

דוח מבקר המדינה | אדר התשפ"ג | פברואר 2023



ביקורת בין-תחומית

אזורי תעשייה שבניהול ישראלי באזור יהודה והשומרון - ביקורת מעקב



אזורי תעשייה שבניהול ישראלי באזור יהודה והשומרון - ביקורת מעקב

רקע

באזור יהודה ושומרון (איו"ש) פועלים 35 אזורי תעשייה בניהול ישראלי (גם אזה"ת או אז"ת), אשר ממוקמים בשטח C. אזורי התעשייה נחלקים לשלושה סוגים: (א) אזורי תעשייה מרחביים הפועלים מחוץ ליישובים וללא זיקה אליהם ומתנהלים עצמאית בהיבטים הביטחוניים והניהוליים (ב) אזורי תעשייה הסמוכים ליישובים שיש להם שייכות ליישובים וזיקה ביטחונית אליהם בהיבטי האבטחה; (ג) אזורי תעשייה מרחביים עם מרכזי מסחר ציבוריים משותפים המשרתים את האוכלוסייה הישראלית והפלסטינית ומאופיינים במרחב רווי פעילויות בשעות היום והלילה. באזורי התעשייה באיו"ש מועסקים כ-5,500 עובדים ישראלים וכ-14,100 עובדים פלסטינים.

בשנים האחרונות התרחשו באזורי תעשייה באיו"ש ובסביבתם אירועים בטחוניים שבהם נהרגו ונפצעו אזרחים וחיילים ישראלים. להלן כמה דוגמאות: באזה"ת ברקן - בשנת 2006 מחבל ביצע ירי על מאבטח בשער הכניסה הדרומי של אזה"ת, גנב את נשקו ונמלט; בשנת 2008 תושב היישוב חארס ביצע הצתות של כמה מפעלים; בשנת 2018 מחבל נכנס לאזה"ת עם נשק, כפת שני ישראלים שעבדו במפעל, רצח אותם ונמלט. באזור אריאל - בפיגוע של מחבל מתאבד בתחנת הדלק באריאל באוקטובר 2002 נהרגו שלושה חיילים ונפצעו 19 בני אדם, וביניהם גם חיילים; בפיגוע דקירה באזה"ת באריאל בדצמבר 2015 נפצעו שניים; בפיגוע ירי על עמדת אבטחה בכניסה לעיר אריאל באפריל 2022 נהרג מאבטח שעבד במקום; בפיגוע שאירע בנובמבר 2022 דקר מחבל את המאבטח בשער הכניסה לאזור התעשייה באריאל, ומשם המשיך לתחנת דלק סמוכה ודקר עוד שלושה בני אדם, שניים מהם למוות. בהמשך דרס המחבל למוות אדם נוסף ודקר אדם נוסף.

בשנת 2012 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בנושא "אזורי תעשייה שבניהול ישראלי באזור יהודה והשומרון - היבטים באכיפת החוק (הדוח הקודם או הביקורת הקודמת).



נתוני מפתח

כמה

אז"ת הוגדרו על ידי פיקוד המרכז (פקמ"ז) כמאוימים ביותר

כ-14,100

מספר הפלסטינים המועסקים באזה"ת באי"ש. 5,500 הוא מספר העובדים הישראליים המועסקים באזה"ת באי"ש

לכ-70%

מאזה"ת סמוכי היישובים קיימים פערים בגדר היקפית

5

תאונות עבודה קטלניות דווחו למינהל הבטיחות במשרד הכלכלה באזורי התעשייה באי"ש בשנים 2019 - 2021. תאונות עבודה שאינן קטלניות אינן מדווחות

4 מתוך 16

חוקי עבודה החלים בישראל הוחלו על העסקת עובדים ביישובים ובאזורי התעשייה הישראליים באי"ש. זאת מתוך 16 חוקים שנקבע בהחלטת ממשלה משנת 2014 כי ראוי להחילם באי"ש

3

כתבי אישום הוגשו בשנים 2020 - 2022 נגד מעסיקים באזה"ת באי"ש שהפרו את חוק שכר מינימום לגבי עובדים פלסטינים. 2 כתבי אישום הוגשו בשנת 2020, וכתב אישום אחד הוגש בשנת 2021. בשנת 2022 (עד אוגוסט) לא הוגשו כתבי אישום

פעולות הביקורת

בחדשים אוקטובר 2021 עד יולי 2022 ערך מבקר המדינה ביקורת מעקב אחר אופן תיקון הליקויים שעלו בדוח הקודם. פעולות השלמה בוצעו עד אוגוסט 2022. בביקורת המעקב נבדקו פעולותיהם של פקמ"ז, מפקדת תיאום פעולות הממשלה בשטחים (המתפ"ש), המינהל האזרחי (המנהא"ז) ומשרד הכלכלה והתעשייה (משרד הכלכלה) לתיקון הליקויים העיקריים שצוינו בדוח הקודם. ביקורת המעקב נעשתה בצה"ל, במתפ"ש, במנהא"ז, במשרד הכלכלה (בזרוע העבודה) ובמשרד המשפטים.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח דוח זה במלואו על שולחן הכנסת אלא לפרסם חלקים ממנו, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].





תמונת המצב העולה מן הביקורת



מרכיבי הביטחון באזורי התעשייה באיו"ש - בדוח הקודם נכתב לגבי שבעה אז"ת שנבדקו כי בשניים מהם לא נעשה שימוש כנדרש בתוכנית בניין עיר (תב"ע) במרכיבי הביטחון; בשלושה מהם היו חסרים חלק ממרכיבי הביטחון הנדרשים לפי תקנון התב"ע; כלי רכב עם לוחיות זיהוי פלסטיניות נכנסו לשלושה יישובים ללא בקרה; ובארבעה מהם לא התקיימה בקרה על הכניסה לתחום אזורי התעשייה. בביקורת המעקב עלה כי **הליקוי לא תוקן**: בחלק מאזה"ת חסרה גדר היקפית, בחלקם חסר כוח תגובה, ובחלקם איכות הבידוק היא נמוכה. משמעות הדבר היא שעקב פערים אלה נפגעת באופן חמור מוכנותם של אזורי התעשייה לאיומים ביטחוניים, דבר המסכן חיי אדם.



יישום הצו בדבר נאמני ביטחון על ידי פקמ"ז - בדוח הקודם עלה כי לאחר פרסום הצו בדבר סידורי ביטחון באזורי תעשייה (מינוי נאמן ביטחון) (יהודה והשומרון) (מס' 1640), התשס"ט-2009, לא קבע פקמ"ז את המפעלים שנדרש בהם מינוי של נאמן ביטחון; כי באזור התעשייה מסויים מונו נאמני ביטחון בכ-22% מתוך עשרות הרבות מהמפעלים הפועלים בו; וכי באזור תעשייה אחר מונו נאמני ביטחון בכ-6% מעשרות המפעלים. בביקורת המעקב עלה כי **הליקוי לא תוקן**: לא בכל המפעלים באזה"ת מסויים יש נאמני ביטחון. עוד עלה בביקורת המעקב כי לפקמ"ז אין נתונים על מינוי נאמני ביטחון מפעליים, וכי החטיבה המרחבית לא אישרה לקצין הביטחון (קב"ט) של אזור תעשייה מסויים את מינוי של נאמני ביטחון במפעלים. מצב דברים זה שבו הוראות הצו בדבר מינוי נאמן ביטחון מפעלי אינן מיושמות ואינן נאכפות, ולפקמ"ז אין שליטה על יישומו של הצו במפעלים, מהווה סיכון ביטחוני לעובדים ולשוהים במרחבי המפעלים. כמו כן, יש סיכון שסחורה שמקורה פלסטיני תעבור לשטח ישראל ללא בידוק כנדרש, על כל המשתמע מכך.



החלת חוקי העבודה הישראליים על מעסיקים ישראלים המעסיקים מקומיים בתחומי ההתיישבות הישראלית ואזורי התעשייה באיו"ש - בדוח הקודם עלה כי עבודת המטה הבין-משרדית לבחינת הצורך בתיקון תחיקת הביטחון (שבאמצעותה ניתן להחיל הוראות וחוקים ישראליים גם באיו"ש) בנוגע לדיני העבודה נמצאה רק בתחילתה. בביקורת המעקב עלה כי **הליקוי תוקן במידה מועטה**: במועד סיום הביקורת, יולי 2022, לא הוחלו בתקנון המועצות האזוריות מרבית דיני העבודה (12 מתוך 16) שהוחלט¹ בשנת 2014 שראוי להחילם באיו"ש. ארבעת החוקים שהוחלו הם אלה: חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987 (חוק שכר מינימום); חוק עבודת נשים, התשי"ד-1954; חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991; וחוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959.



ביקורות במפעלים באזה"ת שבניהול ישראלי באיו"ש בנוגע לאכיפת חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987 - בדוח הקודם צוין כי קמ"ט (קצין מטה) תעסוקה² ויחידת הסמך במשרד התעשייה, המסחר והתיירות (תמ"ת) לא הקפידו על ביצוע ביקורות שוטפות

1 על ידי צוות מקצועי בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ). הצוות כלל נציגים ממשרדי התמ"ת, המשפטים והאוצר ואת יועמ"ש איו"ש.

2 תפקידו של קמ"ט תעסוקה במנהא"ז הוא בעיקר הנפקת רשיונות עבודה לעובדים פלסטינים לעבודה בישראל ובאיו"ש.



כדי לאכוף את חובת תשלום שכר המינימום על מעסיקים ישראלים באיו"ש, במפעלים המצויים באזורי התעשייה שבניהול ישראלי באיו"ש; עוד צוין בדוח הקודם כי לא נקבע נוהל שהסדיר את חלוקת העבודה בין מפקחי העבודה של משרד התמ"ת ובין קמ"ט תעסוקה ואת דרכי העבודה בכל הקשור לפעילות האכיפה באיו"ש, המשותפת למפקחים ולקמ"ט תעסוקה, לרבות דרך העברת המידע ביניהם. בביקורת המעקב עלה כי **הליקויים לא תוקנו**: מינהל ההסדרה והאכיפה של זרוע העבודה במשרד הכלכלה (לשעבר משרד התמ"ת) אינו מקיים ביקורות יזומות באזורי התעשייה באיו"ש בעניין תשלום שכר מינימום; גם קמ"ט תעסוקה לא קיים ביקורות סדורות במפעלים לשם אכיפה בנוגע לשכר המינימום; ולא נקבע נוהל להסדרת חלוקת העבודה בנושא בין שני הגופים. כל אלו עלולים לגרום לפגיעה בשכרם של כלל העובדים המועסקים באיו"ש. שני כתבי אישום הוגשו בשנת 2020 נגד מעסיקים שהפרו את חוק שכר מינימום. בשנת 2021 הוגש כתב אישום אחד ובשנת 2022 (עד אוגוסט) לא הוגשו כתבי אישום.

החלת חוקי בטיחות וגהות בעבודה באיו"ש - בדוח הקודם צוין כי במשך השנים היו קיימים פערים חקיקתיים בנושא הבטיחות והגהות באיו"ש, לעומת החקיקה בתחום זה בישראל. משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הקודם כי המנהא"ז, המופקד על שמירת זכויותיהם של תושבי איו"ש, יפעל במעורבות המתפ"ש ובשילוב משרד התמ"ת ומשרד המשפטים להחלתם של חוקים הולמים בתחום הבטיחות בעבודה. בביקורת המעקב נמצא כי **הליקוי לא תוקן**: דיני הבטיחות והגהות בעבודה החלים בישראל לא הוחלו באיו"ש.

פיקוח ואכיפה בנוגע לחוקי בטיחות וגהות בעבודה באיו"ש - בדוח הקודם המליץ משרד מבקר המדינה למנהא"ז ולמשרד התמ"ת (כשמו אז) כי יש להקפיד לאכוף באופן סדיר את החוק על המעסיקים הישראליים באיו"ש, בד בבד עם אבטחת פעילות הפיקוח, כדי להבטיח את שלומם ובריאותם של כל העובדים המועסקים באיו"ש - ישראלים ופלסטינים. בביקורת המעקב עלה כי **הליקוי לא תוקן**: המנהא"ז, קמ"ט תעסוקה ומשרד הכלכלה לא ביצעו פיקוח ובקרה לגבי מימוש הדין הקיים באיו"ש בנוגע לבטיחות והגהות בעבודה, מכוח הדין הקיים והצו בדבר העסקת עובדים במקומות מסוימים (יהודה והשומרון) (מס' 967) התשמ"ב-1982.

ביטוח עובדים פלסטינים מפני פגיעות בעבודה בדוח הקודם צוין כי המנהא"ז לא מינה "רשות" לצורך ענייני הביטוח, לא אכף את הוראות הצו בדבר ביטוח מפני פגיעות בעבודה (יהודה והשומרון) (מס' 662), התשל"ו-1976 על מעסיקים ישראלים ולא קיים פיקוח על כך שמעסיקים ישראלים רוכשים פוליסת ביטוח עבור העובדים הפלסטינים שהם מעסיקים מחוץ לתחומי היישובים הישראליים באיו"ש, כמתחייב בצו. בביקורת המעקב עלה כי **הליקויים לא תוקנו**: המנהא"ז לא מינה "רשות" לצורך הטיפול בענייני הביטוח, לא אכף את הוראות הצו בדבר ביטוח על מעסיקים ישראלים ולא קיים פיקוח על כך שמעסיקים ישראלים רוכשים פוליסת ביטוח עבור העובדים הפלסטינים שהם מעסיקים מחוץ לתחומי היישובים הישראליים באיו"ש, כמתחייב בצו.

ליקויים שעלו בביקורת הנוכחית

מרכיבי הביטחון באזה"ת 1 - קיימים פערים ניכרים במרכיבי הביטחון באזה"ת 1, עוד נמצא כי לא הוקם מערך המצלמות הדיגיטלי שלהקמתו הקצה משרד הכלכלה 2 מיליון



ש"ח. בביקור שערך צוות הביקורת במאי 2022 באזור התעשייה עלה כי הגדר ההיקפית סביב אזור התעשייה היא חלקית, דבר שעלול לסכן את ביטחונם של השוהים במרחב זה.

מרכיבי הביטחון באזה"ת 2 - שלא בהתאם להנחיה של ראש מינהלת קשת צבעים וקו התפר (קש"ץ) לראש הרשות המקומית מינואר 2019, רק לאחר כשלוש שנים, במאי 2022, הרשות המקומית מינתה קב"ט לאזור התעשייה. עוד עלה כי על אף ההנחיות של פקמ"ז וראש קש"ץ לראש הרשות המקומית לשיפור מרכיבי הביטחון באזור תעשייה זה, שהוגדר על ידי קצין ההגנה המרחבית (הגמ"ר) בפקמ"ז כאחד מהמרחבים למיקוד - במועד סיום הביקורת נותרו באזור התעשייה פערים ניכרים במרכיבי הביטחון: אין לאזור התעשייה גדר היקפית, לא נעשה שימוש במערכת הבידוק הדיגיטלית לבדיקת הבאים לאזור התעשייה, אין שימוש במגנומטרים לבדיקת הנכנסים לאזור התעשייה, ולא מוגדר כוח תגובה אזרחי על אירוע פח"ע באזור התעשייה. כל אלו מעמידים בסיכון ביטחוני את השוהים באזור התעשייה.

נאמני ביטחון (קב"טים) באזורי התעשייה - בשלושה אזורי תעשייה מתוך אזורי התעשייה שנבדקו על ידי צה"ל בביקורות שביצע באפריל 2022 באזורים שבמיקוד, אין נאמני ביטחון אזוריים. בנושא הגדרת הסמכות והאחריות של קציני הגמ"ר, יש פערים לעומת האמור בהוראות הצו בדבר מינוי נאמן ביטחון, כך שקציני ההגמ"ר אינם פועלים מול המפעלים בכל הנוגע לנאמני הביטחון, ובכלל זה לגבי מינויים וקיום פיקוח ובקרה עליהם בהתאם להוראות הצו בדבר מינוי נאמן ביטחון.



