

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 2017



אזור יהודה ושומרון

**קציני מטה
במינהל האזרחי
באזור יהודה ושומרון**



קציני מטה במינהל האזרחי באזור יהודה ושומרון

רקע

המינהל האזרחי (מנהא"ז) כפוף למפקדת מתאם פעולות הממשלה בשטחים (מתפ"ש), שייעודו, בין היתר, ליישם את מדיניות הממשלה באזור יהודה ושומרון (איו"ש) ולקדמה בתחומים אזרחיים, בתיאום עם משרדי הממשלה, צה"ל ומערכת הביטחון. לפי החקיקה החלה באיו"ש, על המינהל האזרחי לנהל את העניינים האזרחיים באיו"ש לרווחתה ולטובתה של האוכלוסייה ולשם הספקת השירותים הציבוריים והפעלתם, ובהתחשב בצורך לקיים מינהל תקין וסדר ציבורי. לצורך השגת ייעודו של המנהא"ז, פועלים קציני מטה (קמ"טים) המשמשים הנציגות המקצועית של משרדי הממשלה.

נתוני מפתח

25	314	60%
קמ"טים במנהא"ז משמשים נציגות מקצועית של משרדי הממשלה וכפיפותם היא הן לדרג הצבאי והן לדרג האזרחי	מספר העובדים שבשנת 2019 הועסקו במנהא"ז - בהם 202 עובדי מדינה ישראלים ו-112 עובדים פלסטינים	מתיקי עסקאות המקרקעין נסרקו, בלי שנסרק אישור העברת הזכויות שעליו מתבסס הרישום בספרי רישום המקרקעין
כ-4 שנים	99,500	כ-50%
נמשך תהליך מחשוב ספרי המקרקעין באיו"ש, שעדיין לא הסתיים	מספר המכסות שאישרה הממשלה בשנת 2018 להעסקת עובדים פלסטינים בישראל	משכרם של חלק ניכר מהעובדים הפלסטינים בישראל מועבר על-ידם "מתווכים"
1.5 שנים	8 שנים	
מאז החליטה הממשלה לשנות את שיטת העסקת העובדים הפלסטינים בישראל כדי לטפל בכשלים שהתגלו בשיטת ההעסקה, והיא טרם שונתה		מאז פרש מבקר הפנים של המנהא"ז והמשרה טרם אוישה

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2018 עד יוני 2019 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות הקמ"טים במנהא"ז. בביקורת נבחנו נושאים ארגוניים ובוצעה בקרה על פעילותם והעסקתם כעובדי מדינה. הביקורת התמקדה בפעילות משרדי קמ"ט תעסוקה, משפטים ורישום מקרקעין ובלשכת התכנון. במהלך הביקורת קיים משרד מבקר המדינה הליך של שיתוף נציגים של הציבור הפלסטיני בנושא תעסוקה, מקרקעין ותכנון וכן נציגים של הציבור הישראלי המתגורר בשטחי איו"ש.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

ממשקים בין המנהא"ז למשרדי הממשלה - משרדי הממשלה מתקשים לממש את סמכותם ואחריותם המקצועית כלפי הקמ"טים ומרביתם אינם מקיימים בקרה מקצועית על הקמ"טים שהם נציגי משרדם באיו"ש.

אי-קידום הסדרי רישום מקרקעין בתחומי ההתיישבות הישראלית באיו"ש - נוכח אי-יישוב מחלוקות בין המנהא"ז ומשרד המשפטים, לא קודמו הסדרי רישום מקרקעין, דבר שגרם לפגיעה בתושבים הישראלים באיו"ש בכל הנוגע ליכולת שלהם לרשום בעלות וזכויות על מקרקעין בספרי רישום המקרקעין באיו"ש ומנע לפרקים את קידום תהליך מחשוב נושא המקרקעין באיו"ש.

סחר בהיתרי העסקה של פלסטינים - התופעה המתמשכת של סחר בהיתרי ההעסקה של פלסטינים ושל גביית תשלומים שלא כדין מעובדים פלסטינים על ידי מעסיקים ומתווכים נגרמה בין היתר עקב אי-מימוש של החלטת ממשלה.

אי-מימוש החובה לאכוף את השימוש ברישיונות עבודה של עובדים פלסטינים ביישובים ישראלים בתחומי איו"ש - קמ"ט תעסוקה אינו אוכף את השימוש ברישיונות עבודה על אף הסיכון הביטחוני הכרוך בהעסקת עובדים פלסטינים ללא רישיונות עבודה כדין.

היעדר מחשוב למרשם המקרקעין באיו"ש - רישום המקרקעין באיו"ש מתבצע באמצעות ספרים פיזיים ומשכך הוא חשוף לטעויות, לאי-דיוקים, להטיות מכוונות במקרים חריגים ולרמת שירות שאינה מיטבית.

עובדים פלסטינים המועסקים ביחידה לרישום מקרקעין - אף שעובד היחידה לרישום מקרקעין הנותן שירות לאוכלוסייה הפלסטינית באיו"ש נעצר על ידי הרשות הפלסטינית, שום גורם במנהא"ז או גורם ביטחוני אחר לא בחן את התוצאות וההשפעות הצפויות של מעצרו ואת האפשרות לזליגת מידע לרשות הפלסטינית גם במקרים נוספים.





גיבוי תיקי עסקאות המקרקעין - בשנת 2013 הכיר המנהא"ז בצורך לגבות את תיקי העסקאות וספרי המקרקעין והחל בתהליך הגיבוי שלהם.


הרחבת הפיקוח והבקרה של המנהא"ז על הקמ"טים - בשנים 2017 - 2019 הרחיב המנהא"ז את הפיקוח והבקרה על הקמ"טים באמצעות דוחות בקרה עיתיים.


פעולות ומעורבות של משרד המשפטים בתחום המקרקעין באיו"ש - משרד המשפטים גילה נכונות והשקיע משאבים לקידום סוגיית מרשם ההרשאות שיש בה להקל על התושבים ביישובים הישראליים בשטחי איו"ש.


עיקרי המלצות הביקורת

על ראש המנהא"ז (להלן - רמ"א) ומתפ"ש, בשיתוף משרדי הממשלה, להסדיר ולהגדיר את תוכן ההנחיה המקצועית לקמ"טים ואת היקף הפיקוח והבקרה המקצועית הנדרשים לגביהם. 

על משרד המשפטים והמנהא"ז לפעול יחד למילוי היעדים והמשימות הניצבים לפניהם הנוגעים לשיפור וטיוב השירות הניתן לתושבי איו"ש, ואם יש מחלוקות ביניהם עליהם להביאן להכרעתו של מתאם פעולות הממשלה בשטחים. 

על הגורמים האחראים למימוש החלטות הממשלה ובפרט משרד הבינוי והשיכון, מתפ"ש ומנהא"ז - לפעול לכך שמודל התעסוקה החדש בנוגע להעסקת פלסטינים בענף הבנייה בישראל יצא לפועל בהקדם האפשרי. 

על המנהא"ז לשפר את הפיקוח על אופן העסקת פלסטינים באיו"ש ולמצות את כלי האכיפה הנתונים בידיה על בסיס המשאבים המוקצים לו. 

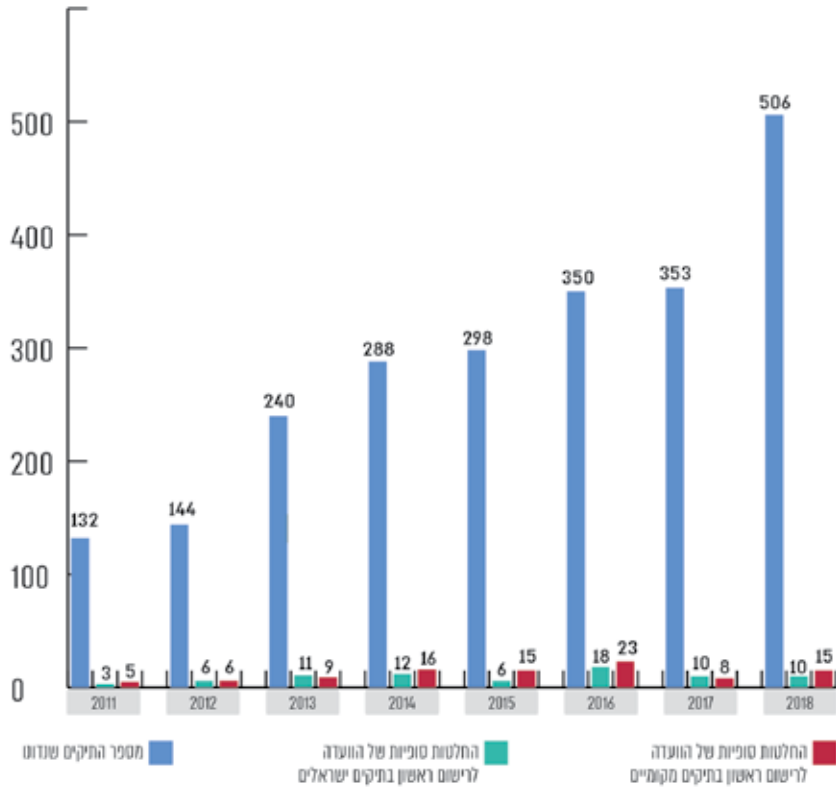
על משרד המשפטים והמנהא"ז להאיץ את מחשוב רישום המקרקעין באיו"ש, כדי לשפר את השירות לתושבים, לפשט את תהליכי העבודה בלשכות תוך חיסכון בתשומות, להבטיח את שמירת המידע ולאפשר מתן מידע עדכני לגבי מצב הזכויות במקרקעין באיו"ש. 

סיכום

הביקורת העלתה ליקויים בפעילות המנהא"ז ובפעילות משרדי הממשלה האחראים להנחייתם המקצועית של הקמ"טים באיו"ש. תיקון הליקויים שעלו בביקורת, שחלקם נמשכים כבר שנים רבות, ישפיע על מימוש ייעודו של המנהא"ז ובכלל זה יביא לשיפור השירות לאוכלוסייה באיו"ש. על רמ"א, מתפ"ש ומשרדי הממשלה, להידרש בהקדם לתיקונם.



מספר תיקים שנדונו בוועדה לרישום ראשון (2011-2018)



המקור: על פי נתוני המנהא"ז, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



קציני מטה במינהל האזרחי באזור יהודה ושומרון

מבוא

ב-7.6.67 פרסם מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון (להלן - איו"ש או האזור), שהוא גם מפקד פיקוד המרכז (להלן - פקמ"ז), מנשר בדבר נטילת השלטון על ידי צה"ל¹, ובו נכתב כי "צבא הגנה לישראל נכנס היום לאזור ונטל לידי את השליטה וקיום הביטחון והסדר הציבורי באזור". באותו מועד הוא פרסם את המנשר בדבר סדרי השלטון והמשפט², הקובע כי המשפט שחל באזור עד 7.6.67 יעמוד בתוקפו כל עוד לא תהיה סתירה בינו למנשר זה או לכל מנשר או צו שייתן מפקד כוחות צה"ל באיו"ש, ובשינויים הנוגעים לכינונו של שלטון צה"ל באזור. על פי המנשר, כל סמכויות השלטון, החקיקה, המינוי והמינהל הנוגעים לאיו"ש או לתושביו הועברו למפקד כוחות צה"ל באיו"ש.

בראש מערכת הממשל באזור עומד מפקד פיקוד מרכז, המשמש "חליף הריבון". סמכות החקיקה באזור נשמרה בידי, בשטחים הנתונים לשליטת ישראל, אולם מפקד האזור אצל לגורמים אחרים את מרבית סמכויותיו הנוגעות לתחומי החיים האזרחיים באזור. למשל, כבר מראשית ימי השליטה באזור, נחקקו כמה צווים שבהם אצל מפקד פקמ"ז את הסמכויות על פי הדינים השונים לקציני המטה (להלן - קמ"טים) של מפקדת האזור.

בפסיקת בית המשפט העליון³ נקבע כי בהיעדרה של חקיקה קונקרטיה הקובעת אחרת, על פעולות הריבון הצבאי להתבצע בהתאם לכללי ולעקרונותיו של המשפט הציבורי והמינהלי הישראליים. על פי הכללים הללו, על המפקד הצבאי לנהוג, בין היתר, באופן סביר ומידתי, בלא משוא פנים ובהתאם לכללי הצדק הטבעי.

בשנת 1981 הוציא מפקד כוחות צה"ל באיו"ש צו בדבר הקמת מינהל אזרחי (יהודה והשומרון) (מס' 947), התשמ"ב-1981 (להלן צו בדבר הקמת המנהל"ז), באיו"ש. בצו נקבע כי המינהל האזרחי (להלן - המנהל"ז) "ינהל את העניינים האזרחיים באזור בהתאם להוראות צו זה, לרווחתה ולטובתה של האוכלוסייה ולשם הספקת השירותים הציבוריים והפעלתם, ובהתחשב בצורך לקיים מינהל תקין וסדר ציבורי באזור". בפקודת הארגון (להלן - פק"א) של המנהל"ז נקבע, בין היתר, שייעוד המנהל"ז הוא: "ליישם מדיניות הממשלה בשטחי יהודה ושומרון ולקדמה בתחומים

1 מנשר בדבר נטילת השלטון על ידי צה"ל (יהודה והשומרון) (מס' 1), התשכ"ז-1967.

2 מנשר בדבר סדרי השלטון והמשפט (יהודה והשומרון) (מס' 2), התשכ"ז-1967.

3 בג"ץ 393/82 ג'מעית אסכאן נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יו"ש לז(4) 785; בג"ץ 3969/06 ראש מועצת הכפר דיר סאמט נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, פורסם במאגר ממוחשב ב-22.10.09.



האזרחיים בשיתוף הקמ"טים ובתיאום עם צה"ל ומערכת הביטחון בשגרה וחירום... להוות זרוע ביצועית לסמכויות התשתית, התכנון והבניה בשטח C^[4], לרבות הטיפול בישובים הישראליים".

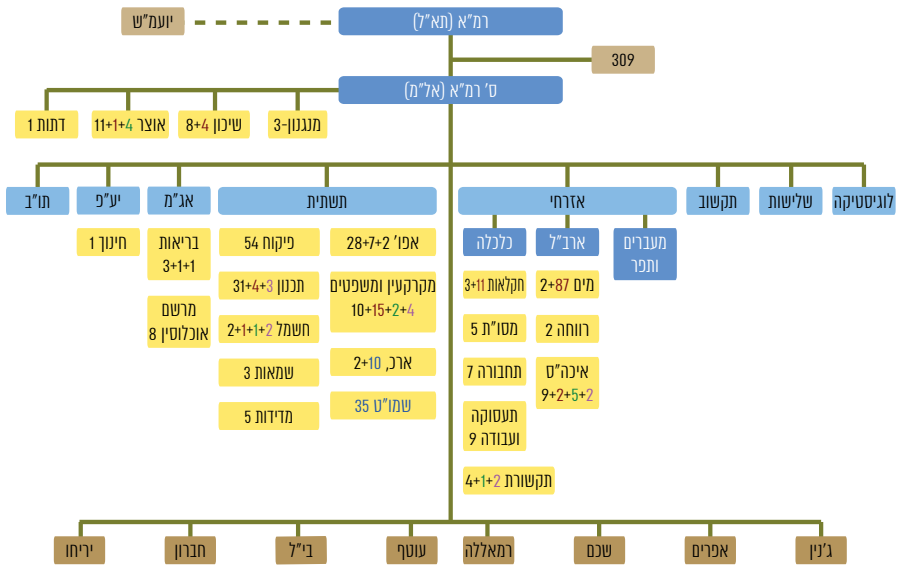
המנהא"ז כפוף למפקדת מתאם פעולות הממשלה בשטחים (להלן - מתפ"ש), שבראשה עומד קצין צה"ל בדרגת אלוף, הכפוף לשר הביטחון. ייעוד מתפ"ש הוא, בין היתר, ליישם את מדיניות הממשלה באיו"ש ולקדמה בתחומים אזרחיים, בתיאום עם משרדי הממשלה, צה"ל ומערכת הביטחון בעיתות שגרה וחירום ולשמר סמכות אזרחית לעניין ההתיישבות הישראלית באיו"ש בתחומי התכנון והתשתית.

לצורך השגת ייעודו של המנהא"ז פועלים במסגרתו 25 קמ"טים המשמשים הנציגות המקצועית של משרדי הממשלה, כל קמ"ט בתחום אחריותו. קמ"טים אלה מוסמכים לבצע פעולות שונות לשם מילוי תפקידם בהתאם לדברי החקיקה באיו"ש. הקמ"טים כפופים לראש המנהא"ז (להלן - רמ"א) והם מקבלים הנחיה מקצועית ממשרדי הממשלה שהם מייצגים. הם עובדים הן מול הדרג הצבאי והן מול הדרג האזרחי, ולפיכך כפיפותם היא דואלית לשני גופים. פק"א מנהא"ז קובעת כי הקמ"טים יתואמו במנהא"ז על ידי שני בעלי תפקידים במנהא"ז, ראש תחום (להלן - רת"ח) תשתית וראש ענף (להלן - רע"ן) אזרחי (שניהם ייקראו להלן - הרע"נים).

4 הסכם הביניים הישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה, שנחתם ב-28.9.95, אצל סמכויות שלטוניות שונות לרשות הפלסטינית, בשטחים שנקראו A ו-B. בהתאם לכך, שטח C הוא השטח שנשאר בשליטה ביטחונית ואזרחית של ישראל באופן מלא.



תרשים 1: המבנה הארגוני של המנהל"א"ז*

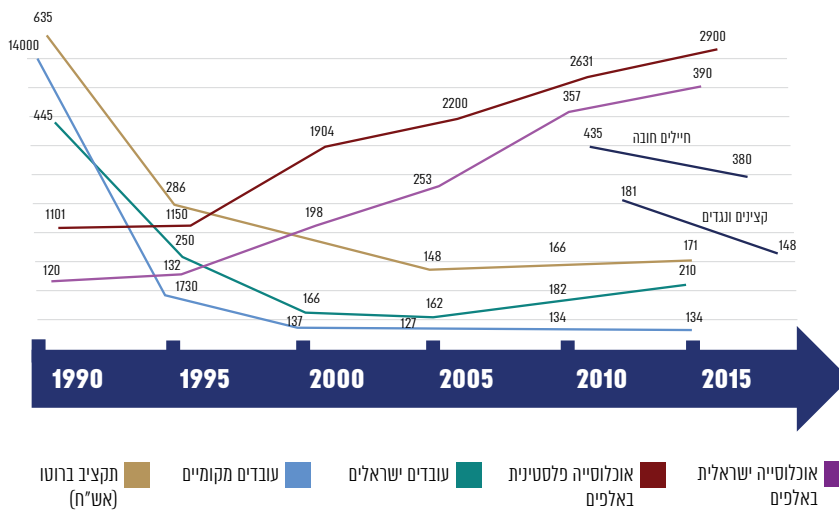


11 נגידים
380 חיילים
139 קצינים
210 תקן ישר
45 תקני רשות (ש"ט וארכ')
133 תקן פלט'
16 סטודנט
21 יועץ

המקור: מצגת בנושא "התאמת המנהל"א"ז לצרכי האזור, בסימן מהפיכת השירות ומעבר ממגיב ליוזם".

* מספר התקנים של עובדי המנהל"א"ז (לא כולל חיילי צה"ל) הנו בחלוקה הבאה לצבעים: תקן עובד ישראלי - שחור, תקן יועץ - צהוב, תקן סטודנט - ירוק, תקן עובד פלסטיני - אדום, תקן רשות שמורות הטבע והגנים - כחול.

תרשים 2: השינויים אשר חלו בפעילות המנה"ז (1990 - 2015) *



המקור: מצגת של המנה"ז בנושא השינויים שחלו במנה"ז בשנים 1990 - 2015. * אין נתונים מוסכמים בדבר היקף האוכלוסייה הפלסטית בשטח C.

מתרשים 2 עולה כי משנת 1995, מועד חתימתו של הסכם הביניים הישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה, צומצמו משאבי כוח האדם והתקציב במנה"ז. בד בבד גדל במידה ניכרת היקף האוכלוסייה המקבלת שירות מהמנה"ז, אף שכוח האדם העומד לרשותו לא גדל בהתאם לכך. בדוח חופש המידע של מתפ"ש לשנת 2018 נכתב כי תקציב מנה"ז לשנת 2018 מסתכם בכ-309.6 מיליון ש"ח. דוח הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משנת 2018 קובע כי ביהודה ושומרון מתגוררים 413,300 ישראלים.

המנה"ז נמצא בתהליך של "מהפיכת שירות", הצפוי לשנות את טיב השירות שניתן לתושבי האזור. לפיכך הביקורת לא התמקדה בנושא זה.

פעולות הביקורת

בין ספטמבר 2018 ליוני 2019 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות הקמ"טים במנה"ז. בביקורת נבחנו נושאים ארגוניים הנוגעים לפעולות הקמ"טים במנה"ז ובוצעה בקרה על פעילותם והעסקתם כעובדי מדינה הכפופים לסמכות המנה"ז. הביקורת התמקדה בפעילות משרד קמ"ט תעסוקה, יחידת קמ"ט משפטים ורישום מקרקעין (להלן - קמ"ט מקרקעין) ולשכת התכנון איו"ש. הביקורת בוצעה במנה"ז ובצה"ל - ביחידת היועץ המשפטי (להלן - יועמ"ש) לאיו"ש. בדיקות השלמה בוצעו במשרד הביטחון - מתפ"ש; במשרד הבינוי והשיכון; במשרד העבודה, הרווחה, והשירותים החברתיים (להלן - משרד העבודה); במשרד המשפטים; ובנציבות



שירות המדינה (להלן - נש"ם). במהלך הביקורת מצא לנכון משרד מבקר המדינה להוסיף על כלי הביקורת הרגילים גם תהליך של שיתוף עשרות גורמים שונים המייצגים את הציבור הפלסטיני בנושאי תעסוקה, מקרקעין ותכנון, וכן עשרות גורמים המייצגים את הציבור הישראלי המתגורר בשטחי איו"ש (להלן - שיתוף הציבור). הדבר נועד לאפשר לקבל באמצעות גורמים אלה הרחבה בנושאים שבהם מטפלים משרדי הקמ"טים, שהוחלט להתמקד בהם במסגרת הביקורת. תוצרי התהליך משולבים בדוח זה.

הכפיפות הדואלית של הקמ"טים באיו"ש

רקע

החלטת ממשלה 5737 הסדירה, בין היתר, את יחסי הגומלין בין צה"ל למשרדי הממשלה ונקבע בה כי "הפעולות השונות בשטחים החדשים [שטחי איו"ש], לרבות המגעים עם ראשי האוכלוסייה בשטחים [אלה], יבוצעו ע"י משרד הממשלה, כל משרד בתחום סמכותו ואחריותו התקציבית והפרלמנטרית... מתוך תיאום עם הממשל הצבאי". בהמשך להחלטה זו קבעה⁵ "ועדת שרים לשטחים המוחזקים" באוקטובר 1968 נוהלי עבודה בשטחים המוחזקים (להלן - נוהלי עבודה בשטחים), ובהם נקבע בנוגע לכפיפות עובדי המנהל⁶ כי "קציני מטה ועובדי הממשל רואים אותם מבחינה פורמאלית כעובדים בשליחות הצבא, עליהם חל חוק השיפוט הצבאי. עם זאת, בהתחשב במעמד המיוחד, נקבעו הסדרים מיוחדים, בתאום עם נציבות שירות המדינה, המגבילים תחולה זו". עוד נקבע בנהלים האמורים כי הקמ"טים יקבלו מהמשרדים הממשלתיים הנחיות בכל הנוגע "לתפקידם הייעודי". המשרד הממשלתי ימנה את נציגיו באזור בתיאום עם מפקד האזור ועל דעתו, ו"מועמד שאושר ע"י כל הגורמים לתפקידו, יוצא לו כתב מינוי מטעם המשרד הממשלתי. במקביל יוצא כתב מינוי כקמ"ט ע"י מפקד האזור". בנוהל נקבע גם כי חילוקי דעות בנוגע לסוגיות שהמשרדים השונים חלוקים בעניינן יובהרו באמצעות "ועדת השרים לשטחים המוחזקים".

