

מתכנן אקולוגי, שהעסיקה המועצה האזורית שומרון, ערך בספטמבר 1991 ובפברואר 1992 סקר איכויות שפכים באזור התעשייה "ברקן" במפעלים הפולטים מעל 100 מ"ק שפכים בחודש. הסקר העלה, כי במספר מפעלים קיימות חריגות באיכות השפכים המכילים מזהמים סביבתיים, שחלקם רעילים, בריכוזים הגבוהים מהמותר. הנתונים בדבר המזהמים הסביבתיים הרעילים הועברו לידיעת מנהל אזור התעשייה "ברקן", אך לא הועברו לידיעת כל הגורמים הממלכתיים האחראים לנושא, וביניהם משרד הבריאות והמשרד לאיכות הסביבה. לדעת מבקר המדינה, יש להנהיג חובת דיווח מיידית על מקרים חריגים מעין אלה לגורמים הממלכתיים, כדי שיוכלו לפעול למניעת הישנותם.

באזור התעשייה "ברקן" הוקם גם מתקן לריכוז השפכים בשלושה מכלים גדולים, ובהם אמורים השפכים לעבור טיפול ראשוני. התברר, כי המכלים מלאים בוצה ואינם פועלים זה זמן רב; השפכים הגולמיים זורמים לנחל רבה ומזהמים אותו.



הטיפול בבעיות הביוב הוא נושא מורכב ומשותף לאזור יהודה והשומרון ולישראל. מעורבים בו גורמים רבים, כגון: מוסדות ממלכתיים, רשויות מקומיות, איגודי ערים וגופים חקלאיים. משום כך יש צורך ביתר תיאום בין כל הגורמים הפועלים בשטח.

בעיקרו של דבר, הטיפול בשפכים באזור, ובעיקר במגזר הערבי, מבוסס על בורות ספיגה ביתיים ועל בורות רקב. כתוצאה מכך מיליוני מ"ק של שפכים חלקם מחלחלים לתהום וחלקם זורמים בנחלים לכיוון הים התיכון ומזהמים בדרכם את מאגר מי התהום המשמש הן את האזור והן את ישראל. בנוסף לכך גם כמויות ניכרות של שפכים תעשייתיים, המכילים חומרים מסוכנים, מוזרמות בנחלים, ללא טיפול מוקדם.

המתקנים שנבנו כפתרונות מקומיים לבעיות הביוב, ברוב המקרים אינם מתפקדים; יש לרכז את כל המאמצים והמשאבים לביצוע התכניות האזוריות, בהתאם לצרכים הקיימים, לצורכי הפיתוח ולקצב הבנייה.

הן במגזר הערבי והן במגזר היהודי הטיפול בשפכים הוא לקוי. הרשויות הממלכתיות והרשויות המקומיות גילו אוזלת יד באכיפת החוקים, הצווים והתקנות הקיימים, ולא טיפלו כיאות במציאת פתרונות לסילוק השפכים ולמחזורם בצורה מבוקרת.

במקרים שבהם נגרם זיהום כתוצאה מרשלנות או מהתעלמות במפגיע מהוראות החוק, יש לנקוט את ההליכים המתחייבים נגד הנוהגים כמתואר.

תכנית אב, שהוכנה בשנת 1983 לפיתוח מערכות לטיפול בשפכים באזור ולסילוקם, קבעה, כי יש למנוע את זיהום מי התהום, להשתמש בקולחים לצורכי השקיה, ולהבטיח תקציב נאות לביצועה. יעדים אלה חיוני להשיג, במיוחד נוכח גידול האוכלוסייה והתעשייה באזור ונוכח כמות השפכים הזורמים לנחלים; לשם כך יש לפעול להגברת קצב ביצועה של תכנית האב.

ענייני פנים ומינהל אוכלוסין

באזור חבל עזה

ריכוז ממצאים

קצין מטה לענייני פנים במינהל האזרחי באזור חבל עזה (להלן - קמ"ט פנים) ממונה על הטיפול ברשויות המקומיות באזור, ובין יתר תפקידיו הוא משמש כראש הוועדה המחוזית

לתכנון ולבנייה, כאחראי למתן שירותי כיבוי אש באזור וכממונה על הפיקוח על האגודות. קצין מטה מינהל אוכלוסין מנהל את הרישום במירשם האוכלוסין.

קמ"ט פנים מונה כ"רשות מוסמכת" לטיפול בענייני חמש רשויות מקומיות, וככזה הוקנו לו סמכויות של ראש רשות מקומית. מינויו של קמ"ט פנים ל"רשות מוסמכת" מעלה על פניו שאלה של ניגוד עניינים אפשרי בין תפקידיו כ"רשות מוסמכת" לבין תפקידיו כקמ"ט פנים, האמור בתוקף סמכויותיו לפקח ואף לאשר פעולות שהן בתחום סמכויותיו כ"רשות מוסמכת".

מאז תחילת ההתקוממות באזור חלה נסיגה ביכולתן של הרשויות המקומיות לגבות חובות מן התושבים בגין תשלומי מסים מקומיים וכן בעבור השימוש במים ובחשמל. עד אוקטובר 1992, מועד סיום הביקורת, לא היה עדיין פתרון מניח את הדעת לגביית חובות אלה.

מדי המים ברשויות המקומיות לא נבדקו בהתאם להוראות הצו בנושא.

המינהל האזרחי העסיק מהנדס-מתכנן ששימש יועץ בנושאי מים וביוב. מהנדס זה תכנן קרוב למחצית מהעבודות בנושאי מים וביוב ברשויות המקומיות באזור. במסגרת תפקידו, בין היתר, הוא היה אמור לבדוק גם את עבודותיו שלו, בנוסף לעבודותיהם של משרדי תכנון מתחרים.

ביקורת יחידת קמ"ט פנים ברשויות המקומיות נערכה ללא תכנית מפורטת מראש. לא היתה הקפדה על קבלת תגובות הרשויות המבוקרות.

שירותי הכיבוי עובדים עם ציוד מיושן ובלתי תקין.

מספר ועדות מקומיות חרגו מסמכותן ונתנו רשיונות בנייה, שלא בהתאם לתכניות המיתאר, ואף מחוץ לתחומי התכנון שעליהם מופקדות אותן ועדות.

הפיקוח על הבנייה הבלתי חוקית היה מצומצם בהיקפו.

צוותי הפיקוח של יחידת קמ"ט פנים נטלו תעודת זיהוי של תושבים, שביצעו לכאורה עבירות על חוקי התכנון והבנייה, וזאת כדי להבטיח את התייצבותם במשרדי היחידה. זאת בשעה שהסמכות לנטילת תעודות זיהוי הוקנתה רק לחיילים.

חלק מהעסקים הפועלים באזור התעשייה "ארז", שהינם עסקים הנוגעים לביטחון הציבור, לא קיבלו את אישור המשטרה, כנדרש בחוק התקף באזור. הרשויות המקומיות לא אכפו על בעלי עסקים בתחומן לקבל רשיונות עסק.



קצין המטה לענייני פנים במינהל האזרחי (קמ"ט פנים) באזור חבל עזה (להלן - האזור) ממונה על הטיפול ברשויות המקומיות באזור. בין יתר תפקידיו: יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה וממונה על הוועדות המקומיות שברשויות המקומיות; ממונה על הפיקוח על הבנייה הבלתי חוקית; אחראי למתן שירותי כיבוי אש באזור ולניהול תחנות הכיבוי; וממונה על הפיקוח על האגודות. עד 1991 היה קמ"ט פנים ממונה גם על ניהול מינהל האוכלוסין באזור; ב-1992 הועבר הנושא מיחידת קמ"ט פנים ליחידה נפרדת למינהל אוכלוסין, שבראשה עומד קצין מטה (להלן - קמ"ט מינהל אוכלוסין).

בחודשים יוני עד אוקטובר 1992 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת ביחידת קמ"ט פנים וביחידת קמ"ט מינהל אוכלוסין.

קמ"ט פנים

ביחידת קמ"ט פנים (להלן - היחידה) מועסקים 11 עובדים ישראלים ו-52 עובדים מקומיים במשרה מלאה. כמו כן מועסק ביחידה במשרה חלקית עובד ישראלי בתפקיד יועץ מים.

תקציב היחידה בעת הביקורת היה משותף עם יחידת קמ"ט מינהל אוכלוסין והסתכם ב-1991 בכ-3 מיליון ש"ח וביצועו בכ-2.8 מיליון ש"ח; כ-750,000 ש"ח מהתקציב יועדו במישורין למינהל אוכלוסין, ובפועל הוצאו כ-500,000 ש"ח.

הטיפול ברשויות מקומיות

באזור פועלות במגזר הערבי ארבע עיריות, 12 מועצות כפריות וועד מקומי אחד. מאז כניסת כוחות צה"ל לאזור ב-1967 לא נערכו בחירות ברשויות מקומיות אלה, וחברי המועצות נתמנו בידי ראש המינהל האזרחי (עד 1981 התמנו בידי מפקד האזור), לרבות ראשי הרשויות המקומיות.

קמ"ט פנים ממונה על הרשויות המקומיות מטעם ראש המינהל האזרחי. הוא מוסמך לאשר את תקציב הרשויות המקומיות וקובע את סדרי העדיפויות בתקציב.

ניגוד עניינים

בעקבות אירועי ההתקוממות באזורים, נוצרו קשיים בתפקודם של ראשי הרשויות וחברי המועצות. חלק מהם חדלו לתפקד וחלקם התפטרו ממשורתיהם, אם כתוצאה מהפעלת לחץ מקומי ואם כתמיכה בהתקוממות. כדי למלא את החלל שנוצר, מונה קמ"ט פנים כ"רשות מוסמכת" לטיפול בענייני חמש רשויות מקומיות שראשיהן התפטרו, וככה הוקנו לו סמכויות של ראש רשות מקומית. מינויו של קמ"ט פנים ל"רשות מוסמכת" מעלה על פניו שאלה של ניגוד עניינים אפשרי בין מילוי תפקידיו כ"רשות מוסמכת" לבין מילוי תפקידיו כקמ"ט פנים, האמור בתוקף סמכויותיו לפקח ואף לאשר פעולות שהן בתחום סמכויותיו כ"רשות מוסמכת"; זאת, בלי להתעלם מהקשיים האובייקטיביים הקיימים במציאות הנוכחית. גם לנוכח קשיים אלה, מן הראוי שהמינהל האזרחי יבחן את הצורך במינויו של בעל תפקיד אחר לשמש כ"רשות המוסמכת" לטיפול ברשויות המקומיות. המינהל האזרחי הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1992, כי הוא יבחן אפשרות למנות בעלי תפקידים אחרים, מקומיים או ישראליים, לשמש כ"רשות מוסמכת".

תקציבי הרשויות המקומיות

הרשויות המקומיות חייבות להגיש לאישור קמ"ט פנים את הצעותיהן לתקציב הרגיל ולתקציב הפיתוח. התקציב הרגיל של הרשויות המקומיות מיועד לטיפול בשירותים שונים המוענקים על ידי הרשויות המקומיות. שירותים אלו הינם מצומצמים מאוד ומתייחסים במיוחד למפעלי המים והחשמל, להוצאות הנהלה כלליות ולשירותים מקומיים הניתנים לאוכלוסייה, כגון איסוף אשפה והפעלת ועדות בניין ערים מקומיות.

תקציב הפיתוח מורכב רובו ממוענקים של המינהל האזרחי באזור וכן מכספים המועברים לאזור מחו"ל, באישור המינהל האזרחי. הצעות הרשויות המקומיות לפרויקטים השונים, במסגרת תקציב הפיתוח, מועברות ליחידה, וזו בוחנת את ההצעות ומתווה קדימויות שונות בהתאם לצרכים העירוניים ולנסיבות הביטחוניות באזור. בשנת הכספים 1991 הסתכם תקציב הפיתוח של הרשויות המקומיות באזור בכ-20 מיליון ש"ח, וביצועו, כולל התחייבויות, בכ-14.5 מיליון ש"ח.

לפי החוק התקף באזור, רשות מקומית שהינה מועצה כפרית אינה רשאית להוציא סכום העולה על 500 ש"ח ללא קבלת היתר מקמ"ט פנים, ואילו רשות מקומית שהינה עירייה אינה רשאית להוציא יותר מ-1,000 ש"ח ללא קבלת היתר מקמ"ט פנים. כל הוצאה שמעל 5,000 ש"ח מחייבת הוצאת מכרז.

ראש מחלקת חשבונות ביחידה מסר לביקורת, כי הרשויות המקומיות נוהגות לעתים לפצל את סכומי ההוצאה, כך שכל תשלום לא יחרוג מגובה הסכום שמותר להם להוציא ללא אישור קמ"ט פנים. לבד מעקיפת החוק בנושא זה, דרך זו של ביצוע תשלומים בסכומים קטנים יש בה כדי לסרבל את עבודת היחידה ולפגוע בתפקודה היעיל. על הנוגעים בדבר להגדיל את גובה הסכומים המצריכים את אישור קמ"ט פנים, כך שפעולתן של הרשויות המקומיות לא תיפגע.

