

פרק רביעי

תוכנית ההתנתקות

תוכנית ההתנתקות

פעולות הביקורת

בנושא הפעולות שנעשו בעקבות ההתנתקות מרצועת עזה וצפון השומרון, נבחן תהליך פירוקה של המועצה האזורית בחוף עזה, ובייחוד הטיפול בנכסי המועצה והליך רכישתם של נכסי עמותה ביד בנימין שבמועצה האזורית נחל שורק והעתקת ישיבת "תורת החיים" לתחומה.

מועצה אזורית חוף עזה

פירוק המועצה

תקציר

המועצה האזורית חוף עזה (להלן - המועצה האזורית או המועצה) הוקמה בשנת 1979 על פי צו של מפקד אזור חבל עזה בצה"ל. ב-6.6.04 אישרה ממשלת ישראל תכנית להתנתקות מרצועת עזה ומיישובים בצפון השומרון. בחוק יישום תכנית ההתנתקות, התשס"ה-2005 (להלן - חוק היישום), שהתקבל בכנסת בפברואר 2005, נקבע כי ביום הפינוי של היישוב האחרון שיפונה מחבל עזה תחדל המועצה האזורית לפעול. בפועל חדלה המועצה האזורית לפעול ב-15.8.05 עם פינוי היישוב הראשון. תהליך הפינוי הכולל נמשך עד ליום 12.9.05, בו הסתיים הממשל הצבאי בחבל עזה.

ב-6.6.04 החליטה הממשלה כי תוקם ועדת היגוי שתהיה "אחראית לתיאום הנושאים הנוגעים לתכנית ההתנתקות", בראשה יעמוד ראש המועצה לביטחון לאומי שבמשרד ראש הממשלה (להלן - המל"ל) וחבריה יהיו נציגי משרדי הממשלה הנוגעים לדבר. המל"ל הוא שריכז את עבודת ועדת ההיגוי. בהחלטה של ועדת ההיגוי ממרס 2005 נקבע כי שר הביטחון מופקד על מבצע הפינוי, וכי הפינוי יבוצע באמצעות צה"ל ומשרדי הממשלה. עוד נקבע שמפקד כוחות צה"ל באזור חבל עזה (להלן - המפקד הצבאי) ומינהלת הסיוע למתיישבי עזה וצפון השומרון (להלן - מינהלת סל"ע או המינהלה) יהיו האחראים להפסקת פעילותה של המועצה האזורית, ובכלל זה לפירוקה של המועצה על פי חוק היישום; להיערכות לטיפול בעובדים, בחובות וברכוש, בכלל זה המצאי, ולקביעת מועד לפירוק המועצה; ולהנצלת¹ רכוש המועצה בתיאום עם משרד הפנים.

1 במשרדי הממשלה השתמשו במונח "הנצלה" לתיאור פינוי הרכוש והעברתו לשימוש מחדש בזמן הפינוי ולאחריו.

בחוק היישום התחייבה הממשלה לכסות במסגרת פירוק המועצה האזורית את חובות המועצה לנושיה, גם אם סכומם יהיה גדול מסכום התמורה שתתקבל ממכירת נכסי המועצה. עד סוף מאי 2007 הסתכמו הכנסות קופת הפירוק ב-16.3 מיליון ש"ח שמקורם בגביית חובות מחייבים (בעיקר ממשרדי הממשלה) ובמכירת רכוש המועצה. נוסף על כך העביר משרד האוצר לקופת הפירוק עוד כ-37 מיליון ש"ח על חשבון פירעון חובות המועצה לנושיה.

פינוי רצועת עזה נעשה בתנאים מכבידים: משך הפינוי היה קצר מהמתוכנן, לוח הזמנים לפינוי היה צפוף, משימות הפינוי היו רבות, ונוכח חוסר שיתוף הפעולה של התושבים, ובכללם עובדי המועצה האזורית, והתנגדותם לפינוי חששו כל הגורמים המעורבים בכך מפגיעה בחיי אדם. בנסיבות האמורות הופנה עיקר המאמץ לפינוי התושבים ורכושם. עם זאת, פינוי נכסי המועצה האזורית חוף עזה ומימושם היו שלבים חשובים בתהליך פירוק המועצה וחלק בלתי נפרד מתכנית ההתנתקות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אף הנסיבות האמורות נדרשה מינהלת סל"ע מתוקף תפקידה לדאוג לכך שנכסי המועצה האזורית ימומשו במרב היעילות ובאופן חסכוני ביותר לקופת המדינה.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוקטובר 2006 לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את תהליך פירוקה של המועצה האזורית, ובייחוד את הטיפול בנכסי המועצה. הביקורת נעשתה במינהלת סל"ע, וביקורת השלמה נעשתה בעיקר במשרד הביטחון, בצה"ל ובמשרד הפנים.

עיקרי הממצאים

ההיערכות לפינוי המועצה האזורית חוף עזה

מינהלת סל"ע

לפי חוק היישום, היה על מינהלת סל"ע למנות מפרק מסדיר עבור המועצה האזורית לא יאוחר מן המועד שבו חדלה המועצה לפעול. ב-13.7.05, חמישה חודשים לאחר חקיקת חוק היישום וכחודש לפני הפינוי, מינתה המינהלת את עורך הדין שחר בן עמי למפרק מסדיר (להלן - המפרק) שייתן "שירותי פירוק והסדרת החובות והזכויות של המועצה האזורית חוף עזה". בזמן הקצר שהועמד לרשות המפרק הספיק המפרק להכין רשימה חלקית בלבד של נכסי המועצה ונבצר ממנו להיערך כראוי לפינוי הרכוש.

עוד נמצא כי אף שכבר בהחלטת הממשלה מיוני 2004 ובחוק היישום מפברואר 2005, כמה חודשים לפני מועד הפינוי, הוקנתה למינהלת הסמכות לאסוף את הנתונים הדרושים לפירוק המועצה, לא אספה המינהלת את הנתונים האמורים מבעוד מועד. מדובר בנתונים הנוגעים, בין היתר, למבנים שבחזקת המועצה, לציווד שבבעלותה ולחובותיה, והמינהלת הייתה אמורה לאספם מהשטח ומהגופים הממשלתיים

האחראים לכך. יתר על כן, לפני הפינוי לא פעלה המינהלה להתוויית כללים באשר להנצלת הרכוש.

משרד מבקר המדינה העיר למינהלה כי כמי שאחראית על פעולות הפירוק, היה עליה לוודא שנאספו מרב הנתונים הנוגעים לנכסי המועצה, כדי להבטיח שפעולות הפירוק יבוצעו כנדרש ושיהיה אפשר להנציל בעתיד את הרכוש באופן המיטבי. לשם השוואה, משרד החינוך השקיע מאמצים רבים באיסוף הנתונים וברישומם והצליח להנציל רכוש רב, אף שעובדי המועצה האזורית ותושבי הרצועה לא שיתפו עמו פעולה.

בשל הליקויים בהיערכותה פינתה מינהלת סל"ע באמצעות המפרק, רק חלק מרכוש המועצה. חלק מהרכוש הוצא על ידי משרדי הממשלה, רכוש רב הוצא על ידי גורמים שונים, פרטיים וציבוריים, ללא אישור המינהלה, וחלקו אף נבזז. ברוב המקרים לא קיבלה המינהלה תמורה כספית בעד הרכוש שפונה או קיבלה בעדו תמורה נמוכה, והדבר פגע בקופת הפירוק ובסופו של דבר גם בקופת המדינה, שהתחייבה לכסות את הגירעונות שנוצרו במסגרת הפירוק.

משרד הביטחון

בעקבות קבלתה של החלטת הממשלה מיוני 2004, הקצה משרד האוצר למשרד הביטחון תקציב מיוחד של 94 מיליון ש"ח לפינוי המיטלטלין הפרטי והציבורי שבתחום המועצה. לעומת זאת, בסוף יוני 2005 הודיע משרד הביטחון למשרדי הממשלה האמורים שהם יישאו בעלויות הפינוי (לטענת משרד החינוך ומשרד הפנים, הדבר נעשה במפתיע ושלא לפי הסיכומים עמם) ודרש מהם להגיש התחייבות חשב כנגד כל דרישה לביצוע פינוי.

נוכח דרישות משרד הביטחון נפגע שיתוף הפעולה החיוני בינו למשרד החינוך ולמשרד הפנים בכל הנוגע להיערכותם לפינוי: משרד החינוך צמצם ב-30% את תכולת הציוד שייעד לפינוי, ואילו משרד הפנים הפסיק את היערכותו לפינוי נכסי המועצה האזורית והטיל את האחריות לפינוי ואת עלויות הפינוי על מינהלת סל"ע ועל המפרק שעדיין לא מונה באותה עת. נמצא שמשרד הביטחון לא גבה ממשרדי הממשלה תשלום בעד משאיות הפינוי והמכולות שסיפק להם, אולם חייב אותם בעלויות פירוק הציוד, העמסתו והפיקוח על הוצאתו, אף שקיבל תקציב מיוחד לפינוי המיטלטלין.

זאת ועוד, היעדר שיתוף הפעולה בין משרד הביטחון למשרד הפנים ולמשרד החינוך פגם בסופו של דבר בהיערכות לפינוי רכוש המועצה האזורית - רכוש שהיה בחלקו באחריות משרד הפנים ובחלקו באחריות משרד החינוך - וגרם לכך שחלק מהנכסים אבדו, נגנבו או נלקחו באישור גורמים לא מורשים בלא שהתקבלה תמורה כספית עבורם.

משרד הפנים

לפי החלטת ועדת ההיגוי ממרס 2005, המפקד הצבאי ומינהלת סל"ע יהיו אחראים להפסקת פעילותה של המועצה האזורית, ובכלל זה לביצוע תהליך הפירוק על פי חוק היישום. עוד נקבע בהחלטה האמורה כי הנצלת רכוש המועצה תהיה באחריות

מינהלת סל"ע, בתיאום עם משרד הפנים, שהוא המשרד הממשלתי האחראי לפעולות הרשויות המקומיות והמפקח עליהן. כבר בהחלטת הממשלה מ-6.6.04 נקבע כי כל משרדי הממשלה והגופים הממשלתיים האחרים יעבירו למינהלה את כל הנתונים שיידרשו לה לצורך מילוי תפקידה.

בפברואר 2005 מינה משרד הפנים, חשב מלווה למועצה האזורית שיפקח על הפעולות החשבונאיות והתקציביות של המועצה ויאסוף נתונים על נכסיה. נמצא שמשרד הפנים אמנם פעל להגברת הבקרה על הניהול הכספי של המועצה ערב הפירוק, אך לא וידא כי אכן מינוי החשב ישיג מטרות אלו. זאת ועוד נמצא ששני ארגונים - אמנה² ומוסדות ישיבת תורת החיים³ - קיבלו כספים מהמועצה לכאורה שלא כדין.

עוד נמצא כי משרד הפנים ביקש מהחשב המלווה להכין רשימה של רכוש המועצה וכן רשימה של מבני ציבור ומבנים שבבעלות המועצה, אולם החשב המלווה מסר למשרד הפנים רשימה חלקית בלבד של נכסי המועצה ולא הכין כלל את רשימת המבנים, ומשרד הפנים לא חייבו להשלים את הרשימות.

זאת ועוד, אף שמשרד הפנים היה ער לכך שחסר לו מידע על רכוש המועצה, הוא לא פעל לאיסוף נתונים נוספים ומיפה את הרכוש מיפוי חלקי וכללי ביותר. תכנית העבודה שהכין משרד הפנים לא הייתה מפורטת ולא כללה את המידע הבסיסי הנדרש לצורך ביצוע משימת פינוי הרכוש (כגון מידע על סוג הרכוש המיועד לפינוי, מאפייניו, מקומו, והאתר שאליו יש לפנותו) אלא כללה קווים מנחים בלבד. בעקבות הודעתו של משרד הביטחון שמשרדי הממשלה המשתתפים בפינוי יישאו בעלויות הפינוי, הפסיק משרד הפנים את היערכותו לפינוי נכסי המועצה בסוף יוני 2005, ולפיכך איש לא טיפל בפינוי רכוש המועצה עד שמונה המפרק ב-13.7.05.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי בהיותו הגורם הממשלתי המפקח על פעילות הרשויות המקומיות והאחראי לפעילותן, היה עליו לסייע למינהלת סל"ע לקבוע אילו נכסים הם בבעלות המועצה, להמציא למשרד הביטחון נתונים מלאים על רכוש המועצה ולתאם עם מינהלת סל"ע את מדיניות הפינוי ואת מקום האחסון של הרכוש האמור, כשם שהחליטה ועדת ההיגוי.

המועצה האזורית חוף עזה

נמצא כי אף שלראש המועצה האזורית ולעובדים הבכירים במועצה היו הידע הנדרש וגישה לנכסי המועצה, הם נמנעו מלמסור למפרק או למשרדי ממשלה (כגון משרד החינוך) מידע על רכוש המועצה ועל מקום הימצאו.

פעולות המפרק

נמצא כי על אף הסמכויות הרחבות שהקנה חוק היישום למינהלת סל"ע לצורך טיפול בנכסי המועצה, קרי הנצלתם וקבלת תמורה עבורם, מינהלת סל"ע והמפרק שפעל

2 אמנה - תנועת ההתיישבות של גוש אמונים, אגודה שיתופית חקלאית מרכזית בע"מ.
3 תורת החיים נווה דקלים (ובשמה הקודם: "מגל - מכון להכשרת רבנים להתיישבות") וטוהר - מכללה תורנית.

מטעמה לא מילאו תפקיד מרכזי ומוביל בפינוי רכוש המועצה. הדברים אמורים בעיקר בכל הנוגע למילוי תפקידם כגורם האחראי על פינוי נכסי המועצה בעבודתם עם צה"ל, שחלש על השטח, ועם ומשרד הביטחון שהיה אחראי לביצוע הפינוי בפועל.

המטרה שלשמה מינתה הממשלה מפרק מסדיר הייתה פינוי מסודר של רכוש המועצה ומימוש. מאחר שבפועל פונה רכוש המועצה על ידי גורמים שונים בלי אישורה של המינהלה לא הושגה המטרה האמורה, ומי שנהנה מהרכוש היו קבוצות ואנשים מסויימים. הדבר גרם לאבדן רכוש ציבורי ועקב כך נגרם נזק כבד לקופת המדינה.