באוגוסט 1999 כתב היועץ המשפטי של נציבות שירות המדינה חוות דעת בנושא "מעמדם של עובדי שטחים" (להלן - חווה"ד נש"ם), ובה ציין כי עובדי השטחים [עובדי המנהל⁷ הישראלים] הם "משרתיהם של שני אדונים - כפופים הם למרותו של מפקד האזור בהתאם למשפט הבינלאומי ופסיקות הבג"צ, בעוד ש[כ]עובדיהם של [משרדי] הממשלה כפופים הם לדיני העבודה וההסכמים

5 החלטה מ-8.9.68.

6 החלטה שט/2.

7 הוועדה מנתה את ראש הממשלה, שר הביטחון ושר המשפטים.



הקיבוציים והאחרים החלים עליהם. הוראות הנוהל החלות על עובדי השטחים, בין שהוצאו ע"י הממשלה או שריה, ובין שהוצאו ע"י הגורמים המוסמכים מטעמה (צה"ל, תפ"ש^[8], נש"מ[ם] והמשרדים עצמם) הונחו עפ"י העיקרון שחובה לתאם בין הוראותיהם של שני האדונים... לאור האמור לעיל, רוב רובם של המקרים בהם נשאלת שאלה לגבי מיהו הממונה על עובד השטחים, המפקד הצבאי או הנהלת המשרד הממשלתי, יש להשיב: גם זה וגם זה, ובדרך כלל תוך תיאום ביניהם". עוד נכתב בחוה"ד נש"מ כי אם לא יתאפשר תיאום כאמור וחילוקי הדעות יותרו בעינם - יכריע בעניין מתאם הפעולות בשטחים במשרד הביטחון, בחוה"ד נש"מ צוין כי מתאם הפעולות בשטחים "נכנס לנעלי" ועדת השרים המיוחדת לענייני השטחים המוחזקים, שהפסיקה להתכנס.

יוצא אפוא כי הקמ"טים כפופים הן לרמ"א והן למנכ"לים של משרדי הממשלה (להלן - משרדי האם) שהם מייצגים, ולפיכך הם עובדים הן מול דרג צבאי והן מול דרג אזרחי (להלן - כפיפות דואלית). עקב כך ששני גופים, אזרחי וצבאי, השונים במהותם ובקודי ההתנהגות שלהם, פועלים בכפיפה אחת ואמורים לתפקד יחד, נוצרת תרבות ארגונית מורכבת, כפי שיתואר להלן:

יחסי הגומלין בין המינהל האזרחי למשרדי האם

כאמור, הכפיפות המקצועית של הקמ"טים למשרדי האם גורמת להיווצרות ממשקים בין המנהל"ז ובין משרדי הממשלה בכל הנוגע לפעילותו השוטפת של המנהל"ז.

במסמך בנושא הצגת המנהל"ז לשר הביטחון מינואר 2017 הוצגו נקודות התורפה העיקריות במנהל"ז, ובהן פעילותו מול משרדי ממשלה רבים המשמשים משרדי אם של יחידות המנהל"ז. מדובר בנקודת תורפה משום ש"היעדר גורם מוביל ומקצועי" גורם "סרבול וחוסר גמישות תפעולית", וכן "קושי בקידום וניהול פרויקטים".

בביקורת הועלו מחלוקות בין משרד האם למנהל"ז אשר גרמו לקושי בקידום משימות ובקביעת הגורם שיבצע אותן. להלן כמה דוגמאות לכך:

1. משרד המשפטים - שינוי בכפיפותו של קמ"ט מקרקעין

בספטמבר 2011 התקיים דיון בהשתתפות המשנה ליועמ"ש לממשלה דאז, כדי לבחון, בין היתר, את האפשרות להכפפה של קמ"ט מקרקעין (הקודם) לממונה על אגף רישום והסדר מקרקעין בישראל לשעבר. במהלך הדיון נאמר כי: "קמ"ט המקרקעין מפעיל סמכויות לפי החוק הירדני השונה מהמצב המשפטי בתחום ישראל. החלטת הממשלה משנת 67 דיברה על ליווי מקצועי מהמשרד, אך הקמ"ט

8 משרד לתיאום פעולות הממשלה בשטחים.



מעולם לא היה קשור לאגף [אגף רישום והסדר מקרקעין]. להפרדה זו יש חשיבות מבחינה מהותית [האגף לרישום והסדר מקרקעין] לא יכולים לספק את הליווי המקצועי... אין מקום להכפיף את הקמ"ט לאגף רישום והסדר מקרקעין".

במסמכי המכרז מיולי 2012, שלפיו מונה קמ"ט משפטים ורישום מקרקעין לתפקידו, צוין כי התפקיד כולל: "ניהול ותיאום של פעילות משרד המשפטים במינהל האזרחי, בהתאם לחקיקה, לנהלים ולהנחיות הנהלות משרד המשפטים והמינהל האזרחי" (ההדגשה אינה במקור). בגדר סמכויות הקמ"ט נקבע שהוא "ממונה על תחומי הפעילות של משרד המשפטים בשטחי המנהל האזרחי".

בספטמבר 2017 הודיעה מנכ"לית משרד המשפטים לקמ"ט מקרקעין כי החליטה להטיל על מנהל אגף רישום והסדר מקרקעין במשרד המשפטים את תפקיד הגורם האחראי מהבחינה המקצועית מטעמה לפעילות יחידת קמ"ט משפטים ורישום מקרקעין, וכי החליטה זו התקבלה לנוכח הצורך להקטין את מוטת השליטה שלה ולאפשר "קשב ניהולי הולם" לצורכי היחידה שבאחריותה, וכן נוכח "המכנה המשותף הקיים בין היחידות". המשנה ליועמ"ש (אזרחי) קבע בהתייחס למהלך זה כי "בהמשך להחלטות הממשלה בעניין וכפי הקבוע בהן, הקמ"טים ובכלל זה קמ"ט מקרקעין, הם הנציגים הבכירים של משרד ממשלתי... כפי שנקבע בתיאום בין מפקד האזור לבין המשרד הממשלתי הנוגע בדבר", משכך הם כפופים ניהולית גם למשרד אותו הם מייצגים וכן יכולים להיות מונחים בהיבטים מקצועיים על ידי המשרד, ככל שאין בכך כדי לגרוע מסמכויותיו של ראש המנהל האזרחי וככל הנדרש בתיאום ובהסכמה עימו... נוכח העובדה כי מדובר בצעד ניהולי, שלפיו כל סמכויות המשרד יואצלו למנהל האגף לרישום והסדר מקרקעין במשרד המשפטים, אין לגביו מניעה משפטית".

בספטמבר 2018 כתב ראש הרשות לרישום והסדר זכויות מקרקעין למנכ"לית משרד המשפטים כי בחלוף כמעט שנה מהמועד שבו הוחלט כי קמ"ט מקרקעין יהיה כפוף אליו מהבחינה המקצועית, מטעמים שאינם תלויים בו הוא מתקשה לממש כפיפות זו: "שורש הבעיה בכך שאין הבהרה חד משמעית וברורה לכל המעורבים בדבר מה נחשב 'כפיפות מקצועית'". [מצב זה גורם לכך שבפועל בכל נושא שאני מבקש להתערב בו נטען על ידי רמ"א/יועמ"ש איו"ש שהדבר אינו במסגרת סמכותי ו[קמ"ט מקרקעין] מצידו מיישר קו עם עמדת רמ"א הנ"ל, ואין הוא רואה בי גורם מקצועי מנהלי כלשהו (למעט שליחת דוחות נוכחות)". (ההדגשה במקור). באפריל 2019 כתב ראש הרשות לרישום והסדר זכויות מקרקעין בגיליון הערכה ומשוב לקמ"ט מקרקעין כי "מטעמים שלא זה המקום לפרטם, לא נקבע מי הגורם שקובע את תכניות העבודה להם קמ"ט מקרקעין מחויב, ונושא זה עדיין דורש ליבון. בנסיבות העניין המיוחדות... אין ביכולתי להעריך את תפקודו באופן מעשי".



באפריל 2019 מסר ראש הרשות לרישום והסדר זכויות מקרקעין לצוות הביקורת כי "המצב הדואלי הקיים, מביא לכך שיש קושי רב מאוד בניהול קמ"ט מקרקעין כמו גם התהליכים שאמורים להתבצע על ידו".

מהאמור עולה, כי משרד המשפטים מתקשה לממש את סמכותו ואחריותו המקצועיות כלפי קמ"ט מקרקעין.

באוקטובר 2019 מסר צה"ל בתגובתו לטיוטת הדוח (להלן - תגובת צה"ל) כי "קמ"ט משפטים ורישום מקרקעין אינו יכול להיות מונחה מקצועית על ידי משרד האם, אלא קיימת כפיפות מקצועית ליועץ המשפטי לממשלה ולשלוחיו [המשנים ליועץ המשפטי לממשלה]... ואל לה להיות בידי הנהלת המשרד או מנהל אחר במשרד".

על פי החלטת הממשלה 737 חייב להישמר קשר מקצועי בין קמ"ט לבין משרד האם שלו, ובכלל זה קמ"ט מקרקעין. משרד מבקר המדינה מצייין כי על צה"ל לברר סוגיה זו באמצעות מנגנון שנקבע ליישוב חילוקי דעות אצל מתאם הפעולות בשטחים במשרד הביטחון.

2. אי-קידום הסדרי רישום מקרקעין בתחומי ההתיישבות הישראלית באיו"ש

באוגוסט 2018 כתב ראש הרשות לרישום והסדר מקרקעין במשרד המשפטים⁹ למשנה ליועמ"ש לממשלה (אזרחי) כי ברצונו לקדם נושאים מסוימים הנוגעים לפעילות משרד קמ"ט מקרקעין ביהודה ושומרון (קידום מרשם ההרשאות בערים, רישום פרצלציות¹⁰ במעלה אדומים, קידום עבודת ועדות לרישום ראשון, חשיפת נוסחי טאבו לציבור, ומחשוב הפנקסים¹¹ - ראו בהמשך). במכתבו הוא ציין כי "לעת הזו אני נתקל בקשיים בקידום האמור, שכן לשיטת המנהל האזרחי ומשרד הביטחון, תפקידו של משרד המשפטים בכלל ושלי כמי שמונה על ידי המנכ"לית בפרט, הוא לכל היותר לייעץ בתחום המקצועי, תוך שלשיטתם אני נעדר סמכות ניהולית כלשהי (כולל על תפקודו של הקמ"ט) מובן כי בהעדר סמכות ניהולית קשה מאוד לקדם את התהליכים הנ"ל".

בספטמבר 2018 הוא כתב למנכ"לית משרד המשפטים: "אני ממודר למעשה מכל הנושאים המתרחשים ביו"ש ולא מצליח לקדם דבר... וזאת מאחר שלא ברור לכלל המעורבים מהן 'גבולות הגזרה' שלי".

9 במועד זה תוארו היה מנהל אגף לרישום ולהסדר של זכויות מקרקעין.

10 פרצלציה היא חלוקה של מקרקעין, שמטרתה לתרגם את החלוקה המופיעה בתוכנית מפורטת לחלקות הניתנות לרישום בפנקסי המקרקעין בלשכות רישום המקרקעין.

11 ראו בפרק בנושא "היעדר מחשוב מערך רישום המקרקעין באיו"ש".



באפריל 2019 מסר ראש הרשות לרישום והסדר זכויות מקרקעין לצוות הביקורת כי "המצב הדואלי הקיים, מביא לכך שיש קושי רב מאוד... לקדם, מעשית לוגיסטית ומשפטית את הנושאים בהם אמור קמ"ט מקרקעין לטפל". להלן דוגמאות לנושאים שמשרד המשפטים והמנהא"ז מעוניינים לקדם בתחום הסדר רישום המקרקעין באיו"ש, אך קידום נעצר עקב בעיית סמכויות וגבולות גזרה לא מוסכמים:

רישום פרצלציות באיו"ש: בישראל קיימת הסדרה של נושא רישום המקרקעין, והמקרקעין ברובם רשומים בלשכות רישום המקרקעין; לעומת זאת, באיו"ש לא ניתן לרשום בתים משותפים במקרקעין ולא ניתן לייחד את הדירות לרוכשים, והאיל ומדובר במקרקעין שרובם אינם מוסדרים.

במאי 2019 מסר ראש הרשות לרישום והסדר מקרקעין לצוות הביקורת כי הוא הציע למנהא"ז לבצע הסדרה של רישום המקרקעין ביישובים הישראליים באמצעות פרצלציה במעלה אדומים בסיוע עובדי משרד המשפטים, אך "העניין לא צלח עקב התנגדותו של המנהל האזרחי שמשרד המשפטים יעשה כן, מאחר וקיימת מחלוקת על סמכויות וגבולות גזרה בין משרד הביטחון ומשרד המשפטים, והשארית הנושא בידי עובדי המנהא"ז בטיפול כמוה כהבהרה כי המרשם [המקרקעין] ביו"ש נתון גם לפתחו ולפיקוחו של משרד הביטחון".

קידום מרשם ההרשאות בערים: משרד המשפטים ניסה בשנים 2017 - 2019 לקדם מול המנהא"ז את הפעלת מרשם לעסקאות בזכויות חוזיות באדמות המדינה (להלן - מרשם ההרשאות), וזאת כדי לאפשר לתושבים ביישובים הישראליים לבצע פעילויות שגרתיות במקרקעין כגון רישום משכנתה. בישיבה שקיים המשנה ליועמ"ש לממשלה (אזרחי) ביוני 2018 בנושא מרשם ההרשאות באיו"ש¹² נדונה המסגרת המשפטית להפעלת מרשם ההרשאות לגבי יישובים עירוניים ביו"ש, וכן נדונה השאלה מי אמור לנהל את מרשם ההרשאות ביו"ש - האם קמ"ט מקרקעין, לפי עמדת משרד המשפטים, או הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש [קמ"ט אפוטרופוס] המשמש באיו"ש נציג מקצועי של רשות מקרקעי ישראל כפי שעלה מעמדת המנהא"ז. בסיכום הישיבה נכתב כי "על פניו, ונוכח עמדת מנהל האגף לרישום והסדר מקרקעין¹³, נראה כי הידע והתשתית לניהול המרשם מצויים דווקא בידי קמ"ט רישום [מקרקעין] ולא בידי הממונה [קמ"ט אפוטרופוס], עם זאת, שאלת הגורם אשר יפעיל מרשם זה, כמו גם שאלת המשאבים הנחוצים לתפעולו- שוכנת לפתחו של המינהל האזרחי". בינואר 2019 השיב רמ"א לרמ"ט שר המשפטים כי מי שינהל את נושא מרשם ההרשאות באיו"ש יהיה קמ"ט אפוטרופוס, ולא משרד המשפטים באמצעות קמ"ט מקרקעין.

12 ובהשתתפות קמ"ט מקרקעין, מנהל אגף רישום והסדר מקרקעין, יועמ"ש הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש ועוד.

13 כתוארו דאז.

בביקורת עלה כי המחלוקות בין המנהא"ז ובין משרד המשפטים הביאו לכך שלא קודמו הסדרי רישום מקרקעין כמו פרצלציה ומרשם ההרשאות, והדבר הקשה על גופים אלה לקדם משימות ולסכם מיהו הגורם שיבצע אותן, ובכך פגע ביכולתם של תושבי ההתיישבות הישראלית באיו"ש לרשום בעלות וזכויות במקרקעין בספרי רישום המקרקעין באיו"ש.

באוקטובר 2019 מסר משרד המשפטים בתגובתו על טיוטת הדוח (להלן - תגובת משרד המשפטים) כי "הגם שהנושא אינו מצוי בתחום אחריותנו הישיר... בימים אלו נערכת עבודה מתקדמת לבחינת השלכות תקציביות והיבטים נוספים, מהם צפויה להיגזר החלטה סופית ביחס לזהות הגורם אשר ינהל את אופן מרשם ההרשאות וכן את אופן טיפולו, והכל בשאיפה לפעולה מתואמת ובהסכמת המשרדים הרלוונטיים, בהובלת ראש המנהל האזרחי".

צה"ל מסר בתגובתו כי "רצון משרד המשפטים לקדם הרחבת מרשם הרשאות, עוסק באדמות מדינה מוכרזות שאינן רשומות במרשם המקרקעין וממילא ניהולן והאחריות לגביהן נתונה בידי הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש ומשרד האוצר, ולא משרד המשפטים או קמ"ט רישום מקרקעין. שאלת אחריות ניהול מרשם ההרשאות נתונה בידי ראש המנהל האזרחי באופן בלעדי וזאת מכוח דין האזור" (ההדגשה במקור).

3. סמכות לפעול בנושא רישוי עסקים

בשנת 2016 התגלעה מחלוקת בין המנהא"ז למשרד הכלכלה בנוגע להסמכה שנתן מנכ"ל משרד הכלכלה לקמ"ט תעסוקה לפעול בנושא רישוי עסקים בתחום ההתיישבות הישראלית באיו"ש¹⁴. המחלוקת הובאה לפני המשנה ליועמ"ש לממשלה, כדי שיכריע בנושא. המשנה ליועמ"ש לממשלה קבע שלא סביר שמנכ"ל משרד הכלכלה יסמיק את קמ"ט תעסוקה לפעול בנושא רישוי עסקים בתחומי ההתיישבות הישראלית באיו"ש, וזאת "ובהתחשב בכך שהכפיפות של קמ"ט תעסוקה היא לרמ"א וחובתו של המנהא"ז היא ככלל להשקיע את המשאבים וכוח האדם העומדים לרשותו לטובת האוכלוסייה הפלסטינית בעוד שפעילות משרד המשלה, ובהם משרד הכלכלה, היא בהתיישבות הישראלית".



משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את נכונותו של משרד המשפטים לקדם את סוגית מרשם ההרשאות שיש בה להקל על התושבים ביישובים

14 מתן אישורים לרישוי עסקים בהתאם לחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים), כפי שאומץ בתחומי ההתיישבות הישראלית באיו"ש.



הישראליים בשטחי איו"ש. עם זאת, משרד מבקר המדינה מציין כי חילוקי הדעות הקיימים בין משרד המשפטים ובין המנהא"ז בנוגע לגבולות הגזרה ביניהם, והיעדר הכרעה לגביהם וכן הקושי במימוש האחריות המקצועית של משרד המשפטים מביאים לפגיעה בקידום משימות שונות בהליכי רישום והסדר מקרקעין באיו"ש ששני הגופים רוצים בקידום. על משרד המשפטים והמנהא"ז לפעול יחד למילוי היעדים והמשימות הניצבים לפניהם, ואם יש מחלוקת ביניהם עליהם להביא, על פי חוות דעתו של נש"ם, להכרעתו של מתאם פעולות הממשלה בשטחים. זאת, כדי למנוע ככל הניתן, פגיעה בקידום השרות הניתן לתושבי האזור.

פיקוח ובקרה על הקמ"טים

הפק"א קובעת כי ראש ענף תיאום אזרחי וראש תחום תשתית במנהא"ז, שהם קצינים בצה"ל בדרגת סגן אלוף, יתאמו את פעילות הקמ"טים שהוגדרו בפק"א ככפופים לאחריותם.

לקמ"טים, כאמור, כפיפות דואלית - הן למינהל האזרחי והן למשרדי האם, ולפיכך שניהם אמורים לפקח על פעילותם של הקמ"טים מהבחינה הניהולית והמקצועית, כל אחד בתחום אחריותו, בהתאמה. מנגנוני הפיקוח והבקרה יכולים לפעול הן באמצעות הגשת תוכניות עבודה ובקורות מקצועיות של הגורמים הממונים והן באמצעות ביקורות פנים.

בדוח מבקר המדינה העוסק בפעילות היחידה המרכזית לפיקוח של המינהל האזרחי (להלן - יחידת הפיקוח) באזור יהודה ושומרון (להלן - דוח הביקורת בנושא יחידת הפיקוח)¹⁵ צוין כי תוכנית עבודה מגדירה את המשימות שהארגון מתכנן לבצע לפי סדרי עדיפויות בטווח הזמן של השנה הקרובה, ולעתים בראייה של כמה שנים מראש, והיא כוללת צבר של פעילויות המצריכות ניהול מתואם בין כל גורמי הארגון לשם עמידה במשימות שהוגדרו. תוכנית העבודה משמשת גם כלי לבקרה וללימוד לשם הפקת לקחים ולצורך שיפור ההישגים. חשיבות התכנון מתמצה בכלל הידוע - "סוף מעשה במחשבה תחילה". על החשיבות של תוכנית עבודה ככלי ניהולי ניתן ללמוד גם מ"מדריך התכנון הממשלתי להכנת תכנית עבודה שנתית" (להלן - מדריך התכנון הממשלתי או המדריך) אשר נועד לחזק את עבודת המטה, וליצור בסיס לניהול איכותי ומעמיק על ידי יצירת שפת תכנון אחידה ומשותפת בקרב היחידות הפנימיות במשרדי הממשלה ובין כל משרדי הממשלה. המדריך קובע כי על היעד הנקבע בתוכנית העבודה של המשרד הממשלתי להיות מוגדר באופן ממוקד, מדיד,

15 דוח מבקר המדינה, פעילות היחידה המרכזית לפיקוח של המינהל האזרחי באזור יהודה ושומרון, 66 (2016).



אתגרי ובר ביצוע באמצעות לוח זמנים ריאלי המחייב את כלל הגורמים המעורבים בהשגתו; וכי המדידה משמשת כלי ניהולי אפקטיבי רב-שנתי לביצוע בקרה, ונועדה הן להציג את ההישגים והן להכין בסיס להערכה וללימוד לצורך שינוי והתאמה בתוכנית של השנים שלאחר מכן.

הפיקוח של המינהל האזרחי על פעולות הקמ"טים

המנהל"ז מבצע תכנון, פיקוח ובקרה בנושא פעילות משרדי הקמ"טים באמצעות תוכניות עבודה שנתיות שהקמ"טים מגישים לרמ"א, אשר בהן הוא מתעדף עבורם את המשימות ומאשר את התוכניות. תוצרי תוכניות העבודה נמדדים בדוחות רבעוניים וחציוניים ובדוח סיכום המוגש לרמ"א בסוף השנה.

בשנים 2017 - 2019 הנהיג רמ"א ככלי נוסף לפיקוח ובקרה את חובתם של הקמ"טים למלא דוחות "אתגר" באמצעות הרע"נים. דוחות אלה משמשים כלי נוסף לבחינת כשירותן ומוכנותן של היחידות, וכן ככלי למדידת אפקטיביות, יעילות ואופן ביצוע המשימות המתבססות על תוכנית העבודה, לרבות פרמטרים רוחביים הרלוונטיים לכל הקמ"טים, כגון טיפול בפניות ציבור ובנושא ביטחון מידע.