גבייה

מאז תחילת ההתקוממות באזורים חלה נסיגה ביכולתן של הרשויות המקומיות באזור לגבות חובות מן התושבים עבור תשלומי מסים מקומיים ועבור השימוש בחשמל ובמים. היחידה מקיימת מבצעי אכיפה לגביית המסים המקומיים ותשלומים אלה בסיוע כוחות הצבא באזור, על ידי הקמת מחסומים בדרכים וביקורות פתע. חובם של התושבים לרשויות המקומיות הסתכם בעת הביקורת בכעשרה מיליון ש"ח. לביקורת נמסר, כי אין בכוחן של הרשויות המקומיות לגבות את החובות מן התושבים, בעיקר מאחר שעובדי הרשויות המקומיות וכן עובדים מקומיים אחרים המועסקים על ידי המינהל האזרחי מאוימים על ידי גורמים שונים באוכלוסייה, דבר המקשה עליהם את ביצוע תפקידם ובכלל זה גביית מסים.

הספקת מים ברשויות המקומיות

הרשויות המקומיות מוכרות מים לתושבים תמורת עלות המים בצירוף תוספת האמורה לכסות את עלות התפעול של מחלקת המים ברשות ואת הפיתוח וההשקעות בתשתית ובצנרת. במרבית הרשויות המקומיות באזור (11 מתוך 17) עלות ההכנסות על ההוצאות לתפעול משק המים של הרשויות, מאחר שבתחשיב הוצאות הרשויות המקומיות לא נלקחו בחשבון השקעות במקורות המים ובמערכת הולכת המים לצרכנים. ההשקעות בנושא המים נעשות כאמור באמצעות מענקים לפיתוח הניתנים לרשויות המקומיות על ידי המינהל האזרחי.

הרשויות המקומיות חייבות על פי תקנות מדידת מים (מדי מים) (אזור חבל עזה), התשמ"א-1980, לבדוק מדי שלוש שנים את מדי המים של התושבים, כדי להבטיח שמדידת הצריכה תהיה נכונה. יועץ המים של היחידה מסר למשרד מבקר המדינה, כי הרשויות המקומיות לא בדקו כלל את מדי המים לתושבים. לדעת מבקר המדינה, על קמ"ט פנים להבטיח, שהרשויות המקומיות יבדקו את מוני המים שברשות התושבים, זאת גם במגמה למזער ככל האפשר את פחת המים. המינהל האזרחי הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1992, כי קמ"ט פנים יורה לרשויות המקומיות לבדוק את מוני המים באופן תדיר ויפקח על מימוש הוראה זו.

ביוב

על פי צו בדבר המים (אזור חבל עזה) (מס' 498), התשל"ה-1974, רשאי קמ"ט פנים לחייב בתקנות רשות מקומית או כל יישוב אחר להתקין מערכת ביוב בתחומם. המינהל האזרחי השקיע במרוצת השנים משאבים לשיפור איכות המים ולפתרון בעיית הביוב. עם זאת, מן המסמכים עולה, כי חלק ניכר ממקורות השפכים באזור, לרבות שפכים תעשייתיים, אינו מחובר למערכות ביוב מסודרות, הטיפול בשפכים מבוסס בעיקרו על שימוש בבורות סופגים. מצב הביוב באזור הינו אחד הגורמים האפשריים לזיהום מי תהום באזור.

העסקת יועץ לתכנון מים וביוב

במסגרת תכניות הפיתוח, שמבצעות הרשויות המקומיות בנושאי מים וביוב, הן מעסיקות מתכננים. באזור פועל שנים רבות מהנדס-מתכנן לנושאי מים וביוב המועסק על ידי חלק ניכר מהרשויות

המקומיות. מהנדס זה אף תכנן קרוב למחצית מהעבודות בנושא זה ברשויות המקומיות. הוא משמש גם כיועץ של המינהל האזרחי בכל נושאי תכנון מים וביוב באזור, ובמסגרת זו הוא בודק תכניות של מתכננים אחרים המגישים הצעותיהם לעבודות - הן ישירות למינהל האזרחי והן באמצעות הרשויות המקומיות.

הצעת תכנית סדרי עדיפויות לעבודות תכנון וביצוע בפועל של מערכות התשתית עבור הרשויות המקומיות באזור, שהגיש המהנדס ב-1989 למינהל האזרחי, כללה 52 עבודות תכנון. 32 מתוכן הינן עבודות תכנון, שהיו אמורות להתבצע על ידי משרדו. עלות תכניות התכנון שהוצעו על ידיו לארבע שנים מאותו מועד הסתכמו בלמעלה מחמישה מיליון דולר. בפועל, עד מועד סיום הביקורת תוכננו רק חלק מהתכניות המוצעות.

מבקר המדינה העירה, כי מצב דברים זה, שהמינהל האזרחי מעסיק יועץ שבמסגרת תפקידו, בין היתר, היה אמור לבדוק גם את עבודותיו שלו, בנוסף לאלה של משרדי תכנון מתחרים, מנוגד לכללי המינהל התקין. המינהל האזרחי הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1992, כי הערת הביקורת מקובלת עליו, וכי בעקבותיה הוא יפעל להשגתו של יועץ אחר.

חשמל

הרשויות המקומיות באזור רוכשות חשמל במרוכז מחברת החשמל לישראל בע"מ. הרשויות מוכרות את החשמל לתושבים וגובות את עלותו בהתאם לרישומי המונים. קיימת סרבנות תשלום מצד התושבים, שבחלקה נובעת מטעמים כלכליים ובחלקה מסיבות אחרות, ובהן סיבות הנובעות ממניעים לאומניים. לדעת קמ"ט לענייני חשמל במינהל האזרחי של האזור, קיימות סיבות נוספות המקשות על הרשויות המקומיות בגבייה: מונים בלתי תקינים או מיושנים המאפשרים עקיפת המונה; ואיבוד אנרגיה חשמלית, הנגרם מרשתות חשמל ישנות. ברשתות המתח הנמוך עלול הפסד זה להגיע לכדי אחוז אחד, או במונחים כספיים לכמיליון ש"ח בשנה. באזור קיימת תופעה די נפוצה של גניבות חשמל, דהיינו חיבור משני לרשת החשמל העוקף את מונה החשמל. עיריית עזה העריכה, כי מדובר ב-30% - 40% מסך הצריכה בתחום שיפוטה. הרשויות המקומיות, בשיתוף היחידה וכוחות צה"ל באזור, ערכו לעתים מבצעי ניתוק חשמל למי שאינו משלם כחוק בעד צריכתו. מספר הניתוקים הינו נמוך, עקב הקשיים הביטחוניים הכרוכים בביצועם.

ביקורת ברשויות המקומיות

היחידה מעסיקה שני עובדים בעריכת ביקורות של היחידה בעיריות ובמועצות הכפריות. הביקורת היא אקראית, בממוצע שני ביקורים בחודש בכל עירייה ופעם בחודש בכל מועצה כפרית. חוליית הביקורת של היחידה פעלה ללא תכנית עבודה שנתית מפורטת. לא תוכננה ביקורת על פי תחומי הפעילות השונים ברשויות, לא נבדקו נושאים משותפים או נושאים הנוגעים למספר רשויות, ולא נערכו סקרים מוקדמים לאיתור נקודות תורפה לצורך עריכת ביקורת מפורטת.

מבין 80 דוחות הביקורת, שנערכו על ידי חוליית הביקורת של היחידה בתקופה אפריל - דצמבר 1991 ושהועברו לגופים המבוקרים, זכו רק שבעה לתגובת הרשות המבוקרת. לדעת מבקר המדינה, על קמ"ט פנים לעמוד על קבלת תגובות של הרשויות המקומיות על דוחות הביקורת שנערכו בהן, כדי לשפר ולייעל את עבודתן, וכדי לחזק את יכולת השליטה של היחידה על הרשויות המקומיות.

עוד העלתה הביקורת, כי עובדי חוליית הביקורת קיבלו הכשרה כללית בלבד בביקורת פנימית שנמשכה כחמישה ימים, השתלמו בבדיקת מערכות כספים ותשלומים, אך לא הוכשרו לעריכת ביקורת בגופים המסתייעים בשירותי מחשב. יש לציין, כי בארבע עיריות פועלות מערכות הכספים והתשלומים באמצעות מערכות מחשבים. ללא הקניית ידע בתחום המחשוב לא תתאפשר ביקורת יעילה ומקיפה על הפעילות הכספית של הרשויות המקומיות.

המינהל האזרחי הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1992, כי הוא נערך לתיקון הליקויים שהוזכרו לעיל בכל הנוגע לביקורת הרשויות המקומיות.

שירותי כבאות

קמ"ט פנים אחראי למתן שירותי כיבוי אש באזור. העובדים בשירותי הכבאות הינם עובדי היחידה ומשכורתם משולמת מתקציבה. באזור מצויות שלוש תחנות כיבוי אש והן: תחנת עזה, המשרתת את צפון האזור; תחנת חאן יונס, המשרתת את מרכז האזור; ותחנת דיר אל בלח לדרום, שבאה במקום תחנת רפיח שהועלתה באש באירועי ההתקוממות. בשירותי הכבאות מועסקים 28 כבאים.

בין אפריל לדצמבר 1991 טיפלו שירותי הכיבוי באזור ב-114 אירועים. לביקורת נמסר, כי נתונים אלו אינם משקפים את המצב בשטח, מפני שלחלק ניכר מן האירועים אין ביכולתם של שירותי הכיבוי להגיע, אם מפאת קשיים בגישה למקום השריפה ואם כתוצאה מאי יכולת קריאה לשירותים אלה, עקב מערכת הטלפונים באזור שאינה מפותחת דיה. כמו כן התושבים באזור מכבים שריפות בדרך כלל בעצמם ואינם מדווחים על כך.

הכשרתם של הכבאים נערכת בעיקר במסגרת התחנה, שבה הם מוצבים. בנוסף לכך עברו הכבאים השתלמויות שונות שמשכן ממספר ימים ועד שבועיים. מנציבות שירותי כיבוי אש בישראל נמסר לביקורת, כי הכשרתו הבסיסית של כבאי בישראל נמשכת כחודשיים, ולאחר מכן עובר הכבאי השתלמויות שונות במשכי זמן שונים בנושא ציוד כיבוי אש, ציוד חילוץ והצלה וחומרים מסוכנים. חלק מהכבאים עובר קורס ראשי צוותים וקורס קצינים. הנתונים לעיל מצביעים לכאורה על היקף הכשרה בלתי מספקת של כבאי האזור, העלולה לפגוע ביכולתם בעת חירום.

באזור קיימות חמש כבאיות האמורות לתת שירותים לכל האזור. שתי כבאיות הינן משנת ייצור 1975 ואחת מ-1978. מצבן המכני של הכבאיות אינו מאפשר שימוש יעיל בהן, מאחר שהן בלתי תקינות לעתים קרובות, ולא אחת התקלקלו בדרכן לכיבוי שריפה, ואף לא הצליחו להגיע ליעדן. מאחר שאין בכבאיות אמצעי קשר כלשהם, הרי שלא ניתן להזעיק כבאית חלופית. בעת עריכת הביקורת היו שתי הכבאיות של תחנת חאן יונס בלתי תקינות. גם הציוד האחר המצוי בידי שירותי הכבאות הינו מיושן מאוד ולא תמיד עונה על צורכי האוכלוסייה.

בשנים האחרונות גברה הבנייה לגובה בעיר עזה, ומצויים בה מספר לא מבוטל של בניינים המתנשאים עד לגובה של עשר קומות. מחוות דעת של היועץ המשפטי של האזור מנובמבר 1991 עולה, כי אין בחוק התקף באזור התייחסות מתאימה לתקנים בנושא בטיחות בכל הנוגע לבניינים גבוהים, כולל כאלה הקשורים בכיבוי אש.

שירותי הכיבוי גם אחראים לבדיקתו ולשמירתו של ציוד כיבוי האש המצוי בידי רשויות המינהל האזרחי. הביקורת העלתה, כי הבדיקה והטיפול בציוד אינם מבוצעים באורח שוטף על ידי שירותי הכיבוי, אלא בהתאם להזמנות של המשרדים השונים. לדעת מבקר המדינה, יש לקבוע בנוהל מתאים, כי על שירותי הכיבוי לבצע באופן שוטף בדיקות במשרדי המינהל האזרחי ובלשכותיו שברחבי האזור, כדי להבטיח שרכושן של רשויות המינהל יהיה מוגן מאש במידה הראויה.

המינהל האזרחי הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בנובמבר 1992 הסתיים סקר צרכים ודרישות בנושא כיבוי אש באזור ועל פי סקר זה יפעל המינהל האזרחי. עוד הודיע המינהל האזרחי, כי הוא יפעל להעלאת רמתם ותפקודם של הכבאים וייזום ביקורות יזומות מטעם שירותי כיבוי האש ברשויות המקומיות ובמשרדי המינהל האזרחי.

פיקוח על האגודות והמועדונים

באזור מותרת פעילותן של אגודות בהתאם לצו בדבר תיקון החוק העותומני על אגודות (אזור חבל עזה) (מס' 686), התשמ"א-1981. פעילותם של המועדונים הינה מכוח צו בדבר תיקון חוק

המועדונים (אזור חבל עזה) (מס' 687), התשמ"א-1981. בעת הביקורת היו רשומות באזור 46 אגודות, רק 22 מהן פעילות, ו-17 מועדונים, רובם מועדוני ספורט, שלא היו פעילים.

קמ"ט פנים הוסמך על פי צו בדבר פיקוח על תאגידים ציבוריים (אזור חבל עזה) (מס' 766), התשמ"ב-1982, לפקח בין היתר על פעילותן של האגודות והמועדונים. האגודות והמועדונים אינם רשאים לקבל הלוואות, תרומות ונכסים שונים ללא היתר מקמ"ט פנים, ועליהם למסור לקמ"ט דין וחשבון ומסמכים בקשר להכנסותיהם, הוצאותיהם, נכסיהם ופרטים אחרים כפי שידרוש.

