

משרד ראש הממשלה

פעולות הביקורת

במשרד ראש הממשלה, במשרד הפנים, במשרד הבינוי והשיכון, במינהל מקרקעי ישראל ובמשרד לאיכות הסביבה נבדקו הליכי התכנון וההקמה של יישובים חדשים, ובכלל זה עבודת המטה לקראת קבלת החלטות של הממשלה על הקמת היישובים, התמודדות עם קונפליקטים תכנוניים שנוצרו בעקבות החלטות הממשלה, סדרי הקמת יישובים בידי מינהל מקרקעי ישראל וסדרי מסירת תפקידי הניהול הכרוכים בהקמת היישובים מטעם משרד הבינוי והשיכון.

במשרד ראש הממשלה, בנציבות שירות המדינה, באגף התקציבים שבמשרד האוצר ובכמה משרדי הממשלה נעשה מעקב לבדיקת אופן תיקונם של ליקויים שפורסמו בדוח שנתי 53 בנושא "עבודת המטה במשרדי הממשלה".

כן נבדק נושא מינוי והעסקה של עובדים במשרות אמון בלשכות שרים וסגני שרים, במסגרת מטלת רוחב בנושא (ראו בדוח זה עמ' 5).

תכנון והקמה של יישובים חדשים

תקציר

בשנים 1997-2002 יזמו ממשלות ישראל הקמת יישובים חדשים רבים. מרבית היישובים החדשים הם קהילתיים ונועדו ל-150-3,000 דירות. הממשלה הטילה את האחריות לקידום התכנון והפיתוח של מרבית היישובים על מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) ועל משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון). עד אוגוסט 2004 נעשו עבודות פיתוח ואכלוס בשבעה יישובים חדשים, ו-18 יישובים היו מצויים בשלבים שונים של הליכי תכנון.

1. עבודת מטה: מרבית היוזמות להקמת יישובים חדשים בשנים האחרונות מקורן במינהל ובמשרד השיכון (להלן - המשרדים היוזמים). הממשלה אישרה את היוזמות על פי הצעות להחלטות בנדון שהביאו השרים המופקדים על משרדים אלה. הממשלה נסמכת בהחלטותיה על עבודת המטה אשר המשרדים היוזמים אמורים להכין ומכאן חשיבותה ליצירת בסיס ראוי להחלטות. לעבודת המטה של המשרדים

היוזמים יש היבטים תכנוניים, תקציביים, סביבתיים, חברתיים ועוד, והיא צריכה להיות מושתתת על תכנון אזורי, בייחוד אם מדובר בהקמת מקבצי יישובים חדשים, על סקרי היתכנות¹ לכל יישוב ועל אומדנים כספיים ראשוניים. הועלה, כי עבודת המטה שהכינו המשרדים היוזמים הייתה חלקית בלבד ולא נסמכה על הנדבכים שצוינו לעיל: היו מקרים שבהם איתור היישובים לא נבע מתכנון אזורי או סתר תכנון אזורי שעשה המינהל, במקרים רבים לא הוכנו סקרי היתכנות ואומדנים כספיים לקביעת המקורות התקציביים להקמת היישובים.

בתהליך קבלת החלטות יש חשיבות מרובה לבחינת חלופות, המאפשרת הערכה והעדפה של פתרונות. התברר, שהמשרדים והשרים שהציעו הקמת יישובים לא הציעו לממשלה חלופות התיישבותיות (כגון עיבוי יישובים קיימים סמוכים) או אחרות להשגת מטרותיה, ותהליך קבלת החלטות לקה בחסר.

לממשלה יש "תקנון לעבודת הממשלה" הנוגע לסדרי עבודתה. התקנון קובע, כי על שר המציע לממשלה החלטה לנמק ולהסביר את הסיבה להצעתו. דברי ההסבר יאפשרו למטות המקצועיים של משרדי ממשלה הנוגעים בדבר לגבש את דעתם בנדון. הועלה, כי דברי ההסבר שהגישו השרים לממשלה קצרים וכוללניים ואין בהם כדי להסביר את הצורך ביישוב בכלל ובמיקומו הספציפי בפרט.

ניסיון העבר מורה, כי הקמת יישובים חדשים בפריפריה שאינה מלווה בפתרונות תעסוקה פוגעת בהצלחתם של היישובים החדשים. הועלה, כי החלטות הממשלה אינן מתייחסות למתן פתרונות תעסוקה לרבים מהיישובים החדשים שאותרו בפריפריה.

הקמת יישובים חדשים, בייחוד בפריפריה, מחייבת הוצאות כספיות ניכרות בגין בניית היישובים עצמם ובגין הקמת תשתיות-העל ההכרחיות (כגון: דרכים ומכוני טיהור לשפכים). על פי התקנון לעבודת הממשלה, הצעה להחלטת ממשלה הכרוכה בהוצאה או בהתחייבות כספית שאינן כלולות בתקציב, על השר המציע לבקש בעבורה את חוות דעתו של שר האוצר. מי שעשו את עבודת המטה להקמת יישובים לא שיתפו בה את משרד האוצר ולא לקחו בחשבון את ההוצאות הכרוכות בכך או את העול התקציבי המתחייב מכך וגם לא התייחסו להיבטים הכלכליים של היוזמות. במועד קבלת החלטות הממשלה על הקמת יישובים לא היה בידי השרים מידע על עלויותיהן הצפויות.

הועלה, כי מרבית יוזמות הממשלה להקים יישובים אינן עולות בקנה אחד עם התכנון הלאומי ומחייבות עשיית שינויים רבים בתכניות מתאר ארציות. המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן - המועצה הארצית) היא, בין השאר, גוף מייצע לממשלה. אשר על כן ראוי היה שהממשלה תיוועץ עם המועצה הארצית קודם להחלטותיה בנדון. הועלה, כי על אף התמורות הרבות שהממשלה חוללה בתכנון הלאומי כשאישרה הקמת עשרות יישובים חדשים, היא לא נועצה במועצה הארצית קודם להחלטותיה וגם לא הורתה למינהל ולמשרד השיכון לעשות כן.

היועץ המשפטי לממשלה קבע, כי יש לנסח את החלטות הממשלה על הקמת יישובים בזהירות ובאופן שלא יפגע בשיקול הדעת המקצועי המוקנה לגופים שונים, לרבות למוסדות התכנון. משרד מבקר המדינה העלה, כי מרבית החלטות הממשלה על

1 סקר הבודק היבטים שונים להבטחת אפשרות המימוש של הפרויקט.

הקמת יישובים מנוסחות כך שניתן לראות בהן החלטות קונקרטיות (בשונה מהחלטות של מדיניות התיישבותית), ויש בהן התייחסות לנקודת הציון שבה יוקם היישוב ולמבנהו הארגוני, דבר שעלול לפגוע בשיקול הדעת העצמאי של מוסדות התכנון המופקדים על האישור הסטטוטורי של תכנון היישובים.

סקרי ההיתכנות להקמת יישובים חדשים הם חלק בלתי נפרד מעבודת המטה. הועלה, כי חלק מהיישובים החדשים ששרים הציעו לממשלה להחליט על הקמתם, אותרו בתוך שטחי אש או בתוך שמורות טבע, דבר שהקטין את סיכויי הקמתם.

יישובים רבים שעל הקמתם החליטו הממשלות כלל לא הוקמו או הוקמו מקץ שנים רבות.

משרדי ממשלה מחויבים להחלטות חוזרות ונשנות של הממשלה אשר לפיהן הצעות להקמת יישובים חדשים יידונו ויוחלט בעניינם בממשלה. הועלה, כי המינהל ומשרד השיכון קידמו את הקמתם של יישובים חדשים אחדים ללא החלטות ממשלה.

משרד ראש הממשלה הקים במאי 2001 ועדה בין-משרדית ליישובים חדשים ומתחדשים (להלן - הוועדה), וזו פעלה עד אוגוסט 2003. המלצותיה שימשו בסיס להחלטות ממשלה על הקמת יישובים חדשים. הועלה, כי בוועדה לא שותפו נציג המועצה הארצית או נציג מינהל התכנון במשרד הפנים ונציג המשרד לאיכות הסביבה. בכך נשלל ייצוג ראוי של היבטים תכנוניים וסביבתיים בעבודת המטה שהוועדה הייתה אמורה להכין כבסיס להמלצותיה.

הוועדה, אשר פעלה ללא כתב מינוי אשר מגדיר את תפקידיה וסמכויותיה, קבעה לעצמה את עיקרי פעולתה. הועלה, כי היא לא גיבשה מדיניות התיישבות וסדרי עדיפויות משלה אלא הציגה כמדיניות אוסף של יוזמות של המינהל, של משרד השיכון ושל מועצות אזוריות ויזמים פרטיים. הוועדה לא תיאמה את עבודתה עם מוסדות התכנון; היא התמקדה בעיקר בהקמת יישובים חדשים במקום עיבוי יישובים קיימים סמוכים שבמצוקה (יישובים מתחדשים) ועל חשבונם, בניגוד למוסכמות התכנון הלאומי; בשל אי הכנה ראויה שונו תדיר חלק מהמלצותיה; הוועדה גם החליטה על אי-קידום של יישובים חדשים אשר הממשלה החליטה על הקמתם, מבלי שביקשה את אישור הממשלה לעשות כן.

2. קונפליקטים תכנוניים: בין הממשלה ובין המועצה הארצית מתקיים שיווי משקל מסוים בכל הנוגע להחלטות על הקמת יישובים חדשים. מאז 1990 קבעו היועצים המשפטיים לממשלה, כי לנציגי השרים בוועדות התכנון יש שיקול דעת עצמאי, ואין הם כפופים להחלטת ממשלה, שהיא שיקול חשוב אך הוא שיקול במגוון של שיקולים. משרד מבקר המדינה בדק שני קונפליקטים תכנוניים (ביישובים חרוב הגליל ויששכר במחוז חיפה וביישוב רמת ארבל במחוז הצפון) שנוצרו על רקע זה, והעלה את הממצאים האלה:

ביישובים החדשים חרוב הגליל ויששכר נוצר קונפליקט בין מי ששללו את הקמת היישובים משיקולים תכנוניים-סביבתיים ובין מי שחייבו את הקמתם למניעת השתלטות על אדמות לאום באותו אזור. הוועדה המחוזית חיפה, אשר דנה בתכניות ליישובים אלה, החליטה לשוב ולדון בתכניות לאחר הכנת תסקיר השפעה על הסביבה ולאחר שיוגשו לה חלופות למיקום היישובים. עובדים בכירים במשרד ראש הממשלה פירשו נוסח החלטה זה כדחיית הקמת היישובים ופעלו להורות לנציגי השרים בוועדה המחוזית לשנות את הצבעתם. הפניות נעשו בניגוד להנחיות היועצים

המשפטיים לממשלה, בניגוד לתקשי"ר ובניגוד לכללי מינהל תקין ונשאו אופי של הפעלת לחץ לשינוי החלטה תכנונית קונקרטיית.

הוועדה המחוזית צפון שללה ברוב דעות גדול את היוזמה של יזמים פרטיים להקים את היישוב החדש רמת ארבל על קרקעות שמרביתן בבעלותם. הוועדה הבין-משרדית ליישובים חדשים ומתחדשים המליצה לממשלה להחליט על הקמת היישוב, אך מבלי שהביאה לידיעת השרים כי הוועדה המחוזית כבר פסלה את הקמתו. גם לאחר החלטת הממשלה על הקמת היישוב החזיקה הוועדה המחוזית צפון בדעתה כי יש לשלול הקמת יישוב זה מטעמים רבים. אולם, בדיון חוזר של הוועדה, לאחר החלטת הממשלה, חייבו כל חבריה (למעט אחד) את הקמת היישוב, אף שלא חל שינוי בעובדות ובנימוקים שבעטיים שללו את היישוב קודם לכן. בדיון הפומבי והפנימי של הוועדה המחוזית השתתף יועץ ראש הממשלה לענייני התיישבות - בניגוד להוראות התקשי"ר.

3. מינהל מקרקעי ישראל: משרד מבקר המדינה בדק את הליכי התכנון של שני יישובים (יתיר ורוגלית) שמקדם המינהל ואת סדרי הקמתם, ולהלן ממצאים אחדים: רעיון הקמת היישובים לא נבע מתכנון אזורי שמצדיק את מיקומם, את קיבולתם ואת השתלבותם באזורם; לא נבדקה ההשפעה התקציבית של ההקמה, לרבות של תשתיות-העל המחויבות; בשני המקרים ניסו היזמים המופקדים על הקמת היישובים, בגיבוי של המינהל, להכפיל את קיבולת הדירות בכל יישוב, בניגוד להחלטות מוסדות התכנון ובניגוד להוראות של תכניות מתאר, והתוצאה הייתה שיהיו בהקמת היישובים; בשני היישובים שיווק המינהל את הקרקע במכרז לקרקע בלתי מתוכננת (מקב"ת), בניגוד להחלטת מועצת מקרקעי ישראל.

רשות הטבע והגנים יזמה תכנון של שמורת טבע שחלקה חופף את תחום תכנון היישוב החדש יתיר. הרשות השתתתה במסירת תכנית השמורה למינהל לצורך תיאום בין היוזמות. כתוצאה מכך מעוכב תכנון היישוב יתיר יותר משנה.

המינהל פרסם מכרז לשיווק קרקע ביישוב החדש רוגלית ומסר לזוכה, שלא עמד בתנאי הסף של המכרז, הרשאה לתכנון היישוב ולהקמתו. לצורך כך הגמיש המינהל את דרישותיו במכרז כדי שהזוכה יקבל לידי את התכנון, הפיתוח והבנייה של היישוב. למינהל גם לא היה מידע על יכולותיו ועל ניסיונו הקודם של היזם אשר היה בהם כדי להצדיק להפקיד בידי את הקמת היישוב החדש הכולל בניית 500 בתים, מבנים לתעסוקה ותשתיות.

4. משרד הבינוי והשיכון: משרד השיכון העסיק חברה פרטית לניהול קידום התכנון, ההקמה והאכלוס של היישובים החדשים שבאחריותו. אולם, על פי הרקע המקצועי וניסיון העבר של בעלי החברה ועל פי משך קיומה ותחומי עיסוקיה הקודמים מחד גיסא, ובהתייחס לדרישות שנקבעו בנוהלי המשרד מאידך גיסא, לא עמדה החברה בדרישות הסף של המשרד לביצוע מטלה זו כפי שהן באות לידי ביטוי בנהליו, ולא היה אפוא מקום למנותה כמנהל פרויקט היישובים החדשים בכל הארץ.

משרד השיכון חתם עם החברה הפרטית על ארבעה חוזים שונים לניהול פרויקט היישובים החדשים, אך באלה לא פורטו המטלות אשר היה עליה לבצע. אי-הבהירות בניסוח החוזים הולידה בעיות כגון: (א) חפיפה בין משכי החוזים של החברה; (ב) החברה הפרטית עבדה בחפיפה עם חברות אחרות לניהול פרויקטים אשר פעלו באותם יישובים; (ג) המשרד העניק לחברה סיווג של "מנהל פרויקטים" לבנייה עד 1,000 דירות. בפועל, המשרד מסר לחברה טיפול בכ-7,000 דירות; (ד) מנהל פרויקט

מטעם החברה לא היה אקדמאי, בניגוד לנוהלי המשרד, אך הוא קיבל שכר טרחה בתעריף של "אקדמאי בכיר".



מבוא

1. בשנים 1997-2002 יזמו ממשלות ישראל הקמת יישובים חדשים רבים. במאי 2001 הקימה לשכת ראש הממשלה ועדה בין-משרדית להקמת יישובים חדשים ומתחדשים (להלן - הוועדה) בראשות יועץ ראש הממשלה לענייני התיישבות. ועדה זו בדקה 68 יוזמות של משרדי ממשלה, של מועצות אזוריות ושל יזמים פרטיים, ולאחר בדיקה וסינון המליצה על הקמת כמחצית היישובים. חלק מהמלצות הוועדה הובאו לממשלה להחלטה על הקמת יישובים נוספים. באוגוסט 2003 החליטה הממשלה על הקמת ועדת שרים להקמת יישובים חדשים בראשות שר הבינוי והשיכון, וזו החליפה את הוועדה הבין-משרדית. בפברואר 2004 החליטה ועדת שרים זו על איתור קרקעות נוספות בנגב להקמת עוד יישובים חדשים.

מרבית היישובים החדשים שהוחלט על הקמתם הם יישובים קהילתיים בגודל של 150-3,000 יחידות דיור (להלן - יח"ד). במקרה אחד (היישוב ניצנית בחולות ניצנה) מדובר בהקמת עיר חדשה, שתכלול כ-5,000 יח"ד לכ-20,000 תושבים.

2. הממשלה הטילה את האחריות לקידום התכנון והפיתוח של היישובים החדשים על מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) ועל משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון), ובחלק מהמקרים - בצוותא עם הסוכנות היהודית ועם מועצות אזוריות. שניים מן היישובים החדשים נועדו להיבנות על קרקעות שמרביתן בבעלות פרטית, וקידומם נעשה בידי בעלי הקרקע ובידי המועצות האזוריות. עד אוגוסט 2004 נעשו עבודות תשתית, בינוי ואכלוס בשבעה יישובים חדשים, ו-18 יישובים היו מצויים בשלבים שונים של הליכי תכנון.

3. משרד מבקר המדינה בדק בחודשים ספטמבר 2003-אוגוסט 2004 את הליכי התכנון ואת הליכי קבלת ההחלטות להקמת היישובים החדשים. הבדיקה נעשתה במשרד ראש הממשלה, במשרד הפנים (במטה ובמחוזות - הדרום, ירושלים, חיפה והצפון), במינהל (במטה ובמחוזות - הדרום, ירושלים והצפון), במשרד השיכון (במטה ובמחוז הדרום), במשרד לאיכות הסביבה (במטה ובמחוזות - הדרום, ירושלים והצפון), במשרד האוצר, ברשות שמורות הטבע והגנים הלאומיים (להלן - רשות הטבע והגנים), בחטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית (בחבל דרום) וברשם העמותות.

החלטות ממשלה על הקמת יישובים חדשים

עבודת מטה להחלטות ממשלה

מרבית היוזמות להקמת יישובים חדשים בשנים האחרונות מקורן במשרד השיכון ובמינהל (להלן - המשרדים היוזמים), והן אושרו בידי הממשלה, שהחליטה על הוצאתן לפועל על פי הצעה להחלטת

ממשלה שהביאו השרים המופקדים על משרדים אלה. הממשלה נסמכת בהחלטותיה על עבודת המטה של המשרדים היוזמים, ומכאן חשיבותה ליצירת בסיס ראוי להחלטתה.²

1. ראשית תהליך קבלת ההחלטות על הקמת יישובים חדשים הוא אבחון בעיה ובחירת פתרון התיישבותי מבין חלופות אחדות כמענה המיטבי להשגת מטרה של מדיניות. הפתרון התיישבותי יכול שיהיה החלטה להקים יישובים חדשים, החלטה על עיבוי יישובים קיימים, שילוב השניים או שינוי מודלים של יישובים קיימים (כגון איחוד רשויות או הסבת יישוב שיתופי קטן ליישוב קהילתי גדול). אשר על כן, על משרדי הממשלה המציעים פתרונות התיישבותיים לממשלה להציג חלופות אלה בפניה. אחד המודדים החשובים להערכת הפתרון התיישבותי המוצע הוא התאמתו למדיניות ההתיישבותית של הממשלה ולמטרות התכנון הלאומי ארוכות הטווח, הבאות לידי ביטוי בתכניות המתאר הארציות והמחוזיות ובתכניות אב ארציות ומטרופוליניות. כדי למנוע אי-התאמה של מדיניות ההתיישבות של הממשלה למדיניות התכנון הלאומי מן הראוי שהמשרדים היוזמים הקמת יישובים, ולמעשה מגבשים את מדיניות ההתיישבות של הממשלה, ישתפו מלכתחילה את משרד הפנים, המפקד על התכנון המסדיר, כחלק בלתי-נפרד מעבודת המטה שלהם.

