

פעולות ביקורת

במינהל האזרחי באזור יהודה והשומרון נבדקו פעולות קצין מטה לענייני פנים וכן נפות המינהל האזרחי בבית לחם ובטול כרם.

פעולות קצין מטה לענייני פנים

באזור יהודה והשומרון

ריכוז ממצאים

יחידת קצין מטה לענייני פנים במינהל האזרחי (להלן - היחידה) באזור יהודה והשומרון (להלן - האזור) ממונה על הפיקוח על הרשויות המקומיות באזור, על מתן שירותי מינהל אוכלוסין, על תכנון ובנייה ועוד. ממצאי הבדיקה יפורטו בהמשך, והרי עיקריהם:

גבולות תחומי התכנון והשיפוט של חלק מהעיריות באזור לא תאמו אלה את אלה, כתוצאה מכך לא היתה לעיריות באזורים מסוימים סמכות לפעול בנושא תכנון או לתת שירותים לתושבים המתגוררים בהם.

אין בידי היחידה מידע על מידת התאמתם של תקני כוח האדם בעיריות לצורכיהן, ולא נערכה בחינה בנושא.

תחזית המינהל האזרחי בדבר מספר תושבי האזור שיועסקו בפרויקטים באזור, היתה גבוהה מן התעסוקה בפועל; עיקר התעסוקה היתה בעבודות יזומות.

המינהל האזרחי משקיע סכומים משמעותיים בפרויקטים. לא נקבעו כללים לפיקוח על העבודות ולא נערכו מטעם המינהל האזרחי בדיקות מקצועיות של טיבן. בתיקי הפרויקטים שברשות היחידה חסר חלק מהתיעוד הנדרש המתייחס לפרויקטים המבוצעים.

התיעוד המונפק על ידי לשכות מינהל האוכלוסין לתושבים המקומיים מודפס רק בשפה העברית.

לא קיים פיקוח על ניהול הכספים של הוועדה לניהול עניינים מוניציפאליים של התושבים היהודים הגרים בבתי היהודים בחברון.



יחידת קצין מטה לענייני פנים במינהל האזרחי (היחידה) באזור יהודה והשומרון (האזור), ממונה על מספר תחומים, והרי העיקריים שביניהם: פיקוח על פעולות הרשויות המקומיות; מינהל האוכלוסין; תכנון ובנייה. בשנת 1993 העסיקה היחידה 53 עובדים ישראלים, שבעה מהם ארעיים. כן הועסקו 97 עובדים מקומיים, מהם 56 ארעיים.

בחדשים מארס עד אוגוסט 1993, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות היחידה בנושאים הבאים: פיקוח על פעולותיהן של הרשויות המקומיות; מינהל אוכלוסין; ענייני המוכתרים; טיפול בהשקעות לצורכי פיתוח בתחומי הרשויות המקומיות; ופעולותיה של הוועדה לניהול עניינים מוניציפאליים של התושבים היהודים הגרים בבתי היהודים בחברון. ביקורת קודמת על פעולות היחידה נערכה בשנת 1986, וממצאיה פורסמו בדוח שנתי 37, עמ' 1208.

תקציב היחידה

תקציב היחידה בשנת 1992 הסתכם בכ-20.1 מיליון ש"ח וביצועו בכ-16.6 מיליון ש"ח; התקציב לשנת 1993 מסתכם בכ-18.7 מיליון ש"ח. סעיפי הוצאות "כוח אדם לביקורי קיץ" ו"העסקת יועצים" בתקציב 1992 הסתכמו ב-136,000 ש"ח, וביצועם רק ב-15,000 ש"ח. ב-1993 מסתכמים סעיפים אלה ב-175,000 ש"ח. ההוצאות הכרוכות בהעסקת כוח האדם לביקורי קיץ לא נכללו בסעיף המתאים אלא בסעיף משכורות. הכללת ההוצאה בסעיף תקציבי שונה מהסעיף שמופיע בתקציב, כלומר - "כוח אדם לביקורי קיץ", אינה מאפשרת לעקוב אחר ביצוע התקציב ומקשה על תכנונו. בעקבות הביקורת, הודיע המינהל האזרחי למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1993, כי קמ"ט אוצר יקבל את הנתונים בנושא העסקת עובדים בתקופת ביקורי הקיץ ועדכן את הספרים בהתאם לסעיפים המתאימים.

פיקוח על פעולות הרשויות המקומיות

עיריות

באזור פועלות 25 עיריות המנוהלות על פי חוק העיריות הירדני מס' 29 לשנת 1955, וכן על פי צו בדבר חוק העיריות מס' 29 לשנת 1955 (יהודה והשומרון) (מס' 194), התשכ"ח-1967, שהוציא מפקד כוחות צה"ל באזור. העיריות מספקות לתושבים שירותים מוניציפאליים, כגון ניקיון, ביוב, תאורת רחובות, חשמל ומים ועבודות פיתוח שונות. העיריות אינן מספקות שירותים, כגון: בריאות, חינוך, רווחה ואחרים. שירותים אלו ניתנים על ידי המינהל האזרחי.

תקציבי העיריות מאושרים על ידי היחידה, ועליה גם לפקח על ביצועם. בשנת 1992 הסתכמו התקציבים הרגילים של 25 העיריות בכ-116 מיליון ש"ח. להלן ההוצאות וההכנסות של העיריות ב-1992 במיליוני ש"ח.

	הוצאות
55	הספקת מים וחשמל
61	יתר ההוצאות
116	ס"ה
	הכנסות
47	מהספקת מים וחשמל
76	יתר הכנסות
123	ס"ה
7	עודף ההכנסות על ההוצאות

מאז 1976 לא נערכו בחירות למועצות העירוניות באזור. כבר בשנת 1980 הוציא מפקד האזור צו בדבר הארכת כהונתן של הנהלות הרשויות המקומיות (יהודה והשומרון) (מס' 830), התש"ם-1980. על פי צו זה, כל מועצת עיר תמשיך לכהן, על אף כל הוראה בחוק ובצו בדבר קיום בחירות לעיריות (יהודה והשומרון) (מס' 628), התשל"ו-1976, וזאת - עד למתן צו אחר על ידי ראש המינהל האזרחי. בעקבות ההתקוממות באזורים, התפטרו רבים מחברי המועצות וחלק מראשי העיריות שכיהנו. במועד הביקורת לא היתה מועצת עיר ב-10 ערים וסמכויות הניהול בהן הוקנו לגורמים שונים, וביניהם פקידי העירייה, אנשי ציבור וממלאי תפקידים במינהל האזרחי.

באחת מערים אלה, בשכם, לא קיימת מועצת עיר ואף לא ראש עירייה. למעשה נתונות סמכויות הניהול בידי עובדי העירייה, פרט לסמכויות בנושא מכרזים הנתונות בידי סגן קמ"ט פנים ופרט לסמכויות לעניין ביצוע התחייבויותיה הכספיות של העירייה הנתונות בידי אישיות ציבורית מתושבי העיר.

בינואר 1993 ציין קמ"ט פנים במכתב לראש המינהל האזרחי, כי אי-הקניית סמכויות לניהול עיריית שכם גורמת לכך, שהעירייה אינה יכולה לתפקד כראוי. קמ"ט פנים גם ציין, כי תושב העיר, שהוקנו לו הסמכויות הכספיות, מתקשה למלא את תפקידו. רק בספטמבר 1993, בתוקף סמכותו לפי צו בדבר הקניית סמכויות בעיריית שכם (הוראת שעה) (יהודה והשומרון) (מס' 970), התשמ"ב-1982, הסמיך ראש המינהל גם את מזכיר העירייה, ובהיעדרו - את הפקיד הראשי בעירייה, לעניין ביצוע התחייבויותיה הכספיות של העירייה.

היחידה העסיקה בעבר עובדים מקומיים וקציני מחוזות ישראלים, שתפקידם היה לפקח על פעילותן של הרשויות, ולהוות את הגורם המקשר בינן לבין המינהל האזרחי. מאז ההתקוממות באזורים הופסקה פעילותם של קציני המחוזות הישראליים. בתקופה שבה נערכה הביקורת, נעשה הפיקוח על העיריות בידי עובדים מקומיים. לא נערכו רישומים על הביקורים שקיימו עובדי היחידה ברשויות ולא צוינו נושאי בדיקתם. בעקבות הביקורת הודיע המינהל האזרחי, שהוא הנחה את העובדים לדווח בכתב על ביקוריהם ברשויות המקומיות.

גבולות שיפוט ותכנון: במשך השנים בוצעו שינויים בגבולות תחום השיפוט של העיריות. במקביל שוננו, במקרים אחרים, גבולות תחומי התכנון. ב-10 ערים קיימת אי-התאמה בין גבולות תחום השיפוט לבין גבולות תחום התכנון; ב-12 ערים אחרות אין מידע על גבול תחום התכנון, או שהוא לא הוגדר. תופעה זו יצרה לעתים מצב שלעירייה לא היתה סמכות לפעול באזורים המורחבים בנושא תכנון, או שלא היתה לה סמכות לתת שירותים לתושבים

כשגבול התכנון היה מעבר לגבול השיפוט. מבקר המדינה העיר כבר בדוח שנתי 37 (עמ' 1221) ששינויים שחלו בגבולות תחומי התכנון לא תאמו את גבולות תחום השיפוט של ערים.

המינהל האזרחי הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1993, כי ההליכים להתאמת גבולות תחומי התכנון והשיפוט נתקלו עד כה בקשיים. עם זאת ממשיכה לשכת התכנון לפעול בנושא זה.

כוח אדם בעירויות: מדי שנה בשנה, עם הגשת תקציבי העיריות, מאשרת היחידה את תקני כוח האדם של העיריות. לא נמצא כי נערכה בדיקה לבחינת צורכי העיריות בכוח האדם, וממילא אין בידי היחידה מידע על מידת התאמתם של תקני כוח האדם לצורכי העיריות.

קמ"ט פנים קבע את גובה שכרם של עובדי העיריות על פי הדרגות של העובדים המקומיים במינהל האזרחי. מנתוני היחידה עולה, כי 19 עיריות משלמות לעובדים תוספות שונות בשיעורים שבין 15% ל-56% מן השכר הכולל המאושר; שלוש עיריות אינן משלמות כל תוספת מעבר לשכר המאושר; ושלוש עיריות משלמות את שכר עובדיהן ללא קשר לטבלאות השכר שקבע קמ"ט פנים. לעובדי העיריות לא נקבע מתח דרגות. כתוצאה מכך, יכלו העובדים להגיע לדרגה גבוהה בהרבה מן המקבילים להם בשירות המינהל האזרחי. כבר בדוח שנתי 37 (עמ' 1212) (העיר מבקר המדינה, כי היה מקום לטפל בנושא. כאמור, עד מועד סיום הביקורת הנוכחית לא חל כל שינוי.

