

ניהול מקרקעי תעש

תקציר

בנובמבר 1990 הוקמה חברת התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש) (להלן - תעש) על מנת לקבל לידיה כעסק פועל את התעשייה הצבאית, שפעלה עד אז כיחידת סמך במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט). בהסכם הנכסים ובהסדר המקרקעין להקמתה נקבע, כי יוחכרו לתעש כ-80,000 דונם, שאת מרביתם הקצה מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) תמורת תשלום. כ-8,000 דונם מביניהם הוקצו לפני קום המינהל, בלי תשלום, מרביתם נמצאים באזור השרון, ושוויים נאמד בכ-2 עד 4 מיליארד דולר.

המינהל ותעש לא חתמו על חוזה חכירה לקרקעות תעש. משרד האוצר (להלן - האוצר) לא העביר למינהל תמורת הקרקעות שהוקצו בלי תשלום את דמי החכירה המגיעים לו לפי הסדר המקרקעין. בדוחות הכספיים של תעש היא רשמה, שהאוצר שילם למינהל עבור חכירת הקרקעות 15 מיליון דולר, ושהיא הנפיקה אג"ח בתמורה לכך. זאת, למרות שבפועל היא לא הנפיקה את האג"ח ולמינהל לא שולמו 15 מיליון הדולר. תעש אכן הדגישה במסמכיה, כי בדוחות הכספיים נרשמו פעולות רכישת המקרקעין והנפקת האג"ח, כאילו בוצעו.

בהסדר המקרקעין נקבע, שהתמורות משיווק הקרקעות, שהוקצו בלי תשלום, יועברו כולן לאוצר. אף על פי כן דרשה תעש לקבל חלק מתמורות אלו, ואילו האוצר התנגד לכך. בין תעש לבין האוצר נתגלעה מחלוקת בעניין זה. מחלוקת מתמשכת זו הינה בין הגורמים לעיכוב פינוי המפעלים, הטיפול בזיהומי הקרקע ומי התהום והפרטת תעש.

בדוחות הכספיים של תעש ל-31.12.02 הוצגו 90 מיליון דולר כנכס (קרקע). זאת על בסיס מסמך של מנכ"ל משרד האוצר, שבו נכתב כי בספטמבר 2004 תקבל תעש מהמדינה סכום זה. על פי הודעת האוצר למשרד מבקר המדינה, העברת 90 מיליון הדולר תתבצע רק לאחר שיווק קרקע שפינתה תעש. שיווק הקרקע אינו צפוי בשנים הקרובות. המחלוקת בין האוצר לבין תעש בדבר מועד העברת 90 מיליון דולר מהמדינה לתעש, יוצרת ספק בדבר ערך הנכס שניתן להציג בדוחות הכספיים של תעש ל-31.12.03. עקב כך, ביוני 2004 טרם אושרו דוחות כספיים אלו.

תעש משכירה בעיקר לגופים של המדינה מבנים וחצרות בהיקף כספי של כ-2.3 מיליון דולר לשנה. היא לא ביקשה את אישור המינהל להשכרה כנדרש, וכן אינה מעבירה את תקבולי ההשכרה (בניכוי מסים והוצאות) לאוצר, כפי שנקבע בהסדר המקרקעין. תעש בנתה מבנים להשכרה עבור אחד ממשרדי הממשלה מתקציב פינוי מפעל, שלא נועד למטרה זו, בלי שהדבר הובא כלל לידיעת האוצר, וממילא בלי שנתקבלה הסכמתו לכך.

בנובמבר 2002 החליטה הממשלה, כי תעש והמינהל יפעלו להעברת "מתקן אליהו" מרמת השרון לרמת בקע תוך שלוש שנים. בדצמבר 2002 נתבקשה תעש להציג תכנית, על מנת לבחון את היתכנות ביצוע ההעברה בלוחות הזמנים שקבעה הממשלה. נוכח אי-תקצוב ההעברה, ניתן להעריך, שהיא לא תתבצע בלוחות הזמנים שנקבעו. באוקטובר 2003 הציגה תעש לשר הביטחון תרשימים ללוחות הזמנים לפינוי המתחם. בתרשימים נעשתה הטיה בנתונים, בכדי לאפשר מצג, שיצביע על כך שהזרמת כסף לתעש תקצר את לוחות הזמנים בשנה.

המינהל אינו מוכן לקבל מתעש את החזקה על אתר צפון צור שבהרצליה ומתחם בית הכרם שבירושלים, על אף שתעש עמדה בהתחייבויותיה לפינויים. בכך הפך המינהל את תעש ל"בת ערובה" לפיקוח ולשמירה על המקרקעין. לפי הסכם לפינוי אתר צפון צור, יחזיר המינהל לתעש את עלויות אחזקתה במתחם. אולם האוצר לא תקצב החזר עלויות זה, כיוון שבמשך למעלה משנתיים לאחר הפינוי טרם יושבה מחלוקת בין תעש לבין האוצר בנוגע להחזר העלויות. יודגש, כי בפועל אין מי ששומר על הקרקעות שפוננו, או מאתר מקרי פלישה.

מתחם במרכז הארץ נכלל במקרקעין שהועברו לתעש עם הפיכתה לחברה, והוא כולל למעלה מ-300 דונם, ובהם אלפי פריטי תחמושת ונפלים, רובם המכריע של ממלחמת ששת הימים (להלן - שטח הנפלים). בשטח הנפלים מצויים, במצבורים ומתחת לפני הקרקע, פגזים, רימונים, מוקשים, חומרי נפץ וקטיושות. מצבורים אלו לא אובטחו במשך כ-35 שנה. במהלך השנים נגנבו מהמתחם פריטי תחמושת רבים. מדובר במחדל ביטחוני ובטיחותי חמור ביותר ומתמשך. בנוסף לזאת, במתחם ובשבייל הכניסה אליו יש מצבורי פסולת, וכן נגנב חול מהמתחם ומסביבתו הקרובה במשך שנים.

בשנים 1992-2004 ניהלו תעש והמינהל משא ומתן מתמשך להחזרת המתחם שבמרכז הארץ מתעש למינהל, שלא השתכלל לכדי הסכם. בנסיבות אלה, עד ליוני 2004 טרם החזירה תעש למינהל את המתחם, לרבות שטח הנפלים. המינהל מצדו נקט סחבת בטיפולו בנושא. תעש והמינהל לא החליפו ביניהם סיכומי דיונים והחלטות, ולא אישרו זה לזה את סיכומי הדיונים שהוציאו. עקב כך לא הוגדרה יריעת המחלוקת ביניהם והתעכב קידום יישובה. מחלוקת שבו ועלו גם לאחר שנתיים ממועד שבו לכאורה כבר סוכמו, ובעקבות כך היה צורך בדיון מחודש.

במרס 1992 "נטשה" תעש בפועל את המתחם, אולם פעולותיה במתחם מלמדות כי לא התנתקה ממנו. תעש לא פעלה די למניעת כניסת בלתי מורשים למתחם, ולא פעלה שגורם אחר יעשה כן, כדי להקטין את הסיכון לשלום הציבור הנובע ממצבורי התחמושת והנפלים.

בשנת 1992 דרשה המשטרה מתעש לאבטח באופן אינטנסיבי את שטח הנפלים. תעש גידרה אותו בגדר בקר בלבד והוסיפה שילוט. המשטרה הסתפקה בכך, וסברה שתעש ומשהב"ט מטפלים בבעיה. לאחר כ-12 שנה (בינואר 2004) התריע מפקד מחוז מרכז במשטרה על המצב המסוכן השורר בשטח שיש בו משום סכנה ממשית ומוחשית לבני האדם.

במהלך השנים לא לקח על עצמו משהב"ט אחריות על מצבורי התחמושת, על פינויים, על אבטחתם ועל מציאת הפתרון לפינויים או לאבטחתם. כל זאת על אף הסכנות הבטיחותיות והביטחוניות לשלום הציבור מקיום מצבורי תחמושת שלא אובטחו, והנגישות למצבורים מצד גורמים עוינים וגורמים פליליים, ועל אף פניות תעש והמינהל למשהב"ט. גם הממונה על הביטחון במערכת הביטחון (מלמ"ב) לא פעל בתקיפות כדי שתינתן החלטה בדבר הגוף האחראי להוצאת הנחיות ביטחון לאבטחת שטח הנפלים (מלמ"ב או המשטרה), למרות שידע על המצב בשטח. כך נפל נושא האבטחה "בין הכסאות". רק בנובמבר 2003 הנחה מנכ"ל משהב"ט על הצבת שמירה בשטח הנפלים, בלי לקחת אחריות כוללת על מצבורי התחמושת ופינויים.



ב-1.11.90 הוקמה חברת התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש) (להלן - תעש) על מנת לקבל לידיה כעסק פועל את התעשייה הצבאית, שפעלה עד אז כיחידת סמך¹ במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט), לרכוש מהמדינה את נכסי התעשייה הצבאית, ובכללם קרקעות, וכן לקבל בהעברה את "זכויות התעשייה הצבאית"², ולקבל עליה את התחייבויותיה, חבויותיה וחובותיה של התעשייה הצבאית. בתקופה יולי 2003 - פברואר 2004 בדק משרד מבקר המדינה את ניהול מקרקעי תעש, ובעיקר את יישום הסדר המקרקעין להחזרת קרקעות לתעש, ופינוי מתחמי תעש. במתחם תעש שבמרכז הארץ נבדקו מכלול סוגיות. הביקורת נערכה בתעש, במינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל), במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט), במשרד האוצר (להלן - האוצר), במשרד לאיכות הסביבה, במשטרת ישראל (להלן - המשטרה) ובצה"ל. בדיקות השלמה נערכו ביוני 2004.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים אחדים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

הסדר המקרקעין

ב-22.10.90 אישרה ועדת השרים לענייני כלכלה (להלן - ועדת השרים) הסדר מ-28.11.89 אליו הגיעו המינהל, האוצר, משהב"ט והתעשייה הצבאית, להחזרת קרקעות המינהל שבשימוש התעשייה הצבאית לתעש (להלן - ההסדר). ההסדר מהווה חלק בלתי נפרד מהסכם מ-31.10.90, שעליו חתמו ממשלת ישראל ותעש למכירת הנכסים ולהעברת הזכויות וההתחייבויות (להלן - הסכם הנכסים) מהתעשייה הצבאית לתעש.

לפי ההסדר, יוחזרו לתעש בחווי חכירה כ-80,000 דונם, מרביתם אדמת המינהל, ובהם: קרקעות שהוקצו בלי תשלום למשהב"ט עבור התעשייה הצבאית, בהקצאה קבועה³, לפני קום המינהל (להלן - הקרקעות הבלתי משולמות); קרקעות שהקצה המינהל בהקצאה קבועה, תמורת תשלום (להלן - הקרקעות המשולמות); וקרקעות שהוקצו בהקצאה/הרשאה זמנית.

הקרקעות המשולמות, בשטח כולל של כ-68,100 דונם, נמצאות בעיקר ברמת בקע (52,000 דונם) - שטח שהוקצה לתעשייה הצבאית בשנת 1978 לצורך העברת מפעליה לנגב. הקרקעות הבלתי משולמות, בשטח כולל של כ-8,000 דונם, נמצאות בעיקר ברמת השרון, בהרצליה, בהוד השרון, ובשטח ללא תחום שיפוט (להלן - מתחם השרון) (6,060 דונם) - שטח הכולל, בין היתר, את אתר צור שבהרצליה ואת אתר אליהו שברמת השרון; בנוף ים שבהרצליה (450 דונם)⁴; בירושלים (להלן - מתחם בית הכרם) (81 דונם); ובתל אביב (להלן - מתחם מגן) (40 דונם); בקרקעות שהוקצו בהקצאה/הרשאה זמנית, כלולה קרקע (3,781 דונם) הנמצאת במרכז הארץ (להלן - המתחם). יצוין, כי בקרקעות הבלתי משולמות ובקרקעות שהוקצו בהקצאה/הרשאה זמנית נכללים כ-4,680 דונם, בתל אביב, בירושלים, בהרצליה, בנוף ים ובמתחם, שמהם פינתה תעש את מפעליה.