הוצאת רכוש שלא כדין

מבנים יבילים

בתחום שיפוטה של המועצה נמצאו מאות מבנים יבילים מסוגים שונים ובעלויות שונות שמספרם המדויק לא היה ידוע. המבנים היבילים שהיו בבעלות המועצה היו קרוונים ושימשו מבני ציבור, ושווי של כל קרוון היה 100,000-200,000 ש"ח. אף שהנכסים היו רבי ערך וחיוניים, לא הכינו משרד הפנים, מינהלת סל"ע והנהלת המועצה האזורית רשימה של המבנים היבילים שבבעלות המועצה ומקומם, ולמותר לציין כי הם לא הכינו תכנית לפינויים.

מספר המבנים שבבעלות המועצה נאמד בכ-350 בעת שמונה המפרק, אולם הוא הסתכם ב-35 מבנים בלבד בסוף אוגוסט 2005. לדעת משרד מבקר המדינה יש חשש כי ההבדל הניכר בין שני האומדנים מקורו, בין היתר, בכך שבזמן ההתנתקות נלקחו מבני ציבור, ובכללם מבנים השייכים למועצה, על ידי גורמים שלא קיבלו אישור לכך מהמינהלה או מהמפרק.

נמצא כי צה"ל וגורמים אחרים, כגון החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית, פינו ליישובים שונים עשרות רבות של קרוונים שסביר מאוד שהיו בבעלות המועצה, וכי צה"ל תכנן לפנות חלק מהקרוונים למחנותיו בלי להודיע על כך למפרק ובלי להעביר לקופת הפירוק תשלום בעד הקרוונים.

נמצא כי אף שפיקוד הדרום (להלן - פד"מ) סייע למשרד הביטחון ולגופי ממשלה אחרים בפינוי ציוד משטח הרצועה ופינה מבנים יבילים עבור כל דורש ללא תשלום, כשביקש ממנו המפרק לקראת סוף תהליך הפינוי לפנות מבנים יבילים שהיו בבעלות המועצה, הערים פד"מ קשיים בדרכו של המפרק, מהם קשיים מבצעיים ומהם קשיים הנוגעים למימון, ובסופו של דבר הוא לא פינה עבורו ולו מבנה יביל אחד. זאת ועוד, בהיעדר רישום בעניין המקום שאליו פונו המבנים מתעורר חשש שחלקם נלקח לשימושם של גורמים פרטיים.

הוצאת רכוש אחר מתחומי הרצועה

נמצא כי נציגי רשויות מקומיות ועובדי ציבור, קבוצות מתיישבים מיישובים שבתחומי המועצה וגורמים פרטיים לקחו נכסים רבים של המועצה ללא רשות, שלא כדין, ולעתים בלי שהעבירו לקופת הפירוק תמורה בגינם. בין הנכסים האמורים נכללו

תכולת הספרייה האזורית, מחשבים, מזגנים, חומרי גלם כגון ברזל, אלומיניום, גדרות וכבלים, וכן עצי דקל, מכלי אשפה, ציוד גני משחקים ועמודי תאורה.

היעדר פיקוח על הרכוש ועל הוצאתו מתחומי הרצועה

נמצא כי פד"מ סייע לגורמים שונים, ובעיקר לנציגי רשויות מקומיות ולוועדי יישובים, להוציא רכוש מתחומי הרצועה בלי לבדוק אם הגורם המבקש להוציא את הרכוש הוא בעליו של הרכוש או מוסמך להוציאו ובלי לבצע רישום שיאפשר להתחקות אחר הרכוש שהוא פינה עבור גורמים אחרים. יתר על כן, פד"מ לא פיקח על קבלני הובלת ציוד בעת שהוציאו רכוש ציבורי מתחום הרצועה, אף שהוא פיקח על פינוי המיטלטלין של תושבי הרצועה.

משרד מבקר המדינה העיר לפד"מ כי בהיעדר פיקוח וסדרי בידוק מתאימים התאפשרה הוצאה של רכוש רב משטח הרצועה שלא כדין.

הטיפול ברכוש

קודם לפינוי לא קיבלה מינהלת סל"ע החלטות באשר לטיפול בנכסי המועצה, קרי, היא לא החליטה אם לממשם או לעשות בהם שימוש ציבורי. רק לקראת סוף הפינוי, בסוף אוגוסט 2005, היא החלה לדון בשאלה זו.

מאחר שלמינהלה ולמפרק לא היו די נתונים על הרכוש שבבעלות המועצה האזורית, והמינהלה לא קבעה מראש אילו נכסים יימסרו לקופת הפירוק ואילו נכסים יימסרו לגופים אחרים, נלקחו חלק מהנכסים ללא הסכמת מינהלת סל"ע וללא תמורה כספית, ומינהלת סל"ע השיגה בדיעבד פשרה עם משרדי הממשלה על התמורה בעד נכסים אחרים.

עוד נמצא כי מינהלת סל"ע מסרה למשרד הביטחון ללא תמורה רכוש יקר כגון "מרכיבי ביטחון", ואילו רכוש אחר, כגון כלי רכב וכלי נשק, היא מכרה בהנחה גדולה לרשויות מקומיות שקלטו מפונים. עוד העלתה הבדיקה כי הרכוש האמור נמסר למשרדי הממשלה ולרשויות המקומיות נוסף על התקציבים שהם קיבלו עבור חלקם בביצוע תכנית ההתנתקות.

מאחר שקופת המדינה צפויה בסופו של דבר לשאת בעלות כיסויו של כל גירעון שיווצר בקופת הפירוק, הרי לפני שהעבירה המינהלה רכוש שהיה שייך לקופת הפירוק לרשות גורמים אחרים, כמו משרדי ממשלה ורשויות מקומיות, ללא תמורה או בעד תמורה נמוכה היא נדרשה לוודא שהדבר ישתלם לקופת המדינה, דהיינו היא נדרשה לוודא שאכן נחסכו מהמדינה הוצאות על רכישת ציוד חדש או העברת תקציבים נוספים. משרד מבקר המדינה העיר למינהלה כי לא הביאה בחשבון את השיקולים האמורים, ולפיכך ספק אם הרכוש נוצל באופן המיטבי ואם הדבר השתלם למשק המדינה.



מבוא

ב-6.6.04 אישרה הממשלה תכנית להתנתקות מרצועת עזה ומיישובים בצפון השומרון (להלן - תכנית ההתנתקות) וקבעה כי תוקם ועדת היגוי שתהיה "אחראית לתיאום הנושאים הנוגעים לתכנית ההתנתקות המתקנת". לפי התכנית בראש הוועדה יעמוד ראש המועצה לביטחון לאומי שבמשרד ראש הממשלה (להלן - המ"ל), וחבריה יהיו נציגי משרדי הממשלה הנוגעים לדבר. המ"ל היה אחראי לריכוז עבודת ועדת ההיגוי. כמו כן קבעה הממשלה כי במשרד ראש הממשלה תפעל מינהלת סיוע למתיישבי עזה וצפון השומרון (להלן - המינהלת או מינהלת סל"ע), וכי המינהלת תהיה כפופה לוועדת ההיגוי. בפברואר 2005 התקבל בכנסת חוק יישום תכנית ההתנתקות, התשס"ה-2005 (להלן - חוק היישום).

המועצה האזורית חוף עזה הוקמה בשנת 1979 על פי צו של מפקד כוחות צה"ל באזור חבל עזה. לפי חוק היישום, ביום הפינוי של היישוב האחרון בחבל עזה תחדל המועצה האזורית חוף עזה לפעול לכל דבר ועניין, ויראו אותה כאילו ניתן לגביה צו פירוק כמשמעותו בפקודת החברות [נוסח חדש], התשמ"ג-1983. בתחום שיפוטה של המועצה האזורית חוף עזה (להלן - המועצה או המועצה האזורית) נכללו היישובים האלה: אלי סיני, בדולח, בני עצמון, גדיד, גן אור, גני טל, דוגית, חוות תל קטיפא, כפר דרום, כפר ים, כרם עצמונה, מורג, נווה דקלים, ניסנית, נצר חזני, נצרים, פאת שדה, קטיף, רפיח ים, שירת הים ושליו.

פירוק חברה הוא תהליך שמטרתו לכנס את נכסי הגוף המפורק ולמכרם, והתמורה שתתקבל מהמכירה תשמש לפירעון חובות הגוף המפורק לנושיו, ובראשם עובדי הגוף המפורק. יש להדגיש כי במסגרת פירוק המועצה האזורית, שלא כבמסגרת פירוק חברה, התחייבה הממשלה לפי חוק היישום לשלם את חובות המועצה לנושיה גם אם סכומם הכולל יהיה גדול מסכום התמורה שתתקבל ממכירת הנכסים של הגוף המפורק.

פינוי רצועת עזה נעשה בתנאים מכבידים: משך הפינוי היה קצר מהמתוכנן, לוח הזמנים לפינוי היה צפוף, משימות הפינוי היו רבות, ונוכח חוסר שיתוף הפעולה של התושבים, ובכללם עובדי המועצה האזורית, והתנגדותם לפינוי, חששו כל הגורמים המעורבים בכך מפגיעה בחיי אדם. בנסיבות האמורות הופנה עיקר המאמץ לפינוי התושבים ורכושם. עם זאת, פינוי נכסי המועצה האזורית חוף עזה ומימושם היו שלבים חשובים בתהליך פירוק המועצה וחלק בלתי נפרד מתכנית ההתנתקות. לדעת משרד מבקר המדינה, על אף הנסיבות האמורות נדרשה מינהלת סל"ע מתוקף תפקידה לדאוג לכך שנכסי המועצה האזורית ימומשו במרב היעילות ובאופן חסכוני ביותר לקופת המדינה.

ב-15.8.05 הוחל בפינוי האזרחים מיישובי רצועת עזה וצפון השומרון, ופינויים הושלם ב-23.8.05. לפי החלטת הממשלה מ-11.9.05, אחרוני כוחות צה"ל יצאו ב-12.9.05 משטחי רצועת עזה ומסרו את השליטה בשטחים אלה לידי המועצה הפלסטינית, ובוה הגיע אל קצו הממשל הצבאי בחבל עזה.

בחודשים פברואר-אוקטובר 2006 לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את תהליך פירוק המועצה האזורית, ובעיקר את הטיפול בנכסי המועצה. הביקורת בוצעה במינהלת סל"ע. ביקורת השלמה בוצעה בעיקר במשרד הביטחון, בצה"ל ובמשרד הפנים.

היערכות משרדי הממשלה לפירוק

בהחלטת ועדת ההיגוי ממרס 2005 נקבע כי "שר הביטחון מופקד על מבצע הפינוי. המבצע יבוצע באמצעות צה"ל וגורמים שיסייעו לו, כולל המשטרה, משהב"ט והמשרדים האחרים". בהחלטת

האמורה, שנועדה, בין היתר, להתוות את חלוקת תחומי האחריות בין המשרדים והגופים השונים, נקבע שמפקד כוחות צה"ל באזור חבל עזה (להלן - המפקד הצבאי) ומינהלת סל"ע יהיו אחראים להפסקת פעילותה של המועצה האזורית, ובכלל זה לביצוע תהליך הפירוק על פי חוק היישום; להיערכות לטיפול בעובדים, בחובות וברכוש, לרבות המצאי, ולקביעת מועד לפירוק המועצה. עוד נקבע כי מינוי חשב מלווה עד הפירוק יהיה באחריות המפקד הצבאי, וכי הנצלת רכוש המועצה תהיה באחריות מינהלת סל"ע, בתיאום עם משרד הפנים. דהיינו נקבע, כי מינהלת סל"ע, בתיאום עם משרד הפנים, תהיה אחראית לפירוק המועצה האזורית, וכי משרד הביטחון וצה"ל יסייעו לה.

עד סוף מאי 2007 הסתכמו הכנסות קופת הפירוק ב-16.3 מיליון ש"ח בעיקר מגביית חובות מחייבים (בעיקר ממשרדי הממשלה) וממכירת רכוש המועצה. נוסף על כך העביר משרד האוצר מקופת המדינה לקופת הפירוק עוד כ-37 מיליון ש"ח על חשבון פירעון חובות המועצה לנושיה.

נמצא כי מינהלת סל"ע ומשרדי הממשלה האחראים לפינוי לא נערכו בעוד מועד לתהליך הפירוק של המועצה האזורית ועקב כך הם לא הבטיחו את השמירה על שלמות הנכסים ואת הפיקוח על הוצאות המועצה. בין היתר, נמצא כי הפיקוח על הניהול הכספי של המועצה היה לקוי, כי לא הוכנה רשימה של נכסי המועצה, כי לא נקבעה מדיניות לטיפול בנכסים, וכי תכנון תהליך פינוי הציוד ומקום אחסונו היה לקוי.

משרד מבקר המדינה העיר למינהלה כי בשל ליקויים אלה בהיערכות היא פינתה, באמצעות המפקד, רק חלק מרכוש המועצה. משרדי הממשלה פינו חלק מהרכוש, וגורמים שונים, פרטיים וציבוריים, לקחו חלק גדול מהרכוש ללא אישור המינהלה, וחלק מהרכוש אף נבזז. ברוב המקרים המינהלה לא קיבלה כל תמורה כספית בעד הרכוש שפונה (ובכלל זה "מרכיבי הביטחון"⁴) או קיבלה בעדו תמורה נמוכה, והדבר פגע בקופת הפירוק, ובסופו של דבר גם בקופת המדינה, שהתחייבה לכסות את הגירעונות שנוצרו במסגרת תהליך הפירוק.

היערכות מינהלת סל"ע

1. מועד מינוי המפרק: סעיף 116 לחוק היישום קובע כי "המינהלה, בהתייעצות עם שר הפנים, תמנה לרשות מקומית מפרק מסדיר, לא יאוחר מן המועד שבו חדלה לפעול כאמור בסעיף 115", וכי "המינהלה תפקח על פעילותו של מפרק מסדיר".