עדכון תוכנית בניין עיר (תב"ע) לאזורי התעשייה מסילה - בדוח הקודם ציין משרד מבקר המדינה כי ההזנחה רבת השנים של הטיפול באזור התעשייה מסילה הביאה למצב שבו לא היה ניתן ליישם לגביו את התב"ע המקורית, ונדרשה תב"ע חדשה שתאים למצב הקיים, ואף זו טרם הושלמה. הוקמו מבנים באזור התעשייה מסילה ללא היתר בנייה ולעיתים תוך השתלטות על אדמות פרטיות של פלסטינים ועל אדמות מדינה. בביקורת המעקב עלה כי **הליקוי תוקן**: לשכת התכנון במנהא"ז הכינה תב"ע חדשה לאזור התעשייה מסילה, וזו פורסמה למתן תוקף ב-22.8.18, ואף נעשות פעולות להתאמת קצב הבנייה באזור התעשייה לקצב פיתוח התשתיות בו.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד הביטחון וצה"ל בשיתוף משרד הכלכלה והרשויות המקומיות יגבשו תוכנית לתיקון הליקויים ולהשלמת הפערים במרכיבי הביטחון באזורי התעשייה באיו"ש ויביאו אותה להחלטת הממשלה לשם דיון בתקצובה ובהפעלתה תוך קביעת הסמכות והאחריות של הגופים הרלוונטים למימושה.

מומלץ כי פקמ"ז יפעל בשיתוף הרשויות המקומיות לסגירת הפערים הניכרים במרכיבי הביטחון באזורי התעשייה באיו"ש ויפרסם נוהל סדור שיבטיח שההנחיות הפיקוד להקמת מרכיבי ביטחון בכלל אזה"ת החדשים והישנים ייושמו, וכן יפעל ליישום הנוהל.



מומלץ שצה"ל, משרד הכלכלה והרשות המקומית ישלימו את הפערים במרכיבי הביטחון באזור התעשייה 1, ובפרט ישלימו את הקמת מערך המצלמות הדיגיטלי שתוקצב. עוד מומלץ כי הגמ"ר פקמ"ז יתקף את תיק ההגנה לאזה"ת 1 ויפעל לספק את מערכת הבידוק הדיגיטלית לכלל אזה"ת באיו"ש. כמו כן, מומלץ שפקמ"ז, בשיתוף הרשות המקומית, יקבע תוכנית מגובה בתקציב ולוח זמנים לטיפול בהשלמת הפערים במרכיבי הביטחון.



נוכח הסיכונים הנובעים מהיעדרם של נאמני ביטחון במפעלים באזורי התעשייה, על צה"ל לשפר את יישום הפיקוח והבקרה בנוגע למילוי הוראות הצו בדבר מינוי נאמן ביטחון ולפעול למימוש בכלל המפעלים.



מומלץ שצה"ל יבחן בשיתוף הרשויות המקומיות את הצורך במינוי נאמן ביטחון (קב"ט) לאזורי התעשייה. עוד מומלץ לבחון את התאמת התשתית הנורמטיבית, כדי שתכלול את הצורך במינוי נאמן ביטחון לאזורי התעשייה, דבר אשר ישפר את המענה הביטחוני באזורי התעשייה ואת הפיקוח על הסחורות היוצאות מהם. כמו כן מומלץ כי צה"ל יבחן את התאמת האחריות שמוטלת על ההגמ"ר בנוגע לנאמני ביטחון מפעליים ואת הסמכות הניתנת לו בפקודות ליכולותיו, ויודא שהאחריות לנושאים ביטחוניים שונים, בייחוד באיו"ש, מיושמת.

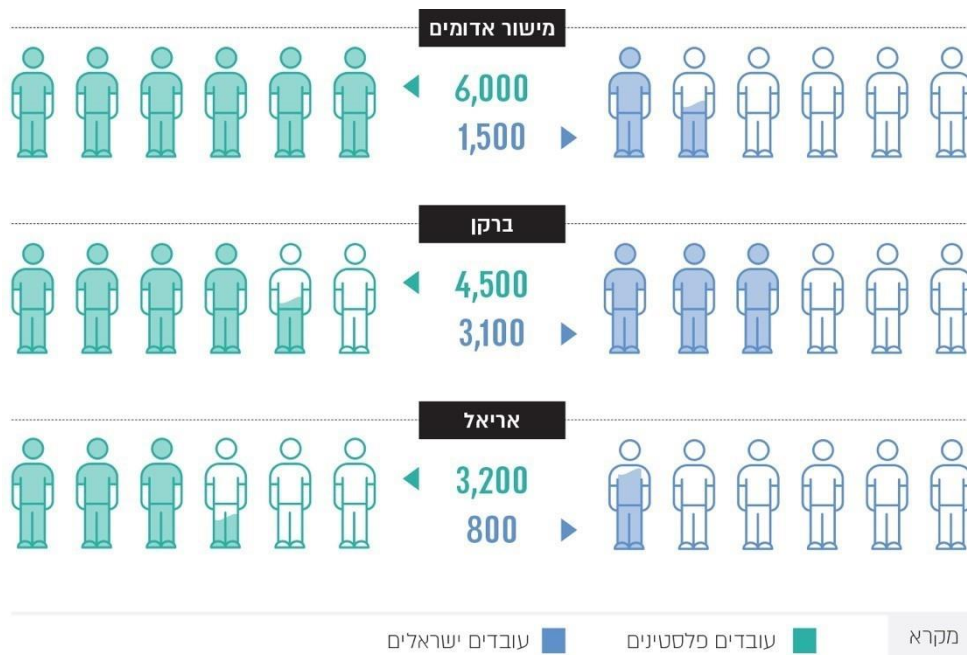


על משרד המשפטים, משרד הכלכלה ומשרד האוצר, בשיתוף היועמ"ש לאיו"ש, להשלים את הסוגיות המעכבות את החלת דיני העבודה הישראליים באזה"ת באיו"ש ולפעול בהתאם להחלטת הממשלה משנת 2014 ולפסיקת בג"צ "קו לעובד". על משרד הכלכלה לגבש נוהל דרכי עבודה בנוגע לסמכויות המקבילות של אגף האכיפה ושל קמ"ט תעסוקה, כדי לאפשר את קיומן של הביקורות ולהתאים את מספר מפקחי העבודה לצורך לקיים ביקורות סדורות ושוטפות לגבי מעסיקים ישראלים באיו"ש. זאת כדי להבטיח את מתן הזכויות לעובדים הפלסטינים המועסקים על ידי ישראלים באיו"ש.





מספר העובדים המועסקים באזורי התעשייה מישור אדומים, ברקן ואריאל, בחלוקה לעובדים ישראלים ולעובדים פלסטינים





מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

מידת תיקון הליקוי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן		
			←	פערים בקיומם של מרכיבי ביטחון באזה"ת באיו"ש.	מרכיבי ביטחון
			←	אי-החלת צו נאמני ביטחון על כלל אזה"ת באיו"ש.	נאמני ביטחון במפעלים
			←	פקמ"ז לא קבע את המפעלים שנדרש בהם מינוי של נאמן ביטחון	נאמני ביטחון במפעלים
			←	החקיקה באיו"ש אימצה ארבעה מ-16 חוקי העבודה החלים בישראל שראוי להחילם באיו"ש.	החלת חוקי העבודה הישראליים באיו"ש
			←	מינהל ההסדרה והאכיפה של זרוע העבודה במשרד הכלכלה (לשעבר משרד התמ"ת) אינו מקיים ביקורות יזומות באזורי התעשייה באיו"ש בעניין תשלום שכר מינימום. קמ"ט תעסוקה לא קיים ביקורות סדורות במפעלים לשם אכיפת תשלום שכר מינימום, ולא נקבע נוהל להסדרת חלוקת העבודה בנושא בין שני הגופים.	ביקורות במפעלים באזה"ת שבניהול ישראלי ביו"ש
			←	דיני הבטיחות והגהות בעבודה החלים בישראל לא הוחלו באיו"ש.	החלת חוקי בטיחות וגהות בעבודה באיו"ש
			←	המנהא"ז, קמ"ט תעסוקה ומשרד הכלכלה לא ביצעו פיקוח ובקרה לגבי מימוש הדין הקיים באיו"ש בנוגע לבטיחות והגהות בעבודה, מכוח החוק הירדני והצו בדבר העסקת עובדים.	פיקוח ואכיפה בנוגע לחוקי בטיחות וגהות בעבודה באיו"ש



מידת תיקון הליקוי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן		
				המנהא"ז לא מינה "רשות" לצורך הטיפול בענייני הביטוח, לא אכף את הוראות הצו בדבר ביטוח על מעסיקים ישראלים, ולא קיים פיקוח על כך שמעסיקים ישראלים אכן רוכשים פוליסת ביטוח עבור העובדים הפלסטינים שהם מעסיקים מחוץ לתחומי היישובים הישראליים באיו"ש, כמתחייב בצו.	ביטוח עובדים פלסטינים מפני פגיעות בעבודה
				ההזנחה רבת השנים של הטיפול באזור התעשייה מסילה הביאה למצב שבו לא היה ניתן ליישם לגביו את התב"ע המקורית, ונדרשה תב"ע חדשה שתתאים למצב הקיים, ואף זו טרם הושלמה.	עדכון תוכנית בניין עיר (תב"ע) לאזור התעשייה מסילה



סיכום

ביקורת המעקב העלתה כי חלק מהליקויים שצוינו בדוח הקודם לא תוקנו. למשל, במרבית אזורי התעשייה קיימים פערים ניכרים בסידורי האבטחה והביטחון. פערים אלה מהווים פרצה ביטחונית, דבר העלול לסכן את השהים באזורי התעשייה ואת התושבים בישראל. כמו כן, במועד סיום הביקורת, יולי 2022, לא יושמו פסיקת בג"ץ משנת 2007 והחלטת הממשלה משנת 2014 בנוגע להחלת דיני עבודה ישראליים באיו"ש. עקב כך לא הוחלו בתקנון המועצות האזוריות באיו"ש 12 מתוך 16 דיני העבודה הישראליים שיש בהם כדי להבטיח שמירה על זכויותיהם ועל שלומם של העובדים הפלסטינים המועסקים באזורי התעשייה שבניהול ישראלי באיו"ש. עם זאת, בביקורת המעקב עלה כי תוקנו ליקויים הנוגעים להסדרת פעילותם של אזורי התעשייה מסילה ועלי זהב, בעקבות הכנתן של תוכניות בניין עיר חדשות. מומלץ כי משרד הביטחון וצה"ל בשיתוף משרד הכלכלה והרשויות המקומיות יגבשו תוכנית לתיקון הליקויים ולהשלמת הפערים במרכיבי הביטחון באזורי התעשייה באיו"ש ויביאו אותה להחלטת הממשלה לשם תקצובה והפעלתה תוך קביעת הסמכות והאחריות של הגופים הרלוונטים למימושה. על צה"ל, פקמ"ז, המתפ"ש והמנהא"ז, בשיתוף המועצות המקומיות והאזוריות ומשרד הכלכלה, לפעול לתיקון הליקויים הנוגעים לביטחון ולאבטחה של אזורי התעשייה, כדי להבטיח את ביטחונם ושלומם של העובדים הפוקדים את אזורי התעשייה באיו"ש.



אזורי תעשייה שבניהול ישראלי באזור יהודה והשומרון - ביקורת מעקב

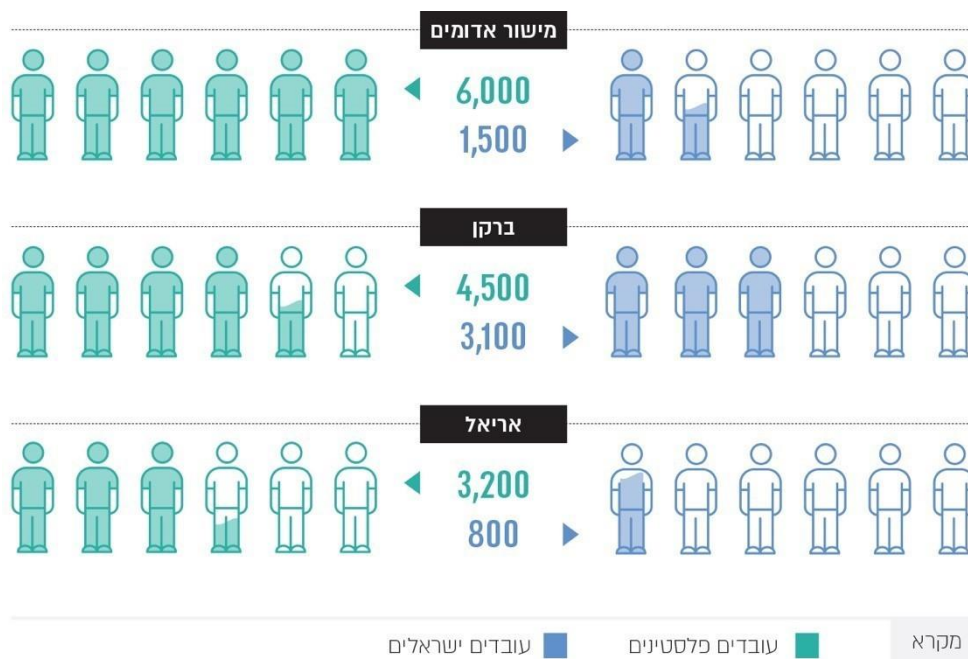
מבוא

באזור יהודה והשומרון (להלן - איו"ש) פועלים 35 אזורי תעשייה בניהול ישראלי (להלן גם - אזה"ת או אז"ת). אזורי התעשייה נחלקים לשלושה סוגים: (א) אזורי תעשייה מרחביים הפועלים מחוץ ליישובים וללא זיקה אליהם ומתנהלים עצמאית בהיבטים הביטחוניים והניהוליים; (ב) אזורי תעשייה הסמוכים ליישובים, שיש להם שייכות ליישובים וזיקה ביטחונית אליהם בהיבטי האבטחה; (ג) אזורי תעשייה מרחביים עם מרכזי מסחר ציבוריים משותפים המשרתים את האוכלוסייה הישראלית והפלסטינית ומאופיינים במרחב רווי פעילויות בשעות היום והלילה. באזורי התעשייה באיו"ש מועסקים כ-5,500 עובדים ישראלים³ וכ-14,100 פלסטינים.

להלן מספרי העובדים באזורי התעשייה הגדולים: באזה"ת מישור אדומים מועסקים 7,500 עובדים; באזה"ת ברקן מועסקים 7,600 עובדים; ובאזה"ת אריאל מועסקים 4,000 עובדים. להלן חלוקת העובדים לישראלים ולפלסטינים באזורי התעשייה מישור אדומים, ברקן אריאל:



תרשים 1: מספר העובדים המועסקים באזורי התעשייה מישור אדומים, ברקן ואריאל, בחלוקה לעובדים ישראלים ולעובדים פלסטינים



המקור: נתוני פיקוד המרכז, המינהל האזרחי ועיריית אריאל בעיבוד משרד מבקר המדינה.

להלן פילוח העסקת העובדים הפלסטינים לפי תחומי עיסוק עיקריים באזורי התעשייה מישור אדומים, אריאל וברקן:

לוח 1: מספר הפלסטינים המועסקים בכל אחד מתחומי העיסוק העיקריים באזורי התעשייה מישור אדומים, אריאל וברקן

תעשייה	שירותים	בניין	חקלאות	סה"כ
מישור אדומים	2,787	1,399	1,064	5
ברקן	3,166	11	11	3,188
אריאל	1,779	578	279	2,656

המקור: נתונים שהתקבלו במרץ 2022 מקצין מטה לתעסוקה.

אזורי התעשייה שבניהול ישראלי באי"ש ממוקמים בשטח C. בשטח זה פועלת ישראל בהתאם להסכם הביניים שנחתם בינה לבין הרשות הפלסטינית בספטמבר 1995, ועל בסיס חקיקה אשר



החילה את ההסכם באיו"ש באמצעות מנשר בדבר יישום הסכם הביניים (יהודה והשומרון) (מס' 7), התשנ"ו-1995. במנשר זה נקבע כי הסמכויות הביטחוניות והשמירה על הסדר הציבורי וכן מרבית הסמכויות האזרחיות בשטח זה נתונות בידי ישראל. זאת בהמשך למנשר בדבר סדרי השלטון והמשפט (יהודה והשומרון) (מס' 2), התשכ"ז-1967, אשר קבע כי בידי מפקד פיקוד המרכז, שהוא מפקד כוחות צה"ל באיו"ש, או מי שהתמנה לכך על ידיו או הפועל מטעמו יהיו כל סמכויות השלטון, החקיקה, המינוי והמינהל הנוגעים לאיו"ש או לתושביו, והוא נושא באחריות הביטחונית והצבאית הכוללת באיו"ש. אזורי התעשייה, הוקמו על קרקעות המנוהלות על ידי הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באיו"ש, אשר מקצה את הקרקעות לגופים העוסקים בהתיישבות באיו"ש. לאזורי תעשייה אלה יש חשיבות כלכלית וביטחונית, בהיותם מספקים תעסוקה לישראלים ולפלסטינים.