- 1 ההתייחסות בדוח זה היא לתעשייה הצבאית כיחידת הסמך ולתעש כחברה, אלא אם נאמר אחרת.
- 2 כאמור בהסכם למכירת הנכסים ולהעברת הזכויות וההתחייבויות, כמפורט להלן.
- 3 החכרה לדורות, ל-49 שנים עם זכות חידוש החכירה ל-49 שנים נוספות.
- 4 כולל שטח מופקע.

בהסדר נקבע, שהקרקעות המשולמות יוחכרו לתעש ליתרת תקופה של 49 שנים מעת ששולם עבורן, והקרקעות הבלתי משולמות יוחכרו ליתרת תקופה של 49 שנים מ-1.4.61. כמו כן, תהיה לתעש זכות לחידוש החכירה ל-49 שנים נוספות לפי כללי יובל החכירה לתעשייה⁵, כפי שיהיו נהוגים במינהל באותה עת. לגבי הקרקעות המשולמות, תהיה לתעש הזכות להעביר את זכויותיה במקרקעין בייעוד תעשייה, בלי לשלם למינהל תשלומים כלשהם. לעומת זאת, לגבי הקרקעות הבלתי משולמות נקבעו בהסדר ובהסכם הנכסים תנאים פחותים, ועיקרם: מוגבלת זכותה של תעש להעביר את הזכויות במקרקעין לצד שלישי או להנות מהתמורה מהעברה שכזאת, ונדרשת הסכמת האוצר לכך, כשכל התמורה עבור הקרקעות תועבר לאוצר, בניכוי מסים והוצאות הנובעים מהעברת הזכויות, וכל זאת באישור המינהל.

ב-22.10.90 החליטה ועדת השרים להקים ועדה בין-משרדית (להלן - ועדת הרמלך) לבדיקת עניין העברת מפעלי תעש מאזורים צפופי אוכלוסין לנגב. ב-24.11.91 הגישה ועדת הרמלך לשר האוצר את המלצותיה, ובכללן להתחיל מיידית בהעתקת מפעלי תעש לרמת בקע. הוועדה סברה, כי יש לשנות, בהסכמת תעש, את ה"הסכם להעברת הקרקעות", דהיינו ההסדר, כך שהקרקעות המיועדות לפינוי לא יוחכרו לתעש כאמור בהסדר, אלא ייוותרו בידי המינהל. ב-1.7.92 החליטה הממשלה: "לאשר את האמור בהתייחסות" ועדת הרמלך; מיועדים לפינוי כ-4,650 דונם במתחם השרון, ומתחם נוף ים; וייקבעו קרקעות נוספות לפינוי על ידי ועדת היגוי שתוקם. שינוי ההסדר הותנה בהסכמת תעש, כיוון שהוא אמור להקטין את זכויותיה שנקבעו בהסדר.

1. חוזי החכירה

בהסדר נקבע לגבי הקרקעות הבלתי משולמות, שתעש והאוצר ישלמו עבור חכירתם ליתרת התקופה של 49 שנים, כלהלן: תעש תשלם למינהל סכום חד-פעמי בסך 15 מיליון דולר (בשקלים), אשר יינתן לתעש באמצעות מימון של האוצר, כנגד אגרות חוב שתעש תנפיק למדינה. האוצר יעביר למינהל סכום נוסף, כפי שייקבע ביניהם.

בדוח שפרסם מבקר המדינה בשנת 1994 על הפיכת התעשייה הצבאית לחברה ממשלתית⁶ צוין, כי עד נובמבר 1992 תעש והמינהל לא חתמו על חוזי החכירה לקרקעות שבהקצאה הקבועה; והאוצר לא העביר למינהל את דמי החכירה המגיעים לו לפי ההסדר עבור הקרקעות הבלתי משולמות, ולא העביר לתעש את 15 מיליון הדולר, וכתוצאה מכך לא שילמה אותם תעש למינהל. בשנת 1992 הודיע האוצר למשרד מבקר המדינה, כי העברת הזכויות בקרקעות לידי תעש הוקפאה בעקבות אישור המלצות ועדת הרמלך לעיל על ידי הממשלה. המינהל הודיע בשנת 1992, כי הכין חלק מחוזי החכירה, אולם החתימה עליהם הותנתה בקבלת דמי החכירה, ולגבי יתרת החוזים הוא נתבקש להמתין להמלצות מינהלת פרויקט העברת תעש לנגב או להסדרת אישורים נחוצים בין תעש לבין האוצר.

משרד מבקר המדינה העלה בביקורת הנוכחית, כי האוצר רשם במסמכיו, שבספטמבר 1992 הוא העביר 50 מיליון ש"ח (כ-18 מיליון דולר), לפי תקנה תקציבית שעסקה בקרקעות תעש, אולם במסמכי האוצר לא צוין למי הועבר סכום זה ועבור מה. יודגש, כי ממסמכי תעש והמינהל, לא עולה, כי הם קיבלו סכום זה גם בחלוף 13 שנים מהפיכתה של תעש לחברה ועד למועד סיום הביקורת (פברואר 2004).

5 כללים שקבע המינהל לחידוש החכירה לאחר 49 שנים.

6 קובץ דוחות מבקר המדינה על איגודים הקשורים למערכת הביטחון (יוני 1994), עמ' 7 ואילך.

משרד מבקר המדינה העלה, כי המינהל, האוצר וכן תעש לא פעלו מאז 1992 לחתימה על הסכמי החכירה, כפי שנקבע בהסדר. בה בעת, הצדדים לא פעלו לשינוי ההסדר לפי המלצות ועדת הרמלך, שאישרה הממשלה, שינוי שכאמור נדרשה לו הסכמת תעש. בין כך ובין כך לא עשו הצדדים לקידום הנושא. יישום הסדר המקרקעין מתמשך אפוא מעבר לכל תקופה סבירה, באופן שעלול לפגוע באינטרסים ציבוריים. מן הראוי, שהמינהל, האוצר ותעש יחישו את ההכרעה בדבר זכויותיה של תעש במקרקעין.

במאי 2004 הודיעה תעש למשרד מבקר המדינה, כי בכוונתה לפנות את רוב פעילותה מהאתרים הממוקמים על הקרקעות הבלתי משולמות, אולם מאחר שפעילות זו תארך שנים רבות, הרי שאין מניעה עקרונית להשלים את החתימה על חווי החכירה. במאי 2004 הודיע האוצר למשרד מבקר המדינה, כי הוא מבצע עבודת מטה מקיפה לקביעת מעמד כל חטיבות הקרקע של תעש במסגרת בחינת הליך הפרטתה, ובמסגרת זו ייבחנו ההסדרים וההסכמים הרלוונטיים בין המדינה לבין תעש, וכן בכוונת האוצר להסדיר את סוגיית הקרקעות. ביוני 2004 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, כי יישום הסדר המקרקעין אכן מתמשך תקופה ארוכה, ולפיכך יפעל, בשיתוף האוצר, לחתימה על הסכמי הרשאה לשימוש זמני, אשר יחודשו מעת לעת.

2. תמורה משיווק הקרקע

לפי הערכות שווי שונות, ערך הקרקעות המיועדות לפינוי כ-2 עד 4 מיליארד דולר. בשנים 1997-1999 עמדת תעש הייתה, כלשון מסמכיה, שהתמורה משיווק הקרקע תשמש אותה לשיפור ההון העצמי ותזרים המזומנים שלה. לפיכך ביקשה תעש מהאוצר לקבל בתמורה לפינוי 800 דונם ממתחם השרון⁷ 25% מהתמורה משיווק הקרקע. מרשות החברות הממשלתיות ביקשה תעש, שתפעל כדי שהממשלה תכיר בזכויותיה על הקרקעות. במרס 2002 ציין יו"ר דירקטוריון תעש, כי מטרת ועדת המקרקעין של הדירקטוריון לנקוט יוזמה ולהנחות את ההנהלה כיצד לפעול כדי שרקקעות תעש ישמשו נכס עבורה ועבור המדינה. מהמתואר עולה, כי תעש פועלת כדי לקחת חלק מתמורות השיווק של הקרקעות הבלתי משולמות, תמורות שלא ניתנו לה בהסדר.

עמדת האוצר והמינהל היא, כי תעש אינה זכאית לקבל תמורה בגין שיווק הקרקעות הבלתי משולמות. בשנת 1997 הודיע זאת האוצר למשרד לתשתיות לאומיות, והוסיף, כי קשירת ערך הקרקע לתמורה בגין פינוי הקרקעות השייכות למדינה מהווה תקדים, שישפיע על פינוי קרקעות נוספות ויפגע בתהליכים מבניים בענף. בנוסף לזאת הודיע האוצר, כי אין המדינה משלמת עבור קרקעותיה היא. האוצר דחה את הצעות תעש ובקשותיה לבניית ההון העצמי שלה מהתמורה משיווק הקרקע. במאי 2004 הודיע האוצר למשרד מבקר המדינה, כי רק הממשלה זכאית לכל התמורות משיווק הקרקע.

משרד מבקר המדינה העלה, כי בשנת 1997 החלו האוצר ותעש במשא ומתן לפינוי אתר אליהו, הנמצא על קרקע בלתי משולמת. אולם המחלוקת ביניהם בגין קבלת התמורה משיווק הקרקע גרמה להפסקתו. כתוצאה מכך התעכב, בין היתר, הטיפול במסדר בטיחותי ומזהם שבאתר. רק בעקבות החלטת ממשלה ב-8.11.02, כי תעש והמינהל יפעלו להעברת מתקן תעש שבאתר אליהו מרמת השרון לרמת בקע בתוך שלוש שנים, הוחל בפעילות לפינוי האתר.

7 קרקע באתר אליהו, שנכללת בקרקעות הבלתי משולמות.

כאמור לעיל, במאי 2004 הודיע האוצר למשרד מבקר המדינה, כי במסגרת עבודת המטה שהוא עורך בעניין הפרטת תעש, ייבחנו ההסדרים וההסכמים הרלוונטיים בין תעש לבין המדינה. ביוני 2004 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, כי יפעל, בשיתוף האוצר ותעש להשגת סיכום בעניין זכויותיה של תעש במקרקעין, "כדי להימנע ממחלוקות על תמורות משיווק הקרקע, עלויות טיהור הקרקע ועלויות פינוי".

3. השכרה לתקופה קצובה

לפי ההסדר, תושכר הקרקע של המתחם לתעש בהשכרה זמנית, לתקופות קצובות, בהתאמה לתקופות שיינתן לה היתר לשימוש בשטח כמתקן ביטחוני, על פי סעיף 160 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, או עד לפינוי המתקן, לפי המוקדם מבין השניים; ועל תעש היה לשלם למינהל דמי שכירות שנתיים. המתחם נמצא באזורי התכנון של מחוז מרכז ומחוז דרום במשרד הפנים. היתר הוועדה למתקנים ביטחוניים במחוז מרכז לשימוש במתחם כמתקן ביטחוני היה עד ל-31.5.95, והיתר הוועדה במחוז דרום היה עד ל-15.10.93. בשנת 1991 אישר המינהל לתעש לשכור את הקרקע לשבע שנים החל מ-1.11.90.

משרד מבקר המדינה העלה, כי המינהל אמנם הכין טיוטת הסכם להשכרת הקרקע, אולם תעש והמינהל לא עשו את הנדרש כדי לאפשר חתימה על ההסכם. לפיכך לא נחתם הסכם בין תעש לבין המינהל. משרד מבקר המדינה מעיר, כי תעש לא שילמה דמי שכירות עבור המתחם, ואילו המינהל לא פעל כנדרש כדי לקבל את דמי השכירות מ-1.11.90, דהיינו למעלה מ-13 שנה.