בדוח הביקורת בנושא יחידת הפיקוח העיר משרד מבקר המדינה כי "על המנהל"ז לקבוע יעדים מדידים, ברורים ובני השגה בתחומים המופיעים בתוכנית העבודה שלו והנוגעים גם לפעילות היחידה [יחידת הפיקוח], להקפיד לעמוד בהם ולקיים בקרה נאותה על כך". בתגובת המנהל"ז על ממצאי הביקורת האמורה נמסר כי "מדריך התכנון הממשלתי להכנת תוכנית עבודה שנתית" יופץ לכלל הקמ"טים במנהל"ז... בכדי שתכנית העבודה של היחידה תגובש בהתאם למדריך התכנון הממשלתי להכנת תוכנית עבודה שנתית".

הכנת תוכניות עבודה

בסיכום דיון מפקדים במנהל"ז מאוקטובר 2018 נכתב בהתייחס לתוכנית העבודה 2019 כי "יש... להגיע עד סוף השנה עם תכנית לכל ענף ויחידת קמ"ט. התכנית לקמ"טים צריכה להיות קוהרנטית לשכר עידוד וקוהרנטית לכולם בהלימה לדו"ח אתגר".

צוות הביקורת פנה הן למנהל"ז והן למשרדי הממשלה בבקשה לקבל את תוכנית העבודה של כלל הקמ"טים שהוגשו מטעמם, אולם במועד סיום הביקורת המציא המנהל"ז רק תוכניות עבודה פרטניות של שמונה קמ"טים, ומכאן שלא הומצאו תוכניות העבודה של 17 הקמ"טים האחרים. יצוין כי גם בתגובת צה"ל לא נמסרה השלמה של תוכניות עבודה נוספות. לפיכך דוח הביקורת מתייחס רק לתוכניות העבודה שהוגשו.



משרד מבקר המדינה מעיר למנהא"ז כי חשיבות תוכניות העבודה מתבטאת בהגדרת המשימות שהארגון מתכנן לבצע לפי סדרי עדיפויות, ובהיותן כלי ניהולי המאפשר פיקוח ובקרה. לפיכך על המנהא"ז לדאוג לכך שכלל הקמ"טים יכינו תוכניות עבודה שנתיות סדורות, וזאת בהתאם למדריך התכנון הממשלתי.

מדריך התכנון הממשלתי קובע חמישה פרמטרים לקביעת איכות, מצוינות ותהליכי מדידה, והם: כמות, משך זמן (לדוגמה, משך הזמן הממוצע הנדרש לתחילת טיפול ולמתן שירות), עלות, ליקויים (לדוגמה - שיעור התלונות או הליקויים יחסית להיקף הפעילות) ומידת שביעות הרצון מהשירות.

משרד מבקר המדינה בחן את תוכניות העבודה שהוגשו לו ומצא כי היעדים והמשימות נמדדים רק בהיבט של מידת כמויות והספקים. כך למשל - בתוכנית העבודה של משרדים אלה המדדים שצוינו נגעו לדוגמה למספר ההתכנסויות של ועדות שיש לקיים בשנת העבודה ומספר עדכוני הנתונים הנדרש. לעומת זאת, תוכניות העבודה לא כללו הצבת יעדים עם מדדים איכותניים, למשל פרק הזמן הנדרש לטיפול בתיק או בבקשה (ולא רק מספר התיקים או הבקשות שטופלו), משך הזמן הנדרש לקבלת החלטה (לעומת מספר ההחלטות שהתקבלו) או למתן שירות, משך העיכובים בטיפול בנושאים מסוימים ומידת שביעות הרצון מהטיפול.

צה"ל מסר בתגובתו כי הממצאים אינם מקובלים עליו, בין היתר, משום ש"תוכניות העבודה השנתיות של הקמ"טים מאושרות אל מול משרדי האם ומול המנהל האזרחי... [והן] כוללות קריטריונים איכותניים ומדידים".

משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל כי בביקורת לא הועלה שיש בתוכניות העבודה שהוגשו לו קריטריונים איכותניים ומדידים, וכי לתגובתו של צה"ל לא צורפו תוכניות עבודה נוספות המעידות על תוכניות הכוללות קריטריונים איכותניים ומדידים.

היעדר מדדים איכותניים ותהליכי מדידה בנוגע לתוכניות העבודה מקשה לבחון את מידת האפקטיביות של ביצוע המשימות שהוטלו בתוכניות על הקמ"טים. נוכח זאת, ונוכח העובדה שהמנהא"ז אימץ את מדריך התכנון הממשלתי ככלי להכנת תוכנית עבודה שנתית, ראוי שיקפיד כי תוכניות העבודה של הקמ"טים יכללו גם קריטריונים איכותניים, וזאת על מנת שתוכנית העבודה תטייב את השירות וכן תוכל לשמש הן כלי ניהולי ואמצעי להצגת ההישגים ולמדידה אפקטיבית והן כלי רב-שנתי למעקב ולבקרה, וכל זאת בהתאם למדריך התכנון הממשלתי.

דוחות "אתגר"

דוחות "אתגר" אותם נדרשים להגיש הקמ"טים כוללים מדדים הנוגעים לעבודתם שאינם משקפים את טיבה ואיכותה של העשייה, והפרמטרים הנמדדים בדוחות אלה אינם איכותניים, אלא נוגעים רק ל"כמויות" ולהספקים, לדוגמה - מספר הישיבות שקיימו הוועדות, מספר סיורי השטח, מספר חוות הדעת, מספר התגובות שנוסחו, מספר העסקות שנרשמו בספרי המקרקעין ומספר הבקשות לרישיון עסקה שנרשמו. נוסף על כך, אין התאמה בין מהות המשימה ובין התשומות הנדרשות להשלמתה; למשל, קביעת פגישה וביצוע עבודת מטה נוקדו באופן דומה, על אף ההבדל המהותי בתשומות ובמאמצים הנדרשים לביצוען.

במאי 2018, בסיכום דיון בנושא דוח "אתגר", נכתב כי "ניכר כי נעשה מאמץ רב להתאים את דו"ח האתגר לפעילות, באופן דיפרנציאלי ומגוון, בהתאם לתחומי העשייה, על אף זאת, עולה כי ישנם מדדים בדו"ח האתגר שאינם משקפים בצורה מלאה ומהימנה את טיבה, איכותה והיקפה של העשייה... עקב 'האכילס' של דוח האתגר הינו העובדה כי אינו בוחן את טיב ביצוע המשימות (איכות) ובוחן אך ורק על פי מדד כמותי. בנוסף, ישנן משימות אשר לא ניתנות לכימות מספרי ואמפירי וכן משימות נוספות הנפרסות לאורך זמן ואינן באות לידי ביטוי בדוח האתגר החודשי".

בביקורת נמצא כי הקמ"טים הם שקובעים לעצמם את המדדים הכמותיים, והם גם נותנים לעצמם את הציון בהתאם לכך. הרע"נים אינם מוסמכים לתת להם משוב. בדיון בנושא בראשות רמ"ט מנהא"ז, שהתקיים במאי 2018, הוא קבע כי נדרש לבחון שיטה ובה ענפים מקצועיים הם שייתנו ציונים לקמ"טים.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי בשנים 2017 - 2019 המנהא"ז הרחיב את הפיקוח והבקרה על הקמ"טים באמצעות דוחות "אתגר". עם זאת, בביקורת עלה כי דוחות "אתגר" אינם משמשים כלי למדידה אפקטיבית של טיב ביצוע משימות הקמ"טים הנקבעות בתוכניות העבודה ושל טיב הבקרה עליהם בהיבט האיכותני ובמדידה אובייקטיבית. מאחר שהמנהא"ז הוסיף כלי בקרה, על המנהא"ז להבטיח את יעילותו של כלי זה ולתת משקל ראוי לפן האיכותני ולטיב העבודה המתבצעת, בכך שיגדיר מחדש את הניקוד הניתן למשימות ובעיקר את הגורם שמנקד. בד בבד, יש לבחון את נושא הסדרת מעמדם של הרע"נים כגורמים המפקחים על עבודת הקמ"טים והמעריכים אותה.



ביקורת פנים במינהל האזרחי

ביקורת הפנים היא משאב ניהולי פנימי בלתי נפרד מהארגון, אשר פועל לקידום מטרותיו של הארגון ולשיפור דרכי עבודתו, תוך שמירת האינטרס הציבורי. כל זאת באמצעות בדיקת תקינות פעולתו של הגוף המבוקר מבחינת קיום החוק, הניהול התקין, טוהר המידות, החיסכון, היעילות והמועילות של פעולות הארגון. לביקורת פנים שני היבטים עיקריים: האחד - שימוש ככלי ניהולי הנועד לסייע להנהלת הארגון בשיפור עבודתו וביעולה. השני - שמירת האינטרס הציבורי ופעילות במסגרת מערך הגורמים בארגון העוסקים בבדיקת תקינותו של הגוף המבוקר.

צו בדבר מינויים והעסקת עובדים במנגנון הממשלתי (יהודה ושומרון) (מס' 37), התשכ"ז-1967, וכן צו אצילת סמכות, התש"ס-1979, קבעו את מינויים של קציני מטה למינהל האזרחי ובהם "קצין המטה לענייני ביקורת פנימית"¹⁶.

בביקורת עלה כי החל בנובמבר 2011, מועד פרישתו של הקמ"ט לענייני ביקורת פנימית של המנהל"ז, לא מתקיימת במנהל"ז ביקורת פנים.

במאי 2017 מסר סגן רמ"א לשעבר למשרד מבקר המדינה כי בספטמבר 2012 חתם מתאם פעולות הממשלה בשטחים לשעבר על הסכם עבודה חדש, וחלק מתנאיו הביאו להקפאת משרות הנכללות בתקן, ובהן משרת קמ"ט ביקורת. הוא הוסיף כי "אין כל ספק כי לארגון הנותן שרות בנושאים כה רבים נדרש גוף/יחידה אשר יבצעו ביקורת פנימית". עוד מסר סגן רמ"א למשרד מבקר המדינה כי "אכן אין במנהל האזרחי קצין מטה לענייני ביקורת פנימית החל מיום 31.10.11... בעת הנוכחית אין ביכולתנו להעמיד מחדש תקן של עובד מדינה קבוע לנושא חשוב זה... אנו מבינים את חשיבות הביקורת ולכן במנהל האזרחי כיום מועסקות שתי חברות רואי חשבון חיצוניות המבצעות בקרה על פעילות המנהל"ז".

בהיותו של המנהל"ז ארגון גדול וייחודי, המשלב אנשי צבא ומשרדי ממשלה, עובדים ישראלים ופלסטינים, ובסה"כ נציגים של 25 משרדי ממשלה באמצעות קציני מטה, נדרש שתפעל בו ביקורת פנים, מאחר שהארגון עלול להיות חשוף לסיכונים של מינהל לא תקין, ובמקרים חריגים גם לפגיעה בטוהר המידות.

יצוין כי בשנים האחרונות בוצעו ביקורות חיצוניות על פי הוראות החשב הכללי במשרד האוצר באמצעות משרדי רואי חשבון, אולם הן עסקו בעיקר בנושאים

¹⁶ מינויו של מבקר הפנים שכיהן בתפקיד זה פורסם בקובץ מנשרים, צווים ומינויים (קמ"מ) ב-1.5.80, ובו נכתב כי מבקר הפנים מונה ל"מנהל לשכת הביקורת" בהתאם לחוק לשכת הביקורת מס' 28 לשנת 1952.

כספיים ולא בחנו נושאים שהם בליבת העיסוק של משרדי הקמ"טים.

במהלך הביקורת, באפריל 2019, כתבה סגנית הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם לסגן רמ"א כי נציב שירות המדינה אישר כי הביקורת הפנימית במנהא"ז תתבצע באמצעות רכישת שירות במיקור חוץ, והוסיפה: "באופן זה ניתן יהיה להבטיח ביצוע ביקורת פנימית כמתחייב ע"פ החוק, תוך מתן מענה ומומחיות בתחומים המקצועיים המגוונים הנמצאים בתחומי טיפולו של המינהל האזרחי".

נוכח אישורו של נציב שירות המדינה לכך שהביקורת הפנימית תתבצע באמצעות מיקור חוץ, על המנהא"ז לפעול לקידום נושא זה באופן שתתאפשר ביקורת על נושאי ליבה שבפעילות הקמ"טים נוסף על נושאים כספיים המבוצעים כיום על ידי משרדי רואי חשבון, וזאת כדי שהביקורת תשמש מנוף לשיפור ולייעול של עבודת המנהא"ז ותתרום לשמירת האינטרס הציבורי בדבר תקינות פעילותו.

צה"ל מסר בתגובתו כי "ההמלצה מקובלת. המנהל האזרחי קיבל לאחרונה את אישור נש"מ[ם] למיקור חוץ ביקורת פנימית. פרסום מכרז נמצא בשלבים מתקדמים".

הפיקוח מצד משרדי האם

בנוהלי עבודה בשטחים נקבע כי "הקמ"טים יונחו ע"י המשרדים הממשלתיים, בכל הנוגע לתפקידים היעודיים". לצד זאת, כאמור, בפק"א המנהא"ז נקבע כי תפקידי הרע"נים הוא לתאם את פעילותם של הקמ"טים. לא הוגדר מה כוללת הנחיה זו, ואיזה סוג של פיקוח ובקרה נדרש לפיה.

בביקורת עלה כי הפיקוח והבקורות המקצועיות שמבצעים משרדי האם על פעילות הקמ"טים הם מועטים, וכמעט אינם מתבצעים. להלן הפרטים:

צוות הביקורת בדק בכמה משרדי קמ"טים, ובהם קמ"ט תעסוקה, משרד מתאמת בריאות, לשכת התכנון, קמ"ט משפטים ורישום מקרקעין וקמ"ט הגנת הסביבה, כיצד משרדי האם מבצעים בקרה על פעילותם המקצועית. נמצא כי למעט המשרד להגנת הסביבה, שום משרד אם לא ביצע בקרות מקצועיות בשנים 2014 - 2019, כמפורט להלן:

באפריל 2019 מסר קמ"ט תעסוקה לצוות הביקורת כי "היות והתוצרים של יחידת תעסוקה קשורים להנפקת רישיונות העבודה של עובדים פלסטינים הם תוצרי תפ"ש... על סמך צווי אלוף ולא על סמך חוק ישראלי ואין יחידה מקבילה במשרד האם המוסמכת לטפל בצווי אלוף, אזי המנחה המקצועי ביחידת תעסוקה הינה



הנהלת המנהל"ז, באופן שמשרד התעסוקה הכיר במנהל"ז כמנחה המקצועי של הקמ"ט, וזאת נוכח החקיקה הייחודית באיו"ש, ובהיעדר יחידה במשרד התעסוקה המוסמכת לטפל בחקיקה זו.

הביקורת העלתה כי תוכניות העבודה של קמ"ט תעסוקה ושל מתאמת בריאות לא נכללו בתוכניות העבודה של משרדי האם: משרד הכלכלה ומשרד הבריאות, בהתאמה. אשר ללשכת התכנון, באפריל 2019 מסרה מנהלת לשכת התכנון באיו"ש לצוות הביקורת כי: "אין מעקב של מינהל תכנון [בישראל] או עניין בתכנית העבודה של לשכת התכנון איו"ש... הצורך בהזנת המשימות של לשכת התכנון למערכת ניהול תכנית העבודה המשרדית אינו בר השפעה, מכיוון שלא יבצעו עליה בקרה. למרות זאת מנהלת לשכת התכנון החליטה להזין [במערכת המחשוב הממשלתית] חלק ממשימותיה, כדי שיוכרו על ידי מינהל התכנון".

משרד מבקר המדינה מציין כי חלק מהנושאים המקצועיים שעליהם מופקדים משרדי האם מחייבים קשר בין משרדים אלה לבין הקמ"טים וקיום בקרה מקצועית על עבודת משרדי הקמ"טים, משום שאין במנהל"ז גורמים הבקיאיים בנושא. עם זאת, חלק מתוכניות העבודה של הקמ"טים אינן מובאות לידיעת משרדי האם, ומשרדים אלה אף אינם דורשים כלל לראותן. הממשקים ויחסי הגומלין הם חלקיים, ורק מקצת משרדי הממשלה מקיימים בקרה על הקמ"טים שהם נציגי משרדם. לפיכך עולה כי החלטת הממשלה ולפיה המשרדים הממשלתיים ינחו את הקמ"טים בכל הנוגע לתפקידם הייעודי אינה מיושמת בכלל המשרדים במלואה.

על רמ"א ומתפ"ש להסדיר ולהגדיר בשיתוף משרדי הממשלה את תוכן ההנחיה המקצועית ואת היקף הפיקוח והבקרה המקצועי הנדרשים לנוכח זאת.

בתגובת צה"ל נמסר כי ההמלצה דלעיל מקובלת עליו.

העסקתם של הקמ"טים ועובדי משרדם כעובדי מדינה הכפופים לסמכות המנהא"ז

רמ"א מוסמך להטיל על העובדים משימות ומטלות לפי הצורך ולנהלם באופן שוטף בהיבט הניהולי. ניהול תקציב המנהא"ז משמש את מסגרת הפעילות של השירותים הממשלתיים באזור יהודה ושומרון, והמנהא"ז מקצה תקנים ותנאים נלווים (רכב, כונניות, שעות נוספות, שכר עידוד וכדומה) לכל אחד ממשרדי הממשלה ויחידות הסמך הפועלים בתחום אחריותו.

בשנת 2017 הקימה נש"ם צוות¹⁷ (להלן - הצוות שהקימה נש"ם) שמטרתו לבחון את נושא ניהול ההון האנושי של המנהא"ז. המלצות הצוות האמור הוגשו בפברואר 2018 לממלא המקום של נציב שירות המדינה, והנציב החליט לאמץ למעט ההמלצה בדבר תשלום שכר לעובדי המנהא"ז באמצעות מתפ"ש. המלצות הצוות נגעו, בין היתר, לנושאי מכרזים לאיוש משרות, למעטפת רווחה והדרכה, לטיפול בתקן, להערכות עובד ולקליטת עובדים, כמפורט בהמשך.

בביקורת נבדק נושא העסקתם של עובדי המדינה בכפוף לסמכות המנהא"ז ונמצאו ליקויים בתהליכי העבודה וחלוקת תחומי האחריות בתחום ניהול ההון האנושי בין משרדי האם לבין המנהא"ז, כפי שיפורט להלן:

היעדר אחידות בנוגע לאישור דוחות הנוכחות של קמ"טים ולביצוע הערכות בנוגע לעבודתם

דוחות נוכחות נחוצים לצורך תשלום השכר ובכלל זה תשלום עבור שעות נוספות. דוחות אלה מאפשרים גם לבצע בקרה על שהות העובד בעבודתו. בחוה"ד נש"ם נקבע כי "טפסי הדיווח על העבודה בשעות נוספות ואש"ל יוגשו ע"י עובד השטחים לחתימת מפקד האזור או מי שהסמיך לכך... בסיום כל חודש, בטרם ניתן להגיש את הדוחות לאישור ע"י סמנכ"ל המשרד הנוגע בדבר" (ההדגשה במקור).

בביקורת עלה כי חוה"ד נש"ם מיושמת באופן חלקי בלבד - סגן רמ"א מאשר את דוחות הנוכחות של שלושה קמ"טים, וקמ"ט מנגנון מאשר את דוחות הנוכחות של שני קמ"טים אחרים. לעומת זאת, על אישור דוחות הנוכחות של שאר הקמ"טים מופקדים משרדי האם שלהם, בלי שלגורם המאשר הוקנו הכלים המאפשרים לו לעשות בקרה על הדוחות ולוודא את נכונותם, ובלי שיהיה לו כל מידע על התפקוד היום-יומי של הקמ"טים.

17 הצוות כלל נציגים מנציבות שירות המדינה, ממשרדי הממשלה וכן את סגן רמ"א וקמ"ט מנגנון כנציגי המנהא"ז.



בספטמבר 2019 מסרה נש"ם בתגובתה על ממצאי הביקורת (להלן - תגובת נש"ם) כי הגורם שצריך לאשר את דוחות הנוכחות הוא המינהל האזרחי ולא משרדי האם.

משרד מבקר המדינה מעיר למנהל"ז כי מתוקף אחריותו לניהול העובדים הרי שאישור דוחות נוכחות על ידי גורם שאינו קשור במישרין לעבודת הקמ"ט עלול שלא לעלות בקנה אחד עם כללי מינהל תקין. נוכח זאת על המנהל"ז בתיאום עם משרדי האם ונש"ם לפעול לתיקון מצב זה באופן שדוחות הנוכחות של כלל הקמ"טים יאושרו על ידי הגורם במנהל"ז המנהל את עבודתם באופן שוטף.

זה"ל מסר בתגובתו כי מקובלת עליו ההמלצה שדוחות הנוכחות של קמ"טים יאושרו על ידי הגורם שמנהל את עבודתם.

הערכה ומשוב משמשים כלי ניהולי בידי המנהל המסייע לו בקבלת החלטות באשר לפיתוח המקצועי ולהכוונה של העובדים, בתיאום ציפיות הדדי בין מנהל למוערך ובהנחיית המוערך על הדרך שבה הוא יכול למצות את הפוטנציאל הגלום בו באופן המיטבי ולהשתפר.

המלצות הצוות שהקימה נש"ם היו כי את ההערכה של הקמ"ט יבצע המנהל הישיר באמצעות רמ"א או סגנו, ואת הערכת המנהל העקיף יבצע הגורם הרלוונטי במשרד הממשלתי.

בביקורת עלה כי את חלק מההערכות המקצועיות של הקמ"טים מבצעים משרדי האם ולא הממונים הישירים שלהם במנהל"ז אשר להם ממשקי עבודה יום-יומיים עם המוערכים. למשל, סגן רמ"א מעריך בהיבט המקצועי את מנהלת לשכת התכנון, קמ"ט חשמל, קמ"ט שיכון, קמ"ט מנגנון ומנהל יחידת הפיקוח, ואילו את שאר הקמ"טים מעריכים משרדי האם, והדבר פוגע בתכלית של הערכות העובד וגורם להיעדר שוויון.

בתגובת נש"ם נמסר כי לשינוי בשיטת הערכות העובדים המוצע בהמלצות צוות נש"ם יש השלכות על יחסי העבודה ולכן בטרם הדבר ייושם בהנחיה יש צורך בחתימה על הסכם קיבוצי, בייחוד נוכח שילובם המובנה של אנשי צבא בהערכת עובדי המדינה.

זה"ל מסר בתגובתו כי המלצות הביקורת מקובלות, וכי הקמתה של יחידת הון אנושי במנהל"ז נותנת מענה לסוגיות הערכות עובדים ומכרזי כוח אדם.



על נש"ם להשלים הטיפול בנוגע לשינוי שיטת הערכות העובדים, בין היתר לפי המלצת הצוות שהיא הקימה.

אופן הקצאת שעות נוספות של הקמ"טים

במנהא"ז פועלת ועדה שייעודה הקצאת שעות נוספות ושעות כוננויות¹⁸ (להלן - הוועדה להקצאת ש"נ), והיא מתכנסת אחת לחודשיים. בראש הוועדה עומד סגן רמ"א, ומשתתפים בה קמ"ט מנגנון, קמ"ט אוצר וקמ"ט הגנת הסביבה בתוקף תפקידו כיו"ר ועד העובדים.

כל קמ"ט מדווח על השעות הנוספות שלו. תחילה הוא מדווח עליהן במערכת מחשוב המרכב¹⁹ במנהא"ז, ואם הן מאושרות כמפורט לעיל, הדיווח מועבר למערכת השכר של משרד האם המשלם לקמ"טים את השכר בעד שעות עבודה נוספות בהתאם להסכמי השכר.