2. לעבודת המטה המוטלת על המשרדים היוזמים הצעות להחלטת ממשלה על הקמת יישובים היבטים רבים: תקציביים, תשתיתיים, סביבתיים, תעסוקתיים וחברתיים. רבות מהיוזמות להקמת יישובים חדשים כוללות יישובים במקבצים אזוריים. כך זה, למשל, בחולות חלוצה, בחבל מיתרים (לצד היישוב מיתר) וממערב להר חברון. בחלק מהמקרים יש יישובים קיימים ותשתיות בסמיכות ליישובים החדשים. על כן, יש חשיבות רבה להכנת תכנית אזורית לכל מקבץ כדי לתכנן מראש את גודל היישובים, את תפקודם, את הניצול של תשתיות-העל ואת פתרונות התעסוקה והשירותים הנחוצים במכלול היישובים החדשים והקיימים. כמו כן, יש להכין סקרי היתכנות לכל יישוב מוצע כדי לבחון את אפשרות הקמתו בהתחשב במצב התכנוני - סטטוטורי, בעלויות על הקרקע, באילוצים (טופוגרפיה, אקלים, ערכי טבע, פלישות וכד'), בעלויות, בביקוש לדירה ועוד. התכנון האזורי וסקרי ההיתכנות יכולים לשמש בסיס לאומדנים ראשוניים של עלות היוזמות, וכל אלה הם בגדר עבודת מטה מקדימה והכרחית, וממנה צריכות לנבוע היוזמות המובאות בידי שרים להחלטת ממשלה (או אחת מוועדותיה) על הקמת היישובים החדשים.

משרד מבקר המדינה בדיק את יישום הנורמות האלה ואת הצגתן לממשלה קודם לקבלת החלטותיה על הקמת יישובים חדשים. להלן יובאו ממצאי הבדיקה.

בדיקת החלופות

בתהליך קבלת החלטות יש חשיבות מרובה לבחינת חלופות המאפשרת השוואה והעדפה של פתרונות. בפועל, השרים המציעים החלטות ממשלה על הקמת יישובים אינם מציגים לממשלה חלופות אחרות להשגת מטרת הממשלה הכוללות לכל חלופה את ההערכה הכלכלית, הסביבתית והחברתית, את היחס עלות/תועלת ואת היתרונות מול החסרונות, וממילא תהליך קבלת החלטות לוקה בחסר.

1. על פי בדיקת החוקרת שמינה משרד הפנים בעניין ההתנגדויות לתכנית המתאר המחוזית למחוז הצפון (לאחר ההפקדה), שיעור האכלוס הקיים במחוז הצפון הוא כ-32% מן הדירות המתוכננות בתכנית המתאר המחוזית. הוועדה הבין-משרדית או משרדי ממשלה שיזמו

2 בעניין זה ראו גם בפרק "עבודת המטה במשרדי הממשלה" בדוח שנתי 2015 של מבקר המדינה (2003), עמ' 5-109.

יישובים חדשים בצפון הארץ לא הביאו נתון זה לידיעת הממשלה, וממילא לא נדונה בה השאלה אם יש חלופות ליישובים החדשים מבחינת מענה לביקוש דיור. 2. משרד השיכון הציע לממשלה להחליט על הקמת יישוב חדש בשם "הר אבנון" כשני קילומטר מהיישוב ירוחם. הוא לא הציג לממשלה חלופה של הקמת אותו מספר של יח"ד בשכונה חדשה בתחומי המועצה המקומית ירוחם, וממילא לא העביר לממשלה השוואה של ההשפעות הסביבתיות והחברתיות שיש לשתי החלופות. נתונים כדוגמת אלה אינם מובאים לידיעת השרים לפני הדיונים ולפני קבלת ההחלטות על הקמת יישובים חדשים, ולפיכך המידע המוצג לממשלה חלקי בלבד.

דברי ההסבר להקמת היישובים החדשים

התקנון לעבודת הממשלה קובע, כי על שר המגיש לממשלה הצעת החלטה לנמק ולהוסיף דברים המסבירים את הרקע להצעה ואת הצורך בה. פירוט עיקרי עבודת המטה המצדיקה את הצעת ההחלטה יאפשר למטות המשרדים הרלוונטיים לגבש את עמדתם בנדון באופן מקצועי. בפועל, בהצעות שרים להחלטת ממשלה ובהחלטות הממשלה על הקמת יישובים חדשים מובאים דברי הסבר קצרים בלבד להצדקת ההחלטה. במקרים רבים הנימוקים כוללניים, ואין בהם כדי להסביר את הצורך ביישוב בכלל, ובמיקומו הספציפי בפרט, או שאין בהם התייחסות מדויקת ושלמה ליישוב המוצע.

לדוגמה, ביולי 2002 החליטה הממשלה על הקמת 14 יישובים חדשים בנימוק אחד לכולם: "היישובים הנ"ל המוגשים להחלטת הממשלה נבחרו מתוך רשימה של כ-60 יישובים שהוגשו לוועדה [הכוונה לוועדה הבין-משרדית ליישובים חדשים] ע"י משרדי הממשלה השונים, התנועות המיישבות, הסוכנות היהודית, ויזמים פרטיים - ואושרו ע"י הוועדה הבין-משרדית שהוקם [כך]! למטרה זו, ומהווים עתודה להמשך מפעל ההתיישבות". הסבר כללי זה ניתן ללא קשר למיקומו של כל יישוב, לגודלו, לאופיו, לזהות בעל הקרקע שעליה יוקם וכד'. כל המידע שנמסר לשרים נכלל בחוברת שפרסמו משרד ראש הממשלה, המינהל ומשרד השיכון, ובה שני נתונים בלבד: מפה של איתור היישוב והציטטה דלעיל. לדעת משרד מבקר המדינה, דברי הסבר אלה אינם יכולים לשמש בסיס ראוי לקבלת החלטה על הקמת 14 יישובים, ומן הראוי שמזכירות הממשלה תקבע סטנדרד לדברי הסבר חיוניים ומפורטים יותר כבסיס להחלטת הממשלה.

ההיבט התעסוקתי

ניסיון העבר מקום המדינה ואילך מלמד, כי הקמת יישובים חדשים שאינה מלווה בפתרונות תעסוקה פוגעת בסיכויי הצלחתם ועלולה לגרום להגירה שלילית מהם (למשל: בערי הפיתוח בפריפריה). כך, לדוגמה, תכנית האב למועצה אזורית רמת נגב מסבירה את המכשולים העיקריים לפיתוח היישובים שם ולצמיחתם ב"היעדר תעסוקה ובמיקום רחוק ממוקדי התעסוקה". כך גם עלה מבדיקה של החוקרת שמינה משרד הפנים לעניין ההתנגדויות לתכנית המתאר המחוזית למחוז הצפון: שיעור מיצוי פוטנציאל המגורים בתכניות תקפות ברוב היישובים הקהילתיים נמוך בהתחשב בעובדה שהיישובים נבנו בסוף שנות השבעים ובראשית שנות השמונים, והוא מוסבר בחלקו בריחוק ממוקדי התעסוקה. אי לכך מתן פתרונות תעסוקה ליישובים החדשים הוא חלק מעבודת המטה שעל המשרדים היוזמים להכין קודם להחלטות ממשלה בנדון.

המינהל ומשרד השיכון התייחסו בחלק מבדיקותיהם לפתרונות בנדון, אך בהחלטות הממשלה על הקמת יישובים חדשים בשנים 1997-2003 אין כל התייחסות או הקצאת משאבים או הנחייה למשרדים הנוגעים בדבר לתת פתרונות תעסוקה לתושבים העתידיים של מרבית היישובים החדשים,

גם אם מדובר ביישובים קטנים בפריפריה המרוחקת, המאופיינת בנגישות מוגבלת למוקדים מטרופוליניים שבהם היצע התעסוקה רב יותר.

ההיבט הכלכלי והתקציבי

להחלטות ממשלה על הקמת עשרות יישובים חדשים, בעיקר בפריפריה, יש משמעויות תקציביות וכלכליות כבדות משקל המחייבות התייחסות מיוחדת. על פי התקנון לעבודת הממשלה, הצעה להחלטת ממשלה הכרוכה בהוצאה או בהתחייבות כספית שאינן כלולות בתקציב המאושר להוצאה או להרשאה להתחייב, יבקש תחילה השר המציע את חוות דעתו של שר האוצר, וזו תצורף להצעת ההחלטה.

הועלה, כי בעבודת המטה שקדמה להחלטות הממשלה לא הובאו בחשבון ההוצאות הכרוכות בהקמת היישובים ובהקמת תשתיות-העל (כבישים, מסילות, מכונים לטיהור כיוב וכו'), ולא התייחסו בה לעול התקציבי שההחלטות מחייבות ולפריסתן. בהצעות ההחלטה שהגישו שרים גם לא הייתה התייחסות להיבטים כלכליים של הקמת היישובים (השפעות משקיות, השפעות חיצוניות, השפעות על איתנותן של רשויות מקומיות וכו').

עוד הועלה, כי לאחר ששרי האוצר קיבלו לתגובה הצעות החלטה על הקמת יישובים, הם התריעו במועדים רבים (משנת 1998 ואילך) בפני מזכירות הממשלה על אי-תיאום ההצעות עמם ועל העדר אומדני עלויות בהצעות החלטה של שרים על הקמת יישובים.

לטענת שרי אוצר, לא הציגו המשרדים שיזמו את הקמת היישובים החדשים אומדני עלויות ואת המקורות התקציביים למימון חלקה של הממשלה בהקמתם. הצעות ההחלטה מובאות לממשלה בטרם הושלם התכנון, ובשלב כזה לא ניתן לאמוד את העלויות הדרושות, ומן הטעם הזה בלבד אין לקבל החלטות ממשלה בנדון. שרי האוצר הציעו לבחון את המשמעויות התקציביות במינהל, במשרד השיכון, במשרד הפנים ובאגף תקציבים שבמשרד האוצר בד בבד עם קידום תכנון היישובים, ורק לאחר השלמת התכנון ואישורו והשלמת בדיקת העלויות הנחוצות תחליט הממשלה בדבר. התברר, כי הצעות שרי האוצר והערותיהם לא הובאו בחשבון כעת קבלת ההחלטות.

המינהל ומשרד השיכון המציעים לממשלה הקמה של יישובים אינם מכינים אומדנים ראשוניים גם כשמדובר בהחלטות על הקמת יישובים רבים (למשל: לקראת החלטת הממשלה ביולי 2002 על הקמת 14 יישובים) כדי שיוצגו לשרים במועד ההחלטה, ולמעשה, במועד קבלת החלטות ממשלה בנדון אין בידי השרים מידע על עלות המיזם ועל המקורות התקציביים ליישומו.

לדעת משרד מבקר המדינה, שומה על המשרדים היוזמים החלטות על הקמת יישובים חדשים לבחון עם משרד האוצר גם את המשמעות התקציבית של היוזמות, לפני שיוגשו לממשלה להכרעה. יש לשקול בחיוב את הצעות שרי האוצר לקידום התכנון לשלב שיאפשר הכנת אומדנים קרובים למציאות, ורק לאחר מכן להביא הצעות החלטה לממשלה.

ההיבט התכנוני

1. התכנון הלאומי נועד לכוון את פיתוח המדינה ולהבטיח תפוסת שימושי קרקע יעילה, בייחוד לנוכח הצפיפות הגבוהה בישראל. התכנון הלאומי משנות התשעים שולל בדרך כלל הקמה של

ישובים חדשים עקב נדירות משאב הקרקע ומשיקולים סביבתיים³. מוסכמות התכנון הלאומי באות לידי ביטוי בעיקר בתכניות מתאר ארציות. בפועל, כמעט כל היוזמות להקמת יישובים חדשים שעליהן החליטה הממשלה אינן עולות בקנה אחד עם התכנון הלאומי ומחייבות עשיית שינויים רבים בתכניות מתאר ארציות כוללות (כגון תמ"א 31 שבתוקף ותמ"א 35 שטרם אושרה) ובתכניות מתאר ארציות חלקיות (כגון תמ"א 8 לשמורות טבע ותמ"א 22 ליערות).

שינויים של תכניות מתאר, על פי ההליכים שנקבעו בחוק, שכיחים, ואולם, בפועל, הדיונים וההחלטות על היישובים החדשים הן בממשלה הן במוסדות התכנון היו בדרך כלל ברמה פרטנית, קרי - לגופו של כל יישוב. לא נמצא כי התקיים בממשלה או במוסדות התכנון דיון על ההשפעות הכלכליות, החברתיות, התכנוניות, הסביבתיות והאחרות הארציות והמחוזיות שיש להוספת יותר מ-35 יישובים חדשים ומתחדשים בנגב יותר מ-20 יישובים כאלה בצפון הארץ⁴.

2. אחד מתפקידי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן - המועצה הארצית) הקבועים בחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965 (להלן - החוק) הוא לייעץ לממשלה בנושאים של תכנון ובנייה. לקראת דיון על הקמת 14 יישובים חדשים בישיבת הממשלה ביולי 2002 שלח היועץ המשפטי לממשלה דאז את חוות דעתו בנדון, בו כתב: "נראה לי כי ראוי היה שהממשלה תיוועץ תחילה במועצה הארצית לתכנון ולבניה, שתפקידה לפי חוק התכנון והבניה לייעץ לממשלה בנושאים אלה. אמנם בהצעת ההחלטה לגבי כל ישוב נאמר כי אישור התכנית להקמת הישוב ומיקומו המדויק ייקבע בהתאם לחוק... אולם לגבי עצם הקמתו של הישוב תהיה כבר החלטה, שגם אם היא נעשית על ידי הממשלה כרשות מבצעת הקובעת מדיניות בנושאי התיישבות ולא כמוסד תכנון, היא קובעת בפועל מסמרות כי הישוב קום יקום... לפיכך חשוב שלפני אישור היישובים יתנו השרים את דעתם להשלכות התכנוניות של היישובים ולמידת התאמתם לתכניות ארציות, לרבות תמ"א 35 שטרם אושרה, אך יש לפחות לדעת אם הישוב עולה בקנה אחד עם המלצותיה אם לאו. יש אפוא לשמוע את עמדת הגורמים המקצועיים במשרד הפנים ובמשרד לאיכות הסביבה לגבי כל נקודת ישוב וכן להתייחס לשיקולים תחבורתיים ותשתיתיים אחרים ולשיקולים חברתיים וכלכליים. במיוחד נראה כי יש להתייחס לתחליפות שבין הקמת ישוב חדש לבין הרחבת ישוב קיים... פיתוחם של יישובי פריפריה חדשים עלול לבוא על חשבון הקיימים הן מפני שבתקציב השקעות מוגבל הפיתוח יועתק אליהם והן מפני שאוכלוסייה צעירה לא תגיע אל היישובים הקיימים ואף תמושך מהם אוכלוסייה קיימת".

3 בעניין זה ראו גם בפרק "תכנון ערים חדשות בישראל", דוח על הביקורת בשלטון המקומי של מבקר המדינה (1998), עמ' 74-122.

4 בדרום: שלומית, חלוצית 1, חלוצית 2, חלוצית 3, ניצנה, באר אורה, שחרות, פארן ב', צוקים, עיזון, באר מלכה, חלוקים, רוח במדבר, נווה תמרים, כרכור, גבעות בר, משמר הנגב ב', הר אבנון, עירא, יתיר, חירן, כרמית, סנסנה, מרשם, מגד, אגוז, חרוב, ארכובית ועוד שבעה יישובים חדשים לבדווים (מרעית, בית פלט, באר חיל, הוואשלה, אום בטין, מולדה, תראבין). בצפון: קדמת כינרת, שיבולת, חרוב הגליל, יששכר, מיכל, גבעת חוחית, עירון 3, פני מגידו, נורית, רמת ארבל, כפר החורש (הסבת הקיבוץ ליישוב קהילתי גדול), אשבל (אזרוח היאחזות נחל). לכך יש להוסיף גם את אחוזת נפתלי ואשכולות הגליל: שני יישובים פרי יוזמה פרטית שלא נתקבלה על הקמתם החלטת ממשלה, ועוד ששה מוסדות שיוזמים מבקשים להסב ליישובים חדשים (על פי נתוני החוקרת להתנגדויות לתמ"מ 9/2). מספר היישובים אינו כולל 6-8 יישובים נוספים בנגב שמשרד השיכון מחפש להם אתרים באמצעות חברת תכנון, ועוד כשמונה כפרים חדשים בנגב ובגליל המיועדים לסטודנטים; ראשון מתוכנן להקמה במועצה האזורית רמת נגב היישוב עדיאל.

התברר, כי הממשלה אינה נועצת במועצה הארצית קודם להחלטותיה בעניין הקמת יישובים וגם לא הורתה למשרד השיכון ולמינהל לעשות כן בטרם יגישו הצעות להחלטה בנדון. יתרה מכך, בהחלטתה מיולי 2002 על הקמת 14 יישובים הסתמכה הממשלה על המלצת הוועדה הבין-משרדית ליישובים חדשים שאינה ועדת תכנון, ולא שותפו בה נציגי המועצה הארצית או מינהל התכנון במשרד הפנים או נציגי המשרד לאיכות הסביבה. על כן, לדעת משרד מבקר המדינה, לא הונח בפני הממשלה הבסיס התכנוני-סביבתי הראוי בבואה להחליט על הקמת יישובים אלה.

החלטות ממשלה על מדיניות התיישבות לעומת החלטות קונקרטיות

להגדרת מדיניות התיישבותית של הממשלה לגבי חבלי ארץ ויישומה יש משמעויות מרחביות-כלכליות-חברתיות ניכרות.

הועלה, כי רק במקרים ספורים החלטות הממשלה קובעות מדיניות התיישבותית אזורית. כמעט כל ההצעות להחלטה וכל החלטות הממשלה בשנים האחרונות מנוסחות כך שניתן לראות בהן החלטות קונקרטיות המתייחסות במפורש למיקומו של היישוב ("באזור נ.צ."), למבנהו הארגוני (בד"כ קהילתי) ולעיתים נדירות אף לקיבולתו (למשל: החלטה ממרס 1998 על הקמת היישוב משואות גוברין לכ-1,500 יח"ד).

התברר, כי במקרים רבים הוסט היישוב החדש מנקודת הציון שעליה החליטה הממשלה, לאחר שמתכננים עשו בדיקות מעמיקות יותר אשר חייבו תכנון באתר שונה. במקרים אחרים התנגדו מוסדות התכנון, לאחר בדיקה מקצועית ומקיפה, למיקום שעליו החליטה הממשלה ובשני מקרים אף פסלו יישובים שעל הקמתם החליטה הממשלה. בדיעבד התברר, כי החלטת ממשלה פרטנית הקובעת את מיקומו של יישוב חדש יכול שתחייב שינוי ההחלטה.