במאי 2004 הודיעה תעש למשרד מבקר המדינה, כי "איננה עוד מחזיקה בשטח מאז תחילת שנות התשעים". עוד הודיעה, כי קיימת מחלוקת בינה לבין המינהל ולבין משהב"ט, בדבר זהות המחזיק בשטח. אולם משרד מבקר המדינה מעיר, בלי להכריע בשאלה מיהו המחזיק בשטח, כי במועד סיום הביקורת (פברואר 2004), אין מחלוקת על כך, שתעש טרם החזירה את המתחם למינהל, הגם ש"נטשה" אותו בפועל במהלך שנות התשעים (בנושא זה ראו פירוט בהמשך).

4. השכרת מקרקעין

א. בהסדר נקבע, כי בעת החכרת משנה או בעת מתן זכות שימוש לצד שלישי כלשהו, שאינו תעש או חברה-בת שלה, תועבר כל התמורה שתעש תקבל עבור הקרקע לאוצר, בניכוי מסים והוצאות המתייחסים להחכרה, וכל זאת באישור המינהל ובהסכמת האוצר. ב-20.3.02 אכן צוין בדיון בוועדת המקרקעין של דירקטוריון תעש, כי לפי ההסדר, תקבולי ההשכרה נטו⁸ שייכים למדינה.

8 תקבולי השכרה נטו - תקבולים בניכוי מסים והוצאות המתייחסים להשכרה.

משרד מבקר המדינה העלה, כי תעש משכירה מבנים וחצרות, שהתפנו כתוצאה מצמצום פעילותה, בעיקר לגופים של המדינה. לדוגמה, בשנת 2003 השכירה כ-30 דונם כאלו, בהיקף כספי של כ-2.3 מיליון דולר ברוטו. תעש לא ביקשה את אישור המינהל והאוצר להשכרה, ולא העבירה את תקבולי ההשכרה נטו לאוצר.

ביוני 2004 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות ממצאי הביקורת, הוא פנה ליו"ר דירקטוריון תעש וביקש את התייחסות תעש לעובדת השכרת המבנים והחצרות לצדדים שלישיים, ללא אישור המינהל וללא העברת התמורה לאוצר או למינהל. עוד הוסיף המינהל, כי יו"ר הדירקטוריון השיב, כי תעש תתייחס לנושא בתגובתה למשרד מבקר המדינה לממצאי הביקורת.

במאי 2004 הודיעה תעש למשרד מבקר המדינה, כי בהתאם לחוות דעת משפטיות שקיבלה, ניתן לקבוע, כי הסכמי העברת הנכסים שונו על ידי הצדדים באמצעות הסכמי השכירות. כן הודיעה, כי גם אם לא תיטען טענה זו, אזי תקבולי ההשכרה נטו נמוכים משמעותית מהתקבולים ברוטו. לחלופין הודיעה תעש, שעמדתה היא, כי הסכם העברת הנכסים מסדיר את זכויותיה, והוא לא שונה על ידי המדינה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מן הראוי שהמינהל ישקול את ההשלכות של ההסדר לגבי מתן זכות שימוש או שכירות לצד שלישי במקרקעין.

ב. ב-26.7.98 חתמו תעש וממשלת ישראל בשם מדינת ישראל באמצעות האוצר והמינהל על הסכם לפינוי מפעל תעש ופעילויותיו מאתר צור⁹ (להלן - ההסכם לפינוי אתר צור). בהסכם לא נכללה בניית מבנים להשכרה.

משרד מבקר המדינה העלה, כי במהלך פינוי האתר פירקה תעש שלושה מחסנים, שהיו מושכרים לאחד ממשרדי הממשלה, ובנתה אותם מחדש במתחם השרון. המחסנים החדשים משמשים לאותו משרד ממשלתי, ואינם לצורכי הפעילות השוטפת של המפעל. עלויות העברת המחסנים מומנו מתקציב הפינוי והסתכמו בכ-2.3 מיליון דולר. התברר, כי תעש לא הביאה את הדבר לאוצר, וממילא לא קיבלה את הסכמתו לכך שהיא ניצלה כספים שיועדו לפינוי המפעל לבניית מחסנים להשכרה. משרד מבקר המדינה מעיר על השימוש בכספים שנועדו לפינוי המפעל למטרה אחרת שלה לא נועדו (בניית מבנים להשכרה), ואת אי-הבאת העניין בפני האוצר. ראוי היה, כי תעש הייתה מודיעה לאוצר מראש על אופן ניצול התקציב, כדי לקבל את עמדתו.

במאי 2004 הודיעה תעש למשרד מבקר המדינה, כי הטעמים להעתקת המבנים היו דרישת אחד ממשרדי הממשלה להעמדתם בשטח תעש בדחיפות, וכן, בצורך עתידי אפשרי של תעש להשתמש במבנים. במאי 2004 הודיע האוצר למשרד מבקר המדינה, כי הוא רואה בחומרה את הפרות ההסכמים שביצעה תעש ואת דיווחיה הלא מהימנים, שפורטו לעיל, והוא יבחן לעומק נושאים אלו ויטפל בהם בהתאם.

5. הצגת המקרקעין במאזן תעש

א. משרד מבקר המדינה העלה, כי החל מהדוח הכספי הראשון של תעש על נכסיה והתחייבויותיה ל-31.12.90 ועד לדוח הכספי האחרון שאושר ל-31.12.02, היא כללה את 15 מיליון הדולר שעליהם דובר לעיל בנכסיה - ברכוש הקבוע בסעיף הקרקע, ובהתחייבויותיה¹⁰ [הערת שוליים] 167 - באגרות החוב, וציננה בביאורים לדוחות, כי האוצר שילם למינהל עבור חכירת הקרקעות את 15 מיליון הדולרים, שכאמור, טרם שולמו למינהל. אולם תעש גם הדגישה במסמכיה, כי בדוחות הכספיים שלה נרשמו פעולות רכישת המקרקעין והנפקת האג"ח כאילו בוצעו, למרות שהיא לא הנפיקה אגרות חוב למדינה ולא שילמה לאוצר את 15 מיליון הדולר.

במאי 2004 הודיעה תעש למשרד מבקר המדינה, כי הרישום בדוחות הכספיים של תעש נעשה כדין, בהתאם לכללים החשבונאיים ובהסתמך על העמדה שלפיה זכויותיה של תעש בקרקע אינן יכולות להשתנות כתוצאה ממעשה או ממחדל של המדינה, שהינו אי-העברת כספים מגורם אחד - האוצר, למשנהו - המינהל. דא עקא, שהרישום בדוחות הכספיים של תעש אינו עולה בקנה אחד עם העובדות ועם ממצאי הביקורת.

ב. ב-2.10.95 דנה הממשלה בתכנית העסקית הכוללת של תעש לשנים 1995-2000, והחליטה, בין היתר, שבמסגרת הסכם הנכסים תישאר בידי תעש תמורת המכירה של קרקע בשווי 100 מיליון דולר במתחם השרון. בהמשך סיכמו תעש והאוצר, שתעש תקבל 90 מיליון דולר, ולפי ההסכם מ-26.7.98 לפינוי אתר צור, יישא המינהל בתשלום זה (בשקלים), שישולם לתעש מתוך התמורה משיווק הקרקע. המינהל התחייב להתחיל בשיווק לא יאוחר ממועד מתן התוקף לתכניות הסטטוטוריות החלות על האתר, ולסיימו בתוך חמש שנים ממועד זה. זאת בכפוף למילוי התחייבויות תעש לפינוי האתר. תעש עמדה בלוחות הזמנים ובתקציב הפינוי. ב-26.7.98 הבהיר מנכ"ל משרד האוצר דאז לתעש, כי אם לא תתקבל תמורת השיווק עד ל-1.6.04, מתחייבת הממשלה לפעול שבתוך 90 יום ממועד זה יועמדו מקורות חלופיים להעברת 90 מיליון הדולר, בכפוף לאישורים שיידרשו לפי כל דין. ביולי 1998 הבהיר האוצר למינהל, כי תקציב המדינה יישא בכל התשלומים הנובעים מההסכם לפינוי אתר צור, גם אם יוחלט שלא לשווק את הקרקע; ובמידת הצורך, האוצר יפנה לוועדת הכספים של הכנסת לאישור הרשאה להתחייב בנושא.

במאי 2004 הודיע האוצר למשרד מבקר המדינה, שלא בהתאם להבהרת מנכ"ל משרד האוצר לעיל, כי "החלטת הממשלה תבוצע לאחר שיווק הקרקע על ידי מינהל מקרקעי ישראל ובאותה עת בכוונת הממשלה לעמוד בכל התחייבויותיה, בכפוף להוראות כל דין". במועד סיום הביקורת (פברואר 2004), מועד השיווק אינו צפוי בשנים הקרובות, על פי הערכות הגורמים המקצועיים. ואכן, בתקציב המדינה לשנת 2004, לא תוקצבו 90 מיליון דולר להעברה לתעש. לעומת הודעת האוצר, במאי 2004 הודיעה תעש למשרד מבקר המדינה, כי "איננה מעלה על דעתה, כי התחייבותה המפורשת של מדינת ישראל, להעביר לה סך של 90 מיליון דולר ביום 1.9.04, בהתקיים הנסיבות האמורות, לא תכובד על ידי המדינה".

10 בדוח הכספי ל-31.12.02 הוקטן הסכום האמור לכ-14 מיליון דולר.

בדוחות הכספיים של תעש ל-31.12.02 הוצגו 90 מיליון דולר כנכס (קרקע) כנגד סעיף "התחייבות הממשלה להשקיע בהון מניות" של תעש. משרד מבקר המדינה מצוין, כי המחלוקת בין האוצר לבין תעש בדבר מועד תשלום הסכום האמור יוצרת ספק בדבר ערך הנכס שניתן להציג בדוחות הכספיים של תעש ל-31.12.03. עקב כך, ביוני 2004 טרם אושרו דוחות אלו. עקב הצורך הדחוף של תעש לאשר ולפרסם את הדוחות הכספיים כנדרש, ונוכח הבעיה המהותית שמציבה המחלוקת, מן הראוי שתעש והאוצר יישבו ביניהם בדחיפות את המחלוקת.

פינוי קרקעות

ממסמכי המינהל עולה, כי מטרות פינוי מפעלי תעש הינן הרחקת סיכונים ממרכזי אוכלוסין, טיפול בזיהומי הקרקע ומקורות המים, יצירת מקורות תעסוקה בנגב, יצירת עתודות קרקעות זמינה בגוש דן, והקמת מרכז עירוני בשרון. בפברואר 1978 הקצה המינהל לתעשייה הצבאית כ-52,000 דונם ברמת בקע למטרת ההעברה. בדצמבר 1984 החליט ראש הממשלה להקים ועדה לתכנון ולתיאום ההעברה (ועדת גוראל). הוועדה הגישה בדצמבר 1986 דוח, ובעקבותיו הוחלט שלא לקדם את ההעברה.

עם הקמת תעש כחברה חזרה ועלתה סוגיית העברת מפעליה לנגב. כמתואר לעיל, ב-1.7.92 החליטה הממשלה "לאשר את האמור בהתייחסות" ועדת הרמלך, שהמליצה, בין היתר, להתחיל מיידי בהעתקת המפעלים לרמת בקע, וכן החליטה על הקרקעות המיועדות לפינוי בשרון, בנוף ים, וקרקעות נוספות שייקבעו. נוכח המשבר העסקי של תעש, שממדיו התבררו בשנת 1992, עסקו החלטות הממשלה בשנים 1992-1995 בתכניות ההבראה של תעש, והתייחסו גם לנושא הקרקעות. ב-16.12.92 החליטה הממשלה, בין היתר, כי במרס 1993 תציג הנהלת תעש תכנית להעברת המפעלים מנוף ים. בפועל, רק כשנתיים וחצי מאוחר יותר, ב-2.10.95, דנה הממשלה בפינוי נוף ים.