מאז החלה ההתקוממות היו אי סדרים בדיווחי האגודות. הדוחות הכספיים לא נמסרו בסדירות לבדיקת היחידה. היו אגודות שכלל לא העבירו דוחות כספיים במשך ארבע השנים האחרונות. רק באפריל 1992 דרשה מהם היחידה לקבל דוחות כאלה, ו-20 מתוך 22 האגודות הפעילות הגישו דוח כספי ליחידה בשנת 1992. משרד מבקר המדינה העלה, כי בדיקת הדוחות הכספיים נעשית על ידי אחד מעובדי היחידה המקומיים, שאינו מציין את מסקנות בדיקתו ואת תאריך עריכתה, ואף חותם חתימה שלא ניתנת לזיהוי בשולי הדוח הכספי, המהווה אישור לבדיקתו. לדעת מבקר המדינה, על הבודק לציין את מסקנות בדיקת הדוח, וכן את שמו המלא ואת תאריך עריכת הבדיקה.

אין תיעוד על כך, שמאז 1987 ערכה היחידה ביקורות באגודות בתחומי פעולה אחרים מלבד בדיקת דוחות כספיים. המינהל האזרחי הודיע למשרד מבקר המדינה, כי נערכו ביקורות על ידי היחידה ב-22 האגודות; הביקורות לא תועדו והיחידה הונחתה להקפיד על תיעוד הביקורת בעתיד. מאחר שבתקופת הביקורת המועדונים לא היו פעילים, לא נערכה בהם ביקורת מטעם היחידה.

תכנון ובנייה

ועדות בניין ערים: באזור פועלות ועדות בניין ערים מקומיות, ועדת בניין ערים לאזור הגלילי (פירוט ראה להלן) וועדת בניין ערים מחוזית (פירוט ראה להלן). הוועדות המקומיות לבניין ערים מטפלות במתן רשיונות בנייה וסלילה וכן בהכנת תכניות מיתאר בשטח שיפוטן. הוועדות מורכבות מחברי העירייה או המועצה הכפרית. בעקבות אירועי ההתקוממות חדלו חלק מוועדות בניין ערים מקומיות לתפקד, אם כתוצאה מהתפטרות חברי הוועדות ואם כתוצאה מהפסקת הפעילות של נושאי תפקידים בעיריות ובוועדות. במהלך 1992 חזרו כל הוועדות המקומיות לתפקד.

ועדת בניין ערים לאזור הגלילי הינה ועדה בראשות סגן קמ"ט פנים. סמכות הוועדה משתרעת על תחומים שאינם נכללים בתחום התכנון של ועדות בניין ערים מקומיות. מחנות הפליטים במרכז האזור הוכפפו אף הם לסמכות ועדה זו.

ועדת בניין ערים מחוזית מאשרת את תכניות המיתאר של הוועדות המקומיות, מתקינה תקנות ובפניה מוגשים ערעורים על החלטותיהן של הוועדות המקומיות או הגלילית. יושב ראש הוועדה הינו קמ"ט פנים.

מן המסמכים עולה, כי ועדות מקומיות מסוימות חרגו מסמכותן ונתנו רשיונות בנייה, שלא בהתאם לתכניות המיתאר, ואף מחוץ לתחומי התכנון שעליהם מופקדות אותן ועדות. המינהל האזרחי הודיע למשרד מבקר המדינה, כי היחידה הנחתה את צוותי הפיקוח הגלילי לפקח גם באזורי בניין ערים מקומיים, כדי לאתר תופעות מעין אלו ולמונען.

בעת הביקורת הוכנו תכניות מיתאר למרבית היישובים, אולם רובן טרם עברו את כל הליכי הרישום ומתן התוקף. תכניות מפורטות נמצאו רק לחלקים מצומצמים ביישובים. תכנית המיתאר שבתוקף לכל האזור הגלילי הינה תכנית משנת 1945. ועדת בניין ערים לאזור הגלילי מאשרת תכניות בנייה על פי העקרונות המנחים של תכנית מיתאר חדשה של האזור הגלילי, שנמצאת בתהליכי הכנה ושטרם אושרה עד אוקטובר 1992 - מועד סיום הביקורת.

היעדר צו באזור, שימנע חיבורי מים, חשמל וטלפונים למבנים שאין להם רשיונות בנייה או שחרגו מהרשיון שניתן להם, בנוסף לאמצעים האחרים שברשות הוועדות, מקשה על הוועדות לאכוף על

הבונים לקיים את התנאים המתחייבים מהליכי הרישוי הדרושים. המינהל האזרחי הודיע למשרד מבקר המדינה, כי הוצאת צו כאמור נבחנת במפקדת הפרקליט הצבאי הראשי.

פיקוח

ביחידת קמ"ט פנים פועלת חוליית פיקוח המורכבת מארבעה מפקחים הנעזרים בשני ג'פים. עיקר פעילותה של החולייה הינו פיקוח על הבנייה בשטח הגלילי ואיתור בנייה בלתי חוקית. על החולייה מוטלות משימות נוספות בהתאם למשימות היחידה. בין השאר עוסקת החולייה בפיקוח על קיום הוראות החוק העוסקות ברישוי עסקים באזור התעשייה "ארז" (פירוט ראה להלן); פיקוח על חופי הרחצה שבתחום המועצה האזורית חוף עזה (פירוט ראה להלן); ופיקוח עירוני כסיוע לרשויות המקומיות באיתור גניבות מים.

1. החולייה נהגה לפעול בשני צוותים: האחד מוקצה לצפון האזור והשני לדרומו. עקב המצב הביטחוני נאלצו הצוותים לפעול במשותף. האבטחה הצבאית הנדרשת לפעילותם היתה אחד הגורמים העיקריים להפחתת פעילותם בשנים האחרונות, והביאה לכך שהצוותים מסיירים בכל אזור מוגדר בממוצע פעם בשבוע ולרוב לפרק זמן קצר. במקרים רבים בוטלו סיורים מתוכננים של צוותי הפיקוח.

בנוסף לצוותי הפיקוח של קמ"ט פנים פועלים באזור גם צוותי פיקוח של קמ"ט נכסים, קמ"ט ארכיאולוגיה, פקח שמורות הטבע וצוות של המכס, הבודקים נושאים הקשורים ליחידותיהם. המצב הביטחוני גרם לכך שפעילות הפיקוח נעשת הלכה למעשה על ידי חבירה בין צוותי פקחים מיחידות הקמ"טים השונים לבין צוותי אבטחה של הנפות ועריכת סיורים משותפים באזור מסוים. מן המסמכים עולה, כי עקב יכולתן המצומצמת של נפות המינהל האזרחי לבצע פעילות פיקוח בתדירות גבוהה, צוותי הפיקוח נותרים ללא תעסוקה.

כבר במאסר 1989 נבדקה במינהל האזרחי באזור הצעת קמ"ט נכסים להקים יחידת פיקוח מרכזית, בדומה לזו הקיימת באזור יהודה והשומרון. לפי ההצעה, יחידת הפיקוח תבצע את כל סוגי הפיקוח בכל האזור, וזאת על ידי צוותים ישראלים בשיתוף הנפות. כך יושג ריכוז כל פעולות הפיקוח בידי גוף אחד, שיהיה לו הניסיון וההתמחות, ויושגו חסכון ויעילות בביצוע המשימות. עד מועד סיום הביקורת לא מומשה ההצעה.

2. על פי הצו בדבר הוראות ביטחון (תקון מס' 61) (אזור חבל עזה) (מס' 994), התשמ"ט-1989, חייל רשאי ליטול מכל אדם את תעודת הזהות שלו, אם הוא סבור כי הדבר דרוש לשם אחד מאלה: (א) הבטחת ביצועה של הוראה שניתנה לאותו אדם; (ב) הבטחת התייצבותו של אותו אדם במקום ובמועד שנקבעו בהוראה שניתנה על ידי רשות מרשויות צה"ל או מטעמה. עם נטילת תעודת הזהות כאמור, ימסור החייל לאדם, שממנו ניטלה התעודה, תיעוד חלופי.

הביקורת העלתה, כי מפקחי קמ"ט פנים נוהגים ליטול את תעודת הזהות של תושבים, שביצעו לכאורה עבירות על חוקי התכנון והבנייה, וזאת כדי להבטיח את התייצבותם במשרדי היחידה, אף על פי שהסמכות לנטילת תעודות זהות הוקנתה רק לחיילים. מבקר המדינה העירה, כי יש להקפיד על מילוי הוראות הצו כלשונו. המינהל האזרחי הודיע למשרד מבקר המדינה, כי היועץ המשפטי של האזור יבחן את האפשרות להקנות לעובדי הפיקוח את הסמכויות הנדרשות. עד למימוש הקניית הסמכות יונחו צוותי הפיקוח שלא ליטול תעודות זהות.

רחצה בים

צו בדבר הסדרת מקומות רחצה בים (אזור חבל עזה) (מס' 66), התשכ"ז-1967, קובע, כי לא יתרחץ אדם אלא במקום רחצה מורשה. באזור הוכרזו שלושה חופי רחצה במסגרת המועצה האזורית חוף עזה ותשעה חופי רחצה נוספים בתחום הרשויות המקומיות הערביות. מפקח מטעם קמ"ט פנים מונה

לפקח על חופי הרחצה בהתאם להוראות הצו. הביקורת העלתה, כי הפיקוח נערך רק בתחום חופי הרחצה במועצה האזורית ולא קיים בשאר חופי הרחצה.

רישוי עסקים

על פי צו בדבר רישוי עסקים (אזור חבל עזה) (מס' 413), התשל"ב-1972, הוקנו לקמ"ט פנים סמכויות לקבוע בהוראות את העסקים טעוני הרישוי ולהגדירם. בסמכות קמ"ט פנים להעניק רישיונות עסק לעסקים הפועלים באזור הגלילי, דהיינו באזור שמחוץ לתחום השיפוט העירוני, שבו מוקנית הסמכות להעניק רישיונות עסק לראש הרשות המקומית. באזור התעשייה "ארז", שבצפון האזור, פועלים מפעלים ובתי עסק רבים זה למעלה מעשרים שנה. רק ב-1991 הוחל בהליכי רישוי העסקים הפועלים באזור התעשייה. על פי הצו, מלאכות ועסקים הנוגעים לביטחון הציבור, טעונים אישור המשטרה. נמצא, כי אף על פי שחלק מהעסקים הפועלים באזור התעשייה הם כאלה, לא התקבל אישור המשטרה. הרשויות המקומיות באזור אינן אוכפות את נושא רישוי עסקים שבתחום שיפוטן, אלא מעניקות רישיון עסק רק לכאלה שמבקשים זאת מיוזמתם.

קמ"ט מינהל אוכלוסין

יחידת קמ"ט מינהל אוכלוסין מנהלת לשכה אזורית למרשם אוכלוסין. היחידה מנפקת תעודות זהות לתושבים מגיל 16 ומעלה, תעודות לידה, תעודות פטירה ותעודות מעבר דרך נמלי ישראל. כמו כן מנפקת היחידה כרטיסי יציאה למעבר תושבים דרך גשרי הירדן. יחידת קמ"ט מינהל אוכלוסין מנהלת רישום לידות, פטירות, נישואין, גירושין, ושינויי כתובת ומטפלת בבקשות לאיחוד משפחות. ביחידה מועסקים שבעה עובדים ישראלים ו-34 עובדים מקומיים.

הכנסות המינהל האזרחי ממכירת בולי אגרות לתעודות השונות המונפקות ומפעולות המתבצעות במסגרת היחידה הסתכמו בכ-18 מיליון ש"ח בשנת 1990 ובכ-17 מיליון ש"ח ב-1991.

החזר אגרות יציאה

על תושב, המבקש לצאת לחו"ל דרך גשרי הירדן או במעבר רפיח, להצטייד בתעודה הקרויה "כרטיס יוצא", לאחר שאושרה יציאתו על ידי הגורמים המתאימים ולאחר ששילם אגרה בהתאם. במקרים שמפקדת הנפה באזור מגוריו סירבה לאשר את בקשתו של התושב או במקרים שתושב בעל "כרטיס יוצא" הוחזר על ידי יחידות מעברי הגבול ברפיח או בגשרי הירדן מסיבות שונות, זכאי התושב להחזר של 90% מגובה אגרת היציאה ששילם.

על פי נוהל בדבר החזר כספים לכרטיסי יוצא, תושב שיציאתו סורבה מאחת משתי הסיבות שצוינו לעיל, ושכרטיסו הוטבעה חותמת המוכיחה זאת, חייב לקבל אישור בחתימתו של קצין המינהל האזרחי ובחותמתו, בצירוף הוראה להחזרת כספו של התושב. לאחר קבלת האישורים והחותמות הדרושים יכול התושב לקבל בסניפי הדואר באזור 90% מסך ערך הבולים המודבקים על הכרטיס.

הדואר מרכז את הכרטיסים שנמסרו לו, ומעבירם לוועדת השמדה. בוועדת השמדה חברים נציג קמ"ט אוצר, נציג בנק הדואר ונציג קמ"ט מינהל אוכלוסין. הוועדה מתכנסת מדי מספר חודשים.

הביקורת בדקה את כרטיסי היוצא שטרם הושמדו. בבדיקה אקראית, שכללה 200 כרטיסי יוצא מהתקופה אפריל - אוגוסט 1992, נמצאו 35 כרטיסים, שהוטבעו בהם חותמת המינהל האזרחי אך לא הוטבעו בהם חותמת החזרה או סירוב יציאה.