כללי מינהל תקין מחייבים לפעול באופן שוויוני ואחיד, ולפיכך ראוי לתעד את דיוני הוועדות השונות בפרוטוקול שישקף את עיקרי הדיון ויאפשר לעקוב אחר אופן קבלת ההחלטות. בג"ץ עמד על החשיבות שבניהול פרוטוקול, אומנם הוא התמקד בתחום ועדת המכרזים, אך ניתן להחיל את דבריו גם על נושא הקצאת שעות נוספות ושעות כוננות. למשל, בבג"ץ²⁰ אשר עסק בוועדות מכרזים נקבע כי "בסדרי המינהל התקינים, חייבת ועדה לרשום פרוטוקול אשר ישקף את עיקרי המידע שהובא לפנייה ואת ההחלטות שנתקבלו בעקבות אותו מידע".

בשנת 2014 פרסם נציב שירות המדינה בקרב כלל הסמנכ"לים הבכירים למינהל ולמשאבי אנוש במשרדי הממשלה וביחידות הסמך הנחיה²¹ העוסקת ברכיבי השכר המשתנים, הכוללים שעות כוננות ושעות נוספות, והמגדירה כללים להקצאתם²². בהנחיה נקבע כי תמונה ועדה להקצאת רכיבי השכר, וחבריה יהיו: סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש, חשב במשרד, מנהל משאבי אנוש, הממונה על מעמד האישה במשרד והיועמ"ש של המשרד. הנחיה זו לא הגיעה לידיעת המנהא"ז, ולפיכך לא יושמה.

18 מצב שבו עובד עשוי להיקרא לעבודה.

19 מערכת (מחשב) רוחבית כוללת במשרדי הממשלה.

20 בג"ץ 3751/03 יוסי אילן נגד עיריית תל אביב-יפו, פ"ד כרך נט, (3), 817, 836 (2004).

21 הנחיה בדבר "צמצום פערי השכר המגדריים בשירות המדינה".

22 ובהם צורך בביצוע עבודה מעבר לשעות העבודה המקובלות, מידת הדחיפות במתן מענה מיידי לסוגיות העולות במסגרת התפקיד וכן הנכונות והזמינות של העובד לאחר שעות העבודה.



בשנת 2018 הקצתה הוועדה להקצאת ש"נ הן לקמ"ט א' והן לקמ"ט ב' כ-1,000 שעות נוספות בשנה (כ-80 שעות נוספות לחודש). כל אחד מהגורמים האמורים דיווח כי השעות הנוספות האלה נוצלו במלואן, גם בחודשים שבהם חלו חגים וחופשות מרוכזות²³, למשל בדיווחי הקמ"טים לאפריל 2018.

בביקורת עלה כי הוועדה להקצאת ש"נ פועלת ללא קריטריונים או נוהל לקביעת ההקצאה, והשיקולים שביסוד קבלת החלטותיה אינם מתועדים בפרוטוקול.

משרד מבקר המדינה מעיר למנהא"ז כי תיעוד בפרוטוקול נחוץ לפי כללי מינהל תקין בכל הנוגע לדיוני הוועדה ולתהליך קבלת החלטותיה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למנהא"ז כי בהיעדר קריטריונים להקצאת מסגרת של שעות נוספות ונוכח ההיקף הניכר של ניצול השעות הנוספות במשך שנה של קמ"טים אלה, ראוי כי המנהא"ז יבחן את שיטת ההקצאה של השעות הנוספות בהתאם להנחיות נש"ם, וזאת בהתאם למשימות המוטלות על הקמ"טים.

צה"ל מסר בתגובתו כי ההמלצה לעיל מקובלת, וכי "הנחיות נש"ם בדבר שעות נוספות התקבלו לאחרונה במנהל האזרחי, ההנחיות יבחנו ויבנה נוהל המותאם למינהל האזרחי".

מכרזים לאיוש משרות במנהא"ז

במרץ 2019 מסרה סגנית הממונה על מערכת הביטחון בנציבות שירות המדינה (להלן - סגנית הממונה) לצוות הביקורת כי התקנים של עובדי המנהא"ז שייכים למתפ"ש, וכי "משרד האם מפרסם את המכרזים [לאיוש המשרות במשרד הקמ"ט המשויך אליו] לפי סדרי עדיפויותיו, שאינם עולים תמיד בקנה אחד עם אלה של המינהל האזרחי".

תקנון שירות המדינה (התקשי"ר) קובע²⁴ בנוגע לקיומם של מכרזים פנימיים ומכרזים בין-משרדיים, כי יש למנות לוועדת הבוחנים נציג משרדי אחר, וכי "בוועדות בוחנים במכרזים פנימיים למשרות קמ"טים שישוּבצו במינהל האזרחי, ניתן למנות כנציג משרדי אחר גורם צבאי מהמינהל האזרחי, שהוא הממונה הישיר על העובד. נציג המשרד יהיה נציג משרד האם של המשרה". עוד קובע התקשי"ר²⁵ בנוגע למכרזים חיצוניים (שבמסגרתם נבחנת העסקתו של מועמד שאינו עובד מדינה) כי בהרכב של ועדת הבוחנים ישתתפו, בין היתר, שני חברים נציגים של

23 בחופשות פסח ובסוכות.

24 בפסקאות 11.454 ו-11.459(ג).

25 בפסקה 12.362(א).



המשרד הנוגע בדבר, אשר אחד מהם הוא הממונה הישיר של העובד המועמד למשרה המוכרזת או מי מטעמו.

כאמור, בפברואר 2018 אימץ ממלא מקום נציב שירות המדינה את המלצות הצוות שהקימה נש"ם. במסגרתן צוין כי "פרט למכרזי קמ"טים [מכרזים פנימיים], אין נציגות של אנשי הצבא אשר להם ממשק עבודה יום יומי עם העובדים בוועדת הבוחנים [מכרזים חיצוניים]", ולכן היא ממליצה כי הרכב ועדות הבוחנים העוסקות בכלל המשרות במנהא"ז יהיה זהה, ויכלול נציג מנהא"ז (גורם אזרחי או איש צבא) שיהיה הממונה הישיר על המשרה המוצעת במכרז.

בהקשר זה מסרה במרץ 2019 סגנית הממונה לצוות הביקורת כי "בכללים [בתקשי"ר] אין הסדרה דומה למכרז חיצוני, והם אינם נותנים מענה מלא לכפל הניהולי הקיים בניהול מש"א [משאבי אנוש] במינהל האזרחי".

במסמך המלצות הצוות שהקימה נש"ם צוין כי "המכרזים [לגיוס כוח אדם] מתנהלים על ידי משרדי הממשלה/יחידות סמך, דבר שגורם תלות בלוחות הזמנים והתמשכות הליכי המכרזים במנהל האזרחי", וכן צוינה ההמלצה להעביר את האחריות לניהול מכרז לגיוס כוח אדם ליחידה במנהא"ז, וזאת על מנת לייעל את התהליך הקיים, ולאפשר למנהא"ז לנהל את לוחות הזמנים בכל הנוגע לאיוש תקניו.

יוצא אפוא שמכרזי כוח האדם שמנהלים משרדי האם גורמים לתלות של המנהא"ז בלוחות הזמנים של משרדי האם. נוסף על כך, במכרזים חיצוניים שבהם מגויסים עובדים למנהא"ז לא משתתף נציג של גורם צבאי מהמנהא"ז בוועדת הבוחנים, ומכאן שלמינהל האזרחי יש יכולת השפעה מוגבלת על ניהול המכרזים ועל בחירת העובדים.

אי-השתתפותו של נציג מנהא"ז בוועדות מכרזים, כאמור, עלולה לפגוע ביכולת לבחור עובדים המתאימים למלא את התפקיד אשר עומדים בדרישות הידועות לנציג המנהא"ז. נוכח אופי הפעילות המיוחדת של המנהא"ז, הנסמך על משרדי האם, וכן נוכח מתכונת עבודתם הייחודית של עובדי המנהא"ז, המתקיימת בתיאום עם גורמי הצבא, ראוי כי נש"ם תבחן את האפשרות לבצע תיקונים והתאמות בהוראות התקשי"ר באופן שבמכרזים חיצוניים ייכללו בוועדת הבוחנים נציגי מנהא"ז, ובהמשך - בהתאם להמלצת הצוות שהקים - תועבר לידיה של יחידה במנהא"ז האחריות לניהול מכרזים לגיוס כוח אדם.



בתגובת נש"ם נמסר כי ראוי שההמלצה בדבר העברת האחריות לניהול המכרזים מהמשרדים הממשלתיים ליחידת משאבי אנוש במנהא"ז תיעשה בהסכמת נציגות העובדים. הקושי הוא בקביעת מעמד זהה לנציגי המשרד ולנציגי המנהא"ז בוועדות הבוחנים.

בהתאם לכללי התקש"ר²⁶ לא יועסק עובד במשרד או ביחידת הסמך אם ההעסקה עלולה להביא להיווצרות יחסי כפיפות או קשרי עבודה עם קרוב משפחתו באותו משרד או באותה יחידה מינהלית, או אם העסקתו עלולה לגרום להיווצרות ניגוד עניינים בשל קרבת המשפחה.

בביקורת נבדק בסיס הנתונים של העובדים המועסקים במנהא"ז, ונמצא כי 13 (כ-5.5%) מהעובדים הישראלים המועסקים במנהא"ז הם קרובי משפחה של עובדים אחרים בגוף זה.

העובדה שעובדי המנהא"ז משתייכים למשרדים וליחידות סמך שונים מקשה את ביצוע האכיפה בעניין העסקת קרובי משפחה²⁷. יצוין כי הצגת מועמדותו של עובד למשרה בשירות המדינה מצריכה, בין היתר, הצהרה בדבר קרובים המועסקים בשירות המדינה. הצהרה זו מוגשת למשרד האם בלבד, ולכן למעשה אין למנהא"ז ולנש"ם מידע מלא על האפשרות להעסקת קרובי משפחה במנהא"ז.

נוכח העובדה שהמנהא"ז אינו חשוף להצהרת המועמד למשרה ולנש"ם אין מידע מלא על קרובי משפחה המועסקים במנהא"ז, קשה להבטיח שיתקבל המידע האמור ממשרדי האם, המנהלים את המכרזים. לכן ראוי שנש"ם תנחה את משרדי האם לנקוט את כל הצעדים האפשריים למניעת תופעה זו ולהעביר הן למנהא"ז והן לנש"ם את המידע המתקבל מהמועמדים לעבודה במנהא"ז, שיכלול גם את הצהרת המועמד לגבי קרובי משפחה המועסקים במנהא"ז. כל זאת, כדי לאתר מצב של קרבת משפחה בין מועמד ובין עובד במנהא"ז ולאפשר למנהא"ז ולנש"ם לפעול בעניין זה בהתאם לכללי התקש"ר באשר לגיוס המועמד ולבחון אם יש צורך להטיל עליו מגבלות נדרשות. צעד זה יש בו כדי להבטיח קיום בקרה, שתאפשר את צמצום החשש לניגוד עניינים.

בתגובת נש"ם נמסר כי כאשר סמכויות לניהול מכרזי כוח אדם ותחומי הפרט של עובדי המדינה במנהא"ז יועברו ממשרדי האם ליחידת משאבי אנוש במנהא"ז, יהיה גורם אחד אשר מטפל בכלל עובדי המנהא"ז, והוא שיהיה אחראי גם לבדוק

26 פסקה 13.312 לתקש"ר קובעת כי קרוב משפחה הוא בן או בת זוג, לרבות ידוע בציבור, הורה, הורי הורה, בן, בת, אח, אחות, גיס, גיסה, דוד, דודה, אחייך, אחיינית, חותנת, חם, חמות, חתן, כלה, נכד או נכדה, סב או סבתא, לרבות בעל קרבה משפחתית חורגת או קרבה הנוצרת עקב אימוץ.

27 מתרשומת פגישה עם סגנית הממונה.

האם קיימת קרבת משפחה בין המועמד למשרה במנהא"ז לבין עובדים המועסקים במנהא"ז או במשרדי האם.

היעדר יחידה לניהול ההון האנושי של המנהא"ז

בשנת 2019 הועסקו במנהא"ז 202 עובדי מדינה ישראלים, 112 עובדים פלסטינים ו-131 עובדים פלסטינים יומיים. במנהא"ז אין יחידה האחראית לניהול ההון האנושי, והגורם המטפל בנושא זה הוא קמ"ט מנגנון שאותו מינה רמ"א. יצוין כי משרד קמ"ט מנגנון מונה מלבד הקמ"ט שתי משרות: אחראי ארכיון של המנהא"ז ומנהלת לשכה.

בתיאור המשרה של קמ"ט מנגנון בנש"ם נקבע כי הוא "מנהל תחום בכיר משאבי אנוש" במנהא"ז האמור למלא, בין היתר, תפקידים אלה: "ממונה על ביצוע צו מס. 35 [37] בדבר מינוי והעסקת עובדים במנגנון הממשלתי... מופקד ומפקח על המשרד הממונה על המנגנון בעניין הוצאה ופרסום הוראות שבגדר סמכותו... הטיפול בענייני עובדים וכל יתר הפעילות של המשרד. משפר תהליכי העבודה והתקשורת בין המשרד למנגנון האוצר... מקבל החלטות לשינויים בתנאי שירות ובמבנה הארגוני של המשרדים בענייני העובדים בהתאם למדיניות הממשל הצבאי... מפקח ומשתתף בבדיקות המבנה הארגוני של המשרדים וקובע צורך בשינויים או צמצום כוח-אדם, עוסק בוויסות כוח אדם... נותן עזרה לראש המינהל האזרחי. אחראי לגיוס כוח-אדם ואיוש המשרות וכן לדרישות ושינויים בתקן ובא לצורך כך לדיונים בנש"מ[ם]... מרכז את הטיפול בעובדים הישראליים במינהל האזרחי בכלל הנושאים הקשורים לנש"מ[ם] ובתאום עם משרדי הממשלה".

הצוות שהקימה נש"ם ציין בהמלצותיו: "רמת הבקיאיות בתנאי העסקה, בכל הקשור להסכמי שטחים והסכמי שיעור הנוכחות, אינה אחידה בין מנהלי משאבי אנוש במשרדי הממשלה ויחידות הסמך. ביחס לנושאי פרט שוטפים כגון מתן היתר לעבודה פרטית, דיווח ימי היעדרות, יציאה להכשרות, קרבת משפחה, יציאה לחל"ת ועוד גם כאן נמצאה שונות פעולה בין משרדי הממשלה ויחידות הסמך, מה שגורר פרשנות ויישום שונה לעובדים [של משרדי ממשלה שונים] המועסקים זה לצד זה (באופן פיזי)".

הצוות שהקימה נש"ם העלה בעבודתו כי בנושאי פרט שוטפים נותנים לעיתים משרדי הממשלה ויחידות הסמך לעובדיהם במנהא"ז מעטפת רווחה והדרכה, שלא ניתנת לעובדים אחרים ולעיתים נוסף על הניתן להם על ידי המנהא"ז. באופן זה עובדים המועסקים זה לצד זה זכאים למעטפת שכרית, רווחתית והדרכתית שונה. לפיכך המליץ הצוות להקים יחידה לניהול משאבי אנוש ולהעביר אליה את האחריות לטיפול בנושאי פרט שוטפים, וציין כי "ניהול ריכוזי על ידי יחידה אחת יבטיח שוויוניות בכל הקשור לזכאויות הפרט בעבודה, יקשור בין האחריות לבין הסמכות ויגביר את הזיקה של העובדים למנהל האזרחי".



בתגובת נש"ם נמסר כי "הקושי במצב הקיים הוא הצורך להעביר את האחריות והסמכות לטיפול השוטף בעובדי המנהל האזרחי משרדי האם ליחידת משאבי אנוש במנהל האזרחי, וכן בהגדלת מספר תקני היחידה על מנת שיוכלו לטפל במשימות הנוספות שיוטלו עליה".

בהיעדר יחידה האחראית לניהול הון אנושי, אין במנהא"ז גוף מתכלל שיטפל בכל הנושאים הנוגעים לטיפול בהון האנושי, ובכלל זה בנושאי פרט שוטפים, וירכז אותם. יתר על כן, היות שמעטפת רווחה והדרכה (יציאה להכשרות, חל"ת וכד') ניתנת על ידי משרדי האם, עשויים עובדים שונים במנהא"ז לקבל מעטפת רווחה והדרכה שונה.



משרד מבקר המדינה מציין כי אף שממלא מקום נציב שירות המדינה אימץ את המלצות הצוות שהקימה נש"ם כבר בפברואר 2018, במועד סיום הביקורת נש"ם טרם החלה ביישומן.

על נש"ם, מתפ"ש והמנהא"ז לבחון דרכים ליישום המלצות הצוות שהקימה נש"ם, ובכלל זה באמצעות הקמת יחידה לניהול ההון האנושי של המנהא"ז, החיונית לתפקוד ארגון כה גדול, ובייחוד נוכח ההבדלים שבין משרדי הממשלה השונים. הקמת יחידה עצמאית כזאת, שתתכלל את כל נושאי ההון האנושי, תבטיח שוויוניות בנושאי פרט ותפקח על העסקת קרובי משפחה.

בתגובת נש"ם נמסר כי בשל ההשפעות שיש להמלצות אלה על יחסי העבודה במנהא"ז, הוצגו השינויים בהסדרי ניהול משאבי האנוש במסגרת משא ומתן אשר התקיים בשנת 2018 עם נציגי העובדים ועם הסתדרות עובדי המדינה. במסגרת המשא ומתן אף סוכם עקרונית כי השינויים הנדרשים בניהול ההון האנושי ייושמו במנהא"ז. המלצות אלה טרם יושמו מאחר שבמועד סיום הביקורת טרם נחתם ההסכם הקיבוצי המסדיר עניין זה.

צה"ל מסר בתגובתו כי הוא מקבל את המלצת הביקורת, וכי בשנתיים האחרונות הולכת ומוקמת יחידת הון אנושי ייחודית למינהל האזרחי, ועם הקמתה יתייטר חלק נכבד מהמלצות הדוח בכל הקשור למשאבי אנוש. נש"ם היא המובילה נושא זה, והיא שאמורה להוציא לפועל את ההנחיות. עם זאת, קידום נושא זה קשור להסכם עבודה חדש (המכונה "הסכם שטחים חדש"), אשר המדינה והסתדרות עובדי המדינה מקיימות משא ומתן בעניינו.



משרד מבקר המדינה מציין בפני נש"ם ומנהא"ז כי ראוי להשלים בהקדם את יישום המלצות הצוות מיד עם חתימת "הסכם שטחים חדש".

חברות בוועד העובדים של קמ"ט הגנת הסביבה

התקשי"ר קובע כי לשם מניעת ניגוד עניינים בין חברות בוועד העובדים לבין מילוי תפקידים מסוימים במשרדי הממשלה, עובדי המדינה הממלאים את התפקידים המנויים בסעיף ודומיהם לא יוכלו להמשיך במילוי תפקידם אם ייבחרו לחברי ועד העובדים או יכהנו ככאלה, והדברים אמורים למשל בתפקידים אלה: (א) חברי הנהלה... (ג) מנהל אגף... (ד) מנהל יחידה גאוגרפית ברמת מחוז או סגנו".

קמ"ט הגנת הסביבה²⁸ מכהן בתפקידו משנת 2002, וכן משמש יו"ר ועד העובדים של המנהא"ז. כמו כן, הוא מכהן כיו"ר ועד העובדים של עובדי המשרד להגנת הסביבה. מדוחות ותוכניות העבודה של משרד קמ"ט הגנת הסביבה המוגשים למשרד להגנת הסביבה עולה כי המשרד שהוא מנהל מוגדר כמחוז (מחוז יהודה והשומרון), ומכל מקום בהיותו ראש המשרד, הרי שמהבחינה העקרונית הוא מכהן לפחות כמנהל אגף וכמנהל יחידה גאוגרפית בדרג המחוז. כמו כן יצוין כי גם דרגתו מקבילה לדרגת מנהל אגף, והוא מנהל יותר ממאה עובדים.

מהביקורת עולה כי קמ"ט הגנת הסביבה מכהן גם כקמ"ט וגם משמש חבר של שני ועדי עובדים, האחד של המנהא"ז והשני של המשרד להגנת הסביבה, ואף משמש יו"ר שלהם. זאת אף שבתקשי"ר נקבעה מגבלה בעניין זה.

עוד עלה בביקורת כי המנהא"ז לא הביא את נושא החברות של הקמ"ט להגנת הסביבה בוועד העובדים לבחינה של נש"ם, כדי שתקבע אם יש להטיל מגבלות על תפקודו של הקמ"ט במסגרת פעילותם של ועדי העובדים.

צה"ל מסר בתגובתו כי היות שקמ"ט הגנת הסביבה מנהל קשרי עבודה שוטפים זה שנים רבות עם נש"ם, הרי שדבר היותו חבר ועד העובדים היה ידוע לה.

נש"ם מסרה בתגובתה כי להערכתה יש לקבל גם את תגובתה של הסתדרות עובדי המדינה בנוגע לחברותו של הקמ"ט בשני ועדי עובדים.

בנובמבר 2019 מסר המשרד להגנת הסביבה, בתגובתו על ממצאי הביקורת, כי ביולי 2014 פנתה אליו נש"ם בעניין תלונה שהגיעה אליה בשם עובדי המנהל האזרחי ביהודה ושומרון בנושא חשש לניגוד עניינים בשל חברותו של הקמ"ט בוועד העובדים של המנהא"ז. בחוות הדעת של יועמ"ש המשרד להגנת הסביבה

28 החל מינואר 2019 הוא גם ממונה על תשתיות זורמות המתאם את פעילותו של קמ"ט מים.



מספטמבר 2014 נאמר כי אין ניגוד עניינים, אך הועלתה הבקשה כי נש"ם תמסור את חוות דעתה בעניין בעצה אחת עם הגורמים הרלוונטיים במנהא"ז.

הגם שכאמור, החלה בדיקה בדבר החשש לניגוד עניינים במסגרתה ניתנה חוות דעתו של יועמ"ש המשרד להגנת הסביבה לפיה לא מתקיים חשש שכזה, הרי שמאז לא השלימה נש"ם את הבדיקה. לפיכך, על נש"ם להשלים בדיקה זו ולפעול להסדרת הנושא בהתאם.

פעילות יחידת קמ"ט תעסוקה

רקע

פלסטינים המתגוררים באיו"ש מועסקים בישראל ובאיו"ש (ביישובים ישראליים, באזורים כפריים ובמפעלי התעשייה באזור), על בסיס היתרי העסקה שמנפיק להם המנהא"ז. עבודת הפועלים הפלסטינים בישראל ובאיו"ש היא מרכיב משמעותי בכלכלה הפלסטינית, ולעבודתם תרומה לענף הבנייה בישראל.

מספר הפלסטינים המורשים לעבוד בישראל נקבע בהחלטות ממשלה שעניינן קביעת מכסות להעסקת עובדים פלסטינים בישראל. מכסות אלה מפולחות ומוקצות לענפי התעסוקה השונים, כגון בניין, תעשייה ושירותים, חקלאות, בריאות ומלונאות.

העסקתם של פלסטינים על ידי מעסיקים ישראלים באיו"ש מתבצעת בכפוף להוראות הצו בדבר העסקת עובדים במקומות מסוימים (יהודה ושומרון) (מס' 967), התשמ"ב-1982 (להלן - הצו בדבר העסקת עובדים באיו"ש), שנקבע לשם הגנת זכויותיהם של העובדים באזור. פלסטינים מועסקים ביישובים הישראליים באיו"ש בתחומים אלה: בניין, חקלאות, שירותים ותעשייה.