תעש הכינה תכנית הבראה לשנים 1992-1994, שמטרתה, בין היתר, להגיע לאיזון תפעולי. המטרה לא הושגה, ולכן הכינה תעש תכנית עסקית כוללת לשנים 1995-2000. ב-2.10.95 דנה הממשלה בתכנית זו, ולפיה יועברו המפעלים מנוף ים, מתל אביב ומירושלים בעיקר למתחם השרון, המיועד לפינוי לנגב בטווח זמן ארוך יותר. הממשלה החליטה, כי יועמדו עד 80 מיליון דולר למימון ההעברה, ועד 25 מיליון דולר נוספים למימון השקעות תעש בבטיחות ובאיכות הסביבה. יודגש, כי זו החלטת הממשלה היחידה שנקבע בה תקציב להעברה פיזית של מפעלים, והם אכן הועברו בעיקר למתחם השרון.

כבר לפני למעלה מ-30 שנה ניסתה הממשלה להעביר את מפעלי תעש לנגב. ניסיונות אלו לא יצאו אל הפועל, בין השאר עקב אי-תקצוב ההעברה והמשבר העסקי של תעש. ב-8.11.02 החליטה הממשלה שתעש והמינהל יפעלו להעברת אתר אליהו בלבד לנגב. כמתואר בהמשך, גם העברה זו טרם תוקצבה.

1. מימון תכנית עסקית של תעש

בשנת 1995 ביקשה תעש ממשרד האוצר, שהמדינה תתחייב לסייע לה. האוצר הביא לממשלה הצעה להחלטה בדבר העברת תמורה משיווק המקרקעין לתעש. כזכור, בהסדר המקרקעין מ-28.11.89 נקבע שרק האוצר ייהנה מהתמורות משיווק קרקע בלתי משולמת, והאוצר מתנגד משך

שנים לכך שהמדינה תשלם תמורת קרקעותיה היא. דהיינו, שיקולי מימון התכנית העסקית של תעש גרמו לאוצר להביא להחלטת ממשלה בה נוצר קשר בין המצב העסקי של תעש לבין הקרקעות. ב-2.10.95 החליטה הממשלה, כי במסגרת הסכם הנכסים, שבו כזכור נקבע שכל התמורה מהעברת זכויות בקרקע בלתי משולמת תועבר לאוצר, התמורה להעברת הזכויות בקרקע במתחם השרון תישאר בידי תעש; בהחלטה צוין, כי אין בהסדר זה משום תקדים הנוגע ליתרת הקרקעות שבשימוש תעש.

במאי 2004 הודיעה תעש למשרד מבקר המדינה, כי המדינה הכירה לעתים במקרקעין כמקור לביסוס ההון העצמי שלה, ועמדה היא, כי זכויותיה לגבי כל חטיבת קרקע יוכרעו בבוא העת. לעומת זאת, במאי 2004 הודיע האוצר למשרד מבקר המדינה, כי שיווק הקרקע הינו רק מקור תקציבי של המדינה למימון הסיוע לתעש, והחלטת הממשלה אינה משנה את עיקרון ההסדר, שלפיו רק הממשלה זכאית לכל התמורות משיווק הקרקע.

כאמור לעיל, תעש דורשת לקבל חלק מתמורות השיווק של הקרקעות הבלתי משולמות, שלא ניתנו לה בהסדר מ-28.11.89, ופועלת לשם כך. לאור עבודת המטה לקביעת מעמד חטיבות הקרקע של תעש, שהאוצר ציין לעיל שהוא עורך, ונוכח עמדתו, שרק הממשלה זכאית לכל התמורות משיווק הקרקע, מעיר משרד מבקר המדינה, כי הגיעה העת שהסוגיה תוסדר בין כל הנוגעים בדבר.

2. פינוי אתר אליהו

א. ב-8.11.02 החליטה הממשלה, כי תעש והמינהל יפעלו להעברת מתקן תעש שבאתר אליהו מרמת השרון לרמת בקע במהלך שלוש השנים הבאות. בדצמבר 2002 סיכם המשנה למנכ"ל משרד ראש הממשלה, כי תעש תציג תכנית על מנת שניתן יהיה לבחון את היתכנות ביצוע ההעברה בלוח הזמנים שקבעה הממשלה.

בעקבות ההחלטה, הכינה תעש תכנית לפינוי האתר בתוך שלוש שנים. על פי הערכות הגורמים הנוגעים בדבר, לא יתבצע הפינוי בלוחות הזמנים שקבעה הממשלה. זאת בעיקר נוכח אי-תקצוב ההעברה (עלות של כ-90 מיליון דולר) והתכנון המפורט¹¹ לה (עלות של כ-4.5 מיליון דולר). בדצמבר 2002 סיכמו המינהל, האוצר ותעש, כי המינהל יעביר לתעש כ-300,000 דולר עבור הכנת התכנון הכללי. בגיבוש התכנון הכללי חל עיכוב של כשנה עקב חילוקי דעות בין תעש לבין המינהל בדבר הרכיבים שיכללו בו.

ב. באוקטובר 2003 הציגה תעש לשר הביטחון, שפינוי האתר צפוי תוך ארבע שנים וחצי, נוכח אי-תקצוב ההעברה עד לאישור תכנית המתאר. תעש הוסיפה, כי אם יוזרמו לה כ-10 מיליון דולר לקידום התכנון המפורט וסקר זיהומי קרקע ומי תהום, ניתן יהיה לסיים את הפינוי בתוך שלוש שנים וחצי. משרד מבקר המדינה העלה, כי במסמכי תעש צוין, כי "שונו במעט" התרשימים המציגים את לוחות הזמנים לפינוי ("גנטים"), כך שהתאפשר ליצור מצג, שהזרמת הכסף תקצר את לוחות הזמנים בשנה. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את ההטיה בנתונים שהציגה תעש לשר הביטחון.

11 תכנון מפורט להעמדת התשתיות והמבנים, שאמור להיעשות לאחר תכנון כללי - תכנון פורוגרמטי ברמת-על בלבד.

3. פינוי אתר צפון צור

א. תקציב הפינוי - לפי ההסכם מ-26.7.98 לפינוי האתר, התחייבה תעש לפנותו בתוך שלוש שנים ובתקציב של 20 מיליון דולר (בשקלים) שבו יישא המינהל; ואם תחרוג תעש מתקציב הפינוי, אזי היא תישא בתשלומים הנובעים מכך, ואם ייוותר עודף תקציבי, תזוכה תעש בכולו. תעש עמדה בלוחות הזמנים ובתקציב לפינוי.

בתקציב לפינוי האתר נכללו גם העלויות להעתקה ממקומם של מבנים שלא היו בשטח המפונה, אולם נדרש להעתיקם מסיבות בטיחותיות. עלויות תעש לפינוי האתר הסתכמו בכ-14 מיליון דולר, כשעיקר ההפרש מ-20 מיליון הדולר נבע מכך שבמקום שתעש תעביר ממקומו מבנה (שלא היה בשטח המפונה), היא מיגנה אותו. ממסמכי תעש עולה, שרעיון המרת ההעתקה במיגון עלה בתעש בתקופה שבין הגשת הצעתה לאוצר לבין חתימת ההסכם, עם זאת, באותה תקופה טרם נודעו לתעש אפשרויות יישום ההמרה.

לפי ההסכם, רשאת תעש במסגרת תקציב הפינוי לשנות את מרכיבי סעיפי התקציב שנקבעו, אולם היה עליה להודיע על כך לאוצר בכתב ועל המשמעויות הצפויות מהשינוי. משרד מבקר המדינה העלה, כי תעש לא הודיעה לאוצר על מיגון המבנה במקום העברתו ממקומו ועל החיסכון הצפוי מכך.

משרד מבקר המדינה מציין, כי העברת המידע בדבר רעיון המרת ההעתקה במיגון על ידי תעש לאוצר בטרם חתימת ההסכם, יכולה הייתה להביא את האוצר להחלטה על תקציב פינוי נמוך יותר. ככל שננקטת שיטת התמרוץ שתוארה לעיל, מן הראוי שהאוצר יקבע מנגנוני פיקוח ובקרה ואמות מידה ברורות לגבי חלוקת העודף התקציבי או הנשיאה בנטל החוסר התקציבי, הנוצרים בעת פינוי מתחמים. משרד מבקר המדינה מציין, כי כבר בהמלצות הוועדה לבחינת מצבה ועתידה של תעש (להלן - ועדת ואיש), שאימצה הממשלה ב-30.7.02, נקבע, כי יש "לגבש מנגנון חוזי ברור בנוגע לפינוי קרקעות ולעלות הפינוי".

ב. עלויות אחזקה - (1) לפי ההסכמים לפינוי אתר צור ובית הכרם, על המינהל להחזיר לתעש את עלויות אחזקתה במתחמים אלו, לאחר שפוננו. באוגוסט 2001 הודיע האוצר לתעש, כי החזר העלויות מותנה בהתחייבות תעש, שאתר צור יישאר בחזקתה עד למועד שיווק הקרקע או עד להחלטה אחרת של המינהל והאוצר. האוצר הוסיף, כי החזר העלויות מותנה במילוי התחייבויות תעש, כגון לתשלום גמלאות, וכן שאין לה כל טענות למדינה בגין הסכמי העבר. עוד הוסיף האוצר, כי החזר עלויות וחבויות שונות של תעש למדינה, יידונו במסגרת הפתרון הכולל למצבה של תעש, כפי שיוחלט לאחר הגשת דוח ואיש (שהוגש בנובמבר 2001). באוגוסט 2001 השיבה תעש לאוצר, כי היא מסכימה להחזיק באתר צור עד לסוף 2001, ובלבד שעד למועד זה יסוכם הפתרון הכולל למצבה, שבמסגרתו תסוכם סוגיית אחזקת הקרקע ויכוסו עלויותיה. כמו כן התחייבה תעש לתשלום הגמלאות, השכר וההלוואות, בהתניות שהעלתה.

בדצמבר 2001 שלחה תעש למינהל ולאוצר חשבונית על סך כ-604,000 ש"ח לכיסוי עלויות אחזקת אתר צור לתקופה יולי - דצמבר 2001. משרד מבקר המדינה העלה, כי מרבית העלויות שדרשה תעש הינן לאבטחת האתר. עלויות אלו חושבו לפי החלק היחסי של שטח האתר מתוך מתחם השרון. כל זאת למרות שתעש לא ביצעה אבטחה באתר.

(2) ביוני 2002 ביקשה תעש מהאוצר התייחסות לסוגיית החזקת השטח וציינה, כי במידה שהאוצר מעוניין שתעש תמשיך להחזיקו, ראוי להסדיר זאת בהסכם. האוצר השיב לתעש, כי הבהיר באוגוסט 2001 שמימון עלויות האחזקה וחובות תעש לאוצר יידונו במסגרת הפתרון הכולל למצב תעש, כפי שיוחלט עליו לאחר הגשת דוח ואיש. בעקבות המלצות דוח ואיש, חתמו ב-5.2.03 תעש וממשלת ישראל, המיוצגת על ידי החשב הכללי וסגנו ועל ידי מנכ"ל משהב"ט וחשב משהב"ט, על

הסכם, שמטרתו לסייע לתעש במקביל להתחייבותה להשיג את יעדיה וליישם תכנית עסקית המבוססת על המלצות דוח ואיש. בהסכם זה לא נכללה התייחסות לסוגיית עלות אחזקת האתרים והמתחמים.