"כרטיס היוצא" מהווה מסמך בעל ערך כספי. השמדה של הכרטיסים מייד לאחר החזרת הכספים אינה מאפשרת קיום של ביקורת על החזרת הכספים. באזור לא קיים צו בדבר שמירת מסמכים, לרבות מסמכים כגון אלה.



יחידות קמ"ט פנים וקמ"ט מינהל האוכלוסין בעזה פועלות במציאות רגישה ומורכבת המושפעת מהאירועים הביטחוניים באזור. עם זאת, ובלי להתעלם מהקשיים הקיימים, על המינהל האזרחי לתקן את הליקויים שהועלו, שבחלקם אף הודיע שיתקנם. בין היתר, עליו לבחון את הצורך במינויו של אדם אחר במקומו של קמ"ט פנים לשמש כ"רשות מוסמכת" ברשויות המקומיות; לרכז את הפיקוח של יחידות שונות במינהל האזרחי בידי גוף פיקוח אחד, להשגת פיקוח טוב יותר ותוך כדי שימוש יעיל וחסכוני של האמצעים העומדים לרשותו; ולפקח ביתר הקפדה על פעולות הוועדות המקומיות לבניין ערים.

המועצה המקומית גבעת זאב

ריכוז ממצאים

באוגוסט 1983 הוקמה המועצה המקומית גבעת זאב. שטח השיפוט של המועצה משתרע על כ-2,300 דונם. ביולי 1992 התגוררו ביישוב כ-5,600 תושבים. להלן מפורטים עיקר הממצאים. כלל הממצאים מפורטים בהמשך.

בשנות הכספים 1990 - 1992 הגיש ראש המועצה את הצעות התקציב לאישור המועצה באיחור של שלושה עד חמישה חודשים מהמועד שנקבע בתקנון.

קביעת סעיפי התקציב והרישום בחשבונות המועצה התבצעו חלקם שלא בהתאם לכללי מינהל תקין.

משרד הפנים נתן תמיכות כספיות לאחת העמותות הפועלת ביישוב באמצעות המועצה, במסגרת של תקציבים בלתי רגילים, בלא לנקוט בהליך לפי נוהל של מתן תמיכות ברשות המקומית.

המועצה הגישה לממונה את הדוחות הכספיים של שנות הכספים 1989, 1990 ו-1991 באיחור.

המועצה העניקה ל-40 מקרב 136 עובדיה דרגות שכר גבוהות מדרגות השכר המירביות שהיה עליה להעניק, בהתאם למתח הדרגות למשרות שבתקן. כמו כן, שילמה המועצה לחמישה עובדים, ללא רישום ודיווח, עבור 40 - 60 שעות נוספות בחודש לעובד.

המועצה החלה בבניית פרויקט, בלי כיסוי תקציבי מתאים.

עבור פיקוח על בניית מרכז טניס נקבע תשלום הגבוה מהמקובל בעבודות מסוג זה.

המועצה נשאה בתשלום של 480,000 ש"ח, שלא היה עליה לשאת בו, עבור עבודות תשתית שחברה פרטית לבנייה התחייבה לבצען ולא ביצעה. יתרה מזו, ביצוע העבודות נמסר לאותה חברה ללא מכרז.

המועצה, המינהל האזרחי באזור וחברת עמידר לא פעלו כנדרש לפינוי משפחות שפלשו לדירות במחנה גבעון, ולהפסקת פעולות בלתי חוקיות מצד הפולשים, כגון: התחברות לרשת החשמל ולרשת המים ובנייה בלתי חוקית.

במשך כשבע שנים התנהלה בנייה בלתי חוקית בשכונות מורשת בנימין (א', ב' ו-ג'), ללא הסדרת הבעלות על האדמות, ובחלקה הגדול - שלא בהתאם לתכניות המיתאר. המינהל האזרחי, כמו גם רשויות מוסמכות אחרות, כגון המועצה, לא נקטו צעדים ממשיים לחיסול התופעה של בנייה בלתי חוקית בשכונות אלה.



הקמת היישוב גבעת זאב על ידי משרד הבינוי והשיכון החלה בראשית 1981. באוגוסט 1983 הוקמה המועצה המקומית גבעת זאב (להלן - המועצה), על פי הצו בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה והשומרון) (מס' 892), התשמ"א-1981, שהוציא מפקד אזור יהודה והשומרון. הכללים שעל פיהם שומה על המועצה לפעול קבועים בתקנון המועצות המקומיות (יהודה והשומרון), התשמ"א-1981 (להלן - התקנון).

עם כינון המועצה, באוגוסט 1983, מינה הממונה על הרשויות המקומיות הישראליות באזור יהודה והשומרון (להלן - הממונה) את חברי המועצה הראשונה. בבחירות, שהתקיימו במאי 1988, נבחרו ראש המועצה ושמונה חברים למליאת המועצה. שטח השיפוט של המועצה השתרע בעת הקמתה על כ-1,700 דונם ובמהלך השנים צורפו אליו שטחים נוספים. ביולי 1992 השתרע שטח השיפוט של המועצה על כ-2,300 דונם. באותו מועד התגוררו ביישוב כ-5,600 תושבים בכ-1,650 יחידות דיור.

בתקופה פברואר עד יולי 1992 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות המועצה. נבדקו בעיקר ענייני עובדים, פעולות מוסדות המועצה, ענייני כספים ומשק, ביצוע פרויקטים, ענייני ביטחון ואבטחה וענייני מקרקעין.

תקציב המועצה

1. התקציב הרגיל של המועצה לשנת הכספים 1990 היה 9,316,400 ש"ח. ההכנסות בשנה זו היו כ-7,856,000 ש"ח וההוצאות - כ-8,091,000 ש"ח. ביצוע התקציב הרגיל הסתיים אפוא ב-1990 בגירעון של כ-235,000 ש"ח. תקציב המועצה הרגיל לשנת הכספים 1991 (חודשים אפריל - דצמבר 1991) היה 7,757,200 ש"ח. ההכנסות היו כ-7,218,800 ש"ח וההוצאות - כ-7,251,000 ש"ח.

ההוצאה של המועצה בשנת הכספים 1991 בסך 7,251,000 ש"ח כוסתה, כלהלן: מכספי מענקי משרד הפנים לאיזון התקציב - 2,744,000 ש"ח (38% מתוך סך כל התקבולים לאותה שנה); מממתן שירותים ממלכתיים, בעיקר השתתפות משרדי ממשלה - כ-1,502,800 ש"ח (21%); מהכנסות עצמיות - ממסים, אגרות ומתמורה לשירותים מקומיים - כ-2,972,000 ש"ח (41%). ביצוע התקציב הרגיל הסתיים אפוא בשנה האמורה בגירעון של כ-32,200 ש"ח.

בשנת הכספים 1991 טיפלה המועצה ב-36 תקציבים בלתי רגילים (להלן - תב"רים)¹, כולל תב"רים שהועברו משנת הכספים 1990. 23 מתוכם נסגרו במשך השנה ו-13 הועברו לחשבונות השנה הבאה. באותה שנה הסתכמו התקבולים בתקציב הבלתי רגיל בכ-3 מיליון ש"ח וההוצאות הגיעו לכ-2.8 מיליון ש"ח. יתרת העודף הסתכמה אפוא ביום 31.12.91 בכ-0.2 מיליון ש"ח, והיא יועדה להשלמת פרויקטים שטרם הסתיימו בשנת הכספים 1991.

¹ תקציב בלתי רגיל של מועצה מקומית כולל את אומדן התקבולים והתשלומים לפעולות חד פעמיות.

2. בדיקת הרוח הכספי לשנת הכספים 1990 העלתה, כי קיימים פערים ניכרים בין התקציב הרגיל המאושר לבין הביצוע (ואף לעומת הביצוע בפועל בשנת הכספים הקודמת - 1989) בסעיפי ההכנסות של נכסים ציבוריים, תברואה ותרבות. גזבר המועצה מסר למשרד מבקר המדינה, כי פערים אלה נובעים מכך שהמועצה נוהגת "לתת אומדן הכנסה גבוה על מנת שבמקרים שיש הפתעות לטובה אזי כבר הסעיפים רשומים בתקציב". עוד מסר הגזבר, כי בחלק מהמקרים הכנסות שהתקבלו, ושהיו מיועדות לסעיף נכסים ציבוריים בתקציב הרגיל, נרשמו בתב"רים. משרד מבקר המדינה העיר, כי קביעת סעיפי התקציב מעבר לאומדן הריאלי ודרך הרישום בחשבונות המועצה אינם תקינים ואף מגבירים את הסיכון לגרימת גירעונות בביצוע התקציב.

3. בשנות הכספים 1990 ו-1991 בסעיף מפעל המים הסתכמו התקבולים בכ-630,200 ש"ח ובכ-611,600 ש"ח בהתאמה, ואילו התשלומים הסתכמו בכ-288,000 ש"ח ובכ-362,800 ש"ח בהתאמה. הביקורת העלתה, כי המועצה לא רשמה את כל ההוצאות הקשורות למפעל המים בסעיף זה, היא לא ניהלה את מפעל המים שלה על בסיס משק סגור, כנדרש בהנחיות, ולא ייחדה את עודף ההכנסות למפעל המים. ראש המועצה הודיע למשרד מבקר המדינה, כי ב-1992 שינתה גזברות המועצה את דרך הרישום ורשמה בסעיף המתאים הוצאות הקשורות למשק המים, כמו עמלת גבייה ותשלומי שכר לשרברבים, שבעבר נרשמו בסעיפים אחרים.

4. בתקנון נקבע, בין היתר, כי על ראש המועצה להכין בכל שנה הצעת תקציב ולהגישה לאישור המועצה לא יאוחר מחודשיים לפני תחילתה של שנת הכספים שאליה מתייחסת ההצעה. כן נקבע בתקנון, כי המועצה תחל לדון בהצעת התקציב לא יאוחר משבועיים מיום הגשתה ותאשר אותה, כפוף לשינויים או בלעדיהם, עד יום תחילתה של שנת הכספים, שאליה מתייחסת ההצעה.

הביקורת העלתה, כי בשנות הכספים 1990 - 1992 הגיש ראש המועצה את הצעות התקציב לאישור המועצה באיחור של שלושה עד חמישה חודשים מהמועד שנקבע בתקנון, ועקב כך אישרה המועצה את הצעות התקציב לכל אחת מהשנים 1990 - 1992 רק לאחר תחילתה של שנת הכספים.

הביקורת העירה, כי תהליך הכנת התקציב במועצה אינו עולה בקנה אחד עם הוראות התקנון. העובדה שהמועצה מאשרת את התקציב באיחור כה רב, מקשה על תקצוב נכון של פעילותה, ואף עלולה לפגוע ביכולת הבקרה על פעולותיה התקציביות.

מתן תמיכות

1. המועצה תומכת במספר עמותות הפועלות בתחומי היישוב. על פי נוהל למתן תמיכות על ידי רשויות מקומיות, שפורסם ברשומות במאי 1985, בקשות לתמיכות מרשות מקומית יידונו על ידי ועדת תמיכות של הרשות. ועדת התמיכות תפעל בהתאם לנוהל ותביא בחשבון, בין היתר, את סכום התמיכות הניתנות לגוף המבקש ממקורות ציבוריים. הוועדה צריכה להמליץ בכתב אם לתת תמיכה לגוף המבקש, ולקבוע את היקף התמיכה ואת מטרתה. ההמלצה של ועדת התמיכות, יחד עם הבקשה והמסמכים הנלווים אליה, תובא לאישור המועצה של הרשות המקומית. מועצת הרשות המקומית תדון ותחליט על אישור ההמלצה, על יסוד המלצת ועדת התמיכות, במסגרת תקציב המועצה. בשנים 1989 - 1991 תמכה המועצה במספר עמותות הפועלות ביישוב בסכום כולל של 202,000 ש"ח, מתוכם הוענקו 114,000 ש"ח לעמותה הפועלת בבית כנסת ביישוב (להלן - עמותת בית הכנסת). תמיכות אלו ניתנו על ידי המועצה בהתאם להמלצת ועדת התמיכות של המועצה ועל פי הנוהל.

2. הביקורת העלתה, שבמקרה אחד בשנת 1988 הודיע עוזר בכיר למנכ"ל משרד הפנים לראש המועצה, כי מנכ"ל המשרד אישר מענק פיתוח מתקציב משרד הפנים בסך 10,000 ש"ח עבור עמותת בית הכנסת. בשני מקרים בשנת 1989 הודיע עוזר בכיר לשר הפנים לראש המועצה, כי שר הפנים אישר מענקים בסך כולל של 70,000 ש"ח לעמותת בית הכנסת.

תמיכות אלו ניתנו על ידי משרד הפנים באמצעות הרשות המקומית בדרך של תב"רים, בלי שקוים ההליך המתחייב של טיפול במתן תמיכות כאמור לעיל².