קמ"ט תעסוקה ממלא את תפקידו מתוקף כתב מינוי של רמ"א. על פי כתב המינוי קמ"ט תעסוקה אחראי ליישם את המדיניות שנקבעה בנושא העסקת פלסטינים תושבי איו"ש ביישובים הישראליים באיו"ש, ולהנפקת רישיונות תעסוקה לפלסטינים המועסקים בישראל ובאיו"ש. במסגרת אחריות זו משרד הקמ"ט אמון על הקשר עם מדור התשלומים במינהל האוכלוסין וההגירה (להלן - מת"ש) וכן מקיים קשרי עבודה עם משרד העבודה הפלסטיני.

העסקת פלסטינים בישראל

מת"ש מקצה את המכסות להעסקת עובדים פלסטינים בשטחי ישראל, שאותן קבעה הממשלה, לפי ענפי תעסוקה. בהתאם למכסות התעסוקה המאושרות מונפקים



למעסיקים ישראלים היתרים להעסקת עובדים פלסטינים לתקופה מוגבלת בתחומי ישראל.

ביולי 2015 התקבלה החלטת ממשלה 317 בנושא "סיוע ממוקד להגדלת היקף פעילות הבניה למגורים" (להלן - החלטת ממשלה 317). במסגרת החלטת ממשלה זו, שהתקבלה לנוכח הצורך בהגדלת היקפי הבנייה בישראל, הוחלט להקים צוות בין-משרדי לשינוי שיטת ההקצאה של היתרים להעסקת עובדים פלסטינים בישראל בענף הבניין בראשות משרד הבינוי והשיכון (להלן - הצוות הבין-משרדי). בענף הבנייה מועסקים רוב העובדים הפלסטינים בעלי היתר העסקה בישראל, כפי שמוצג בתרשים 3 להלן. בצוות השתתפו נציגים ממשרד הממשלה האלה: האוצר, הכלכלה והמשפטים, וכמו כן נציגים ממנהא"ז, ממתפ"ש ומרשות האוכלוסין וההגירה. החלטת ממשלה 317 קובעת כי הצוות הבין-משרדי יגיש לקבינט הדיוור את המלצתו בתוך 90 ימים ממועד קבלת ההחלטה (יולי 2015). עבודת הצוות הבין-משרדי נועדה להסדיר חלק ניכר מהכשלים הכרוכים בהעסקת עובדים פלסטינים בענף הבנייה בתחומי ישראל, ובין השאר להפחית במידה ניכרת את תופעת הסחר בהיתרים ובפועלים (ראו בהמשך).

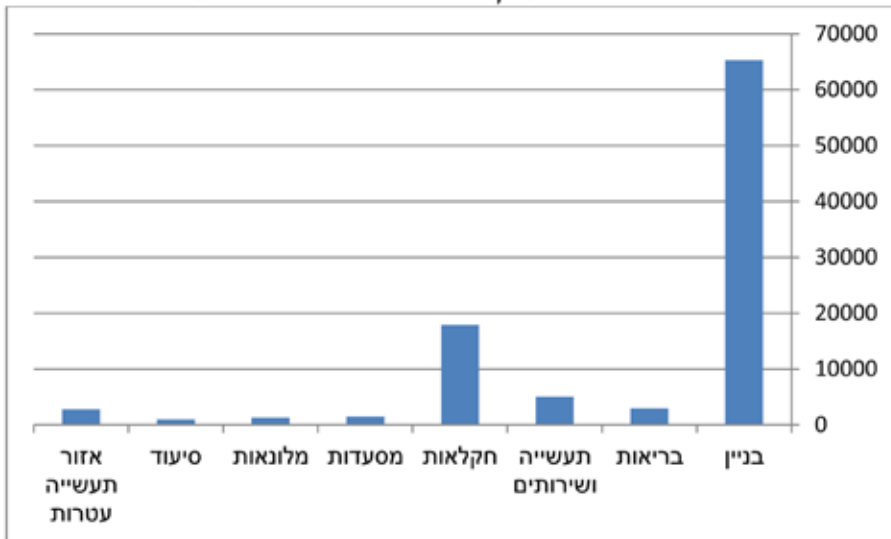
נתונים בדבר מכסות התעסוקה בישראל: משרד מבקר המדינה בחן את מידת המימוש של יעדי הממשלה להעסקת פלסטינים לפי החלטות הממשלה, כמפורט להלן:

לוח 1: מכסות העסקת פלסטינים בישראל ומימוש המכסות (2014 - 2018)

2018	2017	2016	2015	2014	השנה
99,500	95,000	74,400	60,850	56,850	מספר המכסות המאושרות
82,453	75,458	66,698	56,277	46,852	מספר המועסקים בפועל*
82.9%	79.4%	89.6%	92.5%	82.4%	שיעור מילוי המכסה

המקור: מצגת סיכום לשנת 2018 של יחידת התעסוקה והעבודה במנהא"ז.
* המספר הממוצע. שיעור ההעסקה בפועל עשוי להשתנות ברמה היומית.

תרשים 3: פילוח מכסות העסקת פלסטינים בישראל לפי ענפים בשנת 2018



המקור: מצגת סיכום לשנת 2018 של יחידת התעסוקה והעבודה במנהא"ז.

מניתוח הנתונים שמציג המנהא"ז עולה כי בשנים 2014 - 2018 שיעור המימוש של המכסות שאישרה הממשלה להעסקת פלסטינים בישראל היה בין 79.4% ל-92.5%. ראוי לציון הנתון כי מספר המועסקים בפועל גדל מכ-47,000 מועסקים בשנת 2014 לכ-82,500 מועסקים בשנת 2018. בספטמבר 2019 מסר משרד הבינוי והשיכון בתגובה על ממצאי הביקורת כי בראייה שנתית עומד שיעור מימוש המכסות בענף הבניין על כ-95% וכי בחלק מהענפים שהוזכרו המכסה היא עונתית. כמו כן הובהר שבחלק מהמקרים המכסה אינה מלאה מכיוון שחלק מהעובדים הם בעיצומו של תהליך חיפוש עבודה. בספטמבר 2019 מסרה רשות האוכלוסין וההגירה בתגובתה על ממצאי הביקורת (להלן - תגובת רשות האוכלוסין וההגירה) כי בכמה ענפים אין ביקוש מצד מעסיקים למימוש מלוא המכסה, וכי מימוש המכסות תלוי בביקוש לעובדים.

במרץ 2016 הציג מתפ"ש לצוות הבין-משרדי את הבעיות המרכזיות בנושא העסקת פלסטינים בישראל, ובהן: לא ניתן להעביר מכסת עובדים מסקטור לסקטור; אישור ההעסקה אורך זמן ממושך; קריטריונים ביטחוניים להעסקה מונעים העסקת פועלים צעירים יחסית (שגילם 21 ומטה); סוגיות הנוגעות להעסקה באמצעות מתווכים.

סחר בהיתרי העסקה ותשלומי "עמלות" למתווכים ולמעסיקים

מעסיק ישראלי המבקש להעסיק עובד פלסטיני בישראל נדרש לפנות למת"ש בבקשה לקבל היתר להעסקתו. משנתן מת"ש היתרי עבודה למעסיק, רשימת



ההיתרים מועברת לקמ"ט תעסוקה, והלה בודק שהעובד הפלסטיני המקבל את אישור העבודה בישראל עומד בקריטריונים שקבע המנהא"ז. רק לאחר השלמת בדיקה פרטנית זו נמסר אישור העבודה לעובד באמצעות משרדי התיאום והקישור.

בשנים האחרונות - ובייחוד משנת 2015, שבה חל גידול ניכר בהיקף ההעסקה של עובדים פלסטינים בענף הבנייה בישראל - התפתחה תופעה של סחר בהיתרי העסקה ותשלומי "עמלות" למתווכים ולמעסיקים של פועלים פלסטינים. תופעה זו אף עלתה מדי פעם על סדר היום הציבורי.

במרץ 2016, במסגרת דיון של הצוות הבין-משרדי, ציין מתפ"ש: "הקשר בין עוסק ומעסיק מתבצע ע"פ [על פי] רוב באמצעות ראיסים/מאכער שגוזר קופון ע"י המעסיק/עוסק... עודף ביקוש לאור מיעוט מכסות והליך אישור חודשי בלבד, מייצר הגשת בקשות פיקטיביות הגבוהות מהצורך האמיתי". בסיכום דיון זה צוין כי השכר היומי הממוצע של עובד פלסטיני בישראל הוא 200 ש"ח, ובענף הבנייה השכר הממוצע גבוה יותר. בסיכום עבודת הצוות הבין-משרדי צוין כי עלות ההעסקה של עובד פלסטיני בענף הבנייה היא 6,148 ש"ח לחודש²⁹ בממוצע.

בספטמבר 2018 כתבה לשכת דוברות מתפ"ש לבכירי מתפ"ש ומנהא"ז בנושא "תיווך" של היתרי תעסוקה לפלסטינים כי "בין הנושאים שמעסיקים באופן בולט את הציבור הפלסטיני ותופסים מקום משמעותי בשיח נמצא הסחר בהיתרי תעסוקה ותשלום עבור היתרים אלו. רבים ממבקשי ההיתרים, אשר עומדים בתנאים לקבלת היתר, ביניהם כאלה שקיבלו היתר מיוחד לחיפוש עבודה בישראל, נאלצים לשלם סכומים חודשיים גבוהים תמורת אותו היתר [בין 2,500 ל-3,000 ש"ח]" (ההדגשה במקור).

גם מממצאי שיתוף הציבור אפשר לעמוד על היקפה וחומרתה של התופעה. אחד הגורמים המעוררים בתחום תיאור את המצב כלהלן: "התהליך הוא שיש אדם באיזשהו כפר שהוא המאכער... כולם יודעים מי הוא. למעסיק שהוא בקשר אתו יש הקצאה של 10 אנשים והמינהל האזרחי לא בודק כמה צריך ומה צריך. נוצר מצב שיש לו אפשרות ליותר הקצאות ממה שהוא צריך ומתנהל שוק שחור בהקצאות האלה של העברת פועלים מקבלן לקבלן. כדי שהפועל יוכל לקבל את ההקצאה הוא צריך לשלם הרבה כסף למאכער... הם לא יכולים לקבל את האישור בדרך אחרת".

29 הנתונים שהוצגו הנם מתוך דוח בנק ישראל לשנת 2014.



מהאמור עולה כי שכרו הממוצע של עובד פלסטיני הוא 5,000 ש"ח לחודש בקירוב, וחלק ניכר מהעובדים משלמים למתווכים כמחצית ממנו כדמי תיווך, ויש בכך משום פגיעה ניכרת ביכולתו של העובד הפלסטיני להשתכר.

בתגובת צה"ל נמסר כי משנת 2004 לא קיבל קמ"ט תעסוקה תלונות כתובות העוסקות בנושא קנייתם ומכירתם של רישיונות תעסוקה.

תופעת הסחר בהיתרי תעסוקה שהנפיק קמ"ט תעסוקה, גורמת לפגיעה בעובדים פלסטינים ולפגיעה באמון הציבור במנהא"ז, ואף עלולה לפגוע בענף הבנייה בישראל.

יישום החלטות הממשלה בנושא שינוי שיטת העסקת עובדים פלסטינים בענף הבנייה

עבודת הצוות הבין-משרדי סוכמה באוגוסט 2016, מסיכום עבודה זו אפשר ללמוד, בין השאר, על כמה בעיות הנוגעות לשיטת העסקת הפלסטינים בישראל (א) "כבילת" העובד למעסיק: באופן שלשני הצדדים יש אינטרס שהיתר ההעסקה יישאר בתוקף, אף אם אין צורך בעובד; (ב) גביית דמי תיווך והעברת היתרים: מסתמנת תופעה של "העברת עובדים שלא כדין וללא היתר בין מעסיקים וגביית דמי תיווך בגינם", זאת משום שהקבלנים מחויבים במימון התנאים הסוציאליים ובתשלומי מיסים לעובדים, גם אם לא נמצאה להם עבודה בפועל, ולכן הקבלנים פונים לקבלנים אחרים ומציעים להם להעסיק בקבלנות משנה את העובדים; (ג) פיקוח ואכיפה: "נוצר קושי גדול לפקח על תנאי ההעסקה של העובדים, מכיוון שהמעסיק בפועל מעסיק אותם שלא כדין ולפיכך העסקה זו אינה מדווחת לרשויות המדינה, מה גם שזהות המעסיק משתנה באופן תדיר דבר המקשה אף הוא על יכולת האכיפה והפיקוח".

הצוות הבין-משרדי המליץ לשנות את שיטת ההעסקה באופן שעובד פלסטיני יוכל לבחור את המעסיק שלו באופן חופשי ובלא שיהיה כבול להיתר העסקה שקיבל המעסיק. בהתאם לשיטה זו, עובד פלסטיני יקבל אישור עבודה בישראל ויוכל לעבוד אצל כל מעסיק שיבחר, ואף לעבור בין מעסיקים (גישת "השוק החופשי"). הוא יוכל לעשות זאת, רק לאחר שיקבל אישור לכך בהיבט הביטחוני והמקצועי (למשל אישור שהוא מתאים לעבודה בתחום הבניין). עוד נקבע כי בניגוד למצב הנוכחי, הגשת הבקשות להיתרים, וכן איתור עובדים פלסטינים על ידי מעסיקים ישראלים והשמתם לעבודה, יתבצעו באמצעות מערכת ממוחשבת ובאמצעות פפסים מקוונים.



בדצמבר 2016 התקבלה החלטת הממשלה 2174 בנושא "הגדלת היקפי התעסוקה של עובדים פלסטינים בישראל מאזור יהודה ושומרון, ייעול אופן הקצאת היתרי העבודה והבטחת תנאי העסקה הוגנים לעובדים פלסטינים" (להלן - החלטת הממשלה 2174). בהחלטה זו נקבע כי יש לממש את שינוי שיטת העסקת העובדים הפלסטינים בישראל, כפי שסיכם הצוות הבין-משרדי, בתוך 140 ימים ממועד קבלת ההחלטה, ביולי 2017. עוד נקבע בהחלטה כי על משרד הבינוי והשיכון להקים "מערך בחינה, מיון, הדרכה והשמה לעובדים פלסטיניים שיהיו מעוניינים לעבוד כדין בישראל בענף הבנייה", וכי על מתפ"ש לנהל מאגר לרישום המועמדים שעברו בהצלחה את המיון. בינואר 2018 התקבלה החלטת ממשלה 3431 ולפיה תתוקן החלטת הממשלה 2174 ומועד יישום השינוי של שיטת הקצאת העובדים לענף הבניין יידחה לאוקטובר אותה שנה.

עלה כי במועד סיום הביקורת טרם מומשו החלטות הממשלה 2174 ו-3431 בנוגע לשינוי שיטת ההעסקה של פלסטינים, ובשל כך עדיין מתקיימות תופעות של סחר בהיתרי העסקה ושל גביית תשלומים שלא כדין מעובדים פלסטינים על ידי מעסיקים ומתווכים. עוד עלה כי בין אמצע שנת 2017 לתחילת שנת 2018 לא ניתנה ארכה להחלת השיטה החדשה, וכי אף לאחר אוקטובר 2018 לא ניתנה ארכה כאמור.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבינוי והשיכון ולמתפ"ש על שלא מומשה החלטת הממשלה 2174 במועד שהגדירה הממשלה, אף לאחר שמועד יישום שיטת הקצאת העובדים נדחה, כאמור, בהחלטת הממשלה 3431. בנוסף, משרד מבקר המדינה מציין כי היה ראוי שיעדכנו את הממשלה בדבר העיכוב ובדבר המועד הסופי המעודכן למימוש החלטתה.

בפברואר 2019 מסר קמ"ט תעסוקה לצוות הביקורת כי על מנת לממש את המודל שנקבע יש צורך בגיוס 12 עובדים לאיוש תקנים חדשים למשרות בתחום זה, אולם במרץ 2019 טרם פורסמו מכרזים לאיוש התפקידים הללו. עוד מסר כי הוא מעריך שגיוס כוח אדם שיאפשר את הפעלת המודל לא צפוי להסתיים לפני סוף שנת 2019.

באפריל 2019 מסרה רפרנטית המנהל"ז במשרד האוצר לצוות הביקורת כי באוקטובר 2018 אושרו 12 משרות בתקן מנהל"ז, אך מאחר שתקציב 2019 אושר לפני מועד זה, הרי שרק בשנת 2019 אישר משרד האוצר את קליטת העובדים.



ביוני 2019 מסר רמ"א לצוות הביקורת כי עיכוב בהעברת התקציב למימוש המודל ואישורו רק בתחילת שנת 2019 הביא לעיכוב במימושו, וכי להערכתו בתחילת שנת 2020 יוכל המנהא"ז להתחיל בהפעלת המודל. לדבריו, המנהא"ז קיבל עליו את האחריות לממש את החלק העיקרי במודל, מאחר שהבין את חשיבות השינוי והכיר בהשפעת החיובית הצפויה על שוק העבודה הפלסטיני ועל קידום רווחתם של הפלסטינים באיו"ש.

בתגובת אגף התקציבים נמסר כי "המשאבים זמינים למנהל האזרחי... ויישום המודל אינו מתעכב בגלל חוסר במשאבים".

בתגובת משרד הבינוי והשיכון נמסר כי המשרד רואה "חשיבות גבוהה בפעולת הביקורת בנושא שבנדון, שכן לנושא תהליך כניסת הפועלים הפלסטינים לישראל לעבודה בענף הבניין, כמו גם לנושא הסחר בהיתרים, השפעות משמעותיות על החברה והכלכלה בישראל וברשות הפלסטינית בכלל ועל ענף הבניין בפרט, ושיפור תהליך זה צפוי להשפיע לטובה בהיבטים הביטחוניים, המדיניים והכלכליים לרווחת כולם".

בתגובת רשות האוכלוסין וההגירה נמסר כי זה מכבר התקבלו החלטות ממשלה אשר קבעו כי השיטה החדשה תחול גם על אזור התעשייה עטרות, וכי למעשה בעטרות כבר החל פיילוט של יישום השיטה במרץ 2019.

בתגובת צה"ל נמסר כי המנהא"ז ממשיך לקדם את יישום מודל התעסוקה ובתוך כך אפיין את בעלי התפקידים הנדרשים למימוש המודל, ביצע אפיון של המערכת והתקשר בחוזה עם חברה לנושא המחשוב.

משרד מבקר המדינה מעיר למתפ"ש ולמנהא"ז כי נוכח חשיבותו הרבה של מודל התעסוקה החדש, עליהם להאיץ את הפעולות שהחלו ליישום החלטת הממשלה בנושא תעסוקת הפלסטינים והפעלת מודל התעסוקה החדש, אשר עשויות לצמצם את תופעת הסחר בהיתרי העסקה והתשלום עבור היתרים אלו, אשר צפויות להביא לתרומה לכלכלת ישראל ולכלכלה הפלסטינית.

משרד הבינוי והשיכון מסר בתגובתו כי טיוטת החלטת ממשלה להארכת מועד יישום ההחלטה למרץ 2020 נמצאת בהליכי אישור מתקדמים מול משרדי הממשלה הרלוונטיים, וכי המשרד מקווה שהיא תועלה בקרוב לדיון בממשלה.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הבינוי והשיכון יבקר את תהליך יישום המודל כדי לוודא את הצלחתו.

העסקת פלסטינים ביישובים הישראליים באיו"ש

רקע

הצו בדבר העסקת עובדים באיו"ש מטיל על קמ"ט תעסוקה את האחריות להעסקת עובדים פלסטינים על ידי מעסיקים ישראלים בתחומי איו"ש, ובין השאר את האחריות לכך שהפועלים הפלסטינים יועסקו בהתאם להיתרי העסקה שתיתן לשכת התעסוקה באיו"ש למעסיקים.

בהתאם לצו זה קבע קמ"ט תעסוקה נוהל בנושא "הזמנת תושב אוטונומיה לעבודה באיו"ש" (להלן - נוהל לקבלת רישיון). על פי הנוהל מעסיק ישראלי המבקש להעסיק עובד פלסטיני בתחומי איו"ש נדרש לפנות אל קמ"ט תעסוקה בצירוף מסמכים והצהרה שהוא "מתחייב להעסיק עובדים על פי תנאי רישיון העבודה". אישור העסקה למעסיק הישראלי ניתן לתקופה מוגבלת, שאורכה בין כמה שבועות לבין עונות שלמות ולכל היותר שנתיים (והכול בנוגע לענף שבו מועסק העובד), וזאת לפי שיקול דעתו של קמ"ט תעסוקה ובסמכותו.

בדוח ביקורת קודם³⁰ עמד משרד מבקר המדינה על אחריותו של קמ"ט תעסוקה לבצע פיקוח ואכיפה בעניינין של הוראות הצו בדבר העסקת עובדים באיו"ש מתוקף מינויו כממונה לעניין צו זה. משרד מבקר המדינה העיר בדוח זה כי "נוכח הסיכון הביטחוני הנובע מהעסקת עובדים פלסטינים ללא היתר תעסוקה כדן, הכרחי שהמנהא"ז, צה"ל והמשטרה ינקטו את כל הצעדים הנדרשים למיגור תופעה זו".

בלוח שלהלן יוצגו השינויים שחלו במספר רישיונות התעסוקה של פלסטינים באיו"ש:

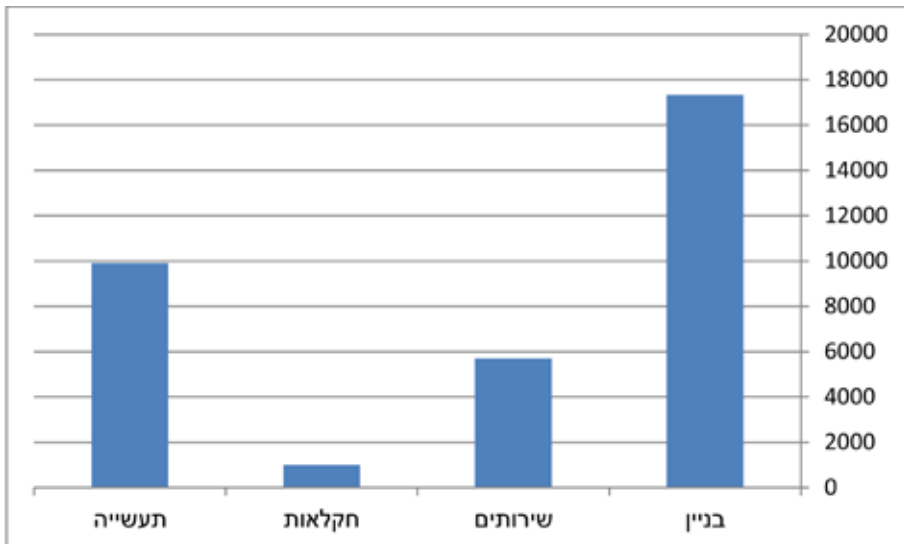
לוח 2: המספר הממוצע של רישיונות התעסוקה התקפים באיו"ש (2015 - 2018)

2018	2017	2016	2015	השנה
33,738	32,131	29,261	27,140	מספר הרישיונות התקפים

המקור: מצגת סיכום לשנת 2018 של יחידת התעסוקה והעבודה במנהא"ז.

30 דוח מבקר המדינה, סוגיות בתיאום בין גופי אכיפת החוק באזור יהודה ושומרון, ב'62 (2012).

