

כאמור, מעבירה היחידה לרשויות המקומיות כספים לצורך שיפור אמצעי הבטיחות בדרכים. הביקורת עמדה על הצורך לחייב את הרשויות המקומיות לבצע את הוראות המפקח על התעבורה בנוגע לסימון כבישים ולהצבת תמרורים.



מן הממצאים עולה כי בכמה מהנושאים שבתחום התחבורה לא עלה בידי יחידת קמ"ט תחבורה ובידי הגורמים האחרים, הפועלים בשיתוף עם היחידה, למלא את משימותיהם בצורה המניחה את הדעת. יש לתת את הדעת במיוחד על התופעה של תנועת כלי רכב רבים על הכבישים ללא בדיקה שנתית של תקינותם, כמתחייב מהתקנות, ושל כלי רכב הנעים בכבישים ללא כיסוי ביטוחי-תופעות המסכנות את כל המשתמשים בכבישים. נוכח הגידול הצפוי במספר הנהגים ובמספר כלי הרכב באזור, מתעורר הצורך להגביר את אכיפת חוקי התנועה, כדי להרתיע עברייני תנועה.

מספר קוי האוטובוסים צומצם בהרבה ואילו המוניות מסיעות נוסעים בעיקר אל מחוץ לאזור ולא באזור עצמו, כך שהתחבורה הציבורית אינה מספקת את צורכי האוכלוסיה באזור. על המינהל האזרחי למצוא דרכים כדי לספק לאוכלוסיה תחבורה ציבורית תקינה.

בהעדר רישום מלא של עבירות תנועה אין שופטי התעבורה באזור יכולים להחמיר עם עברייני תנועה מועדים. העדר הרישום אינו מאפשר ליחידת קמ"ט תחבורה להמנע מחידוש רשיונותיהם של נהגים שאינם כשירים לנהוג ברכב ציבורי. הפיגור הגדול בנכיית קנסות גורם לזלזול הנהגים בחוקי התנועה. מוסכים רבים פעלו באזור ללא רשיון כר-תוקף, וחלקם פעל גם לאחר שהוצאו נגדם צווי סגירה על ידי בתי המשפט. על המינהל האזרחי לשפר במידה ניכרת את הנעשה בתחום התחבורה באזור.

פעולות הממונה על הרכוש הממשלתי והרכוש הנטוש

ריכוז ממצאים

הממונה על הרכוש הממשלתי והרכוש הנטוש באזור יהודה והשומרון אחראי לניהולם של מקרקעין ממשלתיים ושל רכוש נטוש השייך לנפקדים ערבים. הממונה כפוף מקצועית למינהל מקרקעי ישראל וארגונית ומינהלית לראש המינהל האזרחי של האזור.

א. מרבית הקרקעות באזור הן בלתי מוסדרות, ויחידת הממונה על הרכוש הממשלתי והרכוש הנטוש לא יזמה פירסום הכרזות שמטרתן הסדר זכויות המדינה במקרקעין ושמירה עליהן כרכוש ממשלתי.

ב. יחידת הממונה על הרכוש הממשלתי והרכוש הנטוש, לא קיימה פיקוח נאות למניעת פלישות או הכנסת שינויים פיזיים חריגים במקרקעין ממשלתיים. הדבר עלול, בטווח הארוך, לסכן את מעמדם כמקרקעין ממשלתיים. במועד סיום הביקורת קויים פיקוח על ידי צוות מפקחים מטעם קמ"ט פנים למטרות כלל אזוריות, אשר לא הספיק כדי להבטיח שזכויות המדינה בקרקעות המדינה לא תיפגענה.

ג. הממונה לא הקפיד, שכל משתכן, העומד לבנות על קרקע המדינה, יופנה אל היחידה לחתום על חוזה ולקבל מראש אישור לחכנית בנייה.

ד. אין בידי היחידה אמצעים טכניים ממוחשבים, באמצעותם ניתן להפיק באופן שוטף חשבונות מעודכנים של מקבלי הרשאות וזכויות הנוגעות לקרקעות שבפיקוחה. בהיעדר נתונים מעודכנים נפגעה יכולת היחידה לערוך מעקב שוטף ולנקוט בצעדים משפטיים נגד מפירי חוזים.

ה. לא הופעל מירשם הרשאות, שבו, לפי צו של מפקד האזור יש לרשום את כל העסקאות במקרקעין הממשלתיים, ובמקרקעין שנתפסו לצרכים צבאיים, או שנרכשו לצרכי ציבור באזור כולו. רישומים בוצעו רק לגבי היישוב קרית-ארבע.

ו. עד אוקטובר 1985 שולמו פירות הנכסים של נפקדים שהממונה שיחרר לבעליהם החוקיים בערכים נומינליים, ובניכוי הוצאות ודמי טיפול. התמורה נשחקה ריאלית כמעט במלואה.

ז. מאז אוקטובר 1985 מוסיפה היחידה בחשבונותיה הפרשי הצמדה וריבית על כספים המגיעים לבעלי הנכסים; בהיעדר הרשאה תקציבית לכיסוי התשלומים, הם נוקפו לחשבון הכנסות שוטפות של היחידה והתקזזו מהן.

ח. היחידה מנהלת בפועל רק כ-10% מנכסי הנפקדים. הרכוש הנותר מוחזק בידעת היחידה על ידי תושבים מקומיים, בעיקר קרובי משפחה של הנפקד. הממונה לא הקפיד על מילוי התחייבויות מצד המחזיקים ברכוש, ומחוסר כוח אדם לא ערך ביקורים ומעקבים תקופתיים על מצב הנכסים.

ט. לפי חוות דעת של היועץ המשפטי של המינהל האזרחי, ועל פי צו תקף מאז 1967, אין לבתי המשפט המקומיים סמכות לדון ולפסוק בענייני רכוש נטוש. בפועל בתי המשפט דנים בעניינים אלה ופוסקים לטובת נפקדים. עד למועד סיום הביקורת, לא מצא המינהל האזרחי פתרון למצב זה.

י. בכל נפה טיפל עובד מקומי באלפי תיקים המשקפים פעילות רבה ומגוונת. מלבד התייעוד שהיה מרכזו בתיקים אלה לא היה בידי היחידה רישום נוסף על הנכסים שיהווה תשובה לאובדן אפשרי של תיקים מסיבה כל שהיא.

יא. פיגור בגביית כספים מחוכרים ושוכרים של נכסי נפקדים גרם להצטברות חובות.



הממונה על הרכוש הממשלתי והרכוש הנטוש באזור יהודה והשומרון (להלן - הממונה) אחראי לניהולם של מקרקעין ממשלתיים ושל רכוש נטוש השייך לנפקדים ערכים. הממונה כפוף מקצועית למינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) וארגונית ומינהלית לראש המינהל האזרחי של האזור. בספטמבר 1986 היו ביחידת הממונה (להלן - היחידה) 48 עובדים - 34 ישראלים ו-14 עובדים מקומיים. בשנת הכספים 1985 הסתכמו הוצאות היחידה ב-900,000 ש"ח. לשנת הכספים 1986 אושר ליחידה תקציב של 1.2 מיליון ש"ח. אזור יהודה והשומרון משתרע על שטח של 5.5 מיליון דונם. כשני שלישים מהשטח טרם עברו הליכי הסדר מקרקעין. אדמות שאינן מעובדות, במשך תקופה המקנה זכויות לפי החוק התקף באזור, נחשבות כרכוש ממשלתי. לפי רישומי יחידת הממונה, המבוססים על פנקסי המקרקעין של האזור, על תצלומי אוויר שהועלו על גבי מפות, ועל סקרים פיזיים שנערכו באתרים, קרוב ל-1.7 מיליון דונם (כ-31%) מכלל שטחי האזור נחשבים כרכוש ממשלתי.

בחודשים יוני עד ספטמבר 1986 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות היחידה. הביקורת נערכה במשרדי היחידה, במטה ובנפות; בדיקת השלמה נעשתה בממ"י. נבדקו: ניהול המקרקעין שברשות היחידה; הקצאת קרקעות למוסדות וליזמים פרטיים; גביית דמי חכירה ותמלוגים בגין מקרקעין שנמסרו להתיישבות חקלאית, למגורים ולתעשייה⁽¹⁾.

(1) ביקורת קודמת על פעולות היחידה נערכה בשנת 1977, וממצאיה נכללו בדו"ח שנתי 27, עמ' 727.

20 מבין 34 העובדים הישראלים הועסקו במטה היחידה, ביניהם הממונה וסגנו, יועץ משפטי⁽²⁾; אחראי על מיפוי ומדידות; אחראי על בעלות ורישום; אחראי לרכישת קרקעות וכן צוות שמטפל בהקצאת קרקעות, עסקאות וחוזים עם המתיישבים והיזמים היהודים. 14 עובדים ישראלים מנהלים שבעה משרדים נפתיים. בראש כל נפה עומד רכז. העובדים הישראלים מסתייעים ב-14 עובדים מקומיים, ביניהם ארבעה מודדים.

במסגרת תכנית להיערכות חדשה של היחידה, הוחלט ביוני 1986 למזג את המשרדים הנפתיים בטול-כרם וביריחו עם המשרדים בשכם ובבית-לחם. כמו כן הוקמה ועדה בראשות סגן ראש המינהל האזרחי, עליה הוטל לבחון מחדש את המטלות והמבנה הארגוני של היחידה, ולהתאימם לצרכים שהשתנו.

הבסיס המשפטי לפעולות הממונה

מקור סמכותו של הממונה הוא בשני צווים בסיסיים, שפורסמו ביולי 1967 על ידי אלוף פיקוד המרכז ומפקד כוחות צה"ל באזור יו"ש, בדבר רכוש ממשלתי ורכוש נטוש:

1. צו בדבר רכוש ממשלתי (אזור הגדה המערבית) (מס' 59), התשכ"ז 1967, - המסמך את הממונה ליטול חזקה ברכוש ממשלתי, ולנקוט לשם כך כל צעד נדרש. על פי הצו ינהל הממונה את העניינים הנוגעים לרכוש הממשלתי בו נטל חזקה, והוא רשאי לבצע כל עיסקה הכרוכה בניהולו.
2. צו בדבר נכסים נטושים (רכוש הפרט) (אזור הגדה המערבית) (מס' 58), התשכ"ז 1967, המקנה לממונה כל נכס נטוש, ומסמך אותו ליטול את החזקה בו, ולנקוט כל צעד הנדרש לכך. על הממונה לשמור על הנכסים הנטושים או על תמורתם, למען בעליהם או מחזיקיהם.

ניהול הנכסים הממשלתיים

הרכוש הממשלתי באזור כולל, כאמור, כ-1.7 מיליון דונם קרקעות, וכן מבני ציבור כגון: משרדי המינהל האזרחי, בתי חולים, בתי ספר, מחנות צבא ומתקנים. כ-425,000 דונם מהרכוש הממשלתי הם מקרקעין מוסדרים, הרשומים כדין בפנקסי המקרקעין של האזור. שטח נוסף של 415,000 דונם, אושר על ידי הממונה, על פי סעיף 2 ג' לצו מס' 59 כרכוש ממשלתי ועל ידי כך נטל הממונה חזקה עליהם; כ-850,000 דונם הנותרים, נחשבים כרכוש ממשלתי על פי קריטריונים, שנקבעו על ידי המינהל האזרחי ומנהלת המחלקה האזרחית במשרד המשפטים, אך טרם עברו הליכים הקשורים בהוצאת תעודת הכרזה מטעם היחידה. באזור קיימים גם מקרקעין השייכים לתושבים ישראלים או ליהודים תושבי חוץ, שהיו בעבר תושבי אזור יהודה והשומרון.

פירסום הכרזות

מאחר ומרבית הקרקעות באזור הן בלתי מוסדרות, פירסום הכרזות עליהן הוא צעד ראשון וחיוני להסדר זכויות המדינה ולשמירה על המקרקעין כרכוש ממשלתי. לגבי שטחים המיועדים להקמת יישובים רשאית היחידה לטפל בפירסום הכרזות, על פי הנהלים ובהתאם להנחיות מתאם הפעולות באזורים, כאשר קיימת דרישה להקמת יישובים על ידי הגופים המיישבים והמשכנים. הוצאת תעודת הכרזה, שבה מכריז הממונה על כוונתו ליטול חזקה על שטח, כרוכה, בין היתר, בביצוע פעולות המתחייבות מהוראות החוק, ובמסירת הודעות מתאימות לתושבים הנוגעים, באמצעות המוכתרים.

(2) בתקן היחידה אין משרה ליועץ משפטי, והיא מעסיקה עורך דין, על פי חוזה מיוחד, על בסיס קבלני למתן שירותי ייעוץ בענייני התיישבות יהודית בלבד.

כל פנייה, תגובה, או ערעור ביחס להכרזה יש להביא לידיעת הגורמים הנוגעים בדבר במינהל האזרחי, ולידיעתה של מנהלת המחלקה האזרחית במשרד המשפטים, כאשר על סמך חוות דעתה נערכות ההכרזות על השטחים המיועדים להקצאה. הועלה כי היחידה אינה יוזמת פעולות הקשורות בפרסום הכרזות על שטחי אדמות שנקבעו על פי הקריטריונים כרכוש ממשלתי.

היחידה לא קיימה פיקוח או שמירה נאותים על אדמות המיועדות להכרזה הדרושים כדי למנוע פלישות או הכנסת שינויים פיזיים חריגים. שיחות בירור שערכו עובדי הביקורת עם עובדי היחידה העלו כי בשטחים שונים שנועדו להכרזה ביצעו תושבים מקומיים פלישות והשנות גבול: אבנים שסימנו את גבולות השטח הוזזו, גדרות הסימון נפרצו; בחלק מהשטחים נמצאו נטיעות שמטרתן רכישת חוקה; פעולות כאלה עלולות לסכן לטווח ארוך את מעמד השטחים כרכוש ממשלתי. הביקורת העלתה כי עובדי הפיקוח, שהועסקו על ידי היחידה, פוטרו לרגל צמצומים. הפיקוח במועד סיום הביקורת קווים על ידי צוות מפקחים מטעם קמ"ט פנים למטרות כלל אזוריות. הביקורת העירה כי מן הראוי, שהיחידה תיערך מחדש, ותנקוט בצעדים מתאימים, כדי להבטיח שזכויות המדינה בקרקעות אלה לא תיפגענה.

הקצאת קרקעות למטרות שונות

הקצאות להתיישבות יהודית

על פי נתוני היחידה, החל משנת 1980 ועד סיום הביקורת, בספטמבר 1986, היקפה הממונה 309,000 דונם להסדרות הציונית העולמית בתור מיישבת (להלן – המיישבת) לצורך התיישבות יהודית באזור. שטח זה מהווה כ-75% מכלל הקרקעות שהוכרזו כרכוש ממשלתי. בנוסף לכך הוקצו למיישבת, במרוצת השנים, גם אדמות רשומות ובלתי רשומות, שעל היקפן אין ביחידה נתונים מרוכזים. על פי החוזים, עליהם חתומים הממונה והמיישבת, קיבלה המיישבת הרשאה להחזיק בקרקעות לתקופה של 49 שנה, תמורת תשלומים סמליים, ותוך התחייבות להקים עליהן יישובים, שיהיו מבוססים על חקלאות. אין המיישבת רשאית להעביר את זכויותיה בדרך כלשהי, או למסור חלק מהקרקעות לגורם אחר בלי לקבל רשות מהממונה. כל תשלומי החובה כמו מסים וארנונה, החלים על הקרקעות לפי כל דין, ישולמו על ידי המיישבת, בין שאלה חלים על המחזיק ובין שחלים על הבעלים. המיישבת התחייבה לגרום לכך שהיישובים יהיו מאוכלסים על ידי מתיישבים אשר ברובם יהיו מאגדים באגודות: המשתכנים ייחשבו כבני רשות, ללא זכויות בקרקע. הממונה הכין חוזה פיתוח בין הממונה, המיישבת והמשתכן; עם גמר בניית המבנה יחתם חוזה ישיר בין הממונה למשתכן, כנהוג בשטחים בעלי ייעוד עירוני.

מן המסמכים עולה, כי מאז תחילת ההתיישבות בשטחים שהוקצו למיישבת, הוקמו 65 יישובים, בהם תוכננו 6,540 מגרשים ליחידות דיור. בפועל נבנו 3,848 יחידות דיור, ומתוכן אוכלסו 2,514 יחידות.

הביקורת העלתה, כי הממונה לא הקפיד שהמיישבת תפנה אל היחידה כל משתכן, כמתחייב מן החוזה, כדי לחתום על חוזים וכדי לקבל מראש אישור לתכנית בנייה למבנה שהוא עומד להקים על הקרקע. המיישבת טענה כי ביישובים שהוקמו הייתה אי-התאמה בין ההסדרים החוזיים הקיימים, שנועדו להתיישבות חקלאית, לבין אופי היישובים וסוגי עיסוקם של המשתכנים בפועל. ביולי 1986 סיכם הממונה עם המיישבת לאמץ הסדר חוזי חדש, שיותאם ליישובים קהילתיים, ושישא אופי דומה ליישובי המיצפים בגליל. לדעת הביקורת על היחידה להכין חוזים, שיותאמו לייעודו של כל יישוב, כפי שנקבע בהחלטות הממשלה. במועד סיום הביקורת ניהל הממונה מ"מ עם המיישבת, על הנוסח המוצע לחוזה.

הקצאת קרקעות לזימים ולמשתכנים פרטיים

היחידה רשאית להקצות קרקע למימוש ולקידום מטרות התיישבות, תעשייה, מלאכה ותיירות, גם לזימים פרטיים, עליהם המליצו רשויות המדינה המוסמכות. הממונה מאשר הקצאה בהסתמך על

אישור עיסקה קודם, שניתן על ידי הנהלת ממ"י ובהשתתפותו. לאנשים פרטיים, שהינם אזרחי המדינה, והמעוניינים להקים בתים במסגרת תכניות "בנה ביתך", מאשרת יחידת הממונה את העיסקה.

לאחר אישור עיסקה וחתימה על חוזה פיתוח, בין הממונה לבין היוזם, מעמיד הממונה את הקרקע לרשות היוזם לשם בניית המבנים. בחוזה הפיתוח נקבעים מועדים מוגדרים לשלבי הביצוע, החל מיום אישור העיסקה ומועד הגשת התכנית, ועד למועד השלמת הבנייה. בחוזה הפיתוח היוזם מתחייב גם בתשלום מסים, הוצאות תכנון, ביצוע הבנייה ורישום זכויות בפנקסי המקרקעין. קיים היוזם את כל התחייבויותיו על פי החוזה, כולל תשלום של הוצאות הפיתוח, יחוסם עימו הממונה על חוזה חכירה. הפרת סעיף מהסעיפים שהוגדרו בחוזה כעיקריים ויסודיים תגרום ביטול החוזה, ותשלום פיצויים בשיעור 15% מהערך היסודי של המגרש, בתוספת הפרשי הצמדה.

מרישומי היחידה עולה, כי מ-1.4.75 עד סוף אוגוסט 1986 אישרה היחידה ליוזמים ולמשתכנים פרטיים כ-1,800 עסקאות להגשת תכניות בנייה. 21% מהעסקאות שאושרו לא הגיעו לשלב של חתימה על חוזה חכירה. עסקאות נוספות לא בוצעו בזמן, עקב תיקונים שהוכנסו בתכניות לבניין ערים (ת.ב.ע.).

הכספים שגבתה היחידה מהמתיישבים ומהיוזמים היהודים באזור לא הועברו ישירות לקמ"ט אוצר, אלא לגזברות ממ"י, שטיפלה בריכוזם ובהתאמתם לדיווחי הבנקים. בסוף כל שנת כספים העביר ממ"י לקמ"ט אוצר את ס"ה ההכנסות, לאחר קיזוז הוצאות טיפול בשיעור 5% מהיקף ההכנסות. על פי דיווחים אלה הסתכמה הגבייה בשנת הכספים 1985 בכ-900,000 ש"ח. הביקורת העירה, כי העברת הכספים על ידי היחידה לממ"י, ולא לקמ"ט אוצר, שאמור היה לטפל בנושא, גרמה לתשלום מיותר של דמי עמלה.

הביקורת העלתה, כי היעדר אמצעים טכניים ממוחשבים, מנע מהיחידה לקבל, באופן שוטף, נתוני חשבון מעודכנים של המקבלים הרשאות זכויות הנוגעות לקרקעות שבפיקוחה. הביקורת העירה, כי היעדרם של נתונים מעודכנים פגע ביכולת היחידה לערוך מעקב שוטף בכל הקשור לקיום התחייבויות של היוזמים והמתיישבים כפי שנקבעו בחוזה; פגם ביעילות גביית כספים עקב פיגור בתשלום חובותיהם של מקבלי הזכויות ומנע מהיחידה אפשרות לנקוט אמצעים מתאימים נגד אלה שהפרו, או שלא עמדו בקיום מלוא התחייבותם החוזית. באוקטובר 1986 הודיע הממונה למשרד מבקר המדינה כי היחידה משתמשת במקראות (מיקרו-פיש) המכילות נתונים שעודכנו מספר חודשים קודם לכן, אך לדעת הביקורת אין בהם תחליף לנתונים מעודכנים.