חשבונות וביקורת חשבונות

לפי התקנון, ימנה הממונה מנהל חשבונות מוסמך, אשר יבקר את חשבונות המועצה ויערוך דין וחשבון על ביקורתו, ובו יציין כל הוצאה שהוצאה שלא כדין. הדין וחשבון יוגש לממונה, והעתקים ממנו יומצאו לכל חברי המועצה. הביקורת העלתה, כי הממונה לא מינה מנהל חשבונות כמתחייב מן התקנון, וממילא גם לא נערכה מטעמו ביקורת על חשבונות המועצה. עם זאת, המועצה מעסיקה מטעמה רואה חשבון המבקר את חשבונותיה, ומוציאה דוח כספי בסוף כל שנת תקציב.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 1992 הודיע הממונה, כי בהיעדר תקציב, אין הוא יכול לקיים את הוראות התקנון בעניין זה. מבקר המדינה סבורה, כי על משרד הפנים לדאוג לעריכת ביקורת חשבונות מטעמו, כפי שנקבע בתקנון.

כללי המועצות המקומיות (הנהלת חשבונות) (יהודה והשומרון), התשמ"ו-1986, קבעו, כי לא יאוחר מסוף חודש אפריל של כל שנה יכין הגזבר דין וחשבון שנתי לשנה שקדמה, וכי ראש המועצה ימציא את הדין וחשבון לממונה. עוד נקבע בכללים, כי הממונה רשאי לקבוע תאריך אחר להגשת דין וחשבון שנתי, אם הנסיבות מחייבות זאת.

הביקורת העלתה, כי המועצה הגישה לממונה את הדוח הכספי של שנת הכספים 1989 באיחור של כשנה; הדוח הכספי של שנת הכספים 1990 הוגש לממונה באיחור של שבעה חודשים.

במאי 1991 תוקן התקנון ונקבע, כי שנת כספים של מועצה תתחיל באחד בינואר של כל שנה. במקביל שונה מועד הגשת הדין וחשבון השנתי בכללי המועצות המקומיות (הנהלת חשבונות) ל-31 במאי של כל שנה. הדוח הכספי של שנת הכספים 1991 הוגש לממונה ב-13.7.92. הממונה לא קבע, אף לא באחת משנות הכספים האמורות, מועד אחר להגשת הדוחות השנתיים.

קביעת שיעורי ארנונה

ב-27.2.89 החליטה המועצה להעלות את שיעור הארנונה לשנת הכספים 1989 ב-26% לעומת שנת הכספים 1988. בישיבת המועצה מ-2.7.89 החליטה המועצה לקבוע תוספת לארנונה בשיעור של 9% נוספים, עקב גידעון בסך של 860,000 ש"ח בתקציב המועצה ולאחר בקשה של משרד הפנים להעלות את שיעור הארנונה ב-35% בהשוואה לשנה הקודמת.

ב-3.7.89 קבעה המועצה, באישור הממונה ובאישור ראש המועצה, כי התוספת לארנונה צריכה להשתלם מ-1.4.89 אף שהאישור לתשלום התוספת ניתן ב-3.7.89. לעניין זה, סעיף 79 בתקנון קובע, בין היתר, כי מועצה רשאית, באישור הממונה, להטיל בתוך שנת הכספים תוספת לארנונה בעד התקופה שמיום האישור ועד סוף שנת הכספים. התקנון מאפשר אפוא למועצה להטיל תוספת לארנונה, באישור הממונה, מיום אישור ההחלטה, דהיינו מ-3.7.89 ולא מתחילת שנת הכספים. מבקר המדינה העירה, כי גביית התוספת לארנונה בעד התקופה דלעיל בוצעה בניגוד לתקנון.

גביית ארנונה ואגרות בגין שירותים

המועצה משתמשת בשירותי חברת גבייה (להלן - החברה) לגביית מסים ואגרות בגין שירותים מהתושבים. לביצוע שירותי הגבייה מפעילה החברה שניים מעובדיה, הנמצאים במשרדי המועצה בקביעות, בשעות העבודה הרגילות.

² בעניין זה, ראה בדוח מבקר המדינה - "הביקורת על מתן תמיכות למוסדות על ידי רשויות מקומיות" - שפורסם ביולי 1991.

ב-1988 שילמה המועצה לחברה עבור שירותים אלו כ-159,700 ש"ח, שהם 10% מסך כל הגבייה שביצעה עבורה החברה. החל מספטמבר 1989 הוסכם בין המועצה לבין החברה להוריד את שיעור העמלה ל-9%, ושיעור זה היה תקף עד מועד סיום הביקורת. בשנת הכספים 1990 קיבלה החברה מהמועצה כ-206,000 ש"ח ובשנת הכספים 1991 - כ-233,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר, כי מאחר שברשויות מקומיות אחרות באזור שיעור העמלה שמקבלת החברה עבור מתן שירותי הגבייה למועצה הוא נמוך יותר³, ומשום שהחברה מקבלת מן המועצה משרד ושירותי משרד ללא כל תשלום, מן הראוי שהמועצה תבחן מחדש את הסכם ההתקשרות עם החברה, במטרה להוריד את שיעור העמלה. בעקבות הערת הביקורת, סוכם בין המועצה לבין החברה, כי עמלת הגבייה תהיה החל מ-1.8.92 בשיעור של 6% בלבד.

ועדת ביקורת

בהתאם לתקנון, חובה על המועצה לבחור מבין חבריה ועדת ביקורת. עוד נקבע בתקנון, כי הוועדה תכנס לפחות אחת לשלושה חודשים. אם לא כונסה הוועדה כאמור, יורה ראש המועצה לכנסה, והוא יקבע את סדר היום של ישיבת הוועדה.

הביקורת העלתה, כי מאז תחילת 1989 לא היתה הקפדה על כינוס הוועדה אחת לשלושה חודשים, כפי שמחייב התקנון. בעקבות הערת הביקורת, הורה ראש המועצה לכנס את הוועדה, והיא התכנסה ביוני 1992, כשבעה חודשים לאחר כינוסה הקודם באוקטובר 1991. ראש המועצה הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1992, כי באוגוסט 1992 הודיע יו"ר הוועדה על התפטרותו, וכי ראש המועצה קבע מועד לכינוס הוועדה לאחר שהיו"ר החדש של ועדת הביקורת, שנבחר בספטמבר 1992, לא כינס את הוועדה, אף שנתבקש לעשות כן. לדעת מבקר המדינה, נוכח חשיבותה של ועדה זו, על המועצה לדאוג לפעילותה התקינה.

ועדת ארנונה

במועצה פועלת ועדת ארנונה, שנועדה לדון בבקשות של תושבים למתן הנחות במסי ארנונה. הביקורת העלתה, כי בחלק מן הפרוטוקולים של ישיבות ועדת הארנונה במועצה לא נרשמו שמות חברי הוועדה שנכחו בישיבות, והם לא נחתמו על ידי יושב ראש הוועדה כנדרש בתקנון. כמו כן, בפרוטוקולים אלו לא נרשמו מהלכי הדיונים של הוועדה, אלא ההחלטות בלבד. לדעת מבקר המדינה, על הוועדה להקפיד ולפעול בהתאם לתקנון שקובע, בין היתר, כי יש לרשום בפרוטוקול של ישיבת הוועדה את שמות החברים הנוכחים בה, את מהלך הדיונים, את ההצעות ואת תוצאות ההצבעות, וכי יושב ראש הוועדה חייב לחתום על פרוטוקול הישיבה.

ענייני עובדים

1. במאסר 1992 העסיקה המועצה 136 עובדים ב-91.5 משרות, חלקם במשרות חלקיות. עוד העסיקה המועצה כ-20 עובדים מקומיים על בסיס שכר יומי, שלא במסגרת התקן. הביקורת העלתה, כי קיים פער של 6.1 משרות בין שיא כוח האדם המתוקנן (85.4), שאושר על ידי משרד הפנים לשנת 1992 לבין מצבת העובדים בפועל. החריגה במשרות הינה בנושאי חינוך ורווחה. כמו כן העניקה המועצה ל-40 עובדים דרגות שכר הגבוהות מדרגות השכר המירביות, שהיה עליה להעניק בהתאם למתח הדרגות למשרות שבתקן.

2. בתקנון נקבע, כי לא יתמנה אדם לעובד מועצה, אלא לאחר שרופא או ועדה של רופאים, שמונו לכך על ידי המועצה, קבעו שהוא כשיר מבחינה רפואית לשרת במשרה הנידונה. בדיקה מדגמית של

³ ראה דוח שנתי 42, עמ' 1106, בפרק על עריית מעלה אדומים.

40 תיקי עובדים קבועים של המועצה העלתה, כי 11 עובדים לא עברו כלל בדיקות רפואיות ואילו עשרה עובדים עברו בדיקות רפואיות מספר שנים לאחר שאושרה להם קביעות בעבודה. באוקטובר 1992 הודיע ראש המועצה למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הערת הביקורת כל עובד חדש נשלח לבדיקות רפואיות במועד, וכי העובדים שעדיין לא עברו בדיקות רפואיות מבצעים את הבדיקות.

3. התקנון קובע, כי מינוי עובד מועצה יהיה בכתב, חתום בידי ראש המועצה וגזברה. הביקורת העלתה, כי מרבית כתיבי המינוי של עובדי המועצה חתומים על ידי ראש המועצה בלבד. ראש המועצה הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הערת הביקורת, החלה המועצה להקפיד להחתים על כל כתב מינוי של עובד חדש את ראש המועצה ואת הגזבר.

4. הביקורת העלתה, כי בתיקים האישיים של 15 עובדים במועצה, מתוך ה-40 שנבדקו, לא נמצאו טפסים של הצהרה על שמירת סודיות, ואצל האחרים נמצא, כי חתמו על ההצהרה מספר חודשים ואף מספר שנים לאחר כניסתם לעבודה. לדעת מבקר המדינה, על המועצה לדאוג להחתמתם לאלתר של כל עובדיה על הצהרה על שמירת סודיות, ולהקפיד בעתיד, שכל עובד חדש יחתום על טופס זה טרם כניסתו לעבודה. ראש המועצה מסר למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הערת הביקורת, הושלמה לאלתר החתמת העובדים על הצהרה לשמירת סודיות.

5. מבדיקת התיקים של מרבית עובדי המועצה נמצא, כי אין הקפדה על מילוי טופסי הערכה תקופתיים. בחלק מטופסי ההערכה חסרו פרטיו של המעריך, חתימתו ותאריך הגשת ההערכה, גם כאשר ההערכה ניתנה לצורך העלאה בדרגה של עובדים. כן עולה מבדיקת התיקים האישיים, כי השאלונים האישיים חתומים רק על ידי העובדים, בלי שהאחראי על כך במועצה אימת את הפרטים ואישר זאת בחתימת ידו. ראש המועצה הודיע באוקטובר 1992 למשרד מבקר המדינה, כי המועצה תקפיד על מילוי טופסי הערכה תקופתיים ועל מילוי כל הפרטים בהם ובשאלונים האישיים של כל עובדי המועצה.

6. הביקורת העלתה, כי חמישה עובדים המשמשים כמנהלי מחלקות קיבלו תשלום גלובלי בגין שעות נוספות ללא רישום ודיווח בשיעורים הנעים בין 40 ל-60 שעות בחודש לעובד. בדוחות ביקורת על רשויות מקומיות אחרות העיר כבר מבקר המדינה, כי תשלום שעות נוספות ללא רישום ודיווח אינו מתיישב עם סדרי מינהל תקין, ואינו מאפשר פיקוח על ביצוע העבודה, שבגינה מקבל העובד את התשלום הנוסף.

7. ב-13.11.88 הודיעה תחנת המשטרה ברמאללה לנציבות שירות המדינה ולמועצה על פתיחת תיק חקירה נגד עובד המועצה, שבאותה עת היה עדיין בתקן של עובד זמני, בעקבות תלונה שהוגשה נגדו על ניסיון לבצע מעשה מגונה בילדה במהלך עבודתו. ראש המועצה החליט לדחות את טיפולו בעניין זה עד שהמשטרה תודיע על הכנת כתב אישום נגד העובד. לא נמצא תיעוד לכך, שהמועצה התעניינה בטיפול המשטרה בנושא זה. ראש המועצה הודיע למשרד מבקר המדינה, כי הפניות בנושא זה נעשו בעל פה.

בעקבות הערת הביקורת, פנה מזכיר המועצה ב-25.3.92 למשטרת ישראל וביקש לדעת מה עלה בגורל התיק שנפתח נגד העובד. ב-18.5.92 נמסר למזכיר, כי נגד העובד הוגש כתב אישום לבית משפט השלום בירושלים. ראש המועצה לא עשה שימוש באפשרות שהיתה בידו להשעות את העובד מעבודתו, כפי שניתן לעשות על פי התקנון, עם פתיחת חקירה פלילית של המשטרה נגד עובד בעבירה שיש עמה קלון.

ב-30.7.92 הודיע ראש המועצה למשרד מבקר המדינה, כי משפטו של העובד התקיים ביולי 1992; הוא הורשע בדין ונידון לתקופת מאסר של עשרה חודשים, מהם שלושה חודשי מאסר בפועל, שאותם ירצה בעבודות שירות; המועצה החליטה עקב כך להגיע עימו להסדר, שלפיו התפטר מעבודתו במועצה וקיבל פיצויי פיטורין.

עבודות פיתוח ובנייה

בניית מבנה ציבור בשכונת מורשת בנימין ב'

בנובמבר 1988 החליטה המועצה להקים בשכונת מורשת בנימין ב' בניין ובו שתי כיתות גן ילדים, מועדון ובית כנסת. משרד הבינוי והשיכון אישר למועצה תקציב של 480,000 ש"ח כהשתתפות בבניית שתי כיתות הגן. בית הכנסת היה צריך להיבנות מתקציבה של עמותה מקומית (להלן - העמותה).