מועצות כפריות

באזור קיימים 354 כפרים. ב-77 מהם פעלו בתקופה שבה נערכה הביקורת מועצות כפריות. פעילותן של המועצה הכפרית בניהול השוטף מוגבלת מזו של עירייה, ובמידה לא מועטה היא תלויה בהחלטותיה באישור קמ"ט פנים. סמכויותיה הינן בעיקר ליזום ולהקים מבני ציבור ולתת שירותים עירוניים אחרים. קצב השינויים במעמד המוניציפאלי של המועצות הכפריות הינו גדול: ב-1992 חזרו לפעולה שבע מועצות כפריות והוקמו ארבע חדשות; ולעומת זאת, הפסיקו לפעול 13 מועצות כפריות. תקציב המועצות הכפריות בשנת 1992 הסתכם בכ-22 מיליון ש"ח.

כאמור, לרבים מבין 354 הכפרים אין מעמד מוניציפאלי. בחלק מן הכפרים הוקמו ועדים כפריים, שהינם התארגנויות מקומיות המוכרות על ידי המינהל האזרחי. ועדים אלה מספקים שירותים מזעריים לתושבים, בדרך כלל שירותי מים וחשמל קנויים. הוועדים הכפריים עוסקים גם בייזום פרויקטים חד פעמיים. בכפרים שבהם לא פועל ועד כפרי, מרוכז השלטון המקומי בידי מוכתרים, ואין ליחידה מידע מספיק על הנעשה בהם. המינהל האזרחי הודיע למשרד מבקר המדינה, כי נעשתה פעילות לשיקום המערכת המוניציפאלית, וכי נמשכת המגמה של הקמת ועדים או מועצות כפריות על רקע הקשיים הקיימים. לדעת משרד מבקר המדינה, עם כל הקשיים הכרוכים בכך, על המינהל האזרחי להמשיך ולפעול להענקת מעמד מוניציפאלי לכפרים, כדי ליצור גופים שישאו באחריות, בסיוע המינהל האזרחי, לניהול הכפרים ולהספקת שירותים חיוניים לתושבים, ושייזמו פרויקטים לטובת התושבים.

מוכתרים

המוכתרים בכפרים פועלים מכוח חוק ניהול כפרים לשנת 1954 הדין, בין היתר, במינויים, בסמכויותיהם ובחובותיהם; מכוח חוק המוכתרים בתוך גבולות אזורי העיריות והמועצות המקומיות לשנת 1958; ומכוחו של הצו בדבר מינויים לפי חוק המוכתרים (יהודה והשומרון) (מס' 237), התשכ"ח-1968. על פי הצו ממונים המוכתרים על ידי קמ"ט פנים; בשלב מאוחר יותר הואצלה למושלי הנפות הסמכות למנות ולפטר מוכתרים.

באזור מכהנים 615 מוכתרים, שבתקופה בה נערכה הביקורת קיבלו מהמינהל האזרחי שכר חודשי בגובה 56.60 ש"ח לחודש. נוסף לכך מבוטחים המוכתרים בביטוח בריאות. מן המסמכים עולה, כי במספר מקרים שולמו תשלומי השכר למוכתרים שנפטרו. התברר, כי המינהל האזרחי לא קיים קשר מתמיד ורציף עם המוכתרים, והוראת התשלום הועברה כיוון שלא נודע למינהל האזרחי דבר על פטירתו של המוכתר. המינהל האזרחי הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1993, כי הוא עדכן לאחרונה את נתוני המוכתרים תוך כדי תיאום בין היחידה לבין מושלי הנפות.

פרויקטים ברשויות מקומיות

1. בשנת 1992 הקציב המינהל האזרחי, במסגרת תקציב הפיתוח, שמונה מיליון ש"ח לפרויקטים שונים ברשויות המקומיות. במהלך אותה שנה עודכנו תקציבי הפיתוח לעתים תכופות, כאשר בנובמבר 1992 הוגדל התקציב בכ- 46 מיליון ש"ח, ובסופה של אותה שנה עמד תקציב הפרויקטים לרשויות המקומיות על 79 מיליון ש"ח. משרד האוצר העביר את תקציבי הפיתוח למינהל האזרחי בסופו של כל רבעון על בסיס נתוני גביית המסים המעודכנים. בשיטת עדכון תקציב זו לא ניתן היה להשתמש בכספים אלו אלא מספר חודשים לאחר שתוקצבו. בסופה של אותה שנה הסתכם הביצוע של התקציב לפרויקטים ברשויות המקומיות ב-22 מיליון ש"ח.

2. במאוס 1993 החליטה ממשלת ישראל להטיל סגר על אזורי יהודה והשומרון וחבל עזה. עקב הימשכות הסגר והעדרם של תושבי האזורים ממקומות עבודה בישראל, עלה הצורך בייזום פרויקטים בהיקף רחב, במטרה לקלוט אותם עובדים שייפלטו ממקומות עבודתם בישראל. ההשקעות נועדו לאפשר קליטת ידיים עובדות רבות ככל האפשר, ובמקביל - יצירת תשתיות שיובילו להרחבת היקף התעסוקה באזור. בדיון שנערך בלשכת מתאם הפעולות באזורים יהודה והשומרון וחבל עזה (להלן - מתאם הפעולות) באפריל 1993, בהשתתפות ראשי המינהלים האזרחיים באזור ובעזה, גובשו קווים מנחים לאישור ההשקעות באזורים, וסדרי עדיפויות לביצוע הפרויקטים, והם: בעדיפות ראשונה - פרויקטים שביצועם יחל בחודש מאי 1993, בעדיפות שנייה - פרויקטים שתחילת ביצועם בתוך שלושה עד ארבעה חודשים, ובעדיפות שלישית - תכנונים לטווח ארוך.

הכוונה היתה להזרים כספים באמצעות הרשויות המקומיות לצורכי השקעה בתשתיות עירוניות. עוד נקבע בדיון האמור, כי היקף ההשקעות יחייב הקמת מינהלת פרויקטים שתפקח, תבקר ותעקוב אחר ביצועם.

היקף ההשקעות המתוכנן הסתכם בכ-400 מיליון ש"ח, מהם כ-275 מיליון ש"ח באזור יהודה והשומרון. מקורות המימון היו (במיליוני ש"ח):

131	העברת התחייבויות בגין תקציבי פיתוח 1992
60	עודף הכנסות 1992 שטרם הוצאו (ראה לעיל)
84	תקציבי פיתוח 1993
275	ס"ה

הממונה על אישור וניהול הפרויקטים, מתוקף תפקידו כיושב ראש ועדת הפרויקטים, הוא ראש ענף מינהל ושירותים באזור. במסגרת ענף מינהל ושירותים, פותחה גם תוכנת מחשב לצורך

ניהול ומעקב אחר הפרויקטים. המינהל האזרחי אישר, נוסף לתקציבי ההשקעות בפרויקטים, גם העברת כספים לרשויות המקומיות להעסקה יזומה של תושבים בהתאם לכיסי האבטלה באותן ערים. בתקופת הביקורת הועברו מדי חודש כחמישה מיליון ש"ח לתעסוקה יזומה עבור כ-5,000 איש. השכר היומי לעובד נקבע ל-25 ש"ח.

המינהל האזרחי, כלל במסגרת ההשקעות, פרויקטים גם שתוקצבו החל בשנת 1991. ביצוע חלק מהם החל עוד קודם להטלת הסגר. להלן סך כל ההקצבות בפרויקטים החל ב-1.1.91 וכלה ב-6.9.93, במסגרת תכנית ההשקעות בפרויקטים, לרבות אלה שטרם הוחל בביצועם (באלפי ש"ח):

<u>גורם משקיע</u>	<u>סך ההקצבה מ-1.1.91 ועד 6.9.93</u>	<u>סך ההקצבה מ-1.1.93 ועד 6.9.93</u>
מינהל אזרחי	179,735	135,035
ארגונים בין-לאומיים	180	-
רשויות מקומיות	7,981	5,544
ס"ה	187,896	140,579

* הסכומים בטור זה כלולים בטור הקודם.

להלן נתוני ענף מינהל ושירותים באזור על השקעות המינהל האזרחי בפרויקטים שאושרו עד ה-6.9.93:

<u>פרויקטים</u>	<u>מס' ס"ה תקצוב (באלפי ש"ח)</u>	<u>מס' מתוכנן של מועסקים*</u>
פרויקטים שתוקצבו ב-1.1.91 - 6.9.93	160,696	4,382
תעסוקה יזומה על ידי הרשויות	19,039	20,369
ס"ה פרויקטים שתוקצבו	179,735	24,751

* נתוני התעסוקה הם מצטברים, וכוללים גם עובדים שעבדו בעבודות שהסתיימו.

המטרה היתה לתת תעסוקה לכ-80,000 עובדים שהועסקו בישראל ערב הטלת הסגר. מן המסמכים עולה, כי בחודש יולי 1993 היה המצב כדלקמן: 26,000 איש עבדו בישראל לאחר שקיבלו היתרי יציאה מהאזור, וכ-9,000 איש עבדו במסגרת הפרויקטים והעבודה היזומה בתוך הערים באזור. לפי הנחת גורמי מתאם הפעולות, עוד כ-10,000 איש יוצאים לעבודה בישראל ללא היתר.

ענף מינהל ושירותים כלל בתכניות הפרויקטים הערכת תעסוקה לחלק מן הפרויקטים. למשרד מבקר המדינה נמסר, כי הערכת התעסוקה התייחסה לעבודת כפיים, ואילו חלק ניכר מן

העבודות נעשה באמצעים ממוכנים. לפיכך היתה התעסוקה בפועל ברבים מן הפרויקטים נמוכה באופן משמעותי מהתחזית. כמו כן, עולה מן הנתונים, כי העבודות היוזמות מהוות את מקור התעסוקה העיקרי.

3. ההוצאה לפועל של הפרויקטים באזור מתחילה במגעים עם הרשויות המקומיות באזור, בחינת צורכי הרשויות מול דרישותיהן, והחלטות המינהל האזרחי לייזום פרויקט זה או אחר. על הגוף היוזם, בתיאום עם מושל הנפה הרלוונטית, לבנות תיק פרויקט הכולל את כל הפרטים הנחוצים, כגון: אומדן עלויות משוער, תכנית הפרויקט ומקורות המימון שלו. הצעת הפרויקט מועברת לוועדת פרויקטים שבראשות ראש ענף מינהל ושירותים במינהל האזרחי וחברים בה נציגי קמ"ט אוצר, קמ"ט פנים, היועץ לענייני ערבים, נציגי הנפה הרלוונטית והקמ"ט המקצועי. הוועדה מתכנסת בהתאם לצורך מספר פעמים בשנה, בוחנת את הפרויקטים, מחליטה אלו מבין הפרויקטים מתאימים למדיניות המינהל האזרחי ולמסגרת התקציב המאושרת ומעבירה אותם לאישורו של ראש המינהל האזרחי. לאחר אישורו, מועבר הפרויקט לקמ"ט אוצר לפתיחת סעיף תקציבי. קמ"ט פנים וחוליית הפיקוח על הרשויות שביחידה ממונים על מעקב אחר הביצוע והפיקוח על הביצוע של כל שלביו של הפרויקט. במקביל תעקוב נפת המינהל האזרחי במקום אחר ביצוע הפרויקט, במיוחד בכפרים ללא רשות מוניציפאלית.