המינהל האזרחי (להלן - המנהא"ז) באיו"ש הוקם על בסיס החלטת הממשלה מאוקטובר 1981, במטרה להפריד בין הפעילות הביטחונית לבין הפעילות האזרחית באיו"ש. בשנת 1981 הוצא צו של מפקד כוחות צה"ל באיו"ש⁴, ובו נקבע כי "מוקם בזה מינהל אזרחי באזור. המינהל האזרחי 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". המנהא"ז אחראי לפיקוח על נושאים הקשורים לפעילות אזורי התעשייה בשטח C באיו"ש.

המנהא"ז כפוף למפקדת תיאום פעולות הממשלה בשטחים (להלן - המתפ"ש). בראש המתפ"ש עומד מתאם פעולות הממשלה בשטחים, שהוא קצין צה"ל בדרגת אלוף הכפוף לשר הביטחון. ייעוד המתפ"ש הוא בין היתר ליישם את מדיניות הממשלה באיו"ש בתחומים האזרחיים ולקדמה בעיתות שגרה ובעיתות חירום, בשיתוף משרדי הממשלה, צה"ל וגורמי הביטחון, ולהיות סמכות אזרחית בתחומי התכנון והתשתית לגבי ההתיישבות הישראלית באיו"ש.

בשנת 2012 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בנושא "אזורי תעשייה שבניהול ישראלי באזור יהודה והשומרון - היבטים באכיפת החוק"⁵ (להלן - הדוח הקודם או הביקורת הקודמת).

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2021 עד יולי 2022 ערך מבקר המדינה ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים שעלו בביקורת הקודמת. פעולות להשלמת הביקורת בוצעו עד אוגוסט 2022. בביקורת זו נבדקו פעולותיהם של פיקוד המרכז (להלן - פקמ"ז), המתפ"ש, המנהא"ז ומשרד הכלכלה והתעשייה (להלן - משרד הכלכלה)⁶ לתיקון הליקויים העיקריים שצוינו בדוח הקודם. ביקורת המעקב נעשתה בצה"ל, במתפ"ש, במנהא"ז, במשרד הכלכלה (בזרוע העבודה) ובמשרד המשפטים. הביקורת התמקדה בשני אזורי תעשייה 1 ו-2 במסגרת הביקורת התקיימו סיורים באזורי תעשייה

4 צו בדבר הקמת מינהל אזרחי (יהודה והשומרון) (מס' 947), התשמ"ב-1981.

5 מבקר המדינה, **דוח שנתי 62** (2012), "אזורי תעשייה שבניהול ישראלי באזור יהודה והשומרון - היבטים באכיפת החוק", עמ' 1665 - 1699.

6 לשעבר משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.



מסוימים וכן פגישות עם גורמים שונים מהרשויות המקומיות ועם כמה מנכ"ל מפעלים שבתחום השיפוט של רשויות מקומיות אלה.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח דוח זה במלואו על שולחן הכנסת אלא לפרסם חלקים ממנו, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

אבטחת אזורי התעשייה

מרכיבי ביטחון באזורי התעשייה

רקע

הצו בדבר הוראות ביטחון [נוסח משולב] (יהודה והשומרון) (מס' 1651), התש"ע-2009 (להלן - צו בדבר הוראות ביטחון), קובע כי למפקד הצבאי יש סמכות רחבה להורות על נקיטת אמצעי ביטחון כלפי אדם, מקרקעין או מיטלטלין, אם לדעתו אמצעים אלו דרושים לשם שמירה על ביטחון תושבי איו"ש או מי שנמצא בו, על רכושם או על הסדר הציבורי. הצו מסמיך את המפקד הצבאי בין היתר לאסור על אדם להשתמש במקרקעין או במיטלטלין כל עוד לא הותקנו בהם אמצעי הביטחון (להלן גם - מרכיבי הביטחון) שעליהם הורה. למשל, המפקד הצבאי רשאי מכוח סמכותו ליתן הוראות המחייבות נקיטת פעולות אבטחה, כגון הצבת שומר או בודק ביטחוני בכניסה למקרקעין.

הצו בדבר הוראות ביטחון אף מסמיך את המפקד הצבאי לקבוע מי יישא בהוצאות נקיטת אמצעי הביטחון, ומכוחו הוא רשאי להטיל הוצאות אלו, כולן או חלקן, על בעל המקרקעין או המיטלטלין או על האדם שברשותו נמצאים אמצעי הביטחון.

על פי צו בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה והשומרון) (מס' 892) התשמ"א-1981, תקנון המועצות המקומיות (יהודה והשומרון) התשמ"א-1981 ותקנון המועצות האזוריות (יהודה והשומרון) התשל"ט-1979⁷, האחריות האזרחית לאזור תעשייה היא של המועצה האזורית שבתחום שיפוטתה הוא נמצא, ולעיתים היא נתונה למינהלה ייעודית, וגורמים אזרחיים נדרשים לשאת בעלויות התפעוליות של מרכיבי הביטחון באזורי התעשייה.

בדוח הקודם צוין כי מועצת התכנון העליונה במנהל"ז איו"ש⁸ אישרה הוראות בפרק "מרכיבי ביטחון" הנכללות בתקנון של כל תוכנית בניין עיר⁹ (להלן - תב"ע) לגבי אזור תעשייה באיו"ש. הוראות אלה קובעות כי יזם התוכנית של אזור התעשייה מחויב להקים את מרכיבי הביטחון

7 בתקנון המועצות המקומיות (יהודה והשומרון) התשמ"א-1981 ובתקנון המועצות האזוריות (יהודה והשומרון) התשל"ט-1979, נספחים מס' 6 ומס' 10 לתקנונים אלו החילו רשימה של דברי חקיקה ישראלית בכל הנוגע לדיני עבודה ולדיני צרכנות, תעשייה ומסחר.

8 מועצת התכנון העליונה היא הערכאה התכנונית העליונה באיו"ש, והחלטותיה מחייבות את רשויות התכנון השונות באיו"ש. מעמדה מקביל לזה של המועצה הארצית לתכנון בישראל.

9 התקנון הוא מסמך בלתי נפרד מהתב"ע, ובו פרטים כגון חלוקת השטחים, תנאים מיוחדים, רשימת תכליות, שימושים, הגבלות בנייה והנחיות סביבתיות.



שלהלן: גדר רשת, תאורה היקפית, דרך היקפית, ביתן שומר ושער. עוד קובע התקנון כי מרכיבי הביטחון יוקמו לפי מפרטים טכניים שיקבע פיקוד העורף, וכי לא יוצאו היתרי בנייה על ידי הרשות המוסמכת לכך, אלא לאחר שהוצג לפניה אישור של פיקוד העורף או של קצין ההגנה המרחבית (להלן - הגמ"ר) באוגדת איו"ש ולפיו הוקמו מרכיבי הביטחון הדרושים. הגורם האחראי לפיקוח על הרשויות בנוגע למילוי הדרישות לגבי מרכיבי הביטחון הוא הוועדה המקומית אשר מנפיקה את היתר הבנייה.

במאי 2022 מסר ראש מינהלת קשת צבעים וקו התפר¹⁰ (להלן - קש"ץ) בפקמ"ז לצוות הביקורת כי בשנת 2016 הסמך אותו מפקד פקמ"ז להיות אחראי להגדרת מרכיבי הביטחון של אזה"ת בנוגע לתב"ע שנמצאת בהליכי תכנון ולאישורה של התב"ע.

הנחיות ראש קש"ץ לכלל ההתיישבות הישראלית באיו"ש מאוקטובר 2018 בנושא מרכיבי הביטחון כוללות את ההנחיות האלה:

1. כל תב"ע שתוצג בדיון להפקדה ללא סימון של מרכיבי הביטחון בנספח בינוי ייעודי למרכיבי הביטחון וללא הטמעת הנחיות ראש קש"ץ בתקנון לא תפורסם להפקדה.

2. לא יינתן טופס 114 ואישור אכלוס ללא אישור ראש קש"ץ, וזאת לאחר שהוקמו כלל מרכיבי הביטחון, כפי שהנחה במסמכיו וכפי שצוין בהוראות תקנון התוכנית ובכפוף לבדיקה פרטנית שלו.

בניתוח של האיומים על אזורי תעשייה משנת 2021 קבע קצין ההגמ"ר של פקמ"ז כי תכלית מאמץ ההגנה על אזורי התעשייה היא מניעת פגיעה באזרחים, וכי הימצאות מספר רב של פועלים פלסטינים באזור התעשייה יכולה להיות איום כלפי שאר העובדים בו. בסביבה פועלים ארגוני טרור. עוד קבע קצין ההגמ"ר כי בשנים האחרונות, ובפרט מאירועי "גודל השעה"¹² ו"שומר חומות"¹³, "ניכרת עלייה... בפעילות חבלנית עוינת (פח"ע) של חוליה או מפגע יחיד תוך עלייה ברף הטרור העממי". להלן דוגמאות לאירועים ביטחוניים אשר התרחשו באזורי תעשייה ובסביבתם:

אזה"ת ברקן: בשנת 2006 מחבל ביצע ירי על מאבטח בשער הכניסה הדרומי של אזה"ת, גנב את נשקו ונמלט; בשנת 2008 תושב היישוב חארס ביצע הצתות של כמה מפעלים; בשנת 2018 מחבל נכנס לאזה"ת עם נשק, כפת שני ישראלים שעבדו במפעל, רצח אותם ונמלט.

אזה"ת אריאל: באוקטובר 2002 כתוצאה מפגיעה שביצע מחבל מתאבד בתחנת דלק נהרגו שלושה חיילים ונפצעו 19 בני אדם, וביניהם גם חיילים. בפגוע דקירה בדצמבר 2015 נפצעו

10 מנהלה שיעודה להוות גוף תכנון אסטרטגי - מרחבי, המרכז את כלל צרכי האינטרס הביטחוני, עיצוב המרחב והמשק האזרחי ביטחוני במרחב הפיקודי בכלל ובמרחב התפר ועוטף ירושלים בפרט, אל מול מטה כללי, דרג מדיני וכלל הרשויות והגורמים בעלי העניין במרחב.

11 טופס בו מצהירה הרשות המוניציפלית שבניית המבנה הסתיימה באופן רשמי, שהוא בטוח ומוכן לאכלוס ושניתן לחברו לתשתיות.

12 אירועי הטרור שהחלו בסוף שנת 2015 והסתיימו במרץ 2016 כונו "גודל השעה". אירועי טרור אלו בוצעו בלי שתהיה להם יד מכוונת.

13 מבצע שומר חומות היה מבצע צבאי של צה"ל ברצועת עזה, שהחל ביום ירושלים 10.5.21 ונמשך 11 ימים לאחר שארגוני הטרור הפלסטינים בהובלת תנועת החמאס החלו בירי רקטות מסיבי לעבר אזור ירושלים ובהמשך גם לגוש דן, השפלה, הנגב והשרון.



שניים. בפיגוע ירי על עמדת אבטחה בכניסה לעיר אריאל באפריל 2022 נהרג המאבטח שעבד במקום. בפיגוע שאירע בנובמבר 2022 דקר מחבל את המאבטח בשער הכניסה לאזור התעשייה באריאל, ומשם המשיך לתחנת דלק סמוכה ודקר עוד שלושה בני אדם, שניים מהם למוות. בהמשך דרס המחבל למוות אדם נוסף ודקר אדם נוסף.

אזורי תעשייה אחרים

ניצני השלום (מסילה): באפריל 2008 בפיגוע ירי באזה"ת נהרגו שני בני אדם.
מגדלים: במרץ 2006 נהרגו בתחנת דלק כתוצאה מפיגוע ירי שלושה בני אדם.
קריית ארבע: בנובמבר 2009 בפיגוע דקירה בתחנת דלק נפצעו שני בני אדם.
צומת גוש עציון: באוקטובר 2015 בפיגוע דקירה במתחם מסחר משותף נפצעה אישה.
שער בנימין: בפברואר 2016 בפיגוע דקירה באזור מסחר משותף נהרג אדם אחד.
צומת גוש עציון: בספטמבר 2018 בפיגוע דקירה נהרג אדם אחד.

בדוח הקודם נכתב לגבי שבעה אזורי תעשייה שנבדקו כי בשניים מהם לא נעשה שימוש כנדרש בתב"ע במרכיבי הביטחון; בשלושה מהם היו חסרים חלק ממרכיבי הביטחון הנדרשים לפי תקנון התב"ע; בשלושה נמצא שכלי רכב עם לוחיות זיהוי פלסטיניות נכנסו לתחומם ללא בקרה; ובארבעה מהם לא התקיימה בקרה על הכניסה לתחום אזורי התעשייה. כמו כן הומלץ שצה"ל (פקמ"ז), המתפ"ש והמנהא"י, בשיתוף משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת) והרשויות המקומיות הרלוונטיות באיו"ש, יבחנו בהקדם כיצד לטפל בנושא הפערים הקיימים בתחום מרכיבי הביטחון באזורי התעשייה שבניהול ישראלי באיו"ש, וישמו את תוצאות בחינתם על פי תוכנית סדורה ומגובה בתקציב.

צה"ל מסר בתגובתו על טיוטת הדוח הקודם כי סוכם בין פקמ"ז לבין המנהא"י ש"במסגרת תהליך אישור הקמת אזורי תעשייה באיו"ש יינתן דגש לנושא מרכיבי הביטחון כתנאי להשלמת תהליך האישור". עוד מסר צה"ל בתגובתו כי "במספר רב של אזורי תעשייה לא קיימים מרכיבי ביטחון, דבר אשר פוגע באפקטיביות הביטחונית. השלמת החסר מחייבת השקעה תקציבית משמעותית. ניתוח האיומים והצרכים הביטחוניים מעמידים בראש סדר העדיפויות הפיקודי את העיסוק והשקעת המשאבים בהגנת היישובים ומוסדות החינוך, הסובלים גם הם מהיעדר תקציב להשלמת כלל מרכיבי הביטחון. במסגרת תהליך אישור הקמת אזורי תעשייה באיו"ש יינתן דגש לנושא מרכיבי הביטחון כתנאי להשלמת תהליך האישור. כמו כן, במסגרת ההקמה בפועל של אזורי התעשייה, תיבחן העמידה במימון התכניות למרכיבי הביטחון שהוצגו בשלב התכנון".

הנחיות צה"ל בנוגע למרכיבי הביטחון

ביוני 2018 כתב ראש קש"ץ לגורמים במנהא"י (ראש תחום תשתית, ראש לשכת התכנון, מנהל יחידת הפיקוח והיועץ המשפטי לאיו"ש) בנוגע לאכיפה ולהגברת הפיקוח על מימוש מרכיבי הביטחון הנדרשים: "בעת האחרונה 'הבשילו' מספר תכניות לכדי מימוש, כך שבפועל מומשה תכנית תוך התעלמות מוחלטת ממרכיבי הביטחון. האם עלינו להסכים לפעילות זו של המועצות לממש רק חלק מהוראות התוכנית?" (ההדגשה במקור). ראש קש"ץ הוסיף כי לאור "מצב בלתי מקובל זה" מתבקשים המכותבים לקיים דיון לבחינת כלים ואמצעים אפקטיביים,



קיימים וחדשים, הנדרשים כדי לוודא כי כלל הוראות התוכנית ממומשות במלואן. באפריל 2022 מסר ראש קש"ץ לצוות הביקורת כי האמור רלוונטי גם לגבי התנהלות הרשויות המקומיות באזורי התעשייה.