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2007 כי מרגע שהחלו מגעים בינו ובין מינהלת סל"ע בנוגע לביצוע ההתנתקות ופירוק המועצה האזורית, הוא דרש למנות מיד מפרק שילווה את תהליך הפירוק משלביו המוקדמים, מאחר שסבר שמינוי מוקדם יקל על "זיהוי ורישום הנכסים המיועדים לפינוי".

ב-13.7.05, חמישה חודשים לאחר חקיקת חוק היישום וכחודש לפני יום הפינוי, מינתה המינהלה במכרז את עורך הדין שחר בן עמי למפרק שייתן "שירותי פירוק והסדרת החובות והזכויות של המועצה האזורית חוף עזה" ושל יתר הגופים המפורטים בחוק היישום המיועדים לפירוק (להלן - המפרק).

4 במסגרת "מרכיבי הביטחון" כלל משרד הביטחון חדרי ביטחון, כיתות ממוגנות, ביתני שמירה, מחסני נשק, מכלי מים וגנרטורים.

נמצא כי במשך הזמן הקצר שהועמד לרשות המפרק עד להתנתקות (כחודש) עלה בידי להכין רק רשימה חלקית של נכסי המועצה, ונבצר ממנו להיערך כראוי לפינוי הרכוש.

מינהלת סל"ע מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2006 כי המפרק מונה לפני המועד האחרון הקבוע בחוק היישום, וכי המפרק מונה רק ב-13.7.05 בשל אילוצים שאינם תלויים בה, והעיקריים שבהם - אישורו של תקציב המדינה, ובמסגרתו תקציב הפעולה של המינהלה, רק במרס 2005; התקנת התקנות בעניין כשירותו של המפרק והסייגים למינויו⁵ רק ב-27.6.05; והעומס הרב שהיה מוטל על המינהלה מפברואר 2005 מאחר שנאלצה לטפל בנושאים דחופים רבים. לטענת המינהלה, בהתחשב באילוצים הללו לוח הזמנים למינוי המפרק היה סביר.

משרד מבקר המדינה העיר למינהלת סל"ע כי התקנות בעניין כשירותו של המפרק הן בגדר "הוראות נוספות" כאשר עיקרי ההסדר מצויים בחוק, ולפיכך לא היה הכרח כי המינהלה תמתין עד יום התקנתן. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את השתהות המינהלה במינוי המפרק, שכן בגין השיהוי נבצר מהמפרק לממש את מרב הנכסים של המועצה ועקב כך נגרם אבדן של כספי ציבור.

לדעת משרד מבקר המדינה, משנחקק חוק היישום ותכנית ההתנתקות הפכה צפויה, היה על מינהלת סל"ע לפעול במהירות למינויו של מפרק כדי לאפשר לו זמן סביר למפות את נכסי המועצה האזורית ולקבוע מי בעליו של כל נכס, בייחוד מאחר שראשי המועצה האזורית לא שיתפו פעולה עם המינהלה (ראו להלן). בפועל מינהלת סל"ע מינתה את המפרק מאוחר מדי, והדבר גרם לפגיעה של ממש ביכולת לאסוף מידע על הנכסים.

2. איסוף נתונים : סעיף 4(ב)(5) לחוק היישום הקנה למינהלה סמכות "להיכנס בכל עת סבירה... לכל נכס בשטח מפונה, לצורך בירור עובדות, רישום מצאי ועריכת מדידות ובדיקות אחרות". על פי החלטת ועדת ההיגוי, המינהלה תהיה אחראית לתהליך פירוק המועצה ולהנצלת רכושה. כבר בהחלטת הממשלה מ-6.6.04 נקבע כי כל משרדי הממשלה והגופים הממשלתיים האחרים יעבירו למינהלה את כל הנתונים שיידרשו לה לצורך מילוי תפקידה.

נמצא כי אף שכמה חודשים לפני מועד הפינוי, חוק היישום והחלטת הממשלה הקנו למינהלה במפורש את הסמכות לאסוף את הנתונים הדרושים לפירוק המועצה מהשטח המפונה ומהגופים הממשלתיים האחראים לכך, לא אספה המינהלה את הנתונים הדרושים, הנוגעים בין היתר למבנים שבחזקת המועצה, לצידוד שבבעלותה ולחובותיה. נוסף על כך לא פעלה המינהלה להתוויית כללים באשר להנצלת הרכוש (ראו להלן).

מינהלת סל"ע מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2006 כי לא היו בידיה אמצעים יעילים לאיסוף מידע על נכסי המועצה זולת המפרק, שזו הייתה תכלית מינויו. מאחר שהתעכב מינוי המפרק נבצר מהמינהלה לאסוף מידע בעצמה (דהיינו, שלא באמצעות משרדים אחרים). זאת ועוד, תושבי המועצה ועובדיה התנגדו לביצוע תכנית ההתנתקות באמצעים לגיטימיים ובאמצעים לא לגיטימיים כגון הפגנות לא מאושרות, חסימת צירים ומעשי אלימות שסיכנו את הגורמים הממשלתיים-מוסדיים שניסו לפעול בתחום השיפוט של המועצה עד כדי סכנה לפגיעה ממשית,

5 סעיף 93(א) סיפא לחוק היישום קובע כי "שר המשפטים רשאי לקבוע הוראות נוספות לעניין כשירותו של מנהל מסדיר וסייגים למינויו". בהתאם לכך הותקנו תקנות יישום תכנית ההתנתקות (כשירותו והעברה מתפקיד של מנהל מסדיר ומפרק מסדיר), התשס"ה-2005.

והדבר הקשה מאוד על איסוף המידע. עוד טענה המינהלה כי המועצה האזורית לא החזיקה רשימת מלאי של נכסיה.

כמו כן טענה מינהלת סל"ע בתשובתה כי בנסיבות של אותה התקופה, אילו היה המפרק ממונה במועד מוקדם יותר, לא היה בכך כדי להועיל לתהליך איסוף הנתונים.

משרד מבקר המדינה העיר למינהלה כי היא לא עשתה שימוש בדרכים חלופיות לאיסוף מידע שהיו פתוחות בפניה - למשל איסוף המידע הנדרש ממשרדי הממשלה ומהגופים השלטוניים האחרים.

לשם השוואה, נמצא כי משרד החינוך פעל כדי לפנות את רכוש מוסדות החינוך שכלל שולחנות לימוד וכיסאות, ארונות, ריהוט וציוד משרדי כגון מכונות צילום ומכונות פקס וכן מחשבים, מזגנים, תיקים של תלמידים, ספרים, ציוד מועדוני נוער וכדומה. המשרד נערך מבעוד מועד לפינוי הרכוש, וכבר בינואר 2005 החל לתעד את הרכוש הציבורי במוסדות החינוך. נוסף על כך נציג משרד החינוך קיבל ממשרד הביטחון סיוע במיפוי המבנים והרכוש שבהם ובשילוב הרכוש האמור בתכנית העבודה של משרד הביטחון. התברר שעלה בידי משרד החינוך להנציל חלק גדול מהרכוש שנמצא במוסדות החינוך.

משרד מבקר המדינה מצא לנכון לציין את העבודה היסודית והעצמאית שקיבל על עצמו משרד החינוך לצורך הנצלת רכוש מוסדות החינוך ומועדוני הנוער, בהיעדר גורם אחר שיטפל בעניין. משרד החינוך השקיע מאמצים רבים באיסוף הנתונים וברישום, והנציל להנציל רכוש רב, על אף חוסר שיתוף הפעולה של עובדי המועצה האזורית ותושבי הרצועה. היה ראוי שפעולה זו תיעשה בשיתוף מינהלת סל"ע, שהייתה אחראית לפירוק, ושמשרדי הממשלה האחרים והגופים השלטוניים האחרים יפעלו כפי שפעל משרד החינוך.

3. ההתקשרות עם המפרק: עם מינוי המפרק ב-13.7.05 נחתם בינו ובין משרד ראש הממשלה ומינהלת סל"ע הסכם התקשרות התקף מ-17.7.05 ועד 16.7.07 ונכלל בו סעיף ולפיו אפשר להאריך את תוקף ההתקשרות. על פי ההסכם מינתה המינהלה את המפרק על סמך ניסיונו ומיומנותו וכן על סמך היותו בעל הכישורים והאמצעים המתאימים לספק את השירותים הנדרשים.

לפי ההסכם עם המפרק, עליו להיות בעל יכולת לגייס צוות עובדים שיסייע בידו לספק את השירותים הדרושים, ובהם היערכות לפינוי הרכוש. ההתקשרות של המפרק עם עובדיו כפופות לפיקוח המינהלה. עוד נקבע בהסכם שהשכר שיקבל המפרק בעד פעולות הפירוק יחושב על פי שעות עבודה וסכומו המרבי יהיה 1.3 מיליון ש"ח, בכלל זה שכר לעובדים ותשלום לקבלני משנה. התשלום יועבר בשלבים, לפי דיווחו של המפרק על הביצוע בפועל. צוות העבודה של המפרק כלל רואה חשבון, מנהל חשבונות, אחראי לאיתור ציוד ולפינוי, חשבת שכר, אחראית כוח אדם, אחראי נוסף, יועץ כלכלי ומזכירות. בצוות נכללו עובדים לשעבר של המועצה האזורית, ועליהם נוסף הצוות המשפטי שהועסק במשרדו של המפרק.

נמצא כי לצורך פינוי רכוש המועצה שכר המפרק מתקציבו עובד אחד בלבד כדי לפקח על הוצאת הרכוש, אף שבפועל נזקק המפרק לכוח אדם נוסף.

מינהלת סל"ע מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מדצמבר 2007 כי המפרק התקשה לגייס כוח אדם מיומן נוכח אופי העבודה: עבודה זמנית שסכנה בצדה, המחייבת לינה מחוץ לבית במתקן מיוחד שהקצה משרד הביטחון. עוד ציינה המינהלה כי רואה חשבון ועורכי דין ממשרדו של

המפרק סייעו לעובד שפעל בשטח בפיקוח על הוצאת הרכוש ובתיאום הכרוך בכך, וכי נשכרו גם קבלני פיננסי שסייעו במלאכת הפיננסי.

משרד מבקר המדינה העיר למינהלה כי לפי הסכם ההתקשרות עם המפרק היה עליה לוודא בעת תהליך בחירתו שיש באפשרותו לשכור בחודשים יולי-אוגוסט די עובדים שסייעו לו בסיוור בשטח, בתיעוד ובהיערכות לפינוי הרכוש. יודגש כי כבר במועד החתימה על הסכם ההתקשרות עם המפרק היו מגבלות העבודה ידועות או לכל הפחות ניתן היה לצפותן, והיה על המינהלה לאכוף את ביצוע ההסכם שבמסגרתו התחייב המפרק לשכור את צוות העובדים הדרוש.

משרד מבקר המדינה העיר למינהלה כי נוכח התנגדות התושבים וחוסר נכונותה של המועצה האזורית לשתף פעולה עם פעולות ההתנתקות והקשיים הצפויים באיסוף המידע, וכמי שאחראית לפיקוח על פעולות הפירוק, היה עליה להיערך לפינוי מבעוד מועד. מאחר שהמינהלה בחרה למנות את המפרק - נוכח האילוצים שבמסגרתם פעלה - סמוך למועד תחילת הפינוי, היה עליה לפעול בעצמה או בעזרת משרדי ממשלה ובראשם משרד הפנים, ולוודא שייאספו מלוא הנתונים הנוגעים לנכסי המועצה עד מינוי המפרק ביולי 2005, כדי להבטיח שפעולות הפירוק יבוצעו כנדרש ולאפשר בהמשך את הנצלת הרכוש באופן מיטבי (ראו להלן "היערכות משרד הפנים").

היערכות משרד הביטחון

הממשלה הטילה על משרד הביטחון לפנות את המיטלטלין של התושבים מרצועת עזה, ובמידת האפשר גם את המיטלטלין של מוסדות הציבור. משרד הביטחון הכין תכנית עבודה לפינוי הרכוש ובכללו רכוש המועצה. במסגרת תכנית זו נדרש משרד הביטחון לבצע תיאום בין גורמים רבים: משרדי ממשלה, ארגונים ציבוריים וגורמים פרטיים.

משרד האוצר הקצה למשרד הביטחון 94 מיליון ש"ח למימון פיננסי של המיטלטלין. משרד הביטחון מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מינואר 2007 שניצל את כל התקציב שהוקצה לו.

בסוף יוני 2005 הודיע משרד הביטחון למשרדי הממשלה שעלויות הפינוי יושגו עליהם ודרש מהם להגיש התחייבות חשב כנגד כל דרישה לביצוע פיננסי.

נמצא שמשרד החינוך ומשרד הפנים מחו לפני משרד הביטחון על שעלויות הפינוי הושגו עליהם, ולדבריהם הדבר נעשה במפתיע ושלא לפי הסיכומים עמם.

בעקבות דרישותיו של משרד הביטחון ממשרדי הממשלה שיבצעו בדיקת כדאיות כלכלית של הציוד המיועד לפינוי והודעתו כי יפנה רק ציוד שפינויו כדאי מבחינה כלכלית, ובעקבות דרישותיו ממשרדי הממשלה שיממנו בעצמם את פינוי הרכוש הציבורי, נפגע שיתוף הפעולה החינוכי בינו למשרד החינוך ולמשרד הפנים בכל הנוגע להיערכותם לפינוי. משרד החינוך צמצם ב-30% את תכולת הציוד שהיה מיועד לפינוי לפי תכניתו המקורית. באשר למשרד הפנים, נמצא כי בעקבות דרישות אלה הפסיק המשרד את היערכותו לפינוי נכסי המועצה האזורית והטיל את האחריות לפינוי ואת עלויות הפינוי על מינהלת סל"ע ועל המפרק, שבאותה עת עדיין לא מונה. הדברים אמורים, למשל, בפינוי מועדוני הנוער, הספרייה האזורית (שבסופו של דבר הועברה לאחריות משרד החינוך) ומכולות האשפה שהיו בתחום המועצה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הביטחון כי המדינה הקצתה ליישום תכנית ההתנתקות תקציב מיוחד נוסף על התקציב של משרדי הממשלה, כדי לא להכביד על תקציביהם ולאפשר להם להמשיך ולספק שירותים לאזרחים כרגיל. לפיכך לא היה מקום לדרישת משרד הביטחון להטיל על משרדי הממשלה לממן את פינוי הציוד מתקציבם, ומטבע הדברים היענות לדרישה זו באה על חשבון הקצאת המשאבים הרגילים לאזרחים ואף גרמה לאבדן רכוש ציבורי או לאבדן תמורתו.