בביקורת נבדקו תיקים של 19 פרויקטים שהיו בידי חוליית הפיקוח של היחידה על הרשויות המקומיות. בהנחיות קמ"ט פנים נקבעו אמות מידה לקיומם של הליכי מכרז. בתיקים אלה לא נמצאו כל המסמכים המתאימים לפרויקטים המבוצעים: במקרים מסוימים לא היה תיעוד בדבר קיום מכרזים או על מתן פטור מהם, ולא תמיד צורף תחשיב עלויות הפרויקט וכתב הכמויות. בחלק משמעותי מן התיקים לא נמצאו היתרי בנייה לביצוע העבודות.

מבדיקת התיקים עולה גם, כי לא קיים פיקוח ממשי על ביצוע העבודות בשטח. בחלק מהפרויקטים, שהתשלום עבורם נקבע לפי התקדמות העבודה, לא נמצא שגורם מטעם היחידה אישר כי העבודה אכן בוצעה וכי היא עונה על הדרישות המפורטות בהזמנה.

בפרויקטים המבוצעים במועצות כפריות קיים לעתים אישור של נפת המינהל האזרחי על ביצוע העבודה, אולם לא נערכת כל בדיקה מקצועית עליה. דיווח על הפרויקטים מגיע ממקורות שונים ומרוכז בענף מינהל ושירותים באמצעות מחשב. לא נקבעו כללים לפיקוח על העבודה בפרויקטים.

יחידת מתאם הפעולות המליצה באפריל 1993 על הקמת מינהלת פרויקטים שתפקח, תבקר ותעקוב אחר ביצועם. עד מועד סיום הביקורת לא בוצעה המלצה זו. בנובמבר 1993 הודיע המינהל האזרחי למשרד מבקר המדינה, כי לדעתו אין מקום להקמת מינהלת פרויקטים, כיוון שהקים ועדת היגוי למעקב אחר ביצוע הפרויקטים (המקבלת דיווחים מהשטח) והמעקב נעשה על ידי מערכת ממוחשבת; לדעת המינהל האזרחי, ביצוע הפרויקטים היה טוב מאוד. המינהל האזרחי גם הודיע, כי בכוונתו להגביר את הפיקוח והדיווח המקצועי על גמר ביצוע הפרויקטים.

עם זאת, מאחר שכאמור, אין פיקוח ממשי בשטח על ביצוע הפרויקטים מטעם המינהל האזרחי, ומאחר שיחידת המתאם המליצה על הקמת מינהלת הפרויקט, לדעת מבקר המדינה, ניהול פרויקטים בהיקף של כ-180 מיליון ש"ח, כפי שאושר לביצוע עד מועד סיום הביקורת, מחייב קביעת כללים שיאפשרו לקיים פיקוח נאות על העבודה; ועל הגורמים הנוגעים בדבר לפעול לשם כך.

שירותי מינהל אוכלוסין

שירותי מינהל אוכלוסין ניתנים באזור 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 (להלן - הצו), וכן על פי נוהלי העבודה הקיימים בלשכות מרשם האוכלוסין בישראל, המותאמים לצורכי העבודה ולאוכלוסייה באזור. שירותי מינהל האוכלוסין ניתנים בשבע לשכות, הפועלות במסגרת נפות המינהל האזרחי וב-17 נציגויות הפועלות מטעם הלשכות הנפתיות. השירותים הניתנים לתושבים כוללים: הנפקת תעודות זהות, תעודות מעבר, תעודות לידה ופטירה; עדכון ושינוי פרטים אישיים; טיפול בבקשות לאיחוד משפחות; וקביעת מעמד התושבים שיצאו מהאזור לתקופות ארוכות ושל אלו המבקשים לשוב ולהתגורר בו. בשנת 1992 הונפקו כ-70,000 תעודות זהות, נרשמו ועודכנו 63,400 רישומים.

1. כל לשכות מינהל האוכלוסין ממוחשבות ומחוברות למערכת מינהל האוכלוסין שבמשרד הפנים. במערכת זו מנוהל מרשם האוכלוסין בקובץ משותף לאזור יהודה והשומרון ולאזור חבל עזה. המערכת מתופעלת על ידי חברת מלם מערכות בע"מ המספקת את שירותי עיבוד הנתונים למשרד הפנים. בביקורת נבדק תפעול המערכת ביחידת מינהל האוכלוסין באזור. בשנת 1992 הנפיקה יחידה זו כ-87,000 תעודות מסוגים שונים, מהן כ-70,000 תעודות זהות וכ-9,000 תעודות לידה. התברר, כי התיעוד מונפק כולו בשפה העברית. עובדי היחידה מתרגמים את פרטי התיעוד המונפק לשפה הערבית ורושמים את התרגום בכתב יד.

משרד מבקר המדינה העיר, כי מן הראוי היה שתיבדק האפשרות להנפיק את התיעוד גם בשפה הערבית. התיעוד מוצג לגורמים ישראלים ומקומיים כאחד, וגורמי המינהל האזרחי בנפות ברוב משרדי הממשלה הינם עובדים מקומיים, שהשפה השגורה בפיהם הינה בעיקר ערבית.

2. על פי הצו, חלה חובה לדווח על כל מקרה של לידה ופטירה. למשרד מבקר המדינה נמסר, כי במקרים לא מעטים תושבי האזור נוהגים שלא לדווח על פטירות ולידות במועד, כאמור בהוראות הצו, במיוחד במגזר הכפרי. עקב כך נוצר פער בין מספר התושבים החיים באזור לבין מספר התושבים הרשומים במרשם האוכלוסין. כבר בדוח שנתי 37 העיר מבקר המדינה, כי לאי-דיווח במועד גם משמעויות בעלות אופי ביטחוני. לדעת מבקר המדינה, על המינהל האזרחי לבחון דרכים אפשריות לאכיפת הצו.

3. על פי הצו חלה חובה של נשיאת תעודת זהות על ידי התושב בכל עת. הביקורת העלתה, כי תעודות זהות רבות, שהכינה לשכת חברון, כלל אינן נמסרות לתושבים. הלשכה אינה נוהגת לשלוח את התעודות באמצעות הדואר, וזאת כדי שתוכל לוודא את מסירתן לנמענים. הלשכה לא ערכה בדיקה של תעודות הזרות שטרם נמסרו, כדי לאתר את עקבות בעליהן. בבדיקה מדגמית של 182 תעודות זהות שטרם נמסרו, אותרו 57 תעודות שהוצאו בתקופה שבין 1982 ל-1992.

משרד מבקר המדינה העיר, שעל הלשכה לבדוק את כל התעודות שעדיין מצויות בידיה מול תיקי התושבים ומערכת מרשם האוכלוסין, ולשלוח הודעות לתושבים לבוא ולקבלן.

הוועדה לניהול עניינים מוניציפאליים של התושבים

היהודים הגרים בבתי היהודים בחברון

בחברון מתגוררים כ-500 תושבים יהודים. על פי החוק התקף באזור, לא ניתן להקים מועצה מקומית בתוך תחומה של עירייה. כדי להבטיח מתן שירותים אלו לאוכלוסייה, הוקמה הוועדה לניהול עניינים מוניציפאליים של התושבים היהודים הגרים בבתי היהודים בחברון (להלן - הוועדה). ראש המינהל האזרחי מינה לחברי הוועדה שניים מתושבי המקום, שני עובדי משרד

הפנים וסגן מפקד נפת חברון. מ-1992 ועד מועד סיום הביקורת לא היה מאויש תפקיד סגן מפקד נפת חברון, ולפיכך מנתה הוועדה ארבעה חברים בלבד.

על פי כתב המינוי של הוועדה, מוסמכים חבריה להציע תקציב ותכנית פעולה, לקבל כספים מן הממשלה באמצעות קמ"ט פנים ולהוציא כספים במסגרת התקציבים והתכניות האמורים, אך בכתב המינוי לא פורטו סמכויותיה כלפי התושבים המתגוררים בתחומה. הוועדה מעסיקה 12 עובדים, כולל עובדי חינוך - שמונה עובדים במשרות מלאות וארבעה במשרות חלקיות.

תקציב הוועדה בשנת 1992, הכלול בתקציב מינהל האזרחי, היה 2.044 מיליון ש"ח, וההוצאות בפועל הסתכמו באותה שנה בכ-1.427 מיליון ש"ח; תקציב 1993 לא השתנה ועמד גם הוא על 2.044 מיליון ש"ח. הוועדה קבעה מסגרת תקציב לפעולותיה ב-1992 בסכום של 1.704 מיליון ש"ח, וההוצאות בפועל הסתכמו בכ-1.690 מיליון ש"ח.

כמו כן מעבירים משרד החינוך והתרבות ומשרד העבודה והרווחה למועצה האזורית הר חברון כספים להשתתפות בהוצאות של הוועדה. תקציב הוועדה ממומן על ידי משרד הפנים בישראל, המעביר את הכסף באמצעות יחידת קמ"ט פנים במינהל האזרחי באזור. הכספים מועברים לוועדה כנגד דוח תקופתי שמגיש יו"ר הוועדה לקמ"ט אוצר על סך כל הוצאותיה. תקציב הוועדה מאושר על ידי מליאת הוועדה ועל ידי הממונה על היישובים הישראליים ביהודה והשומרון מטעם משרד הפנים.

הממונה לא מבצע כל בדיקה של הוצאות הוועדה. קמ"ט פנים, שמתקציבו משלם המינהל האזרחי לוועדה, משמש רק כצינור להעברת הכספים, וגם הוא אינו מבצע בדיקה או כל פעולה אחרת הנוגעת לקביעת גובה התקציב והוצאתו. הדוחות שמגיש יו"ר הוועדה לקמ"ט אוצר אינם כוללים פירוט של ייעוד הוצאות; ולכן יחידת קמ"ט אוצר, המבצעת את הוראת התשלום לוועדה, אינה יכולה כלל לבדוק את ייעודה של כל הוצאה הרשומה בדוח. מהאמור לעיל עולה, כי לא קיים פיקוח על ניהול הכספים של הוועדה. יודגש שהקצבה ללא קיום פיקוח נאות על דרך ההוצאה ועל מהותה עומדת בניגוד לכללי מינהל תקין.

ג ב י י ת א ר נ ו נ ה: הוועדה גובה מתושבי המקום מס בדומה למסי ארנונה הנגבים ברשויות מקומיות בישראל. יו"ר הוועדה מסר לביקורת, כי היקף הגבייה השנתי מגיע עד ל-85% מהאוכלוסייה המקומית. מבקר המדינה מעירה, כי בכתב המינוי לא הוקנתה לוועדה כל סמכות לגבות מסים מן התושבים, מה גם שספק אם סמכות כזו די לעגן בכתב מינוי ולא בצו. מן הראוי שמשרד הפנים והמינהל האזרחי יפעלו להסדרת נושא זה.

ה ק צ ב ו ת ל מ ו ס ד ו ת: הוועדה מעניקה תמיכות לגופים שונים מתוך תקציבה השוטף. בשנת 1992 העניקה הוועדה 286,000 ש"ח כתמיכות במוסדות שונים, והרי העיקריים שבהם: 181,000 ש"ח לישיבה ו-80,000 ש"ח לעמותה. בפרוטוקול הוועדה לא פורטו הנימוקים, שלפיהם החליטה הוועדה להעניק תמיכה למוסד זה או אחר.