תרשים 4: פילוח מכסות העסקת פלסטינים באיו"ש לפי ענפים בשנת 2018



המקור: מצגת סיכום לשנת 2018 של יחידת התעסוקה והעבודה במנהא"ז.

האכיפה והבקרה בנושא שימוש בהיתרי העסקה

1. כלי האכיפה העומדים לרשות קמ"ט תעסוקה

הצו בדבר עבירות מנהליות (יהודה ושומרון) (מס' 1263), התשמ"ט-1988 (להלן - הצו בדבר עבירות מנהליות), קובע כי ניתן להטיל קנס מינהלי על מי שעבר על דין או על תחיקת ביטחון המפורטים בתוספת לצו. התוספת לצו בדבר עבירות מנהליות אינה כוללת את הצו בדבר העסקת עובדים באיו"ש, ולפיכך לא ניתן להטיל קנסות מינהליים בגין הפרה של הצו בדבר העסקת עובדים באיו"ש.

לפני קמ"ט תעסוקה הובאו תלונות של גורמים שונים - שירות הביטחון הכללי, משטרת ישראל, רכזי ביטחון שוטף ביישובים, יחידת הפיקוח במנהא"ז ואזרחים - בנוגע להעסקת פלסטינים באיו"ש. תלונות אלה נוגעות לחשדות ולדיווחים בדבר סחר של מעסיקים ברישיונות תעסוקה ובדבר שימוש ברישיונות תעסוקה שלא בהתאם להיתר שניתן.

ביוני 2016 כתב יועמ"ש איו"ש כי הוכנה טיוטת צו המתקן את הצו בדבר עבירות מנהליות, וזאת "נוכח הקושי המשמעותי באכיפת עבירות מסוימות באיו"ש". הצורך בתיקון הוסבר בכך ש"חלק ניכר מהקושי האכיפתי נובע מהיעדר הרצון והיכולת של גורמי אכיפת החוק לבצע אכיפה כנגד עבירות אלו, בין היתר משום שהם אינם מייחסים לעבירות האלו חומרה יתרה ונמנעים מלערוך חקירה פלילית ברוב



המוחלט של המקרים", וכי תיקון הצו לעבירות מנהליות יאפשר "למפקד הצבאי להגדיר עבירות מסוימות (בתוספת לצו) כעבירות הניתנות לאכיפה בדרך מנהלית, כתחליף להליך הפלילי. הצו מסמיך מפקחים להטיל עיצומים כספיים". עוד נכתב כי במהלך דיון שהתקיים במנהא"ז בפברואר 2016 מופו הנושאים שלגביהם נקבע כי "ראוי להטיל עיצומים כספיים", ובהם תחום התעסוקה.

במאי 2018 פנה יועמ"ש איו"ש למנהא"ז על מנת לקדם את הדין בנושא תיקון הצו בדבר עבירות מינהליות וכתב כי "כידוע מזה זמן רב מקודמת במחלקתנו עמ"ט [עבודת מטה] ליצירתם של כלי אכיפה מנהליים, במטרה לשפר ולייעל את הליכי האכיפה באיו"ש... בפועל לא נעשה בו [בצו בדבר עבירות מנהליות] שימוש", וכי "החייאתו של הצו תדרוש מספר תיקוני חקיקה, ובפרט, תדרוש את עדכון התוספת לצו, הקובעת את העבירות המנהליות". יצוין כי יועמ"ש איו"ש כתב כי תיקון הצו בנושא אכיפת עבירות מינהליות, אשר משרד הביטחון הגדירו כנושא לטיפול שנמצא בסדר עדיפות גבוה (א'), נכלל בתוכנית העבודה של לשכת יועמ"ש איו"ש לשנת 2018, ובמועד סיום הביקורת טרם תוקן.

בפברואר 2019 מסר קמ"ט תעסוקה לצוות הביקורת כי אין לו כלים אפקטיביים לאכיפת הדין על מעסיקים שמבצעים שימוש חריג בהיתרי העסקה באיו"ש, שכן באיו"ש - שלא כמו בישראל - אין מנגנון של הטלת קנסות מינהליים על מעסיקים הפועלים שלא כדין. עוד מסר כי אכיפה פלילית היא מסורבלת, ולכן לא נעשה בה שימוש. לדבריו, האכיפה שהוא מבצע מסתכמת בשלילת אישורים נקודתיים ממעסיקים שהפרו את תנאי ההיתר.

יוצא אפוא כי כל עוד לא תוקן הצו בדבר עבירות מינהליות, והצו בדבר העסקת עובדים באיו"ש אינו מוסף לתוספת לצו בדבר עבירות מינהליות, אין בידי המנהא"ז אמצעי לביצוע אכיפה מינהלית נגד מעסיקים ישראלים שאינם מקיימים את הוראת הצו בדבר העסקת עובדים באיו"ש.

משרד מבקר המדינה מעיר למנהא"ז כי אי-תיקון הצו בדבר עבירות מינהליות האמור לאפשר אכיפה מינהלית במשך פרק זמן ארוך, ובפרט לאחר שבשנת 2018 קבע משרד הביטחון כי יש לתת עדיפות גבוהה לטיפול בנושא, יש בו משום פגיעה בהתנהלות התקינה וביכולת האכיפה. על מנהא"ז, בשיתוף יועמ"ש איו"ש, לפעול בהקדם לתיקון צו זה ולקדם את הוספת הוראות הצו בדבר העסקת עובדים באיו"ש לתוספת לצו, באופן שיאפשר להטיל קנסות מינהליים גם על מי שהפרו צו זה. כמו כן, על מנהא"ז לבחון דרכים להפעיל כלי אכיפה פליליים אם תוגש תלונה.



מינהל הסדרה ואכיפה במשרד העבודה (להלן - מינהל ההסדרה) אחראי לאכיפה פלילית בתחומי איו"ש של חוקי העבודה האלה: חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987; חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991; חוק עבודת נשים, התשי"ד-1954; וחוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959. ביוני 2019 מסר מינהל ההסדרה לצוות הביקורת כי האכיפה הפלילית אשר הוא מבצע מותנית בהגשת תלונה של עובד, וכי בשנים 2018 ו-2019 לא התקבלו במינהל ההסדרה תלונות של עובדים פלסטינים על הפרת חוקי עבודה באיו"ש.

לקמ"ט תעסוקה סמכויות למנות מפקחי עבודה כדי להבטיח את ביצוע החוק ואף להטיל קנסות. בהתאם לכתב מינוי משנת 2006 קמ"ט תעסוקה מינה את מפקחי העבודה של אגף האכיפה במשרד העבודה (לשעבר במשרד התמ"ת ובמשרד הכלכלה) למפקחים על העבודה באיו"ש. במהלך הביקורת מסר קמ"ט תעסוקה לצוות הביקורת כי אף שמונו מפקחי העבודה נבצר מהם לבצע אכיפה בתחומי איו"ש, וזאת מאחר שמערכת המחשב של המנהל"ז לא הייתה מחוברת לזו של משרדי הממשלה.

משרד מבקר המדינה מציין כי על המנהל"ז להתמודד עם החסמים שאינם מאפשרים למפקחים ממשרד העבודה לבצע אכיפה בעניין העסקת עובדים פלסטינים ביישובים ישראלים באיו"ש. נוכח החסמים הללו, מומלץ לרמ"א להיכנס לעובי הקורה ולבחון דרכים שיאפשרו את הפעלת המפקחים כאמור.

בסעיף 3א(1) בצו בדבר העסקת עובדים באיו"ש נקבע כי קמ"ט תעסוקה רשאי להתקין תקנות בדבר "חובת דווח של מעסיק ועובד על העסקה".

בביקורת עלה כי לא הותקנו תקנות המחייבות מעסיקים ישראלים לדווח על העסקת עובדים פלסטינים כדי לשפר את יכולת הפיקוח על המעסיקים. לפיכך בפועל מעסיקים אינם מדווחים לקמ"ט תעסוקה על העסקת עובדים. על קמ"ט תעסוקה לשקול להתקין תקנות שיחייבו דיווח שוטף של מעסיקים על אופן מימוש ההיתרים שקיבלו, וזאת בהתאם לצו המאפשר זאת, שכן אלה עשויות לשפר את הבקרה על אופן העסקת פלסטינים באיו"ש.



ממכלול הדברים עולה כי לגורמים השונים האמונים על האכיפה של העסקת פלסטינים באיו"ש אין כלי אכיפה מתאימים לבצע אכיפה. לפיכך על המנהל"ז בשיתוף משרד העבודה לפעול למימוש אחריותם בנושא זה ולבחון

את הדרכים המיטביות להגברת האכיפה, בין היתר על ידי קיום דיון ייעודי שיעסוק בדרכים להגברת האכיפה.

בספטמבר 2019 מסר משרד העבודה בתגובתו על ממצאי הביקורת כי הוא מקבל את ממצאי הביקורת בנושא, וכי הוא "יזום דיון בנושא האמור מול הגורמים הרלוונטיים במינהל האזרחי".

2. בקרה שמבצע קמ"ט תעסוקה על המעסיקים

כאמור, קמ"ט תעסוקה כממונה על תעסוקה באי"ש מנפיק רישיונות עבודה ועליו לפקח על אופן השימוש בהם. קמ"ט תעסוקה מסר לצוות הביקורת כי הוא "רואה את עצמו אחראי על כך שברישיונות שהוא מנפק יבוצע שימוש ראוי", וכי יחידת קמ"ט תעסוקה מבצעת ביקורות מדגמיות בקרב מעסיקים ביישובים באי"ש.

צוות הביקורת מצא כי בשנים 2016 - 2018 ביצע עובד לשכת התעסוקה 54 "ביקורים באתרי תעסוקה" (להלן - הביקורות באתרים), והם תועדו ב"דוח סיוור" המפרט את ממצאי הביקור ואת הפעולות שננקטו בעקבות חריגות שנמצאו במהלכו.

בדיקת ממצאי הביקורות באתרים העלתה כי בביקורות אלה אותרו חריגות בשימוש ברישיונות עבודה, כלהלן: היעדרות עובדים מאתרי העבודה שאושרו, הימצאות עובדים במקומות עבודה שלא אושרו, אי-ביטול היתרי עבודה שלא מבוצע בהם שימוש בהיעדר עבודה.

צוות הביקורת עיין בממצאי הביקורות באתרים והעלה כי הטיפול המבוצע בעת איתור חריגה בשימוש בהיתר הוא רק של ביטול רישיון העבודה של העובד אשר הוא או מעסיקו חרגו מההיתר. עוד עלה כי גם אם העובד או המעסיק ביצעו הפרות חוזרות ונשנות של הרישיון, קמ"ט תעסוקה לא נוקט נגדם אמצעי אכיפה משמעותיים, מלבד ביטול רישיונות העבודה³¹, עקב כך יכולת ההרתעה נפגעת. על המנהא"ז לבחון הפעלת סנקציה חמורה יותר מזו של ביטול רישיון העבודה לעובד אשר הוא או מעסיקו חרגו מההיתר, זאת באופן חוזר ונשנה.

קמ"ט תעסוקה מסר לצוות הביקורת כי את הביקורות באתרי העבודה מבצע בעיקר בעל תפקיד אחד, וממצאיהן אינם מופצים באופן מסודר לגורמים נוספים לצורכי אכיפת החוק. קמ"ט תעסוקה הוסיף כי מצב זה נובע מ"היעדר יחידת פיקוח שעובדת לפי תכנית עבודה סדורה שתבטיח ביקורת בו בעת של כלל עובדי המעסיק".

31 נמצא כי שני מעסיקים חרגו בכמה ביקורות מההיתרים שקיבלו.



ביוני 2019 מסר רמ"א לצוות הביקורת כי ליחידת קמ"ט תעסוקה אין תקן ליחידת פיקוח, וכי במסגרת עבודת המטה שביצע לצורך ביצוע שינוי ארגוני במנהא"ז בשנת 2016 הוא ביקש להקים יחידה כזאת. במועד סיום הביקורת שינוי ארגוני זה טרם בוצע. לפיכך נבצר מקמ"ט תעסוקה לבצע אכיפה בנושא השימוש בהיתרי העסקה באיו"ש, ובפועל זו אינה מתקיימת.

לשם פיקוח יעיל המאפשר להשיג את מטרתו נדרשים תוכנית עבודה מסודרת ושימוש אפקטיבי בממצאי הביקורת כדי לאכוף את החוק. על קמ"ט תעסוקה לבחון את האפשרות לקבוע תוכנית ביקורת מסודרת ומקיפה ככל האפשר בהתאם לתקני כוח האדם הקיימים ביחידתו בנושא העסקת פלסטינים ביישובים ישראלים באיו"ש. כמו כן עליו לסכם, לנתח ולהפיץ לגורמים הרלוונטיים במנהא"ז את ממצאי הביקורת אשר מבוצעות בקרב מעסיקים באיו"ש, כדי שהגורמים הללו - כל אחד בתחום אחריותו - יוכל לבצע פעולות אכיפה כלפי מעסיקים, וכל זאת על מנת לוודא כי המעסיקים הישראלים ממלאים את החובות החוקיות המוטלות עליהם.

בתגובת צה"ל נמסר כי הממצאים וההמלצות דלעיל מקובלים עליו, וכי יועמ"ש איו"ש והמנהא"ז החלו בעבודת מטה שנועדה לשפר את האכיפה, בין היתר, באמצעות תיקון הצו בדבר עבירות מינהליות וכי ננקטים אמצעים נגד מעסיקים המפרים היתרים. עוד נמסר כי ביחידת קמ"ט תעסוקה אין תקן ליחידת פיקוח.



משרד מבקר המדינה מעיר למנהא"ז כי אף שהתריע בעבר על כך שלא נאכף בקפידה החוק בנוגע לשימוש בהיתרי העסקה לעובדים פלסטינים ביישובים הישראליים באיו"ש, לא בוצע שינוי באופן הבקרה בנושא העסקת העובדים באיו"ש.

לנוכח העובדה כי קמ"ט תעסוקה אינו אוכף את השימוש בהיתרי העסקה בתחומי איו"ש, אף שהחובה לאוכפו מוטלת עליו על פי דין, יש לנקוט צעדים מידיים, וזאת בהתחשב בסיכון הביטחוני הכרוך בהעסקת עובדים פלסטינים ללא היתר העסקה כדן, כשם שהעיר על כך משרד מבקר המדינה בדוח הקודם. בהתאם לכך, על המנהא"ז לשפר את הפיקוח על אופן העסקת פלסטינים באיו"ש ולמצות את כלי האכיפה הנתונים בידיו על בסיס המשאבים המוקצים לו.

פעילות יחידת רישום מקרקעין ביהודה ושומרון

יחידת רישום מקרקעין באזור יהודה ושומרון (להלן - יחידת רישום מקרקעין) עוסקת בפעולות הכרוכות בניהול וברישום של זכויות במקרקעין. היחידה היא שלוחה של משרד המשפטים, הפועלת כיחידה עצמאית ונפרדת. בראש היחידה עומד קצין מטה המשמש נציג של משרד המשפטים ורישום מקרקעין³², שאותו מינה רמ"א לקמ"ט מקרקעין.

יחידת רישום מקרקעין אמונה בתחום המקרקעין על הסדרה ורישום של הבעלות במקרקעין בשטחי C. הנהלת היחידה שוכנת בבית אל. ליחידה תשע לשכות הפרוסות ברחבי יהודה ושומרון - שתי לשכות ישראליות: בערים אריאל ובמעלה אדומים, ושבע לשכות במשרדי תאום וקישור (להלן - מת"קים) בפאתי הערים פלסטיניות: שכם, ג'נין, קלקיליה וטול כרם, חברון, בית לחם, יריחו ורמאללה. בלשכות אלה נרשמות עסקאות במקרקעין (כמו מכר, משכנתה וירושה) בדומה למשרדי רישום המקרקעין (הטאבו) בישראל, אך בנפרד מהם. היחידה אחראית, בין היתר, לרישום ולהסדרה של בעלות על קרקעות, למתן רישיון לעסקאות מקרקעין, לפיקוח על הליכי הרישום³³ ולפיקוח מינהלי על הוועדות לרישום ראשון של נכסי דלא נידי שטרם נרשמו, וכן היא אחראית למשרדי מס הרכוש הישראליים באזור יהודה ושומרון, להפקת נסחים ומידע על זכויות במקרקעין וכן לגביית אגרות בהתאם לחקיקה הקיימת.

למרשם המקרקעין באיו"ש חשיבות רבה. עם זאת, רישום המקרקעין באיו"ש מתבצע בספרי מקרקעין פיזיים מתקופת המנדט הבריטי והשלטון הירדני באיו"ש ומנוהל בשפה הערבית. הציבור אינו מורשה לעיין בספרי המקרקעין של איו"ש מכוח צו אלוף³⁴.

ההסדרים המחייבים קבלת רישיונות והיתרים לביצוע עסקאות במקרקעין בתחיקת הביטחון מבוססים, בעיקרם, על הדין הירדני, והם עוגנו בצו בדבר עסקאות במקרקעין (יהודה ושומרון) (מס' 25), התשכ"ז-1967 (להלן - צו העסקאות). צו העסקאות מתנה את תוקפה של עסקה באזור בקבלת רישיון עסקה מקמ"ט מקרקעין. נוסף על הדרישה לרישיון עסקה, עסקאות מסוימות במקרקעין טעונות גם קבלת היתר עסקה³⁵. רישיון עסקה הינו תנאי לדיון בבקשה ל"ועדה לרישום ראשון", וזאת בהתאם לתקנות רישום נכסי דלא נידי אשר טרם נרשמו (בקשות

32 קמ"ט מקרקעין משמש גם קמ"ט משפטים. הביקורת עסקה רק ביחידת רישום מקרקעין.

33 בדיקת תיקי הרישום, הליכי החתימה לפני הרשם, ביקור בשטח והרישום בספרי המקרקעין.

34 הצו בדבר מקרקעין (עיון במרשמים) (יהודה ושומרון) (מס' 1737), התשע"ד-2014.

35 חוק השכרת ומכירת נכסי דלא נידי לזרים, מס' 40 לשנת 1953: חוק השימוש והחזקה בנכסי דלא נידי על ידי אישיות משפטית, מס' 61 לשנת 1953.



(לרישום) (יהודה ושומרון), התשס"ט-2008.

בתקן היחידה נכללות משרות של עשרה עובדים ישראלים ו-15 פלסטינים. קמ"ט מקרקעין מסר באפריל 2019 לצוות הביקורת כי לנוכח עומס העבודה בלשכות הרישום שמקורו במחסור בכוח אדם, קמ"ט מקרקעין מנייד עובדים מלשכה ללשכה באופן תדיר. כאשר עובד מועבר מלשכתו ללשכה אחרת, נוצר פער בקידום העבודה בלשכת רישום המקרקעין שבה הוא מוצב בעיתות שגרה.

תהליך רישום המקרקעין באיו"ש

באיו"ש לא הושלמו הליכי הרישום של המקרקעין, מאחר שלא הוסדר רישומם של כשני שלישים מהקרקעות. נקיטת הליכי הסדר המקרקעין, שהחלה עוד בתקופת המנדט הבריטי לגבי כל שטחי ארץ ישראל, המשיכה באיו"ש גם בתקופת השלטון הירדני, אך החל מינואר 1969 הותלו³⁶ הליכי ההסדר בהתאם לצו בדבר הסדר קרקעות ומים (יהודה ושומרון) (מס' 291), התשכ"ט-1968. צו זה לא ביטל את תוקפם של ההליכים שהחלו וטרם הסתיימו במועד תחילתו של הצו האמור, אלא הקפיא את המצב הנתון, באופן שבפועל עד מועד ההתליה בצו הוסדרו רק כ-33% מהקרקעות באיו"ש.

אשר למקרקעין שאינם מוסדרים ולכן אינם רשומים במרשם המקרקעין, אפשר לנקוט בעניינם הליך של "רישום ראשון", המאפשר הכרה בזכויות שאינן זכות בעלות, ביוזמת הטוען לזכות ולא במסגרת הסדר כולל³⁷. את העסקה או הרישום המבוקש בוחנת הוועדה לרישום ראשון, שהיא ועדה מעין שיפוטית שכוננה מכוח חוק זה. בסופה של הבדיקה ניתן צו לרישום המקרקעין במרשם המקרקעין, על שם מי שהוועדה קובעת שהוא בעל הזכויות על המקרקעין.

שירות לאוכלוסייה

בלשכות רישום המקרקעין בישראל הוגדרו קבועי זמן³⁸ לטיפול בבקשות ובעסקאות מקרקעין בכלל כדי לשפר את השירות לציבור, וזאת באמצעות קביעת יעדים ובחינת מידת העמידה בהם.

בספטמבר 2017 כתב סגן רמ"א לשעבר לרפרנט המנהל² במשרד האוצר כי מרשמי המקרקעין נמצאים בתיקים פיזיים בלא שמופעלות כלל מערכות מחשוב (בעניין זה ראו בהמשך), ועקב כך תהליך הטיפול בבקשות המרשם אורך זמן רב.

36 הופסק הטיפול בהם.

37 זאת בהתאם לחוק הירדני בדבר רישום נכסי דלא ניידי אשר טרם נרשמו, מס' 6 משנת 1964, כפי שתוקן מעת לעת בתחיקת הביטחון.

38 מאתר המרשתת של לשכות רישום המקרקעין בישראל.



בתהליך שיתוף הציבור עלה כי היעדר קציבת מועדים למתן תשובות לבקשות המופנות ליחידת רישום מקרקעין מביא לכך שתשובות לפונים ניתנות אחרי חודשים רבים.

בביקורת עלה כי בניגוד ללשכות בישראל, ביחידת רישום מקרקעין לא נקבעו לוחות זמנים מוגדרים לביצוע פעולות הכרוכות בטיפול ברישום מקרקעין, ובכלל זה לא הוקצב זמן מוגבל למתן תשובות לבקשות המופנות ליחידת רישום מקרקעין, לטיפול בתיקי עסקאות ועוד.

צה"ל מסר בתגובתו כי קבועי הזמן לטיפול בבקשות ובעסקאות במקרקעין שנקבעו בלשכות רישום המקרקעין בישראל "אינם ריאליים בעת הזו נוכח ריבוי וגידול הפניות בכלל היבטי עיסוק היחידה במשך השנים האחרונות... ומצוקה בכוח אדם ומשאבים, ולא ניתן לעמוד בסטנדרט רצוי זה שנקבע".

משרד מבקר המדינה ממליץ למנהא"ז ולקמ"ט מקרקעין כי גם בהתחשב בעומס העבודה המוטל על יחידת רישום מקרקעין ראוי לקבוע פרק זמן מוגדר לביצוע פעולות הכרוכות בטיפול ברישום מקרקעין, כדי שמשך הטיפול ברישום מקרקעין יהיה מוגבל ולא ישתהה יתר על המידה, שכן הדבר פוגע בשירות לאוכלוסייה.

לשכות רישום המקרקעין הנותנות שירות לאוכלוסייה הישראלית והפלסטינית

לשכות רישום מקרקעין הנותנות שירות לאוכלוסייה הפלסטינית

בלשכות רישום המקרקעין של יחידת רישום המקרקעין באי"ש הנותנות שירות לאוכלוסייה הפלסטינית פועלים כמה בעלי תפקידים: רשם מקרקעין, פקיד המוציא נוסחי רישום, פקיד המטפל בעסקאות, מבקר עסקאות ומנהל לשכה.

בשנת 2018 נרשמו בספרי המקרקעין בלשכות רישום המקרקעין הנותנות שירות לאוכלוסייה הפלסטינית 3,298 עסקאות.