נמצא כי בסופו של דבר משרד הביטחון לא גבה ממשרדי הממשלה תשלום בעד משאיות הפינוי והמכולות שסיפק להם, ודרישת התשלום נועדה - לטענת ראש חטיבת תקשורת והרכשת מע"ן במשרד הביטחון דאז - להפעיל עליהם לחץ להפחית את כמויות הציוד שיפנו ובכך לצמצם את עלויות הפינוי. עם זאת הוא חייב אותם לממן את פעולות פירוק הציוד, העמסתו והפיקוח על הוצאתו, אף שקיבל תקציב מיוחד לפינוי המיטלטלין.

היעדר שיתוף הפעולה, בין משרד הביטחון למשרד הפנים ולמשרד החינוך בכל הנוגע להיערכותם לפינוי, פגם בסופו של דבר בהיערכות לפינוי רכוש המועצה האזורית, שהיה בחלקו באחריות משרד הפנים ובחלקו באחריות משרד החינוך, וגרם לאבדן חלק מהרכוש.

היערכות משרד הפנים

מפקד כוחות צה"ל באזור חבל עזה מינה קצין מטה לענייני פנים שישמש ממונה על היישובים הישראליים בחבל עזה מטעם השלטון המרכזי לפיקוח על פעולות המועצה האזורית (להלן - הממונה). מבחינה מינהלית היה הממונה כפוף לראש המינהל האזרחי בעזה שהיה כפוף למתאם הפעולות בשטחים האחראי לטיפול בכל העניינים האזרחיים באזור. מבחינה צבאית היה הממונה כפוף למפקד האזור הממונה בידי אלוף פיקוד הדרום האחראי לכל העניינים הצבאיים באזור.

כמו כן היה הממונה כפוף, מבחינה מקצועית, למשרד הפנים, הקובע את מדיניות השלטון המרכזי בנוגע לשלטון המקומי והמגבש הנחיות עבור הרשויות המקומיות בישראל, ובכללן הרשויות שמחוץ לתחומי הקו הירוק. בעת הצורך משרד הפנים מפעיל סמכויות של פיקוח ובקרה על הרשויות המקומיות שמעבר לקו הירוק באמצעות הממונה, שהוא הגורם המוסמך על פי החוק לפקח עליהן.

1. פיקוח על תקציב המועצה: אחד היעדים העיקריים שקבע לעצמו משרד הפנים בשלב ההיערכות לפינוי ולפירוק המועצה האזורית היה פיקוח על הפעולות החשבונאיות והתקציביות של המועצה. במסגרת תפקיד זה היה עליו, בין היתר, למנות "מלווה כספי" שיבצע בדיקות חשבונאיות ותקציביות במועצה האזורית.

(א) על פי סעיף 34א לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] וסעיף 142ב(א)(3) לפקודת העיריות [נוסח חדש], "השר [שר הפנים] רשאי... למנות למועצה חשב מלווה... בהתקיים... נסיבות מיוחדות שבשלהן דרוש, לדעת השר, מנימוקים שיירשמו, למנות חשב מלווה לשם הבטחת ניהול כספי תקין של העיריה, כגון איחוד העיריה עם רשות מקומית אחרת לפי כל דין או עריכת הסדר נושים למועצה". בפברואר 2005 מינה מנכ"ל משרד הפנים דאז, מר גרעון ברלב, שהוסמך לכך על ידי שר הפנים, את מר דוד בוסקילה לחשב מלווה למועצה (להלן - החשב המלווה).

על פי הסכם שנחתם עימו התחייב החשב המלווה "לוודא שהרשות המקומית לא תוציא כל הוצאה כספית ולא תתחייב בכל התחייבות שיש לה היבט או השלכה כספית... ללא חתימתו כחתימה שלישית". יש לציין כי הדרישה שהחשב המלווה יחתום על ההתחייבויות האמורות היא אחד

האמצעים המשמשים את משרד הפנים כדי לפקח על רשות מקומית שיש חשש שניהולה הכספי אינו תקין.

נמצא שמשרד הפנים לא הפעיל את סמכויות הפיקוח שלו על החשב המלווה ולא דרש ממנו לחתום על כל התחייבות שבמסגרתה הוציאה המועצה הוצאות כספיות, והדבר רוקן מתוכן את תפקידו כחשב מלווה. עוד נמצא שמשרד הפנים לא דרש מהחשב המלווה לבצע בדיקות יסודיות של העברות תקציביות שביצעה המועצה.

(ב) סמוך לאחר שהחליטה הממשלה לבצע את תוכנית ההתנתקות, ביוני 2004, פנה מנכ"ל משרד הפנים לממונה כדי שיוורה למועצה האזורית להימנע מהתקשרויות ארוכות טווח, למעט אלה שהממונה יאשר לאחר שיברוק את נחיצותן ויוסיף להן את התנאים והמגבלות הנדרשים. כמו כן ביקש מנכ"ל משרד הפנים מראש המועצה, באמצעות הממונה, להמציא לו מידע נוסף בענייני ארנונה, תכנון ובנייה, ענייני עובדים וכיוצא בזה הדרוש לצורך ביצוע תוכנית ההתנתקות.

יש לציין כי הנהלת המועצה העבירה למשרדי הממשלה ובראשם מינהלת סל"ע, משרד האוצר ומשרד הפנים, נתונים שנועדו לסייע בזירוז הטיפול בתביעות פיצויים מהמדינה בעקבות הפסקת עבודתם של עובדי המועצה, אולם בכל הנוגע לגביית חובות נושים מטעם המועצה ולטיפול בנכסיה, לא העבירה הנהלת המועצה מידע למשרד הפנים למרות פניותיו החוזרות ונשנות.

ב-10.2.05 הודיע הממונה לראש המועצה, על פי הנחיית משרד הפנים, כי מינה את החשב המלווה גם לתפקיד אוסף הנתונים שימציא לו את הנתונים האמורים. הבדיקה העלתה כי משרד הפנים לא עמד על כך שהחשב המלווה ימציא לו את מלוא הנתונים הנדרשים.

משרד מבקר המדינה העיר כי אף שמשרד הפנים פעל להגברת הבקרה על הניהול הכספי של המועצה ערב הפירוק, הוא לא וידא כי החשב המלווה יפקח על פעולותיה החשבונאיות והתקציביות של המועצה ויאסוף את הנתונים שנדרשו לצורך ההיערכות לפינוי. הדבר חמור במיוחד בהתחשב בכך שהמשרד עצמו הכיר בכך שעלול להיגרם אבדן של כספי הציבור אם תמשך הנהלת המועצה לטפל באופן בלעדי בניהול התקציבי של המועצה.

בבדיקה אקראית של פעולותיה החשבונאיות והתקציביות של המועצה מצא משרד מבקר המדינה שהתבצעו במסגרתן העברות כספיות לכאורה שלא כדין, כדלקמן:

(1) ב-28.9.04 פנה גזבר אמנה⁶, תנועת ההתיישבות שפעלה באזור יהודה ושומרון ובחבל עזה, אל ראש המועצה דאז, מר אבנר שמעוני, בדרישה שהמועצה תשלם לאמנה את חובותיה בגין אי-תשלום דמי שכירות בסך כ-1.3 מיליון ש"ח. בתגובה על פניית אמנה הנחה ראש המועצה את גזבר המועצה לשלם לאמנה את "דמי השכירות על המבנים שאמנה העבירה אלינו ואשר שימשו את המועצה ומוסדותיה במשך כל השנים". ב-5.1.05 העבירה המועצה לאמנה שני תשלומים שהסתכמו בכ-1.3 מיליון ש"ח.

נמצא כי החובות של המועצה לאמנה שאת פירעונם דרשה אמנה לא היו רשומים כלל בספרי הנהלת החשבונות של המועצה, וכי המועצה לא התקשרה עם אמנה בהסכם שכירות. יתרה מזו, מעיון בספרי הנהלת החשבונות של המועצה עולה כי כבר בשנים 1999-2001 שילמה המועצה לאמנה כ-1.8 מיליון ש"ח עבור רכישת קרוונים ושיפוצם, ומכאן עולה חשש כי המועצה כבר שילמה לאמנה עבור המבנים שכביכול העמידה אמנה לרשותה.

6 אמנה: תנועת התיישבות של גוש אמונים, אגודה שיתופית קלאית מרכזית בע"מ.

מנכ"ל אמנה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2006 כי הסכום האמור לא שולם על חשבון דמי שכירות או בגין אי-תשלום דמי שכירות, אלא בגין השקעות שהשקיעה אמנה ביישורי המועצה באמצעות הלוואות ומענקים, וכי אין הוא יודע מדוע לא נרשמו ההשקעות האמורות בספרי המועצה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שחובה של המועצה לאמנה לא נרשם בספרי המועצה ומאחר שסכום החוב המדויק הוצג במסמכי המועצה ובמסמכי אמנה שהוגשו למועצה כחוב בגין אי-תשלום דמי שכירות - מתעורר ספק לגבי מהות העברה זו. משרד מבקר המדינה העיר כי מן הראוי שמשרד הפנים, מינהלת סל"ע והמפרק יבצעו בדיקה בעניין העברה כספית זו, ובמידת הצורך יפעלו להשבת הכספים.

מינהלת סל"ע מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מדצמבר 2006 כי בדעת המפרק לדרוש מאמנה פרטים על החובות הללו כדי לבחון אם יש צורך לנקוט נגדה הליכים משפטיים לשם החזר הכספים ששולמו לה.

(2) בביקורת נמצאו בדוחות הכספיים של המועצה אי-התאמות בנוגע לכספים שהעבירה המועצה לעמותות שניהל הרב שמואל טל: תורת החיים נווה דקלים⁷ וטוהר - מכללה תורנית, שנתמכו על ידי המועצה (להלן - מוסדות תורת החיים) בשנים 2004-2005, תקופת גיבוש תכנית ההתנתקות וקבלתה.

ב"דוח תמיכות והשתתפויות" הנכלל בדוחות הכספיים של המועצה דווח שהמועצה נתנה למוסדות תורת החיים בשנת 2004 תמיכה בסך 808,000 ש"ח, ואילו מספרי הנהלת החשבונות של המועצה לאותה שנה עולה כי המועצה העבירה למוסדות תורת החיים 1,101,891 ש"ח. לפי מסמכי הנהלת החשבונות של המועצה, בשנת 2005 שילמה המועצה למוסדות הישיבה עוד 785,614 ש"ח שלא לפי נוהל מתן תמיכות.⁸

הנהלת מוסדות תורת החיים אישרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2006 כי בשנת 2004 העבירה המועצה למוסדות הישיבה 1,101,187 ש"ח ובשנת 2005 העבירה להם המועצה 761,539 ש"ח. כלומר, כ-293 אלף ש"ח הועברו כתמיכה למוסדות תורת החיים בשנת 2004 ללא אישור המועצה ובלא שדווח על כך כתמיכה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו לבדוק את הפערים בדיווח שמהם עולה החשש כי ערב הפינוי הועברו כספים למוסדות תורת החיים שלא לפי נוהל תמיכות.

משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מינואר 2007 כי המידע בעניין העברות הכספים לאמנה ולמוסדות תורת החיים "יועבר ליועץ המשפטי של המשרד לקבלת הנחיותיו להמשך פעולה וכן ליחידה לחיוב אישי⁹ לחוות דעתה".

7 ובשמה הקודם: "מגל - מכון להכשרת רבנים להתיישבות".

8 הסדרים למתן תמיכה לעמותות נקבעו בנוהל למתן תמיכות של רשויות מקומיות. הנוהל נועד להסדיר את התמיכות, במישרין או בעקיפין, ואת הפיקוח על מתן התמיכות ועל השימוש בהן.

9 היחידה לחיוב אישי שבאגף לביקורת הרשויות המקומיות שבמשרד הפנים הוקמה על פי "נוהל ואמות מידה להפעלת הסמכות לחיוב אישי" שהכינו המשנה ליועץ המשפטי לממשלה והיועצת המשפטית למשרד הפנים בשיתוף מרכז השלטון המקומי. תפקיד הוועדה לבדוק חומר שהוגש לה הנוגע להוצאות או להתקשרויות שבוצעו לכאורה שלא כדין ולהגיש למנכ"ל משרד הפנים את המלצותיה.

2. תיעוד נכסי המועצה: חוק היישום קבע כי שר הפנים ייעץ למינהלה בכל הנוגע לטיפול בנכסי המועצה, כגון מימושם או העברתם לשימוש ציבורי. במסגרת היערכותו של משרד הפנים להתנתקות החליט המשרד באפריל 2005 למפות את כל נכסי המועצה. הוחלט כי במסגרת המיפוי האמור יטופלו, יזוהו ויאותרו נכסים מוניציפליים בתחומים האלה: כבאות, ביטחון, כלי רכב, ציוד תברואה, חופים, מבני ציבור וציוד משרדי, וכן יזוהו ויאותרו נכסים של הוועדים המקומיים. כמו כן קבע משרד הפנים שבמסגרת התיעוד האמור הוא יפעל בתיאום עם מינהלת סל"ע, עם משרד הביטחון ועם פיקוד העורף.

ביוני 2005 החל משרד הפנים להכין תכנית עבודה ראשונית לפינוי נכסים מתחום המועצה האזורית. ממסמכי משרד הפנים עולה כי המשרד התכוון לפינוי ציוד וריהוט משרדי ממשלתי המועצה האזורית, ממחסניה וממשרדי הוועדים המקומיים, לרבות גנרטורים, ציוד כבאות, ציוד ביטחון וחירום ומכלי אשפה וכן מחשבים, ציוד תקשורת ומסמכים מכל מבני הציבור. נוסף על כך, משרד הפנים התכוון לפינוי מזכירות היישובים, מעונות היום, מועדוניות, תנועות נוער ומרכזי פיס, בכללם המתנ"ס האזורי קטיף והספרייה האזורית בנווה דקלים.