מתוך 354 כפרים באזור, רק ל-77 יש מעמד מוניציפאלי כמועצה כפרית. המשך התהליך של הענקת מעמד מוניציפאלי לכפרים יביא ליצירת גופים שיאפשרו את ניהול הכפרים, ויביאו לשיפור משמעותי במתן שירותים חיוניים לתושבים.

המינהל האזרחי מנהל פרויקטים בהיקף כספי משמעותי. עליו להקפיד שיהיה בידי כל התייעד המתייחס לפרויקטים, כדי שיוכל לקיים מעקב ופיקוח יעיל על ביצועם. כמו כן, עליו

להבטיח שהעבודות יבוצעו ברמה מקצועית נאותה, וזאת באמצעות פיקוח מקצועי גם מטעמו.

ראוי להאיץ את הטיפול בהפקת תיעוד בשפה הערבית לאוכלוסייה הדוברת שפה זו, כדי לאפשר שימוש יעיל בו.

הקצבה של כספים לוועדה לניהול עניינים מוניציפאליים של התושבים היהודים הגרים בבתי היהודים בחברון, ללא קיום פיקוח נאות על דרך הוצאתם ועל ייעודם, עומדת בניגוד לכללי מינהל תקין.

נפות המינהל האזרחי בבית לחם ובטול כרם

ריכוז ממצאים

למינהל האזרחי באזור יהודה והשומרון (להלן - האזור) שבע נפות ומפקדה בבית אל. נפת בית לחם ונפת טול כרם אחראיות לטיפול באוכלוסייה של כ-315,000 תושבים ערבים. משרד מבקר המדינה בדק את פעילות שתי הנפות. ממצאי הבדיקה יפורטו בהמשך, ולהלן עיקריהם:

עד להטלת הסגר על תושבי האזור ב-31.3.93 לא נאכפו ההוראות בדבר היציאה מהאזור לישראל.

בנוהל בדבר הטיפול בבקשות לשיבת קבע (איחוד משפחות) לא נקבעו אמות מידה מפורטות דיין לטיפול בבקשות.

סכום התמיכה ששולם למשפחה נזקקת בשנת 1988 היה גדול ביותר מכפליים מזה ששולם בתחילת 1993 למשפחה באותם תנאים.

רק בשתיים מתוך 41 עיירות וכפרים בנפת בית לחם ו-29 מתוך 86 כפרים בנפת טול כרם (להוציא ערים ומחנות פליטים) פעלו מועצות כפריות.

כ-700 עובדים מנפת בית לחם קיבלו מדי חודש שכר באמצעות מדור התשלומים בשירות התעסוקה, אף על פי שלא היו להם כלל רשיונות לעבודה בישראל.

ב-60 תיקים של נישומים מנפת בית לחם, המהווים כ-80% מהנישומים שהיקף עסקיהם גדול, ושהיו חייבים סכומי מס ניכרים, נמשך הטיפול בוועדת העררים שנתיים ומעלה. בשל כך, נבצר משלוחת מס הכנסה בנפה לממש חלק ניכר מהמס המגיע לה.

בשנת 1979 הזמינה יחידת קמ"ט פנים מאדריכל תכניות לכפרים באזור, כולל תכניות ל-33 כפרים בנפת בית לחם. רק שלוש מתוכן אושרו סופית, וגם זאת רק לאחר 14 שנים.

טרם הושלמה הכנתן של תכניות מתאר לשכונות חדשות ולאזורי תעשייה, שהוקמו מאז 1967 בערים שבתחום נפת טול כרם.

שני אתרים לסילוק אשפה בנפת טול כרם לא הוסדרו כחוק, ומצב תחזוקתם היה לקוי ביותר.



המינהל האזרחי באזור יהודה והשומרון (האזור) פועל באמצעות מפקדה בבית אל ושבע נפות, שלהן 17 נציגויות במגזר הכפרי. בצו בדבר נפות (יהודה והשומרון) (מס' 675), התשל"ו-1976, נקבעו הנפות באזור וגבולותיהן. על פי צו בדבר הקמת מינהל אזרחי (יהודה והשומרון) (מס' 947), התשמ"ב-1981, הוטל על המינהל האזרחי לעסוק בעיקר במתן שירותים אזרחיים לאוכלוסייה, ואילו הטיפול בנושאים בטחוניים נמסר לאחריותן של יחידות צה"ל.

נפת המינהל האזרחי בבית לחם ונפת המינהל האזרחי בטול כרם משתרעות, כל אחת מהן, על שטח של כ-800 קמ"ר. בתחום נפת בית לחם כ-115,000 תושבים ערביים ונפת טול כרם כ-200,000 תושבים ערביים, המהווים כ-11% וכ-19%, בהתאמה, מכלל האוכלוסייה הערבית באזור¹. האוכלוסייה בנפת בית לחם מתגוררת בשלוש ערים וב-41 עיירות וכפרים, בנפת טול כרם - בארבע ערים וב-86 כפרים כשרק ל-29 מהן מועצות כפריות, ובמספר מחנות פליטים - בשתי הנפות; בשטח נפת בית לחם שוכנים גם שבעה שבטים בדואים. בשתי הנפות גם מספר רשויות מקומיות ישראליות שבהן כ-67,000 תושבים יהודים, אולם אלה אינן בתחום אחריותן של הנפות.

בשתי הנפות שלוש יחידות עיקריות: קצין מינהל אזרחי (להלן - קמ"א); יועץ לענייני ערבים (להלן - יע"ע) וקצין תיאום מסים (להלן - קתמ"ס). כדי להקל על תושבי העיירות והכפרים המרוחקים ממרכז הנפות בקבלת השירותים האזרחיים הדרושים, נפתחו ב-1989 באזורים הכפריים שתי נציגויות של נפת בית לחם ושלוש נציגויות של נפת טול כרם, המנוהלות על ידי קצינים מהנפות. בכל אחת מהנפות מועסק גם קצין מיבצעים המתאם את נושאי האבטחה בין הזרוע הצבאית - החטיבה המרחבית (להלן - חטמ"ר) המהווה חלק מאוגדת יהודה ושומרון (יו"ש) שבפיקוד המרכז, לבין הזרוע האזרחית - מפקדת הנפה ושלוחות יחידות קציני המטה (קמ"טים) של מפקדת המינהל האזרחי בבית אל.

בחודשים פברואר עד אוקטובר 1993, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את פעולות שתי הנפות. הנושאים העיקריים שנבדקו הם: מתן היתרי יציאה מהאזור לתושבים ולכלי רכב; הנפקת תעודות זהות מסוג מיוחד; העסקת תושבים בישראל; הספקת מים וסילוק שפכים; תכנון, רישוי ופיקוח על הבנייה; גביית מסים; ביצוע פרויקטים לפיתוח; ותקציבי העיריות. הביקורת נערכה בנפת בית לחם ובנפת טול כרם, במפקדת המינהל האזרחי שבבית אל, ביחידות קמ"טים ובשלוחותיהן, ביחידת מתאם הפעולות באזורים יהודה והשומרון וחבל עזה שבמשרד הביטחון (להלן - מתאם הפעולות), בנפת יהודה של משטרת ישראל, בשירות התעסוקה בישראל ובחטמ"ר.

נפת בית לחם

באוגוסט 1993 עמד איוש תקן נפת בית לחם על 87%. 40% מהתקנים אושרו לנפה זמנית במהלך אירועי ההתקוממות באזור. תקן כוח האדם של סגל נפת בית לחם נקבע על ידי אנף התכנון בצה"ל לפני שנים רבות, ובעקבות ההתקוממות הוגדלו תקני הנפות. הגדרת התפקידים בתקן הקיים של נפת בית לחם לא עודכנה משנת 1987.

המשרות, שלא אוישו בנפה, הועברו ליחידות אחרות של המינהל האזרחי באזור, בלי לשנות את התקן בהתאם. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בספטמבר 1993, כי ניווד התקנים, שנעשה

¹ מפקד אוכלוסין נערך באזור רק בשנת 1967.

בתוך הנפה במסגרת המינהל האזרחי באזור, לא הובא לידיעתו, כך שלא בא לידי ביטוי בתקינה. משרד מבקר המדינה העיר, כי נוכח המצב האמור, על אגף התכנון בצה"ל ועל מפקדת המינהל האזרחי להתאים את תקני כוח האדם לצרכים של הנפה.

הטיפול בפניות האוכלוסייה ופעילות יחידות המשנה

מתן היתרי יציאה מהאזור לתושבים ולכלי רכב

בפברואר 1968 חתם שר הפנים על צו הכניסה לישראל (פטור תושבי יהודה ושומרון, רצועת עזה וצפון סיני, מרכז סיני, מרחב שלמה ורמת הגולן), התשכ"ח-1968. לפי הצו, תושב יהודה ושומרון היוצא מהאזור מכוח היתר, לרבות היתר כללי שניתן על ידי מפקד כוחות צה"ל באזור, פטור מהוראות החוק בדבר אשרה ורשיון מעבר או ביקור, כל עוד הוא ממלא אחר תנאי ההיתר כאמור. בשנת 1972 הוציא מפקד האזור היתר יציאה כללי, שעל פיו מותר היה לתושבי האזור לצאת לישראל עם כלי רכבם באופן חופשי, בכפוף להגבלות מסוימות.

בעקבות אירועי ההתקוממות, פרסם מפקד כוחות צה"ל באזור בפברואר 1989 הוראה בדבר התליית ההיתר האמור, ועל פיה הוגבלה יציאתם של תושבי האזור עם כלי רכבם לישראל. על פי ההוראה, היתר היציאה הכללי לא יחול על מי שיציאתו מהאזור הוגבלה על פי תחיקת הביטחון, או על פי הוראה של מפקד צבאי, או על ידי מי שהוסמך על ידיו.

עקב הוצאת ההתליה להיתר היציאה הכללי והפעלתה בפברואר 1989, פורסם באותו מועד נוהל למתן היתרי יציאה מהאזור לישראל ולחבל עזה. הנפה מנפיקה היתרים בהתאם לנוהל זה, וכן היא מנפיקה היתרים לתושבים המעוניינים להיכנס לאזור חבל עזה. ההיתרים מוגבלים למטרות, למועדים ולשעות מסוימות. הביקורת העלתה מספר ליקויים הנוגעים לעניין זה:

1. בתקופה שמפברואר 1989 עד להטלת הסגר (ב-31.3.93) הציבו החטמ"ר, נפת בית לחם והמשטרה רק במקרים בודדים מחסומים לבדיקת רשיונות מעבר לישראל. מלבד הדרכים הראשיות המובילות מנפת בית לחם לישראל, ישנן דרכים חלופיות שבהן צה"ל והמשטרה לא הציבו כלל מחסומים. אי לכך, בתקופה שמפברואר 1989 עד 31.3.93, רווחה התופעה של יציאה לישראל ללא היתרים, ומרבית התושבים שנהגו לצאת לישראל לא פנו למשרדי נפת בית לחם לצורך קבלת היתרי יציאה כנדרש. לאחר הטלת הסגר, היו במשרדי הנפה ובנציגויות תורים ארוכים של תושבים, שהמתינו לקבלת היתרי יציאה ושירותים אחרים. הבדיקה העלתה, שחלק ניכר מהפניות נענו בשלילה, וזאת בהתאם לנהלים.