הקצאת קרקע לחברה פרטית

במארס 1972 חתם הממונה על הסכם הרשאה עם חברה פרטית, לפיו איפשר לחברה להשתמש בשטח של 17 דונם בסביבת חוף קליה על שפת ים המלח, לתקופה של חמש שנים, עם אופציה לחידוש חוזה לתקופה נוספת של 49 שנה; על השטח יוקמו מזנון, מסעדה ושירותים לחוף רחצה. במשך השנים, עקב נסיגת מי הים, נוספו לשטח המקורי עוד 50 דונם.

ביוני 1982 הוחלף ההסכם בחוזה חכירה, שבו התחייבה החברה לפתח את האתר. מן המסמכים עולה, כי עד מארס 1984 לא ביצעה החברה עבודות פיתוח, ולא הפעילה את האתר כמתחייב בחוזה. חוף הרחצה נותר ללא פיקוח וללא אמצעי בטיחות. הביקורת העירה, כי הממונה הסתפק במשלוח התראות על הפרת החוזה ועל הצורך בהפעלה מיידית של המתקנים, במקום לבטל את החוזה ולדרוש פיצויים בגין הפרתו.

על פי חוזה החכירה משנת 1982 אין להעביר מניות בחברה הנ"ל לבעלים חדשים, אף בהסכמת דירקטוריון החברה, ללא אישור הממונה. מן המסמכים עולה, כי בתאריכים שונים, בשנת 1984, הועברו מניות לבעלי מניות חדשים, ללא ידיעתו וללא אישורו של הממונה כמתחייב מהחוזה. הממונה גילה באקראי את העברת המניות. בספטמבר 1986 ניתן אישור להעברה.

הקצאת קרקע להקמת מפעל

באוקטובר 1972 החליטה ועדת המנכ"לים לטיפול בנושאים האזרחיים בשטחים המוחזקים על ידי צה"ל, בהמלצת משרד החקלאות ומפקדת האזור, להקצות שטח מקרקעות הממשל לחברה פרטית. מטרת ההקצאה הייתה, כמוצאה, גידול ארנובות, שחיתתן ועיבוד מוצרי הלוואי. מן המסמכים עולה, כי עוד באוקטובר 1970 אושרה החברה על ידי מרכז ההשקעות שבמשרד התעשייה והמסחר, כמפעל מאושר, ובשנת הכספים 1972 היא אף קיבלה הלוואות לשם הקמת החווה והמשחטה.

במארס 1973 חתם הממונה עם החברה על הסכם הרשאה, לפיו היקצה לה שטח של 21.5 דונם באזור התעשייה בטול-כרם להקמת המפעל. בתמורה למתן ההרשאה נקבעו לחברה דמי שימוש שנתיים, עבור כל השטח. דמי השימוש לא הוצמדו למדד כל שהוא, ושוויים, במועד הביקורת, היה סמלי בלבד. תקופת ההרשאה הייתה לחמש שנים עם זכות הארכה לתקופה נוספת של עד 49 שנים.

הביקורת העלתה :

(א) בשנת הכספים 1972 הקימה החברה מבנה ללא רשיון, שחרג לתוך שטח ציבורי שיועד לסלילת כביש ראשי. הבנייה בוצעה על אף אוהרות של היחידה ושל קמ"ט פנים.

(ב) בשנת 1981 מכרו בעלי החברה את מגילותיהם תמורת \$100,000 לאחרים, מבלי שקיבלו אישור לכך בכתב מאת הממונה. בעלי המניות החדשים לא המציאו לממונה המלצה ממשרד התעשייה והמסחר, כמתחייב מהסכם ההרשאה שנשאר בתוקף. עד מאי 1985 לא הושלם הטיפול בהעברת הזכויות כדין.

ביוני 1986 הוציא הממונה צו פינוי נגד החברה. הביקורת העירה, כי מאז קיבלה החברה לידיה את השטח, לפני 14 שנה, היא לא מימשה את המטרה לשמה הוקצה השטח, בנתה בנייה בלתי חוקית תוך כדי חריגה מגבולות השטח שהוקצה לה, והעבירה ללא אישור מניות, ועל ידי כך גם הזכויות בקרקע לאחרים. נוכח ההפרות הממושכות, מן הדין היה שהממונה ינקוט באמצעים לביטול הסכם ההרשאה ויתבע פיצויים מהחברה, כמתחייב מההסכם. בנובמבר 1986 הודיע המינהל האזרחי למשרד מבקר המדינה, כי החברה פונתה מן השטח והוא יוחקר ליום אחר. המינהל האזרחי לא התייחס בהודעתו לנושא תביעת הפיצויים.

הקצאת קרקעות לשיכון קבע לבדווים

במסגרת תכנית לשיכון קבע לבדווים הקים משרד הביטחון, בשנות ה-70, מבני שיכונים באזור רשאדייה. אוכלוסיית הבדווים סירבה להתגורר במבנים, והמקום הפך לאזור תעשייה. בשנות ה-80 יזם משרד הביטחון ניסיון חדש להעביר את האוכלוסייה למקום אחר, וניתנה להם אפשרות לבניה עצמית. הביקורת העלתה שדבר מתן האפשרות הנוספת לבנייה עצמית נעשה ללא תאום מראש עם היחידה; ראשי המשפחות להם הוקצו הקרקעות לא הוחתמו על חוזה פתוח וחכירה כדרוש. בנובמבר 1986 הודיע המינהל האזרחי למשרד מבקר המדינה, כי שיכון הבדווים הושלם והוחל בהכנת החוזים.

הקצאת קרקע למשפחה מקומית

משיקולים ממשליים החליטו הגורמים המוסמכים להקצות למשפחה שטח קרקע בגודל של 11 דונם, במטרה להקים עליה מפעל כלכלי. המשפחה קיבלה לרשותה את הקרקע, והקימה עליה את המפעל בשנת 1982. בהמלצת הגורמים הוענקו לה, לאחר אישור העיסקה, תנאי תשלום מועדפים ביותר, שכללו 50% הנחה מדמי חכירה, אשראי בנקאי וכן הסדר לתשלומים חודשיים לתקופה של כשנתיים.

הביקורת העלתה, כי המשפחה לא עמדה בתנאי התשלום, וכי במספר הזדמנויות עמדה היחידה לבטל את העיסקה אך לבסוף היא אושרה. באוקטובר 1985 הצטבר לחובת המשפחה, סכום של 22,262 דינרים (\$66,000 בקרוב) לא כולל ריבית על החוב. היחידה דרשה מהמשפחה להסדיר את התשלום, אך עד למועד סיום הביקורת החוב לא נפרע.

הביקורת העירה, כי על אף התנאים המועדפים, שהוענקו למשפחה לפני משורת הדין, היא לא עמדה בתנאי ההסכם ולמרות דרישות חוזרות של היחידה מאז שנת 1982, לא קיימה את התחייבויותיה. נראה לביקורת, כי אף אם ההקצאה אושרה משיקולים ממשליים, היה מקום לשקול ביטול החוזה. בנובמבר 1986 הודיע המינהל האזרחי למשרד מבקר המדינה, כי למשפחה נשלחו התראות לפני פינוי. אם הן לא ייענו, יפעל לפינוי המשפחה מהנכס, ויתבע ממנה לשלם את החוב.

רישום עסקות במקרקעין

לפי צו בדבר רישום עסקאות במקרקעין מסויימים (יהודה והשומרון) (מס' 569), התשל"ה-1974, יש לנהל מירשם לרישום עסקות במקרקעין עליהם חל הצו בדבר רכוש ממשלתי, ומקרקעין שנתפסו לצרכים צבאיים או שנרכשו לצרכי ציבור שיוגדרו בצו על ידי מפקד האזור (להלן – מירשם ההרשאות). עיסקה, שהוראות הצו חלות עליה טעונה רישום במירשם ההרשאות, ועיסקה שלא נגמרה ברישום, רואים אותה כהתחייבות בלבד ולא יהיה לה כל תוקף לגבי הממונה. עוד קובע הצו, שלא יחזיק אדם במקרקעין, שהצו חל עליהם, אלא על פי הסכם עם הממונה ובתנאי שההרשאה נרשמה במירשם ההרשאות. מירשם מיוחד זה הוא נוסף על פנקסי המקרקעין המתנהלים לפי הדין המקומי; ובהקשר זה קובע הצו, כי יראו את הרישום במירשם ההרשאות כמקיים את דרישות הדין בדבר רישום, וכי לא תירשם עיסקה במקרקעין שהצו חל עליהם במירשם המתנהל על פי הדין, אלא בהסכמת הממונה.

בצווים מדצמבר 1974 ודצמבר 1979 שהוצאו על פי הצו האמור נקבע, כי הוראותיו יחולו גם על מקרקעין שנתפסו או נרכשו והנמצאים ביישוב, שתחומיו נקבעו או ייקבעו בצו בדבר ניהול מועצות איזוריות. על פי הצווים האמורים שהוצאו לפני שנים רבות חובה לבצע רישום במירשם הרשאות מיוחד, של עסקאות ברכוש ממשלתי וברכוש שנתפס או נרכש. הביקורת העלתה, כי המינהל האזרחי פעל רק במידה מצומצמת ביותר לקיום ההוראות בדבר רישום עסקאות במקרקעין האמורים במירשם ההרשאות, שנועד להבטיח מעקב ופיקוח אחר עסקאות במקרקעין, שלמדינה יש זכויות בהם.

היישוב קריית-ארבע למשל הוקם בשנים 1970 – 1972 על אדמות, שבחלקן נתפסו לצרכים צבאיים על פי צווי תפיסה, שהוצאו על ידי מפקד כוחות צה"ל, ובחלקם על מקרקעין ממשלתיים. היישוב מעלה אדומים הוקם בשנת 1975 על פי צו של סגן מפקד האזור על שטח של כ-30,000 דונם שנרכשו לצורכי ציבור מתושבים מקומיים באזור, בהסתמך על חוק הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) (יהודה והשומרון) (מס' 321), התשכ"ט-1969.

בלשכת רושם הקרקעות במשרד המשפטים בירושלים, נערך רישום עסקאות במקרקעין מכוח צו מס' 569, לגבי היישוב קריית-ארבע בלבד. לגבי עסקאות מקרקעין בשאר היישובים היהודיים באזור, לא היה, עד מועד סיום הביקורת, רישום במירשם ההרשאות.

בחזוי חכירה עליהם חתום הממונה, קיים סעיף לפיו יש לבצע את כל הפעולות הדרושות לרישום זכות החכירה על שם החוכר. הביקורת העירה, כי בהיעדר רישום ראשון של בעלות, הן במירשם ההרשאות והן בפנקס המקרקעין, לא ניתן לרשום את זכות החכירה.

בנובמבר 1986 הודיע המינהל האזרחי למשרד מבקר המדינה, כי רישום המקרקעין הממשלתיים בפנקס המקרקעין הינו פרויקט מיוחד לביצוע ומחייב, הוצאה כספית גדולה. הביקורת העירה כי חשיבות השמירה על זכויות המדינה ועל זכויות הפרט במקרקעין, מצדיקה מאמץ מיוחד, כולל הקצאת כספים לביצוע הרישום כנדרש.

אחזקת רכוש ללא רשות

הביקורת העלתה מקרים בהם יזמים פרטיים, שהוקצאה להם קרקע בהמלצת הרשויות, למטרות מוגדרות, העבירו את זכויותיהם, במלואן או בחלקן, לגופים אחרים.

במקרה אחד העלתה הביקורת, כי חברה החזיקה, ללא הרשאה בעלת תוקף, בבניין משטרה השייך למינהל האזרחי. הממונה הוציא צו פינוי נגד החברה, אך עד מועד סיום הביקורת הצו לא הופעל. בנובמבר 1986 הודיע המינהל האזרחי למשרד מבקר המדינה, כי בספטמבר 1986 הופעל צו הפינוי.

סדרי פיקוח על קיום חוזים

חלק מהמקרקעין שבטיפול היחידה מוחכר למשתכנים וליזמים יהודים לצרכי שיכון או להקמה ולפיתוח של מפעלים. במקרים רבים מקבלי הקרקע לא עמדו בהתחייבויותיהם העבירו זכויות ללא רשות, לא שילמו דמי חכירה ודמי הסכמה, לא סילקו הלוואות מותנות או לא השלימו בזמן עבודות בנייה ופיתוח. מן המסמכים עולה שהיו גם חריגות בבנייה מתכניות מאושרות, למשל לגבי היקף הבנייה ומיקומה.

בשל חוסר במפקחים ובהעדר מידע שוטף ומעודכן בידי היחידה, היא לא הקפידה על קיום חוזים ונהלים על ידי משתכנים ויזמים והביקורת העירה כי פיקוח לא מספיק עלול לפגוע ביכולת השליטה של היחידה על הקרקעות שבאחריותה. לדעת הביקורת על היחידה להיערך לאיתור בזמן של מפירי חוזים, לגרום לכך שימלאו אחר התחייבויותיהם בהקפדה, ולנקוט בצעדים משפטיים נגד מפירי חוזים.

ניהול נכסי נפקדים

באזור קיימים כ-430,000 דונם קרקע ו-11,000 מבנים השייכים, בשלמותם או בחלקם, לנפקדים ערבים. חלק ניכר מהרכוש, ובמיוחד זה הנמצא באזור הכפרי, מוחזק על ידי תושבים מקומיים בידעית היחידה.

על פי צו מס' 58 מופקדת השמירה על נכסים נטושים, או על תמורתם, בידי הממונה או בידי אחרים ברשותו, לטובת הבעלים או המחזיק. על הממונה לערוך רישום מלא של כל נכס העובר לחזקתו. חזר לאזור בעל הנכס או מי שהיה המחזיק בו כדין, והוכיח את זכותו בנכס, על הממונה להעביר אליו את הנכס או את תמורתו.

בהתאם לצו, בעלים חוקיים של נכסים, שחזרו כדין לאזור במסגרת איחוד משפחות, וקיבלו חזרה את נכסיהם, זכאים להנות גם מהפירות שהניב הנכס. הביקורת העלתה, כי עד אוקטובר 1985 החזירו לבעלים את הכספים בערכם הנומינלי, ללא הצמדה וריבית. בשים לב לאינפלציה שהייתה באותה תקופה אין לדעת הביקורת, כל הצדקה לכך.

על פי הוראות קמ"ט אוצר החל מאוקטובר 1985, משלמת היחידה לבעלים גם הפרשי הצמדה וריבית, כמקובל. תקציב היחידה לא כלל הרשאה לכיסוי תשלומים אלה, והם נזקפו לחשבון ההכנסות השוטפות של היחידה והתקזזו מהן. הביקורת העירה, כי הכספים שנכתה היחידה כדמי חכירה ושכירות נזקפו לזכות יחידת קמ"ט אוצר, כחלק מהכנסות המינהל האזרחי. לכן אין הצדקה לחייב בהוצאות הפרשי ריבית והצמדה את ההכנסות השוטפות של היחידה שנתקבלו ממקורות אחרים. לדעת הביקורת דרוש לאשר הקצבה, בהרשאה תקציבית מיוחדת, אליה ייוקפו כל ההוצאות הקשורות בשיחרור נכסים. בנובמבר 1986 הודיע המינהל האזרחי למשרד מבקר המדינה, כי החל בשנת הכספים 1987 תכלול הצעת התקציב של האזור הרשאה תקציבית מיוחדת, אליה ייוקפו ההוצאות הקשורות בשיחרור נכסים.

העברת נכסים לקרובי משפחה

על פי הצו האמור, השמירה על הנכסים הנטושים מוטלת על הממונה, או בהסכמתו, על אחרים. הממונה נהג למסור נכסים של נפקדים, ללא תשלום של דמי חכירה או של דמי שכירות, לקרובי

משפחה מדרגה ראשונה של נפקד, או לתושב אשר בידו הסכם מכר, שנחתם באזור או מחוצה לו. המקבל מתחייב לשמור על הנכסים, להחזיר לממונה את הנכסים בכל עת שיידרש, ולשלם תמורת כל נזק שייגרם להם בתקופת החזקתו בהם.

הביקורת העירה, כי הממונה לא הקפיד על מילוי ההתחייבויות החתומות על ידי אלה שבידם הפקיד את הנכסים, ונמנע מלערוך ביקורת ומעקב תקופתיים על הנכסים שבידי המחזיקים.

במהלך הביקורת נתקבלו ביחידה בקשות רבות של תושבים לקבל לידם ניהול נכסים השייכים לנפקדים, בטענות של קירבה למשפחת הנפקד, או כי בידם הסכמי העברה שנחתמו על ידי הבעלים וקיבלו תוקף חוקי עקב פסקי דין של בתי משפט מקומיים, או יפויי כוח נוטריוניים שנחתמו על ידי הבעלים הנפקדים.

צו בדבר בתי משפט מקומיים (מעמד רשויות צה"ל) (יהודה ושומרון) (מס' 164) התשכ"ח-1967, קובע כי לא תוגש תביעה לבית משפט מקומי ובית המשפט לא ידון ולא יתן צו, החלטה, או הוראה כלשהי נגד הרשויות שנתמנו על ידי מפקד כוחות צה"ל באזור; בהתאם לחוות דעת היועץ המשפטי של המינהל האזרחי מ-30.5.86, בהסתמך על אותו צו, אין לבתי המשפט המקומיים סמכות לדון ולפסוק בענייני רכוש נטוש המנוהל על ידי הממונה. מן המסמכים עולה, כי בתי משפט מקומיים דנים ופוסקים בענייני רכוש נטוש. באחד המקרים אף פסקו ושיחררו כספים שהופקדו בבית משפט לסובת נפקדים.

חלק ניכר מהרכוש הנטוש הינו חלקות קרקע בבעלות משותפת עם תושבים אחרים באזור. במקרים רבים מבקשים שותפים בבעלות לבנות בקרקע יחסית לבעלותם בה. על פי חוק המקרקעין התקף באזור, קיים הליך מיוחד, להפרדה מוסכמת של החלקה (פרצלציה) באישורם של כל השותפים, ולקביעת חלקו היחסי של כל שותף בקרקע. התברר, כי בפועל נהג הממונה לבחור את חלקו היחסי בקרקע, וגורל יתר החלקים נקבע על פי הסדר פנימי בין שאר השותפים.

בדיקה מסורגת בתיקי נכסים שבאחריות הנפות העלתה, כי בכל נפה טיפל עובד מקומי באלפי תיקים, ובין השאר הוא היה מופקד על חידוש חוזים, גביית כספים, משלוח התראות והודעות, וקבלת קהל. בתיקים מרוכז כל התיעוד המתייחס לנכסים אלה, כולל חוזים, הודעות וגליונות הוצאות והכנסות לכל שנת כספים. הביקורת העירה כי הסבת נתונים אלה לרשימות ממוכנות תיעל את הטיפול בהם, ותהווה תשובה לאובדן אפשרי של תיקים מסיבות כשלהן.

שימוש בזכויות הנאה ממין

בצו בדבר נכסים נטושים נקבע, שמקרקעין כוללים גם זכות הנאה בקרקע או במים. בין נכסי הנפקדים שבאחריות היחידה, נמנים מקורות מים מהם זכאים להינות גם הנפקדים. הזכויות נקבעות באופן יחסי לשעות שאיבת המים ממקורות אלה. הביקורת העלתה כי היחידה מסרה זכויות שאיבה לחברת מקורות ולמיישבת. המיישבת קיבלה מהיחידה רשות לשאוב מים 17 שעות בשבוע עבור אחד היישובים, ממקורות השייכים לנפקדים. דרישות היחידה לקבל מהמיישבת תמורה, לא נענו.

הביקורת העירה, כי מסירת ניהול מקורות המים לחברת מקורות או לגופים אחרים, ללא קביעת הסדרים נאותים לשמירה על זכויות הנפקדים, נוגדת את הצו. מן הראוי, שהיחידה, בשיתוף חברת מקורות וגורמים אחרים, תקבע הסדרים, שיעוגנו בחוזים, להבטיח שזכויות אלה של הנפקדים לא תפגענה. כמו כן על היחידה לדאוג שהגופים, אשר נהנו בעבר מזכויות המים, יפרעו את החובות שצברו.

מהממצאים עולה, כי אופן ניהול ענייני הנכסים הנטושים אינו עולה בקנה אחד עם ההוראות המפורשות של הצו בדבר החובה המוטלת על הממונה לשמור על נכסים אלה ולהחזיר אותם, או את תמורתם, לבעלים או למחזיקים כדין, בבוא העת. ללא פיקוח ומעקב נאותים, גם ההסדרים שהונהגו באזור אינם משחררים את האחראים מחובתם כנאמנים כלפי בעלי הזכויות החוקיים.