במאי 2004 קבע היועץ המשפטי לממשלה בנוגע להקמת היישוב החדש הר אבנון, כי: "נוכח מורכבות ההחלטה [על הקמת יישוב] והסמכויות הנתונות בעניין לגורמים נוספים שאותם אין הממשלה נועדה להחליף (מוסדות התכנון, מינהל מקרקעי ישראל), יש לנסח את החלטות הממשלה (או ועדת השרים) בזירות המתחייבת, באופן שלא יפגע בשיקול הדעת המקצועי המוקנה בחוק לגופים השונים המופקדים על היבטים שונים הכרוכים בהקמת יישוב, כגון מוסדות התכנון. לפיכך, אין לכלול בהחלטה הוראות תכנוניות מוחלטות, כגון מיקום או תיחום מדויק של היישוב החדש".

היתכנות מימוש החלטות הממשלה

סקרי ההיתכנות הבוחנים את הסיכויים והאפשרויות להקמת יישובים הם חלק בלתי נפרד מעבודת המטה. אשר על כן, בדברי ההסבר להצעות החלטה על הקמת יישובים ראוי שתהא התייחסות של המשרדים המציעים לסיכויי הקמת היישובים. בפועל, המשרדים והשרים היוזמים הקמת יישובים (בעיקר מינהל מקרקעי ישראל ומשרד השיכון) אינם מוסרים במועד החלטת הממשלה מידע על אילוצים שנובעים ממיקום האתר המוצע, כגון שטח אש פעיל שמוצע להקים בו יישוב ועל אפשרות העתקתו בהסכמה עם משרד הביטחון, או שמורת טבע שמוצע להקים בה יישוב, או יישוב שהצעת הקמתו סותרת באופן ניכר תכניות מתאר סטטוטוריות. התוצאה היא שעד סיום מועד הביקורת, אוגוסט 2004, לא מומשו החלטות ממשלה על הקמת יישובים בשטחי אש פעילים (לדוגמה: עירא, מגד ואגוז).

הפקת לקחים

הועלה, כי החלטות ממשלה אחדות על הקמת יישובים לא מומשו כלל או מומשו לאחר שנים רבות, לפעמים יותר מעשרים שנים לאחר קבלת ההחלטה, והמשרדים היוזמים, המינהל ומשרד השיכון, לא הפיקו לקחים ממקרים אלה. לכן מתעורר החשש כי הנסיבות שהביאו לאי-ביצוע החלטות הממשלה בעניין זה יישנו.

כך, למשל, בשנים 1981-1999 החליטה הממשלה על הקמת שישה יישובים אשר רק אחד מהם הוקם בשנת 1998 (לפי החלטה משנת 1981). חמשת היישובים האחרים טרם הוקמו עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2004.

משרד ראש הממשלה השיב למשרד מבקר המדינה, כי הקמת הוועדה הבין-משרדית הייתה חלק מתהליך הפקת לקחים, והיא נועדה לסייע בביצוע החלטות ממשלה כאשר משרדי ממשלה מתקשים בכך. משרד מבקר המדינה העיר, כי הוועדה הבין-משרדית לא עסקה בהפקת לקחים מאי-הקמת היישובים, מה גם שכהונתה הייתה קצרת טווח וזמנית.

הוועדה הבין-משרדית

כאמור לעיל, במאי 2001 החליטה לשכת ראש הממשלה על הקמת ועדה בין-משרדית ליישובים חדשים ומתחדשים בראשות יועץ ראש הממשלה לענייני התיישבות (להלן - היועץ), וזו פעלה מיוני 2001 עד אוגוסט 2003. אף שהוועדה אינה קיימת עוד, המלצותיה, שהוגשו לכאורה על בסיס עבודת מטה שלמה, היו הבסיס להחלטות ממשלה על הקמת יישובים חדשים (ובעיקר - להחלטה מיולי 2002 על הקמת 14 יישובים).

הרכב הוועדה: הרכבה של ועדה בין-משרדית נקבע על פי ייעודה. להקמת יישובים חדשים יש נגיעה כמעט לכל משרדי הממשלה. מקום חשוב בוועדה צריך להיות לנציגי מנהל התכנון במשרד הפנים בהיותו גוף המטה לייזום ולקידום של התכנון הלאומי ולנציגי המשרד לאיכות הסביבה, המופקד על היבטים סביבתיים של התכנון הלאומי.

התברר, כי עם חברי הוועדה הבין-משרדית לא נמנו נציגי המועצה הארצית או נציגי מינהל התכנון במשרד הפנים ונציגי המשרד לאיכות הסביבה. בכך לא ניתן בעבודתה ייצוג ראוי להיבטים תכנוניים וסביבתיים, חלק מהותי מעבודת המטה שהיה עליה לעשות, והיכולת לצמצם מראש קונפליקטים בוועדות התכנון וכפועל יוצא גם את הימשכות הליכי התכנון של היישובים.

סדרי עבודת הוועדה: הוועדה, שפעלה ללא כתב מינוי שמגדיר את תפקידיה וסמכויותיה, קבעה לעצמה את סדרי ועיקרי עבודתה: מיוני 2001 ואילך אספו וריכזו יו"ר הוועדה ומרכז הוועדה את מצאי היוזמות ההתיישבותיות של משרדי ממשלה, של מועצות אזוריות ושל גורמים פרטיים לצורך בדיקה, מיון והמלצה לממשלה. עד אוגוסט 2001 גדל מספר היוזמות שהובאו לוועדה ל-68. התברר, כי כשני שלישים מהיוזמות היו של המינהל ושל משרד השיכון, וכשליש מהן היו של מועצות אזוריות ושל יזמים פרטיים, המייצגים בדרך כלל שיקולים מקומיים ועסקיים ולא כלל ארציים.

עוד הועלה, כי הוועדה לא גיבשה את מדיניות ההתיישבות של ממשלת ישראל כפי שלקחה על עצמה, אלא קיבלה למעשה יוזמות קיימות שאותן הציגה כמדיניות; הוועדה לא תיאמה את היוזמות עם נציגי מוסדות התכנון לשם בחינת ההיתכנות התכנונית של היישובים החדשים כפי שקבעה

בישיבותיה; הוועדה לא הכינה תכנית עבודה תלת שנתית כפי שהועידה לעצמה; הוועדה גם לא יישמה במלואה את החלטת ועדת השרים לפיתוח הנגב והגליל, אשר הטילה עליה בנובמבר 2001 להציע תכנית לחיזוק ההתיישבות בגליל בדרך של הקמת יישובים חדשים וחיזוק יישובים קיימים. במקום זאת התמקדה הוועדה בעיקר בהקמת יישובים חדשים, לפעמים תוך פגיעה ניכרת במשאבי טבע. הוועדה פרסמה חוברת ובה המלצות לחייב או לשלול את הקמתם של יישובים חדשים ומתחדשים ללא לוח זמנים כלשהו. חוברת ההמלצות לא הייתה תחליף לעבודת מטה, והיא ייצגה הסכמות בין נציגי משרדי ממשלה מדרגים שונים ולא תמיד את ההסכמה של המטות המקצועיים באותם משרדים. כך, למשל, נציג מנהל התכנון במשרד הפנים לא שותף, כאמור, בכל תהליך גיבוש ההמלצות. יצוין, כי בדיון שקיימה הממשלה ביולי 2002 על הקמת 14 יישובים, תמך שר הפנים בקבלת ההחלטה, ואילו נציג מנהל התכנון שבמשרדו הציג באותה ישיבה מצגת ובה נימוקים לשלילת ההקמה של מרבית היישובים שהוצעו.

ביולי 2002 החליטה, כאמור, הממשלה על הקמת 14 יישובים שעליהם המליצה הוועדה; לאחר החלטת הממשלה פחתה פעילות הוועדה והצטמצמה למעקב אחר קידום היישובים החדשים שאושרו בידי הממשלה. עם הקמת ועדת השרים ליישובים חדשים באוגוסט 2003 פסקה פעילותה.

סדרי עדיפויות של הוועדה: לשכת ראש הממשלה, אשר הקימה את הוועדה הבין-משרדית, לא קבעה לה סדרי עדיפויות. הוועדה הבין-משרדית החליטה ביולי 2001 כי היא רואה בהרחבת יישובים קיימים דרך מקבילה להקמת יישובים חדשים, ולעתים היא אף עדיפה עליה, אך היא תתמקד באחרונים. כמו כן בחרה הוועדה בחמישה אזורים מועדפים להקמת יישובים חדשים (בגליל, סביב הר חברון, בחולות חלוצה, במרכז הנגב ובערבה). בחירה זו של הוועדה התבססה על היוזמות ציבוריות והפרטיות שהוצגו בפניה, ולא הייתה תוצר של מדיניות כלשהי שגיבשה, או לחלופין תוצר של התכנון הלאומי. גיבוש ההמלצות בוועדה הבין-משרדית לא היה עקבי, ובכמה מקרים לא נימקה הוועדה היפוך בעמדותיה מפסילת יישוב להמלצה על הקמתו, ולהפך. העדר נימוקים לחיוב ולשלילה של הקמת אותם יישובים יכול להצביע על אי-הכנה ראויה ועל העדר סדרי עדיפויות בוועדה.

ביטול הקמת יישובים: במאי 1999 קבע המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) כי "יישוב שהוקם בהחלטת ממשלה, גם ביטולו - דה פאקטו או דה יורה - טעון אף הוא החלטת ממשלה או ועדת שרים מטעמה". הועלה, כי הוועדה הבין-משרדית שללה ואף הפסיקה את הטיפול בהקמתם של שבעה יישובים אשר הממשלה החליטה להקים קודם לכן, מבלי שפנתה לממשלה בבקשה להחליט על הביטול.

מכאן, שהוועדה הבין-משרדית לא פעלה לגיבוש מדיניות התיישבותית אשר תיקח בחשבון את התכנון הלאומי ואשר על פיה יוחלט להקים יישובים במידת הצורך, אלא קיימה הליך הפוך של איסוף יוזמות פרטניות, ללא סדרי עדיפויות, שבחלקן היו יוזמות של ראשי מועצות אזוריות ויזמים פרטיים ששיקפו שיקולים מקומיים, אגב העדפת העיסוק ביישובים חדשים במקום חיזוק יישובים קיימים ועל חשבונם. רק לאחר מכן עסקה הוועדה במציאת מכנה משותף למקבצי יישובים אשר יהיה אפשר להגדירו כמדיניות. הליך ראוי יכול שהיה מביא לצמצום מספר היישובים החדשים ולחיזוק ולעיבוי של יישובים קיימים סמוכים על פי מוסכמות התכנון הלאומי ובעלויות פחותות בהרבה. הוועדה הבין-משרדית גם לא הביאה את היוזמות למועצה הארצית, כדי שתוכל לבדוק אותן, לחוות דעה מוקדמת ולייעץ לממשלה בבואה להחליט עליהן, וגם לא השוותה את היוזמות לתכנון הלאומי. למעשה, בכל מהלך פעילותה לקחה על עצמה הוועדה הבין-משרדית את תפקיד הייעוץ לממשלה, תפקיד אשר החוק הועיד למועצה הארצית.



מהמקובץ עולה, כי משרדי ממשלה מציעים לממשלה לקבל החלטות על הקמת יישובים חדשים, אך אלה אינן נסמכות על עבודת מטה נאותה ושלמה. ההצעות לוקות בהעדר מידע ראוי, באי-בהינתן חלופות, בפרטנות במקום בהגדרת מדיניות אזורית ובייחוד בהעדר תיאום עם המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ובאי-התייעצות עמה. זאת, בשונה מקביעות תכנוניות המגולמות בתכניות מתאר ובתכניות-אב ארציות שהן פועל יוצא של עבודת מטה ממושכת הנעשית בידי מומחים מתחומים רבים תוך תיאום עם משרדי הממשלה.

משרד ראש הממשלה השיב למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2004, כי הממשלה אינה פועלת על פי עבודת מטה מקדימה כבסיס להחלטותיה בנדון אלא על פי שיטה חלופית לאישור פרויקט תכנוני כדלקמן: הממשלה מחליטה על מדיניות ההתיישבות, ולאחר מכן משרדי הממשלה הנוגעים בדבר בוחנים את יישום ההחלטה, ובמידת הצורך ניתן לחזור ולפנות לממשלה אם המדיניות אינה בת-ביצוע. לפי שיטה זו, החלטת הממשלה אינה סופו של הליך התכנון אלא תחילתו בלבד. על פי הליכי התכנון, הגופים שבסמכותם לעשות כן יכולים להציע חלופות התיישבותיות לביצוע מדיניות הממשלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הממצאים עולה, כי הסברו של משרד ראש הממשלה אינו עומד במבחן המציאות: החלטות הממשלה במרבית המקרים לא היו החלטות על מדיניות התיישבותית בחבל ארץ מסוים אלא החלטות פרטניות; ומן הממצאים שיובאו בפרק על קונפליקטים תכנוניים ביחסי ממשלה-מוסדות תכנון ניתן ללמוד, כי למוסדות התכנון לא ניתנה אפשרות להציע חלופות תכנוניות. יתרה מכך, תכנית המתאר הארצית הכוללת התקפה - תמ"א 31 (החלטת ממשלה מ-1998), והתכנית שנועדה להחליף אותה - תמ"א 35 - שוללות בדרך כלל הקמת יישובים חדשים. מדיניות התכנון הלאומי המגולמת בתכניות אלה מתבססת על עבודת מטה שהכנתה ארכה שנים אחדות והיא מכוונת לטווח הרחוק - שנת היעד היא 2020. אם בדעת הממשלה לשנות את מוסכמות התכנון הלאומי, מן הראוי שתורה למועצה הארצית על הכנת תכנית מתאר ארצית כוללת חדשה השונה בתפיסותיה.

היועץ המשפטי לממשלה אימץ את המלצת משרד מבקר המדינה על גיבוש נוהל מסודר לקבלת החלטה על הקמת יישובים חדשים שיקבע, בין השאר, את בסיס המידע החיוני לקבלת החלטה כאמור בידי הממשלה. היועץ גיבש הנחייה לממשלה בנושא זה (הנחייה מספר 1.1800 מיום 6.12.2004), ולהלן עיקריה:

1. החלטות על הקמת יישובים חדשים הן עניין שבמדיניות ובעלות השלכות רחבות על היבטים שבאחריות משרדי ממשלה רבים, ועל כן מן הראוי כי תתקבלנה בידי הממשלה או בידי ועדת שרים מטעמה.
2. לאור מורכבות ההחלטה ולנוכח הסמכויות הנתונות לגורמים נוספים שאותם הממשלה לא נועדה להחליף (כגון: מוסדות התכנון ומינהל מקרקעי ישראל), החלטת הממשלה חייבת להתבסס על עבודת מטה מקצועית בשיתוף כל הגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר, ובהתייחס למדיניות התכנון הכוללת, לחלופות אפשריות, למגוון ההיבטים הכרוכים בהקמת יישוב, ובהם ההיבטים התקציביים, התשתיתיים, הסביבתיים, התעסוקתיים והחברתיים.
3. בחינת ההיבטים התכנוניים, התשתיתיים, הסביבתיים ואחרים תבצע בידי המועצה הארצית לתכנון ולבניה (או בוועדת משנה שתמונה על ידה). המועצה הארצית תגבש את המלצתה לאחר שתבצע את הבדיקה על פי נוהלי עבודה קבועים שייקבעו על ידה לעניין זה, ותגיש את המלצתה לממשלה, זאת במסגרת תפקידה לייעץ לממשלה בהתאם לחוק.

4. בצד חוות דעת המועצה הארצית צריכה להיות מונחת בפני הממשלה גם התייחסות להיבט הכלכלי-תקציבי הכרוך בנושא, שמכין בדרך כלל משרד האוצר.
5. החלטת ממשלה על הקמת יישוב תהיה מנוסחת ניסוח עקרוני-כללי באופן שלא ישלול את שיקול הדעת המקצועי המוקנה בחוק לגופים המופקדים על היבטים שונים הכרוכים בהקמת יישוב, כגון מוסדות התכנון. החלטת הממשלה אינה מחליפה את הליכי התכנון שנקבעו בחוק, שיתקיימו כסדרם, ובכללם אישורה של תכנית מתאר בידי מוסדות התכנון. לפיכך, אין לכלול בהחלטה הוראות תכנוניות מוחלטות כגון מיקום ותיחום מדויקים של יישוב חדש. בנושאים אלה רשאית הממשלה לקבוע את מדיניותה ולהביעה, אך לא להחליט במקום הרשות המוסמכת.
6. החלטת ממשלה שעניינה יוזמה ראשונית להקמת יישוב או יישובים באזור מסוים תכלול הוראה לביצוע בדיקה מקצועית, כאמור בסעיפים 3-4 דלעיל, בטרם קבלת החלטה סופית בעניין.
7. עקרונות אלה יחולו על כל החלטה על הקמת יישוב ללא קשר לגורם היוזם את הקמתו.

הקמת יישובים חדשים ללא החלטות ממשלה

יישובים חדשים מוקמים לעיתים ביוזמת המינהל, משרד השיכון או מועצות אזוריות גם בלא החלטת ממשלה. אולם, החלטה של הממשלה מגדילה את ההיתכנות למימוש היוזמה בגין הכורח בשיתוף משרדי ממשלה בהקמת התשתיות, במימון ובאכלוס. יתר על כן, הממשלה החליטה פעמים אחדות בעבר - במרס 1975, ביולי 1977 ובאוגוסט 1996 - כי הצעות להקמת יישובים חדשים יובאו לדיון בה ולהחלטתה, וגם החלטות ממשלה אשר חלפו שנים מקבלתן וטרם מומשו - יובאו מחדש לאישור הממשלה.

כשהיזם הוא משרד ממשלתי, הוא כפוף להחלטות ממשלה, וחשוב ביותר שיוזמתו תהלוס את מדיניות ההתיישבות של הממשלה. הועלה, כי בכמה מקרים פעלו המינהל ומשרד השיכון להקמת יישובים חדשים ללא החלטות ממשלה; להלן דוגמאות:

1. כרמית : יישוב קהילתי ל-2,500 יח"ד שתכנן המינהל בשטח של כ-4,000 דונם. היישוב ממוקם לצד קיבוץ כרמים מצפון מזרח לבאר שבע. לטענת המינהל ומשרד ראש הממשלה, הצמידות לקיבוץ קיים מייצרת את החלטת הממשלה. דא עקא, שבכל ההליך הסטטוטורי הוצג כרמית בידי המינהל כיישוב פרברי חדש, קרי - ישות יישובית חדשה, והקיבוץ הקיים אינו כלול ב"קו הכחול" (תחום התכנון) של כרמית.
2. נורית : יישוב בגלבווע שננטש לפני עשרות שנים והפך למחנה גנ"ע, וחלה עליו תכנית מתאר מפורטת משנת 1952. משרד השיכון והמועצה האזורית גלבווע מתכננים מחדש את נורית כיישוב קהילתי בן כ-200 יח"ד. לדעת משרד מבקר המדינה, אישור הממשלה להקמת יישוב זה אינו נדרש רק כהליך פורמלי, אלא הוא מחויב המציאות בשביל היערכות בין-משרדית לפיתוח ולהקצאת כספי ציבור לשם כך.
3. ב-1998 החליטה הממשלה על הקמת יישוב קהילתי בניצנה. מדברי ההסבר של שר התשתיות בהצעת ההחלטה עולה כי היישוב נועד ל-300 יח"ד. בפועל, המינהל מתכנן באתר עיר חדשה ל-5,000 יח"ד. לדעת משרד מבקר המדינה, יש צורך בהחלטת ממשלה חדשה גם כשתכנון של יישוב סוטה במידה מהותית מהתכנון שהיה בסיס להחלטתה הקודמת.
4. גם היישובים אחוזת ברק בעמק יזרעאל (הוקם בשנת 1998) וצור יצחק במועצה האזורית דרום השרון (הוכר בידי משרד הפנים בשנת 2003) לא הוקמו בעקבות החלטת ממשלה.