(א) במרס 2005 הורה משרד הפנים לחשב המלווה לפעול, בין היתר, להכנת רשימה של נכסי המועצה, הכוללת נתונים על מבני הציבור שבבעלות המועצה ועל תכולת המבנים ומקומם, ולהגיש מסמך זה לנציג משרד הפנים שמונה לצורך כך.

נמצא כי החשב המלווה מסר לנציג משרד הפנים רשימה חלקית בלבד של נכסי המועצה, וכי הוא לא הכין כלל רשימה של מבני הציבור שברשות המועצה, אף שמשרד הפנים ביקש ממנו לעשות כן. כמו כן נמצא שמשרד הפנים לא עמד על כך שהחשב המלווה ימציא לו נתונים מלאים יותר על רכוש המועצה.

(ב) עוד נמצא כי אף שמשרד הפנים היה ער לכך שחסר לו מידע על הציוד שברשות המועצה הוא לא פעל להשלמת הנתונים ומיפה את הרכוש מיפוי חלקי וכללי ביותר. תכנית העבודה שהכין משרד הפנים לא הייתה מפורטת ולא כללה את המידע הבסיסי הנדרש לצורך ביצוע משימת פינוי הרכוש (כגון מידע על סוג הרכוש המיועד לפינוי, מאפייניו, מקומו, והאתר שאליו יש לפנותו), אלא כללה קווים מנחים בלבד.

בין משרד הפנים למשרד הביטחון התגלעו חילוקי דעות בשאלת האחריות לפינוי רכוש המועצה. כאמור, לאחר שמשרד הביטחון דרש ממשרד הפנים לממן בעצמו את פינוי הציוד, הפסיק משרד הפנים את היערכותו לפינוי ציוד המועצה האזורית. בסופו של דבר פינה משרד הפנים בעיקר ציוד חירום והצלה שהיה בתחום המועצה ושעל פי הגדרותיו היה שייך לו. למרות זאת המשיך משרד הביטחון לראות במשרד הפנים את האחראי הבלעדי לרכוש המועצה ולביצוע הנחיותיו במסגרת תכנית העבודה שלו והמשיך לפנות למשרד הפנים בעניין זה, ואילו משרד הפנים לא נערך להנצלת הרכוש וטען כי המפרק הוא האחראי לרכוש המועצה.

כתוצאה מהאמור לעיל שום גוף לא טיפל בפינוי רכוש המועצה עד שמונה המפרק ב-13.7.05, ותכנית הפעולה שהכין משרד הפנים לא נכללה בתכנית העבודה של משרד הביטחון.

משרד הפנים מסר בתשובתו מינואר 2007 למשרד מבקר המדינה כי עד שמונה המפרק הוא ביצע בליט בררה את הפעולות שבאחריות המפרק, אולם מרגע שמונה המפרק לטפל בענייני המועצה, הסיר משרד הפנים מעצמו כל אחריות לרכושה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי בהיותו הגורם הממשלתי המפקח על פעילות הרשויות המקומיות והאחראי לה, היה עליו לסייע למינהלת סל"ע להגדיר עבור משרד הביטחון מהו רכוש המועצה ולתאם עם מינהלת סל"ע את מדיניות הפינוי ואת מקום האחסון של הרכוש, כשם שנדרש לעשות לפי החלטת ועדת ההיגוי. הטלת האחריות לפינוי הרכוש על המפרק שמונה באיחור רב והיה בעל כלים מוגבלים יחסית לתיעוד רכוש המועצה הקשתה בסופו של דבר על הנצלת ציוד המועצה וגרמה לאבדן נכסים.

היעדר שיתוף פעולה של המועצה האזורית חוף עזה עם המפרק וגורמים אחרים

ב-18.7.05 מסר המשנה למנכ"ל משרד הפנים הודעה לראש המועצה האזורית חוף עזה לשעבר, בדבר מינוי המפרק וזהותו, והדגיש שחשוב שהמועצה האזורית תשתף פעולה עם המפרק.

התברר כי המועצה סירבה לשתף פעולה עם המפרק, נהגה כאילו לא תבוצע ההתנתקות והוסיפה לפעול במתכונת הרגילה, ואף שלחה לעובדיה ולתושבי הרצועה מסר ולפיו אין צורך להיערך לפירוק, כיוון שלא תהיה התנתקות.

נמצא כי אף שלראש המועצה האזורית ולעובדים בכירים במועצה היה מידע על נכסי המועצה ואף גישה לנכסים האמורים, הם נמנעו מלמסור למפרק או למשרדי ממשלה אילו נכסים הם בבעלות המועצה והיכן הם נמצאים.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2006 כי "לא היה שיתוף פעולה מצד נציגי המועצה לגבי נתונים על הימצאות הציוד בישובים ובמחסני המועצה והנתונים נאספו בשטח ע"י הח"מ [ראש תחום חירום וביטחון בנציבות כבאות והצלה שבמשרד הפנים] בביקורים שנערכו לפני שלב ההתנתקות... עקב חוסר שיתוף פעולה של עובדי המועצה חלק גדול מהציוד נעלם".

מינהלת סל"ע מסרה בתשובתה כי אמנם ראש המועצה והגזבר קיימו פגישות עם המפרק במשרדו, אולם בפגישות אלה הם הבהירו לו כי "עובדי המועצה מסרבים בתוקף לשתף פעולה עם המפרק וככל שיתברר להם כי ראש המועצה או הגזבר משתפים פעולה עם המפרק - ידווח הדבר מיידית למאות הפעילים המקיפים את בניין המועצה ויביא לפגיעה קשה בראש המועצה ובתפקודו".

גם צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מינואר 2007 כי הוא "פעל בסביבה ובאווירה של סירוב עיקש לשתף פעולה, הכחשה והדחקה, של ההנהגה והמתישבים בשלב בו מומשה החלטת ממשלת ישראל". תשובה ברוח זו מסר גם משרד החינוך.

משרד מבקר המדינה העיר כי עובדי המועצה האזורית והנהלתה היו מחויבים, כעובדי ציבור, לשתף פעולה עם נציגי השלטון המרכזי ועם המפרק בכל הנוגע לרכוש המועצה, כדי לאפשר להם לפנות את הרכוש באופן מסודר ולמנוע את אבדן רכוש הציבור. היעדר שיתוף הפעולה מצד המועצה האזורית היה בין הגורמים העיקריים לאבדן הציוד (ראו להלן).

פעולות המפרק

שיתוף הפעולה בין המפרק למשרדי הממשלה

חוק היישום הקנה למפרק סמכויות רחבות, ובהן רוב הסמכויות המסורות לבית המשפט במסגרת תהליך פירוק, לפי פקודת החברות [נוסח חדש], התשמ"ג-1983 (להלן - פקודת החברות), כדי להבטיח שתהליך הפירוק יהיה פשוט, יעיל ומהיר¹⁰.

בפקודת החברות נקבע כי "המפרק רשאי לבקש מבית המשפט, בדרך שנקבעה, הוראות ביחס לכל עניין שהתעורר אגב הפירוק", אולם לפי חוק היישום נדרשה מינהלת סל"ע לפקח על פעילותו של המפרק. עוד נקבע בחוק היישום ובתקנות שהותקנו על פיו¹¹ כי בעת שימושו¹² נכסי רשות מקומית יתייעץ המפרק המסדיר עם המינהלה, וכי לא ימומש נכס אשר המינהלה הורתה, לאחר התייעצות עם המנהל הכללי של משרד הביטחון או המנהל הכללי של משרד הפנים או מי שהם הסמיכו לעניין זה, כי אין לממשו.

נמצא כי אף שחוק היישום הקנה למינהלת סל"ע סמכויות רחבות בכל הנוגע לטיפול בנכסי המועצה, קרי הנצלתם וקבלת תמורה עבורם, מינהלת סל"ע והמפרק שפעל מטעמה לא מילאו תפקיד מרכזי במימוש רכוש המועצה, והדברים רכוש המועצה, בעיקר למילוי תפקידם כגורם האחראי על פינוי נכסי המועצה בעבודתם עם צה"ל, שחלש על השטח, ועם משרד הביטחון, שהיה אחראי לביצוע הפינוי בפועל, כמפורט להלן:

1. ראש המועצה האזורית גוש עציון ועשרות מתנדבים שהצטרפו אליו קיבלו מצה"ל היתר כניסה לרצועת עזה כדי לסייע בפינוי התושבים ורכושם. ראש המועצה האזורית גוש עציון מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מנובמבר 2006 כי "בכל מהלך שהותו באזור התקיימו כמעט מדי יום ביומו פגישות תאום אצל רמ"ט פד"מ [ראש מטה פיקוד הדרום]... בישיבות אלו הוטלו עלינו מטלות, אשר אותן ביצענו". עוד הוא מסר כי "כל עבודתי נעשתה לצורך הציבור ומתוך כוונה לסייע", וכי "לא פגשתי את המפרק או נציגיו בשטח ונדע לי שהוא הגיע לאזור רק לקראת סוף תקופת הפינוי".
2. ראש מטה הפינוי בפיקוד הדרום (להלן - רמ"ט הפינוי) מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2007 כי "המפרק אשר להבנתי יועד לפרק את כול מה שלא מפורק ע"י צה"ל או משרד הביטחון, הגיע למשימה ללא אמצעים ונסמך על רצונם הטוב של גופים שלהם היו אמצעים פנויים".
3. משרד הביטחון ראה במשרד הפנים את האחראי הבלעדי לרכוש המועצה ולא הכיר במפרק כגורם בעל חשיבות או השפעה בתהליך הפירוק (ראו לעיל). משרד הביטחון מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מינואר 2007 כי מאחר שהמפרק מונה בסמוך לתחילת ההתנתקות לא היה אפשר לתכנן בשיתופו את הפירוק באופן מסודר ויעיל ואף נבצר מהמפרק לשמש גורם משפיע בעת הפינוי.

חוק היישום קבע כי ימונה מפרק מסדיר שינהל את תהליך פירוק המועצה האזורית בפיקוחה של מינהלת סל"ע, בדרך הדומה לתהליך פירוק של חברה, כדי לאפשר פירוק מהיר ויעיל. לצורך כך הקנה החוק למפרק סמכויות נרחבות. לדעת משרד מבקר המדינה, בדרך שבה פעלו רשויות השלטון לא ניתן די משקל לתפקיד המפרק, בניגוד לרוח חוק היישום. חוסר יכולתם של המינהלה ושל המפרק למלא תפקיד מרכזי בכל הנוגע לפינוי רכוש המועצה האזורית, בין היתר בשל מינויו המאוחר של המפרק ומיעוט המשאבים שעמדו לרשותו, הקשו עליהם לפנות את רכוש המועצה ולהנצילו באופן המיטבי.

10 על פי דברי ההסבר להצעת החוק.

11 תקנות יישום תוכנית ההתנתקות (הוראות לעניין פירוק רשות מקומית וועד מקומי), התשס"ה-2005.

12 "מימוש נכס" באמצעות מכירתו בשוק החופשי.

התקשרות לשם קבלת שירותי ייעוץ

בחווה ההתקשרות עם המפרק נקבע כי המפרק יגיש לנציג משרד ראש הממשלה תכנית עבודה חודשית ובה יציין את היקף השעות הנדרש לחודש הקרוב ואת הפעילויות הצפויות באותו חודש לעובדים ולמועסקים מטעמו וכן את ההתקשרויות הצפויות עם קבלני משנה. על המפרק לדווח גם על ביצוע השירותים, לרבות היקף שעות העבודה של מועסקיו הישירים ושל קבלני המשנה.

נמצא כי בפרק הזמן שבין 3.8.05, מועד סיום עבודתו של החשב המלווה שמינה משרד הפנים, ועד ל-7.3.06 שכר המפרק את שירותיו של החשב המלווה, ולפי החוזה שנחתם עמו הופקד החשב המלווה על מתן "שירותי ייעוץ".

נמצא כי החשב המלווה לא סיפק למפרק מידע נוסף על המידע שנכלל בדוחות הכספיים של המועצה שעמדו לרשות המפרק ועל המידע שכבר היה ברשות המפרק, וכי המינהלה לא דרשה שהחשב המלווה ימסור למפרק מידע נוסף.

מינהלת סל"ע והמפרק מסרו למשרד מבקר המדינה בתשובותיהם מדצמבר 2006 וממרס 2007 כי ראש המינהלה לשעבר הציע למפרק לשכור את שירותיו של החשב המלווה כ"אדם בלתי תלוי", אולם "משנוכח המפרק לגלות כי [החשב המלווה] אינו תורם להליך הפירוק כפי שציפה - לא חידש עימו את החוזה מעבר לחצי שנה. יובהר כי המפרק ו/או מינהלת סל"ע לא ידעו ולא היה עליהם לדעת כי העסקתו של [החשב המלווה], קודם לפינוי, על-ידי משרד הפנים, לא הניבה תרומה ממשית להליך הפירוק".

יש להדגיש כי העסקתו של החשב המלווה למועצה האזורית באמצעות משרד הפנים הייתה חלק בלתי נפרד מפעולות ההכנה לתהליך הפירוק ונגעה ישירות לתחומי אחריותה של מינהלת סל"ע, ולפיכך היה על המינהלה לעמוד בקשר רציף עם משרד הפנים לגבי תוצאות עבודתו של החשב המלווה, לא כל שכן לפני שתאשר למפרק להתקשר אתו פעם נוספת.

פינוי רכוש מתחומי המועצה האזורית

נמצא כי המפרק הצליח לפנות רכוש מועט יחסית מכלל רכושה של המועצה האזורית: בעיקר פונו כלי הרכב השונים (כלי רכב פרטיים, אוטובוסים ממוגנים, רכבי ביטחון שרובם ממוגנים), כלי הנשק, חלק מהמזגנים, מהגנרטורים, מהפנסים ומהתאורה, ממתקני גני השעשועים, מהמשאבות ומהמערכות של מכוני הטיהור, ממתקני המקוואות, מהמחשבים ומהציוד המשרדי, וכן פונה ציוד כללי שאוחסן במחסני המועצה.

לעומת זאת, גורמים ציבוריים ופרטיים לקחו רכוש רב של המועצה בלא שקיבלו את רשות המינהלה, ולעתים בלי שקופת הפירוק תקבל תמורה בעד הרכוש האמור, ובכלל זה מבנים יבילים, מחשבים, מזגנים, חומרי גלם כגון ברזל, אלומיניום, גדרות וכבלים, עצי דקל, מכלי אשפה, ציוד גני משחקים ועמודי תאורה.