החזקת מקרקעין השייכים לנפקדים יהודים

1. באזור קיימים גם מקרקעין השייכים ליהודים שהיו בעבר תושבי ארץ ישראל. בתקופת השלטון הירדני נוהל הרכוש היהודי על ידי אפוטרופוס על רכוש אויב, על פי פקודה מנדטורית שהייתה תקפה בו. מאז 1967 מוקנים מקרקעין אלה לממונה.
2. ברובע היהודי ובמספר מקומות אחרים בחברון, מחזקים, מזה מספר שנים, מתיישבים יהודים במקרקעין השייכים לנפקדים יהודים, בלי שהסכימו לחתום על חוזים כלשהם עם הממונה. מהמסמכים עולה, כי ביוני 1986 הביעו המתיישבים את הסכמתם לדרישות היחידה, בתנאי שמדמי השכירות שהצטברו, יקוזזו הסכומים שהם השקיעו בנכסים במרוצת השנים. הביקורת העירה כי מאחר והמקרקעין הוחזקו על ידי המתיישבים במשך שנים, וההשקעה בהם נעשתה ללא תיאום עם היחידה, על היחידה לבחון אם אמנם יש הצדקה לקיזוז כאמור.

ענייני מינהל שונים

מיחשוב המערכת

1. במשרדי היחידה ובנפות לא היה ריכוז מידע על המקרקעין, לסוגיהם, שבאחריותה. בהיעדר נתונים מרוכזים כאלה, נפגמה יעילות הפיקוח על המקרקעין ועל דרך ניצולם והשימוש בהם. כמו כן לא היו בידי היחידה ריכוזי מידע אודות המקרקעין שנתפסו על ידי צה"ל, על פי צווי תפיסה, או שהופקעו לצורכי ציבור. הביקורת העירה כי יש מקום לשקול ריכוז הנתונים ועיבודם, לקראת הסבתם למערכת ממוחשבת.
2. ההכנסות שהיחידה גבתה בגין הרכוש הנטוש שבניהולה הסתכמו בשנת הכספים 1985 ב-260,000 ש"ח. על פי הנהלים נדרשו המשרדים הנפתיים להעביר את רכוזי ההכנסות החודשיים בצירוף שוברי הפקדות לקמ"ט אוצר. התברר, כי הדו"חות האמורים נשלחו לגזברות ממ"י, במקום לקמ"ט אוצר. באוגוסט 1986 החזירה גזברות ממ"י את הדו"חות המתייחסים לשנות הכספים 1984 ו-1985 בלי שהחשבונוט עברו ביקורת והתאמת בנקים, כנדרש. במועד סיום הביקורת, לאחר פגור של שנתיים נערכה היחידה לביצוע הבדיקה. לביקורת לא הוכהר מדוע לא נקבע בנהלים שהדו"חות יועברו לגזברות היחידה לשם עריכת ביקורת שוטפת והתאמת בנקים כנדרש. בנובמבר 1986 הודיע המינהל האזרחי, כי ניתנו הנחיות לגזברות של יחידת הממונה לבצע התאמת בנקים, ולהעביר את הכספים לקמ"ט אוצר.
3. קיים פיגור בגביית כספים המגיעים מחלק מהחוכרים או השוכרים של נכסי נפקדים. בנפת רמאלה, למשל, במועד סיום הביקורת היה פיגור בגביית חובות, לגבי כ-15% מהחוכרים או השוכרים.
4. לפי התקנות בדבר בלו על מוצרים מקומיים (יהודה והשומרון), התשמ"ה-1985, חל על דמי חכירה או דמי שכירות מס בלו מוסף בשיעור 15%. הביקורת העלתה, כי המשרדים הנפתיים לא נהגו לחייב בתשלום המס הכנסות מנכסי נפקדים. מלקוחות יהודים נגבה המס כדיון.

חכירת מקרקעין על ידי היחידה

1. בשנת 1970 חכרה היחידה מתושבים מקומיים, פרדס בגודל של 62 דונם, ומסרה אותו למיישבת תמורת דמי חכירה סמליים. עד 1985 שילמה המיישבת דמי חכירה לבעלים, באמצעות היחידה. חלק מהבעלים סירבו לחתום על חוזה עד שיקבעו דמי חכירה ריאליים. רק ב-1985 קבע המינהל האזרחי דמי חכירה ריאליים. לדעת הביקורת לא הייתה הצדקה לגבות מהמיישבת ולהעביר לבעלים במשך שנים רבות דמי חכירה בלתי ריאליים.

2. ב-1980 חברה היחידה מבנים בהר-גילה מהכנסייה האורתודוקסית, ומסרה אותם לחברה להגנת הטבע, על מנת שישמשו כבית ספר שדה. מהמסמכים עולה, כי עד 1986 לא שילמה החברה להגנת הטבע דמי שכירות כפי שנקבע. דמי השכירות שולמו מתקציב המינהל האזרחי. לדעת הביקורת על היחידה היה לדאוג, שהחברה להגנת הטבע תקיים את התחייבותה לשלם את דמי החכירה המגיעים, בזמן ובאופן סדיר.



רק כרבע מכלל 1.7 מיליון דונם, הנחשבים רכוש ממשלתי, מוסדר ורשום בבעלות המדינה, כדון. לכ-400,000 דונם, עליהם הכריז הממונה שהם רכוש ממשלתי ונטל חוקה בהם, טרם בוצע רישום ראשון. עוד במיליון דונם נוספים עדיין לא הוכרו כרכוש ממשלתי.

ליחידה לא היו נתונים מרוכזים על המקרקעין שבאחריותה, שיצביעו על גודל השטח שנרכש על פי צווי רכישה, על פי צווי תפיסה או בדרך אחרת. כמו כן אין ליחידה מידע מספיק בדבר ניצול הרכוש הממשלתי על ידי גורמים שונים.

מקרקעין ממשלתיים לא נתפסו בפועל. בהיעדר כוח אדם מספיק שיפקח על ניצול האדמות בהתאם להקצאות ולחוזים, קיימת סכנה לפלישות לאדמות ולחריגות, וכן להפרות חוזים על ידי מי שעלו על הקרקע כחוק.

לפני כ-12 שנה הוצא צו לפיו על המינהל האזרחי לנהל מירשם הרשאות, שבו יירשמו באופן שוטף זכויות מוקנות ושינויים תכופים במתכצעים במקרקעין, שהם רכוש ממשלתי, רכוש שנתפס או רכוש נרכש. עד מועד סיום הביקורת עדיין לא הוקם מירשם ההרשאות.

רק חלק קטן מנכסי הנפקדים היה בשליטת הממונה, וגם הוא הוחזק בצורה לא תקינה. מרבית הנכסים נמסרה, ללא בדיקה מדוקדקת, לאחזקה של קרובי משפחה של הנפקדים, או למי שהביאו ייפויי כוח מטעם הבעלים הנפקדים. מחוסר כבוד אדם היחידה לא ביצעה ביקורות תכופות בנכסים. ההכנסה שהתקבלה מהרכוש המוחזק הייתה מזערית.

ההתיישבות היהודית שהתרחבה בשנים האחרונות, הפכה לאחד הנושאים המרכזיים שבטיפול היחידה, והציבה בעיות שונות הטעונות פתרונות. היחידה חסרה אמצעים להתגבר על בעיות אלה.

המינהל האזרחי ומתאם הפעולות באזורים, אינם רואים זאת מתפקידם לטפל במרבית הבעיות שהתעוררו, ולדעתם יש להטיל את הטיפול בנושא, על ממי. ממי דורש תקציב ואמצעים אחרים, בטרם יקבל על עצמו את האחריות לטיפול בנושא.

ליחידה לא הייתה יכולת אירגונית ותקציבית להתמודד בהצלחה עם היקף התפקידים שהוטלו עליה ושהתרחבו מאוד בשנים האחרונות. לדעת הביקורת על הרשויות האחראיות לנושא לתת דעתם לצרכים המתחייבים מההיקף והמורכבות של פעילויות היחידה בהווה, ומן הצפוי בעתיד.

פעולות קצין המטה לענייני פנים

ריכוז ממצאים

יחידת קצין המטה לענייני פנים באזור יהודה והשומרון פועלת במסגרת המינהל האזרחי; בתחום טפולה: הפקוח על פעולות הרשויות המקומיות; מינהל אוכלוסין; תכנון ובנייה; ותפקידים מיוחדים.

- א. סכומי התמיכה בעיריות שקבע המינהל האזרחי לא תאמו את השיעורים שנקבעו בחוק.
- ב. המינהל האזרחי לא מנע מהעיריות להוסיף לשכר העובדים, ללא אישור הקמ"ט, תוספות ומענקים שונים, שאינם מעוגנים בתקנות התקפות באזור.
- ג. בין יחידת קצין המטה לענייני פנים לבין לשכת קמ"ט ביקורת לא היה תיאום בנוגע לעריכת הביקורות ברשויות המקומיות.
- ד. המינהל האזרחי לא תמיד הפעיל את הסמכויות שהוקנו לו, ולא תמיד נקט את הצעדים המתחייבים על מנת שעיריות תיתנה שירותים מתאימים לתושביהן.
- ה. הפיקוח של המינהל האזרחי על העיריות לא היה מלא ולא תמיד הייתה קיימת מודעות להליכים בלתי תקינים ולא-סדרים בניהול ענייניהן של העיריות.
- ו. המינהל האזרחי לא דאג להקנות למרבית הכפרים באזור מעמד מוניציפאלי, כדי להבטיח מתן שירותים נאותים לתושבים.
- ז. המוכתרים באזור, אשר פעילותם מתנהלת באחריות המינהל האזרחי, גבו בעבור אישורים שנתנו, בעיקר אישורים בנושאי יקרקעות, סכומים העולים בהרבה על הסכומים שנקבעו בחוק.
- ח. מספר פרוייקטים לפיתוח בוצעו בלי שהומצאו כל האישורים הנדרשים, ובלי שנערכו הבדיקות הנדרשות על פי הנהלים.
- ט. בפעילותן של חלק מהאגודות הכפריות, שהוקמו על ידי המינהל האזרחי, הועלו ליקויים רבים בתחומי המינהל והכספים.
- י. היעדר מדיניות תכנון ברורה, גרם לכך שתכניות תכנון רבות באזור טרם אושרו.
- יא. רשיונות בנייה במיגזר הכפרי הוצאו על פי התכניות האזוריות, אשר טרם אושרו מבחינה חוקית, או על בסיס תכניות מפורטות, אשר טרם הופקדו, או על פי תכניות מנדטוריות שהינן כלליות ביותר.
- יב. בקרקעות הבלתי מוסדרות, שהן רוב השטח באזור, הוצאו רשיונות בנייה על סמך מדידות אשר לא תאמו תמיד את תחום החלקה, ולעתים אף לא צוין בהם קיומם של מבנים או דרכים.
- יג. הניהול בלשכת התכנון לקוי, בגלל אי-תיאום בין מנהל הלשכה לבין הממונה על התכנון במגזר הערבי. השניים נותנים הוראות סותרות למתכננים ולצוותי העובדים, וחוזות דעת סותרות לגורמי המינהל האזרחי.
- יד. יחידת הפיקוח המרכזית אינה בודקת רשיונות בנייה שמוציאות הוועדות המקומיות לתכנון של העיריות, ואינה בודקת במיגזר הכפרי, אם הבנייה נעשית בהתאם לתנאי הרשיון.
- טו. עקב שינויים ארגוניים שחלו ביחידת הפיקוח המרכזית, בשנת 1985, נפגע הפיקוח על נושאים שונים באזור.
- טז. ועדת המשנה של מועצת התכנון העליונה של האזור לפיקוח על הבנייה, דנה רק בחלק קטן מהמקרים של בנייה בלתי חוקית, שאותו על ידי יחידת הפיקוח המרכזית באזור. במקרים רבים החלטות הוועדה אינן מבוצעות.



יחידת קצין המטה לענייני פנים (להלן - היחידה) באזור יהודה והשומרון (להלן - האזור) פועלת במסגרת המינהל האזרחי, בהתאם לחוקים ולתקנות התקפים באזור, ובהתאם לצווים ולתקנות,

שהוציאו מפקדת האזור והמינהל האזורי מאז 1967. קמ"ט פנים מטפל בתחומים הבאים: הפיקוח על פעולות הרשויות המקומיות; מינהל האוכלוסין; תכנון ובנייה; פיקוח, בעיקר על הבנייה; ותפקידים מיוחדים.

בחודשים ינואר עד מאי 1986, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות היחידה בנושאים הבאים: פיקוח על פעולותיהן של העיריות, המועצות הכפריות והאגודות הכפריות (לא נבדק הפיקוח על הרשויות המקומיות הישראליות באזור); מתן שירותי מינהל אוכלוסין לתושבי האזור; מתן שירותי תכנון ובנייה; פיקוח על הבנייה; רשיונות להצגת סרטי קולנוע ומחזות; וטיפול בענייני מוכתרים. ביקורת קודמת על חלק מפעולות קמ"ט פנים נערכה בשנת 1977, ומצאה הובאה בדו"ח שנתי 28, עמוד 833.

בשנת 1986 העסיקה היחידה 42 עובדים ישראלים, 89 עובדים מקומיים על פי תקן ו-13 עובדים מקומיים ארעיים, כתיגבור לשכות מירשם התושבים במיבצעים מיוחדים. עוד הועסקו ביחידה 11 עובדים על פי חוזים מיוחדים.

להלן פרטים על התקציב הרגיל, המעודכן, שאושר ליחידה בשנות הכספים 1985 ו-1986, ועל ההוצאה, כולל התחייבויות, בשנת הכספים 1985 (באלפי ש"ח):

1986	1985		
	הוצאה	תקציב	
1,244	830	807	משכורת
1,000	905	1,000	רישוי ותיעוד*
			שירותים מוניציפאליים לבתי
200	161	161	יהודים בחברון
99	21	53	תשלום למוכתרים
			החזר מס דלק לעיריות ולמועצות
4,100	3,465	3,567	כפריות
900	599	729	תמיכות באגודות כפריות
162	63	126	אמרכלות
406	296	306	אחזקת רכב ונסיעות
-	40	30	שונות
8,111	6,380	6,779	סה"כ

* מיועד להוצאות למתן שירותי מינהל אוכלוסין ולתכנון ובנייה.

התקציב השנתי של היחידה כולל אומדן הכנסות מאגרות בנייה ומאגרות עבור שירותי מינהל האוכלוסין, וכן מהקצבה שמעביר משרד הפנים עבור שירותים מוניציפאליים לבתי יהודים בחברון. ההכנסה מהאגרות הסתכמה בשנת הכספים 1985 ב-1.2 מיליון ש"ח, וממשרד הפנים - עבור שירותים מוניציפאליים לבתי היהודים בחברון ב-161,000 ש"ח. לשנת הכספים 1986 נאמדה ההכנסה ממקורות אלה בסך 1.2 מיליון ש"ח.

ליחידה אושר גם תקציב פיתוח לביצוע פרויקטים שונים בערים ובכפרים, שהסתכם בשנת הכספים 1985 ב-7.9 מיליון ש"ח. לפי נתוני היחידה, ההוצאה בפועל הייתה 7.8 מיליון ש"ח; מועצות הערים והכפרים השתתפו בביצוע פרויקטים אלו בסך 6.9 מיליון ש"ח. לשנת הכספים 1986 אושר ליחידה תקציב פיתוח בסך 8.7 מיליון ש"ח.

פיקוח על פעולות הרשויות המקומיות

עיריות

1. באזור פועלות 25 עיריות. העיריות מנוהלות על פי חוק העיריות מס' 29 לשנת 1955 התקף באזור (להלן - חוק העיריות), וכן על פי צו בדבר חוק העיריות מס' 29 לשנת 1955 (אזור יהודה והשומרון) (מס' 194), התשכ"ח-1967 (להלן - צו העיריות), שהוצא על ידי מפקד כוחות צה"ל באזור. העיריות מספקות שירותים מוניציפאליים לתושביהן, ומבצעות פרויקטים לפיתוח. העיריות באזור אינן מספקות שירותים ממלכתיים כגון חינוך וסעד, ואלה ניתנים על ידי המינהל האזרחי.

בשנת הכספים 1985 אישר קמ"ט פנים תקציבים מאוזנים ל-23 עיריות המסתכמים, לפי נתוני היחידה, ב-46.3 מיליון ש"ח. ס"ה ההוצאה של העיריות בשנת הכספים 1985 לאספקת שירותים מקומיים הסתכמה ב-24.2 מיליון ש"ח; לאספקת מים וחשמל ב-16 מיליון ש"ח (שירות זה מומן על ידי הצרכנים ומהווה משק סגור); ולפיתוח פרויקטים - 6.1 מיליון ש"ח. המינהל האזרחי משתתף במימון גם בתקציבים הרגילים וגם בתקציבים לביצוע פרויקטים. שתי עיריות לא הגישו את תקציביהן לאישור היחידה, ועל כן גם לא קיבלו כספים מהמינהל האזרחי למימון פעולותיהן.

2. לפי חוק העיריות, רשויות המס תגבינה מסים בשיעורים הקבועים בחוק לטובת העיריות: ממכירת דלק ומוצרים; ממכירת סחורות וחומרים החייבים בכמס; ועוד. על פי אותו החוק, הכספים המגיעים לעיריות יישמרו במשרד האוצר, וההחלטה לגבי חלקה של כל עירייה בכספים שניגבו נתונה לשיקול דעתו של קמ"ט פנים. קמ"ט פנים רשאי אף להשתמש בחלק מן הכספים לשם סיוע למועצות הכפריות בפרויקטים חשובים.

הביקורת העלתה, כי בפועל מעבירה היחידה לעיריות סכומים מסעף "תמלוגי דלק" המתאשר במסגרת התקציב המועמד לרשותה בתחילת כל שנה. הסכום המתאשר בסעף זה בתקציב נקבע שלא בהתחשב בשיעורים הנקובים בחוק העיריות.

3. קמ"ט מסים לא גבה מס רכוש ממבנים המוחזקים על ידי הממונה על הרכוש הממשלתי והרכוש הנטוש, שהושכרו לרשויות המינהל האזרחי. לפי החוק על השוכר לשלם את מס הרכוש לקמ"ט מסים, שיעביר 90% ממנו לעיריות. בעקבות הביקורת הונחה קמ"ט מסים לגבות את המס, ולהעבירו לעיריות בשיעור שנקבע.

מספר עיריות דרשו מיחידות המינהל האזרחי, להן הושכרו מבנים למטרות ציבוריות, תשלום בגין שירותים מוניציפאליים. נוכח הדרישה הודיע היועץ המשפטי של מפקדת האזור (להלן - היועץ המ"ש), במאי 1985, כי על רשויות המינהל האזרחי מוטלת החובה לשאת בתשלום אגרות בגין שירותים מוניציפאליים שהן מקבלות מן העיריות. עד לסיום הביקורת, באמצע 1986, טרם החלו יחידות המינהל לשלם אגרות אלה לעיריות. בעקבות הביקורת הודיע המינהל האזרחי למשרד מבקר המדינה, כי הינחה את כל רשויות המינהל האזרחי לשלם לעיריות עבור שירותים מוניציפאליים.

מספר עיריות נתנו שירותים מוניציפאליים מחוץ לתחום שיפוטן, בעיקר אספקת חשמל. לפי חוק העיריות הירדני, עירייה מנועה מלתת שירותים מוניציפאליים מחוץ לתחום שיפוט. על מנת לפתור בעיה של אספקת חשמל ושירותים אחרים לבתים שמחוץ לתחום השיפוט של מספר עיריות, הכין היועץ המ"ש עוד בשנת 1985, צו המאפשר לראש המינהל האזרחי לאשר במקרים מסויימים מתן שירותים כאלה, אך עד מועד סיום הביקורת הצו טרם אושר.

4. בדיקה שערכה היחידה בספטמבר 1985 ב-13 עיריות באזור העלתה, כי העיריות משלמות לעובדיהן, בנוסף לשכר, גם "תוספת המועצה העירונית", שאינה מעוגנת בתקנות התקפות באזור. התוספת משולמת בשיעורים של 20% עד 40% מהשכר המשולב או מהשכר הכולל. העיריות נוהגות לשלם גם תוספות ומענקים לחגים, לעתים עד לגובה משכורת חודשית, ללא אישור של קמ"ט פנים. בדיון שהתקיים במינהל האזרחי עוד בתחילת 1985, סוכם להקים ועדה, בראשות קמ"ט פנים, לבדיקת הנושא. הביקורת

העלתה, כי ועדה כזו לא הוקמה וזאת, כמוסבר, עקב הערכה במינהל האזרחי שלא ניתן יהיה לאכוף המלצותיה מחשש פגיעה בסמכות ראשי העיריות. הביקורת העירה כי מאחר ותוספות השכר שולמו בניגוד לתקנות ולהוראות קמ"ט פנים, היה מקום להקים הוועדה המומלצת או לטפל בנושא בדרך אחרת.