2. במהלך עריכת הביקורת רוב התושבים שנסעו מהנפות הדרומיות (חברון ובית לחם) לנפות הצפוניות (רמאללה ועוד) שבאזור, העדיפו לנסוע בכביש הראשי המחבר את בית לחם ורמאללה והעובר דרך ירושלים, מה שחייב אותם לקבל היתרי יציאה לישראל; אך למרביתם לא היו היתרי יציאה. כדי למנוע את הצורך לקבל היתרי יציאה בכל מעבר של תושבים דרך ירושלים, החליט המינהל האזרחי לשפץ דרך חלופית באורך של 6.5 ק"מ העוקפת את ירושלים. למטרה זו הוקצבו לקמ"ט מע"ץ כחמישה מיליון ש"ח. בדצמבר 1993 עבודות שיפוץ הכביש כמעט שהסתיימו, והוא כבר שימש את תושבי האזור.

תיעוד

נתונים מהשנים 1984 עד מאי 1992, שעשויים לסייע בעבודה השוטפת של יחידת יע"ע בנפת בית לחם, מוינו ורוכזו ב-30 קלסרים, אך טרם הוקלדו למחשב. כמו כן, תיעוד מסווג הוחזק בארון מתכת רגיל. בעקבות הערת משרד מבקר המדינה, ניתנו הנחיות לשמירתו באמצעי אחסנה מתאימים.

גביית מסים

1. בשנת 1991 גבתה יחידת הקמ"ט לענייני מסים בנפת בית לחם בגין מס הכנסה² כ-12 מיליון ש"ח (11.9% מכלל גביית המס באזור), ובשנת 1992 - כ-23 מיליון ש"ח (17.8%). יחידת הקמ"ט לענייני מסים בנפה לא דאגה לקבל דיווח שוטף בדבר נישומים מיחידת מכס ובלו שבנפה, אף שניתן היה לעשות כן; החלפת מידע ותיאום בין שתי יחידות אלה נעשית בדרך כלל רק אחת לשנה.

2. יחידת הקמ"ט לענייני מסים בנפת בית לחם הפיקה דוח מחשב לאמצע אפריל 1993, שכלל חובות של 150 נישומים מנפת בית לחם. ברשימת הנישומים האמורה לא מופיעים נישומים שנמצאים בטיפול פקיד שומה למפעלים גדולים (פשמ"ג) באזור, שמקום מושבו ברמאללה; כמו כן לא כלולים בה חובות קטנים יחסית של נישומים. החובות הנומינאליים של 150 הנישומים הסתכמו בכ-40 מיליון ש"ח, והם טרם נגבו עד מועד סיום הביקורת. חלק משמות החייבים, כפי שהם רשומים במחשב של שירות עיבודים ממוכנים של מינהל הכנסות המדינה (שע"מ), שאליו קשורות יחידת הקמ"ט לענייני מסים בנפה ויחידת המכס והבלו בנפה, הינם משובשים. מצב זה הקשה, למשל, על נציגות אבו דיס לאתר חלק מחייבי מס הכנסה ומס בלו מוסף (מב"ם)³.

המינהל האזרחי ושע"מ הודיעו למשרד מבקר המדינה, כי משנת 1991 הועבר קובץ מרשם האוכלוסין של האזור לניהול שע"מ, וכל פתיחת תיק חדש מתואמת עם נתוני מרשם האוכלוסין, ועל כן התופעה של הקושי באיתור נישומים תפחת במרוצת השנים.

3. באפריל 1993 היו בטיפול ועדת העררים, שפועלת במפקדת המינהל האזרחי, 60 תיקים של נישומים של נפת בית לחם, שהיו חייבים סכומי מס ניכרים. התיקים התעכבו בוועדת העררים שנתיים ומעלה. מאחר שכ-80% מהמס המגיע, על פי שומות שנקבעו על ידי שלוחת יחידת הקמ"ט לענייני מסים בנפה, שנויים במחלוקת, ומאחר שהדיון בוועדת העררים נמשך תקופות ארוכות, נבצר מהשלוחה לממש חלק ניכר מחובות המס המגיעים לה. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בתחילת פברואר 1994, כי קיים קושי אובייקטיבי לנהל תיקים מסוג זה, וכי לאחרונה ננקטו צעדים לשיפור ההליכים בתיקים אלה.

4. לפי נתוני יחידת הקמ"ט לענייני מסים, הסתכמו ההכנסות שנגבו ממס רכוש בנפת בית לחם בשנת 1992 ב-736,000 ש"ח, לעומת 1,269,000 ש"ח בשנת 1991 (במחירי שנת 1992). מכאן שבשנת 1992 חלה שחיקה ריאלית של ההכנסות בשיעור של כ-42%. מן המסמכים עולה, שהסיבות העיקריות לשחיקה בערך ההכנסות הן אלה: (א) הבסיס לקביעת השומות מושתת על הדינר הירדני שערכו נשחק בשנים האחרונות ביחס לשקל; (ב) השומות של הנכסים לא שוערכו מדי חמש שנים, כפי שדורש החוק; (ג) חל פיגור במימוש גביית חובות של נישומים.

בעקבות הערתו של משרד מבקר המדינה, הודיע לו המינהל האזרחי, כי החלה עבודה עניפה של עדכון שומות מס רכוש בכל העיריות באזור, וכי יחידת מס רכוש אורגנה מחדש.

5. לפי נתוני יחידת קמ"ט מכס ובלו בנפת בית לחם, הסתכמו חובות 183 עוסקים מהנפה למס בלו מוסף, נכון לאמצע אפריל 1993, בכ-720,000 ש"ח. באמצע פברואר 1993 פנתה יחידת קמ"ט מכס ובלו בנפת בית לחם לקתמ"ס וביקשה שיאתר 15 מתושבי הנפה, שהם בעלי מתפרות, החשודים באי ניהול ספרים ובהעלמת מס בלו מוסף. עד אמצע אפריל 1993 איתא הקתמ"ס רק שלושה מהם.

² בעניין הטלת מס הכנסה באזור, ראה דוח שנתי 41, עמ' 854, ובעניין הטלת מס רכוש באזור, שם, עמ' 859.

³ בעניין הטלת מס בלו מוסף באזור, ראה דוח שנתי 37, עמ' 1166.

6. הסגר, שעליו החליטה הממשלה, הגביר במידה ניכרת את העומס בנושא מתן רשיונות והיתרים על ידי הקמ"א; מפקד נפת בית לחם הטיל על הקתמ"ס לסייע ליחידת הקמ"א בתחום זה. משרד מבקר המדינה העיר, כי כתוצאה מכך, הקתמ"ס כמעט שלא עסק במועד סיום הביקורת בניהול פעולות גבייה של מסים הנעשית על ידי יחידות הקמ"טים בתחום הנפה, ובכך נפגעה הפעילות החשובה שהוא מופקד עליה.

העסקת עובדים בישראל

על העסקת תושבי אזור יהודה והשומרון בישראל⁴ חלות הוראות חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959. בהחלטת הממשלה מאוקטובר 1970 נקבע, שתשלום שכר העבודה לתושבי האזורים המועסקים בישראל ייעשה אך ורק באמצעות מדורי התשלומים של שירות התעסוקה.

יחידת קמ"ט תעסוקה מפעילה 26 לשכות תעסוקה באזור, שמונה מהן נפתיות - שלשכת בית לחם היא אחת מהן, ו-17 סניפים בנציגויות. סניפים כאלה פועלים בנציגות אבו דיס ובנציגות עציון שבנפה. בלשכת התעסוקה בבית לחם מועסקים שישה עובדים מקומיים ועובד ישראלי.

1. לשכת התעסוקה בנפת בית לחם מטפלת בהפניית עובדים, שהוזמנו על ידי מעסיקהם בישראל ובהתיישבות היהודית באזור. הלשכה אינה מטפלת כלל בעובדים המועסקים על ידי מעסיקים ערבים בתוך האזור. משרד מבקר המדינה העיר, כי יש מקום לבחון את האפשרות שהלשכה תטפל גם בהשמתם בעבודה על ידי מעסיקים מקומיים בתוך האזור. ראש ענף כלכלה במינהל האזרחי הודיע למשרד מבקר המדינה, שבעקבות הסגר יש כוונת המינהל האזרחי לבחון את האפשרות של הנהגת שינויים בתפקוד לשכות התעסוקה, כך שיטפלו גם בהשמה בעבודה על ידי מעסיקים מקומיים בתוך האזור.

2. בתחילת פברואר 1993 הוציאה לשכת התעסוקה בנפת בית לחם 8,223 רשיונות לעבודה בישראל וכן 525 רשיונות עבודה לתושבים שהועסקו בהתיישבות היהודית באזור. הביקורת העלתה, כי מספר העובדים שקיבלו את שכרם באמצעות מדורי התשלומים בגין אותה תקופה (פברואר 1993) מגיע ל-4,350 בלבד, כ-53% מכלל העובדים שהלשכה הנפיקה להם רשיונות עבודה, ואילו בנוגע לשאר העובדים לא היה ברשות לשכת התעסוקה בנפה וברשות מדורי התשלומים כל מידע או דיווח היכן הם עבדו, אם בכלל, ועל ידי מי הם הועסקו ומי שילם את שכרם. מנכ"ל שירות התעסוקה הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1993, כי לשירות התעסוקה לא היו כלים מספיקים למעקב אחר מעסיקים שלא שילמו עבור תושבי האזור שהעסיקו, וכי עתה המינהל האזרחי כבר מעביר למדורי התשלומים נתונים על העסקת עובדי האזור המאפשרים עריכת מעקב בעזרת הצלבת נתונים.

3. בהתאם לדיווח של מדורי התשלומים, המתייחס לחודש אוגוסט 1992, קיבלו שכר באמצעות המדורים 6,012 עובדים שלא היו להם כלל רשיונות לעבודה בישראל, מהם כ-700 עובדים מנפת בית לחם.

4. שירות התעסוקה בישראל הפעיל חוליות פיקוח באתרי עבודה. כפי שהסביר מנכ"ל שירות התעסוקה, הפיקוח של שירות התעסוקה לא היה יעיל, בגלל מחסור בכוח אדם ועקב הקושי

⁴ בנושא העסקת תושבים מהאזור בישראל, ראה דוח שנתי 33, עמ' 847; דוח שנתי 40, עמ' 485; וכן דוח שנתי זה, בפרק "סדרי מינהל ובקרה בהעסקת עובדים מאזורי יהודה והשומרון ומחבל עזה בישראל".

לפרוס חוליות בכל אתרי העבודה בצורה מקיפה ומתוכננת. קושי נוסף נבע מכך שברשיונות העבודה לא צוינו אתרי העבודה, או לפחות המחוז בישראל, שבהם אמור העובד להיות מועסק.

5. לאחר הטלת הסגר החליטה הממשלה על מכסות של עובדים תושבי האזור הרשאים לעבוד בישראל בכל ענף וענף. המכסות חולקו על ידי שירות התעסוקה ועל ידי קמ"ט תעסוקה בין הנפות השונות. באמצע מאי 1993 הונפקו בלשכת בית לחם כ-2,000 רשיונות לעבודה בישראל.