על פי נוהל שלפיו פועלת יחידת רישום מקרקעין, יש להעביר את תיקי העסקאות לביקורת (להלן - נוהל מבקר עסקאות). תפקידו של מבקר העסקאות הוא לבחון את מידת התקינות של הליך הרישום ולבקר ביוזמתו את העסקאות באופן סדור, להפחית את הסיכון לטעויות ולמנוע הטיות מכוונות ברישום. בהקשר זה מסר במרץ 2019 קמ"ט מקרקעין לצוות הביקורת כי נודעת חשיבות מכרעת לתפקיד מבקר



עסקאות, שכן תפקידו מאפשר "לצמצם ככל האפשר את החשש מטעויות ברישום ועל מנת לשמר את אמון הציבור בתקינות מרשם המקרקעין". יצוין כי רק עובד אחד משמש מבקר העסקאות של שבע הלשכות הנותנות שירות לאוכלוסייה המקומית (להלן - מבקר העסקאות), ומקום מושבו הוא במת"ק רמאללה.

בישראל קיימת חובה לאייש את תפקידו של מבקר עסקאות בלשכת רישום מקרקעין, וזאת מכוח תקנות 13 ו-14 לתקנות המקרקעין (ניהול ורישום), התשע"ב-2011. למשל, בתקנה 13 נקבע: "נחתם שטר עסקה ואומת כאמור... יאשר הרשם את העסקה לרישום, יעבירה לביקורת".

יחידת רישום המקרקעין באיו"ש פועלת בהתאם לנוהל שקבע רשם המקרקעין הירדני בשנת 1953, ולפיו תיקים אשר לשכת מבקר העסקאות מקבלת או מוסרת לגורמים אחרים צריכים להירשם בספר (פנקס) התנועות (כל עסקה ממוספרת במספר רץ האופייני לכל נפה) תוך ציון שם מבקש העסקה, מספר העסקה, המועד שבה קיבל אותה מבקר העסקאות ומועד השבתה ללשכות הרישום.

בביקורת נבדק אופן הרישום בפנקס רישומי תנועות התיקים במת"ק רמאללה, והועלה כי הרשימות בפנקס התנועות של מבקר העסקאות במת"ק רמאללה לשנים 2017 ו-2018 אינן מלאות, וכי חסר רישומן הרציף³⁹ של העסקאות. לפיכך לא ניתן לדעת אם כל תיקי העסקאות הובאו למבקר העסקאות לבחינת תקינות המסמכים ולאישורו.

משרד מבקר המדינה מעיר לקמ"ט מקרקעין כי עליו להקפיד שמבקר העסקאות שעליו הוא מופקד ינהל רישום מסודר ומלא של התיקים המנוהלים בלשכות השונות, באופן שתהיה הלימה בין מספר התיקים המנוהלים בלשכות ובין התיקים שאותם הוא בודק בתוקף תפקידו כמבקר עסקאות.

לשכות רישום מקרקעין הנותנות שירות לאוכלוסייה הישראלית

יחידת רישום המקרקעין באיו"ש הנותנת שירות לאוכלוסייה הישראלית כוללת את לשכת הרישום באריאל ובמעלה אדומים, ולשתיהן יש מנהל לשכה אחד. על פי המקובל בישראל לשכת רישום מקרקעין כוללת מנהל לשכה, מקבל קהל, פותח תיקי עסקאות במקרקעין, מנפיק נסחים, רשם מקרקעין ומבקר עסקאות.

בשנת 2018 נרשמו בלשכות רישום המקרקעין הנותנות שירות לאוכלוסייה הישראלית 375 עסקאות.

39 כאמור, העסקאות רשומות על פי מספר רץ לכל עסקה, והביקורת מצאה כי יש "חללים" ריקים בדפי הרישום בספר התנועות באופן שאין רצף בדיווח על כלל העסקאות.

בביקורת עלה כי נוהל מבקר עסקאות אינו מיושם בלשכות אלה עקב היעדר מבקר עסקאות. יתרה מזו, מנהל הלשכות מבצע בקרה על עבודתו כמטפל בעסקאות במקרקעין.

בהקשר זה מסר במרץ 2019 קמ"ט מקרקעין לצוות הביקורת כי רשם המקרקעין בלשכות אלה ממלא במסגרת תפקידיו גם את התפקידים האלה: מנהל לשכה, פותח תיקי עסקאות במקרקעין, מנפיק נסחים, משיב לטלפונים, מקבל קהל ורושם עסקאות, וכי מאחר שבלשכות אלה איש אינו ממלא תפקיד של מבקר עסקאות (תפקיד המאויש בלשכות של האוכלוסייה המקומית) "הוא מבקר את העסקאות של עצמו".

עוד מסר קמ"ט מקרקעין כי בהיעדר מבקר עסקאות "יש פוטנציאל לקיומו של ניגוד עניינים, ובמקרים חריגים אף חשש לפתיחת פתח לפגיעה בטוהר מידות".

משרד מבקר המדינה מעיר למנהא"ז כי מצב שבו בעל תפקיד מופקד על הבקרה של עבודתו שלו, יוצר קושי באיתור טעויות בפעולת הגוף שעליו הוא אמון וכן אף עלול להביא לקושי באיתור ניגוד עניינים. נוכח זאת, על המנהא"ז לפעול לכך שיפעל מבקר עסקאות גם בלשכות הנותנות שירות לאוכלוסייה הישראלית, בהתאם לנוהל מבקר עסקאות, באופן שהגורם המבצע את הביקורת על העסקה לא יהיה האדם שביצע את העסקה.

היעדר גיבוי ותיעוד בנושא מרשם המקרקעין

רישום המקרקעין באיו"ש מתקיים בשפה הערבית⁴⁰, ומתבצע באופן ידני בספרי רישום המקרקעין (להלן - הספרים) לפי יישובים, גושים וחלקות. הרישום מתבסס, בין היתר, על אישור העברת הזכויות בתיקי עסקאות.

כאמור, רישום המקרקעין מתבצע בספרים פיזיים, וזאת באופן ידני. ספרים אלו חשופים לפגיעה, אם בשל פגעי הזמן (כמו התיישנות ובלאי), ונזקים שמקורם ברטיבות ובאש, ואם בשל פגיעה במזיד של יד אדם. אם ייפגעו ספרים אלה, ייתכן שלא תישאר כל אסמכתה המתעדת את העסקאות שבוצעו במקרקעין.

ממסמך אפיון למערכת רישום מקרקעין ממוחשבת (ראו בהמשך) עבור המנהא"ז ממרץ 2019 (להלן - מסמך האפיון) עולה הצורך בתיעוד דיגיטלי של ספרים ותיקי עסקאות.

במשך השנים החל המנהא"ז בגיבוי הספרים באמצעות סריקתם. במועד סיום

40 למעט הרישום בלשכות הישראליות שמתבצע בשפה העברית.



הביקורת טרם הושלמה סריקת הספרים. עבודת הסריקה שנותרה כוללת, בין היתר, את הספרים האלה: בלשכת הרישום אריאל נותרו לסריקה 1,900 דפי פרצלציה ו-3,700 דפי ספרים מנדטוריים⁴¹; בלשכת הרישום במעלה אדומים נותרו לסריקה 1,206 דפי פרצלציה; בלשכת רישום בית אל-רמאללה נותרו לסריקה 33,000 דפי ספרים ירדניים המתעדים קרקע מוסדרת; בלשכת רישום קלקיליה וטול כרם נותרו לסריקה כ-5,600 דפי ספרים ירדניים המתעדים קרקע מוסדרת.

יצוין כי במשך השנים החל המנהא"ז לגבות גם תיקי עסקאות. למשל, בשנים 2013 - 2018 נסרקו כ-60% מתיקי העסקאות בלא שנסרקו טופסי אישור העברת הזכויות שעליהם מתבסס הרישום בספרי הרישום.

צה"ל מסר בתגובתו כי פרויקט סריקת תיקי המקרקעין נמצא בעיצומו, ועד כה הושקעו בפרויקט מאות אלפי ש"ח, אולם השלמת הסריקה קשורה במישרין להקצאת משאבים וכוח אדם.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי המנהא"ז הכיר בצורך לגבות את תיקי העסקאות במקרקעין. עם זאת, משרד מבקר המדינה מעיר למנהא"ז כי בחלוף הזמן, היעדר הגיבוי של חלק ניכר מתיקי עסקאות המקרקעין ומהספרים בלשכות הרישום, וכן העיכוב בהשלמת הסריקה מעמידים בסכנה את ספרי הרישום ותיקי רישום המקרקעין שטרם נסרקו, שעלולים להינזק בשל פגעי טבע או יד אנוש. לפיכך יש חשש לאובדן המידע באופן שלא יאפשר לשחזרו. לכן על המנהא"ז להאיץ את תהליך גיבוי ספרי הרישום במקרקעין ותיקי הרישום ולהשלימו בהקדם.

היעדר מחשוב מערך רישום המקרקעין באיו"ש

לשכות מירשם המקרקעין בישראל פועלות בסביבה ממוחשבת הכוללת גם רישום ממוחשב של ספרי המקרקעין, והן אף פועלות באופן מקוון. בשנים האחרונות בוצעו במערכות אלה הליכי שיפור וייעול בדגש על טיב השירות למשתמשים. שימוש במערכות מידע ממוחשבות מסייע במניעה של זיוף מסמכים או חבלת סייבר, ומייעל את התהליך של בדיקת המסמכים המצורפים לבקשות להיתר עסקה.

לעומת זאת, המרשם באיו"ש מאופיין, כאמור, בשימוש בספרי רישום פיזיים, ובהגשת בקשות על דפי נייר. למשל, כאשר נדרשים עובדי לשכות המקרקעין לאתר רישום כלשהו (עסקה במקרקעין, הערת אזהרה וכו'), הם נאלצים לבצע חיפושים פיזיים בספרי המקרקעין השונים, בהיעדר רישום ממוחשב של בעלות וזכויות

41 כמחציתם בשיטה שקדמה לרישום גוש וחלקה.



במקרקעין. הדבר מאריך את זמן הטיפול בבקשות למתן היתר או רישיון עסקה ומסרב את תהליך הטיפול.

בהקשר זה ציין אגף תקשוב במנהא"ז כי גם הפקת נסחי רישום, המצריכה נוכחות פיזית של המבקש, מתבצעת ידנית על ידי צילום של עמודים מספרי רישום המקרקעין, וכי תהליך "מסורבל ואיטי המתמשך כשעה", וכי הדבר מקשה על קמ"ט מקרקעין לבצע פיקוח ובקרה על סטטוס הפקת נוסחי רישום מקרקעין.

בשנת 2015 ביקש המנהא"ז להקים מערכת ממוחשבת. מטרותיה העיקריות היו: לשמש כלי עבודה יעיל לרשמי המקרקעין; לשפר את השירות הניתן לציבור הפונים ולגורמי הממשל לאפשר ריכוז של המידע במקום אחד; לשפר את הבקרה בנושא תהליכי העבודה בלשכת רישום המקרקעין; ולקצר את משך הטיפול בתהליכי רישום מקרקעין. באוקטובר 2017 הכין אגף התקשוב במנהא"ז מסמך בנושא ובו נכתב כי סוכם בין פרויקטור של המנהא"ז לנושא זה לבין מנהל מערכות המידע במשרד המשפטים כי בשנת 2018 תוטמע מערכת לרישום מקרקעין במנהא"ז, וזאת אף בהסכמת מנהל הטאבו בישראל. עוד צוין כי מערכת רימו"ן⁴² המשמשת את לשכות רישום המקרקעין בישראל נמצאה כחלופה הראויה שתשמש בסיס למערכת ניהול רישום המקרקעין באיו"ש, בהתאמות הנדרשות.

במסמך האפיון צוין כי אחת הבעיות במצב הקיים הוא כי אין בסיס נתונים ממוחשב המכיל רשומות עדכניות על בעלויות קרקע. במסמך זה צוינו גם מטרות ויעדים שעיקרם: שיפור אמינותו של מרשם המקרקעין, צמצום האפשרויות לביצוע זיופים והונאות ומתן אפשרות להצגת המידע הרישומי, כגון מסמכים. עוד נקבע במסמך האפיון כי: "שינויים אלה שיבואו עם הטמעת המערכת [החדשה] יחייבו בחינה מחדש של מבנה הלשכות והתאמה של שיטות העבודה", וכן כי הקמת המערכת מתוכננת להתבצע במסגרת תוכנית העבודה לשנת 2019. במאי 2019 התכנסה לצורך כך ועדת היגוי, שבראשה עמד סגן רמ"א לשעבר, וסיכמה את דרישות המערכת בדומה למסמך האפיון לעיל.

יוצא אפוא שעל אף ההכרה בצורך במחשוב של מרשם המקרקעין באיו"ש וגם לאחר גיבושו של מסמך אפיון למערכת מחשב ייעודית טרם קודם נושא המחשוב של מרשם המקרקעין.

במרץ 2019 ציין רמ"א בסיכום דיון בנושא טיוב ושיפור של נושאי המקרקעין באיו"ש⁴³, כי משרד המשפטים, באמצעות המנכ"לית והממונה על הטאבו, שותפים

42 מערכת המאפשרת ניהול ממוחשב של תהליכים הנוגעים לממשל זמין - קבלת שירותים והגשת בקשות באמצעות האינטרנט, ניהול תיק אלקטרוני מלא, קיום ממשקים מלאים עם גופים משיקים.

43 בדיון השתתפו סגן שר הביטחון, מנהל האגף לרישום והסדר מקרקעין בישראל במשרד המשפטים, עוזר



לטיוב ולשיפור של התחומים המקצועיים הנוגעים אליהם והנוגעים לנושאים המטופלים באיו"ש. אשר למערכת רימו"ן ציין רמ"א כי "צריך לאפיין במשותף... מה המערכת יודעת לעשות ולאפיין למול הצרכים שלנו לאחר מכן תיקבע תכנית עבודה לפי פיתוח וצרכים והטמעה".

בביקורת עלה כי תהליך מחשוב ספרי המקרקעין מתמשך זה יותר מארבע שנים, וכי חילוקי הדעות בין משרד המשפטים למנהא"ז הם שמנעו לפרקים את קידום התהליך.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד המשפטים ולמנהא"ז כי כל עוד רישום המקרקעין באיו"ש מתבצע באמצעות ספרים פיזיים, הרישום בהם חשוף לטעויות, לאי-דיוקים, להטיות מכוונות במקרים חריגים ולרמת שירות שאינה מיטבית. לפיכך, ומשהוכר הצורך בכך, יש להאיץ את מחשוב רישום המקרקעין באיו"ש, שכן יהיה בכך כדי לשפר את השירות לתושבים, לפשט את תהליכי העבודה בלשכות תוך חיסכון בתשומות, ולהבטיח את שמירת המידע ומתן מידע עדכני לגבי מצב הזכויות במקרקעין באיו"ש. הדבר אף יאפשר הליכי בקרה טובים יותר בנושא תהליכי העבודה בלשכות רישום המקרקעין.

פיקוח ובקרה של קמ"ט מקרקעין על עובדי משרדו

קמ"ט מקרקעין מנהל תשע לשכות רישום ובהן 28 עובדים. הקמ"ט מדווח לרמ"א ולמשרד המשפטים על פעילות לשכתו באמצעות דוחות "אתגר" ותוכניות עבודה.

בהתאם לתוכנית העבודה של קמ"ט מקרקעין לשנת 2018, עליו לקיים - לפחות אחת לחציון - ביקורות פתע בלשכות רישום המקרקעין לבחינת טיב רישום הזכויות במקרקעין כמשימה בעדיפות גבוהה.

בביקורת לא נמצאו אסמכתאות המתעדות ממצאי "ביקורות פתע", וכן לא נמצאו רישומים של ממצאי ביקורות שוטפות שביצע קמ"ט מקרקעין בלשכות רישום המקרקעין בנושא טיב רישום הזכויות במקרקעין.

בהקשר זה מסר במאי 2019 קמ"ט מקרקעין לצוות הביקורת כי אין ברשותו "רשומות על הכמויות והפערים [של תיקים הממתינים לטיפול] אך יודגש כי אחת לחודשיים במסגרת פ.ע. [פגישת עבודה] שבועית או דו שבועית ביני ובין מפקח הקרקעות מקומיים, אני מקבל דין וחשבון בעל פה על מצב העומס [של הלשכות] ללא קשר

שר הביטחון להתיישבות, סגן רמ"א, רת"ח תשתית, קמ"ט מקרקעין ורמ"ט סגן שר הביטחון.



לדיווחים השוטפים בסוף כל חודש... בעקבות פנייתכם מצאתי לנכון לאסוף באופן שיטתי גם נתונים אלה באופן שוטף ומידי, קרי, התיקים הממתינים לטיפול בכל לשכה".

כמו כן, בביקורת עלה כי לקמ"ט מקרקעין אין כלים מחשוביים המאפשרים לו לבצע פיקוח ובקרה על העבודה המתבצעת בלשכות שהוא מופקד עליהן. בהיעדר מחשוב וריכוז של המידע נבצר ממנו לעקוב בזמן אמת אחר היקף התיקים הממתינים לטיפול בלשכות בכל רגע נתון ואחר משך זמן הטיפול בהם, ולפיכך אין לו תמונת מצב על המתרחש בלשכות.

צה"ל מסר בתגובתו כי נוכח ממצאי הביקורת הוטמע דוח אחיד המשמש לדיווח על הביקורות השונות ובכלל זה על המעקב והבקרה.

משרד מבקר המדינה מעיר לקמ"ט מקרקעין כי נמצאו ליקויים באופן ביצוע הביקורות שלו בלשכות רישום המקרקעין בנושא טיב רישום הזכויות במקרקעין. תהליך ביקורת ובקרה צריך להתבצע באופן שיטתי, מסודר ומתועד כדי להבטיח שיפור, התייעלות בעבודה והבטחה של רישום זכויות במקרקעין על פי אמות מידה מקצועיות. ראוי שהמנהל"ז בתיאום עם משרד המשפטים יבחנו מתן סיוע לקמ"ט בעניין זה בשל חשיבות מרשם המקרקעין באיו"ש. היכולת לבצע מעקב ממוחשב תאפשר לו, בין היתר, לבצע באופן שוטף חלק מהביקורות והבקרות.

פעילות הוועדה לרישום ראשון

כאשר מדובר במקרקעין שאינם מוסדרים (שאינם רשומים במרשם המקרקעין), הבחינה של הזכויות במקרקעין מתבצעת על ידי הוועדה לרישום ראשון, שכווננה בחוק רישום נכסי דלא נידי אשר טרם נרשמו מס' 6, לשנת 1964. עוד קבע החוק כי הרכב הוועדה ימנה שלושה אנשים וכן קבע את הצורך בפרסום ואת הצורך בביצוע ביקורת שטח גבולות.

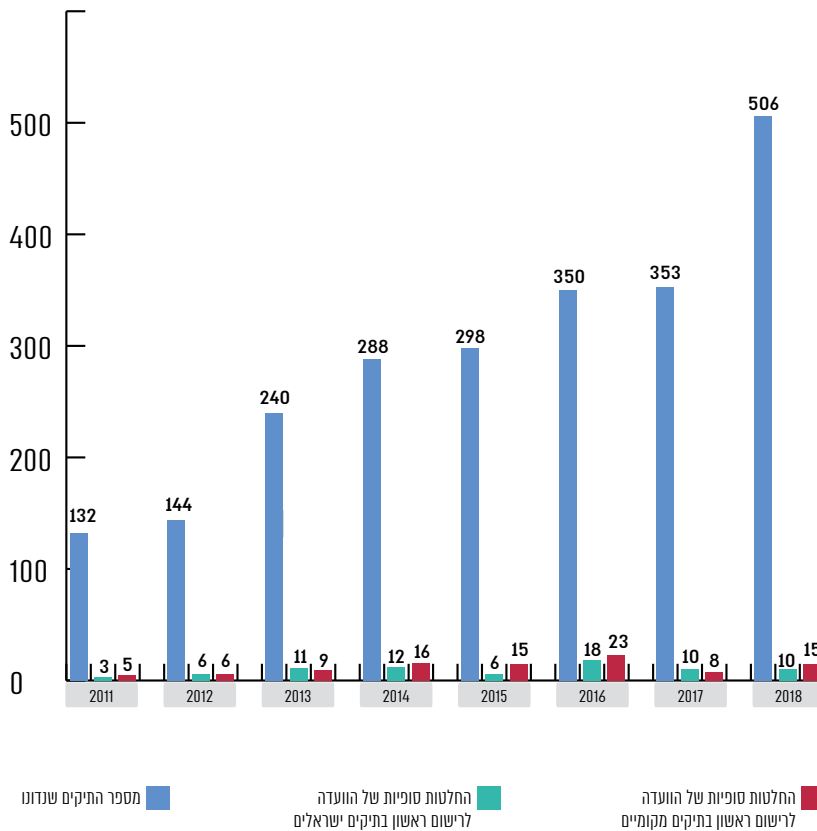
מתוכנית העבודה של קמ"ט מקרקעין לשנת 2018 עלו קשיים וחסמים בעבודת הוועדה, ובהם: הדין הקיים באזור מחייב משאבי כוח אדם שחסרים במנהל"ז לצורך כינוס הוועדה המונה שלושה חברים, ולצורך ביצוע הליכים שחלקם מורכבים ומתמשכים הכוללים את הצורך בפרסום והצורך בביצוע ביקורת שטח גבולות. כמו כן, צוייני חסמים נוספים כדלקמן: חוסר זמינות של מרכז הוועדה (סגן הקמ"ט), מאחר שהוא מופקד גם על תחומים נוספים של רשם המקרקעין הלשכתי ובהיותו מחויב בד בבד בקבלת קהל ובניהול כמה לשכות, וחוסר זמינותו של המתורגמן



שממש גם כמקליד במהלך דיוני הוועדה.

בביקורת עלה כי בשנים 2011 - 2017 גדל מספר התיקים שהוועדה דנה בהם מ-144 בשנת 2012 ל-288 בשנת 2014, וכי בשנת 2017 דנה הוועדה ב-353 תיקים. לעומת זאת, מספר ההחלטות הסופיות שהתקבלו בעניין תיקים אלו הוא: 6 החלטות בשנת 2015, 18 החלטות בשנת 2016 ו-10 החלטות בשנת 2017, ותו לא. בשנת 2018 דנה הוועדה ב-506 תיקים וקיבלה רק 15 החלטות סופיות בעניינם של תיקים של פלסטינים ו-10 החלטות סופיות בעניין תיקים של ישראלים. ראה תרשים 5 להלן:

תרשים 5: מספר תיקים שנדונו בוועדה לרישום ראשון (2011 - 2018)



המקור: על פי נתוני המנהל"ז, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

יוצא אפוא שמספר ההחלטות הסופיות המתקבלות בעניינם של התיקים קטן מאוד יחסית למספר התיקים שבהם דנה הוועדה, שרובם נשארים פתוחים והם מצטברים לתיקים שיתווספו במהלך השנה העוקבת.



בינואר 2017 הכינה רת"ח תשתית מסמך בנושא "חיזוק יחידת קמ"ט רישום מקרקעין והוועדה לרישום ראשון", ובו ציינה כי: "החוליות הקריטיות החסרות להשלמת שרשרת טיפול בבקשות לרישום ראשון הינו מתורגמן, קלדן, מרכז לוועדה" ועוד.

קמ"ט מקרקעין ציין בפגישה עם צוות הביקורת בנושא הטיוב והשיפור של נושאי המקרקעין באיו"ש כי בשנת 2018 נוספו לוועדה לרישום ראשון שלושה תקנים שהתקבלו ממשד המשפטים לצורך כך, אך ציין כי "ריבוי וועדות ללא חיזוק המעטפת המזכירותית"^[44] הינו מצב בעיתי".