במסמך סיכום עבודת מטה (להלן - עמ"ט) בנושא "אזה"ת ומרחבים משותפים" משנת 2018 צוין כי לאחר שני הפיגועים שאירעו בשנת 2018 באזה"ת צומת הגוש וברקן קבע פקמ"ז את העקרונות המבצעיים שישמשו בהגדרת מרכיבי הביטחון, כדלהלן: פיקוד ושליטה - באמצעות קצין ביטחון (להלן - קב"ט) או רכז ביטחון שוטף (להלן - רבש"ץ) שיהיו אחראים למערך ההגנה במרחב; מודיעין - כל היתרי התעסוקה בהתיישבות ימצאו במאגר ממוחשב.

בספטמבר 2020 קיים מפקד פקמ"ז דיון בנושא "צו מרכיבי ביטחון במסגרת קידום פרויקטים אזרחיים באיו"ש", בהשתתפות ראש קש"ץ, ראש המינהל האזרחי והיועץ המשפטי לאיו"ש (להלן - היועמ"ש לאיו"ש). מטרת הדיון הייתה לסכם את עמדת מפקד פקמ"ז בנוגע לחתימה על צו המחייב יישום ומימוש של מרכיבי ביטחון במסגרת קידום תוכניות מתאר לגבי פרויקטים אזרחיים באיו"ש. מפקד פקמ"ז סיכם כי קיימת בעיה חמורה של קידום תכנון פרויקטים אזרחיים באיו"ש (יישובים, צירים, אזורי תעשייה וכו') בלי שמוסדות התכנון מקפידים על קיום ההגבלות ומרכיבי הביטחון הנדרשים במסגרת התוכניות והיתרי הבנייה. בנוסף, מפקד פקמ"ז ציין כי קיים פער באכיפה ביחס לפרויקטים אזרחיים שמבוצעים בשטח מבלי שמומשו מרכיבי הביטחון הנדרשים.

מפקד פקמ"ז הוסיף בדיון האמור כי "שני הפערים האמורים מובילים לתוצאה קשה של סיכון חיי אדם ולבזבוז כספי ציבור", וכי "פיקוד המרכז הוא שנושא באחריות הביטחונית לכל מה שמתרחש במרחבי איו"ש ולכן הפיקוד מחויב למימוש אחריות זו גם במסגרת קידום ומימוש פרויקטים אזרחיים באיו"ש" (ההדגשה במקור). מפקד פקמ"ז הנחה את ראש המנהא"ז להכין ולפרסם נוהל סדור הן ליישובים והן לאזורי התעשייה, ולחייב את המועצות והיזמים לפעול על פי הנחיות הביטחון ומרכיבי הביטחון הכלולות בתוכניות" מפקד פקמ"ז הדגיש כי אם לא ייושם הנוהל, הוא יאלץ לחתום על צו שיקבע כי לא יהיה ניתן לקדם או לממש פרויקטים אזרחיים באיו"ש שלא יעמדו בדרישות הביטחונית של פקמ"ז.

באוקטובר 2021 כתב קצין ההגנה המרחבית בפקמ"ז (להלן - ק' ההגמ"ר או קצין ההגמ"ר) לשעבר לצוות הביקורת כי התכנון של אזורי התעשייה שנבנו לפני שנים רבות באיו"ש (להלן - אזה"ת ישנים), כמו אזור תעשייה 1 ואזור תעשייה 2 לא כלל הנחיות בנושא מרכיבי הביטחון.

באפריל 2022 מסר ראש קש"ץ לצוות הביקורת בנוגע לאזה"ת ישנים, כי אזה"ת 1 ו-2 הוקמו לפני שנים רבות ומרכיבי הביטחון לא נכללו בהוראות התב"ע שלהם כנדרש. עוד הוא מסר, כי אין לו יכולת להשפיע ולקבוע את מרכיבי הביטחון הנדרשים, וכי נדרשת אסדרה חוקית כדי שתהיה לו יכולת מעשית להקמת מרכיבי ביטחון באזה"ת ישנים.

בספטמבר 2022 מסר צה"ל בתגובתו על ממצאי הדוח (להלן - תגובת צה"ל) בהקשר לאזורי תעשייה שהוקמו לפני שנים רבות כי "**האחריות למימוש, הפיקוח והבקרה על מימוש כלל הוראות התכנית/תקנון התב"ע ובמסגרתם הנחיות ביטחוניות, הינה של המועצה האזורית/מקומית והערים אשר בתחום שיפוטן קמו אזורי תעשייה**" (ההדגשה במקור).



מומלץ כי פקמ"ז, הנושא באחריות הביטחונית באיו"ש ומינהל התכנון במנהא"ז בשיתוף הרשויות המקומיות יבחנו את הדרכים לעגן את הדרישות להקמת מרכיבי הביטחון ולנקיטת צעדי אכיפה בהתאם לכך.

עוד מסר ראש קש"ץ לצוות הביקורת באפריל 2022 כי בהתאם לצו בדבר הוראות ביטחון, למפקד הצבאי יש סמכות לסגור את אזור התעשייה אם הוראותיו לגבי מרכיבי ביטחון אינן מיושמות. ואולם מכיוון שסמכות זו היא קיצונית, השימוש בה "הוא בעייתי, שכן המשמעות היא פגיעה אנושה בבעלי העסקים, בפועלים ובכלכלה".

באוקטובר 2021 מסר קצין ההגמ"ר היוצא של פקמ"ז לצוות הביקורת כי מערכת הבידוק הדיגיטלית נמצאת בכ-60% מנקודות הבידוק ביישובים, ובכלל זה גם באזורי תעשייה. קצין ההגמ"ר הוסיף כי עם זאת, ברוב אזורי התעשייה, לא נעשה שימוש במערכת עקב היעדר תשתיות, שהקמתן כרוכה במשאבים שלא הוקצו על ידי הרשויות המקומיות.

בביקורת המעקב עלה כי באזורי התעשייה 1 ו-2, לא נעשה שימוש במערכת הבידוק הדיגיטלית עקב היעדר תשתיות.

מומלץ כי צה"ל בשיתוף הרשויות המקומיות יבחן את הדרכים להפעלת מערכת הבידוק הדיגיטלית באזה"ת 1 ו-2.

מרכיבי הביטחון באזורי תעשייה

ממסמך שהכין הגמ"ר פקמ"ז בשנת 2018 וממסמך משנת 2022 עולה תמונת מצב לגבי מרכיבי הביטחון לגבי 17 אזה"ת באיו"ש:



לוח 2: מצב מרכיבי הביטחון באזורי התעשייה ישראלים באזור יהודה ושומרון

אזור תעשייה/יישוב	פיקוד ושליטה - נאמן בטחון/קב"ט / רבש"ץ	היקפיות	כוח תגובה	האם יש?	בידוק איכות ¹⁴
אז"ת א'	קב"ט א.ת.				
אז"ת ב'	קב"ט המועצה				
אז"ת ג'	קב"ט א.ת.	מוקף חומה			
אז"ת ד'	קב"ט א.ת.			נבדקים במעבר	
אז"ת ה'	קב"ט				
אז"ת ו'	קב"ט				
אז"ת ז'	רבש"ץ				
אז"ת ח'	רבש"ץ				
אז"ת ט'	רבש"ץ				
אז"ת י'	קב"ט המועצה				
אז"ת י"א	רבש"ץ				
אז"ת י"ב	קב"ט המועצה			נבדקים במעבר	
אז"ת י"ג	רבש"ץ	גדר קרועה			
אז"ת י"ד	נאמן בטחון/קב"ט				
אז"ת ט"ו	קב"ט				
אז"ת ט"ז	אין				

קיים
לא קיים
קיים במידה בינונית

14 הכוונה לפערים באיכות הבדיקה של הנכנסים בשערי אזה"ת כגון: אי שימוש במגנומטרים או במערכת הבדיק הדיגיטלית.

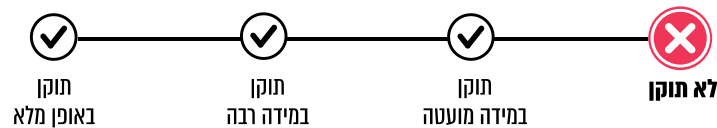


מלוח 2 עולה כי בחלק מאזה"ת חסרה גדר היקפית, לחלקם חסר כוח תגובה, ובחלקם איכות הבידוק היא נמוכה. משמעות הדבר היא שעקב פערים אלה נפגעת באופן חמור מוכנותם של אזורי התעשייה לאיומים ביטחוניים, דבר המסכן חיי אדם.

בתגובת צה"ל נמסר כי מערכת הבידוק הדיגיטלית צפויה להיות מופעלת באזור תעשייה מסוים בשנת 2023, וכי באזור תעשייה שברשות מקומית מסוימת קיימת גדר היקפית חלקית, וכי נעשית פעולה להשלמת מערך מצלמות האבטחה.

בביקורת המעקב נמצא כי פקמ"ז מיפה את מרבית הפערים במרכיבי הביטחון באזורי התעשייה באיו"ש, אולם ביולי 2022, מועד סיום הביקורת, נמצא כי עדיין קיימים פערים ניכרים במרכיבים אלה. באזורי התעשייה הקיימים שנים רבות ואשר הוקמו ללא מרכיבי ביטחון - הליקוי לא תוקן. בביקורת גם עלה כי לא נעשו פעולות לעיגון החובה להקים את מרכיבי הביטחון באזורי תעשייה אלה. ללא אסדרה חוקית ובהיעדר האפשרות לכלול את מרכיבי הביטחון בתב"עות של אזורי תעשייה ישנים - הסכנה לחדירת מפגעים לאזורי התעשייה גוברת, וממילא גובר הסיכון לחיי אדם.

מידת תיקון הליקוי



בתגובת צה"ל על הדוח הקודם נכתב כי תיבחן העמידה במימון התוכניות למרכיבי הביטחון שהוצגו בשלב התכנון, אולם בחינה זו לא מומשה. עוד עלה כי הנחית מפקד פקמ"ז מספטמבר 2020 להכין ולפרסם נוהל סדור הן ליישובים והן לאזורי התעשייה שיבטיח שהנחיות הביטחון ומרכיבי הביטחון אשר יהיו כלולים בתוכניות יחייבו את המועצות ואת היזמים לא מומשה.

צה"ל מסר בתגובתו כי באזה"ת ישנים רבים לא ניתן מבחינה סטטוטורית ומבחינה משפטית להקים כעת גדרות היקפיות בשל היעדר תכנון, בשל היותם של אז"ת אלה על אדמות מדינה וכדומה, וכי הפתרון המידתי הנדרש ברובם המכריע של אזה"ת ישנים אלו הוא לתת חלופה ביטחונית לגידור, דוגמת הצבתם של אמצעים טכנולוגיים.

עוד מסר צה"ל בתגובתו כי קיימת בעייתיות בנושא הבקרה והפיקוח על מימוש ההנחיות כפי שנרשמו בתקנון התוכנית לגבי חובת הקמתם והימצאותם של מרכיבי ביטחון באזורי תעשייה. צה"ל ציין כי תפקידה של הרשות המוניציפלית הוא לוודא את מימוש ההנחיות של מרכיבי הביטחון כפי שנכתבו בתקנון התוכנית, ועליה להימנע מלתת היתר בנייה או היתר אכלוס וטופס 4 לאזור תעשייה או למפעל חדש בלי שמולאו הוראות התוכנית כלשונן בנוגע לתוכניות הבנייה.



מומלץ כי פקמ"ז יפעל בשיתוף הרשויות המקומיות לסגירת הפערים הניכרים במרכיבי הביטחון באזורי התעשייה ביו"ש, ויפרסם נוהל סדור שיבטיח שהנחיות הפיקוד להקמת מרכיבי ביטחון בכלל אזה"ת החדשים והישנים ייושמו, וכן יפעל ליישום הנוהל.

צה"ל מסר בתגובתו כי הרשויות המקומיות בשיתוף פקמ"ז יכינו ריכוז של כלל מרכיבי הביטחון החסרים באזורי התעשייה על פי סדר עדיפות וניתוח איומים, ופערים אלו יוצגו במסגרת החלטת ממשלה לתקצוב ובהובלת המשרד הממשלתי הרלוונטי.

מרכיבי ביטחון באזורי התעשייה 1 ו-2

ההגמ"ר בפקמ"ז הגדיר כמה מרחבים באיו"ש כמאוימים יותר, נוכח פוטנציאל האיום ומורכבות ההגנה עליהם וההיסטוריה הגזרתית (להלן - המרחבים), וקבע שבהם נכון להתמקד. אזורי התעשייה 1 ו-2 הוקמו לפני שנים רבות, ומרכיבי הביטחון בהם לא נכללו בהוראות התב"ע. להלן תמונת המצב שעלתה בביקורת המעקב בנוגע למרכיבי הביטחון באזורי התעשייה 1 ו-2:

אזור התעשייה 1

במסמך סטטוס שערך ק' הגמ"ר ממרץ 2018 צוין כי אזור התעשייה 1 הוא ללא גדר היקפית וללא תשתית בידוק, ולא נעשה בו שימוש במערכת הבידוק הדיגיטלית.

לאחר פיגוע באזור תעשייה 1, החליט משרד הכלכלה לתקצב בשני מיליון ש"ח את הרשות המקומית עבור הקמת מערך אבטחה דיגיטלי באזור התעשייה, שיכלול בעיקר מצלמות שייתנו מענה איסופי נוכח היעדר גדר היקפית מלאה.

בינואר 2019 כתב ראש קש"ץ לראש הרשות המקומית כי בעקבות פיגוע הטרור באזור התעשייה 1, הנחה מפקד פקמ"ז לבחון את כלל מרכיבי הביטחון ואת אפקטיביות הבידוק בכלל אזורי התעשייה באיו"ש ובאזור התעשייה 1 בפרט. ראש קש"ץ ציין כי בסיוע שיעשה מפקד אוגדת איו"ש באזור התעשייה נמצאו פערים היוצרים סיכון ממשי והמחייבים את הרשות המקומית לנקוט באופן מיידי אמצעים, כדי להבטיח שאמצעי הביטחון במקום יעמדו בסטנדרטים הנדרשים. עוד כתב ראש קש"ץ כי יש נשאים המחייבים טיפול דחוף בהיבטי בידוק, אבטחה ותשתיות ביטחון. ראש קש"ץ דרש מהרשות המקומית להשלים פערים אלו עד אפריל 2019.

במרץ 2019 ביקרו מפקד פקמ"ז, ראש קש"ץ, ק' הגמ"ר, היועץ המשפטי לאיו"ש ונציג המנהא"ז ברשות המקומית. מסיכום הביקור עולה כי ראש הרשות ביקש לאשר דרישה מבצעית להקמת גדר ושרוולי בידוק בכניסה לאזה"ת 1, בסיוע המינהל האזרחי.

באפריל 2022, בעקבות הביקורת ובמהלכה, ביצע ק' ההגמ"ר של פקמ"ז ביקורת באזה"ת 1. בביקורת הועלו הממצאים האלה:

1. קיימים פערים בכניסה לאזור התעשייה.
2. מתאפשרת כניסת פועלים פלסטינים ללא פיקוח מספק.
3. מערכת הבידוק הדיגיטלית קיימת, אך היא פועלת רק מדגמית בבדיקות יזומות של קב"ט אזור התעשייה.



4. קיים כוח תגובה באזור התעשייה, וכן קיים באזור התעשייה צוות תגובה חמוש המתבסס על אנשי הרשות המקומית ומחלקת הביטחון שלה.

5. תיק ההגנה¹⁵ אינו מתוקף.

במאי 2022 מסר קב"ט הרשות המקומית לצוות הביקורת כי הקמת מערך האבטחה הדיגיטלי באזור התעשייה 1 נמצאת בשלבי ביצוע, והצפי הוא שההקמה תסתיים בעוד כתשעה חודשים.

בביקורת המעקב נמצא כי קיימים פערים ניכרים במרכיבי הביטחון של אזה"ת 1, עוד נמצא כי לא הוקם מערך המצלמות הדיגיטלי שלהקמתו הקצה משרד הכלכלה שני מיליון ש"ח. בביקור שערך צוות הביקורת במאי 2022 באזור התעשייה עלה כי הגדר ההיקפית סביב אזור התעשייה היא חלקית, דבר שעלול לסכן את ביטחונם של השוהים במרחב זה.

צה"ל מסר בתגובתו כי באזור התעשייה 1 יש פערים בגדר ההיקפית, וכי החלה בחינה של הצורך המבצעי בכך, אולם הבחינה הופסקה בעקבות קשיים בתהליך תפיסת שטח ובאיתור מקור תקציבי סדור. צה"ל הוסיף כי בעקבות ביקור האלוף באזור התעשייה 1 ב-28.8.22 תיבחן שוב הדרישה המבצעית להשלמת הפערים בגדר.