היחידה מאשרת מדי שנה, עם אישור התקציב לעיריות, גם את תקני כוח האדם שלהן, אך לא ערכה בדיקה מקיפה ומעמיקה לגבי תקני כוח האדם הדרושים לעיריות.

5. ביחידה מועסקים שלושה קציני מחוזות שתפקידם לפקח על קיום שירותים מקומיים של העיריות ועל רמתם ועל תקני כוח אדם בעיריות, לקיים בקרה על החלטות מועצות העיריות ועוד. קציני המחוזות פעלו על סמך תכנית עבודה שנתית ומפורטת, והם קבעו בעצמם את סדר עבודתם. היחידה מוציאה דו"ח חודשי על פעילות כל מחלקותיה, כולל על פעולות הפיקוח על הרשויות המקומיות, אך בתיקי העיריות, שברשות היחידה, חסרו דו"חות על הביקורים בעיריות, ועל בעיות שהועלו בביקורים.

חוק העיריות, כפי שתוקן בצו העיריות, מחייב קבלת אישור קמ"ט פנים לעסקאות מעל לסכום מסוים, שנערכו ואושרו על ידי מועצת העירייה. כדי להגביר את הפיקוח על הנעשה בעיריות, ובעיקר על החלטות עליהן אין העיריות מדווחות ליחידה, סוכם במינהל האזרחי, בספטמבר 1984, שקמ"ט פנים ינחה את העיריות להעביר לידיעתו, באופן שוטף, את כל החלטות העירייה. הביקורת העירה כי מן המסמכים עולה, שלמרות הנחיות הקמ"ט אין העיריות מדווחות לו. בעקבות הערת הביקורת הודיע סגן ראש המינהל האזרחי למשרד מבקר המדינה, כי הורה את קמ"ט פנים להקפיד לקבל את החלטות העיריות.

6. על פעולות העיריות נערכת ביקורת מטעם לשכת קמ"ט ביקורת של מפקדת האזור וביקורת מטעם המחלקה לביקורת של היחידה. באוקטובר 1984 הציע קמ"ט פנים למנות ככל עירייה גדולה מבקר פנימי, בעל השכלה בראיית חשבון, שיבקר את המערכת וידריך את ראש העירייה במילוי תפקידיו. עד מועד סיום הביקורת לא מונו מבקרים פנימיים בעיריות.

מחלקת הביקורת ביחידה הוקמה בתחילת 1984. במחלקה מועסקים חמישה עובדים מקומיים, הבודקים פעולות שהיחידה אחראית להן, ומטפלים בתלונות שנתקבלו מהציבור, הנוגעות לפעולות היחידה ולפעילות הרשויות המקומיות.

על פי החוק התקף באזור עורכת לשכת קמ"ט ביקורת ביקורות ברשויות המקומיות⁽¹⁾. הועלו מקרים בהם תשובות הרשויות המקומיות על הליקויים שהועלו בביקורת ניתנו באיחור של חודשים. בין היחידה לבין לשכת קמ"ט ביקורת לא היה תיאום בנוגע לעריכת הביקורות ברשויות המקומיות.

7. מבדיקה של תיקי היחידה עולה, כי המינהל האזרחי לא תמיד הפעיל את הסמכויות שהוקנו לו, ולא תמיד נקט הצעדים המתחייבים על מנת להבטיח שעיריות תיתנה שירותים מתאימים לתושביהן; הפיקוח על העיריות לא היה מלא ולא תמיד היתה קיימת מודעות להליכים בלתי תקינים ולאי-סדרים בניהול ענייניהן של העיריות; הביקורת הצביעה על מספר מקרים בהם אישר המינהל האזרחי בדיועבר החלטות חריגות של העיריות.

ברישומי עירייה אחת לא צוין, כי קיבלה הלוואה בסך 60,000 דינר מעירייה אחרת באזור, ואין כל מידע מה עלה בגורלו של סכום זה. קמ"ט פנים המליץ בספטמבר 1984 להעביר את המקרה לחקירת המשטרה. באוקטובר 1986 הודיע סגן ראש המינהל האזרחי למשרד מבקר המדינה, כי חקירת משטרה במקרה כזה תיתקל בקשיים אובייקטיביים, ואין אפשרות לבצעה. הביקורת העירה, כי אם המקרה לא הועבר בפועל לחקירת המשטרה, יש מקום לעשות כן ולהותיר בידי המשטרה את ההחלטה בדבר הדרכים לעריכתה.

באחת מן העיריות פיזר ראש המינהל האזרחי, ביוני 1983, את מועצת העירייה שנבחרה בבחירות של שנת 1976, ומינה במקומה ועדה בת ארבעה חברים לניהול העירייה. מן המסמכים עולה, כי אחד

(1) בעניין זה ראה בדו"ח שנתי מס' 36, עמוד 1244.

מחברי הוועדה לא הופיע לשיבות מאז יום המינוי; חבר ועדה אחר הפסיק מיוזמתו, בדצמבר 1982, להופיע לשיבות הוועדה; אדם אחר השתתף בשיבות הוועדה באופן סדיר על פי אישור בעל פה של מושל נפת חברון, מבלי שהיה לו מינוי רשמי חתום על ידי ראש המינהל האזרחי כנדרש. בדצמבר 1985 הוא התלונן, באמצעות עורכי דין, על אי-סדרים בתיפקודו של ראש הוועדה. בעקבות תלונה זו הפסיק ראש הוועדה את השתתפותו בשיבות כל עוד לא יציג בפניו מינוי רשמי.

מן האמור לעיל עולה, כי מאז דצמבר 1982 פעלה הוועדה בהרכב של שני חברים בלבד; ראש הוועדה לא ביקש מאז ינואר 1983 מינוי מחליפים במקום השניים שלא השתתפו בשיבות הוועדה והחלטותיה: ליחידה נודע על קיום מצב בלתי תקין זה רק כחלוף שלוש שנים, בעקבות תלונת עורכי הדין.

מועצות כפריות

1. עד יוני 1967, פעלו באזור 99 מועצות כפריות. מאז 1967 בוטלו שמונה מועצות כפריות - חלקן בתחום העיר ירושלים רבתי, וחלקן בתחום עיריית טול-כרם, וכוננו 17 מועצות כפריות חדשות. בשנת 1986 היו באזור 108 מועצות כפריות; 82 פעלו, כמתחייב מהוראות חוק הנהלת הכפרים מס' 5 לשנת 1954, והוראות צו בדבר חוק הנהלת הכפרים מס' 5 לשנת 1954 (יהודה והשומרון) (מס' 191), התשכ"ח-1967 (להלן - הצו בדבר חוק הנהלת הכפרים). 26 מועצות כפריות לא תיפקדו, מחמת אי-הכרה בסמכויות המינהל האזרחי.

במהלך שנת הכספים 1985 אישרה היחידה למועצות הכפריות תקציבים רגילים בסכום כולל של 4.8 מיליון ש"ח: מהם 1.6 מיליון ש"ח למתן שירותים מקומיים, ו-3.2 מיליון ש"ח לקיום מפעלי מים וחשמל. חלקו של המינהל האזרחי בהבטחת השירותים המקומיים הסתכם באותה שנת כספים ב-865,000 ש"ח (כ-55%). לשנת הכספים 1986 הקציבה היחידה למועצות הכפריות 1.2 מיליון ש"ח, מההווים כ-60% מהתקציב לשירותים מקומיים. כאמור, על פי החוק התקף באזור ניתן להעביר כספים המגיעים לעיריות, מתמלוגי דלק וממסים אחרים, לסיוע למועצות הכפריות בביצוע פרויקטים חשובים. הביקורת העלתה, כי היחידה העבירה כספים ממקורות אלה למועצות הכפריות כסיוע למתן שירותים מקומיים.

2. קמ"טי מסים ומכס, בתוקף סמכותם כממונים לפי חוק גביית הכספים הציבוריים מס' 6 לשנת 1952, כפי שתוקן בצו בדבר תיקון חוק גביית הכספים הציבוריים (יהודה והשומרון) (מס' 113), התשכ"ז-1967, האצילו את סמכויות הגבייה של תשלומים המגיעים למועצות הכפריות לשתי ועדות, האחת ביהודה והשנייה בשומרון. כיו"ר לכל אחת מהוועדות מונה שופט שלום, וכחברים בה מונו נציג של יחידת קמ"ט מסים, ויו"ר המועצה הכפרית הנוגעת בדבר. באפריל 1981 הפסיקו הוועדות את פעולתן. גם לפני כן פעלה הוועדה שבאזור השומרון לעתים רחוקות בלבד. מן המסמכים עולה, כי הפסקת פעילותן של הוועדות הורידה את הכנסות המועצות הכפריות בעשרות אחוזים, וחובות המסים של התושבים למועצות הכפריות הסתכמו בעשרות אלפי ש"ח. בינואר 1985 האצילו קמ"טי מסים ומכס מחדש לארבע ועדות נפתיות את סמכויות הגבייה של מסים ותשלומים למועצות הכפריות באזור. עד מועד סיום הביקורת שתיים מן הוועדות לא פעלו.

3. מתוך כ-450 הכפרים באזור, ל-108 כפרים בלבד יש מועצות כפריות, מהן 26 שלא תיפקדו. ביתר הכפרים השלטון המקומי מרוכז בידי מוכתרים. הביקורת העירה, כי הצרכים הרבים של הכפר דורשים בחינה מחודשת על ידי המינהל האזרחי באשר להענקת מעמד מוניציפאלי לכפרים, על מנת לאפשר אספקת שירותים לתושבים, ביצוע פרויקטים וניהול מסודר של ענייני הכפר.

4. כאמור, 26 מועצות כפריות אינן פעילות מבחינה מוניציפאלית, ועל כן המינהל האזרחי אינו מאשר להן תקציבי פעולה; נסיונות שנעשו בעבר להפעילן לא הועילו. יושבי ראש המועצות הכפריות נוהגים לגבות כספים למטרות שונות, אך בהיעדר תקציב מאושר למועצות אלה אין ליחידה מידע על הנעשה בהן.

5. למועצה כפרית אחת הפסיקה היחידה בשנת הכספים 1985 להעביר כספים, מאחר שלדעת קמ"ט פנים תיפקודה היה לקוי. הביקורת העירה, כי מן המסמכים עולה, כי בכפר שבו מתגוררים כ-9,000 נפש אין פעילות מוניציפאלית, וכי מזה מספר שנים אין אספקת מים לתושבים. עד מועד סיום הביקורת לא נקט המינהל האזרחי צעדים המתחייבים לשיפור תיפקודה של המועצה הכפרית.

מוכתרים

חוק הנהלת הכפרים מס' 5 לשנת 1954 דן, בין היתר, במינוי מוכתרים בכפרים, בסמכויותיהם ובחובותיהם. חוק המוכתרים בתוך גבולות אזורי העיריות והמועצות המקומיות, חוק מס' 52 לשנת 1958, דן בין היתר במינוי מוכתרים בשכונות. עם כניסת כוחות צה"ל לאזור הועברו, על פי שני החוקים, סמכויות מינוי המוכתרים לקמ"ט פנים. ב-1970 הוצאה הסמכות למנות ולפטר מוכתרים למושלי הנפות.

באזור מכהנים כ-600 מוכתרים, כ-200 מהם משמשים גם כחברים במועצות כפריות, כמתחייב על פי חוק הנהלת הכפרים. בחודש פברואר 1986 היה התשלום החודשי למוכתר בין ש"ח 2.74 לבין ש"ח 3.62. ס"ה שילמה היחידה בפברואר 1986 למוכתרים באזור כ-2,032 ש"ח. כ-20 מוכתרים לא קיבלו כל תשלום, מאחר שלא היו להם חשבונות בנק. בעקבות הביקורת הודיע סגן ראש המינהל האזרחי למשרד מבקר המדינה, כי התשלום למוכתר עודכן החל באוקטובר 1986 ל-30 ש"ח לחודש.

מן המסמכים עולה, כי המוכתרים גובים בעבור שירותים שונים ובעבור אישור מסמכים (כגון אישורים לביצוע עסקאות כמקרקעין), שלפי החוק התקף באזור חייבים אישור מוכתר, סכומים של מאות דינרים בעד כל אישור, העולים בהרבה על הנקוב בחוק. הביקורת העירה כי על המינהל האזרחי לפעול כדי למנוע תופעה זו בעתיד.

פרוייקטים לפיתוח

מדי שנה עורך המינהל האזרחי תכנית מסגרת לביצוע פרוייקטים לפיתוח בערים ובכפרים באזור. בשנת הכספים 1986 תוכננו פרוייקטים (בעיקר שיפור כבישים, בתי ספר ומערכות מים, חשמל וביוב) שעלותם נאמדה בסך כ-26.8 מיליון ש"ח, מזה השתתפות המינהל האזרחי כ-12.7 מיליון ש"ח. בפועל אושר תקציב של 8.7 מיליון ש"ח. ההוצאה על פרוייקטים, בשנת הכספים 1985, הייתה 7.8 מיליון ש"ח. לחלק מן הפרוייקטים מגייסות הרשויות המקומיות כספים מארגונים בינלאומיים הפועלים באזור. על ההוצאה לביצוע פרוייקטים מחליט ראש המינהל האזרחי, בעקבות המלצות של ועדת פרוייקטים, הממליצה גם על סכומי מענק לכל אחד מהם.

הביקורת העלתה כי בידי היחידה לא היו כל המסמכים הדרושים בקשר לאישור ולביצוע של פרוייקטים לפיתוח; הצעות לביצוע פרוייקטים לא הובאו להתייחסותם או לאישורם של קציני המחוזות, לפני שהובאו לאישור הוועדה; בדרך כלל היחידה העבירה את השתתפותה הכספית בפרוייקטים בבת אחת, ולא לפי קצב ההתקדמות בביצוע; במספר פרוייקטים, שאושרו לביצוע בשנת הכספים 1985, לא הומצאו כל האישורים הנדרשים, ולא נעשו כל הבדיקות הנדרשות כמתחייב על פי הנהלים.

אגודות הכפרים

תיקון ממארים 1978 לצו בדבר חוק הנהלת הכפרים איפשר להקים אגודות לשם הגברת שיתוף הפעולה והקשרים עם המועצות הכפריות ועם הכפרים באזור. בתקנות שהוציא מפקד האזור באפריל 1978 נקבעו ההליכים להקמתן, ניהולן, והפיקוח עליהן.

בשנים 1978 עד 1981 הוקמו שש אגודות כפרים. באמצע שנת 1983, לאחר שחלה ירידה בפעילותן של האגודות בתחום הפוליטי, ולאחר שנתגלו ליקויים רבים בפעילותן בתחום המינהלי והכספי, נקבעה לאגודות מסגרת חדשה לפעילות קהילתית ופעולות פיתוח במיגור הכפרי.

לשנת הכספים 1984 אושר לאגודות הכפרים תקציב כולל של 372,000 ש"ח, כשהשתתפות המינהל האזרחי נקבעה בסך 302,000 ש"ח. ההוצאות לאותה שנה הסתכמו ב-333,600 ש"ח, והמינהל האזרחי השתתף ב-263,600 ש"ח. בשנת הכספים 1985 פעלה היחידה לצימצום ההוצאה בעיקר על ידי קיצוץ בתקני כוח האדם באגודות. לשנת הכספים 1985 אושר תקציב של 745,100 ש"ח, מזה השתתפות המינהל האזרחי - 638,300 ש"ח. ההוצאה בפועל הסתכמה ב-728,000 ש"ח, מזה חלקו של המינהל האזרחי - 598,868 ש"ח. לשנת הכספים 1986 הוקצבו 800,000 ש"ח כתמיכת המינהל האזרחי באגודות הכפריות.

עיון במסמכי היחידה העלה ממצאים המצביעים על ליקויים חמורים שנתגלו בתיפקודן של אגודות כפרים ועל כך שהמינהל האזרחי לא תמיד הפעיל את הסמכויות שהוקנו לו ולא נקט צעדים המתחייבים לתיקון הליכים בלתי-תקינים ואי-סדרים בניהול ענייניהן של האגודות.

להלן כמה מן הממצאים:

1. החלטות שנתקבלו בישיבות האגודות לא נרשמו; פרוטוקולים מהישיבות של מרבית האגודות לא נתקבלו ביחידה; באגודות לא נערכו אסיפות כלליות; אין להן תקנון מאושר, ובמרביתן אין וועדות לניהול, כנדרש בתקנות.

2. ביולי 1984 היו ברשות האגודות 19 כלי רכב הרשומים על שמן, וארבעה הרשומים על שם אנשים פרטיים, לשניים מהם מספרי רישוי ישראלי. בכלי רכב שנרכשו עבור אגודות הכפרים מתקציב המינהל האזרחי השתמשו האגודות, בדרך כלל, לפי הבנתן, ולא ניהלו רישום מסודר על השימוש בהן. עוד ביולי 1983 הורה קמ"ט פנים להעביר את כלי הרכב לבעלות המינהל האזרחי. הביקורת העלתה, כי ההעברה לא בוצעה, ובהיעדר בקרה של המינהל האזרחי הם נוצלו על ידי האגודות בצורה לא נאותה. בעקבות הביקורת הודיע סגן ראש המינהל האזרחי למשרד מבקר המדינה, באוקטובר 1986, כי כל כלי הרכב שברשות אגודות הכפרים נרשמו על שם המינהל האזרחי.

3. עקב סכסוכים ומאבקים פנימיים בתוך אחת מן האגודות צומצם היקף פעילותה וגם הניהול הכספי בה כושל. ראש האגודה נעדר לעתים קרובות, ועובדי האגודה אינם מסוגלים לנהל את העניינים השוטפים באופן עצמאי. במארס 1985 היה לאגודה גרעון של כ-8,500 ש"ח. בעקבות הודעת היחידה, כי תבדוק את חשבונות האגודה באופן יסודי, הגישה האגודה דו"ח כספי מאוון, והתברר שהאיוון הושג בעיקרו מתרומה של יו"ר האגודה בסך 5,800 ש"ח.

בהתאם למסמכים, פרוייקט הכבישים בכפרו של ראש האגודה, שבוצע על ידי אגודת הכפרים נעשה בצורה רשלנית, בלי שנבחנו נתונים על מהות העבודה ועל היקפה, בלי שנערכה תחרות חופשית בין קבלנים, ובלי שנחתם חוזה עם הקבלן המבצע. ב-1984 חילק יו"ר האגודה ללא תיאום עם המינהל האזרחי, כמויות גדולות של מים לכפרים בסביבה. המים סופקו לכפרים שיש בהם רשת מים, וגם לכפרים שהקמ"ט ניתק את אספקת המים אליהם בגלל אי-תשלום חוב בגין צריכת המים על ידי התושבים, בעיקר בכפרו של ראש האגודה.

4. בראש אחת האגודות עמד ראש מועצה של אחד הכפרים. עיקר פעילות האגודה התמקד במתן סיוע וייעוץ לכפרים במגעים עם המינהל האזרחי. חלק גדול מתקציבה יועד לתשלומי סעד לנוקשים, למוכתרים ולמקורבים לאגודה. במאי 1985 הודיע קמ"ט פנים לגורמים שונים במינהל האזרחי, כי ניהול המשק הכספי והמינהל של האגודה הינם לקויים, וכי נגרמו גרעונות בגלל ניהול רשלני ובלתי אחראי.

5. ראש אגודה אחרת הינו לפי המסמכים חסר יכולת ארגונית וניהולית. עיקר הפעילות של האגודה מתבטאת במתן טובות הנאה למספר מוכתרים, אשר לרוב הינם חסרי השפעה בכפרים. האגודה אינה מקיימת כל פעילות בתחומי הכפרים, ובניגוד לאגודות אחרות, אין היא מעניקה שירותי סיוע חקלאי לכפרים. בשנתיים האחרונות הניהול הכספי של האגודה כושל.

באמצע 1985 הוחלט להפסיק את פעילות האגודה, ולאפשר לראש האגודה להעסיק על חשבון המינהל האזרחי שישה שומרים בשכר, במקום 13 שהועסקו עד אותו מועד. כן הוחלט לצמצם את מספר כלי הרכב שברשות האגודה, ואת מספר העובדים שהיא מעסיקה. עד תחילת 1986 טרם בוצעו הצמצומים. סגן ראש המינהל האזרחי הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1986, כי הצמצומים מתבצעים בהדרגה.

