מועצה אזורית. שלושה יישובים לא הצטרפו לאגודה.

3. העיר ימית מנוהלת על ידי "צוות הקמה", המונחה על ידי ועדה בין משרדית, שמינה שר הבינוי והשיכון. מאחר שהקמת העיר נעשתה שלא על פי צו של מפקד האזור, ממילא אין בסיס משפטי להענקת סמכויות ל"צוות ההקמה" בדבר הטלה וגבייה של מיסים מוניציפאליים. "צוות ההקמה" הגיש למשרד הבינוי והשיכון הצעת תקציב לשנת הכספים 1979, בסך 17 מיליון ל"י, למימון הוצאות חינוך, בריאות, תחוקה ומגננון.

4. ענייני תכנון והוצאת היתרי בנייה ביישובים שבאזור חבל עזה, הם בסמכותה של הוועדה המחוזית לבניין ערים בחבל עזה, הפועלת על פי החוק התקף באזור\*.

5. בנובמבר 1976 מינה מפקד האזור ועדה בת שמונה חברים לשמש ועדת תכנון מיוחדת, שהוסמכה לטפל בענייני בינוי של יישובים בפיתחת רפיח. חברים בוועדה נציגים של הוועדה המחוזית לבניין ערים באזור חבל עזה, קמ"ט נכסים, היועץ המשפטי במפקדת האזור, ונציג המינהל לבנייה כפרית וליישובים חדשים במשרד הבינוי והשיכון. מאחר שאחריות המימשל מצטמצמת כאמור להיבט החוקי, במקרה זה מינוי הוועדה, לא הוחזקו במשרדי המימשל מיסמכים הנוגעים לפעולות הוועדה ולהחלטותיה.

#### יהודה ושומרון

1. במארס 1979 הוציא מפקד אזור יהודה ושומרון צו בדבר ניהול מועצות אזוריות (יהודה ושומרון) (מס' 783) תשל"ט—1979, (להלן — צו כינון), וכן תקנון בדבר אופן ניהולן. בהתאם לצו הוקמו שלוש מועצות אזוריות — מטה בנימין, שומרון ועציון, שבמסגרתן 24 יישובים. קמ"ט פנים במפקדת האזור מונה בצו להיות ממונה על המועצות האזוריות שיוקמו באזור. בינואר 1980 הוקמה מועצה אזורית רביעית — בקעת הירדן — שבמסגרתה 16 יישובים. כמה יישובים, שבמועד סיום הביקורת טרם אורגנו במסגרת מועצות אזוריות, מקבלים שירותים מוניציפאליים מרשויות מקומיות בישראל.

2. מינהלת קריית ארבע הוקמה מכוח צו בדבר ניהול קריית ארבע (יהודה ושומרון) (מס' 561) תשל"ה—1974\*\*; תקציב המינהלה לשנת הכספים 1979 הסתכם ב־37 מיליון ל"י, מזה 28 מיליון ל"י מתקציב משרד הפנים. במעלה אדומים הוקמו יישוב קתילתי (מישור אדומים) ומרכז תעשייתי. במארס 1979 הוציא מפקד האזור צו בדבר כינון מועצה מקומית מעלה אדומים; למועצה נתמנו חמישה חברים. לשנת הכספים 1979 אושר למועצה תקציב רגיל בסך 8.6 מיליון ל"י ותקציב פיתוח בסך 2.3 מיליון ל"י.

3. שטח המועצות האזוריות, שהוקמו מכוח צו הכינון, מהווה צירוף תחום היישובים הכלולים בו, כפי שתוחמו על גבי מפות. הסתבר, שבהכנת המפות נפלו כמה טעויות בדבר השטחים כפי שתוחמו. באוקטובר 1979 הוקמה ועדה, שתפקידה להציע שינויים במפות, שיחיבו גם שינויים בנוסח צו הכינון.