עוד מסר צה"ל בתגובתו כי בתרגיל סייבר של אגף התקשוב אומת פער מסוים במערכת הבידוק הדיגיטלי, וכי עלויות התחזוקה הן גבוהות מאחר שהמכשירים ישנים ומקשים על תמיכה ותחזוקה מרחוק. נוכח זאת וכדי למנוע תקיפה רחבה על הרשת, צפויה המערכת הניידת של הבידוק הדיגיטלי לעבור תהליך גריטה מתחילת שנת 2023. עקב כך נדרש להגדיר תקציב לשדרוג והתעצמות של מערכת הבידוק הדיגיטלית לצד רכיב תחזוקה שוטף עבור תקלות וחלקי חילוף.

בספטמבר 2022 מסר משרד הכלכלה בתגובתו על הדוח כי לשם השלמת הפערים במרכיבי הביטחון באזורי התעשייה באיו"ש נדרש תקציב ייעודי שאינו מהתקציב השוטף של משרד הכלכלה. משרד הכלכלה ציין כי כעיקרון, הוא אינו מטפל באזורי התעשייה שהועברו לטיפול הרשות המקומית, למעט בנושא שיווק קרקעות. משרד הכלכלה הוסיף כי באזורי התעשייה שבטיפולו מתוכננים אמצעי אבטחה, כגון גדר, שביל פטרולים וכו', והכול בהתאם לנוהלי המשרד והקריטריונים ההנדסיים שעל פיהם המשרד מפתח. לדברי משרד הכלכלה, בשנים האחרונות ובהתאם לרצון "שעלה מהשטח", הוא כלל בקריטריונים אלו מרכיבי ביטחון כגון גדר היקפית.

מומלץ שצה"ל, משרד הכלכלה והרשות המקומית ישלימו את הפערים במרכיבי הביטחון באזור התעשייה 1, ובפרט, ישלימו את הקמת מערך המצלמות הדיגיטלי שתוקצב. עוד מומלץ כי הגמ"ר פקמ"ז יתקף את תיק ההגנה לאזה"ת 1, ויוודא את שדרוג מערכת הבידוק הדיגיטלית ופריסתה בכלל אזה"ת באיו"ש. כמו כן, מומלץ שפקמ"ז ישלים את הבחינה לגיבוש הדרישה המבצעית בנוגע להשלמת הגדר או להשגת תכליתה באמצעים חלופיים וייקבע בשיתוף הרשות המקומית תוכנית מגובה בתקציב ולוח זמנים לטיפול בהשלמת הפערים במרכיבי הביטחון.

15. תיק המאגד את נתוני אזה"ת, האיומים על אזה"ת וההתגוננות מפניהם, והכולל רשימת אנשי קשר רלוונטיים לתפקוד בעיתות שגרה ובעיתות חירום.



עוד מסר משרד הכלכלה כי פרויקט הקמת מערך האבטחה הדיגיטלית באזור התעשייה מבוצע על ידי הרשות המקומית. משרד הכלכלה ציין כי תקצב את הפרויקט במסגרת פיילוט שבוצע לגבי תוכנית ישראל דיגיטלית, והאחריות על ביצוע התקציב היא של הרשות המקומית.

בתגובתה על הדוח מספטמבר 2022 מסרה הרשות המקומית כי לאזור התעשייה 1 ניתן צו התחלת עבודות, ובמקום מבוצעות עבודות אינטנסיביות להקמת אמצעי אבטחה ומכשולים כפי שהנחה הצבא. עוד מסרה הרשות המקומית כי במקום הוקם מבנה בידוק, כי צה"ל מפתח תשתיות להקמת מערכת הבידוק הדיגיטלית, וכי הוצא צו התחלת עבודה להקמת מערך המצלמות.

אזור התעשייה 2

בשנת 2018 ביצע ק' הגמ"ר פקמ"ז היוצא עמ"ט בנוגע לאז"ת, ובו נמצאו פערים במרכיבי הביטחון באזור התעשייה 2: היעדר הקפדה על כניסת פועלים פלסטינים בהיתר בלבד, דבר המצביע על פער בפיקוד ושליטה; היעדר גדר היקפית; היעדר תשתית בידוק ואי-שימוש במערכת הבידוק הדיגיטלית לבידוק.

בינואר 2019 שלח ראש קש"ץ לראש רשות מקומית מכתב בנושא נקיטת אמצעי ביטחון והגברת אפקטיביות הבידוק באזור התעשייה 2. ראש קש"ץ ציין כי "במסגרת סיור שערך מפקד אוגדת איו"ש באזור התעשייה נמצאו ממצאים המלמדים על פער היוצר סיכון ממשי, המחייבים את העירייה לנקיטת אמצעי ביטחון באופן מיידי, על מנת להבטיח כי אמצעי הביטחון יעמדו בסטנדרטים הנדרשים".

במכתב שלעיל נאמר כי ראש הרשות המקומית נדרש לטפל באופן דחוף בהיבטי הבידוק, האבטחה ותשתיות הביטחון ולמנות קצין ביטחון ייעודי לאזור התעשייה, שירכז את כלל הנושאים הביטחוניים במקום. עוד צוין במכתב כי ראש הרשות המקומית נדרש לוודא את השלמת כלל ההנחיות עד לאפריל 2019.

בפברואר 2020 ביקר מפקד פקמ"ז באזור התעשייה 2. במסמך סיכום הביקור הדגיש מפקד פקמ"ז כי הפיגוע באזור התעשייה 1 שיקף תמונת מצב של היעדר מרכיבי ביטחון באזורי התעשייה בכלל ובאזור התעשייה 2 בפרט. מפקד פקמ"ז ציין כי תפיסת האבטחה של אזורי התעשייה מחייבת יכולות בידוק וזיהוי של כלל הפועלים הפלסטינים, יכולות הגנה מרחביות, חציצה פיזית מנוטרת המתעלאת את הכניסה של הפועלים לנקודות הביקורת, והימצאות כוח התערבות חמוש וזמין לכל אירוע. מפקד פקמ"ז הטיל על ראש קש"ץ את האחריות לתכנון מרכיבי ההגנה של אזה"ת, וקבע כי במקומות שבהם קיים מכשול טופוגרפי או פיזי המונע כל יכולת לכניסה ברגל או ברכב ללא בידוק וזיהוי, יהיה ניתן לבחון פרטנית ובצורה מקצועית הצבת אמצעים טכנולוגיים כתחליף להקמת גדר היקפית אינדיקטיבית.

במרץ 2022 מסרו גורמים בכירים ברשות המקומית ובאזור התעשייה לצוות הביקורת כי לרשותם עמדה של מערכת הבידוק הדיגיטלית, אולם לא נעשה בה שימוש מכיוון שבהיעדר טרמינל בידוק שבו כמה מסלולי בדיקה במקביל, הוספת העמדה עלולה להביא להארכת זמני ההמתנה של העובדים הנכנסים לאזור התעשייה מעבר לזמני ההמתנה כעת; כמו כן, עלות הקמת טרמינל בידוק (הכולל לפחות שתי עמדות כניסה) מוערכת בכמיליון ש"ח.



באפריל 2022 מסר גורם בכיר מהרשות המקומית לצוות הביקורת כי מינויו של קב"ט ייעודי לאזור התעשייה יקדם בין היתר את נושא הבקורות על קיומם של מרכיבי ביטחון באזור התעשייה. עוד מסר נציג זה כי הרשות המקומית מתכננת לשפר את הכניסה והבידוק לפועלים בדרכים האלה: (א) הפרדת כניסת הולכי רגל מהכניסה בכלי רכב; (ב) הגדלת מספרם של המאבטחים שיעסקו בבידוק, דבר הצפוי לקצר את זמני ההמתנה של הפועלים בכניסתם לאזור התעשייה ולהביא לבידוק יעיל יותר; (ג) הקמת טרמינל בידוק ושימוש במערכת הבידוק הדיגיטלית; (ד) התקנת מערכת של מצלמות היקפיות. הגורם הבכיר ברשות המקומית ציין כי הנחיית ראש קש"ץ לראשי המועצות היישוביות היא שיש להקים סביב אזורי התעשייה גדר היקפית, אולם בפועל אין מי שיממן את עלות הקמתה. לטענת הגורמים הביטחוניים בעירייה, יש לשקול מחדש את החיוב בהקמת גדר היקפית בנוגע לאזורי התעשייה בכלל, ולאזור התעשייה 2 בפרט.

באפריל 2022, סמוך למועד סיום הביקורת, בוצעה על ידי הגמ"ר פקמ"ז ביקורת באזור התעשייה 2, ובה עלו הממצאים האלה:

1. לא מוגדר נאמן (קב"ט) ביטחון ייעודי לאזור התעשייה אשר מתכלל את ההגנה באזור התעשייה.
2. יש בדיקה של היתרים בכניסה לאזור התעשייה, על פי נוהל פנימי של הרשות המקומית.
3. לא קיימת מערכת בידוק דיגיטלית בכניסה לאזור התעשייה.
4. אין שימוש במגנומטרים לבדיקת הבאים בשערי הכניסה לאזור התעשייה.
5. לא מוגדר כוח תגובה אזרחי על אירוע פח"ע באזור התעשייה, וכוח התגובה היחיד על אירוע כזה הוא פלוגה צבאית.
6. תיק ההגנה הקיים אינו מתוקף.

באוקטובר 2022 מסרה הרשות המקומית בתגובתה על ממצאי הדוח כי מאחר שמערכת הביטחון לא מימנה רבש"ץ לאזור התעשייה, החליט ראש הרשות המקומית נוכח האירועים הביטחוניים לממן במאי 2022 אחראי ביטחון לאזור התעשייה במשרה מלאה.

בביקורת המעקב עלה כי שלא בהתאם להנחיה של ראש קש"ץ לראש הרשות המקומית מינואר 2019, רק לאחר כשלוש שנים, במאי 2022, מינתה הרשות המקומית קב"ט לאזור התעשייה.

בביקורת המעקב עלה עוד כי על אף ההנחיות של פקמ"ז וראש קש"ץ לראש הרשות המקומית לשיפור מרכיבי הביטחון באזור התעשייה 2, שהוגדר על ידי הגמ"ר פקמ"ז כאחד מהמרחבים למיקוד - במועד סיום הביקורת נותרו באזור התעשייה זה פערים ניכרים במרכיבי הביטחון: אין לאזור התעשייה גדר היקפית, ולא נעשה שימוש במערכת הבידוק הדיגיטלית לבדיקת הבאים לאזור התעשייה, אין שימוש במגנומטרים לבדיקת הנכנסים לאזור התעשייה ולא מוגדר כוח תגובה אזרחי על אירוע פח"ע באזור התעשייה דבר שמעמיד בסיכון ביטחוני את השוהים בו.



הרשות המקומית מסרה בתגובתה לגבי הגדר ההיקפית כי רשות זו נסמכת על סיוע מהמדינה, ואין ביכולתה לממן גידור לאזור התעשייה. אם מערכת הביטחון סבורה שיש להקיף את אזור התעשייה בגדר, עליה לממן זאת ולהקצות כספים לתחזוקת מרכיבי הביטחון, כפי שהיא מממנת את השערים באזור התעשייה. עוד מסרה הרשות המקומית שלאחרונה מערכת הביטחון אישרה את הכנסת מערכת הבידוק הדיגיטלית לבדיקת הפועלים הנכנסים לאזור התעשייה, וכי הרשות המקומית פועלת בהתאם וכן מתכננת להפריד את כניסת הפועלים מכניסת כלי הרכב בתיאום עם גורמי הביטחון.

אשר לכוח תגובה, מסרה הרשות המקומית כי כיתת הכוננות וכוח האבטחה של הרשות אמורים לתת מענה ראשוני, אך כיתת הכוננות מתבססת על תושבים מתנדבים, וקיימת בעייתיות בנוגע לגיוס מתנדבים באזורי התעשייה.

בתגובת צה"ל נמסר כי מערכת הבידוק הדיגיטלית נמצאת בתהליכי פיילוט והתייעלות נוכח כמות הפועלים הגדולה. צה"ל הוסיף כי באזור התעשייה לא קיימת גדר היקפית, וכי ייבחן אם הקמת גדר כזאת נכללה בהליך התכנון שהוגדר בעבר לאזור התעשייה.

מומלץ כי פקמ"ז והרשות המקומית יפעלו בהקדם להשלמת הפערים במרכיבי הביטחון באזור התעשייה 2, ובכלל זה השלמת הגדר ההיקפית.

תקצוב מרכיבי הביטחון

כאמור, לפקמ"ז יש אחריות ביטחונית כוללת באיו"ש, ועל פי אותה אחריות מפקד פקמ"ז מוסמך לקבוע מי יישא בהוצאות נקיטת אמצעי הביטחון, והוא רשאי להטיל הוצאות אלו, כולן או חלקן, על בעל המקרקעין או על האדם שברשותו אמצעי הביטחון. כדי לממש אחריות זו באזורי התעשייה, לפקמ"ז יש אחריות לפקח על הרשויות המקומיות, כדי לוודא שהן מקיימות את הוראות התב"עות הרלוונטיות בנוגע להקמת מרכיבי הביטחון ותחזוקתם.

בסיכום ביקור שקיימו במרץ 2019 מפקד פקמ"ז, ראש קש"ץ, קצין הגמ"ר, היועץ המשפטי לאיו"ש ונציג המנהל"ז ברשות המקומית, צוין כי בפגישת ראש המנהל"ז עם ראש הרשות המקומית בשנת 2017 התחייב ראש המנהל"ז לסייע תקציבית ב-500,000 ש"ח בבניית שרול בידוק לפועלים הפלסטינים באזור התעשייה 1. בביקור הנחה ראש קש"ץ את הרשות המקומית למלא אחר דרישות "סל מרכיבי ביטחון מינימלי" כתנאי להפעלת אזור התעשייה. מפקד פקמ"ז ציין כי לפיקוד אין תקציב למימוש הסל המינימלי של מרכיבי הביטחון, והדגיש כי נדרש מהרשות המקומית להקצות תקציב כזה כתנאי להפעלת אזור התעשייה.

באוקטובר 2019 התקיימה פגישה בין מפקד פקמ"ז לבין מנכ"ל של תנועת התיישבות באיו"ש בנושא הגנת היישובים באיו"ש. מסיכום מפקד פקמ"ז עלה כי יש יישובים רבים ללא מענה הגנתי מספק, זאת נוכח התנהלות לא אחראית, היעדר משאבים וקידום תוכניות ללא מרכיבי ביטחון ומענה ביטחוני כנדרש. במסגרת תוכנית "קשת יהונתן"¹⁶ הציג צה"ל את כלל הפערים והצרכים

16 תוכנית קשת יהונתן למתן מענה מבצעי להגנת יישובים משנת 2016 כוללת התייחסות בעניין הקמת מערכת בידוק לפועלים פלסטינים הנכנסים ליישובים ולאזורי התעשייה.



לגבי הגנת היישובים, הן לראשי היישובים והן לדרג המדיני. ההגמ"ר מסר בפברואר 2022 לצוות הביקורת כי תוכנית זו לא אושרה על ידי הדרג המדיני וגם לא תוקצבה.

בפברואר 2022 מסר ק' הגמ"ר לצוות הביקורת כי בכל תוכניות בניין הכוח שנכתבו כחלק מהתפיסה המבצעית בפקמ"ז, נכללו מרכיבי הביטחון לאזורי התעשייה בדרישת השלמה למרכיבי ההגנה ביישובים.

באפריל 2022 מסר ראש קש"ץ לצוות הביקורת בנוגע לאזורי התעשייה 1 ו-2 כי לאחר הפיגוע באזור התעשייה 1, הנחה מפקד פקמ"ז את ראש ראשי הרשויות המקומית של אזורי התעשייה 1 ו-2 לטפל בפערים ולהקים את מרכיבי הביטחון הנדרשים. ואולם הנמשה לא קודם, בשל טענת ראשי הרשויות המקומיות כי תקצוב מרכיבי הביטחון באזורי התעשייה אינו אמור להיות מושת עליהן. עוד מסר ראש קש"ץ כי פקמ"ז, באמצעות ראש קש"ץ, הוא הגורם המקצועי הקובע את מרכיבי הביטחון הנדרשים, אך אין לו סמכות ואחריות לוודא את מימוש מרכיבים אלו (למעט כאמור סגירת המפעלים), והאחריות לכך מוטלת על הרשויות המקומיות.