קונפליקטים תכנוניים ביחסי ממשלה - ומוסדות תכנון

רקע

1. על פי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק), המועצה הארצית רשאית להורות על הכנת תכניות מתאר ארציות ולקבוע הוראות הנוגעות לכך. המועצה הארצית מורה גם על הכנת תכניות מתאר מחוזיות, ובסמכותה לדון בהן ולאשרן. כמו כן, מורה המועצה הארצית על הכנת תכנית אב לכל המדינה ולמרחבים מטרופוליניים ועל הכנת מסמכי מדיניות ארציים (כגון בעניין השטחים הפתוחים ובעניין החופים). בכל אלה מגולמת מדיניות התכנון הלאומית. למועצה הארצית גם תפקיד שיפוטי כפוסקת בעררים על תכניות מתאר מחוזיות ומקומיות. תכנית מתאר ארצית כוללת, שיוזמת המועצה הארצית, קובעת את התכנון של שטח המדינה כולה, ובין השאר, את מיקומם ואת גודלם של יישובים חדשים. תכנית מתאר מחוזית קובעת את הפרטים הדרושים לביצוע תכנית מתאר ארצית במחוז, לרבות שטחים וגבולות של הפיתוח העירוני והכפרי. יוזמה להקים יישוב חדש מחייבת שינוי של תכנית מתאר מחוזית, והתכנית המחוזית העדכנית מאשרת או נדחית בידי המועצה הארצית. תפקידה הנוסף של המועצה הארצית הוא לייצג לממשלה בכל הנוגע לביצוע החוק, לרבות בענייני חקיקה.

הממשלה מצדה מחליטה על מדיניותה בתחומים שונים לרבות בתחום ההתיישבותי. לממשלה גם הסמכות לאשר תכנית מתאר ארצית שמגישה לה המועצה הארצית.

כאמור לעיל, למועצה הארצית בהחלטותיה, וכפי סמכותה שבחוק, יש הכוח לגבש בתכניות מתאר סטטוטוריות מדיניות תכנון לאומית, אולם סמכות זו תהא כפופה תמיד לאישורה של הממשלה, לפי סעיף 53 לחוק⁵. הממשלה יכולה לקדם יוזמות להקמת יישובים חדשים, אולם אלה חייבות לקבל ביטוי בתכניות המתאר לפי ההליך הסטטוטורי הקבוע בחוק. השיקולים המנחים את הממשלה והשיקולים המנחים את מוסדות התכנון יכולים להיות שונים. יוצא, שבין הממשלה ובין מוסדות התכנון עלולה להתקיים מחלוקת בכל הנוגע להקמת יישובים חדשים.

2. החוק קבע, כי הרכבה של המועצה הארצית, המונה 32 חברים, יכול ל-12 חברי ממשלה או נציגיהם (שר הפנים או נציגו מכהנים כיו"ר המועצה), כשליש מהחברים יהיו נציגי השלטון המקומי, והיתר - נציגים מקצועיים או סקטוריאליים. בוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה תשעה מ-17 החברים הם נציגי שרים. בעבר נתגלעו מחלוקות בין הממשלה ובין מוסדות התכנון, בעיקר בשאלה אם חברי מוסדות התכנון, ובייחוד נציגי השרים, חייבים להצביע בהתאם להחלטות ממשלה בנושאים תכנוניים, גם אם החלטות אלה אינן עולות בקנה אחד עם שיקול דעתם המקצועי.

קביעת הנורמה להסדרת הקונפליקט

1. יועצים משפטיים לממשלה קבעו את הנורמה הראויה בעניין זה בהודמנויות אחדות. בשנת 1990 פנה מזכיר הממשלה ליועץ המשפטי לממשלה דאז, מר יוסף חריש, בעניין מחויבותם של שרים או נציגיהם המכהנים במועצה הארצית⁶ לתכנית שהוחלט עליה בממשלה. הוא הציג לו את

5 סעיף 53 לחוק קובע: "המועצה הארצית תגיש לממשלה את התכנית שנערכה לפי הוראותיה יחד עם הערות הועדות המחוזיות, והממשלה רשאית לאשרה ללא שינוי או, לאחר דיון חוזר במועצה, לאשרה בשינוי או לדחותה".

6 הדברים אמורים לגבי נציגי שרים בכל מוסדות התכנון (עמ' 3-4 בחוות דעת זו), וכך נאמר גם בחוות הדעת של היועצים המשפטיים לממשלה מר אליקים רובינשטיין ממרס 2003 ושל מר מני מזוז ממרס 2004.

השאלה אם החלטת הממשלה מחייבת, או שמא על השר או על נציגו להפעיל שיקול דעת עצמאי. היועץ קבע (ביולי 1990), כי ככלל על שר לקבל את מרות הממשלה, למעט אם מלשון של חוק המקנה סמכות לשר משתמעת הכוונה שהשר יפעיל אותה באופן עצמאי לפי שיקול דעתו. סמכויות המועצה הארצית לפי החוק, קבע היועץ, מקצתן מינהליות וחלקן מעין שיפוטיות. ברור שבתפקיד שאופיו מעין שיפוטי חייב חבר מועצה לפעול במועצה באופן עצמאי, לפי שיקול דעתו, ואין הוא כפוף למדיניות הממשלה או להחלטותיה. הוא הדין גם בתפקידיה האחרים של המועצה. החוק קבע כי בעניין תכנית מתאר ארצית תפקידיה של המועצה הארצית לייעץ לממשלה. כוונת המחוקק היא לסמוך את החלטת הממשלה על חומר רקע שעובד בידי גוף המייצג אינטרסים והיבטים שונים, ועל המלצות הממזגות את השיקולים השונים הנוגעים לתכנית. אם הממשלה תורה לנציגיה מהי ההמלצה שיביאו בפניה, הדבר מייתר את עצם התהליך שסופו ההמלצה.

היועץ המשפטי הוסיף במכתבו, כי הוראה מחייבת של הממשלה לנציגיה באשר לתוכן ההמלצות בענייני תכנון לוקה בכך שאינה מושתתת על המידע הנדרש כדי להכשירה למתן הוראה מסוג זה. לעומתה, המועצה הארצית מרכוזת נתונים, שומעת טיעונים, שיקולים וחוות דעת, ונפרסת בפניה יריעה רחבה. המועצה הארצית מופקדת על תכנון מכוח החוק, ושיקוליה הם שיקולים תכנוניים. הגם שאין מניעה שחברי המועצה הארצית יתחשבו בהחלטות ממשלה, הרי שהשיקולים שצריכים להיות נר לרגליהם הם שיקולים של תכנון. בכל הנוגע לנושאים או להיבטים תכנוניים רשאי שר להנחות את נציגו, אולם על נציג השר להיות פתוח וקשוב לנתונים, לשיקולים ולנימוקים שיוכחו במהלך הדיון. בידי השר להנחות את הנציג באשר לגישה או לעמדה העקרונית המקובלת על הממשלה, על המשרד, או על השר, בנושא או בסוגיה פלונית. עם זאת, אל לו לנציג השר ליטול הנחיות מן השר באשר לעמדה שעליו לנקוט בשאלה קונקרטית העומדת להכרעה בישיבת ועדת התכנון. כללו של דבר: שר או נציגו, בתפקידם כחברי המועצה הארצית, אינם מחויבים על פי החלטת ממשלה בהוראה שאין אחריה ולא כלום. הם רשאים לשקול את קיומה של החלטת הממשלה כשיקול אחד מבין שיקולים אחרים. העמדה שהם נוקטים בשאלה קונקרטית חייבת להיות מוכתבת על פי שיקולי התכנון הרלבנטיים.

ממתן חוות דעת זו ואילך שבו היועצים המשפטיים לממשלה ואשררו אותה במועדים שונים. יצוין כי חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה מחייבת את הממשלה על כל שלוחותיה.⁷

2. בהחלטת ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית מינואר 2004⁸ נקבע, כי מוסדות התכנון אינם מורכבים רק מנציגי שרים, ושאלת כפיפותם של מי שאינם נציגי שרים להחלטות ממשלה אינה עולה. מובן שכל חברי הוועדה רשאים לשקול את עמדת הממשלה אשר יש לה משקל רב בכל הנוגע להיתכנות ההקמה של יישוב חדש על קרקע ציבורית. הממשלות מחליטות על הקמת יישובים תוך ציון מיקומם ובהתניה, כי אישור התכנית לכל יישוב יהיה לפי החוק. מכאן נובע, שלמוסדות התכנון חירות לקבוע בתכניות מתאר לא רק את תכנונו הפנימי של כל יישוב, אלא גם את גבולותיו

7 לדוגמה: בבג"ץ 4287/93, 4267/93 (אמיתי ואח' נ' יצחק רבין ואח', פ"ד מז (5), 441, עמ' 473-474) קבע בית המשפט העליון כי "היועץ המשפטי לממשלה הוא הפרשן המוסמך של הדין כלפי הרשות המבצעת". בבג"ץ 73/85 (סיעת כ"ך נ' יושב ראש הכנסת, פ"ד לט (3), 141, עמ' 152) נאמר: "סמכות הפירוש של החוק עבור הרשות המבצעת נתונה ליועץ המשפטי לממשלה, ופירושו שלו מחייב אותה פנימה". בבג"ץ 5023/91 (ח"כ אברהם פורז נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מו (2), 793) אף נקבע, כי הפרה של הנחיית היועץ הייתה אחת העילות האפשריות לפסילת הפעולה המְפְרָה.

8 ערר 15/03 תכנית ליישוב משמר הנגב (גבעות בר), האגודה לסיוע והגנה על הבדווים בישראל ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז הדרום ואח'.

ואת מיקומו המדויק, אשר לא פעם הוא שונה מהמיקום שקבעה הממשלה. על השאלה "האם רשאים מוסדות התכנון גם שלא לאפשר את הקמת היישוב כלל?" השיבה ועדת המשנה לעררים כי "ככל הנראה ניתן להשיב על שאלה זו עקרונית בחיוב... ברמה העקרונית גם משהחליטה הממשלה על הקמת יישוב, רשאים מוסדות התכנון לשקול את עצם הכנתה ואישורה [של] התכנית המעגנת אותה".

קונפליקטים תכנוניים ודרכי ההתערבות בהם - דוגמאות

להלן שתי דוגמאות להתנהלות קונפליקטים תכנוניים שנולדו מהחלטות ממשלה על הקמת היישובים החדשים חרוב הגליל ויששכר במחוז חיפה והיישוב רמת ארבל במחוז הצפון ומהשפעת ההחלטות על הוועדות המחוזיות שם. להלן יפורטו ההליכים שחוללו את הקונפליקטים ואופני התערבותם של מנכ"לים ויועצים במשרדי ממשלה בתהליך קבלת ההחלטות במוסדות התכנון כדי שתהיינה ברוח החלטת הממשלה.

חרוב הגליל ויששכר

החלטת הממשלה

במאי 1997 יזם ראש המועצה האזורית זבולון את הקמתם של שני יישובים קהילתיים חדשים ממזרח לעיר קריית אתא: חרוב הגליל - לאוכלוסייה חילונית, ויששכר - לאוכלוסייה דתית. שני היישובים תוכננו על שטח של כ-500 דונם ל-600 יח"ד כל אחד. הסיבות ליוזמה היו הצערת אוכלוסיית המועצה האזורית ושמירת קרקעות המדינה אשר נתונות לפלישות ולבנייה בלתי חוקית של הפולשים⁹ בתחום המועצה האזורית. בשנים 2001-2002 דנה הוועדה הבין-משרדית להקמת יישובים חדשים בשתי יוזמות אלה והמליצה על החלטת ממשלה בדבר הקמתם. ביולי 2002 החליטה הממשלה על הקמת חרוב הגליל ויששכר והטילה על משרד השיכון לתכנן, לפתח, להקים ולאכלס את שני היישובים בחיאום עם המועצה האזורית והסוכנות היהודית. יצוין, כי הוועדה הבין-משרדית אשר המליצה על החלטת הממשלה לא בחנה חלופות לפתרון ההתיישבותי כגון הרחבת יישובים קיימים סמוכים ולא המליצה לממשלה לבחון גם חלופות שאינן התיישבותיות למניעת הפלישות לאדמות מדינה.

אילוצים תכנוניים

1. על פי בדיקת לשכת התכנון המחוזית חיפה, התכניות לחרוב הגליל וליששכר עמדו בסתירה להוראות של תכניות מתאר ארציות תקפות ולהוראות של תכנית המתאר המחוזית חיפה (שלאחר הפקדה): היישובים המתוכננים נמצאו בחלקם או ברובם בתחום של גן לאומי, בשמורת טבע, ביצרות מתוכננים, בנוף כפרי פתוח ובשטח לשימור משאבי מים כהגדרתם בתכניות. בשטחים כגון אלה אסורה פעילות של פיתוח, אלא ברצף ליישובים קיימים, וכל יוזמת פיתוח צריכה להיות

9 על פי נתוני מחוז חיפה של משרד הפנים, באפריל 2001 היו במועצה האזורית זבולון 91 מבנים בלתי חוקיים, ובהם 63 מבני קבע וצריפים, ובמאי 2004 גדל מספרם ל-101, ובהם 68 מבני קבע וצריפים. רק מקצת הבנייה הבלתי חוקית הייתה בטיפול משפטי.

בעדיפות אחרונה בהשוואה לאזורים אחרים. בנוגע לתכנית להקמת יישוב חדש בתחום זה קובעת תמ"א 35 (שטרם אושרה), כי יש להציג חלופות למיקום היישוב כדי שהמועצה הארצית תוכל להשתכנע בצדקת הפנייה לפיתוח השטח המבוקש.

היוזמות להקמת היישובים חרוב הגליל ויששכר נדונו ולא אומצו בידי עורכי תכנית המתאר המחוזית למחוז חיפה. בינואר 2002, כשנה לפני שהמועצה האזורית ומשרד השיכון הגישו את התכנית לדיון, דחתה הוועדה המחוזית חיפה את הצעת המועצה האזורית וזבולון לאשר את שני היישובים. גם המועצה הארצית החליטה במאי 2002 שלא להוסיף את סימון שני היישובים בתכנית המתאר המחוזית. בינואר 2003 החליטה המועצה הארצית, כי תדון באופן פרטני בתכנית המתאר המקומית ליישובים אלה בעת הגשתן תוך בחינת הצורך בהם ומיקומם המוצע. יודגש, כי החלטה זו של המועצה הארצית התקבלה כחצי שנה לאחר החלטת הממשלה על הקמת שני היישובים, וסביר להניח כי היא כבר הביאה בחשבון את החלטת הממשלה.

הנה כי כן, היו שיקולים כבדי משקל לדחיית היוזמות להקמת חרוב הגליל ויששכר, ומנגד, כאמור לעיל, עמדה שאלת שמירת קרקעות המדינה.

2. ביוני 2003 דנה הוועדה המחוזית חיפה בתכניות להקמת חרוב הגליל ויששכר. בדיון עלו שלוש הצעות להחלטה: (א) לדחות את היוזמות באשר הן נוגדות את מדיניות התכנון הארצית. (ב) לחזור ולדון בתכניות לאחר סיום בשטח ולאחר שמשרד השיכון והמועצה האזורית יגישו לוועדה המחוזית תסקיר השפעה על הסביבה שיכלול בחינת חלופות למיקום היישובים ונספח המנתח את עתודות הקרקע באזור בהתחשב באפשרויות להרחבת יישובים קיימים. (ג) להוסיף להצעת החלטה ב' משפט מקדים: "הוועדה רואה בחיוב את הקמת שני היישובים החדשים". בעקבות ההצבעה בתום הדיון נבחרה הצעה ב'. מתכנן מחוז חיפה של משרד הפנים שכיהן גם כיו"ר הוועדה המחוזית במועד שבו נערך דיון זה (בהעדרו של מנהל המחוז) אמר במהלך הדיון, כי משמעות החלטה ב' היא למעשה אימוץ החלטת הממשלה. אולם על פי התפיסה שרווחה במשרד ראש הממשלה לאחר הדיון, כל נציג שהצביע בעד הצעת החלטה ב' ולא בעד הצעה ג' - שלל את הקמת היישובים. אי לכך נקט משרד ראש הממשלה פעולות המנוגדות לנורמה בדבר הפעלת שיקול הדעת של חברי מוסדות התכנון.

דרכי התערבות בקונפליקט - השוואה בין כללים ובין פעולות שנעשו

לדעת משרד מבקר המדינה, הכללים שנובעים או משתמעים מקביעות היועצים המשפטיים לממשלה באשר למעורבות חיצונית בקבלת החלטות בידי נציגי שרים במוסדות התכנון הם אלה:

1. החלטת הממשלה אינה מחייבת את השר ואת נציגו, והם רשאים לשקול את ההחלטה כשיקול כבד משקל, אך הוא שיקול במגוון של שיקולים.

2. בבוא השר להנחות את נציגו עליו להימנע ממתן הנחיה באשר לעמדה שעל הנציג לנקוט בשאלה קונקרטיית העומדת להכרעה במוסד התכנון.

3. לדעת משרד מבקר המדינה, הואיל והנציג הוא נציג השר, אסור לגורם ממשלתי אחר להנחות את הנציג כיצד להצביע. מכאן נובע, שאם לשר אחר, למטה של משרד ממשלתי אחר, לגורם מנהלי או לגורם מקצועי יש השגות בדבר הצבעתו של נציג שר מסוים במוסדות התכנון, עליו לפנות לשר שמינה את הנציג ולהציג לו את הערותיו, והשר ישקול אם וכיצד הוא ינחה את נציגו בוועדה.

על יסוד כללים אלה בחן משרד מבקר המדינה את ההתערבות של נציגי משרד ראש הממשלה, של מנכ"לים של משרדי ממשלה ושל גורמים אחרים בקבלת החלטות של נציגי השרים בוועדה המחוזית חיפה, ולהלן הפרטים:

1. ביום שלאחר הדיון בוועדה המחוזית, פנה מרכז הוועדה הבין-משרדית להקמת יישובים חדשים (יועץ חיצוני למינהל שפעל לקידום היישובים החדשים), אשר נכח כמשקיף בישיבת הוועדה המחוזית, אל ראש הממשלה ותיאר את השתלשלות העניינים בוועדה. על פי המתואר במכתבו, הצביעו לתדהמתו, נציגי משרדי הביטחון, התחבורה והתיירות נגד הקמת היישובים. על כן, במהלך היומיים שלאחר ההצבעה, הוא פעל באינטנסיביות מול משרדים אלה ומול גורמים אחרים כדי "לשנות את רוע הגזירה". כתוצאה מפנייתו זימן עוזר שר התיירות (בהיעדרו של השר מהארץ) את נציגי השר בוועדה, וזה הסכים לכתוב ליו"ר הוועדה המחוזית כי הוא משנה את הצבעתו, אולם היועץ המשפטי של משרד התיירות עצר את המהלך בטענה שאינו קביל. את הצבעת נציגי משרד הביטחון ראה הכותב בחומרה יתרה, ולדבריו, "הנושא נמצא כעת בבדיקה אינטנסיבית במשרד הביטחון ובאגף תכנון". הכותב הציע לדרוש מהשרים ומהמנכ"לים של משרדי הממשלה "לוודא כי 'דעתם האישית' של הנציגים תהיה חופפת את עמדות השרים ומשרדיהם ובמידה ולא, יחלפו הנציגים... ע"י נציגים אשר 'דעתם האישית' כן תואמת !!!"¹⁰.