1. המועצה פרסמה מכרז לבניית שתי כיתות הגן. למכרז הוגשו 11 הצעות והתקבלה ההצעה הנמוכה ביותר, בסכום של כ-604,600 ש"ח. לסכום זה יש להוסיף את ההוצאה בסך של כ-85,000 ש"ח עבור התכנון, הוצאה של כ-40,000 ש"ח עבור תיאום ופיקוח ועוד כ-50,000 ש"ח, שנדרשו עבור ההצמדה למדד יוקר הבנייה לביצוע הפרויקט למשך שנה אחת. לרשות המועצה עמד אפוא תקציב שכיסה לכל היותר 70% מן הסכום הדרוש לבניית הכיתות. על פי התקנון, המועצה והממונה חייבים לאשר הוצאה שאין לה הקצבה מתאימה. הביקורת העלתה, כי המועצה והממונה לא אישרו הוצאה זו.

במועד מאוחר יותר הקצבת משרד הבינוי והשיכון הוגדלה ב-120,000 ש"ח נוספים, אך גם זה לא הספיק. בהיעדר תקציב מספיק לביצוע הבנייה ועקב בעיות הנדסיות שהגדילו את עלות הבנייה, נקלעה המועצה לקשיים כספיים, שבגינם הסתיימו עבודות הבנייה של שתי כיתות הגן כעשרה חודשים לאחר המועד המאוחר ביותר שנקבע לסיום העבודות.

המועצה החליטה, ששטח בתוך המבנה שהכיל את הכיתות, שהיה מיועד מלכתחילה לשמש כמועדון, יוסב לגן ילדים שלישי. בפברואר 1991 החליט משרד החינוך והתרבות להיענות לבקשת המועצה, והקציב לה את הסכום המבוקש בסך של כ-328,000 ש"ח לבניית הגן השלישי.

2. הביקורת העלתה, כי בין המועצה לבין העמותה לא נערך הסכם, שיקבע את כל התנאים וההתחייבויות ביניהן. בינואר 1990 הודיע ראש המועצה לראש העמותה, כי המועצה הסכימה, על פי הודעתה במכתב לעמותה מאוקטובר 1989, לשלם את הוצאות התכנון של בית הכנסת, ואולם, המועצה אינה יכולה לממן את העלות הנוספת, הנובעת משינויים בתכנון. חרף זאת, ולמרות בעיות תקציביות קשות למימון הפרויקט, שילמה בסופו של דבר המועצה למתכנן, בנוסף ל-18,600 ש"ח ששולמו עבור התכנון המקורי סך של 15,000 ש"ח עבור שינויים בתכניות שיזמה העמותה על דעת עצמה.

3. בתחילת פברואר 1992 נשרו אבנים מהקירות החיצוניים של מבנה בית הכנסת, שהיה באותה עת בשלבי בנייה. כן התמוטט חלק ממבנה הגג של בית הכנסת. החברה שביצעה את התיאום והפיקוח על העבודות בפרויקט גני הילדים, דיווחה למועצה לאחר בדיקת הנושא, כי ציפוי האבן של קירות בית הכנסת נעשה בצורה רשלנית, משום שלא בוצעה הצמדה ראויה של אבן הציפוי אל הקירות. כן נקבע על ידי מפקח אותה חברה, כי מעקה הבטון בגג בית הכנסת "נבנה ללא קשר מספיק אל הגג ואל הקירות". חברת התיאום והפיקוח ציינה, כי היא סבורה, שבאתר קיימת סכנה של התמוטטויות נוספות עקב בנייה רשלנית. לדעת מבקר המדינה, שומה היה על המועצה לחייב את העמותה להעסיק מפקח מוסמך על עבודות הבנייה של בית הכנסת ולוודא, שהפיקוח מתקיים בפועל ושעבודות הבנייה נעשו על פי אמות מידה מקצועיות.

פרויקט מגרשי הטניס

1. באוגוסט 1986 החליטה המועצה להקים מרכז טניס. הביקורת העלתה, כי ההחלטה בדבר בחירת מתכנן לפרויקט זה התקבלה על ידי מהנדסת המועצה ועל ידי ראש המועצה בלבד. לדעת מבקר המדינה, מן הראוי שבחירת מתכננים תיעשה על ידי ועדה של המועצה.⁴

⁴ בעניין זה ראה דוח שנתי 42, עמ' 1108.

בדצמבר 1989 מינה ראש המועצה חברה הנדסית לקבלת חוות דעת מקצועית על דרך הניהול של פרויקט מגרשי הטניס, שהיו באותה עת בשלבי ביצוע מתקדמים. בדוח שהגישה החברה ההנדסית במארכס 1990 לראש המועצה, נקבע בין היתר, כי התכנון שהוכנו היו ברמה שהוגדרה "מניחה את הדעת". בחלק מהתכנון לא היה פירוט מספיק ולא כל הנתונים היו ברורים ומדויקים. עוד צוין בדוח, כי התכנון, שבהן השתמשו המפקחים לעבודה השוטפת ושלפיהן בדקו את הכמויות, לא היו מעודכנות.

כן קבעה החברה ההנדסית, כי כתב הכמויות הוכן על ידי המתכנן בצורה לא מקצועית, ולכן רק סעיפים בודדים ממנו בוצעו במסגרת סטייה סבירה של 20%. במרבית הסעיפים היו בפועל סטיות חמורות כלפי מעלה וכלפי מטה. החברה ציינה, כי למעשה אין לה הסברים לסטיות החמורות בכתב הכמויות.

2. בבניית מרכז הטניס פעלה חברת קרן למשקי עזר ופיתוח הנוף הירוק בע"מ (להלן - הקרן), כמעין נאמן של המועצה, ובין היתר, פיקחה על העבודות. חברה זו הינה חברה מעורבת, כמשמעותה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975; במנייתיה מחזיקים ממשלת ישראל, הסוכנות היהודית והמרכז החקלאי, בחלקים שווים. מטרת הקרן לסייע לרשויות מקומיות לפתח ולהעמיק את התשתית הנופית של יישוביהן. הקרן פרסמה מכרז לביצוע הפרויקט, ובמכרז זכתה חברה קבלנית (להלן - הקבלן). בחוזה ההתקשרות שנחתם בין הקרן לבין הקבלן צוין, כי התמורה, שהמועצה תישא בה עבור ביצוע מושלם ומלא של העבודה, היא כ-280,000 ש"ח בתוספת מע"מ. התמורה כוללת 12.5% עמלה לקרן. בשלב מאוחר יותר הפחיתה הקרן, על פי בקשת המועצה, את העמלה ל-9% מהיקף הפרויקט. משרד מבקר המדינה העיר, כי השיעור המקובל של עמלה בעבודות מעין אלו נמוך משיעור העמלה שקיבלה הקרן.

3. מפרוטוקול שנערך בינואר 1990 לצורך מסירת מגרשי הטניס מהקבלן למועצה עולה, כי התגלו בפרויקט 12 ליקויים, שהקבלן נדרש לתקנם. בין הליקויים נמצא, כי בשני מגרשי הטניס נוצרו שקעים, שבהם ניקו אחר כך מי גשמים, אשר יצרו שלוליות, וכי ציפוי האבן של הקיר החיצוני במגרש האימונים לא הושלם.

סיוור שערכו עובדי משרד מבקר המדינה במרכז הטניס בתחילת יוני 1992 העלה, כי שני הליקויים דלעיל טרם תוקנו. עד אוקטובר 1992 לא בוצעה עדיין מסירה סופית של המגרשים, מאחר שלא תוקנו כל הליקויים שהמועצה דרשה מהקבלן לבצע.

שכונת מורשת בנימין ב'

חברה קבלנית פרטית לבנייה (להלן - חברת הבנייה) מכרה מגרשים בשכונת מורשת בנימין ב' שביישוב לאנשים שביקשו להקים שם בתים בשיטת "בנה-ביתך". חברת הבנייה התחייבה על פי תקנון תכנית המיתאר לבצע את עבודות התשתית במקום. התחייבות החברה כללה סלילה של מדרכות ושל כבישים ושבילים ציבוריים, ועבודות של תאורה, ביוב, ניקוז מים ועוד. מהנדסת המועצה מסרה למשרד מבקר המדינה, כי גם בחוזה שנערך על ידי חברת הבנייה עם רוכשי המגרשים התחייבה החברה לבצע את עבודות התשתית דלעיל.

מאחר שחברת הבנייה לא ביצעה את כל עבודות התשתית, החליטה המועצה במאי 1989 לבצע את יתרת העבודות על חשבונה. ראש המועצה מסר למשרד מבקר המדינה, כי המועצה החליטה לעשות כן בהתחשב בתנאים הקשים, שבהם התגוררו תושבי השכונה, ונוכח הקשיים הכספיים, שאליהם נקלעה חברת הבנייה. לביצוע עבודות התשתית בשכונת מורשת בנימין ב' קיבלה המועצה, על פי בקשתה, הלוואה ממשרד הפנים בסך של 500,000 ש"ח.

העבודות בוצעו על ידי אותה חברת הבנייה ללא שהמועצה ערכה מכרז. תשלומי המועצה לחברה בגין ביצוע עבודות התשתית הסתכמו ב-480,000 ש"ח.

מהאמור לעיל עולה, כי המועצה נטלה על עצמה תשלומים עבור עבודות בסכומים ניכרים, שלא היתה חייבת לשאת בהם. יתרה מזאת, המועצה מסרה את העבודות ללא עריכת מכרז לאותה חברה, שהיתה אמורה לבצע אותן ממילא.

ניהול מחסן

בכללי המועצות המקומיות (קניות ומחסנים) (יהודה והשומרון), התשמ"ו-1986, נקבע בין היתר, כי המלאי במחסנים ייבדק לפחות פעמיים בשנה, לפי סדר קבוע מראש לפי כרטסת מחסנים. הביקורת העלתה, כי המועצה לא ערכה מאז הקמתה ועד מועד עריכת הביקורת ספירת מלאי במחסני המועצה ולא בדקה את המצוי בשלוחותיה השונות.

המועצה הזמינה סקר במטרה לבדוק את תפקוד המחסן מבחינת ניהול המלאי וההספקה. הסקר נמסר למועצה ביולי 1991, והעלה ממצאים רבים. בין הממצאים נמצא, כי המחסנאי שימש עובד יחיד במחסן ובתקופות שבהן נאלץ להיעדר מעבודתו, הוא הוחלף על ידי קניין המועצה. עובדה זו מנוגדת לכללי המינהל התקין של הפרדה מוחלטת בין מי שרוכש את פריטי הציוד לבין מי שקולט אותם ומבצע את רישומי הכניסה וההנפקה.

ראש המועצה מסר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1992, כי בעקבות הסקר הנידון הוחלף המחסנאי, כי ביולי 1992 נערכה במחסן ספירת מלאי וכי תוקנו כל הליקויים שהועלו בסקר. כמו כן נמסר, כי המועצה מטפלת בהעברת ניהול המחסן לשיטה ממוחשבת ובשיפור נוהלי השאלת ציוד לעובדים.

ליקויי בטיחות

בסיור שערכו עובדי משרד מבקר המדינה במאוס 1992 בשכונת מורשת בנימין ב' שביישוב נמצא, כי לאורך כביש, אשר עובר קרוב לתהום, לא הוקמו אמצעי בטיחות, כדי למנוע נפילה של הולכי רגל וכלי רכב; ובמרחק פסיעות אחדות מהתהום אף נמצאת תחנת אוטובוס. בעקבות הערת הביקורת, הקימה המועצה גדר רשת לאורכו של הקטע דלעיל.

בקטע אחר של הכביש ובמקומות נוספים ביישוב הסמוכים למדרונות, קיימים מעקות בטיחות לאורך מאות מטרים; הצינורות, אשר מרכיבים את מעקות הבטיחות, יוצרים ביניהם מרווחים גדולים וקיימת סכנה שפעוטות וילדים יעברו דרכם בקלות ויפלו לתהום. לדעת מבקר המדינה, על המועצה לנקוט אמצעי בטיחות טובים יותר, בכל האזורים המסוכנים ביישוב, ולא להסתפק בפתרונות זמניים או בפתרונות בלתי מתאימים.

ביטחון

באחד מחדרי המועצה פועל מוקד חירום המחובר למוסדות החינוך הפועלים במועצה באמצעות לחצני התרעה על מצוקה. בנוסף לכך, הטלפון שבמוקד החירום משמש לקריאות עזרה של התושבים במשך כל שעות היממה. הביקורת העלתה מקרים, שמוקד החירום לא היה מאויש ושחדר המוקד היה סגור ונעול.

משרד מבקר המדינה העיר, כי בתנאים הנוכחיים חיונית מאוד הפעלה רצופה של מוקד החירום במועצה להיענות מהירה ויעילה לקריאות מצוקה של מוסדות החינוך ושל תושבי המועצה. ראש המועצה מסר למשרד מבקר המדינה, כי מאז יולי 1992 פועל מוקד חירום בסדירות ותוך כדי הקפדה על איושו במשך כל שעות היממה.

תברואה ותחזוקה

1. השפכים של גבעת זאב⁵ מנוקזים אל תחנת סניקה. תחנת סניקה זו מזרימה את השפכים על ידי דחיפה, לאחר פעולת סינון, למערכת הביוב של ירושלים. התחנה נבנתה על ידי משרד הבינוי והשיכון כבר בשלבים הראשונים של הקמת היישוב, והיא נמצאת במרחק של עשרות מטרים מהבתים הקיצוניים של היישוב. כאשר מתרחשת במערכת תקלה, אשר אינה מאפשרת את הזרמת השפכים אל צינורות הביוב של ירושלים, מוזרמים מי השפכים לצינור עודפים, שפורק את המים אל שיפולי הוואדי בשטח הפתוח במרחק של כ-100 מטר מתחנת הסניקה.