4. בתקנון שהוצא מכוח צו כינון המועצות נקבע, שמועצה אזורית מוסמכת לעשות פעולות מוניציפאליות ביישובים וכן כל דבר הדרוש לבטיחות הציבור, לבריאותו ולשמירת הסדר הציבורי.

5. על פי החוק התקף באזור פועלות בו מועצת תכנון עליונה וועדות תכנון ובנייה\*\*\*. פרט לתכניות המיתאר של ישוב אחד, לא הונאו תכניות מיתאר של היישובים לדיון ולהחלטה של

\* בדבר ענייני תכנון ובנייה באזור ראה דו"ח שנתי 29, עמ' 792.

\*\* בדבר ניהול ענייני הקרייה ראה דו"ח שנתי 25 (עמ' 641) ודו"ח שנתי 29 (עמ' 917).

\*\*\* בדבר פעולות היועדות ראה בדו"ח שנתי 28, עמ' 836.

מועצת התכנון העליונה ועבודות הבנייה נעשו ללא קבלת רשיונות מוועדות התכנון והבנייה. במועד סיום הביקורת הייתה בשלבי דיון במיפקדת האיוור ובמשרד הפנים הצעה למנות ועדה לתכנון ולבנייה, שתוסמך לטפל באופן בלעדי בענייני תכנון ובנייה של היישובים באזור.

6. לאחר כינון המועצות האזוריות ביקש קמ"ט פנים מהיישובים להגיש למשרד הפנים הצעות תקציב. באוקטובר 1979 קבע משרד הפנים, שהצעת תקציב של מועצה אזורית תיבדק על ידי קמ"ט פנים ותאושר על ידי המשרד; יינתנו הקצבות מיוחדות למוסדות חינוך, שסכומיהן ייקבעו לגבי כל מוסד לפי העניין; להוצאות פיתוח יאושר תקציב נפרד.

## שירותים אזרחיים ליישובים

1. עד הקמת המועצות האזוריות קיבלו חלק מהיישובים שירותי בריאות, חינוך ותחבורה מרשויות מקומיות בישראל. במועד סיום הביקורת היו המועצות האזוריות עדיין בשלבי התארגנות וטרם עלה בידי הקמ"טים לענייני פנים למסד את סדרי התיאום עם היישובים ולסייע להם במידת הדרוש בכל הנוגע למתן שירותים מוניציפאליים.

2. בנובמבר 1979 ריכז משרד מבקר המדינה, באמצעות הממונים על המועצות האזוריות, נתונים כלליים בדבר השירותים האזרחיים שהיו ביישובים במועד זה:

1. בפיתחת רפיח חוברו כל היישובים לרשת מים שהתקינה חברת מקורות; פרט לשני יישובים, המקבלים חשמל מגנרטורים מקומיים, חוברו היישובים לרשת החשמל הישראלית. בשלושה עשר יישובים בפיתחת רפיח הוקמו מירפאות; שני יישובים מקבלים עזרה רפואית מיישובים סמוכים. קואופרטיב ארצי לתחבורה מקיים נסיעות סדירות ליישובים. בשישה יישובים בפיתחת רפיח הוקמו תחנות מגן דוד אדום.

2. שלושה יישובים בחבל עזה מקבלים מים מרשת המים הכללית; לשני יישובים מובאים מים במיכליות. פרט ליישוב אחד חוברו היישובים לרשת החשמל הישראלית; הוקמו מירפאות בשלושה יישובים. תחבורה סדירה מתנהלת על ידי קואופרטיב ארצי לתחבורה. בשני יישובים הוקמו תחנות מגן דוד אדום.

3. יחידת קמ"ט פנים במיפקדת איוור חבל עזה גותנת ליישובים בחבל עזה, בפיתחת רפיח ובצפון סיני שירותים הניתנים בישראל על ידי משרד הפנים, כגון מירשם אוכלוסין, רישוי נשק, הרצאת דרכונים, פיקוח על חופי רחצה והפעלת שירותי כיבוי אש.