יש לציין, כי על פי הוראות התקשי"ר, מרכז הוועדה הבין-משרדית, שהוא כאמור יועץ חיצוני למינהל, מנוע מלהעביר לעובדים במשרד שבו הוא מועסק הוראות בדבר סמכותם, שיקול דעתם ואופי הצבעתם בתחום הנתון לשיקול דעתם, ולא כל שכן - לנציגים של שרים ממשרדים אחרים. הכתובת הראויה להצגת טענותיו של היועץ החיצוני הייתה הגורם ששכר את שירותיו - המינהל. לדעת משרד מבקר המדינה, פניותיו לשרים ולעוזריהם היו בבחינת לחץ לשינוי החלטה לגיטימית של ועדת תכנון סטטוטורית בשאלה תכנונית קונקרטיה, ונציגי השרים בוועדה, על פי הנחיות היועצים המשפטיים לממשלה, לא היו מחויבים להצביע כפי החלטת הממשלה.

2. משרד מבקר המדינה העיר גם לעוזר שר התיירות באשר לפעולתו (כפי שעולה ממכתבו של מרכז הוועדה הבין-משרדית) לשנות את הצבעת נציגי השר בוועדה המחוזית, אשר נשאה אופי של הפעלת לחץ על נציגי השר בוועדה המחוזית לשנות את הצבעתו.

משרד התיירות כתב בתשובתו מאוקטובר 2004, כי עוזר השר הביע את כעסו של השר (אשר שהה בחו"ל) בגין מה שנראה כאי-מימוש החלטת ממשלה בידי נציגו בוועדה המחוזית, ולדעת השר, נציגיו במוסדות התכנון מחויבים להצביע על פי החלטת ממשלה. כאמור לעיל, עמדת השר לא עלתה בקנה אחד עם חוות הדעת של היועצים המשפטיים לממשלה בנדון, ולא היה בה כדי להצדיק את פעולת עוזר השר.

3. יומיים לאחר הדיון בוועדה המחוזית שלח יועץ ראש הממשלה לענייני התיישבות (להלן - היועץ), מכתבים זהים לשרים ולמנכ"לים של משרדי הביטחון, התחבורה והתיירות, שבהם כתב כי הוועדה המחוזית חיפה דחתה את הקמתם של שני היישובים, ונציגי המשרד של כל אחד מהנמענים "הצביע גם הוא נגד הקמתם של היישובים...חשבתי לנכון ליידע אותך במצב בו נציגי משרדך בוועדות תכנון מצביע כנגד החלטות ממשלה" [ההדגשה במקור]¹¹.

10 הציטטות לקוחות ממכתבו של מרכז הוועדה הבין-משרדית ליישובים חדשים אל ראש הממשלה מ-18.6.2003.

11 הציטטה לקוחה ממכתבו של יועץ ראש הממשלה לענייני התיישבות לשרים ולמנכ"לים מ-19.6.2003.

כתוצאה מפנייתו של היועץ השיבו משרדי התיירות והתחבורה, כי בעתיד ינחו את נציגיהם לשנות את הצבעתם. המשנה למנכ"ל משרד התחבורה אף כתב לעוזר השר ביוני 2003 כי ינחה את נציגת המשרד בוועדה המחוזית שלא להצביע על פי השיקול התכנוני-תחבורתי אלא על פי החלטת ממשלה. עוזר מנכ"ל משרד התחבורה כתב למנכ"ל מע"צ ביולי 2003 כי ינחה את נציגי משרד התחבורה ויודא באופן אישי כי הנציגים בוועדות השונות מודעים להחלטות הממשלה; הוא ציין, כי יש לתדרך אותם לפעול בהתאם.

4. בסוף יוני 2003 פנה היועץ לראש המועצה האזורית מנשה, שהוא חבר בוועדה המחוזית חיפה, בבקשה שיבהיר לו את הסיבות שהביאו להתנגדותו להקמת היישובים חרוב ויששכר. יצוין, כי ראש המועצה האזורית הציע בישיבת הוועדה המחוזית לקיים סיור באתר המיועד לשני היישובים, בהמשך הצביע בעד הצעת החלטה ב' דלעיל וכלל לא שלל את הקמת היישובים בדיון.

5. בסוף יוני 2003 פנה היועץ גם למתכנן מחוז חיפה במשרד הפנים בבקשה לשקול לקיים דיון חוזר של הוועדה המחוזית ולהעמיד את העניין להצבעה חוזרת, מאחר שמתכנן המחוז לא הציג למשתתפים בדיון את מכתבו של היועץ אליו שנשלח ביום הדיון, ונכתב, לדבריו, על פי בקשתו של ראש הממשלה. לדעת היועץ, אי-הצגת מכתבו לחברי הוועדה המחוזית יצרה פגמים מהותיים בדיון. יצוין, כי תוכן פנייתו של היועץ אינו עולה בקנה אחד עם תיאור העובדות בידי מרכז הוועדה הבין-משרדית להקמת יישובים חדשים אשר נכח בדיון של הוועדה המחוזית, וכתב לראש הממשלה כי "בפני הוועדה אף הוצג מכתבו של היועץ בנושא".

משרת היועץ היא משרת אמון, וחלות עליה מגבלות רבות שהתקשיר מפרטן. בין היתר, אסור ליועץ להעביר לעובדים הוראות מטעם השר אלא באמצעות הנהלת המשרד, ואין להטיל עליו תפקידי ביצוע, לרבות השתתפות בוועדות מקצועיות, או תפקיד שיוחד לסגל המקצועי הקבוע של המשרד. מכאן, שהיועץ לא יכול היה לכהן כיו"ר הוועדה הבין-משרדית ליישובים חדשים. לדעת משרד מבקר המדינה, אסור היה ליועץ להפעיל לחצים לשינוי ההחלטה, כפי שעשה.

6. ביולי 2003, לאחר מעשה, קיבל היועץ מהיועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, על פי פנייתו, חוות דעת על התנהלותם של אותם נציגי שרים. בחוות הדעת מצוטטת היועצת המשפטית בהרחבה את דעת היועץ המשפטי לממשלה, לרבות הקביעות כי "אל לו לנציג ליטול הנחיות מן השר באשר לעמדה שעליו לנקוט... חובת הנציג לשמוע ולשקול בפתיחות גמורה נתונים ונימוקים שלא היו מצויים בידי השר השולח... אין בהנחיית השר או בהחלטת ממשלה לחייבו אחרת...", והחלטתו צריכה להיות מוכתבת על ידי שיקולי תכנון רלוונטיים וראויים. ואולם היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה הביעה את דעתה, כי אי-קבלת הצעת החלטה ג' דלעיל בוועדה המחוזית היא פעולה בניגוד לחובתם ולתפקידם של הנציגים כשלוחי השר שמינה אותם. היועץ הפיץ חוות דעת זו למנכ"לים של משרדי הממשלה אשר נציגיהם מכהנים בוועדות מחוזיות.

משרד ראש הממשלה השיב למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2004, כי חוות הדעת של היועצת המשפטית שלו עולה בקנה אחד עם עמדת היועץ המשפטי לממשלה, אשר הבחין בין עמדה עקרונית של הממשלה, אשר השרים ונציגיהם במוסדות התכנון מחויבים לה, ובין עמדה בשאלה קונקרטית העומדת להכרעה, אשר על השרים או על נציגיהם לנקוט ביחס אליה עמדה עצמאית. משרד ראש הממשלה אף צרף תגובה של לשכת היועץ המשפטי לממשלה לפניה של החברה להגנת הטבע בנדון, ובה הקביעה כי החלטת הממשלה על חרוב הגליל ויששכר נוסחה באופן כללי והיא בגדר מדיניות כללית.

לדעת משרד מבקר המדינה, החלטת הממשלה על הקמת חרוב הגליל ויששכר עם נקודות הציון של היישובים והמבנה הארגוני שלהם יש בה סממנים של החלטה פרטנית. יתרה מכך, החלטת הממשלה על הקמת שני היישובים מציינת את מדיניותה לפעול לפיתוח הנגב והגליל ולחיווק הפריפריה. אולם, שני היישובים אותרו בסמוך לקריית אתא, ומיקומם אינו עולה בקנה אחד עם מדיניות ההתיישבות שבגוף החלטת הממשלה, ומכאן שמדובר בהחלטה פרטנית ולא בהחלטה של מדיניות או כחלק ממדיניות ההתיישבות של הממשלה.

7. בסוף יולי 2003 זימן מנכ"ל משרד ראש הממשלה את מתכנן מחוז חיפה של משרד הפנים, את היועץ ואחרים, כדי שיסבירו לו את פשר הצבעת נציגי משרדי ממשלה בדיון על חרוב הגליל ויששכר בוועדה המחוזית. בסיכום הדיון קצב מנכ"ל משרד ראש הממשלה למתכנן המחוז כחודשיים-שלושה בלבד לסיום כל הבדיקות והתסקירים שהוועדה המחוזית החליטה עליהם. הוא קבע, כי אם הוועדה המחוזית תתכוון לקבל החלטות הסותרות את החלטת הממשלה, יהיה עליה לפנות לשר הממונה על מנת שהוא יבקש דיון חוזר בממשלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, פנייתו הישירה של מנכ"ל משרד ראש הממשלה לנציג משרד הפנים, שאינו כפוף לו, שלא באמצעות השר הממונה עליו בעניין הקשור למילוי תפקידו כחבר ועדת תכנון סטטוטורית, אינה עולה בקנה אחד עם סדרי עבודה תקינים: עצם הזימון ותוכן סיכום הדיון עלולים להתפרש כהפעלת לחץ בלתי לגיטימי על מתכנן מחוז חיפה.

בינואר 2004 התקיים דיון חוזר על שני היישובים, והוועדה המחוזית חיפה החליטה הפעם על קבלת הצעת החלטה ג' מהדיון הקודם בדבר אימוץ של החלטת הממשלה על הקמת שני היישובים החדשים. עוד החליטה הוועדה על אי-בחינת חלופות להרחבת יישובים קיימים במקום היישובים החדשים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מפרוטוקול הדיון בוועדה המחוזית ביוני 2003 עולה, שהדיון והליך קבלת ההחלטות בוועדה נעשו על בסיס שיקולים תכנוניים, תוך מתן תשומת לב להוראות של תכניות שבתוקף או בהליכי אישור מתקדמים, כמתחייב. הצבר הפעולות שנעשו בהקשר לקונפליקט התכנוני בידי מנכ"לים של משרדי ממשלה ובידי יועצים, כמפורט לעיל, מעלה מסקנה שהופעל לחץ לשינוי ההצבעה בוועדת התכנון. פעולות אלה חורגות מהכללים שנקבעו בחוות הדעת של היועצים המשפטיים לממשלה בנדון ומכללי מינהל תקין, והן עלולות לפגוע בכך שחברי הוועדה המחוזית ישקלו את מכלול השיקולים התכנוניים, כפי שקבעו היועצים המשפטיים לממשלה.

רמת ארבל

דוגמה לקונפליקט תכנוני נוסף היא במקרה של יוזמה פרטית להקים יישוב קהילתי חדש ממערב לכינרת, ולהלן הפרטים:

היוזמה

בדצמבר 2000 רכשו יזמים פרטיים קרקעות בין הקיבוצים מסד ורכיד בגליל התחתון. היזמים ותנועת ההתיישבות "אמנה" הכינו תכנית להקמת יישוב קהילתי שייבנו בו יותר מ-1,500 יח"ד. תחום התכנית כלל גם קרקעות בניהול של המינהל (בשיעור שאינו ידוע למינהל) ושל חברת "הימנותא בע"מ" וקרקעות נוספות בבעלות פרטית (כ-11% מתחום התכנית). בדצמבר 2001 הגישו היזמים את התכנית לוועדה המחוזית צפון, כדי שתדון בהקמת היישוב החדש שתכנונו מהווה שינוי של תכנית המתאר המחוזית צפון, ואם תחליט על כך, תמליץ למועצה הארצית לאשר את היישוב החדש.

דחיית היוזמה

במרס 2002 התקיים דיון בוועדה המחוזית צפון אשר בדקה את התכנית המוצעת והחליטה "ברוב דעות גדול" לדחות אותה על הסף מהטעמים האלה: 1. מדיניות הוועדה המחוזית היא לפתח את ההתיישבות בגליל בדרך של הרחבת יישובים עירוניים וכפריים קיימים בבנייה "צמודת דופן" לבינוי קיים כדי לשמור על משאב הקרקע. 2. היישוב המוצע אותר במרחק מאות מטרים משני יישובים קיימים - מסד ורכיד. ההגיון מחייב להרחיב את היישובים הקיימים הסמוכים על תשתיותיהם ולא ליצור רצף בנוי באמצעות מוקד חדש בניהם. 3. בשנים האחרונות אישרה הוועדה המחוזית צפון תכניות להרחיב יישובים בגליל התחתון בהוספת כ-3,000 יח"ד, אך מרבית פעולות ההרחבה כלל לא מומשו. התכניות המאושרות להרחבת כפרים נותנות מענה חלופי לכוונת היזמים לחזק את ההתיישבות בחבל ארץ זה ללא צורך בהשקעות מרובות בתשתיות ובמבני ציבור ואגב הפחתת הפגיעה בשטחים פתוחים. 4. תחום התכנית שהציעו היזמים מצוי בסתירה לשימושי הקרקע כפי שהוגדרו בתכניות מתאר ארציות בכלל הנוגע לשמירת משאבי טבע ויערות. על כן התכנית המוצעת אינה עולה בקנה אחד עם המדיניות ועם המטרות התכנוניות של תכניות מתאר ארציות ושל התכנית המחוזית.

ביוני 2002 הגישו היזמים ערר, בטענה שלא נעשתה עבודת הכנה מתאימה לפני הדיון בוועדה המחוזית, וההחלטה על דחיית התכנית אינה ראויה. אולם לאחר החלטת הממשלה על הקמת היישוב ובעקבות סיכום בין הצדדים כי התכנית תידון מחדש (ראו בהמשך) נפסק הליך הערר.

החלטת ממשלה

ביולי 2002 החליטה הממשלה על הקמת היישוב הקהילתי רמת ארבל באזור בנקודת ציון מסוימת, התואמת את תכנית היזמים על הקרקעות שבבעלותם ובבעלות של אחרים, והטילה על המועצה האזורית גליל תחתון ועל היזמים הפרטיים לקדם את התכנון, את הפיתוח ואת האכלוס של היישוב. הממשלה נסמכה בהחלטתה על הקמת היישוב על המלצת הוועדה הבין-משרדית ליישובים חדשים אשר ראתה בחיוב את הקמת היישוב, אולם הוועדה לא הביאה לידיעת השרים לפני ישיבת הממשלה או במהלכה כי רק ארבעה חודשים קודם לכן פסלה הוועדה המחוזית צפון על הסף את היוזמה באותו אתר מנימוקים עקרוניים, וכמעט כל נציגי השרים הצביעו נגד היוזמה. הוועדה הבין-משרדית גם לא עשתה עבודת מטה משלה כדי לבחון אם לדעתה יש ליוזמה הצדקה על אף החלטת הוועדה המחוזית.

יצוין, כי גם לאחר החלטת הממשלה דבקה הוועדה המחוזית צפון בעמדתה השוללת את הקמת היישוב החדש רמת ארבל: באוקטובר 2002, כשלושה חודשים לאחר החלטת הממשלה, השיב נציג המחוז בשם הוועדה המחוזית צפון לערר של היזמים במועצה הארצית, פירט פעם נוספת את מכלול נימוקי המחוז שלא לאשר את היוזמה וקבע שהיא מנוגדת למדיניות ההתיישבותית של המחוז כפי שנקבעה בתכנית המתאר המחוזית למחוז הצפון (להלן - תמ"מ 9/2).

חיוב היוזמה

בעקבות החלטת הממשלה והגשת התכנית (ששונתה) פעם נוספת לוועדה המחוזית צפון, התקיים בוועדה המחוזית באוגוסט 2003 דיון חוזר על הפקדת התכנית של רמת ארבל כיישוב חדש המשנה את תכנית המתאר המחוזית. הצגת נתוני היישוב בוועדה המחוזית בידי נציגי היוזמים לא הייתה מדויקת: היוזמים וראש המועצה האזורית גליל תחתון הציגו את היישוב בדיון כאילו תוכנן כפועל יוצא מהחלטת הממשלה, ואיתורו נקבע לפי נקודת הציון שבהחלטה ולא ביוזמת הגורמים הפרטיים שביקשו להקים יישוב על קרקעות שרכשו. במהלך הדיון נמנעו נציגי היוזמים ממתן תשובה בדבר היחס בין שיעור הקרקעות הפרטיות לציבוריות בתחום התכנית (על אף שאלות נשנות של היועץ המשפטי לוועדה בעניין זה). שמאי מקרקעין מטעם המועצה האזורית אף טען בדיון כי רוב השטח הוא של המינהל.

יועץ ראש הממשלה לענייני התיישבות שהשתתף בדיון מסר לחברי הוועדה שיש רק חמש יוזמות להקמת יישובים חדשים בצפון, ואין מניעה להוסיף גם את היישוב הזה. יצוין, כי דבריו אלה אינם מתיישבים עם נתוני דוח מעקב שהכינה הוועדה הבין-משרדית בראשותו בספטמבר 2003 ובו צוינו עשר יוזמות להקמת יישובים חדשים בצפון הארץ ולא חמש. היועץ הוסיף ונימק את ההצדקה ליישוב בכך שלממשלה אין הוצאות בגינו. ואולם גם מידע זה לא היה מדויק, מאחר שמנהל המינהל כבר התחייב ליזמים ביוני 2003 לסייע בידיהם ולתאם אתם את סוגיות התכנון, הפיתוח והשיווק. היועץ השתתף גם בדיון הפנימי של הוועדה, לאחר שתם הדיון הפומבי ונציגי היוזמים עזבו את מליאת הוועדה המחוזית. יצוין, כי הדיון הפנימי מיועד ל-17 חברי הוועדה המחוזית כדי שיוכלו להעלות את טיעוניהם ולהצביע על החלטות הוועדה בצורה דיסקרטית וללא השפעות חיצוניות. היועץ הסביר למשרד מבקר המדינה, כי נכח בדיון הפומבי ובדיון הפנימי כדי שמקרה חרוב הגליל ויששכר, אשר התרחש חודשיים קודם לכן בוועדה המחוזית חיפה, לא יישנה.

משרד מבקר המדינה העיר ליועץ ראש הממשלה לענייני התיישבות על השתתפותו בדיון הפנימי של הוועדה בניגוד להוראות התקשי"ר, מה גם שפעילות הוועדה הבין-משרדית בראשותו לקדם תכנית של יזמים פרטיים אשר ועדת תכנון פסלה אותה, ולפעול להחלטת ממשלה כנדון, נעשתה ללא גילוי נאות של מלוא המידע לחברי הממשלה. אפשר גם שנוכחותו מנעה מנציגי השרים בוועדה המחוזית להביע בה את עמדותיהם האמיתיות, כעולה מהסבריו למשרד מבקר המדינה.