באפריל 2022 מסר גורם בכיר של הרשות המקומית של אזור תעשייה 2 לצוות הביקורת כי בשנת 2020 הבטיח ראש המינהל האזרחי בסיכום מפגש עם ראש הרשות המקומית כי יועבר סיוע תקציבי של חצי מיליון ש"ח (מחצית הסכום הנדרש) להסדרת מתחמי בידוק לפלסטינים בכניסות לרשות ולאזור התעשייה. ואולם סיוע זה טרם הועבר אליה. עוד מסר נציג הרשות המקומית כי לאחר הפיגוע באזור התעשייה 1 סייע משרד הכלכלה בהעברת תקציב להקמת מרכיבי ביטחון בשני אזורי תעשייה גדולים באיו"ש, אולם לא הקצה כספים לאזורי תעשייה אחרים, ובהם אזור התעשייה 2.

באוקטובר 2022 מתפ"ש מסרה בתגובתה על ממצאי הדוח (להלן - תגובת מתפ"ש) כי המנהא"ז תקצב כ-500,000 ש"ח לשם הקמת שריוול בידוק באזור התעשייה 1, ולאחר שיוח ארוך החליט לתת סיוע זה גם לשם הקמת שריוול בידוק באזור התעשייה 2. המנהא"ז ציין כי נמסר לרשויות המקומיות של אזורי התעשייה 1 ו-2 כי סיוע זה יינתן לאחר שיועברו אליו קבלות על הקמת השריוול, וכי סכומים אלה, שבתקציב המנהא"ז, ממתנינים למימוש.

בביקורת המעקב עלה כי עקב היעדר משאבים ברשויות המקומיות והאזוריות באיו"ש, קודמו תוכניות בניין עיר ללא מרכיבי ביטחון ומענה ביטחוני כנדרש, ויש עיכוב בהשלמת מרכיבי הביטחון הנדרשים לאבטחת אזורי התעשייה 1 ו-2.

מומלץ כי המנהא"ז, והרשויות המקומיות של אזורי התעשייה 1 ו-2 יסכמו במשותף את אופן העברת התקציב שמיועד לסייע בשדרוג אמצעי הבידוק בכניסה לאזורי תעשייה אלה.

עוד יצוין כי בדוח מבקר המדינה בנושא "מרכיבי ביטחון ביישובי העימות בפיקודים המרחביים - ביקורת מעקב"¹⁷ עלה כי לא גובשה הצעת המחליטים לתקצוב השלמת הפערים במרכיבי הביטחון ביישובים באיו"ש, וכי סוגיה זו לא עלתה לדיון בקבינט המדיני-ביטחוני.

17 מבקר המדינה, דוח שנתי 72 (2022), עמ' 2124.



פקמ"ז הוא הנושא באחריות הביטחונית לכל המתרחש במרחבי איו"ש, והוא מחויב למימוש אחריותו גם לגבי קידום ומימוש של פרויקטים אזרחיים באיו"ש. בביקורת המעקב עלה שליקויים רבים בנושא מרכיבי הביטחון באזה"ת באיו"ש, שחלקם עלו בביקורת הקודמת בשנת 2011, לא תוקנו, ובהם הקמת גדר היקפית ואמצעי בידוק כנדרש לאזה"ת. עוד עלה כי פקמ"ז אינו מיישם את הוראות הצו בדבר הוראות ביטחון בנוגע לאזורי התעשייה, ונוסף על כך, הרשויות המקומיות אינן ממלאות את ההנחיות של פקמ"ז.

צה"ל מסר בתגובתו כי אף שפקמ"ז הוא הריבון בשטחי יהודה ושומרון, אין הוא נושא באחריות המקצועית ואף הביטחונית בכל נושא. צה"ל ציין כי פקמ"ז הוא המנחה הביטחוני המגדיר את הצרכים הביטחוניים ומרכיבי הביטחון הנדרשים, אך האחריות להימצאותם ולתקצובם היא של המועצות האזוריות או המקומיות או של העיריות שבשטחי השיפוט שלהן אזורי תעשייה אלו נמצאים, זאת לצד משרד הכלכלה האמון על אזורי התעשייה.

לגבי אי-הימצאות מערכת הבידוק הדיגיטלית לזיהוי הפועלים לפני כניסתם לאזור התעשייה, מסר צה"ל בתגובתו שפקמ"ז סיפק עשרות מערכות לזיהוי הפועלים לפני כניסתם לעבודה ביישובי איו"ש ובאזורי התעשייה, וכי יבוצעו בדיקה ומיפוי של הצרכים לשם אספקת מערכות אלו במקומות החסרים.

מומלץ כי משרד הביטחון וצה"ל בשיתוף משרד הכלכלה והרשויות המקומיות יגבשו תוכנית לתיקון הליקויים ולהשלמת הפערים במרכיבי הביטחון באזורי התעשייה באיו"ש ויביאו אותה להחלטת הממשלה לשם דיון בתקצובה והפעלתה תוך קביעת הסמכות והאחריות של הגופים הרלוונטים למימושה.

צה"ל מסר בתגובתו כי כדי להקצות את התקציבים החסרים להשלמת המרכיבים הביטחוניים נדרשת החלטת ממשלה המגדירה את המשרד הממשלתי הרלוונטי אשר יקים צוות היגוי, ימפה את עיקרי הפערים הביטחוניים ויכין תוכנית רב-שנתית מגובה בתקציב ייעודי להשלמת פערים אלו. צוות זה יכלול את המועצות, הערים ואיגוד התעשיינים, מתפ"ש וצה"ל. צה"ל הוסיף כי המלצתו היא שמשרד הכלכלה יוגדר כמשרד הממשלתי המוביל עבודת מטה זו.

עוד מסר צה"ל בתגובתו כי המועצות והעיריות בשיתוף פקמ"ז יכינו ריכוז של כלל מרכיבי הביטחון החסרים באזורי התעשייה על פי סדר עדיפות וניתוח איומים, ופערים אלו יוצגו במסגרת החלטת ממשלה לתקצוב ובהובלת המשרד הממשלתי הרלוונטי.

נאמני ביטחון

הצו בדבר הוראות ביטחון מקנה למפקד הצבאי של כוחות צה"ל באיו"ש סמכויות ביטחוניות לסגירת מקומות ושטחים, לרבות סגירת אזורי יישובים ישראלים, חיוב בהיתר כניסה, סמכויות לנקיטת אמצעי ביטחון, הקמת אמצעים והפעלתם והטלת חובת המימון של אמצעים אלה על המפעלים. המפקד הצבאי גם רשאי להורות על סגירתו של אזור תעשייה, אם לא יותקנו בו אמצעי הביטחון שקבע.



נאמני ביטחון במפעלים: ביוני 2009 חתם מפקד כוחות צה"ל באיו"ש על הצו בדבר סידורי ביטחון באזורי תעשייה (מינוי נאמן ביטחון) (יהודה והשומרון) (מס' 1640), התשס"ט-2009 (להלן - צו בדבר מינוי נאמן ביטחון). בצו נקבע כי המפקד הצבאי רשאי להורות לבעל מפעל באחד מאזורי התעשייה שבניהול ישראלי באיו"ש, המנויים בתוספת לצו, למנות נאמן ביטחון. על נאמן הביטחון להיות אזרח ישראלי ובעל ניסיון צבאי או ביטחוני מספק המניח את דעתו של הממונה ולעבור אבחון ביטחוני לפי דרישת הממונה, שהוא לפי הצו, קצין אגף מבצעים (אג"ם) בפקמ"ז. בצו נקבעו חובותיהם של בעלי מפעלים ושל נאמני הביטחון במפעלים בתחומי הביטחון והאבטחה. על פי הצו, תפקידו של נאמן הביטחון במפעל הוא לשמש איש קשר עם גורמי הביטחון; לפקח על קיום סידורי הביטחון הנדרשים על ידי בעל המפעל, הכוללים בין היתר את בדיקת כלי הרכב ונהגיהם בכל השלבים שלפני העמסת הסחורות; ולתדרך את הנהגים בנוגע לתנועה בצירים ראשיים בלבד המצויים בשטח C. תפקידו של נאמן הביטחון במפעל מתמקד, בין היתר, במניעת ניצול אזורי התעשייה שבניהול ישראלי להעברת סחורה שמקורה פלסטיני כסחורה ישראלית, היכולה לעבור מאזורי התעשייה לישראל ללא בידוק.

נקודות מעברי הסחורה בין ישראל לאיו"ש מוגדרות בהודעה בדבר קביעת נקודות מעבר טובין אשר נקבעה מכוח הצו בדבר העברת טובין (יהודה והשומרון) (מס' 1252), התשמ"ח-1988. לפי הודעה זו, טובין בכמות מסחרית, כהגדרתם בהודעה, המיועדים להגיע לישראל מאיו"ש יועברו דרך מעברי "גב אל גב" שבהם מתבצע בידוק ביטחוני מלא, בין היתר על ידי הפעלת אמצעים טכנולוגיים מתקדמים, במטרה למנוע הברחות של אמצעי לחימה ומפגעים לישראל. חובה זו אינה חלה על טובין שמקורם ב"אזורי תעשייה שבניהול ישראלי", ביישוב ישראלי או במתקן צבאי, אשר יכולים לעבור בכל אחד מהמעברים שבין איו"ש לישראל¹⁸.

בדוח הקודם נכתב כי אי-מינויים של נאמני ביטחון במפעלים הביא להתרחבותה של תופעה שבה סחורה שמקורה פלסטיני עוברת ללא פיקוח לישראל דרך אזורי התעשייה שבניהול ישראלי כסחורה שמקורה ישראלי, ולא במעברי "גב אל גב"¹⁹ - תוך עקיפת הוראות ההודעה בדבר קביעת נקודות מעבר טובין. תופעה זו, המכונה "הלבנת סחורה", מעוררת חששות בכמה היבטים, ובראש ובראשונה בהיבט הביטחוני, למשל חשש מהברחת מפגעים או אמצעי לחימה מאיו"ש לישראל או פיגוע באמצעות רכב ישראלי. נוסף על כך, קיים חשש של ניצול אזורי התעשייה שבניהול ישראלי להעברת סחורה פלסטינית, כגון תוצרת חקלאית, שאינה עומדת בסטנדרטים הנדרשים בישראל.

באפריל 2018 פרסמה אוגדת איו"ש פקודה בנושא "נאמן ביטחון באזורי תעשייה" (להלן - הוראת נאמן ביטחון). בהוראת נאמן ביטחון צוין כי מאחר שאזורי תעשייה רבים הם ללא מרכיבי ביטחון, כמו גדר, שער ושרוולי בידוק, ההוראה מאפשרת למפקד הצבאי לחייב בעלי מפעלים באזה"ת באיו"ש למנות נאמן ביטחון במפעלים, אשר יהיו אחראים לצמצום הסיכון הביטחוני לישראלים הפועלים באזה"ת, ויבקרו את הסחורות הנכנסות למדינת ישראל.

הוראת נאמן ביטחון קובעת כי אחריותו של נאמן הביטחון תכלול את הנושאים האלה: (א) לפקח על קיום הסדרי הביטחון הנדרשים מבעל המפעל; (ב) לשמש איש קשר של המפעל עם מערכת

18 למעט תוצרת חקלאית בכמות מסחרית שניתן להעבירה רק בחלק מהמעברים.

19 "גב אל גב" - שיטה הנהוגה להעברת סחורות ובידוקן במעברים שבין ישראל לבין איו"ש, ולפיה הסחורה המגיעה מצד אחד של המעבר נפרקת מהמשאית ועוברת בידוק ביטחוני במתחם הבידוק, ולאחריו מועמסת על משאית המגיעה מהצד השני של המעבר ומובלת ליעדה. בשיטה זו מנותק הקשר בין מוביל הסחורה לבין המקבל.



הביטחון ולהתריע לפני מערכת הביטחון על חריגות מנוהלי הבידוק הביטחוני והסדרי הביטחון; (ג) לקיים את הוראות נוהל פיקוח, העמסה ובידוק כמפורט בהוראה.

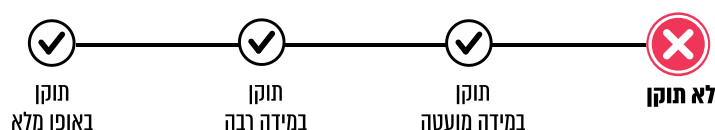
בביקורת הקודמת עלה כי בעת חתימת הצו בדבר מינוי נאמן ביטחון, ביוני 2009, וגם בעת סיום הביקורת הקודמת, ביוני 2011, פעלו באיו"ש כ-20 אזורי תעשייה בניהול ישראלי, בה בשעה שבצו בדבר מינוי נאמן ביטחון נקבעו רק תשעה אזורי תעשייה בניהול ישראלי שעליהם חלות הוראות הצו. עוד צוין כי לא נמצא שפקמ"ז בחן אם יש להחיל את הצו בדבר מינוי נאמן ביטחון גם על אזורי התעשייה האחרים.

בתגובת צה"ל בדוח הקודם צוין כי בעקבות הביקורת ייכללו בצו כלל אזורי התעשייה, ולא רק תשעת אזורי התעשייה הגדולים והמרכזיים.

בביקורת המעקב עלה כי בשנת 2012 תוקן והורחב הצו בדבר מינוי נאמן ביטחון, והוספו לו אזורי התעשייה האלה: שחק, שילה, מעלה אפרים, עלי זהב, אלפי מנשה, אלקנה, קרני שומרון וקריית ארבע.

עם זאת, בביקורת הנוכחית עלה כי הליקוי לא תוקן, שכן הצו בדבר מינוי נאמן ביטחון חל כיום על 17 אזורי תעשייה מתוך 35 אזורי תעשייה.

מידת תיקון הליקוי



בביקורת הקודמת עלה כי לאחר פרסום הצו בדבר מינוי נאמן ביטחון לא קבע פקמ"ז את המפעלים שנדרש בהם מינוי של נאמן ביטחון, ושמתוני החטיבה המרחבית עלה כי באזור מסויים מונו נאמני ביטחון בכ-22% מתוך עשרות הרבות של המפעלים הפועלים בו; ובאזור תעשייה אחר מונו נאמני ביטחון בכ-6% מתוך עשרות מפעלים.

במסמך מספטמבר 2016 בנושא אבטחת מפעלים באזורי התעשייה באיו"ש שערך פקמ"ז, צוין כי באזורי התעשייה קיימת בעיית שליטה בשל היעדר פיקוח על יציאת סחורות מאזורי התעשייה לעבר ישראל.

באפריל 2022 מסר קצין ההגמ"ר בפקמ"ז לצוות הביקורת כי אין בידי ההגמ"ר בפקמ"ז נתונים בנוגע נאמני הביטחון במפעלים שבאזורי התעשייה באיו"ש, וההגמ"ר בפקמ"ז אינו יכול לנקוב במספר המפעלים באיו"ש שיש בהם נאמני ביטחון. בסיוור שקיים צוות הביקורת באזור התעשייה מסוים באפריל 2022 מסרו שני מנכ"לי מפעלים כי אין להם נאמני ביטחון. זאת, אף שעם הקמת המפעל הם התבקשו על ידי קב"ט הרשות למנותם. עוד מסרו שני המנכ"לים כי אף גורם צבאי לא בדק אם אכן הם מינו נאמן ביטחון.

באפריל 2022 מסר גורם בכיר ברשות המקומית כי לרשות אין כל אחריות או סמכות לבדיקה ולבקרה בעניין ההנחיה למינוי ממונה ביטחון במפעלים. הגורם הוסיף כי לא לכל מפעל יש נאמן ביטחון, ויש לעיתים, מסיבות כלכליות, לכמה מפעלים נאמן ביטחון אחד.