6. ראש אגודה אחת הורשע בפלילים ואת מקומו מילא סגנו, המשמש גם כראש מועצה כפרית. מן המסמכים עולה, כי ממלא המקום סילק את השומרים ואת הפקידים של משפחת ראש האגודה הקודם, ומינה במקומם פקידים ושומרים ממקורביו; פעילותו של ראש האגודה הנוכחי גרמה להזנחה מוחלטת של המועצה הכפרית. עוד באוגוסט 1984 התריעו מושל הנפה וקמ"ט פנים, שעקב פעילותו החריגה והלא תקינה באגודה, אסור לו להמשיך בתפקידו.

עוד עולה מן המסמכים, כי בשנת 1985 המשיכו לשלם משכורות לשומרים ולפקידים של האגודה מבלי שדווח על פעילות כלשהי מצידה באותה תקופה: לאגודה אין תמיכה של כפרים בנפה, זולת הכפר של ראש האגודה. למרות סיכומים קודמים לתת לאגודה אורכה נוספת ולאפשר לה על ידי כך להוכיח את עצמה, לא חל שיפור בתיפקודה. המינהל האזרחי ניסה לסייע בפיתוח פעילות כפרית על ידי הענקת כלים חקלאיים לאגודה, אולם האגודה התרשלה באחזקת הציוד והכלים. במארס 1985 חזרו קמ"ט פנים ומושל הנפה והודיעו, כי יש לפטר לאלתר את ראש האגודה, המכהן ללא מינוי רשמי, בגלל אי-תיפקוד וניהול כושל, בגלל מעורבותו בכיצוע נטיעות זיתים בשטח אש, ולנוכח התרשלות באחזקת הציוד החקלאי של האגודה.

ביוני 1985 החליט ראש המינהל האזרחי, כי האגודה תמשיך לפעול באותה מתכונת עד לאחר שיושלם מבנה חדש שנבנה למועצה הכפרית, אשר ראש האגודה משמש כיו"ר שלה. רק באוקטובר 1986 הודיע סגן ראש המינהל האזרחי למשרד מבקר המדינה, כי עובדי האגודה פוטר, והפעילות הארגונית של האגודה פסקה.

7. בשנים 1982 ו-1983 גבתה אגודת כפרים אחרת תרומות מתושבי הנפה, שביקשו באמצעות האגודה אישורים לאיחוד משפחות (אחמ"ש). לפי התיעוד בתיקים כ-100 תושבים דרשו החזר כספים, בסך כולל של כ-52,000 דינרים, לאחר שבקשתם לאיחוד משפחות לא אושרה.

באגודה לא נוהל רישום על גביית התרומות. רק חלק מן הכספים שניגבו נכנס לקופת האגודה, חלק נכנס לקופה שמימנה פרויקטים בכפרו של יו"ר האגודה, וגורל יתרת הכספים לא ידוע. על פי המסמכים קיים חשש שגם בנפות אחרות יוגשו תביעות להחזר תשלומים, מאחר שככל האגודות גבו תשלום בעד שירותים שונים, כולל אחמ"ש.

מתאם הפעולות באזורים יהודה והשומרון וחבל עזה, דאן, הורה להחזיר את התשלומים הנ"ל לתושבים, ובתקציב האגודה לשנת הכספים 1985 שוריין תקציב מיוחד לכיצוע ההחזרים. ביולי 1985 החליט המינהל האזרחי לא להחזיר את התשלומים למבקשים, מאחר ובהיעדר רישומים, כאמור, קיים חשש לזיוף קבלות.

שירותי מינהל האוכלוסין

1. שירותי מינהל האוכלוסין באזור ניתנים על פי חוק המצב האזרחי, חוק מס' 32 לשנת 1966, ועל פי צו בדבר תעודת זהות ומרשם אוכלוסין (יהודה והשומרון) (מס' 297), התשכ"ט-1967, הדומה במתכונתו לחוק מירשם האוכלוסין התקף בישראל. נוהלי עבודה הוכנו בעזרת מינהל האוכלוסין שבמשרד הפנים, בהתאמה לצורכי האזור.

השירותים ניתנים על ידי שש לשכות נפתיות בערים הגדולות וסניף ביריחו, והן מונחות על ידי לשכה מרכזית. השירותים הניתנים לתושבים הם: הנפקת תעודות זהות, תעודות מעבר ותעודות לידה ופטירה; תיקון ושינוי של נתונים דמוגרפיים; בדיקת זכאות לאיחוד משפחות ורישום מחודש; קביעת מעמד לתושבים שיצאו מהאזור לתקופה ארוכה.

2. בגלל הסדרי רישום לקויים עד 1981, תושבים רבים באזור אינם כלולים בקובץ התושבים. אי-רישום נגרם גם מכך שתושבים לא דיווחו על לידות ופטירות כנדרש בחוק, או פיגרו במועד הדיווח. לא-הרישום גם משמעות בעלות אופי ביטחוני. מאז תחילת שנות ה-80, לנוכח פעולות היחידה ובעקבות שיחות נציגי המינהל האזרחי בנפות עם המוכתרים, רוב הדיווחים מתקבלים במועד.

מנהל שירותי מינהל האוכלוסין באזור העביר למשטרת ישראל מספר תלונות על מקרים של אי-דיווח, אולם התלונות לא טופלו – לפי הסברי המשטרה, עקב מחסור בכוח אדם. היועמ"ש של האזור הציע בסוף 1985 לשנות את שיטת גביית האגרות על תעודות לידה ופטירה, כך שיוטל קנס על אי-דיווח. עד מועד סיום הביקורת לא הופעלה הצעתו.

3. לפי צו בדבר אימות חתימות (יהודה והשומרון) (מס' 264), התשכ"ח-1968, פעולת אימות ואישור המבוצעת על פי דין החל בישראל, או המבוצעת באזור אחר על פי דין או תחיקת ביטחון החלים באותו אזור, דינה כאילו נעשתה באזור על ידי מי שמוסמך לעשותה. פעולת אימות ואישור של מסמך, שנערך מחוץ לאזור, והמיועד לשימוש באזור, בתנאים שלא כאמור לעיל, טעונה אישור הממונה (קמ"ט משפטים), ולא יהיה לה תוקף אלא אם המסמך נושא את חתימת האישור שלו. הביקורת העלתה כי לא נקבעו הדרך והקריטריונים שעל פיהם יפעל הממונה לצורך מתן האישור, לרבות במקרים בהם נדרשת חתימת אישור על גבי מסמכים שהוצאו בארצות אויב, כמו אלה המוגשים לצורך רישום של נשים או ילדים שנישאו או נולדו לתושבי האזור בארצות אלה. למרות שהנושא נדון במינהל האזרחי עוד בשנת 1984, לא נקבעה הדרך לאישור מסמכים כאמור, והממונה איננו מאשרם בחתימתו.

4. בסדרי העבודה, הנהוגים בלשכות מירשם האוכלוסין, אין אחידות: בכל אחת מהלשכות הונהגו סדרי עבודה שונים; בחלק מן הלשכות אין סגן מנהל ישראלי והדבר מקשה על פעילותן התקינה; בלשכה המרכזית, המטפלת במתן שירותים על פי חוקי ישראל ובאיחוד משפחות, מוטל עיקר העומס על מנהל מערכת שירותי מינהל האוכלוסין. גם למנהל זה אין סגן וצוות עובדים ישראלי, מלבד מזכירה. במצב זה מתקשה המנהל להתפנות לפיקוח מספיק על הלשכות ולהדרכת העובדים.

הלשכה הנפתית בשכם מנוהלת על ידי מנהל לשכת מירשם האוכלוסין בעפולה. בחלק מן הלשכות הנפתיות עובדים רק חמישה ימים בשבוע. לעובדים הישראלים של משרד הפנים באזור לא הונהג שכר עידוד, אף על פי שהוא משולם לעובדים בלשכות מינהל האוכלוסין בישראל; זאת למרות שהדרישות מהם והקשיים בביצוע תפקידיהם הינם, לכאורה, רבים יותר מבישראל.

בארכיון בלשכה הנפתית בטול כרם כ-80,000 תיקים של תושבי הנפה, המאוחסנים בצורה המקשה על עבודה תקינה; בארכיון הלשכה רק שני מטפים לכיבוי אש (מצב דומה יש גם בלשכה הנפתית בבית לחם); הלשכה זקוקה לשיפוצים, ובמיוחד להרחבה של סככות ההמתנה לקהל. בידי מנהל הלשכה כ-140 תעודות זהות ישנות, שחלקן הוכנו עוד לפני למעלה מ-10 שנים ולא באו לקבלן. המנהל לא דיווח עליהן למנהל מערכת שירותי האוכלוסין.

בלשכה הנפתית בבית לחם חסרו, במועד הביקורת, מספר תיקים אישיים של תושבים, שהועברו, חלקם לפני מספר שנים, לטיפול הלשכה המרכזית ולמשרד הפנים.

תכנון ובנייה⁽²⁾

תכנון ורישוי הבנייה באזור מוסדרים בחוק תכנון ערים, כפרים ובניינים מס' 79 לשנת 1966 (להלן – חוק התכנון), כפי שתוקן בצו בדבר חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים (יהודה והשומרון) (מס' 418), התשל"א-1971 (להלן – צו התכנון). על פי חוק התכנון יותקנו תקנות לשם ביצוע החוק. אולם עד מועד סיום הביקורת התקנות, שחובה להתקין לשם ביצוע החוק, טרם הותקנו. במועד סיום הביקורת טיפל היועמ"ש בהכנתן של תקנות תכנון ובנייה בשלושה נושאים: רשיונות, תכניות ואגרות.

רשיונות התכנון

לפי חוק התכנון, התכנון והפיקוח על הבנייה ייעשו באזור באמצעות מועצת תכנון עליונה (להלן – מת"ע), הוועדות המחוזיות לתכנון הערים, הכפרים והבניינים והוועדות המקומיות לתכנון ערים.

ועדת תכנון מקומית מוסמכת לפי חוק התכנון להוציא רשיונות בנייה בתחום אזור התכנון שעליו היא מופקדת, בכפוף להוראות החוק ותקנותיו ובהתאם לתכנית תכנון כללית או מפורטת החלות באזור התכנון.

בשנת 1974 החליטה מת"ע, לפי הוראות צו התכנון, ליטול לעצמה את הסמכות הנתונה לוועדות המקומיות העירוניות ולוועדות תכנון הכפרים, למתן רשיונות בנייה למבנים שאינם למגורים ומבני ציבור. ההחלטה הובאה לידיעת הוועדות המקומיות, אך לא פורסמה ברבים.

התכנון באזור מרוכז בידי הלשכה המרכזית לתכנון הערים והכפרים (להלן – לשכת התכנון), שהוקמה ב-1971; עיקר תפקידיה, לפי חוק התכנון, הוא לרכז ולפקח על הכנת תכניות תכנון אזוריות, תכניות תכנון כלליות ותכניות לפרוייקטים שונים; להכין חוות דעת מקצועיות לדיוני מת"ע; להדריך ולפקח על פעולות הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה.

תכניות תכנון

לפי חוק התכנון, ייעשו התכנון והבנייה על פי תכניות מסוגים שונים: תכניות אזוריות, תכניות תכנון כלליות ליישובים ותכניות תכנון מפורטות. תכניות אלו יכולות להיות מקיפות, או לפרוייקטים מסוימים. לאחר שעברה התכנית את כל ההליכים הקבועים בחוק, היא מקבלת מעמד מחייב המאפשר אכיפתה.

בשנת 1979 החליטה מת"ע להכין לאזור תכניות תכנון אזוריות חדשות, במטרה להחליף את התכניות מתקופת המנדט. הביקורת העלתה, כי החל בשנת 1982 הוגשו למת"ע ארבע תכניות תכנון אזוריות, וכן תכניות תכנון לפרוייקטים מסוימים, שחלקן טרם הופקדו כלל, וחלקן הופקדו אך טרם אושרו למתן תוקף.

גורמים ישראליים שונים הכינו תכניות המתייחסות לחלקים שונים של האזור, כשמטרתן העיקרית היא קביעת אופן הפיתוח ופריסת היישובים הישראליים. התכניות לא אושרו עד מועד סיום הביקורת.

1. תכניות תכנון לכפרים: ב-1979 הוזמנו אצל אדריכל תכניות תכנון מקומיות ל-180 כפרים ערבים. תכנון הושלם ב-1983, אך עד מועד סיום הביקורת אף לא אחת מהן אושרה להפקדה. מן המסמכים עולה כי מרבית התכניות אינן משקפות השינויים שחלו בשטח עם התפתחות הבנייה, עובדה שחייבה תכנון מחדש של חלקן. באוקטובר 1986 הודיע סגן ראש המינהל האזרחי, כי נערכים שינויים בתכניות.

(2) ביקורת קודמת על תכנון, רישוי ופיקוח על הבנייה באזור נערכה ב-1980, וממצאיה הובאו בדו"ח שנתי מס' 31, עמוד 770.

באוקטובר 1984 הוזמנו תכניות תכנון מקומיות ל-103 כפרים באזור השומרון, כשהקו המנחה העיקרי לתכניות הוא שכל האזורים המבונים נכללים בתחום הכפר. מנהל לשכת התכנון התריע בפני המינהל האזרחי, כי בין היתר בדיקת התכניות העלתה, שהעבודה נעשתה באופן שטחי וחלקי, ואינה תואמת את תנאי חווה ההתקשרות עם האדריכל. היה פיגור בלוח הזמנים, נושאי הסקרים לא היו תואמים, ונתוני האוכלוסייה במרבית הכפרים, שנתקבלו מהמתכנן, היו גבוהים מהנתונים של יחידת קמ"ט סטטיסטיקה. עד מועד סיום הביקורת לא הושלם התכנון של תכניות אלו.

בשנת 1986 החלו בהכנת תכניות מפורטות ל-55 כפרים אחרים, רובם על ידי מתכננים מקומיים. לגבי למעלה מ-100 כפרים נוספים הקיימים באזור טרם הוזמנו תכניות.

לפי חוק התכנון, יש להכין לכפרים תכניות תכנון מפורטות. הביקורת העירה כי התכניות שהוכנו לכפרים היו תכניות תכנון כלליות, וייעודי קרקעות ציבוריים בהן לא היו מפורטים, אלא פרוגרמתיים בלבד.

2. תכניות תכנון לערים: לפי חוק התכנון, על ועדה מקומית לתכנון ערים ברשות מוניציפאלית להכין תכנית תכנון לתחומה, שתשמש כסמל למתן רשיונות בנייה. כאמור, באזור 25 ערים, מתוכן לחמש ערים אין תכניות תקפות כלל. ל-20 הערים הנותרות יש תכניות בתוקף, אך רובן משנות ה-50 וה-60 המוקדמות. התכנית התקפה לעיר חברון היא משנת 1944. תכניות אלה אינן מעודכנות, ולפי המסמכים אף אינן מפורטות.

ביוזמת מת"ע, החלו חלק מהעיריות להכין תכניות חדשות, בסיוע כספי של המינהל האזרחי. עוד ב-1982 נמסרה לאדריכל פרטי אחר, הכנה של תכניות תכנון לשבע ערים, ובשלב מאוחר יותר נמסרו לידי מתכננים מקומיים עבודות לתכנון ערים נוספות. במועד עריכת הביקורת נמצאו בשלבי תכנון שונים תכניות תכנון לכ-20 ערים. הביקורת העלתה, כי עדיין אף לא אחת מהתכניות שהוכנו הובאה לדיון במת"ע. מת"ע לא קבעה הנחיות ברורות בדבר מטרות התכניות, וקיימים חילוקי דיעות מקצועיים בין מנהל לשכת התכנון לבין הממונה על התכנון במיגור הערבי בלשכת התכנון (ראה להלן) לגבי התפיסה, שלפיה יש להכין את התכניות. סגן ראש המינהל האזרחי הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1986, כי בינתיים נדונה התכנית של העיר בית ג'אלה, ואושרה להפקדה.

3. תכניות תכנון ליישובים ישראליים: ליישובים הישראליים באזור הוכנו תכניות תכנון כלליות ותכניות תכנון מפורטות, אך מאחר שלא נקבעו הנחיות אחידות, רמת הפירוט שונה בכל תכנית. תכניות לכל יישוב ולחלקים שונים מן היישובים הוגשו בנפרד לאישור מת"ע, ובמועד הביקורת הן היו בשלבים שונים של תהליכי אישור. לפי דו"ח של לשכת התכנון מיוני 1985, קיבלו תוקף 60 תכניות; 130 תכניות הופקדו או אושרו על ידי מת"ע להפקדה; 57 תכניות לא הגיעו לדיון במת"ע כלל.

4. מהאמור לעיל עולה, כי לא קיימת מדיניות תכנון ברורה בכל הנוגע לתכניות התכנון האזוריות, בדבר פריסת היישובים הערביים והישראליים באזור, בדבר תחום אזורי הבנייה במיגור הכפרי, ובעיקר באזור החקלאי, ובדבר הנחיות תכנון לערים הערביות, בנוגע לגודל האוכלוסייה ולמתן שירותים ממלכתיים. היעדר מדיניות תכנון גורמת לכך שתכניות רבות טרם אושרו, וגם אלה שבתוקף אין בהן הנחיות ברורות. חוסר הבהירות בתכניות השונות מאפשר לרשויות המבצעות לפעול בהתאם לשיקול דעת רחב ביותר, מצב שלדעת הביקורת הינו בלתי רצוי.

בתחילת 1986 הוציא המינהל האזרחי נוהל להקמת מפעלים באישור לשכת התכנון בתחומי התעשייה, התחבורה, הדלק והתיירות. מן המסמכים עולה, כי במאי 1986 הגיש קמ"ט תעשייה ומסחר ללשכת התכנון 19 בקשות להקמת מפעלים, אשר רובן אינן עונות על דרישות הנוהל שגובש בתאום עם ענף כלכלה במפקדת האזור ועם קמ"ט תעשייה ומסחר.

במאי 1986 התריע מנהל לשכת התכנון, כי יש לדאוג לתכנון מחצבות אגרגטים (חצץ) ורישויון, כי הפעלתן ללא בקרה תכנונית וללא רישוי מטעם לשכת התכנון גורם למיטרד סביבתי חמור ביותר.

כן הודיע מנהל לשכת התכנון כי יש לדאוג להכנת נוהלי רישוי למוסכים ולתחנות לתחבורה ציבורית, כדי למנוע מתן רישיונות הפעלה למבנים, אשר לא קיבלו רישיונות בנייה כחוק.

הוכנה תכנית לריכוז מנסרות האבן, הפועלות באזור והגורמות למטרדים רבים, באתרים שיועדו לכך, אך עד מועד סיום הביקורת היא טרם הופעלה.

בפברואר 1986 הודיע היועץ הסביבתי של מת"ע כי תשתית הביוב והשפכים באזור היא לא שלימה ופגומה, וכל דחייה בטיפול ובשיפור התשתית עלולה לגרום לפגיעה, בלתי ניתנת לתיקון, במקורות המים. בתחילת 1985 הוזמנה מת"ל תכנית לאתרי איסוף אשפה באזור, ונקבע צוות היגוי. נבחנו עקרונות 26 אתרים לאיסוף אשפה, אשר מתוכם יוכרוזו סופית כשמונה אתרים. עד מועד סיום הביקורת טרם אושרה התכנית.

רישוי במיגזר הכפרי

בהיעדר תכניות תכנון מאושרות לכפרים, מוצאים רישיונות בנייה במיגזר הכפרי בהסתמך על תכניות התכנון האזוריות, אשר כאמור לא אושרו, או על פי תכניות תכנון מפורטות אשר טרם הופקדו; ועל הוראות תכניות מנדטוריות, שהינן כלליות ביותר.

נוהל קבלת רישיון בנייה באזור, שהוציא המינהל האזרחי במארכ 1984, הסדיר את שלב מתן המידע שבא לפני שלב הבקשה לרישיון בנייה. בשלב זה מעבירים לפי הנוהל את בקשת הפונה לבדיקה ראשונית, ואם לא הייתה התנגדות, נמסר למבקש מלוא המידע בדבר אפשרויות הבנייה בחלקתו. שלב זה נובע בעיקרו מחוסר הוודאות הקיים לגבי אפשרויות הבנייה, בהיעדר תכניות תכנון מפורטות בעלות תוקף, וכן מהעובדה שלגבי כ-70% מההקרקעות באזור אין הסדר מקרקעין וגם לא רישום בלשכות רישום מקרקעין. לדעת הביקורת, יש להפריד בין פונקציות התכנון ומתן המידע לבין פונקציות הרישוי, כדי למנוע לחצים ושיקולים זרים. המצב הקיים הביא למתן אישורים חריגים.

באמצע שנת 1985 התלוננו עובדי יחידת הפיקוח המרכזית שביחידה, על מספר מקרים בהם ניתנו, באחת הנפות, רישיונות בנייה חורגים, בעת שלאחרים, באותו מקום, הרסו מבנים. במארכ 1986 ערכה יחידת הביקורת הפנימית של משרד הפנים ביקורת על שמונה רישיונות בנייה המתייחסים לתלונות הנ"ל. ביקורת משרד הפנים העלתה, כי שישה מבין שמונת הרישיונות שניתנו אינם חוקיים.