6. אם עובד נפטר במהלך עבודתו לפני הגיעו לגיל 65, שאריו זכאים לקבל תשלום חד-פעמי בגין ביטוח החדדי. סכום התשלום תלוי בתקופת עבודתו של העובד ובמשכורתו. במקרים ששארו של נפטר לא פנו למדור התשלומים או ללשכת התעסוקה לקבלת כספי הביטוח ההדדי, מדור התשלומים לא הביא לידיעתם את זכאותם. מנכ"ל שירות התעסוקה הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1993, שניתנה הוראה ללשכות בנפות השונות להביא לידיעת הזכאים, שעומדים לזכותם כספים בהתאם, ולקיים בלשכות מעקב אחר ביצוע התשלום.

שירותי רווחה

שירותי הרווחה באזור טיפלו בדצמבר 1992 בכ-9,800 תיקים המתייחסים לכ-42,000 נפש. 1,107 מתוכם היו בטיפול של שלוחת יחידת קמ"ט רווחה בבית לחם, והתייחסו לאוכלוסייה של כ-4,300 נפש. התמיכה הכספית למשפחה נזקקת של ארבע נפשות היתה בינואר 1988 - 246 ש"ח לחודש, ובמחירי נובמבר 1993 הגיעה ערכה הריאלי של התמיכה לכ-570 ש"ח.

בעקבות אירועי ההתקוממות, הצטמצמו הכנסות המינהל האזרחי מגביית מסים ואגרות במידה ניכרת, והוא הפסיק מתן תמיכות כספיות למשפחות הנזקקות. החל בשנת 1990 חודשו ההקצבות למתן תמיכות. בנובמבר 1993 היתה התמיכה הכספית של משפחה נזקקת של ארבע נפשות 271 ש"ח. יוצא אפוא, שבערכים ריאליים היה התשלום בינואר 1988 (570 ש"ח) גדול יותר מכפליים מהתשלום בנובמבר 1993 (271 ש"ח).

כאמור, נימק המינהל האזרחי את הפסקת מתן התמיכות עם פרוץ אירועי ההתקוממות בהיעדר הכנסות בהיקף מספיק. משרד מבקר המדינה העיר, כי כאשר עלה שוב שיעור גביית הכנסות בשנים האחרונות, לא עלו במקביל התמיכות לנזקקים.

עד סוף יוני 1993 היו בידי המינהל האזרחי רק נתונים חלקיים על שיעורי האבטלה בעקבות הטלת הסגר. משרד מבקר המדינה העיר, כי על המינהל האזרחי לדאוג לקבלת מלוא הנתונים, שמהווים כלי חשוב בהיערכות למתן פתרון נאות לבעיית האבטלה ולמצוקה הכלכלית באזור.

הספקת מים

בהתאם לצו בדבר רשות המים (בית לחם, בית ג'אלה ובית סאחור) (יהודה והשומרון) (מס' 484), התשל"ג-1972, הוקמה רשות המים, שתפקידה לטפל ולפעול בענייני המים והביוב⁵ בתחומי נפת בית לחם. הרשות מפעילה באר מים אחת של עיריית בית לחם, ואת שאר המים שהיא מספקת לתושבים היא רוכשת מקידוחים של המינהל האזרחי. לדברי מהנדס הרשות, בגלל התיישנות צנרת המים, קיים פחת מים בשיעור גבוה של כ-40%; אומדן ההשקעה הדרושה לצורך

⁵ בעניין טיפול בשפכים וסילוקם ביהודה והשומרון, ראה דוח שנתי 43, עמ' 881.

החלפת הצנרת הפגומה מגיע, לדבריו, לכחמישה מיליון דולר. בתשובת המינהל האזרחי צוין, כי שיעור הפסדי המים ברשתות הישנות בערים שבאזור אכן גבוה, וכי אושרו לרשות 1.4 מיליון ש"ח בשנת העבודה 1993 להחלפת רשתות המים הפגומות.

הספקת המים במספר יישובים בתחום נפת בית לחם אינה סדירה, וחלות בה הפסקות לפרקי זמן שונים, בעיקר בחודשי הקיץ. לפיכך, התושבים נאלצים לאגור מים במכלים על גגות בתיהם; בשל מחסור בציוד מתאים, קיימת גם בעיה של לחץ נמוך בצנרת המים, המחמירה לנוכח פחת המים החרגי שבתחום הנפה.

אתר לסילוק פסולת מוצקה ליד אבו דיס

בשנת 1983 נחתם חוזה בין עיריית ירושלים לבין קבלן ישראלי בדבר הפעלתו ואחזקתו של אתר לסילוק פסולת מוצקה ליד אבו דיס. רק בנובמבר 1991 חתם הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באזור על חוזה הרשאה עם עיריית ירושלים, המאפשר להפעיל את האתר. בפועל, משמש האתר לסילוק אשפה מירושלים וכן מיישובים ערביים ויהודיים מתחום נפת בית לחם. תכנית המתאר של האתר הופקדה באוקטובר 1990 ונכון לספטמבר 1993, התכנית טרם אושרה, ואילו האתר הופעל על ידי הקבלן מכוח החוזה האמור כבר משנת 1983.

ביוביות - מכליות לסילוק מי ביוב - השואבות את השפכים של מחנה הפליטים דהיישה, שופכות את הבוצה למקומות בלתי מוסדרים. במארס 1993 העלתה מינהלת מחנה הפליטים הצעה לאפשר לנהגי הביוביות להשליך את הבוצה באתר לסילוק אשפה ביתית ליד אבו דיס. עד מועד סיום הביקורת לא חל שינוי במצב.

תכנון, רישוי ופיקוח על הבנייה

תכנון ורישוי הבנייה באזור⁶ 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. לפי חוק התכנון, התכנון והפיקוח על הבנייה באזור ייעשו באמצעות מועצת התכנון העליונה (להלן - מת"ע), ועדות המשנה שלה והוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה.

1. בשנת 1979 הזמינה יחידת קמ"ט פנים מאדריכל תכניות מתאר, שהוגדרו כמיוחדות, ל-180 כפרים באזור, כולל תכניות ל-33 כפרים בנפת בית לחם. רק שלוש מהן אושרו לאחרונה סופית על ידי מת"ע.

2. כאשר מדובר בבנייה של מוסדות ציבור בתחום העירוני, אין די בהיתר בנייה שמעניקה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, אלא יש צורך גם בקבלת אישור ממת"ע. הביקורת העלתה, כי ב-1985 קיבלו יזמים היתר בנייה לגן ילדים מעיריית בית לחם. מן המסמכים עולה, כי בפועל הוקם בית ספר תיכון בלי שהוגשה למת"ע בקשה לאישור הבנייה. בפברואר 1993 הפסיקה נפת בית לחם את הבנייה, כאשר העבודות כבר היו בשלב מתקדם מאוד; ב-1991 העניקה העירייה היתר בנייה למסגד, אף זאת בלי שפנו כלל למת"ע לקבלת אישורה. בעת עריכת הביקורת גם מבנה זה היה בשלב בנייה מתקדם, ורק אז הוציאה הנפה צו הפסקת עבודה והבנייה במסגד הופסקה.

⁶ בעניין זה, ראה דוח שנתי 37, עמ' 1218.

ביצוע פרויקטים בתחום נפת בית לחם

בתקופה מאז תחילת 1991 ועד ספטמבר 1993 תקצבה ועדת הפרויקטים במפקדת המינהל האזרחי 92 פרויקטים לפיתוח תשתיות בנפת בית לחם בהיקף כספי של 24.5 מיליון ש"ח. השתתפות המינהל האזרחי בעלות הפרויקטים מגיעה לשיעור של כ-90%. ביתרת העלות נושאים הרשויות המקומיות או ועדי הכפרים. עד ספטמבר 1993 שולמו כ-7 מיליון ש"ח לביצוע הפרויקטים. הפרויקטים שאושרו היו בעיקר בתחומים הבאים: שיפוץ כבישים, הספקת מים, חשמל ובינוי ציבורי.

הביקורת העלתה, כי בכפרים שבתחום נפת בית לחם בוצעו עבודות שיפוץ כבישים על ידי קבלנים שהעסיקו ועדי הכפרים בהיקף כספי של מאות אלפי ש"ח, הממומנות ברובן מתקציבי המינהל האזרחי, כאמור. לא נערך פיקוח מקצועי על טיב השיפוצים. המינהל האזרחי הודיע למשרד מבקר המדינה, כי על קמ"ט מע"ץ חלה אחריות לברוק את טיב העבודות שהוא מבצע רק אם העבודה ממומנת מתקציבו של קמ"ט מע"ץ, או מתקציב ועדת הפרויקטים המבוצע באמצעות קמ"ט מע"ץ. לדעת מבקר המדינה, על המינהל האזרחי לגלות יתר מעורבות בביצוע עבודות שהוא מממן, כפי שהדבר נעשה בפרויקטים בתחומי המים, החשמל והתקשורת.

הקמה והרחבה של מפעלים

1. ליחידת קמ"ט תעשייה ומסחר שלוחה בבית לחם המטפלת, בין השאר, בבקשות להקמת מפעלים והרחבתם. בתקופה 1.1.91 - 8.2.93 הוגשו לשלוחה וליחידה 38 בקשות להקמה ולהרחבה של מפעלים בתחום נפת בית לחם, 12 מהן למנסרות אבן ושיש. ההשקעה המתוכננת הכוללת במפעלים אלה מסתכמת ב-41.5 מיליון ש"ח. עד מועד סיום הביקורת הוקמו או הורחבו תשעה מפעלים, שבהתאם לתכניות סיפקו עבודה לכ-100 עובדים.

חלק ניכר מהבקשות להקמת מפעלים והרחבתם לא ניתן היה לממש בשל הסיבות העיקריות הבאות: היעדר אזורי תעשייה בשטח השיפוט של חלק מהערים והכפרים; אי-השלמת תשתיות, כגון כבישים, מים וביוב באזורי תעשייה קיימים; היעדר אישור תכנוני מלשכת התכנון; בעיות בתחום איכות הסביבה; בעיות מימון; והתנגדויות של תושבים לתכנית. למשל: לעיר בית לחם אין כלל אזור תעשייה; רק בתחילת 1993 הוחל בתכנון אזור תעשייה לבית סאחור; בכפר בית פאג'ר ישנם שני אזורי תעשייה שבהם מרוכזות רוב תעשיית האבן והשיש שבנפה, אך הם טרם הוסדרו מבחינת התכנון, וטרם הושלמו בהם התשתיות.

2. ביוני 1991 נכנס לתוקף צו בדבר עידוד השקעות הון (אזור יהודה והשומרון) (מס' 1342), התשנ"א-1991. מטרת הצו הינה השגת פיתוח כלכלי של האזור, עידוד השקעות, שיפור כושר הייצור באזור ויצירת מקומות תעסוקה בו. בהתאם לצו, הוקם מרכז השקעות. הצו מעניק למפעל מאושר פטור ממס הכנסה וממס רכוש למשך שלוש שנים.