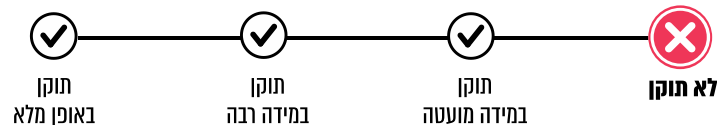


צוות הביקורת נפגש עם שני מנכ"לי מפעלים באזור תעשייה מסוים. שני המנכ"לים דיווחו כי אין במפעלים שלהם נאמן ביטחון, וזאת שלא בהתאם לפקודת הצבא. עם זאת ציינו שני המנכ"לים כי מינו אדם מטעמם לבדוק את היתרי העבודה של הפועלים. יצוין כי שני המפעלים מגודרים ויש להם מצלמות, כמיגון מפני פריצות וגניבות.

בסיום שקיים צוות הביקורת במאי 2022 באזור התעשייה מסוים מסרו קב"ט הרשות המקומית וקב"ט אזור התעשייה כי אין נאמני ביטחון במפעלים באזה"ת. הקב"טים הוסיפו כי עד שנת 2016 פעל קב"ט אזור התעשייה למינויים של נאמני ביטחון והעביר שמות של מועמדים לתפקיד זה²⁰, אך החטיבה המרחבית לא אישרה את המינויים.

בביקורת המעקב עלה שהליקוי הנוגע למינוי נאמני ביטחון לא תוקן, ולא בכל המפעלים באזה"ת 1 קיימים נאמני ביטחון. עוד עלה בביקורת כי בתמונת המצב שעלתה בביקורת הקודמת חלה החמרה - לפקמ"ז אין נתונים על מינוי נאמני ביטחון מפעליים; החטיבה המרחבית לא אישרה לקב"ט אזור תעשייה מסויים את מינויים של נאמני ביטחון במפעלים. יוצא אפוא שגם מפעלים שפעלו כדי ליישם את האמור בצו בדבר מינוי נאמן ביטחון, לא קיבלו אישור לכך כנדרש בצו.

מידת תיקון הליקוי



הרשות המקומית מסרה בתגובתה כי לאחרונה יש פריצת דרך בנושא אישורי נאמני ביטחון על ידי החטיבה המרחבית, ולנוכח זאת הרשות מגישה מחדש את הבקשות ומקווה לאישורן בהקדם.

מצב דברים זה שבו הוראות הצו בדבר מינוי נאמן ביטחון מפעלי אינן מיושמות ואף אינן נאכפות, ושבו לפקמ"ז אין שליטה על יישומו של הצו במפעלים, מהווה סיכון ביטחוני לעובדים ולשוהים במרחבי המפעלים, וכן סיכון שסחורה שמקורה פלסטיני תעבור לשטח ישראל ללא בידוק כנדרש, על כל המשתמע מכך.

נוכח הסיכונים הנובעים מהיעדרם של נאמני ביטחון במפעלים באזורי התעשייה, על צה"ל לשפר את הפיקוח והבקרה בנוגע למילוי הוראות הצו בדבר מינוי נאמן ביטחון ולפעול למימוש בכלל המפעלים.

צה"ל מסר בתגובתו על ממצאי הדוח כי ההמלצה לבחינת נושא נאמני הביטחון מקובלת עליו, וכי הנושא ייבחן שוב. צה"ל הוסיף כי בשנים האחרונות מפעיל פקמ"ז צוות בקרה ופיקוח על המפעלים. זאת באמצעות צוות ביקורת מרשות המעברים במשרד הביטחון, אשר באופן אקראי מבצע ביקורות אלו כתחליף לנאמן הביטחון.

20 לצוות הביקורת נמסרו פניות הקב"ט הכוללות רשימת מועמדים לתפקיד נאמן ביטחון מפעלי.



עוד מסר צה"ל בתגובתו כי הנחה את הקב"טים של אזה"ת להכין רשימת נאמני ביטחון במפעלים שהוגדרו על ידי רשות המעברים, ולהעבירה לידי קציני ההגמ"ר, כדי שאלה יבצעו לאחר השלמת הפערים בקרה שוטפת על הימצאות קב"ט באזור התעשייה ונאמני ביטחון במפעלים.

נאמני ביטחון (קב"טים) באזורי התעשייה: על פי התפיסה המבצעית של פקמ"ז, עקרון הפיקוד והשליטה (להלן - פו"ש) קובע כי האחריות לאזור התעשייה תוטל על הקב"ט באזור תעשייה בדומה להטלת האחריות ליישובים הישראליים באיו"ש על הרבש"צים²¹. על פי התפיסה הזו, על קב"ט אזה"ת לבצע בקרה על עבודתו של נאמן הביטחון המפעלי.

משרד מבקר המדינה בחן את סוגיית מינוי נאמני ביטחון (קב"טים) באזורי התעשייה. להלן הממצאים:

באפריל 2022 מסר קצין ההגמ"ר בפקמ"ז לצוות הביקורת שבאזורי התעשייה הפנים-יישוביים יש רבש"צים או קב"טים של המועצה, והם האחראים לנושא הביטחוני.

באפריל 2022 ביצע קצין ההגמ"ר ביקורות בכמה אזורי התעשייה שהוגדרו על ידי ההגמ"ר כמרחבים למיקוד, בשל היותם מאוימים יותר מאזורי תעשייה אחרים, מורכבות ההגנה עליהם, פוטנציאל האיום עליהם וההיסטוריה הגזרתית שלהם - בביקורות הללו עלה כי לשלושה אזורי תעשייה אין נאמני ביטחון אזוריים.

במאי 2022 מסר קב"ט רשות מקומית לצוות הביקורת כי תפקיד הקב"ט אינו כולל את היותו נאמן ביטחון באזור התעשייה, ושאין לו גם מסוגלות לעסוק בכך.

במאי 2022 מסר קצין ההגמ"ר בפקמ"ז לצוות הביקורת כי המימוש של הוראות הצו בדבר מינוי נאמן ביטחון הוא לגבי נאמני ביטחון באזה"ת ולא במפעלים, וכי ההוראות עוסקות בהיבטי הגנה ואבטחה של אזורי תעשייה ולא בהיבטי פיקוח על סחורות וטובין כפי שנדרש מנאמני הביטחון במפעלים על פי הצו. קצין ההגמ"ר ציין כי נאמני הביטחון בפועל של אזורי התעשייה הם הרבש"ץ הממונה על ידי מפקד החטיבה המרחבית לאבטחת אזור התעשייה הממוקם בגבולות היישוב שבאחריותו; והקב"ט או נאמן הביטחון הממונה על ידי המועצה להבטחת סידורי הביטחון באזורי התעשייה שמחוץ ליישובים. עוד ציין קצין ההגמ"ר כי במסגרת תכולת תפקידם של קציני ההגמ"ר בחטיבה לא ניתן לממש את האמור בצו. לדבריו, קצין ההגמ"ר אמון על ההגנה המרחבית, ולפיכך "לא ריאלי שייכנס לרמת 'המיקור' בפיקוח על הבקרה ועל העמסת סחורות המיועדות לישראל במפעלים".

בביקורת המעקב עלה כי בשלושה אזורי תעשייה - מתוך אזורי התעשייה שנבדקו על ידי צה"ל בביקורות שביצע באפריל 2022 באזורים במיקוד, אין נאמני ביטחון אזוריים. עוד עלה כי בנושא הגדרת הסמכות והאחריות של קציני ההגמ"ר יש פערים לעומת האמור בהוראות הצו בדבר מינוי נאמן ביטחון, כך שקציני ההגמ"ר אינם פועלים מול המפעלים בכל הנוגע לנאמני הביטחון, מינויים, וקיום פיקוח ובקרה עליהם בהתאם להוראת צו נאמן ביטחון.

21 במסמך של פקמ"ז בנושא אבטחת מפעלים באזורי תעשייה באיו"ש, מספטמבר 2016.



נוכח המציאות הביטחונית והאיומים באזורי התעשייה ביו"ש, הצורך המבצעי לשיפור הפו"ש באזורים אלה והיעדר התייחסות לצורך בנאמני ביטחון אזוריים בצו בדבר מינוי נאמן ביטחון - מומלץ שצה"ל יבחן בשיתוף הרשויות המקומיות את הצורך במינוי נאמן ביטחון (קב"ט) לאזורי התעשייה. עוד מומלץ לבחון את התאמת התשתית הנורמטיבית, כדי שתכלול את הצורך במינוי נאמן ביטחון לאזור התעשייה, דבר אשר ישפר את המענה הביטחוני באזורי התעשייה ואת הפיקוח על הסחורות היוצאות ממנו.



מומלץ כי צה"ל יבחן את התאמת האחריות שמוטלת על ההגמ"ר בנוגע לנאמני ביטחון מפעליים ואת הסמכות הניתנת לו בפקודות ביחס ליכולותיו, ויוודא שהאחריות לנושאים ביטחוניים שונים, בייחוד באיו"ש, מיושמת.

קיום ביקורות של פקמ"ז באזורי התעשייה: בפקודת המטה הכללי (פ"מ) בנושא ההגנה על היישובים וההתגוננות האזרחית בפיקודים המרחביים²² נכתב כי תפקידי הפיקוד המרחבי בתחום ההתגוננות האזרחית ובתחום ההגנה על היישובים הם לשאת באחריות הכוללת למשימות ההגנה על היישובים, להפעיל את מערך ההגנה על היישוב ולפקח על מוכנותו וכשירותו של מערך ההגנה על היישוב לבצע את משימות ההגנה.

בהוראת נאמן ביטחון צוין כי על גורמי ההגמ"ר בחטיבות לבצע אחת לרבעון ביקורות במפעלים באזורי התעשייה, כדי לוודא שעבודת נאמני הביטחון מבוצעת כנדרש.

צוות הביקורת בחן את הביקורות שביצע הגמ"ר פקמ"ז בשנים האחרונות, ומצא כי נעשו ביקורות באפריל 2022 באזורי התעשייה המאוימים, ובהם אזורי תעשייה 1 ו-2.

בביקורת המעקב עלה כי בפיקוד אין מסמכים המעידים על כך שבוצעו ביקורות על סידורי הביטחון והאבטחה באזורי התעשייה בחמש השנים שקדמו לביקורות שבוצעו באפריל 2022. היעדר מסמכים כאמור פוגע ביכולת לקיים תהליכי למידה והפקת לקחים לשיפור הסדרי הביטחון.

מתוקף תפקידו של פקמ"ז לפקח על מוכנותו וכשירותו של מערך ההגנה ביישובים, עליו לוודא ביצוע של ביקורות גם באזורי התעשייה ולתעד את הממצאים הנוגעים למילוי הוראות הצו בדבר הוראות ביטחון. במסגרת זו גם מומלץ כי הגורם שיבצע ביקורות אלה יזהה אזורי תעשייה שאינם ממלאים אחר ההוראות בדבר הקמת מרכיבי ביטחון, כדי למקד את הטיפול בהם מול הרשויות, בהתאם להוראות ראש קש"ץ ויעלה פערים אלה בפניו.

22 המטה הכללי, פ"מ 9.0102, "ההגנה על היישובים וההתגוננות האזרחית בפיקודים המרחביים", מיוני 2004.



אכיפת חוקי העבודה במפעלים ישראלים באיו"ש

החלת חוקי העבודה הישראליים ביישובים ישראלים ובאזורי תעשייה ישראלים באיו"ש

באיו"ש קיימים כמה מאות²³ מקומות תעסוקה שבהם ישראלים מעסיקים ישראלים ופלסטינים. הדין החל באיו"ש עשוי רבדים רבדים וכולל בין היתר חקיקה מנדטורית וחקיקה ירדנית כפי שהייתה בתוקף באזור עד 7.6.67, לפי המנשר בדבר סדרי שלטון ומשפט (יהודה ושומרון) (מס' 2), התשכ"ז-1967, ותחיקת הביטחון שקבע מפקד כוחות צה"ל באיו"ש. במסגרת תחיקת הביטחון²⁴ הוחלו חלק מהוראות החקיקה הישראלית הנוגעת לדיני עבודה וליחסי העבודה בין מעסיקים ישראלים לבין מועסקים ישראלים בתחומי ההתיישבות הישראלית באיו"ש. זאת באמצעות הוספתן לתקנון המועצות האזוריות (יהודה ושומרון), התשל"ט-1979, ולתקנון המועצות המקומיות (יהודה ושומרון), התשמ"א-1981 (להלן - תקנוני המועצות). כך, שבתחום ההתיישבות הישראלית באיו"ש חלים על העובדים הישראלים חוקי עבודה ישראלים שאינם חלים על העובדים הפלסטינים.

באוקטובר 2007 פסק בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ בעתירה בעניין הדין החל על יחסי העבודה באיו"ש (להלן - בג"ץ "קו לעובד")²⁵. בפסיקתו קבע בג"ץ כי ההבחנה הקיימת בין עובד ישראלי המועסק באיו"ש לעובד פלסטיני המועסק באיו"ש היא פסולה, וכי בנסיבות המיוחדות שעמדו לפני בית המשפט יש לפעול לפי מבחן "מירב הזיקות" המחזק את המסקנה כי זיקתם של יחסי העבודה הנדונים היא למשפט הישראלי. בנסיבות העובדתיות שעמדו במתן פסק הדין, נקבע כי במובלעות הישראליות באיו"ש נעשית העסקת העובדים הישראלים והפלסטינים כתף אל כתף. על כן יש להחיל על יחסי העבודה האלה את הדין הישראלי, ובכך למנוע דפוסי העסקה בלתי שוויוניים שבבסיסם הבחנה הנסמכת אך ורק על שיוכם הלאומי והאתני של העובדים.

בדוח הקודם צוין כי צוות מקצועי הכולל נציגים ממשרדי התמ"ת, המשפטים והאוצר ואת היועץ המשפטי לאיו"ש החל בשנת 2011 בעבודת מטה בנושא התאמת דיני העבודה הנוגעים למעסיקים ישראלים ביהודה ושומרון.

23 למשל, באזור התעשייה ברקן יש 184 מפעלים, ובאזור תעשייה אריאל יש 56 מפעלים.

24 לפי אתר הפרקליטות הצבאית במרשתת, תחיקת הביטחון היא חקיקה המותקנת על ידי המפקד הצבאי בהתאם לצרכים הביטחוניים והאזרחיים העולים מדי פעם בפעם.

25 בג"ץ 5666/03, עמותת "קו לעובד" נ' בית הדין הארצי לעבודה בירושלים, פ"ד (סב) 264 (3) (2007). העתירה נסבה על פסק דינו של בית הדין הארצי לעבודה בעניין תביעות שהגישו לבתי הדין האזוריים לעבודה עובדים פלסטינים שהועסקו באיו"ש על ידי חברות ישראליות פרטיות שמפעליהן ממוקמים באיו"ש וכן על ידי המועצה המקומית גבעת זאב. התובעים ביקשו כי ישולמו להם שכר מינימום, פיצויי פיטורים ותשלומים הנובעים מזכויות סוציאליות שונות בהתאם לדין הישראלי. בג"ץ קיבל את העתירה.



בדוח הקודם העלה משרד מבקר המדינה כי למרות פסיקת בג"ץ בעניין "קו לעובד", עבודת המטה הבין-משרדית לבחינת הצורך בתיקון תחיקת הביטחון בנוגע לדיני העבודה נמצאה רק בתחילתה, וכן העיר על התמשכות הכנתה של חוות הדעת בנושא הנדון אצל היועמ"ש לאיו"ש.

משרד מבקר במדינה ציין בדוח הקודם כי מפאת חשיבות הנושא, רגישותו והמשמעויות המדיניות והכלכליות שלו ונוכח פסיקת בג"ץ, מומלץ כי מתאם פעולות הממשלה בשטחים; ראש המנהל"ז; משרד התמ"ת; והיועמ"ש לאיו"ש יפעלו בהקדם עם משרד המשפטים לבחינת הצורך בתיקון תחיקת הביטחון בנוגע לדיני העבודה באיו"ש, ויביאו להכרעת הדרג המדיני את דרכי הפעולה האפשריות ליישום השינויים.

בהחלטת הממשלה מינואר 2014²⁶ בנושא "עדכון אודות סגירת הפערים בתחום דיני העבודה בין העובדים באזור יו"ש לבין העובדים בישראל בדרך של תחיקת ביטחון" (להלן - החלטת הממשלה משנת 2014), הוטל על משרד הביטחון, בשיתוף משרד המשפטים וגורמים רלוונטיים אחרים, לסיים את עבודת המטה בסוגיית סגירת הפערים בתחום דיני העבודה בין עובדים ביו"ש לבין עובדים בישראל בדרך של תחיקת ביטחון עד ל-15.8.14, המועד שבו יימסר דיווח על הנושא לממשלה.