בעקבות תלונות אלה, הוקמה על פי יוזמת קמ"ט פנים ועדה למתן מידע על פי הנוהל האמור לעיל, לבדיקה ראשונית של בקשות לרישיונות בנייה. בוועדה חברים עובד לשכת התכנון, יו"ר הוועדה הכפרית הנפתית, ועובד יחידת הפיקוח. ערעור בכתב, שיוגש על החלטת הוועדה, יתבצע על ידי הגשת בקשה לשינוי תכנית לאישור ועדת המשנה של מת"ע.

מן המסמכים עולה, כי בקרקעות הבלתי מוסדרות, המהוות כאמור את מרבית שטח האזור, רוב המדידות שביצעו מודדים פרטיים מקומיים, לפי בקשות של מבקש רישיון בנייה, אינן תואמות את מלוא תחום החלקה, כפי שהיא רשומה בספרי המסים. לעתים אף לא צוין קיומם של מבנים או דרכים. יחידת קמ"ט מדידות אישרה בחתימתה את המדידות למרות פגמים אלה. רק בחודש מאי 1986 התחילה היחידה לנהל רישום של תיקים שנבדקו בוועדות המידע הנפתיות, כדי למנוע הוצאת רישיונות כפולים בנוגע לחלקות במיגזר הכפרי.

הביקורת העלתה, כי יחידת הפיקוח, האמורה על פי הנוהל לבדוק בשטח את נכונות התסריטים והבעלות על הקרקע, בודקת רק אם החלקה נמצאת על אדמות מדינה מוכרזות או בשטח שיש לגביו צו צבאי לאיסור בנייה. יחידת הממונה על הרכוש הממשלתי והרכוש הנטוש (קמ"ט אפטרופוס), האמורה אף היא לבדוק על פי נוהל קבלת רישיון בנייה את הבעלות על הקרקע, בודקת רק אם החלקה הינה אדמת מדינה מוכרזת. בפברואר 1986 התלונן עובד יחידת קמ"ט אפטרופוס, כי רישיונות בנייה אושרו בלי שהבעלות על הקרקע נבדקה על ידי יחידתו. לדעת הביקורת, כדי למנוע מצבים כאלה, יש לענן את הסמכויות

והאחריות לבדיקת המסמכים והאישורים, שכתהליך מתן רשיונות הבנייה, בנוהל מתאים. בנוהל ייקבע גם, אילו מסמכים יוגשו על ידי מגיש הבקשה והמודד מטעמו.

רישוי במיגור העירוני

מן המסמכים עולה, כי במספר מקרים לא הייתה הקפדה ברישוי הבנייה. נגר כמה ועדות מקומיות לתכנון ובנייה, אשר פעלו שלא בהתאם לסמכותן ובניגוד לחוק, נקטה מת"ע צעדים, וגם הפקיעה את סמכויותיהן. בעקבות הוצאת רשיונות שלא כדיון, תוקן צו התכנון והוטלה על חברי הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה ועל עובדיהן אחריות אישית. הנחייתו של סגן מתאם הפעולות באזורים, דאג, להעמיק את הפיקוח על מתן רשיונות בתחום העירוני, לצורך בקרה על עבודת הוועדות, לא בוצעה, כמוסבר, מחוסר כוח אדם; כפועל נברקות החלטות ועדות התכנון המקומיות רק לאחר שנתקבלו תלונות מתושבים מקומיים.

מן המסמכים עולה, כי למרות אזהרות בכתב, נתנו כמה ועדות תכנון מקומיות בערים רשיונות בנייה שחרגו מתחום השיפוט שלהן; ועדה אחת נתנה רשיונות בנייה, בניגוד לחוק, אף במקומות בהם מתוכננים כבישים אזוריים בתחום המועצה. העבירות על חוקי הבנייה ומתן רשיונות שלא כדיון נמשכו גם בשנת 1985. רק במאי 1986 דנה מת"ע באפשרות ליטול סמכויות מועדה מקומית לתכנון ובנייה לעניין מתן רשיונות בנייה, ולבטל את רשיונות הבנייה שהוציאה שלא כחוק, אך עד מועד סיום הביקורת טרם קיבלה החלטות בנדון.

בדצמבר 1982 חתם קמ"ט פנים על צו המצמצם את גבולות השיפוט של עירייה אחת, ובמאוס 1983 חתם על החלטה בדבר הרחבת תחום השיפוט של עירייה אחרת. הביקורת העירה כי הקמ"ט לא תיקן בצו את גבולות התכנון של שתי ערים אלה, כך שגבול התכנון יחפוף את גבול השיפוט המתוקן. הביקורת העירה כי המשך מצב זה עלול לגרום לכך שעירייה תתיר הקמת מבנים שלא יהיה מי שיספק להם שירותים חיוניים. באוקטובר 1986 הודיע סגן ראש המינהל האזרחי למשרד מבקר המדינה, כי יש אמנם מגמה לאחד את גבול השיפוט וגבול התכנון של כל אחת מהערים.

בשנת 1980 הוציאו המפקדים הצבאיים בנפות השונות צווי איסור בנייה צבאיים. צווי האיסור מתייחסים בעיקר לעורקי התחבורה באזור, וכן לשטחים סביב מחנות צה"ל והיישובים הישראליים ברדיוס של כ-500 מטר. יש צווי איסור בנייה לאורך דרכים, אשר במועד הוצאת הצווים התייחסו לשטחים שמחוץ לעיריות, והשטחים נמצאים כיום חלקם בגבולותיהן שהורחבו מאז הוצאת הצווים. מדיניות לשכת התכנון הייתה, ככל האפשר לא לאכוף את הצווים בתחום הבינוי הצפוף של הכפרים והערים. לדעת היועמ"ש של האזור, לא ניתן להגן מבחינה משפטית על חוקיותם של הצווים במתכונתם הנוכחית; יש להם תוקף חוקי כשהם מתייחסים לעורקי תחבורה ומתקני צה"ל ולחלק מהיישובים הישראליים שהוקמו מטעמים צבאיים כחלק מהמערך הביטחוני באזור; אך יישובים, שהוקמו על אדמות שנרכשו באופן פרטי או על אדמות מדינה, אינם מצדיקים לדעת היועמ"ש איסורי בנייה רחבים כאלה. בדצמבר 1985 הורה ראש המינהל האזרחי, שאכיפת צווי איסור הבנייה סביב היישובים הישראליים תיעשה בהתחשב במעמד הקרקע; בשלב זה לא יבוטלו הצווים, ובכל המקרים יינתן ההיתר הדרוש על ידי המפקד הצבאי.

רישוי ביישובים הישראליים באזור

מן המסמכים עולה, כי משרד הבינוי והשיכון ביצע ביישובים תשתיות, שלא על פי התכניות המאושרות. כתוצאה מכך לא ניתן להוציא ביישובים אלה רשיונות בנייה לקבוצות גדולות של מתיישבים; בבקעת הירדן לא ניתן לאשר רשיונות בנייה במרבית היישובים, משום שלא נעשו מדידה וסימון של החלקות, על פי התכניות המפורטות.

ב-11.8.85 החליטה ועדת המשנה להתיישבות של מת"ע לאשר תכנית תכנון לאחד היישובים, למרות שלא היה ליישוב אישור של משרד המשפטים בדבר הבעלות על הקרקע, כדרוש. האישור ניתן אף בניגוד לבקשת היועץ המשפטי לממשלה מ-8.8.85, לעכב פעולה עד שיבדוק את נושא הבעלות. בעקבות פניית היועץ המשפטי לממשלה לשר הביטחון מ-14.8.85 ולפי הנחיית שר

הביטחון, החליטה מת"ע לבטל את ההחלטה האמורה של ועדת המשנה. לפי חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה מנובמבר 1985, מת"ע תאשר תכניות, לצורך הקמה או הרחבה של יישובים ישראליים באזור, רק לאחר שהבעלות על הקרקע נבדקה במשרד המשפטים.

מן המסמכים עולה, כי על פי חוות דעת של משרד המשפטים, אין אישור של הממשלה להקמת שכונה ביישוב אחר; לרשימות הבנייה, שנתנה מועצה אזורית ליישוב, אין תוקף, מאחר שתכנית היישוב לא אושרה. פרסום התכנית להפקדה נעשה ללא אישור לשכת התכנון, ובניגוד לחוות דעת משפטיות. במועד סיום הביקורת בהן משרד המשפטים את הנושא.

בתחילת 1986 הודיע מנהל לשכת התכנון, כי בבדיקת תכנית של אחד היישובים, בהשוואה לתצלומי אוויר שנעשו, אין הביצוע בשטח תואם את תכנית התכנון ליישוב. כן התריע מנהל לשכת התכנון, כי מת"ע החליטה לא לאשר תכניות ביישוב אחר, עד לפתרון נושא טיהור וסילוק השפכים; בהיעדר התקדמות באישור ובביצוע של אגני החימצון ושל המתקנים לטיהור וסילוק השפכים, יש להפסיק מיד את הבנייה ברובע ב' ביישוב, בטרם יאוכלס: מנהל לשכת התכנון דרש להפסיק את כל העבודות שהינן בלתי חוקיות, המתבצעות באתר - דבר שלא נעשה.

בפברואר 1986 הודיע מנהל לשכת התכנון, המשמש גם כיו"ר הוועדה המיוחדת לתכנון ובנייה של אחד היישובים, כי ההיקף הגדול של הבנייה, הנעשית ביישוב, הוא בניגוד לחוק. לפי הודעת סגן ראש המינהל האזרחי למשרד מבקר המדינה, החליטה מת"ע ב-26.10.86 לאכוף את הפסקת העבודות.

לשכת התכנון

בלשכת התכנון שלושה צוותים - לתכנון אזורי, למיגור היהודי ולמיגור הערבי, ובראשם אדריכל שמונה כמנהל הלשכה בשנת 1980. הביקורת העלתה, כי בפועל צוות התכנון למיגור הערבי, ובייחוד הממונה על הצוות, אינו רואה עצמו כפוף מבחינה מקצועית למנהל הלשכה. כתוצאה מכך נותן הצוות חוות דעת מקצועיות שונות, ולעתים אף סותרות לאלו שנותן מנהל לשכת התכנון. קיים אי-שיתוף פעולה בין הצוותים השונים, אין הגדרת סמכויות, וניתנות הנחיות סותרות למתכנני חוץ.

בנובמבר 1984 מינה מנכ"ל משרד הפנים ועדה של שלושה חברים לבדיקת תפקוד לשכת התכנון. על פי מסקנותיה הכינה היחידה לביקורת פנימית במשרד הפנים בתחילת 1985 נוהלי עבודה פנימיים ליחידה לפיהם הוכפפו כל עובדי הלשכה למנהל הלשכה. נהלים אלו לא יושמו במלואם, עד מועד סיום הביקורת. הביקורת העירה, כי העדר שיתוף פעולה בין הגורמים השונים בלשכת התכנון והניהול המפוצל פוגעים בעבודתה התקינה של לשכת התכנון, ועל המינהל האזרחי למצוא דרך לפתור בעיה זו בהקדם.

לפי החוק התקף באזור אסור לעובד השירות הציבורי לנצל את משרתו וסמכויותיו לתועלתו או לרווח אישי. הממונה על התכנון במיגור הערבי הודיע לביקורת, שלמהנדרסים מקומיים, המועסקים בלשכת התכנון, משרדים פרטיים, הרשומים על שמות של אחרים; למודדים המקומיים, המועסקים ביחידת קמ"ט אפוסטרופוס ובלשכת התכנון, ניתנו רישיונות לעסוק בעבודות מדידה פרטיות, לאחר שעות העבודה. בינואר 1986 הודיע מנהל לשכת התכנון ליועץ לענייני ערכים במפקדת האזור, כי הובא ליריעתו, שאחד המהנדרסים מטפל בתכנון מבנה פרטי של מבקש רשיון בנייה, וכי תכניות של שכונות שהוקמו הוכנו על ידיו ומידע על כך נמסר כבר בעבר למינהל האזרחי. לדעת מנהל לשכת התכנון, יש לערוך בדיקה מדוקדקת בנושא. עד מועד סיום הביקורת לא נערכה בדיקה כאמור.

בספטמבר 1985 הודיע מנהל לשכת התכנון לקמ"ט פנים כי עובד מקומי, המועסק כמפקח בנייה, עוסק בתיווך קרקעות באזור. באוקטובר 1986 הודיע סגן ראש המינהל האזרחי למשרד מבקר המדינה, כי לאחר שהדבר הוכח, הועבר העובד מתפקידו.

היחידה המרכזית לפיקוח

היחידה המרכזית לפיקוח הוקמה בתחילת 1983, על מנת שתטפל בכל שטח האזור בנושאים דלהלן: בנייה בלתי חוקית, פלישה לאדמות מדינה ושטחי אש, שימוש בלתי חוקי בשמורות טבע, פיקוח על אתרים ארכיאולוגיים, הקמת קווי חשמל בלתי מאושרים ועוד. בשנת 1985 הועסקו ביחידה: מנהל היחידה, שני רכזים אזוריים ליהודה והשומרון; שבעה פקחים בשבע הנפות שבאזור, שלרשותם הועמדו כלי רכב של המינהל, ו-12 פקחים מקומיים, המשתמשים ברכבם הפרטי, ומופעלים על ידי הפקחים הישראלים.

במאס אותה שנה החליט המינהל האזרחי להפעיל באזור צוותי פיקוח חדשים השייכים לרשות שמורות הטבע; להעמיד לרשותם שני כלי רכב של יחידת הפיקוח, ובמקביל לצמצם את תחום פעילות היחידה. עוד הוחלט שצוותי הפיקוח יפעלו בזוגות. למרות התנגדות מנהל יחידת הפיקוח לשינויים אלו הם בוצעו, והחל בינואר 1986 הועבר הפיקוח על שתי נפות לאחריות רשות שמורות הטבע. בעקבות הסדר זה צומצמו הצוותים של היחידה לחמישה. מן המסמכים עולה, כי הנפות שהועברו לאחריות רשות שמורות הטבע אינן זוכות לפיקוח אינטנסיבי, בעיקר בנושאי הבנייה הבלתי חוקית והפלישה לאדמות המדינה.

הטיפול בבנייה הבלתי חוקית באזור הוא בידי ועדת המשנה של מת"ע לפיקוח על הבנייה, באמצעות יחידת הפיקוח. הוועדה מוסמכת להורות על הריסת מבנים, אך אין היא מוסמכת להטיל קנסות או כל עונש אחר. מקרים של תוספות בנייה, או של בנייה בתחום הכפר לא מובאים לדיון בוועדה, מאחר ולא קיימת הוראה ברורה בדבר הנושאים שיוכאו לדיון ומאחר שבמקרים רבים החלטות הוועדה אינן מתבצעות. חוק התכנון מאפשר לוועדה לנקוט הליכים משפטיים מחמת בנייה בלתי חוקית; לפי צו התכנון, רשאי בית המשפט להטיל על המורשע כדון, בנוסף לכל עונש, קנס בגובה כפל שוויו של המבנה או של התוספת למבנה, שהקמו ללא רשיון. עד סוף 1985 לא ננקטו, מחמת בנייה בלתי חוקית, הליכים משפטיים. החל מתחילת ינואר 1986 ננקטים גם הליכים משפטיים על בנייה בלתי חוקית.

הביקורת העלתה, כי יחידת הפיקוח אינה בודקת רשיונות בנייה המוצאים על ידי הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה של העיריות ואינה בודקת, אם הבנייה במיגור הכפרי נעשית בהתאם לתנאי הרשיון. הביקורת העירה, כי היעדר פיקוח מלא של יחידת הפיקוח עלול לגרום להתרחבות היקף הבנייה הבלתי חוקית.

על פי נתוני יחידת הפיקוח, איתרה היחידה בשנת 1985 כ-2,000 מקרים של בנייה בלתי-חוקית באזור. כ-35 ישיבות, שקיימה ועדת המשנה של מת"ע לפיקוח באותה שנה, נדונו רק 168 מקרים חדשים.

מן המסמכים עולה, כי ב-1985 החליטה הוועדה להרוס 108 מבנים, ובפועל נהרסו 49 מבנים. כמועד סיום הביקורת היו בטיפול הוועדה 32 מקרים נוספים. כ-28 מקרים אחרים הפסיקה הוועדה את הטיפול, בהנמקה של חוסר עניין ציבורי, או שעניינם בא על פתורו קודם ההחלטה, או בעקבות הנחייה מגורמי המינהל האזרחי. עוד עולה מן המסמכים, כי רק אחוז קטן מכלל המקרים של בנייה בלתי חוקית, שנתגלו בשנת 1984, הגיע לכלל הריסה.

הביקורת העירה, כי היעדר אכיפה ואי-ביצוע מלא של החלטות הוועדה, עלול לעודד את הבנייה הבלתי חוקית; כתוצאה מאי-אכיפת החוק בעניין רישוי בנייה, הוקמו בעבר באזור ריכוזי מבנים, שכונות ואף כפרים שלמים ללא תכנון תכנון, ורובם גם ללא רשיונות בנייה.

צנזורה על סרטים ומחזות

לפי החוק התקף באזור, קמ"ט פנים הוא הממונה על הצנזורה, ומכוח תפקידו זה הוא משמש גם כיו"ר הוועדות לביקורת סרטים ומחזות. בוועדה לביקורת סרטים חברים: קמ"ט חינוך, קמ"ט

דתות, היועץ לענייני ערבים ונציג ציבור מקומי. בוועדה לביקורת מחזות חברים: קמ"ט חינוך, קמ"ט דתות, היועץ לענייני ערבים וקמ"ט סעד.

הוועדה לביקורת סרטים באזור לא נתכנסה מאז שנת 1980; היחידה לא בדקה סרטים המוקרנים באזור. היחידה הסבירה כי אין ברשותה כוח אדם למילוי משימה זו. מן המסמכים עולה כי היו מקרים, בהם דרשו מהיחידה מושלים צבאיים, או ראשי עיריות ונכבדים אחרים באזור, להפסיק הקרנה של סרטים הפוגעים במוסר, או בעלי מגמה של חתירה או של הסתה. הביקורת העירה כי על הגורמים הנוגעים בדבר לפעול לתיקון המצב.



על המינהל האזרחי לפעול לתיקון הליקויים שהועלו, ובעיקר להגביר את הפיקוח ואת הבקרה על פעולותיהן של העיריות; לדאוג, בקידת האפשר, להסדר מתאים של המעמד המוניציפאלי של כל היישובים באזור; לקבוע ערך ריאלי לאגרות שהמוכתרים גובים תמורת שירותים שהם מעניקים; להגביר את הפיקוח על האגרות הכפריות, ולתמוך בפעילות שביניהן, הדואגות לרווחת האוכלוסייה והשומרות על סדרי מינהל תקינים.

למרות ביקורות קודמות מרם אושרו באזור תכניות לתכנון אזורי ולתכנון מקומי לבנייה. על יחידות המינהל האזרחי להקפיד על קיום החוק והנהלים, בכל שלבי תהליך מתן רשיונות בנייה לתושבים, ולמנוע בנייה בלתי-חוקית, הפוגעת בתכנון האזור.

על המינהל האזרחי לפעול לביטול הניהול המפוצל של לשכת התכנון, הפוגע בעבודתה התקינה של הלשכה, ולבחון מחדש את היקף פעילותה של יחידת הפיקוח המרכזית ויעילות הפיקוח במתכונת הנוכחית.

המועצה האזורית מטה בנימין

ריכוז ממצאים

המועצה האזורית מטה בנימין הוקמה במאי 1979. בתחום המועצה 28 יישובים, מהם 26 יישובים קהילתיים ושני מושבים שיתופיים. בספטמבר 1986 מנתה אוכלוסיית המועצה, כ-7,000 נפש.

א. מליאת המועצה לא בחרה בוועדת מכרזים והצעות, אף שעל פי תקנון המועצות האזוריות (יהודה והשומרון), התשל"ט-1979, קיימת חובה להקימה.

ב. ועדת ביקורת, אשר מתפקידה לבקר את פעולות המועצה, נבחרה אך לא פעלה.

ג. היתרי בנייה לא אושרו כחוק על ידי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, אלא על ידי ועדה שהוקמה על ידי המועצה.

ד. המועצה העבירה למוסדות שונים בתחומה, הנתמכים על ידיה, הלוואות וכספים לקידום מימון, על חשבון התמיכות השנתיות. תמיכות המועצה במוסדות, לא תמיד היו בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה ולהוראות משרד הפנים בנושא זה.

ה. המועצה לא עמדה על כך, שהיישובים שבתחומה יעבירו לאישורה תקציבים שנתיים, ולא קיבלה מן היישובים דו"חות כספיים שנתיים, כנדרש בתקנון.