מבנים יבילים

בתחום השיפוט של המועצה היו מאות מבנים יבילים מסוג קרוונים ומסוג אלמורים. הקרוונים שימשו מבנים ציבוריים, למשל מבני חינוך, ורובם היו בבעלות המועצה, ואילו האלמורים (מבנים למגורים) היו בבעלות שונות. מינהלת סל"ע הייתה ערה לכך שבעקבות הפינוי יהיו מבני הציבור היבילים נחוצים ביותר ושכאמצעות הנצלתם תוכל המדינה לחסוך סכומים גדולים. שוויים של נכסים אלה מוערך בסכום גבוה הרבה יותר משוויים הכולל של שאר נכסי המועצה. שווי של מבנה יביל הוערך בכ-100,000-200,000 ש"ח, ועלות פינויו הייתה כ-30,000 ש"ח כולל פירוק, הובלה והרכבה.

מ י פ ו י ה מ ב נ י ם

1. כאמור, כבר במרס 2005 הטיל משרד הפנים על החשב המלווה לאתר את מבני הציבור שבבעלות המועצה ואת מקומם, אולם משרד הפנים לא קיבל את הנתונים המבוקשים.

למרות ערכם הגבוה של המבנים היבילים ונחיצותם הרבה, לא הכינו משרד הפנים, מינהלת סל"ע והנהלת המועצה האזורית רשימה של המבנים היבילים שבבעלות המועצה ומקומם, ולמותר לציין כי לא הכינו תכנית לפינויים. בשל המחסור בנתונים התקשו הן צה"ל והן משרד הביטחון, שהיו אחראים לפינוי, לקבוע תכנית עבודה להנצלת המבנים היבילים.

יודגש כי גורמים אחרים שבבעלותם היו מבנים יבילים, למשל החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית (להלן - החטיבה להתיישבות), משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון) וצה"ל, פעלו לאיתורם של המבנים שבבעלותם ולפינויים.

מינהלת סל"ע מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה כי "בידי המועצה ובידי מינהלת סל"ע אין ולא הייתה רשימת מבנים יבילים, שעה שאין זה ברור כלל אלו מבנים שייכים למוא"ז חוף עזה ואלו לגורמים אחרים כגון החטיבה להתיישבות יהודית [של ההסתדרות הציונית], משרד הביטחון, צה"ל ומשרדי ממשלה נוספים. יודגש כי למבנים היבילים לא היה תג זיהוי".

משרד מבקר המדינה העיר למינהלת סל"ע כי היה עליה לתת קדימות לאיתור המבנים היבילים שבבעלות המועצה, בעצמה או על ידי משרד הפנים, ולהכין, במידת האפשר, תכנית להנצלתם. הצורך במיפוי המבנים בשטח לפני הפינוי אף גבר בשל חוסר שיתוף הפעולה ואי-העברת המידע מצד המועצה האזורית.

2. מיד לאחר שמונה המפרק הוא החל למפות את המבנים היבילים שבבעלות המועצה, שמספרם המדויק לא היה ידוע. בפרק הזמן שבין תחילת עבודתו של המפרק לסיום הפינוי היו בידי הערכות שונות לגבי מספר המבנים היבילים שלפי המידע שקיבל יש סבירות גבוהה שהם בבעלות המועצה. יש להדגיש כי רוב מבני הציבור מסוג קרוונים שהיו בתחום הרצועה היו בבעלות המועצה. לפי מידע שקיבל המפרק זמן קצר לאחר שהחל בפעילותו הוערך מספר מבני הציבור כ-350, אולם בסקר שביצע נציג המפרק עם נציג פיקוד הדרום (להלן - פד"מ) בתחום המועצה בסוף אוגוסט 2005 נספרו וזוהו 35 מבנים.

מינהלת סל"ע מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2006 כי מאחר שהיה קושי לזהות את המבנים שבבעלות המועצה, "נקב המפרק בהערכות שהשתנו מעת לעת על פי מידע עדכני שקיבל ואשר עד למועד כתיבת מענה זה אינו שלם ומלא".

לדעת משרד מבקר המדינה, יש חשש כי ההבדל הניכר בין שתי ההערכות בעניין מספר המבנים שבבעלות המועצה מקורו, בין היתר, בעובדה שבזמן ההתנתקות נלקחו מבני ציבור רבים, ובכללם מבנים השייכים למועצה, על ידי גורמים שהמינהלה או המפרק לא אישרו להם לעשות כן (ראו להלן).

הנצלת המבנים

1. ב-15.8.05 החליטה הממשלה להקצות 12 מיליון ש"ח¹³ - שישה מיליון ש"ח למשרד הביטחון ושישה מיליון ש"ח לחטיבה להתיישבות - לפינוי כ-400 מבנים יבילים מחבל עזה ומצפון השומרון. משרד ראש הממשלה העביר לגופים האמורים את התקציב שנקבע בהחלטה זו.

מסמכי משרד הביטחון ומתשובתו למשרד מבקר המדינה עולה כי חמישה מ-263 המבנים היבילים שפינה מתחום המועצה היו קרוונים ששימשו מבני ציבור¹⁴, ולטענת משרד הביטחון בתשובתו, הם הועברו לעיריית אופקים.

ראש עיריית אופקים מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מפברואר 2007 כי עיריית אופקים לא קיבלה את חמשת הקרוונים האמורים וכי הם אינם נמצאים ברשותה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הביטחון כי מאחר שסביר מאוד שהקרוונים היו שייכים למועצה, היה עליו לתאם את פינויים עם המפרק או עם מינהלת סל"ע, כמי שהיו אחראים לנכסי המועצה, או לכל הפחות ליידע אותם מה היה מספר המבנים שפוננו והיכן הם הוצבו.

2. החטיבה להתיישבות פינתה לפי רישומיה 150 קרוונים, 80 אשקוביות¹⁵ וארבעה מועדונים מרצועת עזה. סמנכ"ל החטיבה להתיישבות מסר למשרד מבקר המדינה כי רק 19 מ-150 הקרוונים היו בבעלות החטיבה להתיישבות. קרי, החטיבה להתיישבות פינתה 131 קרוונים שלא היה ידוע מי בעליהם. לדעת משרד מבקר המדינה, סביר מאוד שלפחות חלק מהקרוונים שפוננו היו בבעלות המועצה האזורית ושהוצאתם נעשתה ללא ידיעת המפרק וללא אישורו.

עוד מסר סמנכ"ל החטיבה להתיישבות למשרד מבקר המדינה כי באחד הדיונים היומיים שהתקיימו בזמן הפינוי בראשות פד"מ בעניין הוצאת המבנים והציוד "סוכם על דעת נציגי משרד רוח"מ ונציגי משרד הביטחון, כי החטיבה תוציא את כל המבנים היבילים והאשקוביות הניתנים לפירוק והובלה, פרט לאלמורים שבאחריות משרד השיכון, למבני החינוך ומבנים השייכים למשרד הבטחון שהוצאו באחריות משרד הבטחון, וזאת מבלי להתייחס לבעלות על מבנים אלו [ההדגשה לא במקור]. בתשובתו של מנכ"ל החטיבה להתיישבות למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2006 חזר המנכ"ל על דברים אלה והוסיף כי במסגרת הקמתם של יישובים זמניים עבור המפונים חולקו המבנים בין היישובים, בתיאום עם משרד ראש הממשלה ועם משרד השיכון.

13 בנוסף לתקציב פינוי המיטלטלין בסך 94 מיליון ש"ח.

14 יתר 258 המבנים היבילים היו מסוג אלמורים ושימשו למגורים.

15 אשקובית היא מבנה יביל שאינו קרוון, המשמש בדרך כלל למגורים. אשקוביות היו בשימוש בעיקר בחטיבה להתיישבות.

משרד מבקר המדינה העיר כי הוא רואה בחומרה רבה את היעדר התיאום בין הגופים השונים שפעלו במסגרת משרד ראש הממשלה. בעת שהמפרק ייחד, בהנחיית מינהלת סל"ע, מאמצים רבים לאיתור המבנים היבילים שבבעלות המועצה, הנחו גורמים במשרד ראש הממשלה (מחוץ למינהלת סל"ע) את החטיבה להתיישבות לפנות כל מבנה יביל שניתן לפנות.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהיעדר מעקב מסודר אחר המבנים שפנו ובהיעדר רישום בעניינם, ובכלל זה רישום של עלות הפירוק, ההובלה ושווי השוק של המבנים, ומכיוון שלא נבדק אם בעקבות מסירת המבנים היבילים לגורמים שונים במשק נחסכו תקציבים מיועדים ומאושרים אחרים, ספק אם מסירתם ללא תמורה השתלמה למשק המדינה. זאת ועוד, בהיעדר רישום ופיקוח כלשהו על מסירת המבנים וחלוקתם מתעררר חשש שחלק מן המבנים נלקח על ידי גורמים פרטיים.

3. לאחר שמשרד הביטחון, משרד השיכון והחטיבה להתיישבות הוציאו מרצועת עזה את המבנים היבילים שבאחריותם, הופקד צה"ל על מיפוי המבנים היבילים האזרחיים שנותרו בשטח ועל פיננים.

רמ"ט הפינני בפד"מ מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2007 כי צה"ל פעל בהוראת לשכת ראש הממשלה לפרק כל מה שניתן "כדי לא להשאיר אמצעים וציוד לפלסטינים". נוכח האמור ונוכח הזמן הדוחק פינה פד"מ מבנים יבילים מהשטח עבור כל גורם שביקש ממנו לפנות עבורו מבנה יביל, בלי שהגורם האמור התבקש להוכיח את בעלותו על המבנה ובכפוף ליכולת המבצעית של צה"ל. חלק מהמבנים היבילים פינה פד"מ ליישובי הדיור הזמני.

בדיון שקיים רמ"ט הפינני בספטמבר 2005 לקראת סוף הפינני נקבע כי כל מבנה יביל שנשאר בשטח ללא דורש "יוצא ויונצל לצה"ל". מימון הפינני התבצע במסגרת החוזה הקבלני של משרד הביטחון עם חברת הפינני וההובלה, ובלי שצה"ל או משרד הביטחון דרשו תשלום מהגוף המקבל את המבנה.

נמצא כי אף שפד"מ סייע למשרד הביטחון ולגופי ממשלה אחרים בפינני ציוד משטח הרצועה ופינה מבנים יבילים עבור כל דורש ללא תמורה, כשביקש המפרק מפד"מ לקראת סוף תהליך הפינני לפנות מבנים יבילים שהמפרק מצא כי הם בבעלות המועצה, הערים פד"מ קשיים בדרכו של המפרק, מהם קשיים מבצעיים ומהם קשיים הנוגעים למימון, ובסופו של דבר הוא לא פינה עבורו ולו מבנה יביל אחד.

לטענת המפרק, צה"ל ניסה להוציא עבורו את המבנים היבילים רק ביום האחרון לשהות ברצועה (8.9.05), אך לא הצליח להוציא עבורו אף מבנה אחד. עוד טען המפרק כי אף על פי שפד"מ מסר לו שמבחינה טכנית אין ביכולתו לפנות את המבנים שביקש, כמה שעות לאחר מכן צוות המפרק "ראה את אנשי פיקוד הדרום מוציאים מבנים יבילים טובים שאת חלקם ביקש להוציא עבורו לטובת צה"ל".

מינהלת סל"ע מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2006 כי "ככל שהמפרק ביקש לפנות את המבנים משטח המועצה - צה"ל ומשרד הביטחון הערימו עליו קשיים רבים: תחילה נטען שיש קושי לארגן פינני מבנים יבילים 'ברגע האחרון', לאחר מכן נטען כי על המפרק לגייס את סכומי עלות הפינני ומשגויס הכסף... הרי שבמועד שנקבע לפינני, סירבו נציגי משרד הביטחון לפעול ע"פ הסיכום האמור ולא פינו את המבנים".

משרד מבקר המדינה העיר כי נוכח השווי הרב של המבנים היבילים היה על פד"מ ומשרד הביטחון לוודא כי הוצאת המבנים תיעשה באופן מסודר, כי יתועדו הגורם שעבורו פונו המבנים ומקום הפינוי המיועד, וכי המבנים יסומנו לצורכי זיהוי. היה על מינהלת סל"ע לפנות לפד"מ, לבקש שכך ייעשה ולהנחות את המפרק לעקוב אחר איתור המבנים שהיו בבעלות המועצה האזורית. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שמבנים יבילים שהיו בבעלות המועצה "נעלמו" משטח שהיה בשליטת כוחות צה"ל, ולטענת המפרק חלקם אף נלקח בידיהם, ומן הראוי שמנהלת סל"ע תנסה לאתר מבנים אלה ולחייב את הגורמים המחזיקים בהם בדמי שימוש במבנים.

הספרייה האזורית

הספרייה האזורית שכנה במבנה בקריית החינוך בנווה דקלים. עד 31.12.00 ניהלה את הספרייה מחלקת התרבות של המועצה, ובמשך השנים רכשה המועצה את תכולתה. מ-1.1.01 נוהלה הספרייה על ידי המתנ"ס, שהוא עמותה ש-90% מהוצאותיה ממומנות על ידי המועצה. בספרייה האזורית היו כ-40,000 ספרים וכן מחשבים, מדפסות ומכונת צילום. לפי תכנית העבודה של משרד הביטחון, שנקבעה לפני שמונה המפרק, משרד החינוך היה אחראי לפינוי הספרייה.

מתברר כי פינוי הספרייה נעשה ללא ידיעת משרד החינוך וללא אישור המפרק. משרד החינוך מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מנובמבר 2006 כי כשהגיע נציגו בסוף אוגוסט 2005, כשבוע לאחר תחילת הפינוי, לפנות את תכולת הספרייה, "הספרייה נמצאה ריקה, לכן לא היה מה לפנות למעט שאריות של ספרים שהיו זרוקים והוונדליזם אשר עוררו כעס רב", וכי "אין יכולת לתאר את ההרס הרב שנתגלה כולל במרתף הספרייה, שלא לדבר על הציוד הממוחשב שלא נמצא". גם המפרק מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממרס 2007 כי פינוי הספרייה נעשה ללא אישור וללא תיאום עמו.