במאי 2003 דנו תעש והאוצר בעיקרון החזר עלויות תעש לאחזקת המתחמים ואתרים שפינתה: צפון צור, מגן, נוף ים ובית הכרם. תעש ביקשה את החזר עלויותיה, ולאחר הדיון השיב האוצר בשלילה לבקשתה. במועד סיום הביקורת (פברואר 2004), תעש ממשיכה להחזיק במתחמים ובאתרים שפינתה, לממן את עלויות האחזקה, לשלוח לאוצר ולמינהל חשבונות בגין כך, ולשלם את המע"מ בגין החשבונות בלי לקבל את תמורתן.

במאי 2004 הודיעה תעש למשרד מבקר המדינה, כי הסכמים מפורשים בנוגע להחזרת עלויות אחזקת מתחמים אינם מכובדים. עוד הודיעה תעש, כי מערכת הלחצים והעירוב בין נושאי הקרקעות לעניינים אחרים (דהיינו, התחייבויות תעש השונות לעיל), הם שהביאו את תעש לנסות ולפעול באמצעות "קביעת עובדות בשטח" וכדי לאכוף על המדינה את התשלום, באמצעות הוצאת החשבונות. במאי 2004 הודיע האוצר למשרד מבקר המדינה, כי "אין חולק על כך שהממשלה חייבת בהחזר הוצאות אחזקה ישירות לתעש לאחר סיום פינוי המתחם על פי הקבוע בהסכם בין הממשלה לבין תעש"; אולם, בין תעש לבין הממשלה מערכת התחשבנות רחבה ומורכבת, וחובה של תעש למדינה היה גדול מדרישתה להחזר ההוצאות. ביוני 2004 הוסיף האוצר, כי ההסכם מיום 5.2.03 שבין תעש לבין הממשלה, מאפשר למדינה זכות קיזוז מתעש של כל סכום שהוא מכל סיבה שהיא.

מאז אוגוסט 2001 ועד למועד סיום הביקורת, פברואר 2004, טרם נפתרה סוגיית מימון עלויות אחזקת מתחמי תעש שפוגו. זאת מאחר שהאוצר כך הגעה להסדר לגביה, בפתרון המחלוקות האחרות התלויות ועומדות בינו לבין תעש. מהודעת האוצר למשרד מבקר המדינה ניתן אפוא להסיק, כי הסוגיה שנותרה תלויה ועומדת היא ההסכמה על גובה העלויות. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לפתור סוגיה זו בלי לכרוך אותה בפתרון המחלוקות האחרות.

4. פינוי מתחם נוף ים

א. במרס 1995 אישרו האוצר והמינהל, כי ייחתם הסכם מפורט עם תעש בנוגע לתהליך פינוי מתחם נוף ים, לוחות הזמנים, התקציב והעמדת הקרקע הפנויה וכל הזכויות בה למינהל. בנוגע לפינוי מגן ובית הכרם חתמו תעש והמינהל על הסכמים לפינויים, ובהם נקבעו הליך הפינוי, לוחות הזמנים, התקציב, והחזרת כל הזכויות במקרקעין למינהל. ב-1996 החלה תעש לפנות את מתחמי נוף ים, מגן ובית הכרם.

בראשית 1995 אישרה הנהלת המינהל הסכם לפינוי מתחם נוף ים, ובאוגוסט 1997 התריע האוצר בפני המינהל, כי יש לקדם את חתימת ההסכם. משרד מבקר המדינה העלה, כי המינהל, האוצר ותעש לא חתמו על הסכם לפינוי המתחם. יצוין, כי האוצר מימן את עלות הפינוי, שהסתכמה בכ-40 מיליון דולר. אמנם בינואר 1999 הוציא האוצר לתעש נוהל להתחשבנות בגין הפינוי, אולם באוקטובר 2000 הדגיש האוצר, כי "לא נקבעו התחייבויות תעש והמדינה בכל הקשור ללוח הזמנים, מימון עלויות" וכדומה לפינוי המתחם. משרד מבקר המדינה העיר, כי הוצאת כספים לפינוי ללא חתימת הסכם אינה תקינה כלל ועיקר. בכך שהאוצר והמינהל מימנו ואפשרו את הפינוי ללא חתימת הסכם, הוחמצה ההזדמנות לסיים את נושא החזרת הזכויות בקרקע מתעש למינהל.

ב. השיקול העיקרי של תעש להעברת המפעל מנוף ים היה ייעול המערך התפעולי וריכוזו במתחם השרון. עיקר המפעל אכן הועבר להוד השרון. כאמור לעיל, ב-1978 הקצה המינהל לתעש קרקע בנגב לצורך העברת מפעליה. אולם בעתיד צפויה העברת מפעל זה לרמת בקע. יוצא אפוא, כי פינוי המפעל מנוף ים להוד השרון גרם להוצאה נוספת, כיוון שיידרש להעביר את המפעל שנית. כדי למנוע הישנות תופעה זו, מעיר משרד מבקר המדינה, כי מן הראוי שהאוצר ותעש יכינו תכנית מוסכמת לטווח הארוך לפינוי המפעלים.

פיקוח על הקרקע

בהסכמים בין תעש לבין המינהל לפינוי מתחמים ואתרים נקבעה מחויבותה של תעש להעביר את החזקה למינהל, גם אם לא תטוהר הקרקע, לאחר שתעש תמלא את חובותיה לפינוי האתר. ביוני 1996 הבהיר המינהל לתעש, כי לא יקבל שטחים מגופים ביטחוניים בטרם טוהרו, כשהאחריות לטיהור הינה של הגוף המפנה, הגם שהמינהל יממן פעולה זו. כמתואר לעיל, תעש פינתה מתחמים ואתרים, ובכללם מתחמים שטוהרה בהם הקרקע, כגון בית הכרם, ומשך שנים המינהל לא קיבל אותם חזרה ממנה. משרד מבקר המדינה העלה, כי בפועל אין מי שאחראי על הקרקע, שומר עליה או מאתר מקרי פלישה והסגת גבול. יצוין, כי המינהל התריע בפני תעש, כי עליה האחריות המלאה לשמור על הקרקע. מאחר שבפועל המינהל אינו מוכן לקבל חזקה זו, הרי שלמעשה הפך את תעש "לבת ערובה" לניהול המקרקעין, ובכלל זה שמירת האתרים, אחזקתם והפיקוח עליהם, דבר הגורם לה להוצאות שונות, שתוארו לעיל.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמינהל יבחן את סוגיית החזרת הקרקעות המזוהמות אליו. במידת הצורך על מועצת מקרקעי ישראל, הקובעת את המדיניות הקרקעית שלפיה פועל המינהל, להחליט לגבי החזרת הקרקעות שפוננו, בין אם טוהרו ובין אם לאו. על המועצה לדון, בין השאר, בסוגיות השמירה, האחזקה והפיקוח על קרקעות אלו בטרם החזרתם למינהל, וכן בשאלה מי יישא בעלויות של פעולות אלו. ביוני 2004 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, כי הוא מקבל עמדה זו.

מתחם במרכז הארץ

מאז שנות השישים החזיקה התעשייה הצבאית בקרקעות במרכז הארץ. ב-13.6.67 הקצה המינהל לחברת "מבצע" (להלן - "מבצע") כ-1,000 דונם, הסמוכים לקרקעות אלו, ששימשו עבור משהב"ט לאחסנת תחמושת שלל ממלחמת ששת הימים. ב-10.6.68 אירע פיצוץ תחמושת בשטח "מבצע", וכתוצאה ממנו זוהמו כ-350-380 דונם בפריטי תחמושת מסוכנים (להלן - נפלים). בהתאם לסיכומים בהנהלת משהב"ט, ובידיעת הנהלת התעשייה הצבאית, החליט משהב"ט בעקבות הפיצוץ לקבל להחזקתו את 1,000 הדונם, ובכללם התחמושת והנפלים, ולהעביר את החזקתם וניהולם לאחריות התעשייה הצבאית. כך אכן בוצע. ב-10.11.68 חתמו משהב"ט ו"מבצע" על הסכם, ולפיו קיבל משהב"ט להחזקתו את השטח החל מ-1.7.68.

הסכם הנכסים להעברת כל התחייבויותיה של התעשייה הצבאית כיחידת סמך לתעש, העביר לתעש את ניהול המתחם בכללותו, ומתוך שכך גם את השטח עם מצבורי התחמושת והנפלים, שקיבלה על עצמה התעשייה הצבאית ב-1968. ניהול זה כולל פיקוח, שמירה וכדומה כדרישות המינהל. תעש ציינה בהודמנויות שונות מ-1991 ואילך, כי שטח של כ-350 דונם (השטח עם מצבורי התחמושת והנפלים) הינו חלק בלתי נפרד מהמקרקעין שלה במתחם, והיא "מחזיקה בשטח". תעש הכינה את מפות "המקרקעין של מפעלינו [במתחם]" לגבי המתחם, לרבות 350 הדונם. המינהל אישר את המפות, והודיע בהודמנויות שונות, כי תעש (והתעשייה הצבאית דאז) מחזיקה במתחם.

במרס 1992 "נטשה" תעש, כלשון מסמכי תעש והמינהל, את המתחם, אך המשיכה לשמור על המבנים עד לסוף 1996, ואת מרביתם פירקה ופינתה בדצמבר 1998. ביולי 2002 החליטה ועדת המקרקעין של דירקטוריון תעש, כי תעש אינה מוותרת חד-צדדית על המתחם. במועד סיום הביקורת (פברואר 2004), טרם החזירה תעש למינהל את המתחם, ובכללו 1,000 הדונם שהיו בהחזקת "מבצע" ובהחזקת התעשייה הצבאית.

זיהום הנפלים

1. במהלך פינוי הנפלים אירע ב-15.10.68 פיצוץ נוסף ונפגעו בו ארבעה מעובדי התעשייה הצבאית, ולאחריו הופסקה עבודת הפינוי. התעשייה הצבאית גידרה כ-315 דונם, המהווים חלק מהשטח שזוהם בנפלים (להלן - שטח הנפלים).

מתצלומי אוויר ולפי סקר מינואר 1994 (להלן - הסקר) שהגישה לבקשת תעש חברה פרטית (להלן - החברה), התברר שבשטח הנפלים וצפונית לו מפוזרים אלפי פריטי תחמושת, חלקם מסוכנים ובמצב התפוררות מתקדם, במצבורים ומתחת לפני הקרקע. חלקם נקבר בחול במהלך השנים. במצבורי התחמושת נצפו קטיושות, פגזי ארטילריה, רימוני יד, מוקשים נגד טנקים, קליעים נפוצים, תחמושת קלה, חומרי נפץ ועוד (ראו תמונה מס' 1).



תמונה 1 : פריטי תחמושת מפורזים במתחם

לפי הסקר, במתחם (ללא שטח הנפלים, להלן - עיקר המתחם), שבו שכן מפעל הייצור של התעשייה הצבאית (ותעש), אותרו אלפי ארגזי תחמושת בעשרות מצבורים, שתעש אינה מוכנה לערוב שהם "נקיים" מאלמנטים נפיצים (ראו תמונה מס' 2). עוד עולה מהסקר, כי התעשייה הצבאית ביצעה קבורה יזומה של נפלים במספר אתרים, והרחיבה את שטח עיקר המתחם על חשבון שטח הנפלים.