המפעלים שהוקמו באזור מאז 1967 ועד מועד הוצאת הצו הנ"ל משנת 1991 לא נהנו מהטבות ומתמריצים שנקבעו בחוק שהיה תקף באזור. מאז הוצאת הצו ועד למועד סיום הביקורת אישר מרכז ההשקעות בכל האזור, מתוך 13 בקשות שהוגשו על ידי יזמים, הקמתם של שמונה מפעלים, אחד מהם בנפת בית לחם. המפעלים שאושרו עדיין נמצאים בשלבי הקמה שונים.

בינואר 1993 פורסם באזור "נוהל עידוד השקעות חוץ". על פי הנוהל, יזם שאינו תושב האזור יקבל רשיון לשהיית קבע באזור אם בתוך זמן סביר - שנה או שנתיים - יפעל להקמת מפעל, עדיף עתיר עבודה, או פרויקט כלכלי חדש אחר, וישקיע 100,000 דולר לפחות.

מאחר שהצו לעידוד השקעות הון והנוהל שבא בעקבותיו לא השיגו את עיקר המטרות שהוצבו, פנה ב-21.3.93 ראש המינהל האזרחי למתאם הפעולות בהמלצה להכנסת שינויים בצו, כגון

הורדת סכום ההשקעה מ-100,000 דולר ל-75,000 דולר, והקמת קרן למתן מענקים, שתאפשר ליוזם קבלת ערבות מדינה לאשראי שאותו יגייס מהבנקים. עד מועד סיום הביקורת לא אושרו השינויים המומלצים. המינהל האזרחי הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בהמשך להצעתו לשינויים בצו לעידוד השקעות הון, הוקמה באפריל 1993 ועדה משותפת לנציבות מס הכנסה ולמינהל האזרחי. הוועדה בדקה נושאים הקשורים לפעילות בתחום המסים באזור, והמליצה ביוני 1993 לבצע שינויים ושיפורים בצו האמור. המינהל האזרחי ציין, כי עדכון הצו והנוהל האמור נמצא בשלבים סופיים.

יצירת מקורות תעסוקה באזור מחייבת הכשרה מקצועית של עובדים גם בענף התעשייה. כמו כן, כדי לאפשר קליטה בתעשייה שתוקם באזור של אותם עובדים מהאזור שעד להטלת הסגר הועסקו בענפי הבנייה והחקלאות בישראל, היה צורך לדאוג להסבתם ולהכשרתם המקצועית גם בכיוונים אחרים, דבר שעד מועד סיום הביקורת לא נעשה. המינהל האזרחי הודיע למשרד מבקר המדינה באוגוסט 1993, שהוא פועל להרחבת החינוך המקצועי באזור, ובשנת הלימודים התשנ"ד יפתחו שני בתי ספר מקצועיים חדשים בנפות חברון וטול כרם.

רשויות מקומיות

באזור הכפרי של נפת בית לחם, שבו מתגוררים כשני שלישים מהאוכלוסייה, יש 41 עיירות וכפרים. עד דצמבר 1987 פעלו בהם רק ארבע מועצות כפריות. עם פרוץ אירועי ההתקוממות חדלו המועצות הכפריות לתפקד. מפקדת נפת בית לחם עשתה מאמצים להביא להקמתן מחדש של המועצות האמורות, ובסוף אפריל 1993 פעלו רק שתיים מהן. בשאר הכפרים עדיין ייצגו מוכתרים את התושבים בפני הרשויות השונות, או ועדות שהוקמו על ידי התושבים בדיעת המינהל האזרחי; ועדות אלה ממלאות רק חלק מהתפקידים המוטלים על רשויות מקומיות במתן שירותים לאוכלוסייה.

תקבולים לעיריות

1. לפי חוק העיריות מס' 29 לשנת 1955, התקף באזור, על רשויות המס של האזור לגבות מסים בשיעורים הקבועים בחוק לטובת העיריות: ממכירת דלק ומוצריה וממכירת סחורות וחומרים החייבים במכס. בפועל, המינהל האזרחי נוהג להקציב מדי שנה לעיריות סכומים בגין תגמולי דלק, שאינם נגזרים מסכומי הבלו שנתקבלו בפועל בגין הדלק שנצרך באזור⁷. בשנת 1987, לפני ההתקוממות, הסתכמה ההקצבה בסעיף זה בכל האזור ב-3.6 מיליון ש"ח, מזה 600,000 ש"ח עבור שלוש העיריות בנפת בית לחם. מאז הוקטנה ההקצבה במידה ניכרת, ובתקציב 1993 הסתכמה ב-1.6 מיליון ש"ח לכל העיריות באזור, מזה כ-300,000 ש"ח עבור שלוש העיריות בנפה.

2. קמ"ט מסים ישירים מעביר לעיריות, בהתאם לחוק, 90% מההכנסות ממס רכוש. כאמור, חלה שחיקה ניכרת בהכנסות ממס רכוש בתחום נפת בית לחם. כתוצאה מכך חלה במקביל שחיקה גם בסכומים שהועברו לעיריות. גם בגביית מסים ואגרות עירוניות על ידי העיריות חלה בין השנים 1991 ל-1992 ירידה נומינאלית בשיעור של כ-23% מ-6.8 מיליון ש"ח ל-5.5 מיליון ש"ח.

⁷ בעניין זה, ראה דוח שנתי 37, עמ' 1211.



הירידה בתקבולי העירויות, כמתואר לעיל, עלולה לפגוע בשירותים המוניציפאליים הניתנים לתושבי הערים. כדי לצמצם פגיעה אפשרית, על המינהל האזרחי לדאוג להעברת תמלוגי דלק בהתאם לקבוע בחוק ולגבייה יעילה של מס רכוש, ועל העירויות מוטלת החובה להעמיק את גביית המסים והאגרות העירוניים.

נפת טול כרם

תקן כוח האדם של סגל נפת טול כרם נקבע על ידי אגף התכנון בצה"ל לפני שנים רבות. חלק מהתקנים בנפה אושרו באורח זמני למינהל האזרחי במהלך אירועי ההתקוממות באזור. בסוף יולי 1993 עמד שיעור איוש התקן של הנפה על כ-107%.

ביצוע פרויקטים בתחום נפת טול כרם⁸

השלוחה של יחידת קמ"ט פנים בנפת טול כרם מקבלת מהרשויות המקומיות בקשות לתקציבים בלתי רגילים (תכ"רים) בגין הפרויקטים שהן מציעות. הבקשות מועברות להמלצות של הקמ"א ושל מפקד הנפה. לאחר מכן הן נשלחות לאישור ועדת הפרויקטים שבמפקדת המינהל האזרחי.

בתקופה מינואר 1991 ועד ספטמבר 1993 תקצבה ועדת הפרויקטים במפקדת המינהל האזרחי 103 פרויקטים לפיתוח תשתיות בנפת טול כרם בהיקף כספי של כ-21.9 מיליון ש"ח. השתתפות המינהל האזרחי בעלות הפרויקטים מגיעה לשיעור של כ-91%. ביתרת העלות נושאים הרשויות המקומיות או ועדי הכפרים או ארגונים בין-לאומיים. בספטמבר 1993 הסתכמו התשלומים עבור פרויקטים שבוצעו או שנמצאו בשלבי ביצוע שונים, בכ-11.3 מיליון ש"ח. הפרויקטים שאושרו היו בתחומים הבאים: סלילה ושיפוץ כבישים, הספקת מים, חשמל, תקשורת, בנייה ציבורית, תברואה ועוד.

בדיקה שערך משרד מבקר המדינה ב-20 תיקי פרויקטים העלתה, כי בדיקות טיב העבודות, במסגרת הפרויקטים לשיפוץ ולסלילת כבישים ולהרחבת בתי ספר ומבני ציבור אחרים, בוצעו בידי מהנדסים שהועסקו על ידי הרשויות המקומיות או ועדי הכפרים. לא נמצאו אישורים שהעבודות בוצעו כראוי והושלמו לשביעות רצונם של מזמיני העבודות (תעודות גמר)⁹.

טיפול בבקשות לישיבת קבע (איחוד משפחות)

על פי נוהל איחוד משפחות, שנכלל בקובץ פקודות הקבע, הטיפול בבקשות לאיחוד משפחות יתבסס על שיקולים הומניטריים וממשליים. רק תושב האזור רשאי להגיש בקשה לאיחוד בני משפחתו או קרובים אחרים הנמצאים בחו"ל, כדי שיתגוררו עמו באזור.

הנוהל פירט את הבדיקות הבטחוניות שיש לערוך, ואת המסמכים שיש לצרף לתיק הבקשה. בבקשות לאיחוד משפחות דנות שלוש ועדות: האחת בדרג נפתי, השנייה בדרג מפקדת המינהל

⁸ לעניין זה, ראה ברוח זה, בפרק "פעולות קצין מטה לענייני פנים באזור יהודה והשומרון".

⁹ בעניין זה, ראה לעיל בפרק העוסק בנפת בית לחם.

האזרחי, והשלישית ועדה שבראשה נציג משרד הפנים וחברים בה נציגי גופים שונים. שתי הוועדות הראשונות ממליצות בפני הוועדה השלישית אם לאשר את הבקשות או לדחותן.

הנוהל לא קבע אמות מידה מפורטות דיין, שעל פיהן ניתן להגיש בקשות לשיבת קבע. בתקופה שבין ספטמבר 1992 לאוגוסט 1993 הוגשו לנפת טול כרם 640 בקשות - 85 מהן (13.3%) אושרו. המינהל האזרחי הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1993, שלאחר מועד סיום הביקורת הנפות פועלות על פי נוהל חדש, שבו פורטו, בין היתר, גם אמות המידה בדבר בקשות לאיחוד משפחות.

יועץ לענייני ערבים (יע"ע)¹⁰

היע"ע הנפתי כפוף למפקד הנפה. הוא מונחה מבחינה מקצועית על ידי היע"ע במפקדת המינהל האזרחי. הוא אחראי לנושאים הבאים: לאיסוף מידע מהחומר הגלוי על הלכי הרוח בקרב האוכלוסייה בנפה; לקיום שיחות יזומות עם תושבים המייצגים מגוון רחב של מגזרים חברתיים בקרב האוכלוסייה; ולהעברת מסרים ודברי הסבר לאוכלוסייה על כוונות המינהל האזרחי ומדיניותו בתחום שיפור השירותים האזרחיים.

הביקורת העלתה, שביחידת יע"ע שבנפת טול כרם אלפי תיקים שנתונים טרם הוקלדו למאגר המידע הממוחשב של הנפה. לאחר מועד סיום הביקורת הודיע המינהל האזרחי למשרד מבקר המדינה, שהנפה פעלה לעדכון מאגרי המידע שברשותה, עדכון שיסתיים בקרוב.

תכנון, רישוי ופיקוח על הבנייה

1. רוב הקרקעות בנפת טול כרם אינן מוסדרות. זכויות הבעלות על הקרקע מבוססות בעיקר על הרישומים בספרי מס רכוש. רישומים אלה לא עודכנו מאז נערך הרישום הראשון לפני עשרות שנים. בדרך כלל שטחי החלקות על פי רישומים אלה הם בגודל של עשרות דונמים כל אחת.