בתום הדיון החליטו חברי הוועדה המחוזית (למעט אחד), אשר שללו על הסף בדיון הקודם את הקמת היישוב, בעד הקמת היישוב החדש ולהכין לו תסקיר השפעה על הסביבה אשר יבחן, בין היתר, חלופות תכנוניות למיקום. עד סיום הביקורת (אוגוסט 2004), השלימו היוזמים את תסקיר ההשפעה, ונציגי המשרד לאיכות הסביבה הגיש לוועדה המחוזית את הערותיו, השוללות את מסקנות התסקיר. טרם נקבע מועד לדיון בתסקיר ובהפקדת התכנית.



לדעת משרד מבקר המדינה, על השרים, על המנכ"לים ועל עוזריהם, כמו על הנציגים המכהנים במוסדות התכנון, להקפיד על קיום הנורמות שנקבעו בחוות הדעת של היועצים המשפטיים לממשלה בכל הנוגע להצבעת נציגי השרים במוסדות התכנון.

סדרי הקמת יישובים חדשים בידי המינהל

משרד מבקר המדינה בדק את הליכי התכנון ואת סדרי ההקמה של שני יישובים שבטיפולו של המינהל: יתיר, צפונית-מזרחית לבאר שבע, ורוגלית, שבחבל עדולם. הבדיקה התייחסה לקשר שבין יוזמות המינהל ובין התכנון האזורי שלו ולשאלה באיזו מידה היוזמות הן פועל יוצא של התכנון האזורי; להליכי התכנון בוועדות התכנון ולהתייחסותו של המינהל להכרעותיהן; למכרזי המינהל לשיווק הקרקעות באתרים אלה וליישומם; לזיקה בין יוזמת המינהל להחלטת ממשלה בנדון ולמאפיינים הייחודיים של כל מקרה. להלן הממצאים:

יתיר

התאמה לתכנון אזורי של המינהל

בשנת 1996 הכין המינהל סקר אזורי בשם "מיתרים 2000" לחבל ארץ מדרום להר חברון (להלן - חבל מיתרים). תוצאת הסקר שפורסם באוקטובר 1997 הייתה, כי ניתן לאתר בתחום זה חטיבות קרקע קטנות ובינוניות הראויות לפיתוח מוקדי התיישבות קהילתית וכפרית על פי מדרג של גדלים. היישוב יתיר צוין בסקר מיתרים 2000 כהיאחזות ל-250 תושבים, משמע - יוקמו בו כ-60-70 יח"ד. תפיסה זו נשנתה גם ברוח של מנהל מחוז הדרום דאז של המינהל מינואר 1998 ובדיון שהתקיים בוועדת משנה של המועצה הארצית באותו חודש.

הועלה, כי פחות משנתיים אחרי פרסום מסקנות הסקר יזם המינהל בחבל ארץ זה שלושה יישובים קהילתיים חדשים גדולים (כרמית, חירן ויתיר) שדומים זה לזה בקיבולתם (אלפי יח"ד כל אחד) ובבינוי של צמודי קרקע (נוסף על היישוב הקהילתי הקיים מיתר) וללא מדרג. בהמשך יזם המינהל את איחוד היישוב הקהילתי הקיים מיתר עם שלושת היישובים הקהילתיים החדשים לרשות מקומית אחת, ולמעשה - לעיר חדשה, דבר שאושר בידי משרד הפנים (לאחר בדיקה של ועדת גבולות מטעמו). יוצא, אפוא, שהסקר האזורי של המינהל לא היה בסיס ליוזמותיו שם, והיישוב יתיר בפרט תוכנן בחריגה ניכרת ממסקנות הסקר.

הועלה, כי בסקרי היתכנות ליישובים הקהילתיים החדשים נחל כרכור (שיסופח בעתיד לבאר שבע) וחירן שהזמין המינהל נמצא, כי קיים וחזוי עודף היצע של דירות צמודות קרקע סביב באר שבע. אולם, המינהל לא התחשב בנתונים אלה בהתייחסו ליוזמות הנוספות שלו באזור.

התאמה לתכניות מתאר ולהחלטות של ועדות תכנון

1. בתכנית המתאר המחוזית למחוז הדרום (להלן - תמ"מ 14/4) שקיבלה תוקף בינואר 2000, מופיע באזורו של היישוב יתיר סימול של יישוב כפרי שיהיו בו לא יותר מ-500 יח"ד, על פי הוראות התכנית. בינואר 1998 התקיים דיון של ועדת ההיגוי לתכנית מטרופולין באר שבע, ובסיכומו נקבע, כי בתחום חבל מיתרים יש מקום לשלושה יישובים חדשים: כרמית, חירן ועירא. היישוב יתיר הוזכר בדיון כיישוב כפרי קטן המיועד ל-100-200 משפחות. ביוני 1998 החליטה הממשלה, ביוזמת שר התשתיות הלאומיות דאז, מר אריאל שרון, שהיה ממונה אותה עת על המינהל, על הקמת היישוב הקהילתי יתיר. החלטת הממשלה הגדירה את מיקום היישוב החדש, אך לא את גודלו.

החלטתה להקים את היישוב יתיר במתכונת שיזום המינהל לא נבעה אפוא מתכניות ארציות, מחוזיות ומטרופוליניות שחלקן סטטוטוריות, וגם לא מהסקר האזורי שלו עצמו. בתשובתו למשרד מבקר המדינה לא הבהיר המינהל את הסיבה לחריגה מתכניתו מיתרים 2000, דבר המעלה ספק אם היה מקום להוסיף יישוב קהילתי גדול בקרבת שני יישובים קהילתיים דומים בגודלם ובכינויים (חירן, במרחק של כק"מ בלבד מיתיר, וכרמית), שתוכנו אותה עת.

2. ביוני 2003 נדונה הקמת יתיר כשינוי לתמ"מ 14/4 במועצה הארצית, וזו החליטה כי קיבלת היישוב כולו לא תהיה יותר מ-1,500 יח"ד. בראשית יולי 2003, ארבעה ימים לאחר החלטת המועצה הארצית, הודיע מנהל המינהל ליו"ר המועצה הארצית ולממונה על מחוז הדרום במשרד הפנים כי המינהל תומך בהגדלת מספר יחידות הדיור ביתיר ל-2,800, כפי שרצה היזום, שזכה במכרז לשיווק הקרקע (ראו להלן).

התאמת המכרז לשיווק הקרקע להחלטות מועצת מקרקעי ישראל

המינהל כפוף למדיניות שקובעת מועצת מקרקעי ישראל. בפברואר 1998 החליטה מועצת מקרקעי ישראל (בהחלטה מס' 831) כי מכרזים לקרקע בלתי מתוכננת (מקב"ת¹²) יתקיימו למתחמים שהם בתחום השיפוט של יישובים עירוניים בלבד (ולא בתחומן של מועצות אזוריות), בכפוף לתכניות מתאר ארציות ומחוזיות שבתוקף או בשלבי אישור סופיים. במקרים מיוחדים בלבד ובאישורה של מועצת מקרקעי ישראל יהיו מכרזים על שטחים שהם בתחום מועצה אזורית, הממוקמים בהמשך לשטח בנוי קיים בגבולה של רשות מקומית עירונית. במקרים כאלה ייעשה הדבר בתיאום עם מינהל התכנון במשרד הפנים. איתור השטח וגיבוש התדריך התכנוני ייעשו בשיתוף ובתיאום עם הרשויות המקומיות ועם מינהל התכנון.

באפריל 2000, כשלושה חודשים לאחר מתן תוקף לתכנית המתאר המחוזית דרום תמ"מ 14/4, פרסם המינהל מכרז לקבלת רשות לתכנון ולקבלת אופציה לרכישת זכויות במקרקעין להקמת יישוב קהילתי בחבל יתיר, קרי - מקב"ת. באוגוסט 2000 נבחר הזוכה במכרז (להלן - היזום), ובספטמבר אותה שנה חתם המינהל עם היזום על הסכם לתכנון ולפתוח היישוב החדש יתיר. בינואר 2001 התקיימה פגישה של המתכננים והיזומים של יתיר עם מתכנת מחוז הדרום של משרד הפנים. היזומים הציגו את מבוקשם לבנות אלפי יח"ד ביישוב החדש, כק"מ מצפון ליישוב החדש חירן שתכנונו נדון באותה העת במועצה הארצית לקראת הפקדה. מתכנת המחוז הבהירה ליזומים כי לשכת התכנון המחוזית אינה רואה בחיוב תכנית נוספת של יישוב פרכרי בתנאים אלה, ולכל היותר ניתן לראות בחיוב הקמת יישוב קהילתי בכפוף להוראות תמ"מ 14/4 שבתוקף, משמע - יישוב כפרי ל-500 יח"ד.

החלטת המינהל על שיווק מתחם יתיר כמקב"ת סותרת את החלטת מועצת מקרקעי ישראל 831: הקרקע אותרה בשטח גלילי פתוח, והיא אינה בתוך יישוב עירוני או צמודת דופן ליישוב עירוני כלשהו. תדריך התכנון שצירף המינהל למכרז לא תואם עם מינהל התכנון במשרד הפנים ואינו תואם לתכניות קיימות, ובייחוד את תכנית המתאר המחוזית החדשה שבתוקף. המינהל גם לא ביקש את אישורה של מועצת מקרקעי ישראל להחלטתו זו.

12 ראו בעניין זה בפרק "מכרזים לשיווק קרקע בלתי מתוכננת" בדוח שנתי 48 של מבקר המדינה (1997), עמ' 709.

בתשובתו מנובמבר 2004 הסביר המינהל למשרד מבקר המדינה, כי המכרז להקמת היישוב יתיר לא פורסם כמקב"ת, ולפיכך הוא אינו סותר את החלטות מועצת מקרקעי ישראל. לדעת משרד מבקר המדינה, מאפייני המכרז הנדון עולים בקנה אחד עם מאפייני המקב"תים של המינהל: בפועל היה מכרז לשיווק קרקע בלתי מתוכננת ובלתי מפותחת, וניתנה ליזם אופציה לרכישת זכויות במקרקעין; וקיים רק שוני בתמורות של הזוכה ושל המינהל במקב"ת זה לעומת מקב"תים אחרים. יתר על כן, גם במסמכים שונים של המינהל נקרא הפרויקט - מקב"ת.

עמידת היזם בתנאי המכרז

בתדריך התכנון, שהוא חלק ממסמכי המכרז של המינהל, נקבעו הוראות בנוגע לתכנון היישוב בידי היזם: שטח המתחם, כ-3,500 דונם, מיועד ל-1,500 יח"ד; התכנון יתחשב במבנה הפיסי הקיים כדי לצמצם את היקף עבודות הפיתוח; היזם מתחייב לתקן את התכניות על פי הערות המינהל; היזם מתחייב לעשות כמיטב יכולתו לגרום לאישורן של התכניות שיוכנו על ידו; למינהל יש שיקול דעת מוחלט ובלעדי אם להיענות להצעות שינוי של היזם בקשר לתדריך התכנון.

התברר, כי בניגוד להוראות המכרז תכנן היזם את יח"ד ל-2,800 ככר בשלבים מוקדמים של התכנון, וזאת אף שמתכננת מחוז הדרום של המינהל העירה לו בהודמנויות אחדות כי עליו לשמור על מספר הדירות שהוגדר במכרז. גבולות התכנון והשטח שהציע היזם (4,300 דונם) לא תאמו את ה"קו הכחול" (תחום התכנון) כפי שהוגדר במכרז. היזם גם לא תיקן את התכנית על פי הערותיה, כמתחייב מתנאי המכרז. ביוני 2001 מתחה מתכננת המחוז ביקורת קשה על איכות התכנון של יתיר: היזם התעלם מהסביבה ומשיקולים של איזון סביבתי, מהאופי ההתיישבותי המתחייב ומההתייחסות לטופוגרפיה של אזור התכנון. כתוצאה מכך התכנון שהציע היזם מחייב עבודות פיתוח קשות שהיקפן ועלויותיהן ניכרים. הבינוי המוצע אינו מתאים לשיפועים הגדולים המאפיינים את האתר, ואין בו הגיון תפקודי. תוכנו כבישים רבים ביתר, וכביש הגישה ליישוב אינו תואם את תפיסה הסביבתית של המינהל, מנוגד לתוואי שנקבע בתדריך התכנון, ומתעלם מהיישוב החדש חירן ומהקשר הרצוי בין שני היישובים. כביש זה חוצה אזור בעל רגישות נופית וארכיאולוגית שהיה מיועד להישאר שטח פתוח. מתכננת המחוז קבעה, כי אינה יכולה לתמוך בתכנון המוצע. לדעתה של מתכננת מחוז הדרום הצטרפו גם סמנכ"ל לתכנון ופיתוח במינהל וסגנו, אשר קבעו ביולי 2001, כי לא זו בלבד שאין סיכוי שתכנית המציעה 3,000 יח"ד ביתר תאושר, אלא שהיא מסכנת ואף עלולה להוריד לטמיון את כל יוזמות המינהל להקמת יישובים חדשים מצפון מזרח לבאר שבע וממערב להר חברון עד חבל עדולם.

בניגוד לחוות הדעת של אנשי המקצוע שלו ובניגוד לתנאי המכרז, חתם מנהל מחוז הדרום של המינהל על תכניות היזם באוקטובר 2001. בכך הכשיר המינהל את התכנון של היזם כדי שזה יגיש אותו לדיון בוועדות התכנון.

תכנון שמורת טבע בתחום היישוב יתיר

1. בשנת 1996 יזמה רשות הטבע והגנים תכנון של שמורת טבע בהר חירן (בסמוך ליתיר), ובשנת 1997 תיאמה את התכנון עם קק"ל. בסקר "מיתרים 2000" שפירסם המינהל בשנת 1997, הוא סימן שמורת טבע מוצעת בצמידות למתחם יתיר. רעיון תכנון שמורת הטבע בצד היישוב יתיר עלה מפעם לפעם בחילופי מכתבים בין משרדי ממשלה. למעשה, קיומה של שמורת הטבע המוצעת (אך לא בגבולותיה הסופיים) היה ידוע בשנת 2001 לכל הגורמים הנוגעים בדבר: המינהל, רשות הטבע והגנים, המשרד לאיכות הסביבה, קק"ל ומשרד הפנים (לרבות המועצה הארצית והוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים), ובשלהי 2002 אף היה ידוע על חפיפה בין תחומי

הישוב והשמורה המוצעים. אף על פי כן לא פעלו משרדים אלה להפצת המידע ולתיאום יתר בין שתי היוזמות.

2. באוגוסט 2003, לאחר שנודע ליזם על הפקדת התכנית לשמורת הטבע בוועדה המחוזית דרום, אשר, לדבריו, משתרעת על פני כשליש ממקרקעי היישוב המתוכנן, הוא פנה למנהל המינהל בבקשה לסייע, מאחר ששמורת הטבע תאפשר לבנות פחות מ-1,000 יח"ד, דבר ההופך את המקב"ת בלתי-כלכלי. באותו חודש הסתיימה ההרשאה לתכנון שנתן המינהל ליזם, ורק לאחר פניות חוזרות ונשנות של המינהל נאות היזם לבקש את הארכת ההרשאה עד אוגוסט 2004 - המועד האחרון על פי תנאי המקב"ת. במהלך השנה האחרונה בדק היזם אפשרות לתכנן את היישוב באתר אחר, ואילו המינהל דבק בעמדתו להמשיך את התכנון באתר המקורי לפי תנאי המכרז. לכן, עד מועד סיום הביקורת (אוגוסט 2004), לא הוחלט בעניין תחום היישוב ותחום השמורה, והתכנון המפורט ליישוב יתיר עוכב כשנה ועתידו לוט בערפל.

3. בספטמבר 2002 שלחה לראשונה רשות הטבע והגנים תכנית של השמורה ללשכת התכנון של מחוז הדרום במשרד הפנים לתגובה, וזו החזירה את הערותיה בדצמבר אותה שנה וקבעה במפורש, כי התכנית של היישוב החדש יתיר חלה על חלק משטח שמורת הטבע המוצעת, ויש לתאם את תכנון השמורה עם המינהל. ביוני 2003, במועד החלטת הוועדה המחוזית דרום על הפקדת התכנית לשמורת הטבע, היא שבה ודרשה מרשות הטבע והגנים את אישור המינהל לתכנית. התברר, כי רשות הטבע והגנים העבירה למינהל את תכנית השמורה לתיאום ולקבלת אישורו רק בספטמבר 2003, כתשעה חודשים לאחר שלשכת התכנון המחוזית דרום ביקשה לעשות כן, וממילא לא ניתן היה להתייחס אליה בעת הכנת התכנית המפורטת ליישוב יתיר. רשות הטבע והגנים גם לא פעלה ליישום התנאים להפקדה שדרשה הוועדה המחוזית דרום ביוני 2003, ולא תיקנה את התכנית בשבעת החודשים שלאחר מכן.

רשות הטבע והגנים השיבה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2004, כי עד מועד תשובתה לא אישר המינהל את התכנית המפורטת לשמורת הטבע, וממילא לא ניתן להפקיד את התכנית ולקדמה.



מהמקובץ עולה, כי תכנון היישוב לא נעשה על בסיס תכנון אזורי, וקביעת קיבולתו בידי המינהל לצורך שיווק הקרקע חרגה מהוראות תכנית המתאר המחוזית דרום. המכרז לשיווק הקרקע נעשה בניגוד להוראות מועצת מקרקעי ישראל, והמינהל אישר את תכנון היישוב למרות שהייתה לו ביקורת קשה על איכות התכנון.

למדינה יש עניין בקידום היישוב החדש יתיר לשם חיזוק מרחב התפר בדרום הר חברון ולמניעת פלישות לשטח. על רקע זה התקבלה החלטת הממשלה ביוני 1998 על הקמת היישוב. אי-התיאום ההדדי בין משרדי ממשלה, היזם ורשות הטבע והגנים עלול לפגוע בסיכויי הקמת היישוב שעליו החליטה הממשלה. עד מועד סיום הביקורת (אוגוסט 2004), חלפו כחמש שנים מהחלטת הממשלה ושלוש שנים מראשית התכנון, אך אלה לא הניבו כל תוצאות. למדינה נגרם נזק בגלל השיהוי בקבלת חלקה במתחם (תמורת המינהל במכרז היא 272 מגרשים מתוכננים, מאושרים לבנייה ומפותחים), בשל הטרחת מוסדות התכנון ומחמת אובדן משאבי עבודה של רבים.

רוגלית

הראייה האזורית

בשנת 1995 פרסם המינהל תכנון אזורי שהזמין לחבל עדולם; תוצאתו - איתור שני יישובים קהילתיים חדשים, האחד רוגלית, והאחר - משואות גוברין. אולם מאוחר יותר, באפריל 1997, פרסם המינהל דוח בחינת אפשרויות לעיבוי יישובים קיימים ולהקמת יישובים חדשים בחבל לכיש ובדרום חבל עדולם. בדוח הוצעו חמישה יישובים חדשים בחבל לכיש (חרוב, אגוז, מרשם, ארכובית ואדורה) ויישוב פרברי בקרבת מושב נחושה בדרום חבל עדולם (משואות גוברין). יתר על כן, בתכנית אזורית נוספת של המינהל משלהי 2003 (תכנית הביוספירה) מוגדר במפורש השטח המיועד לרוגלית כשטח אשר בו יש להימנע מבינוי מכל סוג שהוא (למעט בינוי המוגבל לאתרי מורשת קולטי קהל). יוצא, כי ההחלטה על הקמת היישוב רוגלית דרומית מזרחית למושב נווה מיכאל, אינה עולה בקנה אחד עם הבדיקות האזוריות המעודכנות שיום המינהל.