תמונה 2 : מצבור ארגזי תחמושת במתחם

2. בסקר נכתב, כי שטח הנפלים שימש את התעשייה הצבאית כ"מזבלה" לפריטי תחמושת שנועדו להשמדה, להכנת פריטים להטבעה בים, וכן להשמדת פסולת אבק שריפה. עדות נוספת לכך ששטח הנפלים שימש את התעשייה הצבאית לצרכיה עולה ממסמכי תעש, שמהם ניתן ללמוד, כי ביולי 1976 אירעה תאונת עבודה לעובדי התעשייה הצבאית בשטח הנפלים, במהלך פעילות השמדת תחמושת. אולם, במועדים שונים חזרה תעש והודיעה, כי לא השתמשה בשטח הנפלים לצרכיה. לאחרונה, בנובמבר 2003, כתב מנכ"ל תעש למנכ"ל משהב"ט ש"חשוב לציין, כי תעש [ובמשתמע התעשייה הצבאית] מעולם לא עשתה שימוש בשטח הנפלים לצרכיה שלה". משרד מבקר המדינה העיר, כי הודעות תעש אינן עולות בקנה אחד עם ממצאי הסקר ועם נסיבות תאונת העבודה כאמור לעיל.

3. בנוסף למתואר לעיל, כתוצאה משרפה שפרצה בשטח הנפלים ומפיצוץ שנוצר בעקבותיה, נסגר כביש מס' 4 במאי 2001 למספר שעות, התפזרו נפלים במתחם צפונית לשטח הנפלים, וכן מחוץ לגדרות המתחם. ביוני 2001 השמיד צה"ל או פינה נפלים מרצועת שטח שמחוץ למתחם.

4. משנת 1968 ולאורך שנות השבעים העלו צה"ל ומשהב"ט רעיונות שונים שלא צלחו לפינוי הנפלים. בשנות השמונים לא נעשה דבר לפינוי הנפלים. החל משנת 1992 ובמשך 12 שנים מנהלים תעש והמינהל משא ומתן להחזרת המתחם מתעש למינהל ולניקיו מאמצעי הלחימה (להלן - אמל"ח) ומהנפלים המצויים בו. במועד סיום הביקורת (פברואר 2004), טרם הוחל בפינוי הנפלים.

אבטחת המתחם

בשנים 1993-1996 צמצמה תעש את אבטחתה בעיקר המתחם, ובמחצית 1996 הפסיקה אותה והחלה לבצע סיור אחת לשבוע בעיקר המתחם, ואחת לחודש מחוץ לשטח הנפלים.

1. פעולות הממונה על הביטחון במערכת הביטחון

הממונה על הביטחון במערכת הביטחון (להלן - מלמ"ב), הוא המנחה את תעש לאבטחת מתקנים. מלמ"ב (ולפניו שירות הביטחון הכללי) הגדיר בשנות השמונים כמתקן ביטחוני את עיקר המתחם, ולפיכך הוציא הנחיות רק לאבטחת עיקר המתחם. בכך למעשה נעשתה אבחנה בין אבטחת "תחמושת של תעש" לבין אבטחת "תחמושת שלל" ממלחמת ששת הימים, על אף שבמהות לא היה מקום לאבחנה כזו. שטח הנפלים, שכאמור קיים מ-1968, לא אובטח אפוא.

א. בשנת 1992 הסתפק מלמ"ב בהודעת תעש, שנושא שטח הנפלים בטיפול בין המשטרה לבין תעש, וכן בהודעת תעש, שהמפעל במתחם ייסגר ויהיה ריק מאמל"ח, הודעה שיש בה משום התעלמות מאמל"ח השלל שבמתחם.

בשנת 1999 הודיע מלמ"ב לתעש, מחד גיסא, על היעדר גידור מתאים או שמירה בעיקר המתחם, ומאידך גיסא, שצעדי תעש לגידור ולשילוט "עומדים לכאורה בדרישות החוק"; והצביע על אחריותה של תעש למנוע כניסת בלתי מורשים לשטח המסוכן, ועל אחריותה במקרה של פגיעה בנפש וברכוש. מלמ"ב הסיר מעליו אחריות לבעיה. ביוני 2001 ציין ראש מלמ"ב, כי העובדה ששטח מגודר באחריות תעש המכיל חומרי נפץ, אינו מאובטח זה 30 שנה, אינה תקינה.

ב. בנובמבר 2003, במהלך הביקורת, פורסמו כתבות אודות האמל"ח שבמתחם. לאחר מכן, בעקבות הנחיית מנכ"ל משהב"ט, החלה חברה פרטית באבטחת שטח הנפלים, במימון משהב"ט ועל פי הנחיות הביטחון שקבע מלמ"ב, כדי למנוע גניבת אמל"ח על ידי גורמים עוינים וגורמים פליליים. ראש מלמ"ב הדגיש, כי "למרות שמלמ"ב אינו נושא באחריות ביטחונית לשטח הנדון, לא ניתן בראייה ממלכתית להתעלם מהמצב הקיים ויש לפעול לאלתר לתקנו".

במאי 2004 הודיע מלמ"ב למשרד מבקר המדינה, כי מלמ"ב מעולם לא קיבל כל מסמך, דיווח או פנייה מגורם רשמי בנושא גניבות אמל"ח; אין כל תיעוד או אזכור, כי שירות הביטחון הכללי הנחה את מלמ"ב לאבטח את שטח הנפלים, בעת שהיה אחראי להנחות את מלמ"ב; המשטרה לא פנתה למלמ"ב ולא הפנתה את תעש למלמ"ב למתן מענה לאבטחת שטח הנפלים ולקביעת האחריות לכך; ברור היה למלמ"ב, כי האחריות להוצאת הנחיות האבטחה הייתה מוטלת על המשטרה; כיוון ששטח הנפלים לא הוגדר כמתקן ביטחוני, אזי למלמ"ב לא הייתה סמכות להטיל על תעש הנחיה לאבטח שטח זה; מלמ"ב אינו הכתובת לסוגיית האחריות לאבטחת המתחם; ולמלמ"ב מעולם לא הייתה כל אחריות ישירה או עקיפה לשטח הנפלים.

מהמקובץ עולה, כי שטח הנפלים לא הוגדר כמתקן ביטחוני ולא אובטח מאז 1968 ועד לשלהי 2003, דהיינו כ-35 שנה. משרד מבקר המדינה מציין, כי בשנת 1999 הורה מלמ"ב לתעש לפנות מהמתחם רק פריטי תחמושת בודדים שאחסנה תעש, על אף שמלמ"ב ידע על קיום אלפי פריטי תחמושת שלל ללא אבטחה, על אף שמלמ"ב נדרש במהלך השנים לסוגיית אבטחת המתחם ושטח הנפלים, ועל אף הסכנות הבטיחותיות והביטחוניות שעליהן ידע. מלמ"ב לא פעל בתקיפות בכדי להגיע להחלטה בדבר הגוף האחראי להוצאת הנחיות להפעלת האבטחה ולאכיפתה, כדי למנוע גניבות אמל"ח מהמתחם עד לפינויו. עד להנחיית מנכ"ל משהב"ט בנובמבר 2003 מלמ"ב גם לא הוציא הנחיות בעצמו.

2. פעולות המשטרה

א. במאי 1992 התריעה תעש בפני המטה הארצי של המשטרה על האפשרות הסבירה, שכלי רכב מעזה יעצרו מול שטח הנפלים ויקחו פריטי תחמושת ואמל"ח. ביוני 1992 דנו המשטרה, תעש וצה"ל ב"מתן מענה הולם לבעיה זאת". המשטרה וצה"ל ציינו, כי "יד נעלמת מטפלת" בשטח הנפלים; הגדר הקיימת אינה נותנת הגנה מספקת, המקום פרוץ, נדרשת אבטחה היקפית בגדר אלקטרונית וסיוורים ממונעים, ומתחייב פתרון מהיר. תעש ציינה בדיון, כי אינה יכולה לעמוד בעלויות האבטחה כדרישות המשטרה וצה"ל. לאחר הדיון היא תיקנה את הגדר והציבה שילוט המתריע על הסכנה.

המטה הארצי סיכם בדיון ביוני 1992, כי הוא אינו מוסמך לקבוע בידי מי האחריות למציאת פתרון לבעיה, ולכן יפנה לצה"ל ויבקש את עמדתו בנוגע לכך. בפברואר 2004 הודיעה המשטרה למשרד מבקר המדינה, כי "לא נמצא תיעוד המצביע על פעילות המשטרה מול צה"ל".

ב. מאז הדיון במטה הארצי ביוני 1992 חזרה וטענה תעש בהודמנויות שונות, כי לאור בקשת המשטרה, היא ביצעה ביקורות תקופתיות במתחם ושמרה על שלמות הגדר והשילוט המתאים. משרד מבקר המדינה העיר, כי בדיון דרשו המשטרה וצה"ל מתעש לבצע אבטחה אינטנסיבית משמעותית, ולא ביקורות תקופתיות, כטענת תעש.

זאת ועוד, בסיוור במתחם שערכו נציגי משרד מבקר המדינה בספטמבר 2003 נמצא, כי הכיתוב על חלק מהשילוט שבשטח הנפלים נמחק, ושער המתחם וחלק מהגדר נעקרו ממקומם. יצוין, כי כבר ביוני 2003 דיווח קצין ביטחון בתעש על נושאים אלו. בעקבות הסיוור הקימה תעש את השער, שנפרץ שוב לאחר מכן.

ממסמכי המשטרה ותעש משנת 2003 עלה, כי גניבת האמל"ח מהמתחם נמשכת. משרד מבקר המדינה מעיר, כי מיוני 1992 ועד לנובמבר 2003 הסתפקה המשטרה בשיפור הגידור והשילוט שביצעה תעש, למרות שלא ענו על דרישתה של המשטרה ל"מתן מענה הולם לבעיה". המשטרה לא פעלה לאכיפת פינוי מצבורי התחמושת או למציאת פתרון לאבטחתם.

ג. בדצמבר 2003 כתב מפקד מרחב שפלה במשטרה למפקד מחוז מרכז, כי במאי 2001, הבהירה המשטרה לתעש את אחריותה המלאה לשטח, ובכללה: פינוי וטיפול בתחמושת, גידור ושילוט, שמירה ואבטחה - אולם תעש לא פעלה למימוש אחריותה בנושא. במסמכי תעש לא נמצא כל תיעוד להנחיות המשטרה בדבר אחריותה של תעש.

ד. בנובמבר 2003 סרק קצין החבלה של מרחב שפלה את השטח "ונדהם לגלות מצבורי תחמושת בכמויות גדולות מאוד (אלפי פריטים) שהגישה אליהם חופשית". בפברואר 2004 הודיעה המשטרה למשרד מבקר המדינה, כי "הקצינים ששירתו במרחב [השפלה] בשנת 2001 היו מודעים לבעיה, אולם הם סברו, כי זו מטופלת על ידי תעש/משרד הביטחון, והראיה, כי תעש נקט אמצעי ביטחון לאבטחת המקום". משרד מבקר המדינה ציין, כי ממסמכי המשטרה שצירפה להודעתה למשרד מבקר המדינה עלה, כי גורמים במשטרה ידעו שתעש אינה מאבטחת את המקום.

ה. במאי 2004 הודיעה המשטרה למשרד מבקר המדינה, כי במרס 2004 דנו המשטרה, תעש, המינהל, וצה"ל ב"טיפול באתר התחמושת [במתחם]". תעש טענה בדיון, שרמת הביטחון סבירה, ואילו צה"ל והמשטרה טענו, שהאבטחה אינה מספקת. המשטרה טענה בדיון, כי פריטי תחמושת רבים נגנבים מהאתר. מפקד מחוז מרכז סיכם, כי המשטרה אינה קובעת את עוצמת האבטחה; היא הנחתה את משהב"ט לספק אבטחה סבירה, שתאפשר מניעת היפגעות חפים מפשע, ומניעת גניבת אמל"ח.