4. באזור יהודה ושומרון מקבלים היישובים מים באמצעות רשתות או באמצעות מיכליות. חלק מהיישובים חוברו לרשת החשמל, והאחרים קיבלו אספקת חשמל מגנרטורים. בחלק מהיישובים הוקמו מירפאות ובחלק הוצבו אמבולנסים. שני קואופרטיבים לתחבורה מקיימים נסיעות סדירות ליישובים.

3. בדרך כלל מקוימים מגעים שופטים בין היישובים לבין הממשל הצבאי, בדרגים של קציני מטה ובדרגים אחרים, בנוגע להושטת סיוע ולהבטחת שירותים אזרחיים, כגון אספקת מים, חשמל ותקשורת. ככמה תחומים, כגון סלילת, כבישים, נהגו היישובים משימוש בכבישים, שנשללו במקורם לצורכי מערכת הביטחון וההוצאה עליהם נוקפה כולה לתקציב הביטחון.

## ביטוח נכסים

1. חברת ינאי — חברה לביטוח השקעות בע"מ, שהוקמה לפי החלטת הממשלה, מבטחת השקעות בשטחים המוחזקים כנגד נזק, אובדן רכוש או הפסד, העלולים להיגרם מהעמדת המקום שבו נעשתה ההשקעה תחת ריבונות, שילטון או פיקוח של מדינה זרה. במקרים כאלה יהיה המבוטח זכאי לשיפוי בעד השקעתו המבוטחת בסכום הנקוב בפוליסת הביטוח\*.

2. בנובמבר 1979 היו בתוקף 42 פוליסות שהתייחסו להשקעות בכל השטחים (כולל רמת הגולן ודרום סיני) בערך של 224 מיליון ל"י, מהם 171 מיליון ל"י באזורי יהודה ושומרון, חבל עזה וצפון סיני\*\*. ועדת המנכ"לים לטיפול בנושאים האזרחיים בשטחים המוחזקים המליצה, שהחברה תבטח גם זירות מגורים, אולם על פי החלטה של דירקטוריון החברה ממאי 1975, שעודכנה בדצמבר 1979, אין החברה מבטחת זירות.

\* דבר פעולות החברה ראה דו"ח שנתי 29, עמ' 775.

\*\* שווי הנכסים לצורך הביטוח משוערך מדי שנה ופוליסת הביטוח מעודכנת בהתאם לכך.

3. החברה מבטחת גם הלוואות שנותנים בנקים ליישובים בשטחים המוחזקים, בעיקר ליישובים הקלאיים. היקף פוליסות הביטוח על הלוואות, אשר היו בתוקף בשטחים המוחזקים בסוף ספטמבר 1979 היה כ־330 מיליון ל"י, מהם 255 מיליון ל"י באזורים שנבדקו.

4. ועדת המנכ"לים המשיכה לאשר ביטוח הלוואות בחברת ינאי ליישובים הקלאיים בפיתחת רפיח גם לאחר ספטמבר 1978, מועד סיום ועידת קמפ־דייז. בחודשים ספטמבר 1978 — אוגוסט 1979 אושר ביטוח הלוואות בסך 82 מיליון ל"י (הסכום בחודשים ספטמבר 1977 עד אוגוסט 1978 היה 54 מיליון ל"י).

5. יזם ישראלי רשאי לבטח את השקעותיו בשטחים המוחזקים על פי חוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"א—1961, ותקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים בשל נזק) (נכס חוץ ישראלי) תשל"ד—1974, שהוצאו על פיו, המאפשרות קבלת פיצוי בעד נזק, שנגרם לרכוש ישראלי המצוי מחוץ לישראל, מפעולת איבה.

על פי החוק והתקנות, בעל משק הקלאי ששר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, קבע אותם באכרזה שפורסמה ברשומות, יהיה פטור ממס רכוש לתקופה של חמש שנים מיום הקמת היישוב הקלאי. שר האוצר הכריז על חלק מן היישובים הקלאיים בשטחים המוחזקים כזכאים לפטור האמור.