2. לשכת התכנון של המינהל האזרחי הכינה עד אוקטובר 1993 תכניות מתאר מיוחדות ל-71 כפרים בנפת טול כרם (כ-83% מכלל הכפרים). 26 מהן טרם אושרו סופית, בשל התנגדויות שהוגשו על ידי תושבים, וטרם הוכנו תכניות מתאר מפורטות.

3. הביקורת העלתה, שטרם הושלמה הכנת תכניות מתאר לשכונות חדשות ולאזורי תעשייה שהוקמו מאז 1967 בערים שבתחום נפת טול כרם; בערים טול כרם, סלפית וענבתא עדיין נמצאות התכניות בשלבי הכנה, ולקיליה הוכנה תכנית מתאר, אך היא טרם קיבלה את האישורים הסופיים. היעדר תכניות מתאר מאושרות מעכב את הטיפול בבקשות להיתרי בנייה. על המינהל האזרחי לדאוג לכך שהרשויות המקומיות ישלימו בהקדם את הליכי הטיפול באישור תכניות אלה.

העסקת עובדים בישראל

1. לשכות התעסוקה שבתחום נפת טול כרם מטפלות בהשמת עובדים שהוזמנו על ידי מעסיקהם בישראל ובהתיישבות היהודית באזור. הלשכות אינן מטפלות כלל בעובדים המועסקים על ידי מעסיקים מקומיים בתוך האזור.¹¹

¹⁰ בעניין היועצים הנפתיים ערבים, ראה דוח שנתי 39, עמ' 918, ודוח שנתי 43, עמ' 914

¹¹ לעניין זה, ראה לעיל בפרק המשנה על נפת בית לחם.

2. עד הטלת הסגר (31.3.93) פעלו לשכות התעסוקה להשמת עובדים בישראל בהתאם להזמנות של מעסיקים שאושרו על ידי שירות התעסוקה בישראל. בהזמנות היו נקובים שמות העובדים הנדרשים על ידיהם. מאז הסגר הנפיקו לשכות התעסוקה באזור רשיונות לדורשי עבודה, בתנאי שגילם גבוה מ-23, הם נשואים ועבדו אי-פעם בישראל (רשומים במאגר המידע של שירות התעסוקה). דורשי עבודה חדשים שלא ענו על תנאים אלה, לא קיבלו רשיונות לעבודה בישראל.

לדעת משרד מבקר המדינה, הפעלת מכסות לתושבי האזור הרשאים לעבוד בישראל* על פי השיטה הקיימת, מונעת מדורשי עבודה חדשים, שאינם עונים על התנאים שצוינו לעיל, מציאת עבודה בישראל. לפיכך, על לשכות העבודה באזור למצוא פתרונות חלופיים להעסקתם של דורשי עבודה חדשים.

3. בהחלטת ועדת השרים לענייני ביטחון מאוקטובר 1970 נקבע, בין היתר, שמעביד המעסיק עובד מן האזורים, יעביר למדור התשלומים של שירות התעסוקה את השכר ברוטו ואת התשלומים הסוציאליים שהוא משלם בהתאם לחוק ולהסכמים הקיבוציים לעובד ישראלי בעל נתונים זהים. חלק מהמעסיקים משלמים מקדמות ישירות לעובדים, חלקן בסכום השכר המלא, והם מדווחים בתום כל חודש למדורי התשלומים על הסכומים ששולמו לעובדים אלה בניכוי מקדמות ותשלומים אחרים. מדור התשלומים מכין שיקים לתושבי האזור המועסקים בישראל בהתחשב בדיווח המעסיק. הביקורת העלתה, שבחודש יולי 1993 לדוגמה, החזירה לשכת התעסוקה בקלקיליה למדורי התשלומים 311 שיקים, כיוון שהמוטבים לא נענו להזמנות הלשכה לקבלם. משרד מבקר המדינה העיר, שעל שירות התעסוקה לדאוג לכך שהתשלומים לעובדים יבוצעו ישירות, רצוי לחשבון הבנק שלהם¹².

אתרים לסילוק אשפה

אתר עזון¹³

זה מספר שנים קיים ליד הכפר עזון אתר המשמש לסילוק אשפה מיישובים יהודיים וערביים שבנפת טול כרם. רק בשנת 1991 החל המינהל האזרחי לפעול לקיום ההליכים המתחייבים לאישור השטח כאתר לסילוק אשפה. תכנית האב לסילוק אשפה באזור לא ייעדה בתחום הנפה אתר קבוע לסילוק אשפה, אלא תחנת מעבר בלבד.

בסוף מארס 1992 קיימה ועדת המשנה לביוב ואתרי סילוק פסולת מוצקה של מת"ע דיון בתכנית המתאר של האתר. מסיכום הדיון עולה, כי המתכנן וכן השירות ההידרולוגי קבעו, כי האתר נמצא במקום רגיש מבחינה הידרולוגית, מעל מאגר מי התהום של אזור ההר, דבר המהווה סכנה לזיהום מקור המים. לפיכך, אם הוא יאושר כאתר קבע, הכרחי להבטיח את תפעולו הנכון.

בסיור שערכו נציגי משרד מבקר המדינה באתר באוקטובר 1993 התברר, כי הוא מוזנח וללא כל פיקוח. קרקעית האתר לא כוסתה ביריעות פלסטיק לצורך איטומה, כנדרש. האשפה נמצאה בחלקה פזורה בדרך לאתר. באתר עצמו פורצות לעתים קרובות שריפות הגורמות נזקים גדולים לעצי הפרי הגובלים בו והשייכים לתושבי הכפרים הערביים שבסביבה. הפעלת האתר נעשית שלא בהתאם לתכנית האב וללא הפעלת סדרי אחזקה ופיקוח מתאימים.

¹² כאמור, בעניין זה, ראה גם בדוח זה, הפרק "סדרי מינהל ובקרה בהעסקת עובדים מאזורי יהודה והשומרון ומחבל עזה בישראל".

¹³ לעניין זה, ראה דוח שנתי 42, בפרק "המועצה האזורית שומרון", עמ' 1098.

אתר דיר אל עוסון

המועצה הכפרית דיר אל עוסון רכשה בשנת 1991 שטח של שבעה דונם כדי להקים עליו מזבלה. מאחר שהמינהל האזרחי מטפל בתכניות אזוריות לסילוק אשפה, האמורות לשרת מספר כפרים ערביים בנפת טול כרם, הוא לא אישר בשלב זה אתר נפרד לכפר. בפועל ממשיכים תושבי הכפר להשליך את הפסולת המוצקה בשטח שנרכש בשנת 1991.

בריאות

בדיקה שערכו עובדי משרד מבקר המדינה באוקטובר 1993 בלשכת הבריאות הנפתית ובבית החולים הממשלתי בטול כרם העלתה, כי מאז אוגוסט 1993 קיים היה מחסור בכ-30 סוגי תרופות, וביניהן תרופות למחלות לב וסכרת, שיחידת קמ"ט בריאות אמורה לספק ממחסניה ברמאללה. כפי שהוסבר, הסיבה למחסור בתרופות נובעת מחוסר תקציב. משרד מבקר המדינה העיר, כי על יחידת קמ"ט בריאות להבטיח הספקה סדירה של תרופות למוסדות הבריאות בנפה. המינהל האזרחי הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1993, כי לאחרונה אושרה תוספת תקציב לרכישת תרופות לצורכי האזור.

כבר במאי 1993 התקבל ביחידת קמ"ט בריאות ציוד רנטגן שנועד להחליף את ציוד הרנטגן הישן בבית החולים בטול כרם. עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 1993, לא הותקן הציוד, כפי שהוסבר - בגלל עיכובים הכרוכים בהתאמת חדר לקליטתו. המינהל האזרחי הודיע למשרד מבקר המדינה, כי עבודות ההתאמה הסתיימו בתחילת נובמבר 1993, וכי הציוד יופעל על פי המתוכנן לא יאוחר מאמצע דצמבר 1993.

היתרי שהייה ויציאה

באחת השכונות בקלקיליה מתגוררים מתחילת שנות השבעים, כ-1,500 איש תושבי אזור חבל עזה, בלי שמענם זה נרשם בתעודת הזהות. רק חלק מתושבים אלה קיבלו בשנת 1989 אישורים לשהייה זמנית בקלקיליה. משרד מבקר המדינה העיר, כי על המינהל האזרחי לפעול כחוק להסדרת שהייתם של תושבי חבל עזה שעברו להתגורר בקלקיליה.

גביית מסים

בשנים האחרונות חל גידול ריאלי בהכנסות ממס הכנסה וממס בלו מוסף בנפת טול כרם. המצב שונה בנוגע לגביית מס רכוש. בשנת 1991 גבה משרד מס רכוש בנפה 541,000 ש"ח ובשנת 1992 הסתכמה הגבייה ב-537,000 ש"ח. חלה אפוא ירידה ריאלית בגביית מס רכוש בנפת טול כרם בשיעור של כ-11%¹⁴.



נפות המינהל האזרחי בבית לחם ובטול כרם משתדלות, למרות הקשיים, להבטיח קיומם של חיים אזרחיים נאותים לתושבי הנפות, במיוחד בתחומים החיוניים של חינוך, בריאות ורווחה ובמתן סיוע כספי לרשויות המקומיות להקמת תשתיות.

¹⁴לעניין זה, ראה לעיל בפרק המשנה על נפת בית לחם.

עד להטלת הסגר במארס 1993 יצאו מדי יום אלפי תושבים עם כלי רכבם מהאזור ללא היתר יציאה, ושהו או עבדו בישראל באופן בלתי חוקי. לתופעה זו היו השלכות; בין השאר התבטא הדבר בפגיעה מההיבט הביטחוני ומההיבט הכלכלי. מצב כזה יכול לחזור אם יתרופף הסגר. יש להקפיד, שמצב של אי-אכיפת הוראות לא יישנה גם נוכח שינויים בהתארגנות ובהוראות שנובעים מהתפתחויות למיניהן.

יש לדאוג שיחידות הקמ"טים המקצועיות של המינהל האזרחי יפקחו על הפרויקטים המבוצעים במימון המינהל האזרחי; ויש לקבוע אתרים לסילוק אשפה, כמתחייב מהוראות בחוק, ולהפעיל פיקוח מתאים עליהם.

מאמצים של נפת בית לחם להביא לשיקום מוסדות השלטון המקומי בעיירות ובכפרים הצליחו רק בשתיים מבין ארבע המועצות הכפריות שהיו קיימות לפני ההתקוממות; במרבית העיירות והכפרים בשתי הנפות האוכלוסייה עדיין מיוצגת על ידי מוכתרים או ועדי כפרים שהוקמו למשימות מיוחדות.

חלק מהיעדים שנקבעו לנפת בית לחם - למשל: עידוד השקעות הון, פיתוח אזורי תעשייה והקמת מפעלי תעשייה על ידי יזמים מקומיים - שמטרתם העיקרית היא יצירת מקורות תעסוקה לתושבים, הם עדיין בשלבי תכנון וביצוע ראשוניים בלבד.

על נפת טול כרם לדאוג לאישורן בהקדם של תכניות המתאר. כמו כן, יש להסדיר כחוק את שהייתם באזור של תושבים מחבל עזה המתגוררים בקלקיליה.