החלטת ממשלה

במאי 1998 יזם שר התשתיות הלאומיות דאז, מר אריאל שרון, הצעת החלטה לממשלה על הקמת היישוב רוגלית בנימוק של עיבוי חבל עדולם כחלק ממדיניות הממשלה לחיזוק אזורי פריפריה, ובינוי אותה שנה החליטה הממשלה על הקמת יישוב קהילתי בשם רוגלית. בהחלטה נקבע, כי מתאר היישוב לרבות מיקומו המדויק וגודלו ייקבעו בתכנית על פי חוק התכנון והבנייה. עוד החליטה הממשלה, כי תכנון היישוב ישתלב בתכנון אזורי כולל שייקח בחשבון גם את עיבוי היישובים הקיימים.

הועלה, כי המינהל, בניגוד להחלטת הממשלה, לא פעל לקדם את עיבוי היישובים הסמוכים נווה מיכאל, אביעזר ואדרת, אף שמתוכננו למשרד מבקר המדינה עולה, כי תכניות להרחבת יישובים אלה אושרו בידי מוסדות התכנון כבר בשנים 1992-1997. אפשר, שמיושן היה מיתר את הצורך ביישוב חדש בסמוך להם או למצער מעניק קדימות לפיתוחם.

הליכי תכנון

כבר משנת 1996 תכנן המינהל בחבל עדולם את רוגלית לכ-1,000 יח"ד ממזרח למושב נווה מיכאל. במרס 1999 החליטה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה ירושלים על הפקדת התכנית ליישוב רוגלית, אולם היא צמצמה את יוזמת המינהל, שגדלה בינתיים, (1,400 יח"ד בשטח של 4,000 דונם) ל-500 יח"ד בשטח של 800 דונם. ביולי 2001 אישרה המועצה הארצית את היישוב החדש ואת השינוי המתחייב בתכנית המתאר המחוזית למחוז ירושלים - תמ"מ/1 - והחליטה, כי מספר הדירות ברוגלית לא יהיה גדול מ-500, ושטח היישוב יהיה 795 דונם. עד סיום הביקורת, אוגוסט 2004, לא הופקדה התכנית המפורטת של היישוב בידי היזם המפתח את היישוב.

בחירת היזם

1. הועלה, כי כבר בנובמבר 1998, כחמישה חודשים לאחר החלטת הממשלה על הקמת רוגלית, הכין יזם פרטי (להלן - היזם) תכנון ראשוני של רוגלית באותו אתר. התכנון לווה בחוות דעת

סביבתית ובחורות דעת הנדסית שהתייחסו, בין השאר, לשיטת בנייה מתועשת של חברה שבבעלות היזם בארה"ב, אשר הייתה מיועדת לבנות את האתר. לטענת היזם (בפרסום), הוא החל בשיווק עוד בטרם פורסם הפרויקט ואושר בידי גורם כלשהו, משמע - לפני פרסום מכרו לשיווק אתר זה. עוד הועלה, כי תחום התכנון של היזם נעשה בהתאמה בשטחו ובמספר הדירות בו לתכנון רוגלית כפי שנעשה בידי המינהל באותה העת - כ-1,000 דירות בשטח של יותר מ-4,000 דונם.

2. כחצי שנה לאחר האישור הסטטוטורי, בינואר 2002, כתב יועץ ראש הממשלה לענייני התיישבות על רוגלית בדוח סטטוס הטיפול ביישובים חדשים, כדלקמן: "הוכן מכרו על פיתוח של 4,000 דונם נוספים. קיים יזם פרטי". קביעה זו של היועץ נעשתה בניגוד לקביעת מוסדות התכנון אולם בהתאמה לדרישות היזם ולתכניתו משנת 1998. גם הקביעה כי יש יזם לאתר נעשתה לפני פרסום המכרו לשיווק הקרקע וממילא לפני שנבחר הזוכה במכרו.

3. במרס 2002 פרסם המינהל מכרו למתן הצעות לתכנון ולפיתוח יישוב קהילתי ברוגלית. המועד האחרון למסירת ההצעות במכרו נקבע ליוני 2002. במועד פתיחת מעטפות המשתתפים במקב"ת ברוגלית התברר, כי היזם, באמצעות חברה שהקים, הוא המשתתף היחיד במכרו, וביוני 2002 הודיע לו המינהל על זכייתו במכרו.

המכרו הגדיר, בין השאר, את תנאי הכשירות ואת יכולת הביצוע של הזכין. המינהל מסר למשרד מבקר המדינה, כי המכרו מאפשר ליזמים שאינם קבלנים רשומים, לצרף להצעותיהם פרטים של קבלן רשום, באופן שהיזם עומד בחלק מתנאי הסף והקבלן עומד בחלק אחר. ואכן, היזם, שאינו רשום כקבלן, צרף להצעתו פרטים של חברה קבלנית רשומה. אולם, הצעתו לא עמדה עדיין בשלושה מתנאי הסף הבאים:

(א) במכרו נדרש שהמזיע יהיה תאגיד או יחיד הרשום כקבלן (שסיווג הבנייה שלו הוא המרכיב) או לחלופין תאגיד או יחיד שאינו קבלן רשום, היוזם בניית מבנים ו/או תשתיות באמצעות קבלנים רשומים כדין שלהם הסיווג המתאים. הועלה, כי היזם לא העביר למינהל אסמכתאות בדבר הפעלה בעבר של קבלנים לבניית מבנים ותשתיות. (ב) על המזיע להוכיח כי בשלוש השנים שקדמו להצעתו באותו מכרו ביצע פרויקטים של עבודות פיתוח ציבוריות, עבודות תשתית או בנייה בהיקף כספי מצטבר של 75 מיליון ש"ח לפחות. הועלה, כי בפברואר 2001, רק כשנה לפני פרסום המכרו, הקים היזם חברה (להלן - החברה). היזם לא העביר למינהל אסמכתאות בדבר ביצוע פרויקטים בידי החברה בכלל ובהיקף כספי כאמור בפרט. (ג) על המזיע לצרף אישורים של פקיד השומה על ניהול ספרים כחוק ודוחות כספיים מאושרים של שלוש השנים שקדמו למכרו. גם בדרישה זו לא עמד היזם.

עוד הועלה, כי אין למינהל מידע על פרויקטים או על יוזמות או עסקאות הקשורות לענף הנדל"ן שביצע היזם במישרין או באמצעות חברותיו בארץ או בארה"ב. אין במינהל מידע על האיתנות הפיננסית של היזם או של חברותיו, ולא הומצאו לו דוחות כספיים הנוגעים לחברות אלה, כנדרש במכרו. יוצא, אפוא, שבמועד הביקורת לא היה במינהל מידע עדכני היכול להצדיק מסירת תכנון ובנייה של יישוב חדש בישראל ובו 500 יח"ד ותשתיותיהם ליזם, אשר הצעתו לא עמדה בתנאי הסף של המכרו.

המינהל השיב למשרד מבקר המדינה, כי במכרו יתיר, שהוא גדול יותר בהיקפו, התכוון המינהל לשתף רק את החברות הגדולות בארץ שמצבן הכלכלי איתן וניסיוןן הכלכלי והביצועי מוכח, ואולם אין הדבר מתחייב במקרה של רוגלית. אשר על כן, לא מפתיעה העובדה שאין ברשות המינהל מידע על פרויקטים או על עסקאות הקשורות לנדל"ן, שביצע היזם בעבר.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין בתשובה זו של המינהל להצדיק בחירה בהצעה שאינה עומדת בתנאי הסף שנקבעו במכרו. יתרה מכך, אין זה סביר שהמינהל ימסור ליזם שאין כל מידע על יכולותיו הקמה של יישוב חדש ובו 500 בתים ומבנים נוספים לשירותים ולתעסוקה.

תכנון היישוב בידי היזם

1. על פי תנאי המכרז, תחולתו היא אך ורק בשטח שנקבע בו ("ה"קו הכחול") ובכפוף להוראות תכנית המתאר המחוזית לירושלים תמ"מ/1; היזם חייב לתקן ולשנות את התכנון על פי דרישת המינהל; קיבולת הדירות ביישוב תהיה על פי הוראות תכנית המתאר המחוזית, קרי - עד 500 דירות. הועלה כי באוקטובר ובדצמבר 2002 הציג היזם את תכנון היישוב למנהלת מחוז ירושלים של המינהל ולמתכנן המחוז. בתכנית שהציע חרג היזם הן מתחום התכנון שנקבע במכרז והן במספר הדירות, 950, שאותו כמעט הכפיל.

הועלה, כי המינהל לא דחה על הסף ולא מנע את ניסיונו של היזם לחרוג מראשית התכנון ממסגרת המכרז, מהחלטות של ועדות התכנון ומהוראות של תכנית המתאר המחוזית למחוז ירושלים, דבר שיש בו כדי לעכב את קידום התכנון של היישוב. התנהלות זו אינה תואמת סדרי מינהל תקינים, והיא אף עלולה לפגוע בעקרון השוויון, שהוא עיקרון מנחה בדיני המכרזים.

ביולי 2003 מסר היזם את תכנית היישוב שחרגה מהוראות תכנית המתאר המחוזית, לוועדה המחוזית לירושלים. לקראת הדיון בוועדה, בנובמבר 2003, תיקן היזם את תכניתו על פי דרישת לשכת התכנון המחוזית, וקבע קיבולת של 500 דירות כדי שניתן יהיה להחליט על הפקדתה. הוועדה המחוזית דנה בתכנית בנובמבר ובדצמבר 2003 והחליטה כי על היזם להכין תסקיר השפעה על הסביבה. היזם העביר תסקיר כאמור לוועדה המחוזית ביולי 2004, ובבדיקת מעקב של משרד מבקר המדינה מאוקטובר 2004 הועלה, כי המשרד לאיכות הסביבה אישר את התסקיר, והתכנית הייתה אמורה להידון להפקדה בתוך זמן קצר.

2. בינואר 2004 פנה היזם לממלא מקום ראש הממשלה ושר התעשייה, המסחר והתעסוקה, מר אהוד אולמרט, הממונה על המינהל, בבקשה להגדיל את שטח רוגלית ואת מספר הדירות שם. בינואר 2004 פנה היזם גם למנהל המינהל ולמנהלת מחוז ירושלים של המינהל בבקשה להרחיב את תחום ההרשאה לתכנון של רוגלית ללא מכרז. בפניות אלה הסתמך היזם על החלטת הממשלה שקבעה, כביכול, כי יוקם יישוב קהילתי ל-1,400 יח"ד בשטח של 3,890 דונם. משרד מבקר המדינה בדק את ההצעה להחלטת הממשלה ואת החלטת הממשלה בנדון ומצא, כי אין יסוד לטענת היזם, והחלטת הממשלה לא התייחסה לשטח היישוב או למספר הדירות בו. במקום לדחות על הסף את בקשת היזם, אשר התבססה כאמור על טענה בלתי נכונה, ויכולתו לממש את התחייבותו במכרז לבניית 500 יח"ד טרם הוכחה, החליט מחוז ירושלים של המינהל בפברואר 2004 כי "בדוק עם היזם אפשרות להגשת בקשה לפטור ממכרז על פי סעיף של נסיבות נדירות ומיוחדות". במאי 2004 השיב מנהל המינהל ליועץ שר התעשייה, המסחר והתעסוקה כי בקשת היזם בעייתית מבחינה תכנונית ומשפטית, ו"בשלב זה לא הצלחנו להתגבר על ההיבט המשפטי (סעיף ראוי למתן פטור ממכרז לשטח של כ-1,000 דונם)".



שתי הדוגמאות של היישובים החדשים יתיר ורוגלית ממחישות בעיות המשותפות למרכזי קרקע בלתי מתוכננת (מקב"תים) רבים¹³: היזמים חרגו מתדריך התכנון שהכין המינהל והציעו בתכניותיהם מספר דירות כפול מזה שהחליטו עליו מוסדות התכנון והמינהל. המינהל מצדו לא תבע מהיזמים לעמוד בדרישות של תכניות סטטוטוריות ובתנאי המכרזים שלו עצמו. עניין נוסף הוא אי-תיאום התכנון של היזמים עם המחוז שבתחומו נמצאת הקרקע, בניגוד לתנאי המכרז. כתוצאה מאלה, מתמשכים הליכי התכנון יותר מהמתוכנן, לפעמים עד כדי סיכון הפרויקט, ולוחות הזמנים המחייבים שנקבעו במכרזים לתכנון ולפיתוח מאבדים את משמעותם. שיוק הקרקע בדרך של מקב"תים נובע מהתפיסה שלמגזר הפרטי יש יתרון בנוגע להחשת התכנון והבנייה של מתחמים, ואולם מהסיבות שנמנו לעיל יתרון זה עדיין לא מומש.

שתי היוזמות גם ממחישות אי-הכנת עבודת מטה שלמה כבסיס לקבלת ההחלטות על הקמת היישובים: ברוגלית לא מומשה החלטת הממשלה על חיזוק יישובים סמוכים קיימים, נוסף על הקמת היישוב החדש; ביתיר וברוגלית לא היה תכנון אזורי שיתמוך ביוזמות במתכונתן שנקבעה ובהשתלבותן באזורן; בשני המקרים הממשלה לא נועצה במועצה הארצית קודם להחלטתה על הקמתם; בשני המקב"תים היזמים ניסו לחרוג מהוראות של תכניות ומהחלטות של ועדות תכנון, והדבר נעשה בגיבוי של המינהל; לא נבדקו ההשפעות התקציביות המתחייבות מהקמת היישובים, לרבות מימון תשתיות-העל מכספי ציבור.

ניהול הקמת יישובים חדשים בידי משרד השיכון

באפריל 2000 הוקמה ונרשמה עמותה שמטרתה פיתוח היישוב סנסנה, דרום הר חברון והנגב, ונוסף על כך - קידום פעולות חינוך, חברה, תעסוקה ודת (להלן - העמותה). בשנת 2001 עסקה העמותה בהקמת קבוצות מתנדבים למטרות חברתיות וחינוכיות ובנושאי התיישבות: מתן ליווי משפטי, חברתי ולוגיסטי להקמת 11 יישובים חדשים (שבעה בנגב וארבעה בגליל) וטיפול יישובים קיימים בנגב. למעשה, בתוך שנה מהקמתה פעלה העמותה על בסיס התנדבותי לאכלוס יישובים בכל הארץ.

במקביל להקמת העמותה, הקימו אחדים ממייסדיה חברות שמטרתיהן דומות למטרות העמותה: הקמת גרעינים, ייזום, השקעות וניהול פרויקטים ביישובים חדשים וקיימים בנגב ובגליל. ביוני 2000, כחודשיים לאחר הקמת העמותה, הקימו מייסדיה את חברה א' (להלן - החברה הפרטית, או החברה); בספטמבר 2000 - את חברה ב'; מאוחר יותר, בספטמבר 2003 - את חברה ג', ובפברואר 2004 - את חברה ד'. חברה א' מועסקת בידי משרד השיכון (ראו להלן), וחברה ג' הוכרה בידי משרד השיכון כספק רשום שלו, אולם עד סיום הביקורת (אוגוסט 2004), טרם קיבלה ממנו עבודות.

13 בעניין זה ראו גם בפרק "פעולות ליצירת מלאי קרקעות לבנייה למגורים", דוח 52ב' של מבקר המדינה (2002), עמ' 946-947.

רישום החברה הפרטית כספק לניהול פרויקטים במשרד השיכון

משרד השיכון קבע בנהליו את הדרישות המתחייבות ממנהל פרויקט. נוהל משרד השיכון לגבי מנהלי פרויקטים הנדסיים קובע כללים להעסקת מנהל הפרויקט וצוותו, ולפיהם על המועמד לעמוד לפחות באחד מהקריטריונים הבאים: א. הוא יהיה מהנדס אזרחי בכיר או אדריכל בכיר. התברר, כי החברה הפרטית אינה מעסיקה מהנדסים או אדריכלים. היו לה שני בעלים, האחד בעל תואר ראשון בניהול ומדיניות ציבורית, והאחר ללא תואר אקדמי. עובד שלישי שבשמו נקבו בעלי החברה הוא עורך דין. ב. דרישה חלופית היא כי מנהל פרויקט יהיה בעל השכלה אקדמית שאינה הנדסית אך בעל ניסיון מתאים. התברר, כי לבעלי החברה הפרטית, שהיו בשנות העשרים לחייהם, לא היה ניסיון קודם היכול להיות שקול כנגד ניסיון הנדסי. יתרה מכך, בפרופיל שהחברה העבירה למשרד השיכון בנובמבר 2001, נאמר, כי היא עוסקת בנדל"ן, במחשבים, בניהול פרויקטים התיישבותיים וחינוכיים ובתחום המזון הבריאותי. החברה ציינה, כי המיזם הגדול והמרכזי שלה הוא הפקת משקאות טבעיים. ג. דרישה חלופית נוספת על פי הנוהל היא, כי מנהל פרויקט יהיה בעל ניסיון של שבע שנים בתחום הרלוונטי ומנוסה בניהול צוות של יותר מ-25 עובדים. ואולם החברה הפרטית מסרה למשרד השיכון באוקטובר 2001, כי העסיקה חמישה עובדים.

ניהול פרויקטים מחייב גם ליווי של התכנון משלב הפרוגרמה ועד שלב האישור הסטטוטורי של התכנון ואישור התכניות לביצוע. הנוהל של משרד השיכון בעניין ליווי תכנון, הגשת תכניות ואישורן מפרט את הנדרש לשם כך, ובין השאר, גיבוש עקרונות התכנון, אישור תדריכי תכנון, בדיקת חלופות, מתן הנחיות תכנון, קביעת לוחות זמנים לתכנון, החלטה על מסמכי התכנית המפורטת ועל התקנון והגשתם לוועדות התכנון, המלצה על תכניות לביצוע ועוד. כאמור לעיל, החברה אינה מעסיקה מהנדסים או אדריכלים אשר הכשרתם ככגון אלה.

יוצא, אם כן, שעל פי הרקע המקצועי של בעלי החברה הפרטית וניסיון העבר שלה בשנות קיומה כחברה, לפי מספר העובדים שהעסיקה ועל פי תחומי העיסוק העיקריים שלה, היא לא עמדה בדרישות משרד השיכון לבחירת מנהלי פרויקטים כפי שפורטו בנהליו דלעיל. יתרה מכך, המידע בנוגע לבעליה של החברה אינו עקבי, והוא ניתן בארבע גרסאות: שמות הבעלים שמסרה החברה למשרד השיכון אינם זהים לשמות הבעלים שרשומים בתקנון החברה, לא לשמות הבעלים (והתמחויותיהם) שמסר משרד השיכון למשרד מבקר המדינה, ולא לשמות הבעלים הרשומים במרשם החברות. הדבר מעלה חשש בכל הנוגע לאמינות הנתונים שמסרה החברה למשרד השיכון כדי לקבל ממנו מעמד של ספק.