בסיכום דיון שהתקיים במרץ 2019 בראשות סגן שר הביטחון ורמ"א בנושא טיוב ושיפור של נושאי המקרקעין באיו"ש ציין סגן השר כי "המציאות של רישום ראשון באיו"ש שאורך בממוצע חמש שנים אינו סביר ולא הגיוני ונדרש לתקן ולשפר אותו, בייחוד שבישראל המצב השתפר לאחר מספר תיקוני חקיקה שבוצעו". בדיון זה ציין הממונה על הרשות להסדר ורישום מקרקעין בישראל שבמשרד המשפטים כי "יש דברים שאפשר לעשות כמו שינוי חקיקה לדיין יחיד, אפשר להשתמש במתקנים של משרד המשפטים ובקלדנים בירושלים, ולתקן תקנות שנותנות יותר סמכויות לוועדה [לרישום ראשון] שוועדת עררים לא תוכל לבטל או [הטלת] קנסות עבור ביטולי דיונים".

במסמך שהכין המנהא"ז בנושא תקינת כוח האדם של המנהא"ז אשר הועברה לשהב"ט צוין כי שיפור תחום הסדרת מקרקעין הוא נושא מרכזי, וכי הוא יטופל בין היתר באמצעות "קיצור לוחות זמנים לביצוע הליכי רישום ראשון זאת על ידי הוספת הרכבים לוועדה".

בתגובת משרד המשפטים נמסר כי הנהלת המשרד השקיעה משאבים בנושא תקינת כוח אדם לתגבור יחידת הרישום באיו"ש, כך למשל, בהוספת תקן למשרת עוזר משפטי לקמ"ט, המקרקעין ולחיזוק משמעותי של הוועדות לרישום ראשון. תגבור זה נעשה מתוך הבנה לצורך הדחוף, אף שככלל, תגבור יחידת הקמ"ט נמצא במסגרת תקציב המנהא"ז ולא במסגרת התקציבית של משרד המשפטים.

44 למשל, משרה של קלדנית ומתורגמן.



משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את השקעת המשאבים שמבצע משרד המשפטים במשרד קמ"ט מקרקעין וכי היוזמה לייעול תהליכי עבודה היא צעד חיובי המתבקש נוכח העיכובים והחסמים בקבלת החלטותיה של הוועדה לרישום ראשון. עם זאת, על המנהא"ז בשיתוף משרד המשפטים לבחון דרכים לייעול עבודת הוועדה, ובכלל זה לבחון באמצעות יועמ"ש איו"ש אפשרות לביצוע שינוי בחקיקה כפי שהציע משרד המשפטים לעניין הרכב הוועדה לרישום ראשון וסמכויותיה.

צה"ל מסר בתגובתו כי "ככל שיועברו ליועמ"ש איו"ש הצעות לתיקוני חקיקה על ידי הגורמים המקצועיים האמונים על הנושא, הן תקודמנה כמקובל ובהתאם לתכנית העבודה בנושא קידום החקיקה באיו"ש המאושרת על ידי משרד הביטחון".

עובדים פלסטיניים המועסקים ביחידה לרישום מקרקעין

נושא רישום והסדר הקרקעות באיו"ש נכלל בסדר היום הציבורי, ולעיתים בסדר היום הבין-לאומי, ועולה לפרקים בתקשורת בשל רגישותו מהבחינה הציבורית הפוליטית.

בשבע לשכות רישום המקרקעין באיו"ש הנותנות שירות לאוכלוסייה המקומית מועסקים 15 עובדים מקומיים המתגוררים בשטחי A ו-B. אחריותם של העובדים המקומיים היא לטיפול בעסקאות מקרקעין של פלסטיניים בלבד.

כאמור, לרישום מדויק ואמין של בעלויות בספרי המקרקעין נודעת חשיבות גבוהה, מאחר שהדבר נועד למנוע, בין היתר, זיופים. זאת שעה שלעיתים מדובר במסמכים ישנים מאוד מימי המנדט הבריטי והשלטון הירדני, אשר נכתבו ידנית ולפיכך קל יחסית לזייפם.

מעצר עובדים מקומיים על ידי הרשות הפלסטינית: ביוני 2017 פנה קמ"ט מקרקעין למתאם פעולות הממשלה בשטחים, לרמ"א ולסגן רמ"א לשעבר ודיווח כי במאי 2017 המנגנונים ברשות הפלסטינית עצרו וחקרו את עובד היחידה לרישום מקרקעין, המשמש מבקר העסקאות של לשכת רישום מקרקעין ברמאללה. המעצר והחקירות נמשכו לסירוגין כשנה.

בפנייתו זו ביקש הקמ"ט, בין היתר, גם לפעול מול הרשות הפלסטינית ולהביא לשחרורו של מבקר העסקאות, וגם לקיים פגישה דחופה בשיתוף גורמי המנהא"ז הרלוונטיים על מנת לנתח את המצב. זאת כדי לקבוע אסטרטגיית פעולה לשם טיפול במשבר ולגבש צעדים בוני אמון אל מול העובדים המקומיים ביחידה. יצוין כי בסיום המעצר שב העובד לעבודתו ביחידת רישום מקרקעין כמבקר עסקאות.



ביוני 2019 מסר קמ"ט מקרקעין לצוות הביקורת כי על אף פנייתו למתפ"ש לרמ"א ולסגן רמ"א לשעבר לדון באסטרטגיית הפעולה נוכח המשבר לא התקיימה כל פגישה בנושא זה.

בביקורת עלה כי אף שמבקר העסקאות - מכוח פעילותו בשבע הלשכות הנותנות שירות לאוכלוסייה הפלסטינית באיו"ש - נחשף למידע בדבר עסקאות המקרקעין באיו"ש, הרי ששום גורם במנהא"ז או גורם ביטחוני אחר לא בחן את התוצאות וההשפעות הצפויות של מעצרו ואת האפשרות לזליגת מידע לרשות הפלסטינית.

במאי 2019 כתבה רת"ח תשתית לשב"כ מסמך שכותרתו "בחינת הקשר שבין עובדי המנהא"ז פלסטינים לגופי מודיעין פלסטינים". בפנייתה היא מציינת כי ממידע שנמסר לה עולים חשדות לכאורה נגד עובדי משרד רישום מקרקעין המשתפים פעולה עם גורמי מודיעין פלסטינים. בסיפא של פנייתה היא מבקשת כי השב"כ יבדוק אם יש קשר בין עובדי המנהא"ז הפלסטינים לבין גופי המודיעין המסכל הפלסטינים, נוכח הרגישות הרבה הנוגעת לנושא המקרקעין באיו"ש.

גם בתהליך שיתוף הציבור עלה חשש כי עובדים מקומיים נחשפים למידע ועלולים להעבירו לגורמים עוינים. גורם הפעיל בתיווך קרקעות באיו"ש, מסר לדוגמה, כי עובד משרד קמ"ט מקרקעין מסר מידע לגורם מודיעיני פלסטיני, בנוכחות הפלסטיני שבא לקבל אישור זכויות לשם ביצוע עסקת מכר במקרקעין.

בתגובת צה"ל נמסר בהתייחס לזליגת מידע הנוגע למכירת קרקעות של פלסטינים לישראלים, כי המידע "אינו בידיעת העובדים המקומיים כלל וכלל".

בספטמבר 2019 בתגובתו לטיוטת הדו"ח מסר שב"כ כי העסקת פלסטינים ע"י המנהא"ז מייצרת מצב אינהרנטי שבו המידע אליו נחשפים במסגרת העסקתם עלול להיות מועבר בדרכים שונות לגורמים ברשות הפלסטינית, וזאת מעצם זיקתם של המועסקים לרשות. עוד מסר, כי המענה למניעת זליגת מידע נכון שייקבע במסגרת תהליכי עבודה ונהלים פנימיים ביחידות המנהא"ז והמתפ"ש בדגש על כללי התנהגות, הגבלת גישה למידע ומידור.



משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"א כי מיד לאחר מעצרו של עובד המנהל"ז היה עליו להביא את הדבר לידיעתו של השב"כ ולידיעת כל גורם ביטחוני רלוונטי. מעבר מידע רגיש לידי הרשות הפלסטינית עלול לפגוע בפעילות המנהל"ז ואף במעמדו כגוף המוסמך לרישום מקרקעין בשטחים שבשליטה ישראלית. על מתאם פעולות הממשלה בשטחים וראש המנהל"ז לפעול ברוח המענה שעליו הצביע השב"כ, ולמצוא דרכים במסגרת תהליכים פנימיים במנהל"ז כדי לוודא שהעובדים המקומיים שאינם עוסקים בעסקאות עם ישראלים לא ייחשפו למידע הנוגע לעסקאות אלה, וכן לבחון דרכים למניעת מקרים שבהם עובדי המנהל"ז הפלסטינים חשופים לאיומים וחקירות מצד הרשות הפלסטינית. זאת על מנת לצמצם זליגת מידע רגיש מהמנהל"ז. נוכח רגישות הנושא וחשיבותו עליהם לדון בנושא זה באופן מיידית ובמידת הצורך להעלותו לדרג המדיני.



משרד מבקר המדינה מעיר למשרד המשפטים ולמנהל"ז כי חשיבותו הרבה של ניהול מירשם הקרקעות, והטיפול במקרקעין באיו"ש מחייבים תשומת לב משמעותית, הן בהיבט של המשאבים הטכנולוגיים ושל כוח האדם, וכן מההיבט של הגברת הפיקוח והבקרה על עבודתם של עובדי יחידת רישום המקרקעין.

לשכת התכנון איו"ש

רקע

בצו בדבר חוק תכנון ערים, כפרים ובנינים (יהודה והשומרון) (מס' 418), התשל"א-1971 (להלן - הצו בדבר חוק תכנון ערים) נכללו תיקונים לגבי חוק תכנון ערים, כפרים ובנינים, מס' 79 לשנת 1966 (להלן - חוק תכנון ערים). חוק תכנון ערים קובע כי המנהל"ז יכין באמצעות מועצת התכנון העליונה (להלן - מת"ע) תוכניות מתאר כלליות לאיו"ש ותוכניות מתאר אזוריות, שעליהן יושתתו התוכניות המקומיות.

עוד קובע חוק תכנון ערים, כפי שתוקן בצו בדבר חוק תכנון ערים, את שלבי ההכנה של תוכניות באיו"ש: הפקדת התוכנית, הגשת התנגדויות לגבי התוכנית, אישור התוכנית וכניסתה לתוקף, שמכוחה ניתן לקבל היתר בנייה. במסגרת הכנתן של תוכניות כלליות נדרש להכין גם תוכניות מפורטות, ואלה יופקדו כדי לאפשר לציבור להגיש התנגדויות בעניינן. שלבי הטיפול שמבצעת לשכת התכנון בתוכניות מתאר



אזוריות (להלן - תמ"א), יפורטו כדלקמן: קבלת אישור המ"א לקידום התוכנית⁴⁵; אישור שר הביטחון להליכי התכנון; דיון להפקדה; פרסום - הפקדת התוכנית לעיון הציבור למשך 60 ימים ועל מנת לאפשר הגשת התנגדויות לתוכנית; דיון בהתנגדויות; דיון למתן תוקף; פרסום לתוקף⁴⁶; מתן היתרי בנייה. מעבר התוכנית משלב לשלב (להלן - קידום תוכנית או קידום) מותנה בהשלמת השלב הקודם.

הוועדה המחוזית לתכנון הערים, הכפרים והבניינים (להלן - הוועדה המחוזית), אחראית, בין השאר, להחליט אם לאשר את תוכניות התכנון המפורטות, לדון בהשגות על תמ"אות ועל תוכניות כלליות ולקבל החלטות בעניינן.

לשכת התכנון איו"ש במנהא"ז (להלן - לשכת התכנון) אחראית לניהול הליכי התכנון בשטחי C באיו"ש, בוועדות התכנון הסטטוטוריות⁴⁷ השונות - כוועדה מקומית עבור פלסטינים וכוועדה מחוזית וארצית בשאר התוכניות: תוכניות בניין עיר (להלן - תב"ע) בהתיישבות הישראלית ותמ"א ברחבי איו"ש. מדרג התוכניות באיו"ש הוא כדלקמן: תוכנית מתאר אזורית, תוכנית מתאר מקומית (בתחום שיפוטה של מועצה אזורית או מקומית), תוכנית מפורטת, תוכניות בינוי וחלוקה, והיתרי בנייה. לשכת התכנון יוזמת תוכניות בניין ומתכננת את התוכנית בשלב מקדמי, עד הבאתה לדיון להפקדה, או מטפלת בתוכנית המוגשת לה ובוחנת אותה בשלב מקדמי, עד הבאתה לדיון להפקדה.

מת"ע אצלה את סמכויותיה בהתאם לצו בדבר חוק תכנון ערים בהחלטה בדבר מינוי ואצילת סמכויות של מועצת התכנון העליונה (יהודה והשומרון), התשס"ט-2009 (להלן - החלטה בדבר אצילת סמכויות), לוועדות משנה למת"ע (להלן - ועדות המשנה), כלהלן: ועדת המשנה לתכנון ורישוי, ועדת המשנה להתיישבות, ועדת המשנה לדרכים, מסילות ברזל ושדות תעופה, ועדת המשנה לאיכות הסביבה, ועדת המשנה לכרייה וחציבה, ועדת המשנה להתנגדויות וועדת המשנה לפיקוח.

עיכובים בעבודת ועדות התכנון

הצו בדבר חוק תכנון ערים קובע את האופן שבו יבוצע תכנון בנייה באיו"ש ואת הסמכויות שהוקנו למת"ע ולוועדה המחוזית לשם ביצוע הליכים אלה.

לשכת התכנון אין הוראה המחייבת מועד לפרסום פרוטוקול של ועדת תכנון. עם זאת, יעדי לשכת התכנון כפי שנקבעו בתוכניות העבודה לשנת 2017 קובעים את פרקי הזמן שבין מועד קיום הדיון לבין פרסום פרוטוקול הוועדה - 60 ימים. תוכנית העבודה לשנת 2018 של לשכת התכנון קובעת יעד של "ירידה מהמוצע הנוכחי"

45 המשך טיפול בתוכנית והעברתה לשלב התכנוני הבא - דיון להפקדה.

46 הביטויים "קיבלו תוקף" או "פרסום לתוקף" משמעם הוא קבלת אישור סופי לתוכנית.

47 ועדה סטטוטורית היא ועדה שמונתה בהתאם לחוק או לצו, ומחובתה להתכנס.



בכל הנוגע לפרסום קובץ החלטות⁴⁸ של ועדות תכנון.

לשם השוואה יצוין כי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, החל בישראל ואינו חל באיו"ש, קובע כי ועדת תאשר את הפרוטוקול של דיוניה במהלך כינוס הוועדה המתקיים לאחר הדיון הנדון ולא יאוחר מהדיון שאחריו. עוד קובע החוק כי החלטה תפורסם בתוך שלושה ימים ממועד קבלתה.

באפריל 2019 מסרה מנהלת לשכת התכנון לצוות הביקורת כי הצורך במדידת הזמן בין מועד כינוסה של ועדה לבין פרסום הפרוטוקול שלה עלה במסגרת הדיונים בנושא "שכר עידוד", אך משום ששכר עידוד טרם הונהג, עדיין לא נמדדו הזמנים הללו.

ביקורת עלה כי לשכת התכנון אינה מנהלת מעקב כדי לוודא שוועדות התכנון עומדות ביעד שנקבע בתוכנית העבודה בעניין פרקי הזמן שבין מועד דיוניה לבין מועד פרסום פרוטוקולי הדיונים.

משרד מבקר המדינה בחן את משך הזמן הממוצע שנדרש לפרסום פרוטוקולים של דיוני ועדת ההתיישבות ודיוני ועדות ההתנגדויות על ועדת ההתיישבות. בבדיקה עלה כי בשנים 2016 - 2018 פרסום פרוטוקולים אלו ארך בממוצע כשלושה חודשים. וכי פרסום הפרוטוקול של כמחצית מדיוני הוועדות ארך יותר מ-60 ימים.

תכלית היעדים שצינו בתוכנית העבודה היא בדיקת ביצועים, איתור חריגות וביצוע בקרה עצמית בנושא תהליכי העבודה לצורך שיפור אופן תפקודן של הוועדות, כמצופה מכללי מינהל תקין. יצוין כי לעיכוב בפרסום הפרוטוקולים השפעה על פרק הזמן הנדרש לקידום ולאישור של תוכניות בנייה.

נוכח זאת, ראוי שלשכת התכנון תבצע מעקב ובקרה על פרק הזמן לעבודת ועדותיה ותבחן את הסיבות לכך שהיא אינה עומדת ביעד שנקבע לה לפרסום פרוטוקולים ואת האפשרות לייעל ולשפר את עמידתה ביעד זה. כמו כן ראוי לקבוע נורמה הניתנת להשגה לזמן הדרוש לפרסום פרוטוקולים, ובכלל זה פרוטוקולים המתעדים את תהליך קבלת החלטות של ועדות תכנון סטוטוריות, אשר תעוגן כהוראה מחייבת של לשכת התכנון.

ההחלטה בדבר אצילת סמכויות קובעת כי יועמ"ש איו"ש או נציגו יהיו חברים קבועים בכלל ועדות התכנון ובין השאר בוועדת התיישבות ובוועדת התנגדויות. ההחלטה בדבר אצילת סמכויות אינה קובעת חובת נוכחות של כל חברי הוועדה בכל

⁴⁸ ביוני 2019 מסר גורם בלשכת התכנון כי החלטות ועדות התכנון מפורסמות לציבור בד בבד עם פרוטוקול הדיון.

ועדה, ובין השאר אינה קובעת חובת נוכחות של יועמ"ש בוועדה.

משרד מבקר המדינה בדק את נוכחות היועמ"ש או נציגו בדיוני ועדות ההתיישבות וועדות ההתנגדויות בשנים 2016 - 2018 ומצא כי היועמ"ש או נציגו נכחו רק בכ-57% מדיוני 75 ועדות שנסקרו⁴⁹. כמו כן עלה כי היועמ"ש נכח רק בכ-32% מדיוני ועדת התנגדויות.

בתגובתו של המנא"ז על דוח ביקורת קודם⁵⁰ שבו דן משרד מבקר המדינה בהיעדרות יועמ"ש מוועדות תכנון, נאמר כי "יחידת יועמ"ש אי"ש המצויה בפערי כוח אדם משמעותיים, צמצמה משמעותית את השתתפותה בוועדות הסטאטוטוריות השונות... בשנה האחרונה החלה עמ"ט [עבודת מטה] נרחבת... כלל הבחינות והדיונים... נותנים מענה בפועל להמלצת צוות הביקורת".

מבדיקת הפרוטוקולים דלעיל עלה כי בדיונים שהתקיימו בהיעדרו של יועמ"ש אי"ש משך הזמן לפרסום הפרוטוקול שלהן היה ארוך יותר בשלושה חודשים בממוצע מאשר בדיונים שבהם נכח יועמ"ש.

במאי וביוני 2019 מסר יועמ"ש אי"ש לצוות הביקורת כי נציג יועמ"ש אי"ש אינו נדרש להיות נוכח בדיוני כל הוועדות, וכי ככלל אין חובה כי יועמ"ש יאשר פרוטוקול של דיון או ישתתף בהליכי אישורו ולכן להיעדרו של היועמ"ש מדיוני ועדה אין השפעה על מועד פרסום הפרוטוקול. יועמ"ש אי"ש הוסיף כי "לטעמנו, יש חשיבות רבה בהשתתפות יועץ משפטי בישיבות ועדת התכנון... נדגיש כי פרקטיקה זוהי נהוגה אף בישראל" וכי "בעבר, נוכח פערי כוח אדם... צומצמה נוכחות נציגי יועמ"ש אי"ש בחלק מהוועדות... החל מחודש נובמבר 2018... הורחבה משמעותית השתתפות נציגי יועמ"ש אי"ש בוועדות השונות".

49 ועדות התיישבות, 46 ועדות התנגדויות.

50 דוח מבקר המדינה, פעילות יחידת הפיקוח והאכיפה והיבטים בהסדרת מקרקעין, 64'ב (2014).



צה"ל מסר בתגובתו כי החל מחודש נובמבר 2018 נציגי היועמ"ש לקחו חלק ב-95% מדיוני הוועדות.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את השינוי שחל מנובמבר 2018 בנוכחות יועמ"ש איו"ש בוועדות התכנון השונות. על יועמ"ש איו"ש לוודא כי נוכחות זו בוועדות התכנון השונות תישמר, לאור התרומה שבנוכחות היועמ"ש בוועדות לקיצור לוחות הזמנים לפרסום הפרוטוקולים.

סיכום

המנהא"ז פועל בשטחי איו"ש מתוקף תפקידו כנציג הריבון וממשלת ישראל. הקמ"טים במנהא"ז, המשמשים כנציגות המקצועית של משרדי הממשלה מאפשרים למנהא"ז להגשים את ייעודו תוך שיתוף פעולה ותיאום עם צה"ל ומערכת הביטחון. הצורך לתת מענה אזרחי לאוכלוסייה הפלסטינית והישראלית, יחד עם הכפיפות הדואלית של קציני המטה הן למשרדי הממשלה והן למנהא"ז הופכת את הגשמת ייעודו של המנהא"ז למשימה מורכבת וייחודית.

הביקורת העלתה ליקויים בנוגע לממשקי העבודה של המנהא"ז עם משרדי האם האחראיים להנחייתם המקצועית על עבודת הקמ"טים והאופן בו המנהא"ז מממש את ייעודו כלפי האוכלוסייה באיו"ש. ליקויים נוספים נוגעים לחילוקי דעות בין משרדי הממשלה לבין המנהא"ז, דבר הפוגע בקידום משימות שונות, בין היתר, בתחום ניהול מרשם הקרקעות ובטיפול בהיתרי העסקה של עובדים פלסטינים שתכליתן שיפור המענה לאוכלוסייה באיו"ש.

הביקורת העלתה כי מתקיים סחר בהיתרי העסקה של עובדים פלסטינים בתחום הבניין המועסקים בישראל. ליקוי זה פוגע באוכלוסייה הפלסטינית ועלול לפגוע בתדמית מדינת ישראל בעולם ותיקונו עשוי לצמצם את תופעת הסחר בהיתרי העסקה וצפוי להביא לתרומה לכלכלת ישראל ולכלכלה הפלסטינית. הביקורת העלתה גם ליקויים בנוגע להיעדר אכיפה אפקטיבית ובקרה ראויה בנושא אופן השימוש ברישיונות העבודה לפלסטינים המועסקים ביישובים ישראליים באיו"ש, המהווה סיכון ביטחוני לתושבים הישראליים מחד גיסא, ופגיעה אפשרית בזכויות העובד המוקנות לעובדים אלה מצד המעסיקים שלהם מאידך גיסא. כמו כן, הביקורת העלתה ליקויים הנוגעים לרישום המקרקעין המונע מתן שירות מיטבי לאוכלוסייה באיו"ש.

תיקון הליקויים שעלו בדוח זה, שחלקם כבר נמשכים שנים רבות ונוגעים גם ליישומן של החלטות הממשלה, ישפיע על מימוש ייעודו של המנהא"ז ובכלל זה על שיפור השירות לאוכלוסייה באיו"ש. אשר על כן, על רמ"א, במשותף עם מתאם פעולות הממשלה בשטחים ומשרדי הממשלה הרלוונטיים, להידרש בהקדם לתיקון הליקויים שעלו בדוח זה.