- ו. רכישת פריטי ציוד וחומרים על ידי המועצה, קבלתם, רישומם וניהול המחסנים – בוצעו שלא על פי הכללים בדבר קניות וניהול מחסנים.
- ז. המועצה מסרה את עבודות פינוי האשפה מתחומה לחברה לפיתוח מטה בנימין בע"מ, ללא מכרז וללא אישור הממונה לפטור ממכרז; לגבי מספר עבודות, שנמסרו לחברה, לא נערכו חוזי התקשרות בין המועצה לבין החברה.
- ח. במשך מספר שנים שילמה המועצה לחלק מעובדיה תמורת עבודה בשעות נוספות, שלא על פי דיווח מפורט (שעות נוספות גלובאליות). משנדרשה המועצה לבטל הסדר זה, היא החליטה לפצות את העובדים והחלה לשלם להם תוספות שכר שונות.
- ט. לאף אחד מהעסקים הפועלים בתחום המועצה לא ניתן רשיון עסק.
- י. לנציגי 13 מיישובי המועצה לא הוצאו כתבי מינוי על ידי הממונה על הרשויות המקומיות הישראליות.



המועצה האזורית מטה בנימין (להלן – המועצה) הוקמה במאי 1979, על פי צו של מפקד אזור יהודה והשומרון בדבר ניהול מועצות אזוריות (יהודה והשומרון) (מס' 783), התשל"ט-1979, מחודש מארס 1979. בתחום המועצה 28 יישובים, מהם 26 יישובים קהילתיים ושני מושבים שיתופיים. היישובים מנוהלים על ידי ועדים מקומיים.

בספטמבר 1986 מנתה אוכלוסיית המועצה, לפי נתוניה, כ-7,000 נפש (1,358 משפחות). יישובי המועצה פזורים על פני שטח רחב ידיים, ללא רצף טריטוריאלי ביניהם; תחום המועצה הוא צירוף תחום היישובים הכלולים בה.

תחום המועצה המקומית מעלה אדומים משתרע גם על שטחים הנמצאים צפונית לכביש ירושלים-יריחו, שחלקם בתחום היישוב כפר אדומים, אשר משתייך למועצה האזורית מטה בנימין. המועצה המקומית תבעה מהיישוב כפר אדומים תשלומי ארנונה בעבור השימוש בקרקעות שבתחומה. המועצה המקומית גם הכינה תכנית לתכנון שטחים אלה, שהיו שונות מאלו שיועדו להם על ידי המועצה האזורית מטה בנימין. שאלת מעמדם של השטחים האמורים היה במועד הביקורת בטיפול המוסדות המוסמכים.

בחודשים אוגוסט וספטמבר 1986 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על חלק מפעולותיה של המועצה. נבדקו בעיקר: פעולות מוסדות המועצה, ענייני עובדים, ביצוע התקציב וענייני כספים ומשק.

מוסדות המועצה

הכללים לפעולותיהן של מועצות אזוריות ביהודה ובשומרון נקבעו בתקנון המועצות האזוריות (יהודה והשומרון), התשל"ט-1979 (להלן – התקנון), שתוקן מספר פעמים מאז הוצאתו.

עם כינון המועצה, במאי 1979, מינה הממונה על הרשויות המקומיות הישראליות באזור יהודה והשומרון (להלן – הממונה) את חברי המועצה הראשונה. במועצה זו כיהנו נציגי שבעה היישובים שהיו אז בתחום המועצה – נציג אחד מכל יישוב. מאוחר יותר מונו כחברים במועצה נציגי יישובים נוספים. עד מועד סיום הביקורת לא הוציא הממונה כתבי מינוי לנציגי 13 יישובים, המשתתפים בישיבות המועצה באורח סדיר; לגבי מינוי חלק מהם ביקשה המועצה את אישור הממונה כבר בינואר 1985. אחד מחברי המועצה, נציג היישוב בית אל, מסרב להתפטר מחברותו במועצה, למרות שמזכירות היישוב בחרה נציג אחר מטעמה למועצה.

המועצה לא הקפידה להתכנס לשיבות רגילות אחת לשישה שבועות, כנדרש בתקנון, ובחלק ניכר מהשיבות לא נכחו רבים מחברי המועצה.

בנובמבר 1985 בחרה מליאת המועצה בוועדת הנהלה בת תשעה חברים, ובכללם מזכיר המועצה וגזברה; זאת, למרות שלפי התקנון יש לבחור את ועדת הנהלה מבין חברי המועצה, ולמרות פסלותם של עובדי מועצה במשכורת לכהן בוועדותיה. מליאת המועצה לא בחרה בוועדת מכרזים והצעות, שחובה להקימה על פי התקנון. בעקבות הביקורת הודיע ראש המועצה למשרד מבקר המדינה, בנובמבר 1986, כי המזכיר והגזבר משתתפים בשיבות הוועדה ללא זכות הצבעה, וכי בשיבה הקרובה של מליאת המועצה יובהר הנושא במפורש; כמו כן הודיע ראש המועצה, כי בשיבתה הקרובה תבחר מליאת המועצה בוועדת מכרזים והצעות.

מליאת המועצה אמנם בחרה בוועדת ביקורת, כנדרש בתקנון, אולם פעילות הוועדה הייתה מועטה ביותר. הביקורת העירה, כי מפאת חשיבות פעולותיה של ועדה זו, אשר בין תפקידיה, כפי שהוגדרו בתקנון, לבדוק את חשבונות המועצה ואת פעולותיה, וכן לבדוק אם החלטות המועצה הוצאו לפועל כדיון – על המועצה לדאוג להפעלתה. ראש המועצה הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת יפעל לכינוסה ולהפעלתה של ועדת הביקורת.

בינואר 1985 בחרה מליאת המועצה בשש ועדות נוספות לנושאים שונים: תחבורה, תברואה, ביטחון, בריאות, תירות וחקלאות. על פי המסמכים המצויים במשרדי המועצה, הייתה לוועדות אלה, לבד מוועדת החקלאות, פעילות מועטה ביותר. הביקורת העירה, כי אם המועצה ראתה לנכון לבחור ועדות רשות קבועות, מן הראוי היה שתעשה להפעלתן.

ועדה לתכנון ולבנייה

ענייני התכנון והבנייה באזור מוסדרים על פי החוק המקומי בנושא זה – חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים מס' 79 לשנת 1966 (להלן – חוק התכנון). ביולי 1980 הכריז הממונה, כי שטח המועצה, כמשמעותו בצו בדבר ניהול מועצות אזוריות, הינו "אזור תכנון", ובמאי 1981 מינה מפקד האזור את המועצה לשמש ועדה מקומית לתכנון ולבנייה לאזור האזור, על פי הצו בדבר חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים (יהודה והשומרון) (מס' 418), התשל"א-1971 (להלן – צו התכנון). בסמכות הוועדה לספל בנושא הבנייה ביישובים שבתחומה, אשר יש להם תכניות מיתאר מאושרות על ידי מועצת התכנון העליונה של מפקדת האזור.

בהתאם לחוק התכנון הסמכות לאשר בקשות להיתרי בנייה היא בידי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ומי שהוסמכה כאמור בוועדה המקומית על פי צו התכנון, היא המועצה. אף כי חוק התכנון וצו התכנון אינם מסדירים הקמת ועדת משנה, מינתה המועצה ועדת משנה לתכנון ולבנייה. בין חברי ועדת המשנה לא נכלל אף אחד מחברי המועצה, וכל חברה – לבד מאחד, שהוא נציג ציבור – נמנים עם עובדי המועצה. בקשות למתן היתרי בנייה מובאות לוועדת המשנה, המחליטה להעניק היתרי בנייה או לדחות בקשות למתן היתרים כאלה עד שימולאו תנאים שהציבה. הביקורת העלתה, כי במספר ניכר של פרוטוקולים משיבות ועדה זו לא צוינו שמות חברי הוועדה שהשתתפו בשיבות.

הפרוטוקולים משיבות הוועדה הובאו לאישור מליאת המועצה; הבדיקה העלתה, כי בדרך כלל אישרה מליאת המועצה את הפרוטוקולים ללא דיון. רק כשהמזכיר היה בהקמת מבני ציבור, הוצגה לפני חברי המליאה גם תוכנית הבנייה. גם נמצא שהוצאו היתרי בנייה עוד לפני אישור מליאת המועצה, וזאת, כפי שהוסבר לביקורת, כדי שלא לעכב את ביצוע העבודות בשטח עד להתכנסותה של מליאת המועצה. הביקורת העירה, שאין כסים בחוק התכנון ובצו התכנון להעברת תפקיד שהופקד בידי המועצה לוועדת משנה, לא כל שכן – ועדה שלא הורכבה מבין חבריה. אישור פרוטוקולים של ועדה זו ללא דיון לגופו של עניין, לעתים אף לאחר שהוצאו כבר היתרי הבנייה, אינו עונה על דרישות התפקיד של המועצה בוועדה מקומית. ראש המועצה הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת הורתה

מליאת המועצה לוועדת המשנה, שלא להוציא בעתיד היתרי בנייה כטרם אושרו על ידי מליאת המועצה. הביקורת חזרה והדגישה, שאישור המועצה צריך להינתן על פי דיון לגופה של כל בקשה ואין אישור כוללני של פרוטוקול ועדת המשנה, מוציא את המועצה מיד חובתה.

אחד הפרוטוקולים של הוועדה לא הובא כלל לדיון במועצה; לגבי פרוטוקולים אחדים, שהובאו לדיון ולאישור של מליאת המועצה, לא צויין הדבר בפרוטוקולים של מליאת המועצה, שהופצו לידיעת חברי המועצה והממונה.

בישיבת מועצה, ביולי 1986, אושרה בקשה של תושב המועצה למתן היתר בנייה. התושב האמור הינו חבר המועצה, ועל פי הפרוטוקול הוא השתתף בישיבה האמורה של מליאת המועצה. ראש המועצה הסביר למשרד מבקר המדינה, כי התושב לא השתתף בהצבעה, הגם שעובדה זו לא צויינה בפרוטוקול.

מן המסמכים עולה, כי לגבי חלק מהמבנים שניבנו על ידי ההסתדרות הציונית העולמית ועל ידי משרד הבינוי והשיכון, וכן לגבי חלק מהיישובים שהוקמו לפני התארגנות הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה של המועצה – אין ברשות המועצה תיקים והיתרי בנייה.

רישוי עסקים

לפי תיקון לתקנון, מיולי 1982, משמש ראש המועצה, או מי שהוא הסמוך לכך, כרשות הרישוי של עסקים טעוני רישוי בתחום המועצה. בתחום המועצה פועלים עסקים טעוני רישוי, כגון צרכניות, בתי מלאכה ותחנת דלק. עד מועד סיום הביקורת לא פעלה המועצה למילוי חובת רישוי העסקים, ולא הוציאה רישיון לאף אחד מהעסקים הפועלים בתחומה.

מסים מקומיים

לפי התקנון, רשאית המועצה, באישור הממונה, להטיל מיכסות תשלום על כל ועד מקומי של יישוב; עוד רשאית המועצה להטיל, באישור הממונה, ארנונות, אגרות והיטלים, וכמו כן לקבוע שיעורי מסים ומועדי תשלומם, ולהטילם (לפי דרגות או לפי אחוזים) על סוגים שונים של נכסים או של בני אדם. המועצה רשאית גם להפחית מסים או לוותר עליהם. בהתאם להחלטת מליאתה, גבתה המועצה מהוועדים המקומיים מכסות תשלום בשיעור אחיד, שבספטמבר 1986 היה 31.67 ש"ח לחודש למשפחה.

בתקנון נקבע, כי החלטת המועצה בדבר הטלת ארנונה תתקבל לא יאוחר מיום 1 במאסר שלפני שנת הכספים אשר לגביה מוטלת הארנונה. הביקורת העלתה, כי כל אחת מההחלטות בדבר הטלת ארנונה בשנות הכספים 1985 ו-1986 נתקבלה באיחור של שלושה חודשים. ראש המועצה הודיע למשרד מבקר המדינה, בנובמבר 1986, כי בעקבות הביקורת תקפיד המועצה לפעול בהתאם לקבוע בתקנון.

ב-29 במאי 1986 החליטה מליאת המועצה, באישור הממונה, להטיל את הארנונה לשנת הכספים 1986 על בסיס גודל יחידת הדיר, ייעודה ומיקום היישוב, כמקובל במרבית הרשויות המקומיות. בהחלטה האמורה נקבע, כי לצורכי חישוב הארנונה, יחושב כל 1 מ"ר כ-0.80 מ"ר, בעוד שעל פי הנחיות משרד הפנים היה צריך להתבסס לעניין זה על שטח המלא של יחידות הדיר.

עד מועד סיום הביקורת לא החלה המועצה ביישום החלטת המליאה בדבר אופן חישוב סכומי הארנונה, ובפועל המשיכה לגבות ארנונה בסכום אחיד – 380 ש"ח למשפחה לשנה – ללא התחשבות בגודל יחידת הדיר, בייעודה ובמיקום היישוב. ראש המועצה הודיע למשרד מבקר המדינה, כי באוקטובר 1986 החלה המועצה לפעול בהתאם להחלטתה האמורה.

ענייני עובדים

ביולי 1986 העסיקה המועצה 215 עובדים, מרביתם בתחום שירותי החינוך והתרבות: 90 עובדים הועסקו במשרות מלאות והשאר – 125, הועסקו במשרות חלקיות. עד מועד סיום הביקורת לא קבע משרד הפנים למועצה תקן כוח אדם, ובכלל זה הדרגות שיוצמדו לנושאי המשרות השונות, והמועצה שיבצה את העובדים למשרות על פי תקן כוח אדם שקבעה לעצמה. בענייני עובדים המועצה פעלה בדרך כלל על פי חוקת העבודה לעובדים ברשויות המקומיות, שאותה אימצה, ועל פי הוראות משרד הפנים.

המועצה מנהלת לעובדיה תיקים אישיים. בדיקת התיקים העלתה, כי בחלק מהם לא היו נתונים מעודכנים בדבר תנאי העסקתם של העובדים; חלק מן העובדים לא נבדקו בדיקה רפואית עם קבלתם לעבודה, ולא כל העובדים המטפלים במזון, כגון מטפלות במעונות, עברו בדיקות רפואיות כל שנה, כנדרש; לעובדים לא נערכו הערכות תקופתיות; לעובדים הקבועים לא הוצאו כתבי מינוי.

המועצה שילמה לחלק מעובדיה תשלום גלובאלי בגין שעות נוספות, לפי מכסות חודשיות קבועות מראש (להלן – שעות נוספות גלובאליות). מכסת השעות הנוספות הגלובאליות הגיעה עד ל-100 שעות בחודש לעובד. התמורה בגין מחצית השעות הנוספות הגלובאליות חושבה לפי שיעור של 125%, ובגין היתר – לפי שיעור של 150%.

בספטמבר 1985 התריעו ארגון המועצות האזוריות ומנכ"ל משרד הפנים לפני הרשויות המקומיות, כי רשות מקומית המשלמת תמורת שעות נוספות גלובאליות – לא רק מסתכנת בהפרת נהלים מקובלים והנחיות עקרוניות מקובלות במערכת הציבורית והממלכתית, אלא שהדבר גם מטיל עליה תביעות לגבי היקף גימלאות וכד'. בעקבות זאת החליטה ועדת ההנהלה של המועצה, בפברואר 1986, לבטל את התשלומים תמורת שעות נוספות על בסיס גלובאלי. הבדיקה העלתה, כי למזכיר המועצה ולגזבריה המשיכה המועצה לשלם תמורת 100 שעות נוספות גלובאליות לחודש, למרות החלטת ועדת ההנהלה.

כדי לשמור על רמת השכר של העובדים שנהנו בעבר מהתשלום הגלובאלי האמור, החליטה ועדת ההנהלה לשלם לכל עובד כזה תוספת בשיעור אחוז מסויים משכרו, כגמול ניהול או גמול תפקיד, וכמו כן תמורה בגין עבודה בשעות נוספות לפי רישום (מחציתן לפי 125% ומחציתן לפי 150%); עוד החליטה המועצה, כי התשלומים בגין השעות הנוספות והגמול האמור ייכללו במשכורת לצורך חישוב ההפרשות לקופת הגמל ולקרן ההשתלמות. הביקורת העירה, כי למעשה החליפה המועצה הסדר לא תקין אחד בהסדר לא תקין אחר, העוקף אף הוא את הוראות משרד הפנים.

בחישוב פיצויי הפיטורין לעובדים המפסיקים את עבודתם במועצה, מביאה המועצה בחשבון גם תשלומים שקיבלו בתקופת עבודתם בעבור שעות נוספות גלובאליות. ראש המועצה הסביר, כי מאחר שהתשלומים תמורת שעות נוספות גלובאליות שולמו כחלק משכר העובד והפכו לתוספת קבועה למשכורת, היה מקום להביאם בחשבון במסגרת חישוב פיצויי הפיטורין. הביקורת העירה, כי אילו שולמה תמורת השעות הנוספות על פי רישום ודיווח, כנדרש, לא היה על המועצה לשאת בהוצאה נוספת זו בעת חישוב פיצויי הפיטורין. עוד העירה הביקורת, כי לא היה מקום כלל לכלול בחישוב פיצויי הפיטורין תשלומים בעבור שיחות טלפון, בגדי עבודה ודמי הבראה.

המועצה מעסיקה שני עובדים, בשיתוף עם תנועת ההתיישבות אמנה. תנועת אמנה מעמידה לרשות העובדים שירותי משרד ורכב, והמועצה משלמת את שכרם. עד יולי 1986 כללו התשלומים לשני עובדים אלו גם תשלום גלובאלי בעבור שעות נוספות; באותו מועד הופסק התשלום האמור, ובמקומו משלמת המועצה לאחד מהעובדים האמורים תוספת בשיעור של 50% משכרו, ולעובד האחר – תוספת בשיעור של 40% משכרו.

ביוני 1986 היו בבעלות המועצה 12 מכוניות, המשמשות נושאי תפקידים במועצה. הרכב המשמש את ראש המועצה וסגנו הוא "רכב צמוד" לכל דבר, לפי ההסדרים המקובלים, ונוקף לשכרם שווי השימוש בו לצורך חיוב במס הכנסה. יתר כלי הרכב מהווים, לדברי המועצה, מאגר רכב לשימוש המחלקות השונות. העובדים שהורשו להשתמש בהם גם לנסיעות פרטיות, מחייבת אותם המועצה

על פי דיווח שלהם בתשלום בגין השימוש לפי תעריפים של "חשב", היחידה הבין-קיבוצית להדרכה כלכלית. גם עובדים אחרים של המועצה, וכן עובדי המתנ"ס, המועצה הדתית והחברה לפיתוח מטה בנימין, רשאים להשתמש ברכב המועצה, על פי אישור מיוחד של מזכיר המועצה, אף זאת תמורת תשלום לפי התעריפים האמורים.

המועצה מכירה בזמן הנסיעה של העובדים ממקום מגוריהם למקום עבודתם בכיוון אחד בכל יום, כשעות עבודה. חישוב התמורה בגין שעות הנסיעה נערך על בסיס חודשי, ונרשם בהנהלת החשבונות לזכות העובד.

המועצה משתתפת בקופת גמל של עובדיה, ומפרישה למטרה זו מקופתה 2% משכר העובדים (כולל התמורה בעבור שעות נוספות); יציין, שחוקת העבודה לעובדים ברשויות המקומיות, שהמועצה פועלת על פיה, קובעת, כי הרשות תפריש למטרה האמורה 1% בלבד משכרם של העובדים. המועצה גם משתתפת בהוצאות על "ביטוח מנהלים" של מזכיר המועצה וגיוברה, ומעבירה לצורך זה מקופתה סכום בשיעור של 5% משכרם (כולל התמורה בעבור שעות נוספות) וסכום בשיעור זה המנוכה משכר העובדים; כן מעבירה המועצה לקרן פיצויים 8.3% מהשכר של שני העובדים האמורים. הביקורת העירה למועצה, כי לתשלומים האמורים אין כל בסיס בחוק או בהסכמי העבודה.

בתחילת 1985 הודיע הממונה למועצה, כי יש להעביר את כל העובדים למיסגרת של פנסיה תקציבית. באוגוסט 1985 הודיע מזכיר המועצה לממונה, כי באשר לעובדים החברים בקופת גמל ולאלה המבוטחים בביטוח מנהלים – תמשיך המועצה לשלם את חלקה, בשיעורים המפורטים לעיל, עד שתתקבל הוראה אחרת מהממונה. הביקורת העלתה, כי במועד סיום הביקורת המשיכה המועצה בהסדר זה. ראש המועצה הודיע למשרד מבקר המדינה, כי למיטב ידיעתו, הסדר פנסיה תקציבית לא הוחל באיזור.