אף על פי כן, בנובמבר 2001 אישר משרד השיכון לחברה הפרטית סיווג של מנהל פרויקט ופיקוח הנדסי עד 1,000 יח"ד. לא נמצא כי הסיווג ניתן לאחר בדיקה מעמיקה של הניסיון וההתמחויות של בעלי החברה. התברר, כי עוד לפני שאישר המשרד את הסיווג, הוא יידע את מנהלי מחוזות המינהל לבנייה כפרית כי הוא מעסיק את החברה הפרטית כמתכנן. עוד הועלה, כי החברה העבירה למשרד השיכון המלצות על עבודותיה רק באפריל ובמאי 2002, כחצי שנה לאחר שקיבלה ממנו מעמד של ספק ולאחר שמסר לה את העבודה הראשונה.

מסירת עבודות

1. משרד השיכון חתם עם החברה הפרטית על ארבעה חוזים לניהול פרויקטים שלא על פי נהליו, כדלקמן: בנובמבר 2001, ימים ספורים לפני שהחברה קיבלה סיווג של מנהל פרויקט, החליטה ועדת המכרזים במשרד השיכון למסור לחברה את ניהול פרויקט היישוב החדש תלוקים (במועצה האזורית הר נגב). תקופת החוזה מאוקטובר 2001 עד מאי 2003, ואין בו פירוט אם מדובר בפעולות לאכולס היישוב או בתכנונו או בפיקוח על עבודות הבינוי. באפריל 2002 החליטה ועדת המכרזים להתקשר עם החברה בחוזה לניהול היישובים החדשים בכל הארץ. תקופת החוזה ממאי 2002 עד מאי 2003, ולא

נקבע בו סוג היישובים שינוהלו, מספרם הכולל, גודלם, מיקומם ואופי העבודות המתחייבות. על כן, יש חפיפה בין חוזה זה לקודמו בכל הנוגע לניהול פרויקט חלוקים. כמנהל הפרויקט בחוזה השני נקבע אחד מבעלי החברה שאינו בעל תואר אקדמי, בניגוד לנהלי משרד השיכון.

יתרה מכך, על פי נוהלי משרד השיכון, מטעמים של יעילות יורשה מנהל פרויקט בעל הסיווג הגבוה ביותר לנהל יותר מפרויקט אחד רק בתחום של מחוז אחד או באתרים סמוכים זה לזה. ואולם אף שהסיווג שנתן משרד השיכון לחברה לא היה הגבוה ביותר, הוא מסר לה כבר בחוזה השני את ניהול פרויקט היישובים החדשים בכל הארץ, בניגוד לנהליו.

2. במרס 2003 החליטה ועדת המכרזים לחתום עם החברה על חוזה נוסף לניהול פרויקט היישובים החדשים בכל הארץ, שתקופת תחולתו ממרס 2003 עד מרס 2004. גם בחוזה זה אין כלל התייחסות ליישובים שהוא חל עליהם, ועל כן, בתקופת חפיפה של כחודשיים בין החוזה השני לשלישי יש כפילות. בניגוד לנהלי המשרד, כמנהל הפרויקט מונה פעם נוספת אחד מבעלי החברה שאינו אקדמאי. יתרה מכך, שכר הטרחה של אותו מנהל פרויקט שאינו אקדמאי נקבע על פי תעריף של "אקדמאי בכיר". יוצא, אפוא, שמנהל פרויקט זה, אשר על פי הכללים, לא היה מקום למנותו לתפקיד מלכתחילה, מקבל שכר טרחה גבוה מזה שהיה זכאי לו.

לחוזה השלישי נלווה נספח המפרט את תפקידיו של מנהל הפרויקט, בין היתר, אלה: תיאום בין מתכננים ויועצים, מעקב אחר הכנת מפרטים וכתבי כמיות, בדיקת אומדנים תקציביים, פיקוח מקצועי קבוע על ביצוע העבודות, מתן הוראות והסברים לקבלנים, מעקב על טיב החומרים, מדידה של כמיות ועוד. יצוין כי עבודות אלה יחדו למהנדסים ולאדריכלים בתקנות המהנדסים והאדריכלים (רישוי וייחוד פעולות) התשכ"ז-1967. היות שכאמור לעיל, לא העסיקה החברה בעלי מקצוע כאלה, לא היה מקום שהמשרד יטיל עליה לעסוק בכגון אלה.

3. במרס 2003 החליטה ועדת המכרזים על מסירת חוזה נוסף לניהול יישובים חדשים עד שלב הביצוע במועצות אזוריות בנגב; תקופת החוזה הייתה ממרס 2003 עד מרס 2004. גם בחוזה זה לא פורטו שמות היישובים נשוא החוזה ומספרם, והוא חפף לחוזה השלישי שחל על כל הארץ, לרבות על הנגב, באותו פרק זמן עצמו, וגם חפף בפרק זמן של חודשיים לחוזה השני. גם לחוזה זה, כמו לחוזה השלישי, נלווה נספח שצוינו בו המטלות ההנדסיות של מנהל הפרויקט, אף שבחברה לא עבדו אנשי מקצוע שיכלו למלא את התפקיד.

יוצא, שבתוך פחות משנתיים מיום הקמתה של החברה הפרטית מסר לה משרד השיכון את ניהול פרויקט היישובים החדשים שבאחריותו בכל הארץ (מהחוזה השני ואילך) בהיקף של כ-1.25 מיליון ש"ח, אף שבעליה חסרו ניסיון מקצועי מתאים. משרד השיכון העניק לחברה סיווג של מנהל פרויקט עד 1,000 יח"ד, אולם בפועל הוא הטיל עליה לטפל ביותר מ-7,000 יח"ד בכל הארץ, ולא, בהתאם לנהליו, בחבל ארץ אחד. העדר פירוט ראוי בנוסח החוזים בין החברה למשרד השיכון הביא לכך שהחברה עסקה ביישובים שמספרם השתנה מפעם לפעם, ובחמישה מקרים היא פעלה בד בבד עם חברות אחרות לניהול פרויקטים מטעם משרד השיכון באותם יישובים עצמם ללא הגדרת תחומי הפעילות שלהן ובלי שנקבעו מעמדה ותפקידיה של כל אחת בכל יישוב.

בעניין הכפילות בין החוזים הסביר משרד השיכון למשרד מבקר המדינה, כי החוזה השלישי מתייחס להקמת גרעיני מתיישבים בכל הארץ, ואילו החוזה הרביעי מגביל את פעולת החברה לניהול פרויקטים בדרום הארץ בלבד. משרד מבקר המדינה העיר למשרד השיכון, כי דברים אלה לא נכתבו בחוזים שנחתמו בין המשרד ובין החברה. נהפוך הוא, נספח הדרישות בתחום ההנדסי שצורף לחוזה השלישי ולחוזה הרביעי אינו מעיד על העסקה הקשורה להקמת גרעיני מתיישבים. זאת ועוד, בחשבונות שהגישה החברה למשרד השיכון בגין החוזה השלישי פורטו פעולות של איכלוס בצד פעולות של ניהול פרויקט ביישובים חדשים וביישובים קיימים לרבות בדרום הארץ, והדבר מלמד על כפילות בחוזה השלישי ובחוזה הרביעי.

יחסי העמותה עם משרדי ממשלה

בשנת 1988 פרסם היועץ המשפטי לממשלה נוהל לשיתוף פעולה בין משרדי ממשלה ובין עמותות. הנוהל קובע, כי משרד ממשלתי המבקש לשיתוף פעולה עם עמותה ימנה ועדת עמותות שחבריה יהיו עובדים בדרג בכיר. כל יוזמה לשיתוף פעולה עם עמותה תובא לוועדת העמותות להחלטה עקרונית, וזו תבדוק, בין השאר, אם העמותה מקיימת קשרים עם משרדי ממשלה אחרים, ובהתאם לכך תקבע את דרכי שיתוף הפעולה עמה ואת הפיקוח הנדרש על שיתוף הפעולה. על המשרד הממשלתי לכרות חוזה עם העמותה שבו יקבעו המסגרות והנושאים לשיתוף הפעולה. בדברי ההסבר לנוהל קבע היועץ המשפטי לממשלה, כי לפעילים בעמותה אינטרסים משלהם, כמו קיום קשרים לכליליים עם גופים שונים, ומשרד ממשלתי המשתף פעולה עם עמותה חייב להיות ער לכך שחלק ממטרות העמותה עלולות שלא לעלות בקנה אחד עם מטרותיו הוא.

הועלה, כי יועץ ראש הממשלה לענייני התיישבות שיתף פעולה עם העמותה בשנים 2001-2004 בנוגע לקידום היישובים החדשים בכל הארץ. העמותה העבירה ליועץ מידע והצעות לפעולה (כגון: ייעוץ משפטי, הצעות לעקיפת עמדת מוסדות תכנון, ודיווח על סטטוס היישובים החדשים) בהתבסס על פעולתה כחברה המועסקת בידי משרד השיכון.

היועץ מצידו השתמש במסמכים שהעבירה לו העמותה, ובמקרה אחד אף נמצא כי חתם על מכתב בנוסח שהעבירה לו העמותה, על נייר מכתבים של העמותה. שיתוף הפעולה בין היועץ לעמותה נעשה שלא על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה: הוא לא הובא לאישור ועדת העמותות במשרד ראש הממשלה, ולפיכך לא נבדק אם העמותה או החברה מקיימים קשרי עבודה עם משרדי ממשלה אחרים. גם לא נבחן אם שיתוף פעולה עם העמותה יכול להיות כרוך בניגוד עניינים בשל פעילות אנשי העמותה כיוזמים פרטיים בחברות שהקימו לבנייה ולפיתוח ונועד לקידום עסקיהם. קבלת שירותי ייעוץ במשרד ראש הממשלה, אפילו ללא תמורה, חייבה הסכם בינו ובין העמותה, דבר שלא נעשה.

יצוין, כי במכתביה למשרד השיכון ולמשרד ראש הממשלה משתמשת החברה בנייר המכתבים של העמותה, אף שלעמותה אין כל קשר חוזי עם משרדים אלה. החברה הסבירה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2004, כי היא מעסיקה את העמותה כתאגיד שיכול לבצע את המשימה שלשמה נשכרו שירותי החברה. יצוין, כי משרד השיכון לא בדק את יכולות העמותה, לא נתן לה סיווג כמנהל פרויקט או סיווג אחר של יועץ, ולא אישר לחברה להעסיק קבלן משנה במקומה. משרד השיכון גם לא דרש מהחברה להגיש את דוחותיה כחברה ולא כעמותה, ותרם בכך לעמידות בכל הנוגע לישות המשפטית הנתנת לו שירותים שעמה יש לו התקשרות חוזית.

ניגוד עניינים

משרד השיכון קבע במסמך מיולי 2003¹⁴ ש"למען הסר ספק, על מנת למנוע ניגוד אינטרסים, חל איסור מוחלט להעסיק נציג תנועה מיישבת או גוף מיישב¹⁵ (לא ישיר ולא עקיף) [כפרויקטור¹⁶ להקמת היישוב". לדעת משרד מבקר המדינה, הטעם לאיסור חל גם על החברה, אף שהיא טרם הוכרה בידי שר החקלאות ופיתוח הכפר כמוסד מיישב לפי ההגדרה בחוק המועמדים להתיישבות

14 המסמך הופץ גם למינהל, למשרד ראש הממשלה ולוועדת השרים ליישובים חדשים ומתחדשים.

15 גוף העוסק בארגון גרעיני מתיישבים וביישובם ביישובים חדשים וקיימים.

16 פרויקטור - מנהל פרויקט.

חקלאית, התשי"ג-1953. למרות זאת, העסיק משרד השיכון את החברה הן לשם אכלוס יישובים חדשים הן כמנהלת פרויקט להקמת אותם היישובים.

בשני יישובים רכשה החברה על חשבונה 25 מבנים יבילים למתיישרים. כך נוצר ניגוד עניינים בשעה שהחברה כמנהלת פרויקט הייתה צריכה לפקח על הבחירה ועל ההקמה של המבנים אשר היא עצמה כבר רכשה. לחברה, על פי קביעתה שלה, לא היה ניסיון בנושא, היא התקשתה באחזקת המבנים ומכרה אחדים מהם לחטיבה להתיישבות - ההסתדרות הציונית העולמית. האחרונה פנתה באוקטובר 2002 לחשב הכללי במשרד האוצר לשם קבלת אישור לרכישה ללא מכרז. אחד הנימוקים לבקשת החטיבה להתיישבות היה, כי בעלות ממשלתית על מבנים אלה תמנע "מכל מיני גופים לפעול באופן לא מאורגן ומבוקר בתחום זה". למעשה, החברה העמידה את המדינה בפני עובדה מוגמרת: היא רכשה מבנים בלא שהתבקשה לעשות כן בידי משרד ממשלתי כלשהו ומיהרה למכור אותם. החטיבה להתיישבות רכשה את המבנים ללא מכרז ומבלי שיכלה להשפיע על כך שהם יהיו בעלי מרב היתרונות.

בפרופיל שהחברה העבירה למשרד השיכון בנובמבר 2001 לקבלת סיווג ספק, היא ציינה, בין היתר, שהיה לה ניסיון ב"בניית שכונה זמנית ביישוב חלוקים בנגב". אף על פי כן הטיל עליה משרד השיכון לפעול כמנהל הפרויקט של היישוב מטעמו (כפי שנקבע בחוזה הראשון בין החברה למשרד זה).

לדעת משרד מבקר המדינה, בתפקידה כמנהלת פרויקט החברה פועלת כנאמנות עבור משרד השיכון, ולכן תפקידה לוודא כי העבודות מתבצעות בצורה הטובה ביותר. מנגד, בהיותה חברה פרטית היא מנהלת פרויקטים בעצמה ורוצה לקדם את עסקיה. כתוצאה מכך עלול להיווצר מצב של ניגוד עניינים, כאשר האינטרסים העסקיים של החברה לא יעלו בקנה אחד עם חובת נאמנותה למשרד. כיוון שהמשרד ידע על פעילות החברה ביישוב חלוקים, היה עליו להימנע מלהעסיק אותה ביישוב זה וכן לבחון אם יש בהעסקתה כמנהלת פרויקט ביישובים אחרים משום ניגוד עניינים, דבר שלא נעשה.



1. בשנים 1997-2002 החליטו ממשלות ישראל על הקמתם של עשרות יישובים חדשים. ראשית תהליך קבלת החלטות על הקמת יישובים חדשים הוא באבחון בעיה ובבחירת פתרון התיישבותי כמענה מיטבי מבין חלופות אחדות לפתרון הבעיה ולהשגת מטרה של מדיניות. הפתרון ההתיישבותי, אם ייבחר, יכול שיהיה הקמת יישובים חדשים או עיבוי וחיזוק יישובים קיימים. לדעת משרד מבקר המדינה, על הממשלה ועל המשרדים היוזמים לדון בהשפעה המצטברת שיש להוספת עשרות יישובים חדשים על התכנון הלאומי והשגת מטרותיו ועל יישובים קיימים באזור שבו היישובים החדשים מיועדים לקום. עליהם לבחון את ההשפעות החיצוניות והחברתיות שיש להקמת היישובים החדשים באופן כולל; דבר זה טרם נעשה. אחת הדרכים לעשות זאת היא התייעצות של הממשלה עם המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, אשר חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, הועיד לה, בין היתר, את תפקיד הייעוץ לממשלה.

מינהל מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון הם היוזמים העיקריים של תכנון היישובים החדשים והקמתם. עבודת המטה של משרדים אלה, אשר הממשלה נסמכת עליה כבסיס להחלטותיה, ראוי שתכלול שלושה נדבכים: תכנון אזורי, סקרי היתכנות ואומדנים ראשוניים, שייעשו בשיתוף עם משרד האוצר. ואולם מהממצאים עולה, כי עבודת המטה שנעשתה לפני קבלת החלטות ממשלה על הקמת היישובים הייתה חסרה: היא לקחה בהעדר מידע, לרבות מידע הנוגע לעלות היוזמות, ובאי-הצגת חלופות. במקרים אחדים לא הייתה התאמה בין התכנון האזורי המוקדם ובין איתור היישובים בפועל, לא נדונה בעיית התעסוקה בפריפריה, ולא הופקו לקחים מכישלונות עבר.

2. בין הממשלה ובין המועצה הארצית מתקיים שיווי משקל מסוים ככל הנוגע להחלטות על הקמת יישובים חדשים. לנציגי השרים במוסדות התכנון יש שיקול דעת עצמאי בהחלטות תכנוניות קונקרטיות. עליהם לשקול את עמדת הממשלה והשרים הממונים עליהם, אך הם אינם חייבים להצביע לפיה. מסדרי קבלת החלטות על הקמתם של היישובים החדשים חרוב הגליל, יששכר ורמת ארבל עולה, שנעשו פעולות בידי נושאי תפקידים בכירים במשרד ראש הממשלה ובמשרדים נוספים לשינוי אופן הצבעתם של נציגי שרים במוסדות התכנון. פעולות אלה נעשו בניגוד להנחיות היועצים המשפטיים לממשלה והמשתמע מהן, לפעמים תוך פגיעה בכללי התקשי"ר ובכללי מינהל תקין. לדעת משרד מבקר המדינה, על היועץ המשפטי לממשלה או על משרד ראש הממשלה לפרסם הנחיות מקיפות ומפורטות בנוגע לדרכי הפעולה הראויות שעל פיהן תובאנה החלטות הממשלה ומדיניותה לידיעת נציגי השרים בוועדות התכנון.

3. בבדיקת שתי יוזמות של מינהל מקרקעי ישראל להקים יישובים חדשים עלו ממצאים דומים: המינהל לא פעל על פי החלטות מועצת מקרקעי ישראל; לא פעל בהתאמה לתכנוניות אזוריות שהוא הכין כבסיס לאיתור היישובים החדשים; לא הקפיד על מילוי התנאים שהוא קבע במכרזי שיווק הקרקע, ובמקרה אחד מסר את הקמתו של יישוב חדש ליוזם שלא היה מידע מספק על חוסנו הכלכלי ועל ניסיונו הקודם. המינהל שיתף פעולה עם יזמים שביקשו לפעול בסתירה להחלטות של מוסדות התכנון ולהוראות של תכנוניות במקום לדרוש כי היזמים הפועלים באחריותו יעמדו בדרישות כדי שלא לעכב את הפרויקטים אשר אותם הם מקדמים.

4. משרד הבינוי והשיכון בחר בחברה פרטית לניהול פרויקט היישובים החדשים שבטיפולו ברחבי הארץ בניגוד לנהליו, אף שידע שלהברה אין יכולת מוכחת וניסיון מחויב המציאות לביצוע מיטבי של עבודה בהיקף כזה. משרד השיכון לא בדק לעומק את פשר אי-ההתאמות בנתונים שנמסרו על בעלי החברה ולא בדק אם קיים ניגוד עניינים בין פעולות החברה כיום פרטי ובין השירותים שהיא נותנת לו, אף שמהנתונים שמסרה לו החברה עולה אפשרות כזו. המשרד כרת עם החברה חוזים הלוקים בעמימות ובאי-הגדרה פרטנית של היישובים שבהם היא פועלת, ובכך יצר כפילות עם חברות לניהול פרויקטים שפעלו מטעמו באותם היישובים. משרד השיכון גם לא מנע את העמימות שנוצרה כאשר אנשי החברה פעלו מולו הן כחברה והן באמצעות עמותה אשר לא הייתה לה התקשרות חוזית עם המשרד.