הועלה כי מזכיר המועצה האזורית חוף עזה לשעבר (להלן - מזכיר המועצה לשעבר), הורה לצוות של עובדי המועצה האזורית נחל שורק לפנות את כל הספרים וחלק מריהוט מהספרייה האזורית לספרייה ביד בנימין שבמועצה האזורית נחל שורק.

בתשובתו של מזכיר המועצה לשעבר למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2006 טען המזכיר כי פינוי הספרייה תואם עם נציג המפרק, נציג משרד החינוך, ראש המועצה האזורית חוף עזה, מנהל אגף החינוך במועצה האזורית ונציגי הצבא. ראש המועצה האזורית נחל שורק מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2006 כי הסיוע בפינוי הספרייה ניתן לבקשת התושבים.

יש להדגיש כי שלא לפי טענת מזכיר המועצה לשעבר, הגורמים האחראים לעניין פינוי הספרייה, קרי משרד החינוך והמפרק, מסרו למשרד מבקר המדינה כי פינוי הספרייה נעשה ללא ידיעתם וללא אישורם. מכאן שמזכיר המועצה לשעבר פינה את הספרייה בלא שהיה מוסמך לעשות כן. יתרה מזו, העברת הספרייה למועצה האזורית נחל שורק בלי שנבחנו צורכי המועצה לעומת צורכיהם של יישובים אחרים פגעה בעקרון השוויון בין היישובים.

הוצאת רכוש נוסף מתחומי הרצועה

נמצא כי רכוש השייך למועצה האזורית הוצא מתחומי הרצועה, ללא רשותה של המינהלה, על ידי נציגי רשויות מקומיות ועובדי ציבור, קבוצות מתיישבים מיישובים שבתחומי המועצה וגורמים פרטיים, וכי חלקו אף נבזז.

למשל, נמצא כי עיריית אופקים הוציאה מהרצועה עצי דקל שהיו נטועים בה, מכלי אשפה וציוד נוסף; המועצה האזורית גוש עציון הוציאה, בין היתר, עמודי תאורה; קב"ט המועצה האזורית הוציאה באישור רמ"ט הפינני "מרכיבי ביטחון" ובהם שני שערים חשמליים, והם נמצאו לאחר הפינוי בביתו; כמעט כל מכולות האשפה ומכלי האשפה שבשטח הרצועה נעלמו; פרופילי אלומיניום פורקו מהמוסדות הציבוריים, וציוד נוסף שהיה שייך למועצה, כגון ציוד בריכת שחייה ומקוואות, גני משחקים ועצים (שניתן לעקורם ולטעת במקום אחר) - אבד.

מזכיר המועצה האזורית חוף עזה לשעבר¹⁶ וראש המועצה האזורית גוש עציון טענו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2006 כי ראש המועצה האזורית חוף עזה נתן להם אישורים ליטול רכוש שהיה שייך למועצה. גם סגן ראש עיריית אופקים טען בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2007 כי הציוד הוצא באישור ראש המועצה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את הוצאת הציוד שנעשתה באישור ראש המועצה לשעבר¹⁷ ומדגיש כי הסמכות להוצאת רכוש המועצה הייתה נתונה בידי מינהלת סל"ע בלבד.

ראש המועצה האזורית גוש עציון, מר שאול גולדשטיין, מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2006 כי בימי הפינוי (מאמצע אוגוסט 2005 עד אמצע ספטמבר 2006) שרר חוסר ארגון בשטח, לא היה לרכוש הציבורי כל דורש, ורכוש ציבורי נהרס על ידי טרקטורים. עוד מסר ראש המועצה כי "פנו אלינו נציגי משרד הביטחון ... והבהירו לנו מה מותר לנו להוציא ומה הם יוציאו". לטענתו, הוא הציל ציוד שבלא פעולותיו היה נשאר בשטח. עוד ציין ראש המועצה כי גם ביום האחרון לפינוי בספטמבר 2005 נותר רכוש ציבורי בשטח ללא דורש ו"כל מה שלקחנו - מן ההפקר נלקח".

יש לציין שהמפרק עשה חקירה לגבי הרכוש שהוצא מתחומי המועצה ואיתר את חלקו. כמו כן גבה המפרק במסגרת פשרה סכומי כסף מעיריית אופקים, מהמועצה האזורית גוש עציון ומהקב"ט תמורת הרכוש שהוציאו. במסגרת הסכמי הפשרה עם עיריית אופקים ועם הקב"ט ניכתה המינהלה באמצעות המפרק עלויות לכאורה של הוצאת הציוד מסכום החוב, אף שלא הוכח לה כי הם אכן נשאו בעלויות אלה.

משרד מבקר המדינה העיר למינהלת סל"ע כי לפני הפינוי היה עליה לעשות עבודת הכנה הכוללת מיפוי, זיהוי ורישום של הרכוש, וכי היה עליה לוודא שהמפרק גייס די כוח אדם ואמצעים מתאימים לפינוי הרכוש. מאחר שלא עשתה כן, התאפשרה נטילת רכוש ללא רשותה וחלק מהציוד אף נבזז ולא ניתן לאתרו.

16 ראו לעיל בעניין "הספרייה האזורית".

17 משרד מבקר המדינה שלח לראש המועצה האזורית לשעבר מכתב לקבלת תגובתו, אולם עד מועד מסירת הדוח לא העביר ראש המועצה האזורית את תגובתו.

לדעת משרד מבקר המדינה, המטרה שלשמה מינתה הממשלה מפרק מסדיר הייתה פינוי מסודר של רכוש המועצה ומימושו. מאחר שבפועל פונה רכוש המועצה על ידי גורמים שונים בלי אישורה של המינהלה לא הושגה המטרה האמורה, ומי שנהנה מהרכוש היו קבוצות ואנשים מסויימים. הדבר גרם לאבדן רכוש ציבורי ועקב כך נגרם נזק כבד לקופת המדינה.

הפיקוח על הוצאת הרכוש

לפי צו האלוף¹⁸ צה"ל הוא שקבע מי רשאי להיכנס לשטח הרצועה, ומינהלת ההיתרים שבפיקוד העורף הנפיקה היתרי כניסה למורשים על פי צו זה, בכללם היתרי כניסה לקבלני הובלה ופינוי לצורך פינוי ציוד מתחום הרצועה. הגורמים שנמצאו ברצועה יצאו ממנה דרך המעברים שבאחריות צה"ל, ואף פינוי הציוד נעשה דרך המעברים הללו. צה"ל היה אחראי על הביטחון והאבטחה ברצועה ונעזר לשם כך בכוחות שיטור.

1. נמצא כי פד"מ סייע לגורמים שונים, ובעיקר לנציגי רשויות מקומיות ולוועדי יישובים, להוציא רכוש מתחומי הרצועה בלי לבדוק אם הגורמים המבקשים להוציאו הם הבעלים של הרכוש או מוסמכים להוציאו, ובלי לבצע רישום שיאפשר להתחקות אחר הרכוש שצה"ל פונה עבור גורמים אחרים. רמ"ט הפינוי מסר למשרד מבקר המדינה כי פעולות פד"מ ננקטו בהתחשב בצורך הדחוף לפנות את הרצועה מהר ככל האפשר ובהתחשב בכך שהורו לו לפנות מהשטח את כל הרכוש.

2. פד"מ לא פיקח על קבלני הובלת ציוד בעת שהוציאו רכוש ציבורי משטח הרצועה, אף שהוא פיקח על פינוי המיטלטלין של תושבי הרצועה. לא נבדק איזה רכוש הוצא ואם הגורמים שהוציאו רכוש קיבלו אישור לעשות כן, ואף לא תועדה כמות המשאיות שיצאו ולא צולמו מספרי הרישוי שלהן.

צה"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2007 כי "פיקוד הדרום אשר פיקד וביצע את מבצע ההינתקות עסק במקביל למשימה זו במשימות נוספות", ובהן התמודדות עם הטרור ברצועה, בידוד חבל עזה והתמודדות עם המחאה הישראלית וסיוע למינהלת סל"ע ולמשרדי הממשלה האחרים בביצוע משימות הפינוי, וכי את כל המשימות האמורות נאלץ פד"מ לבצע בתוך פרק זמן קצר מזה שנערך אליו, שכן הדרג המדיני הורה לו להשלים את הפינוי שלושה שבועות לפני המועד שנקבע בתחילה.

3. זאת ועוד, ברצועה שהו מתנדבים שכאו למקום כדי לחזק את המתיישבים (להלן - "מחזקים"), אף שרק חלקם קיבלו היתר לשהות בתחום הרצועה. חלק מה"מחזקים" שהו בעיקר במוסדות חינוך, השתמשו בציוד ציבורי שנמצא שם ובתוך כך זרעו הרס בסביבתם ופגעו ברכוש המועצה. לפי מסמכי משרד החינוך, בנוה דקלים "הפעוטונים וגני הילדים, כמו שאר מוסדות החינוך, ברובם הגדול נבזזו, הציוד הושחת, המבנים הפכו להיות זוהמה אחת גדולה - בחלקם גרו מתיישבים מחזקים אשר השתמשו בציוד - חלק מהמכולות נלקחו ע"י התושבים". ה"מחזקים" לא איפשרו לנציג משרד החינוך לפנות ציוד.

18 ב-13.7.05 הוציא האלוף דן הראל, מפקד כוחות צה"ל באזור חבל עזה צו בדבר יישום תכנית ההתנתקות (הוראות בדבר הגבלת הכניסה לאזור) (אזור חבל עזה), התשס"ה-2005 (להלן - צו האלוף).

נמצא כי רק ב-25.8.05 נתן רמ"ט הפינוי הוראות בעניין הבירוק והמעקב אחר היציאה מהרצועה. בהוראות האמורות נקבע, בין היתר, כי יש לבצע תחקיר בנושא אי-הבירוק ואי-המעקב אחר היציאה מהרצועה ובכלל זה "בירוק ומעקב אחר יציאת תושבים/עובדים במחסומים הרלוונטים; סריקות ביישובים לאיתור שוהים שלא בהיתר". עוד נקבע בהוראות כי "יש להציב ניידות מ"צ [משטרה צבאית] בכלל היישובים שטרם נהרסו ולבצע פטרול ביניהם לטובת מניעת פלישות וביזה".

צה"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2007 כי "במקומות רבים גם צה"ל וגם כוחות משטרת ישראל הופתעו מהיקף ומעוצמת התופעה". עוד מסר צה"ל כי מרבית הכוחות שהופעלו במסגרת ההתנתקות עסקו בפינוי המתיישבים, וכי לא הוקצו כוחות למשימות שיטור. בחלק מהיישובים הופעלו סיורים של משטרת ישראל והמשטרה הצבאית כדי למנוע ביזה.

משרד מבקר המדינה העיר לפד"מ כי היעדרם של פיקוח וסדרי בירוק מתאימים איפשרו הוצאה של רכוש רב משטח הרצועה ללא אישור ואף ביזה של רכוש, ועקב כך נגרם נזק כספי כבד לקופת המדינה.

הטיפול ברכוש

על פי חוק היישובים ישולמו חובות המועצה האזורית מקופת הפירוק אשר תכלול, בין השאר, את הכספים שיתקבלו ממכירת נכסי הרשות המקומית. את יתרת החוב שלא נפרעה מקופת הפירוק תשלם המינהלה.

התכלית העיקרית של פעולות המפרק היא לאפשר קבלת סכום מרבי תמורת נכסי המועצה בכפוף לחוק היישובים ולתקנות שהותקנו על פיו¹⁹. יש לציין כי לפי התקנות האמורות המפרק חייב להתייעץ עם המינהלה בכל הנוגע למימוש נכסי הרשות המקומית. המינהלה מוסמכת, בהתייעצות עם משרדי הפנים והביטחון, להורות למפרק שלא לממש נכס, אלא לנהוג בו באופן אחר. על פי דברי ההסבר לחוק היישובים, מדובר בנכסים שבגין רגישות ביטחונית אין למכרם בשוק או בנכסים הנחוצים למדינה, וכן בנכסים שמשתלם יותר להמשיך לעשות בהם שימוש ציבורי מאשר לממשם.

קבלת החלטות בנוגע לטיפול ברכוש

1. קודם לפינוי לא קבעה מינהלת סל"ע מדיניות באשר לטיפול בנכסי המועצה, קרי מימושם או העברתם לשימוש ציבורי, ורק לקראת סוף הפינוי, בסוף אוגוסט 2005, היא החלה לדון בשאלה זו. לפי דיווח המפרק למינהלה מסוף אוגוסט 2005, אי-קביעת מדיניות הטיפול ברכוש לפני הפינוי גרמה, לכך שמשרדי ממשלה "קבעו עובדות בשטח" בכל הנוגע לרכוש, דהיינו - הם הוציאו אותו וחילקו אותו ללא אישור של המפרק או של מינהלת סלע.

למשל, משרד החינוך קבע בתיאום עם משרד הביטחון לאן יופנה רכוש מוסדות החינוך ומועדוני הנוער וחילק את הרכוש על פי הבנתו למוסדות המשרתים את המפונים.

19 תקנות יישובים תכנית ההתנתקות (הוראות לעניין פירוק רשות מקומית וועד מקומי), התשס"ה-2005.

מינהלת סל"ע מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2006 כי לפני שהחל המפרק לפעול כבר קיימו משרדי הממשלה ישיבות רבות עם משרד הביטחון כדי לדון בפינוי הציוד מהרצועה.

2. רכישת הציוד של המועצה האזורית, ובכלל זה המבנים היבילים שלה, מומנה בדרכים שונות: רכישתו של חלק מהציוד מומנה באופן בלעדי על ידי המועצה מקופתה ורכישתם של שאר המבנים מומנה באופן ישיר או עקיף²⁰, חלקי או מלא על ידי משרדי הממשלה.

לאחר הפינוי דרשו גורמים ממשלתיים ממינהלת סל"ע להעביר לרשותם רכוש מתחום המועצה האזורית שהם השתתפו במימונו, ואילו המפרק ביקש מהמינהלה שרכוש שמומן חלקית על ידי משרדי הממשלה יוכר כרכוש של המועצה האזורית ויימכר על ידי המפרק למשרדי הממשלה לפי שווי של ציוד בלוי, ותמורתו תועבר לקופת הפירוק.

משרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מנובמבר 2006 כי העברת נכסי המועצה מרצועת עזה למשרדי הממשלה לא באה במקום רכש פריטים חדשים לאותם משרדים אלא היא בנוסף לתקציבי הפעולה שלהם.

בדיון שקיימה מינהלת סל"ע באוגוסט 2005 היא החליטה לגבש אמות מידה שלפיהן ייקבע כיצד לטפל ברכוש. בדיון נוסף שהתקיים באמצע ספטמבר 2005 קבעה המינהלה שלפני הכרעה בדבר אי-מימוש נכס באמצעות מכירתו בשוק החופשי, "יש להביא בחשבון שיקולי עלות/תועלת בראיה מערכתית, ובכלל זה שאלת קיומו של ביקוש לנכס בשוק, הצורך בנכסים אלו לצרכים אחרים של משרדי הממשלה הרלוונטיים, והעלויות של רכישת נכס חדש לעומת שימוש בנכס הקיים. מעבר לכך, יש להבטיח כי הנכסים מועברים לשימושים ברשויות מקומיות אחרות בהתאם לשיקולים וקריטריונים רלוונטיים, בהתחשב בסוג הנכסים בהם מדובר". לשם כך דרשה המינהלה ממשרד הביטחון, מפקוד העורף, ממשרד הפנים וממשרד החינוך למסור לה רשימות של נכסים שהם מבקשים שלא לממש אלא להעביר לרשויות מקומיות אחרות כדי שישתמשו בהם, וכן הערכה של שוויים.

לפי עמדת משרד האוצר, כיוון ש"ישנו סיכוי גבוה שהנכסים שניתן יהיה לממש בתהליך הפירוק לא יספיקו כדי לכסות את התחייבויות המועצה... יש לפעול למימוש מירב הנכסים הניתנים למכירה, ולהימנע ככל האפשר מאי מימוש נכסים כלשהם". כמו כן ביקש המשרד כי "מינהלת סל"ע תיידע את משרד האוצר לגבי כל נכס השייך למועצה שהיא מבקשת שלא לממש בתהליך הפירוק". עוד דרש משרד האוצר כי העברת נכסים לשימוש משרדי הממשלה או רשויות מקומיות תיעשה תמורת תשלום מתאים למפרק.

מינהלת סל"ע מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2006 כי בדיון מספטמבר 2005 הוחלט כי בשל הקושי לצפות את "מגוון המקרים והנסיבות הנוגעים לרכוש", נכסים שיאותרו "ייבחנו לגופם על פי סוגם, היקפם, מצבם ונצילותם האפשרית", ולפי שיקול דעת ענייני, ובכלל זה "בחנינת התמורה שניתן לקבל ממכירת הנכס והעלות של נקיטת הליכי מימוש מול התועלת שניתן להפיק מאותו נכס במסגרת הצרכים הידועים". עוד מסרה המינהלה כי "כאשר מתעוררת מחלוקת משפטית בדבר הבעלות על הציוד, הרי שפתרון משפטי לכך כרוך במשאבים ובזמן ממושך, בעוד שמבחינה מעשית עדיף לגבש פשרה".

20 מימון עקיף: המשרד הממשלתי מעביר את התשלום לקופת המועצה, והמועצה מעבירה את התשלום לספק על שמה; מימון ישיר: המשרד הממשלתי מעביר לספק את התשלום ישירות (לעתים על שם המשרד הממשלתי ולעתים על שם המועצה) או באמצעות המועצה (אך על שם המשרד).

בעת שפורקה המועצה האזורית הוטל על המדינה לשלם את מלוא החובות, גם אם סכומם יהיה גדול מסכום ההכנסות ממימוש נכסי המועצה שבקופת הפירוק. משרד מבקר המדינה העיר למינהלה כי אילו הייתה נערכת מראש כדי לקבל מידע מלא על הנכסים שהיו בבעלות המועצה וקובעת מראש מדיניות לגבי מימוש הנכסים לפי אמות המידה שציינה, כמו היקפם, מצבם ונצילותם האפשרית, הייתה מונעת מחלוקות בעניין מימוש הרכוש והייתה מצמצמת את אי-הוודאות כבר בזמן הפינוי. מאחר שלא עשתה כן התקבלו החלטות אד-הוק באשר לאופן מימוש הנכסים, והמינהלה נאלצה, לדבריה, להתפשר בין היתר על התשלום שיועבר לקופת הפירוק. בנסיבות אלה ספק אם הרכוש מומש באופן המיטבי והחסכוני מבחינת משק המדינה, כמפורט להלן:

העברת רכוש

נמצא כי המינהלה מכרה חלק מנכסי המועצה (מהם נמכרו בשוק החופשי, ומהם נמכרו למשרדי ממשלה ולרשויות מקומיות, ראו להלן), וכי את חלקם היא מסרה למשרד הביטחון ללא תמורה.

1. העברת רכוש למשרדי הממשלה: את "מרכיבי הביטחון", ובכללם חרדי ביטחון וכיתות ממוגנות, מסרה המינהלה למשרד הביטחון ולצה"ל ללא תמורה; הכבאות נמסרו לרשות הכבאות וההצלה ללא תמורה; שישה אוטובוסים ממוגנים נמכרו בשוק החופשי, ושבעה אחרים נמכרו למשרד החינוך תמורת שלושה מיליון ש"ח; הגנרטורים ומכלי המים נמכרו למשרד הפנים במחצית המחיר שקבע השמאי.

מינהלת סל"ע מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה כי כדי לחסוך במשאבים ובזמן היא העדיפה כאמור לגבש פשרה עם משרדי הממשלה לגבי רכוש שהתעוררו מחלוקות בדבר הבעלות עליו, "שבמסגרתה משולם סכום מופחת לקופת הפירוק שבתמורה לו, יקבל המחזיק (משרדי ממשלה, פיקוד העורף) את הנכס".

באשר לכבאות מסרה מינהלת סל"ע בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2006 כי הן הועברו למשמורת "לשימוש זמני של משרד הפנים בשל הצורך המיידי בהן, וכי סוכם כי סוגיית התמורה תתברר מאוחר יותר".

בעניין הגנרטורים ציינה המינהלה בתשובתה כי חרף "הערכת שמאי שעמדה על כמיליון ש"ח, לא נמצא קונה שהיה מוכן לשלם את הסכום האמור". ראש תחום חירום וביטחון במשרד הפנים, האחראי על ציוד החירום ברשויות המקומיות, מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מנובמבר 2006 כי מאחר שמשרדו השתתף במימון רכישת הגנרטורים, משרד הפנים לא היה צריך לשלם עבורם אפילו חצי מיליון ש"ח.

2. העברת רכוש לרשויות המקומיות: בהחלטת הממשלה מ-3.8.05 ומ-7.9.05 הקצה משרד ראש הממשלה 16 מיליון ש"ח מתקציבי משרד הפנים ומשרד האוצר למימון פעולות הרשויות המקומיות הקולטות מפונים, באופן שכל רשות מקומית קולטת תקבל 12,000 ש"ח עבור כל יחידת מגורים לכיסוי הוצאות מיוחדות שיהיו לה בגין פעולות הקליטה. סכום זה הוקצה כדי לממן הוצאות הנכללות בתקציב הרגיל בגין שירותים מוניציפליים מוגברים, קליטת כוח אדם, רכישת ציוד, פעילויות חברתיות והוצאות מיוחדות ובהן שמירה, תשתיות והסעות. ההוצאות לפעולות מיוחדות וחד-פעמיות של הרשויות המקומיות שהוקצו במסגרת התקציבים הבלתי רגילים שלהן כדי לממן את קליטתם של המפונים, מומנו על ידי משרדי הממשלה עצמם.²¹

21 ראו דוח ביקורת על ההתנתקות (מרס 2006), עמ' 54.

לפי אמת מידה שגיבשה המינהלה, רשויות מקומיות הקולטות מפונים רשאיות לרכוש את נכסי המועצה שלא באמצעות מכרו. ואכן נמצא כי חלק מכלי הרכב ומכלי הנשק שפוננו מרצועת עזה נמכרו למועצות אזוריות שקלטו מפונים: המינהלה מכרה 14 כלי נשק במכרו ותשעה נוספים למועצה האזורית חוף אשקלון; חמישה כלי רכב נמכרו למועצות אזוריות קולטות מפונים (חוף אשקלון, נחל שורק ובני שמעון) ועשרות כלי רכב אחרים נמכרו במכרו.

נמצא כי בעת שנמכרו נכסים אלה לרשויות המקומיות נקבעו מחיריהם באופן שרירותי וללא משא ומתן, וכי המחירים שנקבעו היו נמוכים במידה ניכרת ממחירי המחירון. למשל, נקבע כי מחיר כלי הנשק יהיה מחצית משוויים לפי "מחירון להב"²² לכלי נשק משומשים; וכי מחיר כלי הרכב יהיה נמוך ב-30% ממחיר מחירון "לוי יצחק" (ויש לציין כי מחירי כלי הרכב שנקבעו במחירון האמור כבר הופחתו בכ-20% מאחר שמדובר ב"רכב רשות מקומית").

המינהלה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2006 כי ראשי הרשויות המקומיות שקלטו מפונים דרוש ממנה כמה פעמים לקבל אמצעים שסייעו להם לקלוט מפונים במהירות, ובכלל זה כלי רכב.

מאחר שקופת המדינה צפויה בסופו של דבר לשאת בעלות כסיוויו של כל גירעון שיווצר בקופת הפירוק, הרי לפני שהעבירה המינהלה רכוש שהיה שייך לקופת הפירוק לרשות גורמים אחרים, כמו משרדי ממשלה ורשויות מקומיות, ללא תמורה או בעד תמורה נמוכה היא נדרשה לוודא שהדבר ישתלם לקופת המדינה, דהיינו היא נדרשה לוודא שאכן נחסכו מהמדינה הוצאות על רכישת ציוד חדש או העברת תקציבים נוספים. משרד מבקר המדינה העיר למינהלה כי לא הביאה בחשבון את השיקולים האמורים, ולפיכך ספק אם הרכוש נוצל באופן המיטבי ואם הדבר השתלם למשק המדינה.



פינוי רצועת עזה נעשה בתנאים מכבידים: משך הפינוי היה קצר מהמתוכנן, לוח הזמנים לפינוי היה צפוף, משימות הפינוי היו רבות, ונוכח חוסר שיתוף הפעולה של התושבים, ובכללם עובדי המועצה האזורית, והתנגדותם לפינוי חששו כל הגורמים המעורבים בכך מפגיעה בחיי אדם. בנסיבות האמורות הופנה עיקר המאמץ לפינוי התושבים ורכושם. עם זאת, פינוי נכסי המועצה האזורית חוף עזה ומימושם היו שלבים חשובים בתהליך פירוק המועצה וחלק בלתי נפרד מתכנית ההתנתקות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אף הנסיבות האמורות נדרשה מינהלת סל"ע מתוקף תפקידה לדאוג לכך שנכסי המועצה האזורית ימומשו במרב היעילות ובאופן חסכוני ביותר לקופת המדינה. בבדיקתו של משרד מבקר המדינה נמצאו ליקויים בכל הנוגע לתפקודה של מינהלת סל"ע בנושא פינוי נכסי המועצה ומימושם, שבוצעו במסגרת תהליך פירוק המועצה.

מימוש הנכסים היה אחד ממקורות המימון העיקריים של קופת הפירוק, ותכליתו הייתה לאפשר את מימון ההסדרים של המועצה עם נושיה, בכללם העובדים, ובד בבד למזער את גירעון קופת הפירוק ולהקטין את הנטל על קופת המדינה, שהתחייבה לכסות גירעון זה.

מימוש נכסי המועצה ומשימות פירוק אחרות מחייבות תכנון מראש: איסוף מידע לגבי הרכוש שהיה בבעלות המועצה האזורית ולגבי מאפייניו ומקומו, תכנון הפינוי, מציאת מקומות שבהם יאוכסן זמנית הרכוש המפונה ותכנון אפשרויות הנצלת הרכוש, אם במכירה בשוק החופשי ואם במכירה לגוף ציבורי.

המינהלה לא פעלה למימוש סמכותה כגורם ריכוזי וסמכותי שיהיה אחראי לקבלת החלטות בעניין תהליך פירוק המועצה ולתיאום בין כל הגורמים המשתתפים בתהליך, והדברים אמורים בעיקר בתיאום בינה ובין משרד הביטחון וצה"ל. כמו כן משרדי הממשלה, צה"ל ובעיקר מינהלת סל"ע לא עשו די כדי שפינוי רכוש המועצה ומימושו ייעשה באופן המשתלם ביותר למשק המדינה.

בשל האווירה ששררה בעת הפינוי מהרצועה, התקבל הרושם שהרכוש הציבורי בכלל ורכוש המועצה בפרט הם הפקר, ושהרכוש שנותר ייהרס או ייוותר בשטח שפונה. עקב כך גורמים רבים - ציבוריים ופרטיים כאחד - נטלו רכוש בלי אישור של מינהלת סל"ע או המפקר. לדעת משרד מבקר המדינה, היערכות טובה יותר של הגורמים המפקחים, ובראשם מינהלת סל"ע, הייתה עשויה למנוע תופעות פסולות שנתגלו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מינהלת סל"ע לפעול לאיתור נכסי המועצה, ובעיקר הנכסים רבי הערך, כגון המבנים היבילים, להיעזר לשם כך בגורמים ממשלתיים אחרים ולהתחשבן בעניינם עם המחזיקים בהם. כמו כן עליה לפעול להשבת כספי המועצה האזורית שהועברו שלא כדיון, כדי שיהיה אפשר להגדיל במידה המרבית את הסכום שבקופת הפירוק ובכך להקטין את הנטל שיוטל על קופת המדינה לצורך כיסוי גירעונות המועצה האזורית והתחייבויותיה.

כמו כן, על גורמי השלטון השונים, ובראשם משרד ראש הממשלה, לקיים תהליך הפקת לקחים מן האירועים.