הביקורת בדקה כרטיסי נוכחות של העובדים וכמו כן דיווחי עובדים על נסיעות ברכב, על עבודה בשעות נוספות ועל הוצאות אש"ל. הבדיקה העלתה, כי במספר מקרים נשאו טופסי הדיווח את חתימת העובד המדווח בלבד, בלא שצורפה לה חתימה של עובד אחראי, המאשר נכונות הפרטים הכלולים בדיווחים; במקרה אחד לא חתם גם העובד עצמו על כרטיס נוכחות בעבודה במשך החודש המדווח. בעקבות הביקורת הודיע ראש המועצה למשרד מבקר המדינה, כי המועצה הורתה למנהלי המחלקות ולעובדים האחראים להקפיד על קיום הסדרים נאותים בנושא זה.

החברה לפיתוח

החברה לפיתוח מטה בנימין בע"מ (להלן – החברה לפיתוח) הוקמה, בספטמבר 1981, על ידי המועצה ויישוביה, בעיקר כדי לענות על צרכי המועצה בהפעלת קווי הסעות לתלמידים. באותה תקופה מכרה המועצה לחברה לפיתוח אוטובוס אחד ושני מיניבוסים, תמורת 125,000 ש"ח; המחיר נקבע על ידי שמאי רכב, והוסכם, כי התמורה תסולק בתשלומים חודשיים של 100 ש"ח כל תשלום, צמודים למדד המחירים לצרכן – דהיינו במשך תקופה של למעלה מ-100 שנה.

המועצה מינתה שני מנהלים לחברה לפיתוח: ראש המועצה, המשמש יו"ר מועצת המנהלים שלה, וסגן ראש המועצה, המשמש יו"ר החברה בפועל. החברה לפיתוח מעסיקה כ-50 עובדים, מקרב תושבי יישובי המועצה, וברשותה תחנת דלק, אוטובוסים, משאית וטרקטור. החברה עוסקת בעיקר בהסעות, בפינוי אשפה, בהובלות ובעבודות פיתוח ובנייה.

המועצה מקיימת שירותי הסעה לתלמידים ולמורים הגרים ביישובים שבתחומה; החברה לפיתוח מפעילה את קווי ההסעות בעקבות מכרז בו זכתה. משרד החינוך והתרבות משתתף במרבית הוצאות המועצה על הסעות אלה.

החברה לפיתוח מבצעת גם עבודות פינוי אשפה מיישובי המועצה. הבדיקה העלתה, כי המועצה לא פירסמה מכרז לביצוע העבודות האמורות ואף לא ביקשה הצעות מחירים גם מגורמים אחרים. בין המועצה לבין החברה לא נערך חוזה לביצוע העבודות. המועצה משלמת לחברה לפיתוח את התמורה

בגין פינוי האשפה בהתאם לתחשיבי עלות, שהגישה החברה, בתוספת רווח של 10%. ביולי 1985 שילמה המועצה לחברה לפיתוח, מראש, בעבור פינוי אשפה עד סוף מארס 1986, ובתמורה קיבלה הנחה של 5% מן המחיר המוסכם. בחודשים אפריל - יולי 1986 שילמה המועצה לחברה לפיתוח בעבור פינוי האשפה כ-12,300 ש"ח לחודש.

משרד הבינוי והשיכון ערך עם המועצה חוזים לביצוע עבודות פיתוח ובנייה ביישובי המועצה. לפי החוזים האמורים, המועצה משמשת קבלן לביצוע העבודות עבור משרד הבינוי והשיכון. בשנת הכספים 1985 העביר המשרד למועצה, בעבור ביצוע עבודות בנייה ופיתוח בשטח המועצה, סכום של כ-1 מיליון ש"ח. הביקורת העלתה, כי בפועל מתבצעות העבודות על ידי החברה לפיתוח או בפקיחה. ביצוע הפרוייקטים נמסר לחברה לפיתוח ללא מכרז, וזאת על פי אישור בכתב מאת הממונה. בחלק מן המקרים לא חתמו המועצה והחברה לפיתוח על חוזים לביצוע העבודות.

תשתיות

במאי 1983 ובפברואר 1985 ערכה נציבות המים, שבמשרד החקלאות, דו"חות על מערכות הביוב והטיהור ביישובי המועצה. בדו"חות האמורים נקבע, כי קיימת סכנה חמורה לזיהום מי התהום, וזיהום הסביבה ודגירות יתושים בצורה נרחבת. מכיוון שמספר היישובים גדל, וכמויות רבות של שפכים זורמות, כמעט ללא טיהור, מיישובים רבים וממחנות צבא שבתחום המועצה, לשטח הפתוח - הולך המצב ומחמיר. עד מועד סיום הביקורת לא חל שינוי במצב.

את החשמל למרבית יישובי המועצה מספקת חברת החשמל המזרח ירושלמית. מן המסמכים עולה, כי למועצה טענות על רמת הטיפול ועל שירות ירוד ביותר הניתן על ידי החברה, וכמו כן על הסבל הרב הנגרם ליישובים בגלל מתח נמוך והפסקות חשמל תכופות.

רכוש המועצה

המועצה רוכשת פריטי ציוד וחומרים מסוגים שונים. הבדיקה העלתה, כי המועצה לא ניהלה כרטסות מלאי ואינוונטר לרישום הרכישות האמורות, בצירוף תעודות הכנסה והוצאה, ולא ערכה ספירות מלאי שנתיות - כנדרש. במועצה אין רישום היכול להצביע על יתרות פריטי הציוד, האמורות להימצא בבעלותה; המועצה לא פעלה על פי הכללים בדבר קניות וניהול מחסנים, שהוציא הממונה - היא לא מינתה ועדת קניות ולא העסיקה עובד בתפקיד מחסנאי.

ביטוחי המועצה כוללים ביטוח כלי רכב, ביטוח אחריות מעבידים, ביטוח צד ג' וביטוח נזקי אש ופריצה. הביטוחים נערכים באמצעות סוכנות לביטוח. הפרמיות על ביטוחים אלה הסתכמו בשנת הכספים 1985 בכ-52,000 ש"ח. הבדיקה העלתה, כי המועצה לא ביקשה הצעות מחברות ביטוח מתחרות, דבר שיכול היה לצמצם את הוצאותיה בתחום זה. שומת הנכסים המבוטחים נערכה, לאחרונה, ביולי 1983, ומאז לא עודכנה, חרף ההתפתחות הרבה שהייתה למן אותו מועד בתחום המועצה.

תקציב

על פי התקנון, על המועצה לקבל את אישור הממונה לתקציבה השנתי, ואין היא רשאית לשלם כל תשלום מכספיה או לקבל עצמה התחייבות כלשהי, אלא בהתאם לתקציב מאושר. המועצה מכינה, מדי שנה בשנה, הצעת תקציב, ומגישה אותה לאישור הממונה. לשנת הכספים 1985 אושר למועצה תקציב רגיל מאוזן, בסכום של 5,371,573 ש"ח. בהתאם לרישומים שברשותה, הסתכמה ההוצאה של המועצה בתקציב הרגיל באותה שנה כספים ב-5,550,175 ש"ח; ההוצאה כוסתה כלהלן: מכספי מענקי משרד הפנים לאיזון התקציב - 2,599,514 ש"ח (47%); מהשתתפות משרדי ממשלה אחרים (בעיקר משרד החינוך והתרבות) - 1,602,964 ש"ח (29%); מהכנסות עצמיות של המועצה - 1,170,936 ש"ח (21%). הסכום הנותר (כ-180,000 ש"ח) הינו גרעון, שנתהווה בתקציב הרגיל של המועצה באותה שנה.

לשנת הכספים 1986 הכינה המועצה הצעת תקציב בסכום של 8,135,920 ש"ח, שהתבססה, בין היתר, על מענק ממשד הפנים לאיוון התקציב, בסך 4,262,910 ש"ח (52% מהתקציב המוצע). ב-29 במאי 1986 אישרה המועצה את הצעת התקציב, וסמוך למועד זה הועברה ההצעה לאישורו של הממונה. הביקורת העלתה, כי עד ספטמבר 1986, מועד סיום הביקורת, לא אישר הממונה את הצעת התקציב, ובפועל פעלה המועצה ללא תקציב מאושר.

תקציב הפיתוח של המועצה כולל תקציבים בלתי רגילים, המיועדים לביצוע עבודות פיתוח ופרוייקטים של המועצה ומאושרים - כל אחד בנפרד - על ידי הממונה. לשנת הכספים 1985 אושר למועצה תקציב פיתוח בסכום כולל של כ-200,000 ש"ח. ההוצאה במיסגרת תקציב הפיתוח הייתה בעיקר על הפעולות הבאות: פיתוח מוסדות חינוך ודת, סלילת כבישי גישה והתקנת מערכות להגנה מרחבית. הביקורת העלתה, כי לא כל הכספים המועברים למועצה לצורך ביצוע עבודות פיתוח, ובעיקר אלה המועברים אליה ישירות על ידי משרד הבינוי והשיכון, מקבלים את אישור הממונה, כתקציב בלתי רגיל.

הנהלת חשבונות

בשל אי-קבלת אישור הממונה לתקציב המועצה לשנת הכספים 1986, כאמור, לא נרשמו בספרי המועצה, עד מועד סיום הביקורת, נתונים לגבי תקציבה לשנה זו. הביקורת העירה, כי אישור תקציב המועצה ורישום פרטי בפנקסיה באיחור כה רב - גורעים ממשמעות התקציב כמסגרת לביצוע תקין של פעולות המועצה ופוגעים בבקרה על פעולותיה התקציביות. בעקבות הערת הביקורת נרשמו בפנקסי המועצה באוקטובר 1986, פרטי הצעת התקציב.

בתקנון נקבע, כי חשבונות המועצה ופנקסיה יבוקרו בידי מנהל חשבונות מוסמך, שתמנה המועצה באישור הממונה. הביקורת העלתה, כי בפועל מכין משרד רואה חשבון למועצה דו"ח כספי בלתי מבוקר על הוצאותיה והכנסותיה. הדו"ח האחרון, שהוגש למועצה במאי 1986, התייחס לשנת הכספים 1984.

יתרות פתיחה ליום 1.4.85 הוכנסו לסעיפי החו"ז של שנת הכספים 1985 רק במאי וביוני 1986, דהיינו לאחר תום שנת הכספים. יתרות פתיחה לשנת 1986 לא הוכנסו לסעיפי החו"ז של ספרי המועצה עד מועד סיום הביקורת. ראש המועצה הודיע למשרד מבקר המדינה, כי ניתנו הוראות לעדכן את הספרים ביתרות פתיחה לשנת 1986.

בהתאם לדרישות מינהל כספי תקין, יש לערוך התאמת חשבונות עם הבנקים לפחות אחת לחודש. התאמת החשבונות האחרונה במועד סיום הביקורת, בספטמבר 1986, הייתה בחלק מהמקרים ליום 31.3.86, ובחשבונות שבהם יש פעילות רבה - רק ליום 31.3.85. לביקורת הוסבר, כי האיחור הרב בהתאמת חשבונות הבנקים נובע ממחסור בכוח אדם ומקשיים בהפעלת תוכנה להתאמת חשבונות בנקים על ידי מחשב המועצה.

הביקורת העלתה מקרים, בהם רכשה המועצה טובין מספקים בלא שהוציאה הזמנות. במקרים של פרעון חשבוניות ספק על ידי העברה לחשבון הבנק שלו, נחתמו הוראות התשלום בידי הגזבר בלבד, בעוד שעל פי התקנון דרוש היה שייחתמו גם בידי ראש המועצה. עוד העלתה הביקורת, כי המועצה לא שמרה על פנקסי ההמחאות בארון נעול, כנדרש. ראש המועצה הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת ניתנו הוראות לתיקון הליקויים המתייחסים להתאמת חשבונות עם הבנקים, להוצאת הזמנות, לחתימה על הוראות תשלום ולשמירה על פנקסי ההמחאות.

הכנסות שונות

המועצה מקבלת ממשד הפנים וממינהל מקרקעי ישראל סכומים שונים מכספי גביית מס שבח והיטל השבחה. הביקורת העלתה, כי אין בידי המועצה הפירוט והתחשיב של סכומים אלה, הדרושים כדי לוודא אם כל הסכומים המגיעים לה בגין המס וההיטל, אכן הועברו לזכותה.

במבנה המועצה, שבנייתו הושלמה באפריל 1984, שוכנים גם משרדי המועצה הדתית מטה בנימין ומשרדי החברה לפיתוח. המועצה הדתית משלמת למועצה, החל בשנת הכספים 1986, בעבור שכר דירה ובעבור השימוש במחשב המועצה. החברה לפיתוח אינה משלמת למועצה כל תשלום בעבור שירותים אלה. ראש המועצה הסביר למשרד מבקר המדינה, כי חלף הסכומים המגיעים למועצה בגין שירותים אלה, מעניקה החברה לפיתוח שירותי אחזקה למבני המועצה ללא תמורה.

המועצה מעסיקה עורך דין כיועץ משפטי, על בסיס שכר חודשי. היועץ מטפל בעניינים שונים של המועצה, ובין היתר גם בנושאי החברה לפיתוח והמועצה הדתית. הביקורת העלתה, כי המועצה לא דרשה מגופים אלו להשתתף בהוצאות העסקתו של עורך הדין.

ראש המועצה הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת ניתנו הנחיות לגזבר המועצה לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בעניין ההכנסות השונות.

השתתפות בתקציב היישובים

חלק ניכר מתקציב המועצה מבוצע על ידי היישובים, באמצעות כספים המועברים אליהם, מדי חודש בחודשו, על-ידי המועצה. הסכומים שיש להעביר לכל יישוב נקבעים על פי מודל, שנקבע על-ידי מליאת המועצה והמבוסס על גודל היישוב ועל השירותים שהוא מעניק לתושביו. ההקצבה החודשית כוללת: סכומים הדרושים לתשלום המשכורות של שלושה בעלי תפקידים, לפחות, ביישוב; השתתפות המועצה באחזקת מוסדות החינוך בכל יישוב; כסוי 50% מהוצאות על תאורת פנים ביישובים וכסוי מלוא ההוצאה על תאורת הביטחון. כן מקציבה המועצה, לכל אחד מיישוביה, 30 ש"ח לנפש לשנה כתקציב פיתוח, כשהמינום ליישוב מחושב לפי 100 נפשות.

בישיבת מליאת המועצה, במאסר 1986, אושרה בקשתו של ראש המועצה לאשר הגדלת ההקצבות ליישובים, בייחס זהה לזה שבו הוגדלו המסים החלים על התושבים. משמעות הדבר היא, שסך כל הסכומים המוקצבים ליישובים בהקצבה השוטפת, בהתאם למספר המשפחות, דומה לסכומים בהם מחייבת המועצה את היישובים בעבור המס המגיע מהמשפחות. המועצה מתנה את ההקצבות ליישובים בכך, שהם ישתמשו בעבודה עברית בלבד.

הביקורת העלתה, כי ועדי היישובים לא הנישו את תקציביהם לאישור המועצה; המועצה מצידה לא עמדה על קבלת התקציבים לאישורה ועל כך שהיישובים ינישו לה דו"חות כספיים שנתיים, שיראו את ההכנסות וההוצאות שלהם. ראש המועצה הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת תפעל המועצה לתיקון המצב.

המועצה מעניקה ליישובים שבתחומה הלוואות, לצורך מימון הוצאות חד-פעמיות ולכיסוי גרעונות. ההלוואות ניתנות בתנאי הצמדה לדולר. עוד מעמידה המועצה לרשות ישוביה כספים בתורת קידום מימון – על חשבון ההקצבות השוטפות ותקציבי הפיתוח, המיועדים להינתן ליישוב במשך שנת הכספים הקרובה.

הקצבות מיוחדות

בתחום המועצה פועלים ישיבות, בתי מדרש תורניים, מוסדות ציבור ותנועות התישבות, והמועצה מעבירה להם כספים כהשתתפות בתקציביהם. עיקר התמיכה מועברת לישיבות ולכוללים. על גודל התמיכות וההלוואות לכל אחד מן הגופים האמורים החליטה המועצה, אולם לביקורת לא הובהרו הקריטריונים עליהם התבססו ההחלטות.

בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה ובהוראות משרד הפנים נקבעו מספר קריטריונים למתן תמיכה כספית על ידי רשות מקומית. בין היתר נקבע, כי על הגוף הנתמך להמציא למועצה מסמכים ונתונים שונים, כגון: דו"ח כספי מבוקר, תקציב מאושר, שיעור התמיכות שקיבל מכל גוף ציבורי אחר והתחייבות לעמוד בתנאים שבהנחיות לקבלת תמיכות. עוד נקבע, כי בבקשות לתמיכות מרשות מקומית תדון ועדת תמיכות של הרשות. הביקורת העלתה, כי ועדה כזו לא הקמה, וכי רק מחלק מן

הגופים הנתמכים קיבלה המועצה נתונים הנדרשים לפי ההנחיות וההוראות האמורות, וגם באותם מקרים המדובר היה בנתונים חלקיים בלבד.

בתחום המועצה פועלים חמישה ישיבות וכוללים; גודל התמיכה למוסדות אלה נקבע לפי מספר התלמידים והאברכים בכל אחד מהם, לפי דיווח של מוסדות אלו למועצה, והוא מבוסס על תעריף שנקבע על ידי המועצה. תמיכת המועצה בהם לשנת הכספים 1986, מסתכמת ב-116,640 ש"ח.

הביקורת העלתה, כי בנוסף על התמיכות השנתיות למוסדות אלו, מעבירה להם המועצה גם הלוואות צמודות לדולר ומעמידה לרשותם כספים בתורת קידום מימון - על חשבון כספי התמיכות. כך למשל, בחודשים ספטמבר ואוקטובר 1984, העבירה המועצה לישיבת בית אל ב', בתורת קידום מימון, סכום של כ-25,000 ש"ח, על חשבון התקציב השוטף לשנת הכספים 1985; ביוני 1985 העבירה המועצה לישיבה הלוואה בשקלים, צמודה לדולר, בסכום שווה ערך ל-50,000\$; בספטמבר 1985 העבירה המועצה לאותה ישיבה סכום בשקלים, שווה ערך ל-15,000\$, בתורת קידום מימון, על חשבון התקציב השוטף לשנת הכספים 1986.

ביוני 1984 העבירה המועצה לישיבת בית אל ב' סכום שווה ערך לכ-4,000\$. הסכום הועבר בהתבסס על הבטחה של משרד הפנים, כי לישיבה ייתן מענק מיוחד בסכום זה. הועלה, כי עד מארס 1986 לא נתקבל ממשרד הפנים כיסוי להוצאה זו. מאחר שסכום בין סגן ראש המועצה לבין קצין המחוז של משרד הפנים, שלא יגבו את הסכום מהישיבה למרות התחייבותה של הישיבה להחזירו, זקפה המועצה בספריה סכום זה לסעיף "השתתפויות שונות".

במארס 1986 שילמה המועצה למינהל מקרקעי ישראל סך 30,240 ש"ח, כדמי חכירת קרקע המתוכננת ל-36 מגרשים, המיועדים לבניית יחידות דיור בקרית ישיבת בית אל ב'. הביקורת העירה, כי הדבר נעשה בלא שהיה בידי המועצה תקציב מאושר לצורך זה.

באוקטובר 1985 הנישה המועצה לבית המשפט תביעה נגד ארגון קניות, על סך של כ-100,000\$. עילת התביעה הייתה אי-החזרת כספים שהופקדו על ידי המועצה בארגון קניות זה. הביקורת העלתה, כי ההחלטה על הפקדת הכספים בארגון הקניות לא הובאה לידיעת מליאת המועצה ולא קיבלה את אישורה או את אישור הממונה. השקעות כספים, שנעשו במספר ארגוני קניות, לא לוו בערבויות מתאימות. עד מועד סיום הביקורת לא הצליחה המועצה לממש החזר כספים אלו.

לארגון קניות אחר העבירה המועצה בתקופה מאי 1985 - אוקטובר 1985 סכום כולל של 380,000 ש"ח; סכום זה הוחזר למועצה בנובמבר 1985. הביקורת העלתה, כי המועצה לא ביצעה באמצעות ארגון קניות זה רכישה כלשהי, ואף לא עמדה על זכויה בריבית ובהפרשי הצמדה על הסכומים שהועברו לארגון.



המועצה האזורית מטה בנימין נתנה ליישובים שבתחומה, שהם ברוכס חרשים ופזורים על פני שטח גדול, שירותים מוניציפאליים ברמה נאותה. בתחומי פעולה רבים הונחגו סידורים המניחים את הרעת. יחד עם זאת, על המועצה לפעול לתיקון הליקויים שהועלו, ובעיקר להקפיד בנושא התכנון והבנייה; עליה להימנע מהעברת כספים למוסדות שונים שלא בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה ומשרד הפנים; על המועצה להפעיל את ועדת הביקורת ואת ועדת המכרזים.