תושבים, שבתיהם סמוכים לתחנת הסניקה, התלוננו במשך תקופה ארוכה וגם במועד עריכת הביקורת, על צחנה עזה הנודפת מן האתר, במיוחד בחודשי הקיץ, וכן על מכת יתושים שמקורה, לדעתם, בריכוזי השפכים שזורמים דרך צינור העודפים.

עובדי משרד מבקר המדינה סיירו בתחנת הסניקה ובסביבתה והתרשמו, כי הקירבה הבלתי סבירה שבין האתר לבין בתי המגורים מעידה על תכנון לקוי, שלא הביא בחשבון מטרדים חמורים, שפוגעים באיכות החיים של תושבים ביישוב.

2. באוגוסט 1991 התלונן ראש המועצה בפני מנהל מחלקת התברואה והתחזוקה במועצה על כמויות יתושים עצומות, שמוצאם ממי הביוב של העיר רמאללה הסמוכה ומריכוזי מים ושפכים, המתגלים מדי פעם גם בתחומי היישוב וגם בכפרים ערביים בסביבה. ראש המועצה קבע במכתבו, שהבדיקות והסריקות של מחלקת התברואה לחיסול מוקדי היתושים לא היו רציניות, ושהטיפול במפגעים היה לקוי. ראש המועצה דיווח למשרד מבקר המדינה, כי בקיץ 1992 היתה הפעילות בתחום זה מסודרת הרבה יותר וכמות היתושים קטנה.

3. מן המסמכים עולה, כי בתים רבים ביישוב חוברו למערכת הביוב של המועצה בצינורות, שהונחו גלויים מעל פני האדמה ושיצרו עקב כך מפגעים אסתטיים ותברואיים. חלקם של צינורות אלו עשויים מחומר פלסטי, שבהיותו חשוף לאורך זמן לתנאי מזג האוויר, הוא עלול להתבקע ולהתפורר, ומשום כך לגרום למפגע תברואי חמור. אופן חיבור הבתים למערכת הביוב נעשתה על ידי התושבים ללא אישור המועצה.

מחנה גבעון

מחנה גבעון משתרע על שטח של 112 דונם, והוא נמצא כשלושה ק"מ דרומית לגבעת זאב על הכביש הראשי המוביל מהיישוב לירושלים. המבנים שבשטח המחנה שימשו במקורם את חיילי הצבא הירדני.

ביולי 1978 העניק ראש המינהל האזרחי ביהודה ושומרון לחברת "עמידר" כתב הרשאה, ועל פיו נמסרו המקרקעין במחנה גבעון לאחריותה של החברה. במרוצת השנים שיכנה "עמידר" משפחות וזוגות צעירים ב-126 יחידות דיור שבמקום, בתנאי שכירות.

עם הקמת המועצה, באוגוסט 1983, קיבלו מרבית התושבים במחנה גבעון ממשרד הבינוי והשיכון מגרשים ביישוב גבעת זאב בתנאים נוחים, שעליהם בנו בתים פרטיים. קבלת המגרשים הותנתה בהתחייבות התושבים להחזיר ל"עמידר", מיד עם סיום הבנייה, את המבנים בגבעון, שבהם התגוררו קודם לכן. בגבעון נותרו 24 משפחות בלבד, ורוב המבנים שהתפנו שם נאטמו על ידי חברת "עמידר". למשרד הבינוי והשיכון היתה כוונה להרוס מבנים אלו במועד מאוחר יותר, אך המועצה המקומית גבעת זאב, שתכננה להפוך את האתר לפרויקט תיירותי, התנגדה לכך, והמבנים לא נהרסו.

⁵ בנושא זה ראה גם בפרק "טיפול בשפכים וסילוקם באזור יהודה ושומרון" שבדוח זה, עמ' 881.

1. ביולי 1990 פלשו למבנים במחנה גבעון כ-70 משפחות מחוסרות דיור מאזור ירושלים. ימים אחדים לאחר מכן, עקב תלונה שהגישה המועצה במשטרה נגד הפולשים, הובא למקום כוח משטרה, שנערך לביצוע הפינוי, אך הפינוי לא בוצע. גם צווי פינוי שנמסרו באוקטובר 1990 לפולשים על ידי חברת עמידר, לא בוצעו, כתוצאה מהתחשבות במצוקתם של הפולשים. רק בינואר 1992 הועברו לפרקליטות מחוז ירושלים 26 תיקי חקירה של משטרת רמאללה, שנפתחו סמוך לאחר איתור הפלישה, לטיפול בהכנת כתבי אישום.

מבין כ-70 משפחות, שפלשו למחנה גבעון, כ-30 קיבלו בדיעבד אישור להתגורר במקום, לאחר שמשרד הבינוי והשיכון הסכים להכיר בזכאותם לדיור. כ-40 משפחות המשיכו להתגורר במבנים לא להם וללא אישור. אותן 40 משפחות לא שילמו שכר דירה ותשלומי ארנונה, וחלקן התחברו לרשת החשמל בכוחות עצמן ובאופן שעלול היה לסכן חיי אדם. הפולשים השתלטו על שטחים ציבוריים במקום, הקימו גדרות ובנו באופן בלתי חוקי תוספות למבנים הקיימים. 57 משפחות התחברו ללא רשות לרשת המים של המועצה, בלי שביקשו להתקין אצלן מד מים כנדרש וממילא גם בלי לשלם עבור צריכת המים.

מועצת התכנון העליונה של המינהל האזרחי באזור לא אישרה תכניות מיתאר של מחנה גבעון. על כן, לא יכלה המועצה לפקח על בנייה בלתי חוקית שהתבצעה במקום, מאחר שלוועדת תכנון מיוחדת גבעת זאב (הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה) היתה סמכות לפעול רק בשטחים שאושרו להם תכניות מיתאר על ידי מועצת התכנון העליונה. ב-16.9.91 הורה ראש המינהל האזרחי לאזור יהודה והשומרון על תיקון המינוי של ועדת תכנון מיוחדת גבעת זאב, תיקון שהעניק לוועדה סמכות פיקוח ואכיפה גם בתחום מחנה גבעון. התיקון יצר לראשונה חפיפה מלאה בין גבול שטח השיפוט של המועצה לבין תחום סמכותה של ועדת התכנון המיוחדת גבעת זאב.

מן המסמכים עולה, כי לאחר שוועדת התכנון המיוחדת גבעת זאב הוסמכה לטפל באתר מחנה גבעון, היא אכן הוציאה צו הריסה לקרוואן שהוצב ללא היתר באתר; עתירה לבג"ץ של המחזיק בקרוואן עיכבה את המשך טיפולה בפולשים, עד לפסק דין, במאי 1992, שדחה את העתירה. עד אוקטובר 1992 לא פונו פולשים נוספים.

לדעת מבקר המדינה, הפגיעה המתמשכת בחוק וההשלכות שנתלוו לכך, כמצוין לעיל, הינם חמורים. על המועצה ועל הרשויות הממלכתיות האחרות לדאוג לפינוי הפולשים ולהפסקת הפעולות הבלתי חוקיות בגבעון, כמו התחברות לרשת המים ולרשת החשמל, בנייה בלתי חוקית והשתלטות על שטחי ציבור.

2. כתב ההרשאה לחברת עמידר לניהול אתר מחנה גבעון בוטל ב-30.1.92. בפברואר 1992 העניק הממונה על הרכוש הנטוש והממשלתי במינהל האזרחי ביהודה ושומרון כתב הרשאה לחברה לפיתוח גבעת זאב בע"מ. על פי כתב ההרשאה, ניתנה לה סמכות לחתום על הסכמי הרשאה של שימוש בדירות ובנכסים ולגבות את תמורתם, כולל אגרות ותשלומים עבור פיתוח ושירותים ציבוריים. כן נקבע בכתב ההרשאה, שהחברה לפיתוח יכולה להגיש תביעות בקשר לדירות ולנכסים ולהיות צד בכל דיון משפטי בנידון, וכי היא רשאית לפנות את המשתכנים בגבעון מהדירות ומהנכסים לאחר קבלת צו פינוי מהממונה על הרכוש הנטוש והממשלתי במינהל האזרחי, או מבית משפט מוסמך.

עד נובמבר 1992 טרם הוסדרה העברת הניהול והטיפול בנכסים במחנה גבעון מחברת עמידר לחברה לפיתוח, שהיתה אמורה להתבצע כבר בפברואר 1992 או בסמוך למועד זה. ההעברה לא התבצעה, עקב חילוקי דעות שנתגלעו בין חברת עמידר לבין החברה לפיתוח בנוגע להתחייבויותיהן ולתחומי אחריותן בנושא זה. בשל כך לא יכלה החברה לפיתוח להפעיל את הסמכויות שהוקנו לה מתוקף כתב ההרשאה, ובכלל זה - לחתום על הסכמים בנוגע לדירות ולנכסים ולגבות דמי שכירות עבור השימוש בהם.

שכונות "מורשת בנימין"

מן המסמכים עולה, כי ב-14.10.79 החליטה ממשלת ישראל, כי תוקם שכונה נוספת על אדמות מדינה ב"גבעת התול"ר", בהתאם לחוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה ובהתאם למפה השמורה במזכירות הממשלה. שכונה זו כונתה לימים "גבעת זאב".

חברת בנייה (להלן - חברת הבנייה) החלה בתחילת 1984 בבניית שתי שכונות חדשות מחוץ לשטח, שהיה כלול במפה השמורה במזכירות הממשלה והנמצא ליד גבולו הדרום-מזרחי של היישוב. שכונה אחת נקראת "מורשת בנימין א'", והשנייה - "מורשת בנימין ב'".

ב-11.4.84 קבעה הוועדה להתיישבות (החלטה הת/40), המשותפת לממשלה ולהסתדרות הציונית העולמית (הידועה בכינויה - ועדת השרים להתיישבות), כי הרחבה בשטח רצוף של יישוב, אשר הוקם או מוקם על פי אישור הוועדה להתיישבות, אינה טעונה החלטה מיוחדת של הוועדה, והיא מותנית באישורים המקצועיים של משרד המשפטים, בכל הנוגע לבעלות על הקרקע, של משרד הבינוי והשיכון, של משרד הביטחון, של הגורמים המיישבים של ההסתדרות הציונית העולמית ושל מועצת התכנון העליונה של האזור.

אדמות האתר בגבעת התול"ר, שבו הוקם היישוב גבעת זאב, הינן בבעלות המדינה, בעקבות הכרזתן כאדמות מדינה. אולם קיימים קשיים רבים בקביעת הזכויות בקרקעות של שכונות מורשת בנימין. רוב המקרקעין טרם נרשמו במרשם המקרקעין ולא עברו הליך של הסדר מקרקעין. לפיכך, לא ידוע אם הם בבעלות המדינה או בבעלות אנשים פרטיים.

מן המסמכים עולה, כי עקב ניסיון העבר, מדיניות משרד המשפטים ומערכת הביטחון, ורשויות המינהל האזורי לאזור יהודה והשומרון בכלל זה, הינה שלא לאשר פיתוח ומכר של מקרקעין בבעלות פרטית לשם הקמת יישוב באזור, אלא אם הקרקע נרשמה תחילה במרשם המקרקעין והבעלות עליה הועברה על שמו של הגורם היוזם את הפיתוח ואת המכר.

חברת הבנייה הגישה למועצת התכנון העליונה (להלן - מת"ע) ביוני 1983 הצעה לשינוי תכנית המיתאר, שבעקבותיה אושרה להפקדה תכנית, ולפיה ישונה ייעוד השטח משטח חקלאי לאזור המיועד לבנייה. מת"ע התנתה הן את האישור להפקדת התכנית והן את האישור למתן תוקף לתכנית בכך שיומצאו אישורים בדבר הבעלות על הקרקע.

מן המסמכים עולה, כי בשנת 1984 או בסמוך לכך החלה חברת הבנייה לבצע עבודות לפיתוח הקרקע במורשת בנימין א'. בחוות דעתה של מנהלת המחלקה האזורית בפרקליטות המדינה ממאוס 1985, שניתנה על דעת היועץ המשפטי לממשלה, נקבע, כי רישום הזכויות במקרקעין באתר מורשת בנימין א' מצוי בשלב התחלתי בלבד, וכי אין מקום ליתן אישור לבעלות בקרקע, אלא לאחר שיושלם הרישום ובהתאם לו. כפועל יוצא מכך, אין לאשר את תכנית המיתאר המתייחסת לאתר.

בחוות הדעת גם נקבע, כי בשטח נמצאים בשלבי בנייה שונים בתים של תכנית "בנה-ביתך" של שכונת מורשת בנימין א'. מאחר שמתן תוקף לתכנית מותנה בהבאת אישורים על בעלות בקרקע, ואישורים כאלו לא הובאו, הרי שגם מת"ע לא יכלה לתת היתרי בנייה לבתים שנבנו, וכך גם המועצה האזורית מטה בנימין.⁶

מנהלת המחלקה האזורית קבעה בחוות דעתה, כי על אף כל הפגמים, התמיהות והספקות, נראה שמן הראוי לאפשר המשך בניית שלב א' של מורשת בנימין, הן משום שהבתים נבנו בתום לב על ידי משתכנים שקיבלו היתרי בנייה והן משום שהיעדר התנגדות נותן יסוד לחשוב שהקרקע נרכשה כדין. עם זאת, קבעה מנהלת המחלקה האזורית, כי יש למנוע מתן היתרי בנייה בנוספים ובבנייה

⁶ מועצה אזורית מטה בנימין, שמרחב התכנון של היישוב גבעת זאב נכלל בתחומה, נתנה באותה תקופה 21 היתרי בנייה.