עוד סיכם מפקד מחוז מרכז בדיון במרס 2004, כי הסכנה במתחם מוחשית וגבוהה ביותר, ובכל זמן נתון עלול להתרחש אסון במתחם. יודגש, כי גם בינואר 2004, לאחר שהחלה השמירה על שטח הנפלים, כתב מפקד מחוז מרכז למנכ"ל משהב"ט, על "המצב המסוכן השורר בשטח שיש בו משום סכנה ממשית ומוחשית לבני האדם", וכן שהמשטרה רואה בתעש ובמשהב"ט "כאחראים על השטח וכפועל יוצא מזה למכלול הפעולות הבטיחותיות המתבקשות לצורך שמירת שלום הציבור". משרד מבקר המדינה העיר, כי מן הראוי שגם המשטרה תבחן בדחיפות את הפעולות הנדרשות להרחקת הסכנה, בכדי להבטיח את שלום הציבור.

זאת ועוד, העובדות (עד לשלהי 2003) הן, שהמשטרה סברה שתעש ומשהב"ט מטפלים בבעיה, ואילו למלמ"ב היה ברור, כי המשטרה מטפלת באבטחת המקום. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי מלמ"ב והמשטרה יפיקו את הלקח הנדרש מהשתלשלות האירועים, ויפעלו במשותף כדי לוודא כי אין שטחים נוספים של תעש שיש בהם סיכון לציבור ואשר אינם מטופלים כהלכה ואינם מאובטחים.

מי אחראי לאבטחת הנפלים ולפינויים?

1. בנובמבר 1995 התריע מנהל המינהל בפני מנכ"ל משהב"ט, כי מצויים במתחם נפלים ואמ"ח ללא בקרה; המתחם אינו מוגן ברמה ראויה; וכי לטענת תעש, שטח הנפלים הופקר, אינו באחריותה, ותיכנן פגיעה בנפש של מטיילים. בינואר 1996 ענה משהב"ט למנהל המינהל, כי השטח "מגודר, כך שאין גישה חופשית אליו". לדעת משרד מבקר המדינה, העובדות שתוארו לעיל מלמדות אחרת.

בנוסף לכך הודיע משהב"ט למנהל המינהל בינואר 1996, כי על תעש האחריות הבלעדית לפינוי הנפלים. לאחר דיונים בין מנהל המינהל למנכ"ל משהב"ט פנה המינהל לתעש להמשיך טיפולם, כיוון ש"פניות של מנהל המינהל למנכ"ל משהב"ט ביחס לשטח הנפלים העלו חרס". בשנת 1996 הודיעה תעש למינהל, כי אין היא רואה את עצמה אחראית לזיהום הנפלים, אין היא הכתובה לשינוי המצב, וכי קיימת מחלוקת בינה לבין משהב"ט בעניין הגדרת האחריות על שטח הנפלים. בשנת 1998 הודיע המינהל, כי כל האחריות על השטח הינה של תעש, עד לחתימת הסכם על החזרתו למינהל.

2. במאי 2001 התריע ראש המועצה האזורית (שבתחומה נמצא המתחם) בפני שר הביטחון, בין היתר, על הסכנה הבטיחותית שבמתחם. באוקטובר 2001 השיב משהב"ט לראש המועצה, ש"שטח תעש 'מבצע' מצוי תחת אחריות מלאה של תעש".

3. בעקבות הכתבות שפורסמו בנובמבר 2003, כתב מפקד פיקוד העורף למנכ"ל משהב"ט, כי השארת המצב (תחמושת ללא שמירה) כפי שהוא, ובכללם סגירת הפרצות בגדר, הינו בגדר של מחדל ביטחוני ברמה החמורה ביותר. מנכ"ל משהב"ט הנחה על הכנת עבודת מטה (להלן - עמ"ט) לבחינת כל האפשרויות לפינוי התחמושת מהמתחם.

בינואר 2004 אימץ מנכ"ל משהב"ט את העמ"ט, שבה הומלץ, כי יש לבחון את האפשרויות לפתרון הבעיה על בסיס אינטרסים של הצדדים. בחוות דעת משפטית שהוציא אגף היועץ המשפטי למערכת הביטחון בנובמבר 2003 (להלן - חוות הדעת המשפטית) בהקשר לעמ"ט ובמכתב נלווה לה נקבע, כי השאלה מה צריך לעשות כעת, נגזרת מהאחריות הציבורית ומהאינטרסים של הצדדים, אינה תלויה בקביעה מוחלטת בדבר אחריות משפטית, ונכון לעשות פעולות מיידיות בשטח. מנכ"ל משהב"ט הנחה, כי משהב"ט ישתתף במגעים בין תעש לבין המינהל למציאת פתרון לבעיה.

א. לפי העמ"ט, צה"ל מעולם לא טיפל בשטח, ולכן לא נדרש שיכריזו על פינוי; לנוכח הבעייתיות בעניין סוגיית האחריות, פינוי השטח על ידי צה"ל יגדיל את מעורבות מערכת הביטחון מעבר לנדרש ולרצוי; ופינוי כל המתחם מנפלים על ידי צה"ל אינו אפשרי. משרד מבקר המדינה מציין, כי צה"ל פעל בשטח למיון ולסילוק נפלים מספר פעמים, ובעמ"ט לא נדונה האפשרות לטיפול מידי במצבורי התחמושת שבמתחם, המהווים את עיקר הבעיה הביטחונית, על אף שבנספח לעמ"ט צוין, שמשך הזמן הדרוש לפינויים הינו כחצי שנה בלבד.

ב. בעמ"ט הומלץ, לאור האינטרס הברור של תעש ושל המינהל לפינוי השטח, ולנוכח קשיי צה"ל לפנותו, כי תעש תפנה את השטח מנפלים, ותפקידו של משהב"ט לנסות ולהביא לגישור בין עמדות תעש והמינהל בשאלה מי יישא בעלות הפינוי. משרד מבקר המדינה מציין, כי בעמ"ט לא צוינה מעורבותו הישירה של משהב"ט, שחתם ב-10.11.68 על הסכם עם "מבצע" לקבלה, בין היתר, של מצבורי התחמושת והנפלים להחזקתו, באמצעות התעשייה הצבאית.

משרד מבקר המדינה העיר, כי כשעולה סוגיית פינוי מצבורי התחמושת והנפלים, גם למשהב"ט ולצה"ל יש, למצער, אינטרס לפינויים, לנוכח הסכנות הבטיחותיות והביטחוניות לשלום הציבור. מן הראוי, שמשב"ט יקדם באופן מעשי ומהיר את הפתרון לכך שיבוצע פינוי דחוף של מצבורי התחמושת הגלויים שבשטח.

4. סוגיית האחריות לפינוי הנפלים מורכבת. בחוות הדעת המשפטית הודגש, כי יש לבדוק מי אחראי למצב שנוצר, ולהפיק לקחים מכך במידת הצורך. לא הובהרו השאלות העולות ובהן: האם משהב"ט הטיל על התעשייה הצבאית את האחריות לפינוי הנפלים; מי אחראי לפינויים, אם התעשייה הצבאית לא תשלם את הפינוי; והאם הנהלת משהב"ט דנה בהפסקת הפינוי על ידי התעשייה הצבאית או אישרה לה להפסיקו.

משרד מבקר המדינה העיר, כי משך שנים פעל משהב"ט מתוך מגמה שלא לקחת על עצמו אחריות על מצבורי התחמושת והנפלים שבמתחם, על פינויים, על אבטחתם ועל מציאת הפתרון לפינויים או לאבטחתם. זאת על אף הסכנות הצפויות לשלום הציבור, ועל אף פניות תעש והמינהל למשהב"ט במהלך השנים. כאשר משהב"ט ותעש מטילים אחד על השני את האחריות לפינוי מצבורי התחמושת והנפלים, ומסירים לכאורה מעליהם כל אחריות, נשארה הבעיה ללא פתרון. הגם שהוחל בפינוי ב-1968, חלפו בינתיים שנות דור, ובמהלכן עלות הפינוי גדלה עשרות מונים עקב התפוררות התחמושת, נדידת החולות והיווצרות צמחייה עבותה, המקשים על גילוי הנפלים.

5. ביוני 2004 הודיע משהב"ט למשרד מבקר המדינה, כי גם אם משרד מבקר המדינה מעלה ביקורת לגבי התנהגות משהב"ט בעבר, ונראה, כי בעבר לא נעשה מספיק, וגם אם שלל משהב"ט לאורך השנים הטלת כל אחריות משפטית עליו, הרי שבהיבט הציבורי, בכל זאת, ננקטו גם בעבר פעולות למניעת כניסה למקום, על ידי גידור ושילוט על ידי תעש.

בהתייחס להודעת משהב"ט מעיר משרד מבקר המדינה, כי את הפעולות עשתה תעש ולא משהב"ט, והן היו מועטות מדי, ולא התמודדו עם הבעיות המרכזיות, שהרי הגידור הקיים לא מנע ואינו מונע כניסה לשטח. יצוין, כי בחוות הדעת המשפטית נקבע, כי "מערכת הביטחון - משהובא הדבר בפנינו - לא יכולה להתעלם מהמצב, ומוטל עליה, לפחות מבחינה ציבורית, לוודא שיינקטו פעולות למניעת סיכון לשלום הציבור ולו בשל מעורבות תעש ומעורבותה של המערכת לפחות בשלבים הראשונים". על רקע זה יודגש, כי נושא אי-אבטחת מצבורי התחמושת והנפלים או פינויים הובא בפני משהב"ט כבר זמן רב קודם לכן, וכן שבנובמבר 2003 ציינו המשטרה וצה"ל את קיום מצבורי התחמושת ללא אבטחה, כמחדל ביטחוני ובטיחותי חמור ביותר.

השתלשלות העניינים מלמדת על אוזלת יד מתמשכת ובלתי נסבלת של כל הגורמים שאמורים היו לטפל בנושא, על אף מודעותם לסיכון החמור הטמון לשלום הציבור, לגוף, לנפש, לרכוש ולסביבה האזרחית. העובדות המתוארות מקבלות מימד חומרה נוסף על רקע סכנת העימות והטרור, שכן, הנגישות למתחם מאפשרת לגורמים עוינים לקחת אמל"ח למטרות טרור. בנוסף לזאת התאפשרה נגישות לאמל"ח לגורמים פליליים.

פעולות תעש במתחם מאז "נטישתו"

תעש "נטישה" את המתחם בתחילת שנות התשעים; יחד עם זאת תעש השאירה שטח מגודר עם שילוט לנוכח הסכנות שבשטח, והיא מתחזקת את הגדר ומתקנת את הפרצות בה, מחזיקה במפתחות לשטח, מסיירת בו אחת לחודש, וממשיכה לבטח אותו בפוליסת ביטוח ורכוש; היא התנתה את החזרת השטח למינהל בקבלת פיצוי כספי; היא ציינה במסמכיה, כי היא המחזיקה בשטח; היא התנגדה לתכנית תכנון המים של ישראל, שבשטח המתחם; היא אסרה על כניסת עובדי חברת מקורות וחברת החשמל למתחם, כל עוד לא קיבלה מהן כתבי שיפוי שהן אחראיות לכל נזק שייגרם לרכוש או לאדם כתוצאה מפעילותן; היא הוציאה הנחיות ביטחון לכניסת אנשי מקורות וחברת החשמל למתחם; היא הפעילה את החברה במועדים שונים לסקרים ולטיפול בנפלים; היא נקטה פעולות או שכרה קבלני משנה לצורך כיבוי אש, הקמת מחסומים ועוד; ואף הגישה בהודמנויות שונות תלונות למשטרה בגין גניבה, גרימת נזק והסגת גבול.

במאי 2004 הודיעה תעש למשרד מבקר המדינה, כי בפעולותיה מול מקורות וחברת החשמל היא ביקשה, מתוך אחריות ציבורית לחיי אדם וכחברה אחראית, לוודא, כי הנכנסים למתחם ינקטו את כל אמצעי הזהירות הנדרשים.

כזכור, החזקת המתחם וניהולו הועברו לתעש עם הפיכתה לחברה במסגרת הסכם הנכסים וההסדר, ובכלל זה השמירה, הפיקוח וכדומה כדרישת המינהל. משרד מבקר המדינה מציין, כי פעולותיה של תעש במתחם מלמדות, כי לא התנתקה ממנו, על אף ש"נטישה" אותו והפסיקה את פעילות הייצור בו. לפיכך, ובלי להכריע בסוגיות המשפטיות השנויות במחלוקת בעניין ההחזקה בקרקע והאחריות לפינוי הנפלים¹, ניתן לקבוע, כי תעש לא פעלה די למניעת כניסת בלתי מורשים למתחם, או בכדי להבטיח שגורם אחר יעשה זאת, ולא פעלה די להקטנת הסיכון לשלום הציבור, הנובעת ממצבורי התחמושת והנפלים, שלא אובטחו.

מגעים בין תעש לבין המינהל

בשנים 1992-2004 ניהלו תעש והמינהל חליפות מכתבים ומשא ומתן להחזרת המתחם מתעש למינהל. המשא והמתן לא השתכלל עד כה לכדי הסכם.

1. ביולי 1992 הודיעה תעש למשהב"ט ולמינהל על כוונתה לפנות ולהחזיר את כל המתחם, ושהיא מעוניינת להחזיר מיד את שטח הנפלים. תעש התנתה את הפינוי בקיום משא ומתן בדבר הפיצוי הכספי שישולם לה בגין השקעותיה בשטח. לטענת תעש, במהלך התקופה יולי 1992 - דצמבר 1996, היא סיכמה עם המינהל, שפינוי שטח הנפלים ייעשה במימונו ובאחריותו. במסמכי המינהל לא מופיע סיכום שכזה. בשנת 1996, כארבע שנים לאחר הודעת תעש, היא ציינה בפני

1 בהודעת תעש למשרד מבקר המדינה צוין, כי בהליכים משפטיים הנוגעים לגביית תשלומי ארנונה מתעש, שבין תעש לבין המועצה האזורית, בערכאות שונות, נידונות חלק מהסוגיות.

המינהל לראשונה, כי בעיקר המתחם קיימים נפלים, וזאת לאחר שהמינהל אישר לתעש פיצוי בגין השקעותיה במתחם. תעש והמינהל סיכמו על תוספת תשלום לתעש עבור ניקוי המתחם (ללא שטח הנפלים) מנפלים ופינוי, אם הניקוי יעלה מעל 1.5 מיליון ש"ח. רק לאחר מכן, בינואר 1997 החלה תעש בבדיקת עלויות הניקוי, שהוערכו בכ-315 מיליון ש"ח.

2. המתחם מהווה את אחת העתודות לכריית חול במישור החוף. בתחילת 1997 עלה הרעיון לשלב את כריית החול שבמתחם בניקוי הנפלים ממנו. בתקופה יולי 1997 - פברואר 2002 נסבו המחלוקות העיקריות בין תעש לבין המינהל על מהות הפיקוח שתעשה תעש במהלך עבודות הכרייה, והתקבולים שתקבל עבור כך. עוד נמצא, כי במשך כשנה וחצי חל נתק בהידברות בין הצדדים; והמינהל לא השיב למכתבי תעש, ונקט, כלשון מסמכי תעש, "בסכבת מבישה שאינה ראויה לגוף ציבורי".

3. בדצמבר 2003 דנו תעש, המינהל ומשהב"ט בניקוי המתחם. למחרת הדיון כתב יו"ר דירקטוריון תעש למנהל המינהל, בין היתר, כי באוקטובר 2002 הם סיכמו שניקוי המתחם יתבצע במימון התקבולים ממכירת החול. אולם תעש "הופתעה" בדיון להיווכח, כי המינהל חזר בו מהסכמתו.

משרד מבקר המדינה העלה, כי תעש והמינהל לא הוציאו סיכום לדיון מאוקטובר 2002. לפיכך אין תיעוד לגרסתו של יו"ר הדירקטוריון מדצמבר 2003, בדבר הסכמת מנהל המינהל לכך שמכירת החול תממן את עלות טיהורו. בפברואר 2004 דנו שוב מנהל המינהל ויו"ר הדירקטוריון, בהשתתפות נציגי האוצר ומשהב"ט, בנושא זה. בדיון זה הסכים מנהל המינהל לעיקרון, שהמינהל יישא בעלויות פינוי הנפלים. ביוני 2004 טרם גיבשו תעש והמינהל את ההסכם הדרוש לכך.

השתלשלות המשא והמתן בין תעש לבין המינהל במשך למעלה מעשור העלתה, כי הוא היה רצוף מחלוקות עקרוניות, וכן חוסר הסכמה על עובדות. במהלך השנים לא הוגדרה יריעת המחלוקת והתעכב קידום יישובה. הצדדים לא החליפו ביניהם סיכומי דיונים והחלטות, אף בדרגים הבכירים ביותר, ולא אישרו זה לזה את הסיכומים שהוציאו. זאת ועוד, מחלוקות שבו ועלו עד כשנתיים לאחר שלכאורה כבר יושבו; חלפו חודשים רבים בטרם התייחסו הצדדים לטיוטות הסכמים שהועברו לעיונם, ובין הדיונים בנושאים האמורים. תיעוד הולם היה עשוי לחדד את המוסכם ואת הטעון ליבון ודיון ולצמצם מחלוקת עובדתית בנוגע לתהליך קבלת ההחלטות. תיעוד גם מאפשר להתחקות אחר התהליך. משרד מבקר המדינה מצוין, כי דרך התנהלות המשא והמתן בין תעש לבין המינהל הייתה אחת משורשי הבעיה באי-ההגעה להסכם בדבר פינוי המתחם ממזכורי התחמושת ומהנפלים.

גניבת חול

ממסמכי תעש בשנים 1999 ו-2000 עלה, כי קיימת תופעה של גניבת חול בהיקפים "תעשייתיים" במתחם ובשוליו. תעש הודיעה זאת למינהל, וכן הגישה תלונות למשטרה. בספטמבר 2003 התברר למשרד מבקר המדינה, כי גם בשלהי 2003 נמשכה גניבת החול.

פסולת במתחם

בסיוור שערכו נציגי משרד מבקר המדינה במתחם בספטמבר 2003 נמצא, כי במתחם ובשביל הכניסה יש מצבורי פסולת: מרבית הפסולת במתחם הינה בעטיה של תעש, כגון פסולת מבנים ומשטחים, ובשביל הכניסה - פסולת בניין, אספלט ועוד בעטיים של גורמים אחרים.

1. במרס 1998 סיכמה תעש עם קבלן, כי הוא יפרק את המבנים שבמתחם ויפנה אותם. בטרם סיום הפירוק ביקש המשרד לאיכות הסביבה מתעש להצהיר, כי חלקי אסבסט מהמבנים יפנו לאתרים מורשים בלבד, וכן קבע, כי יש צורך בפיקוח שלו על כך.

בספטמבר 2003 מצאו נציגי משרד מבקר המדינה במתחם פסולת אסבסט רבה, וכן נמצאה פסולת מבנים, שמקורה במבנים שפורקו. משרד מבקר המדינה העיר, כי תעש לא וידאה שיפנו המבנים ושללא תישאר פסולת בשטח. בנוסף לכך, לא נמצא שהמשרד לאיכות הסביבה פיקח על תעש כנדרש כדי שהפסולת, ובפרט האסבסט, תפונה לאתרים מאושרים.

2. בספטמבר 2003 מצאו נציגי משרד מבקר המדינה בשלושה מקומות במתחם פסולת של בקבוקי בירה, בקבוקי מים, סיגריות, בלונים, כלי עישון לסמים ("בנגים") ועוד (ראו תמונות מס' 3א ו-3ב) לפי הסברי המשטרה, יש עדות לקיום מסיבות סמים במתחם, לשימוש בגלולות אסורות ולשאיפת גזים שונים. ממסמכי המשטרה עולה, כי באוגוסט 2003 היא "סגרה" מסיבת "אסיד" אחת, שהתקיימה במתחם. משרד מבקר המדינה הצביע על כך, כי המסיבות התנהלו באזור שבו מצויים נפלים, והדגיש את הסכנה הבטיחותית הנובעת מכך. מן הראוי, שהמשטרה תגביר את האכיפה, כדי להתמודד גם עם תופעת המסיבות במתחם.



תמונה 3א: שרידים ממסיבת "אסיד" במתחם



תמונה 33: שרידים ממסיבת "אסיד" במתחם

★ ★ ★

דוח זה העלה ליקויים מהותיים בדבר ניהול מקרקעי תעש. שווי הקרקעות שהוקצו לתעש נאמד במיליארדי דולרים. מאז הקמתה של תעש ב-1990 לא ישמו מינהל מקרקעי ישראל, משרד האוצר ותעש את נושא זכויותיה של תעש במקרקעין, כפי שנקבע בהסכמים להקמתה, ולא עשו לשינוי הסדר המקרקעין, כפי שנקבע לאחר מכן. בנסיבות אלה נפתח פתח למחלוקת, שבה דורשת תעש חלק מתמורות השיווק שיתקבלו מהקרקעות, תמורות שלא ניתנו לה בעת הקמתה. מן הראוי, שהמינהל, האוצר ותעש יביאו בהקדם להכרעה במחלוקת בדבר זכויותיה של תעש במקרקעין.

מינהל מקרקעי ישראל אינו מוכן לקבל מתעש קרקעות שפינתה, ובפועל, אין מי שמנהל קרקעות אלו או מפקח או שומר עליהן כנדרש. מן הראוי, שהמינהל יבחן את סוגיית החזרת הקרקעות שפוננו. במידת הצורך על מועצת מקרקעי ישראל להחליט לגבי החזרת הקרקעות למינהל, ולדון בין השאר בסוגיות השמירה, האחזקה והפיקוח על קרקעות אלו בטרם יוחזרו, וכן בשאלה מי יישא בעלויות של פעולות אלו.

בהתנהלותה של תעש משך שנים בניהול המקרקעין עלו אי-סדרים, ובכלל זה תעש השכירה מקרקעין ולא העבירה את התקבולים לאוצר כפי שמתחייב מהסדר המקרקעין. מן הראוי, שהמינהל והאוצר יגבירו את הבקרה והפיקוח בכל הנוגע לניהול המקרקעין שהוקצו לתעש.

מאז 1968 ועד לנובמבר 2003 לא אוכטחה תחמושת שלל ממלחמת ששת הימים שנמצאת ב"מתחם תעש [שבמרכז הארץ]". במהלך השנים נגנבה תחמושת רבה מהמתחם. מצב זה מהווה סיכון בטיחותי וביטחוני חמור לשלום הציבור. השתלשלות העניינים מלמדת על אוזלת יד מתמשכת ובלתי נסבלת של כל הגורמים שאמורים היו לטפל בנושא. הגורמים המעורבים בנושא התנערו מאחריות בנדון, תוך הטלת האחריות זה על זה. העובדות המתוארות מקבלות מימד חומרה נוסף על רקע אירועי הטרור. נוכח הסכנות, חיוני שכל הגורמים המעורבים בנושא יפעלו בדחיפות ובמתואם לסילוק המפגעים החמורים.

בנושאים הקשורים למקרקעי תעש לא נעשה די שימוש במנגנונים ליישוב סכסוכים בין זרועות המדינה השונות. בנושאים שתוארו בדוח קיימות משך שנים רבות מחלוקות בין הצדדים. כל אותן שנים לא קודמו כנדרש הפתרונות ליישוב סוגיות מהותיות. מן הראוי, שתתקבל הכרעה בהקדם בכל אותן סוגיות שבמחלוקת. להכרעה זו משנה חשיבות בכדי לשמור על נכסי המקרקעין, נוכח כרסום אפשרי בזכויות המדינה במקרקעי תעש, ולאור המגמה המוצהרת של ממשלת ישראל להאיץ את תהליכי ההפרטה של חברות ממשלתיות ובכללן תעש.