נוספת, שלא לפי היתר בנייה קיים, קודם לרישום הקרקע במרשם המקרקעין ולבירור סופי איזו קרקע נמצאת בבעלות היזמים.

בעקבות חוות הדעת הנ"ל הוציאו פקחי המינהל האזרחי באזור מספר צווי הפסקת עבודה לבונים בשטח. תוקף הצווים היה ל-30 יום, ומת"ע לא האריכה אותם.

מן המסמכים עולה, כי מת"ע קיימה מספר דיונים בנושא תכנית המיתאר למורשת בנימין א'. בשלב מסוים סברה מת"ע, כי ניתן להשמיט את התנאי הדורש קבלת אישורים בדבר הבעלות על הקרקע, אך בעקבות הבהרת המצב המשפטי והקרקעי, החליטה כפי שמכותה בדין ובתחיקת הביטחון, כי לא יינתן תוקף לתכנית המיתאר לאתר מורשת בנימין א' עד למתן אישור משרד המשפטים לבעלות בקרקע.

עוד עולה מן המסמכים, כי חברת הבנייה אכן קידמה את נושא הרישום הראשון, אך לא באתר הידוע כמורשת בנימין א', חרף פניות רבות אליה מטעם המינהל האזרחי, אלא כמורשת בנימין ב'. באתר זה נרשמו מספר חלקות בהליך רישום ראשון, והבעלות עליהן הועברה על שם חברת הבנייה. משרד המשפטים נתן בהתאם אישור לבעלות על הקרקע, ובעקבות זאת אישרה מת"ע תכניות מיתאר לחלקות (הקובעות חלוקת משנה למגרשי בנייה ומאפשרות הקמת שכונות מגורים במקום).

על אף היעדר רישום כאמור, ואי מתן היתרי בנייה נוספים, בוצעה בפועל בנייה נרחבת של בנייני מגורים באתר מורשת בנימין א'. הבנייה התבצעה בניגוד לדיני התכנון ולתכניות המיתאר החלות על השטח ובחלקה - אף בניגוד לתכניות המוצעות או המופקדות.

עוד עולה מן המסמכים, כי חברת הבנייה בנתה בשנת 1988, ואף לאחר מכן, גם באתר מורשת בנימין ב', בלי שקיבלה לכך היתר בנייה כדין. כמו כן, תושבים הקימו בתים גם בשכונה הנקראת מורשת בנימין ג', אשר לגביה אין כל תכניות (מופקדות או בהכנה) והיא אף נמצאת מחוץ לתחום השיפוט של המועצה המקומית גבעת זאב. גם באתרי בנייה שלבעליהם נמסרו התראות להפסקת עבודה, נמשכה הבנייה הבלתי חוקית, וביתר שאת.

היועץ המשפטי של האזור כתב למנהלת המחלקה האזרחית במאסר 1989, כי בנייה בלתי חוקית, שהתבצעה אז בתחום שכונת מורשת בנימין ג', טופלה על ידי יחידת הפיקוח של המינהל האזרחי, שמסרה צווים להפסקת עבודה באותה שכונה. הצווים להפסקת העבודה לא כובדו והאנשים שבנו באופן בלתי חוקי זומנו לוועדת הפיקוח שליד מועצת התכנון העליונה. לטענת היועץ המשפטי, עלה בבירור מפרוטוקולים של דיוני ועדת הפיקוח, כי האנשים שבנו באופן בלתי חוקי כמורשת בנימין ג', הונחו על ידי חברת הבנייה להתחיל בבנייה, ואף קיבלו מהמועצה המקומית גבעת זאב הנחיות מפורטות לתכנון בתיהם, אגב התייחסות ל"תכנית מיתאר" כלשהי, שעל קיומה לא ידע היועץ המשפטי דבר.

מנהל לשכת התכנון במינהל האזרחי מסר למשרד מבקר המדינה ב-3.8.92, כי זכויות הבעלות באזור הקרוי מורשת בנימין ג' לא הוכחו, ועל כן התכניות שהוגשו על ידי חברת הבנייה כלל לא הובאו לדיון במת"ע.

גורמים שונים בפרקליטות הצבאית וביחידת מתאם הפעולות באזורים התריעו פעמים רבות, כי במצב דברים זה, למרות אי הסדר התכניות בנוגע לקרקע ולמרות אי רישום הבעלות, נמשכת הבנייה הבלתי חוקית ואין מבצעים פעולות של ממש להפסקתה; בכך מתבזה שלטון החוק. עוד ציינו אותם גורמים, כי אכיפת החוק בשכונות מורשת בנימין מוטלת על המינהל האזרחי ועל רשויות התכנון באזור, וכי "המצב כבר בלתי נסבל ונראה שלא ניתן יהיה להמשיך בשיטת הישב ואל תעשה".

מצב הבינוי והתכנון באתר מורשת בנימין היה בסיס לארבע עתירות לבית המשפט העליון בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק (בג"ץ). בסוף 1988 הוקם צוות משותף למשרד המשפטים ולמערכת הביטחון (להלן - הצוות), כדי לבחון מהו הפתרון הראוי לאתר.

ב-17.5.89 התקיימה ישיבה של הצוות המשותף. במהלך הישיבה נסקרו ממצאי בדיקה שנערכה לעניין הקרקעות. סיכומה של הבדיקה העלה, כי מתוך 112 דונם באתר מורשת בנימין א' רק 18 דונם רשומים על שם חברת הבנייה, שהעלתה טענת רכישה, ובנוגע ל-35 דונם - תלויים ועומדים הליכי רישום ראשון.

במכתב מ-11.12.90 ציינה מנהלת המחלקה האזרחית של פרקליטות המדינה לקמ"ט פנים, כי בנסיבות הנידונות יש מקום להניח שהבנייה בשטח נעשתה על סמך הסכמה כדין של בעלי השטח או מי שמורשה להסכים לכך מטעם הבעלים; עוד ציינה, כי נוכח העובדה שלא היתה התנגדות - לא לתכנית המפורטת של מורשת בנימין א', שהופקדה ב-1983, ולא לעבודות הבנייה המבוצעות שם כבר שמונה שנים - וכיוון ששכונה זו מהווה המשך לשטח הבנוי של גבעת זאב, ניתן לדון מחדש במתן תוקף לתכנית המפורטת של מורשת בנימין א', בהסתמך על האמור לעיל בהוכחה לזכויות בשטח וכאישור משרד המשפטים להרחבת יישוב על פי החלטת ועדת השרים להתיישבות מס' הת/40.

מנהלת המחלקה האזרחית ציינה, כי בהחלטת מת"ע בדבר הענקת תוקף לתכנית המיתאר יש להוסיף: "מועצת התכנון העליונה מפנה תשומת הלב לכך, שעניין הבעלות לא התברר סופית ואין רשויות התכנון מקבלות על עצמן כל אחריות לזכויות בקרקע. על כל מי שמוסמך לתת היתר בנייה בתחום תכנית זאת לציין בגוף היתר הבנייה, שמקבל ההיתר יודע שהבעלות בקרקע לא הוכחה סופית ולא יהיו למקבל ההיתר או לכל אדם אחר טענות כלפי רשויות התכנון והרישוי אם יתברר שהזכויות בקרקע הן של אדם אחר, על כל תוצאה מכך".

עוד ציינה מנהלת המחלקה האזרחית במכתבה זה מדצמבר 1990, כי למרות כל מכתביה הקודמים, שבהם קבעה כי רק מת"ע תוציא היתרי בנייה במורשת בנימין ב', ולמרות נטילת הסמכויות על ידי מת"ע בהתאם לכך, בפועל נהגה המועצה המקומית גבעת זאב זה שנים להוציא היתרי בנייה במורשת בנימין ב'. מנהלת המחלקה האזרחית חיוותה דעתה, כי נראה שאין טעם בהמשך הגבלה זאת, ויש להורות מפורשות, שגם במורשת בנימין ב' וגם במורשת בנימין א' נתונה הסמכות לרשויות של המועצה המקומית גבעת זאב לתת היתרי בנייה, ובכלל זה מוקנות לוועדה המקומית כל הסמכויות שיש לוועדה מקומית בנוגע לשטח כלשהו בתחומה, שלגביו יש תכנית בתוקף. הוועדה המקומית תיתן את היתרי הבנייה בלי לבדוק את הזכויות בקרקע תוך כדי ציון הערה בגוף ההיתר, שהזכויות בקרקע לא בוררו סופית.

ביולי 1991 הודיעה מנהלת המחלקה האזרחית למתאם הפעולות באזורים, כי בהמשך לגבול הדרומי של שכונת מורשת בנימין א' יש שני מגרשים נוספים, שהם מחוץ לכל המפות של השטחים שחברת הבנייה טענה אי פעם שהיא קנתה, ולכן לא נכללו בתכנית שקיבלה תוקף בעקבות חוות דעתה הנ"ל. חברת הבנייה, שלא קנתה מגרשים אלה, מכרה לפחות אחד מהם למשתכן, אשר ביקש להקים עליו את ביתו. המשתכן ששילם לחברה את מלוא הסכום, נותר ללא מגרש והוא ביקש את עזרת השלטונות.

מנהלת המחלקה האזרחית כתבה עוד, כי גם מגרש זה, כמו השטח שמצפון לו, הוא שטח שחברת הבנייה יישרה וביצעה בו עבודות הכשרה, ללא כל תלונות או התנגדות. בנסיבות אלה, כאשר כל השכונה של מורשת בנימין א' אושרה לבנייה רק בשל כך שבמשך שנים רבות נעשו בה עבודות בנייה ללא התנגדות, אין טעם שלא לכלול בתוך השכונה גם את המגרש הזה על ידי אישורו בתכנית המיתאר ולאחר מכן על ידי מתן היתר בנייה עבורו.

מנהלת המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה הודיעה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 1992, כי לא היה טעם ליוזם הליכים נגד החברה בשל מכירת מגרש בודד, בזמן שהקמת שכונות שלמות, עם מאות יחידות דור, נעשתה בניגוד לחוות דעתה ובניגוד למכתבו של היועץ המשפטי לממשלה, ובעידוד הרשויות, כמפורט בממצאי הבדיקה.

הביקורת העירה, כי השתלשלות העובדות בנוגע לשכונות מורשת בנימין כמפורט לעיל, מצביעה על אוזלת ידם של גורמים באזור יהודה והשומרון, שתפקידם לפקח על קיומו של שלטון החוק באזור, למרות התרעות של גורמים שונים במשך שנים על הפרת החוק.



המועצה המקומית גבעת זאב פעלה לתיקון ליקויים, שהועלו על ידי הביקורת בתחומים, כגון: ענייני עובדים, בטיחות, ניהול מחסן וביטחון. עם זאת, על המועצה לשפר את תפקודה בעיקר בתחומים שלהלן: על ראש המועצה ועל הגזבר לקבוע את התקציב על כל סעיפיו על פי הערכות ריאליות, ולהגיש את הצעות התקציב לאישור מליאת המועצה במועדים שנקבעו בתקנון; על המועצה לשפר את ניהול הפרויקטים לפיתוח ולבנייה, לדאוג למימון המתאים מראש ולהימנע מתשלום מוגזם עבור פיקוח.

המועצה והרשויות הממלכתיות הנוגעות בדבר חייבות לפעול לפינוי המחזיקים שלא כדין במקרקעין שבתחומי אתר מחנה גבעון, ולהפסקת התחברות שלא כדין לרשתות המים והחשמל, בנייה בלתי חוקית והשתלטות על שטח ציבורי, המהוות פגיעה חמורה בשלטון החוק.

הבנייה בשכונות מורשת בנימין נמשכה שנים רבות, אף שלא הוכחה הבעלות על הקרקע ולא היו תכניות מיתאר בתוקף לשטח זה. השתלשלות העובדות, כפי שפורטו בדוח, מצביעה על אוזלת ידם של הגורמים המופקדים על קיום שלטון החוק באזור, ובכללם המינהל האזרחי ורשויות התכנון המקומיות. פעולות הפיתוח והבנייה חייבות להיות כחוק.

ממצאי מעקב

המחלקה של היועץ לענייני ערבים

באזור יהודה ושומרון

דוח שנתי 39, עמ' 917

הביקורת על המחלקה של היועץ לענייני ערבים (להלן - היועץ) באזור יהודה ושומרון (להלן - האזור) נערכה במחצית השנייה של 1988 ופורסמה בדוח שנתי 39, עמ' 917. בנובמבר 1992 ערך משרד מבקר המדינה מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו.

הביקורת הקודמת התייחסה בעיקר לנושאים הבאים:

- (א) ההיערכות של מחלקת היועץ לא תאמה את משימותיה, שהתרחבו בעקבות ההתקוממות.
- (ב) על הקצין המשמש כיועץ למפקד נפת רמאללה הוטלו תפקידים שוטפים שונים, שלא איפשרו לו למלא כראוי את תפקידו כיועץ.
- (ג) מערכת התקשורת בין היועצים בכל הרמות לקתה בחסר.
- (ד) לא היה מיצוי מלא של המידע המצטבר ביחידות קציני המטה על ידי היועץ.