במרץ 2014 שלחה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ)(להלן - היועמ"ש) דאז למזכיר הממשלה מסמך עדכון בדבר התקדמות עבודת המטה. המשנה ליועמ"ש לממשלה ציינה במסמך כי נעשתה עבודה רבה של הצוות בנוגע לאימוצם באיו"ש של 16 מחוקי העבודה החלים בישראל, כגון חוק פיצויי פיטורים, התשכ"ג-1963; חוק חופשה שנתית, התשי"א-1951; חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951; חוק הגנת השכר, התשי"ח-1958; חוק דמי מחלה, התשל"ו-1976.

עוד ציינה המשנה ליועמ"ש לממשלה כי השלמת החקיקה תלויה בהכרעת הדרג המדיני בנוגע להסדרת נושא הפנסיה בעבור מועסקים פלסטינים אצל ישראלים, ובנוגע לסוגיית הערכאה המשפטית שתוסמך לדון בסכסוכים שעילתם בדיני העבודה שיוחלו באזור.

בפגישה שהתקיימה בינואר 2022 בנושא שיתוף פעולה בין גורמי מינהל ההסדרה והאכיפה בזרוע העבודה במשרד הכלכלה (להלן - מינהל ההסדרה והאכיפה) לבין קצין מטה תעסוקה (להלן - קמ"ט תעסוקה) במינהל האזרחי (להלן - סיכום פגישת מינהל ההסדרה והאכיפה עם יחידת התעסוקה), ציין קמ"ט תעסוקה כי באיו"ש יש "תחושה של 'מערב פרוע' בכל הנוגע לזכויות עובדים מול מעבידים. במקרים הפרטניים שבהם הייתה מעורבות של מינהל ההסדרה והאכיפה מול מעסיקים לבקשתנו, הדבר הוכיח עצמו כאפקטיבי ביותר והמעסיק הבין מהר מאוד שלא יוכל להתחמק [ממתן הזכויות לעובדים על פי החוק]".

במאי 2022 מסר נציג מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים לצוות הביקורת כי על אף מספר רב של דיונים בנושא אימוץ חוקי העבודה, שתי הסוגיות האמורות לעיל שהועלו לדרג המדיני לא הוכרעו.



בספטמבר 2022 מסר משרד המשפטים בתגובתו על דוח הביקורת כי עניין הפנסיות לפלסטינים נבחן, אך הצוות שעסק בעניין לא מצא פתרון שיש לו היתכנות מעשית ומשפטית. נוסף על כך ציין משרד המשפטים כי הנושא לא הובא שוב להכרעת הדרג המדיני בממשלה האחרונה.

יצוין כי חוק הגנת השכר, התשי"ח-1958, הקובע את חובת מסירת תלושי שכר לעובדים לא הוחל באיו"ש. כמו כן, לא הוחל חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951, הקובע את חובת מתן גמול כספי בעד עבודה בשעות נוספות.

עלה כי נכון למועד סיום ביקורת המעקב אומצו באיו"ש ארבעה מ-16 חוקי העבודה החלים בישראל: חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987 (להלן - חוק שכר מינימום); חוק עבודת נשים, התשי"ד-1954; חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991; וחוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959.

עם זאת, בביקורת המעקב עלה כי הליקוי תוקן במידה מועטה. נכון למועד סיום הביקורת, ביולי 2022, לא הוחלו בתקנון המועצות האזוריות מרבית דיני העבודה (12 מתוך 16) שנמצא בשנת 2014 כי ראוי להחילם באיו"ש. כמו כן נמצא כי הגם שהמעסיקים באיו"ש מחויבים בתשלום שכר מינימום, הם אינם מחויבים להנפיק לעובדים הפלסטינים תלושי שכר, וזאת משום שחוק הגנת השכר, התשי"ח-1958, הקובע חובה כזו, אינו חל באיו"ש. באופן דומה לא הוחלה החובה למתן גמול בגין עבודה בשעות נוספות.

מידת תיקון הליקוי



על משרד המשפטים, משרד הכלכלה ומשרד האוצר, בשיתוף היועמ"ש לאיו"ש, להשלים את הסוגיות המעכבות את החלת דיני העבודה הישראליים באזה"ת באיו"ש ולפעול בהתאם להחלטת הממשלה משנת 2014 ולפסיקת בג"צ "קו לעובד".

אכיפת חוקי העבודה באיו"ש

קמ"ט תעסוקה מסמך מדי פעם בפעם את מפקחי העבודה במינהל ההסדרה והאכיפה בזרוע העבודה במשרד הכלכלה לפקח על אכיפת הוראות חוקי העבודה שבסמכותו, ובכלל זה ביישובים הישראליים באיו"ש. סמכות האכיפה של המינהל היא פלילית בלבד, והוגבלה לארבעה חוקי העבודה²⁷ שכאמור הוחלו ביישובים ובאזורי התעשייה הישראליים באיו"ש.

27 חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987; חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991; חוק עבודת נשים, התשי"ד-1954; וחוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959.



האכיפה נעשית לגבי כל העובדים המועסקים ביישובים הישראליים באי"ש, והיא מבוססת בעיקרה על קבלת תלונות ומקצתה על מידע.

ראש מינהל ההסדרה והאכיפה מסר לצוות הביקורת כי בשנת 2020 הוגשו שני כתבי אישום נגד מעסיקים שהפרו את חוק שכר מינימום, בשנת 2021 הוגש כתב אישום אחד ובשנת 2022 (עד אוגוסט) לא הוגשו כתבי אישום. עוד מסר כי יש קשיים ואתגרים בביצוע הליכי אכיפה פלילית באי"ש. להלן פירוט:

1. **היעדר חובה חוקית למסור מסמכים למפקח** - מאחר שלמינהל ההסדרה והאכיפה יש סמכויות אכיפה רק לגבי ארבעה חוקי עבודה - אין חובה חוקית על המעסיק למלא את דרישת המפקח למסור לו מסמכים שהחובה לנהלם היא מכוח חוקים אחרים, למשל הודעה לעובד, תלושי שכר ודוח נוכחות, הנדרשים להוכחת העבירות.
2. **קושי בהוכחת עבירה של אי-תשלום שכר מינימום** - להוכחת עבירה על חוק שכר מינימום נדרשות ראיות לצורך ביסוס החישוב והוכחת ההפרשים ברמות החודשית, היומית והשעיתית. מלבד הסכומים שמועברים כשכר, קיימת חשיבות בין השאר לקביעת שעות העבודה או מסגרת שעות העבודה שעל פיהן יהיה ניתן לבסס את החישובים בנוגע לשכר. בהיעדר מסמכים כאלה מתחדד הקושי להוכיח את העבירה.
3. **חוסר שיתוף פעולה בחקירת התיקים** - העובדים הפלסטינים חוששים מאיבוד מקור הפרנסה שלהם, אם יתלוננו או ימסרו עדות למפקחי העבודה (במפעלים יש חמולות או "ראיסים" שמנחים את העובדים מה לומר ומתי לשתוק ולא לשתף פעולה).
4. **קושי בהבאת עדים ובעמידה ברף הראייתי הגבוה הנדרש להוכחה במישור הפלילי** - קיים קושי בהבאת עדים (עובדים פלסטינים) מתוך שטחי אי"ש לבתי הדין האזוריים לעבודה במדינה (כחלק מפרוצדורה הפלילית), ולעיתים הפעלת הפרוצדורה של גביית עדות מוקדמת²⁸ וכד'. יובהר כי ההליך הפלילי מצריך הבאה של העדים לחקירה, הכנתם לעדות וכן הבאתם שוב לעדות בבית הדין, הכשרת מסמכים, וקיום רף ראייתי גבוה של מעבר לכל ספק סביר. לעיתים תיקים נסגרים בשל היעדר ראיות ברף הנדרש בהליך הפלילי ובגלל קושי ראייתי אשר לא היה עולה אילו היה מדובר בהליך מינהלי.
5. **התמודדות עם טענות להגנה מן הצדק²⁹** - מינהל ההסדרה והאכיפה נאלץ להתמודד עם טענה זו, הנסמכת על העובדה שבכלל המדינה אותן הפרות באותן נסיבות בדיוק נאכפות במסלול המינהלי, המקל יותר, ואילו כאשר מדובר באי"ש האכיפה לגבי אותו המקרה באותן נסיבות תהיה פלילית, וזאת בשל היעדר סמכות לבצע אכיפה מינהלית באי"ש.

במאי 2022 מסר ראש מינהל ההסדרה והאכיפה לצוות הביקורת כי הוא סבור שנכון להחיל את הליכי האכיפה המינהליים ולאכוף את שכר המינימום גם באי"ש, בדומה לאכיפה המתבצעת בישראל. הליכי האכיפה המינהליים יכללו בעיקר הטלת קנסות ועיצומים כספיים נגד מפירי

28 הליך פלילי המאפשר לגבות עדות מעד עוד לפני התחלת המשפט או שלב הראיות.

29 טענת הגנה מן הצדק מעוגנת כיום כטענה מקדמית בסעיף 149(10) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, והיא מקנה לבית המשפט סמכות להורות בין היתר על ביטול כתב אישום, אם הגשתו או ניהול ההליך הפלילי בעניינו עומדים בסתירה מהותית לעקרונות של צדק והגינות משפטית.



החוק, ללא צורך להגיע להתדיינות בבתי המשפט, באופן שיצמצם את הקשיים הראייתיים העומדים בפני ביצועה של אכיפה אפקטיבית נגד מעסיקים המפירים את חוקי העבודה. ביוני 2022 ציין ראש מינהל ההסדרה והאכיפה כי לא מבוצעות ביקורות יזומות בנוגע לכל ארבעת חוקי העבודה שהוחלו באיו"ש.

בביקורת עלה כי היעדר היכולת להחיל הליכים מינהליים באיו"ש מקשה לבצע פעולות אכיפה נגד מעסיקים באיו"ש. נוסף על כך עלה כי לא בוצעו ביקורות - לא מטעם מינהל ההסדרה והאכיפה ולא מטעם קמ"ט התעסוקה - לגבי יישום ארבעת החוקים שהוחלו באיו"ש (חוק שכר מינימום; חוק עבודת נשים, התש"ד-1954; חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991; וחוק שירות התעסוקה, התש"ט-1959). בהיעדר ביקורות לא נאספת תשתית ראייתית היכולה לסייע לאכיפת החקיקה אשר הוחלה באיו"ש, ועקב כך, הוגשו שלושה כתבי האישום נגד מעסיקים בשנים 2020-2022.

זרוע העבודה במשרד הכלכלה מסרה בתגובתה כי קיימות מגבלות ניכרות בעניין ביצוע אכיפה יזומה, בין היתר בשל תחולה מועטה של דיני העבודה הישראליים (כאמור רק ארבעה חוקים רלוונטיים); כי האכיפה היא פלילית בלבד; וכי אין כיום למינהל ההסדרה והאכיפה סמכות לבצע אכיפה מנהלית באיו"ש. זרוע העבודה ציינה כי חוקי העבודה שלובים אלה, וכי יש חוקי עבודה שאכיפתם קשורה זה בזה. על כן יש קשיים באכיפה חלקית, קרי של ארבעה מחוקי העבודה בלבד, כאשר התמונה המתקבלת היא לעיתים חלקית בלבד, ונפגמת יכולת איסוף הראיות, ונפגעת יכולתו של המאסדר לבצע אכיפה יעילה. לדברי זרוע העבודה, המיקוד באכיפה של מינהל ההסדרה והאכיפה מכון למקומות שבהם ניתן למצוא במשאבים הקיימים את ההליכים בצורה המיטבית ביותר.

עוד מסרה זרוע העבודה במשרד הכלכלה בתגובתה כי מינהל ההסדרה והאכיפה מקיים פגישות עם קמ"ט איו"ש (קמ"ט לתעסוקה) כדי לגבש נוהל עבודה שלפיו יעביר קמ"ט איו"ש למינהל מידעים בנוגע להפרות חוקי העבודה שהמינהל מוסמך לאכוף, כדי לייצר אכיפה מיטבית באזור זה. יודגש כי לצורך הגברת האכיפה באזור זה נדרשים אמצעים מיוחדים, דוגמת רכבים ממוגנים, ליווי משטרת - צבאי, כלי נשק, הכשרה ודרכי הגנה נוספות. בהיעדרם של אלו, יש קושי לבצע אכיפה באזור כנדרש.

מומלץ כי פקמ"ז ויועמ"ש איו"ש בשיתוף משרד הכלכלה יבחנו את האפשרות להשתמש בהליכים מינהליים בדומה לאלו הקיימים בישראל גם נגד מעסיקים ישראלים באיו"ש שאינם מקיימים את הוראות הצו בנושא שכר המינימום ואת ארבעת החוקים שהוחלו באיו"ש. דבר זה עשוי להביא לשמירה על זכויות העובדים הפלסטינים, לפשט את ההליכים ולסייע בהרתעת המעסיקים, וכן להפחית את השימוש ברישום הפלילי ובהליכי המערכת המשפטית הנמשכים זמן רב.

משרד מבקר המדינה ממליץ עוד כי המנהל א"ז, בשיתוף משרד הכלכלה, יגבש תוכנית אכיפה הכוללת תקציב ולו"ז ויפעל ליישומה.



אכיפת חובת תשלום שכר מינימום

צו בדבר העסקת עובדים במקומות מסוימים (יהודה והשומרון) (מס' 967) התשמ"ב-1982 (להלן - צו בדבר העסקת עובדים), שהוציא מפקד כוחות צה"ל באיו"ש, קובע כי אדם המועסק ביישוב ישראלי באיו"ש "זכאי לקבל ממעבידו שכר עבודה שלא יפחת משכר המינימום, וכן יהיה זכאי לתוספת יוקר, הכל כפי תקפם בישראל מעת לעת". "יישוב" לעניין הצו הוא כל אחד מהיישובים המפורטים בתוספת לצו בדבר ניהול מועצות אזוריות ובתוספת לצו בדבר ניהול מועצות מקומיות, כפי תוקפם מפעם לפעם. לפי הוראות הצו בדבר העסקת עובדים, מעביד שמעסיק אדם בניגוד להוראותיו צפוי לקנס או לשנת מאסר. כאמור, בתחום ההתיישבות הישראלית באיו"ש חלים על העובדים הישראלים חוקי עבודה ישראליים שאינם חלים על העובדים הפלסטינים.

בשנת 2007 תוקן הצו. בתיקון, שנכנס לתוקפו בשנת 2008, נקבע כי הוראת הצו המחייבת תשלום שכר לעובד שלא יפחת משכר המינימום תחול גם על "העסקת תושב באזור או אדם, לפי העניין, כאשר ההעסקה נעשית בידי מעסיק ישראלי באזור, אף מחוץ לישוב [ישראלי באיו"ש]", וכן כאשר המעסיק הוא המינהל האזרחי. כלומר, תחולת הצו היא גם לגבי אזורי התעשייה שמחוץ ליישובים באיו"ש או בסמוך אליהם.

באפריל 2006 חתם קמ"ט תעסוקה על כתב מינוי המסמיך את מפקחי העבודה של אגף האכיפה ביחידת הסמך של משרד התמ"ת לשמש מפקחים לעניין אכיפת חוקי העבודה שהוחלו באיו"ש על פי הצו בדבר העסקת עובדים.

ביוני 2008 החליטה הממשלה כי אכיפת חוקי העבודה בתחומים הנוגעים להבטחת זכויות העובדים הפלסטינים תהיה בטיפול משרד התמ"ת. ביוני 2010 הועברה האחריות לאכיפת חובת תשלום שכר מינימום באיו"ש לפי הצו בדבר העסקת עובדים מיחידת הסמך במשרד התמ"ת לאגף האכיפה של מינהל ההסדרה והאכיפה שבמשרד התמ"ת (להלן - אגף האכיפה).

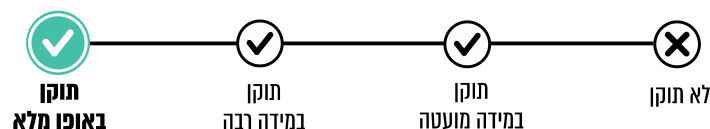
בדוח הקודם המליץ משרד מבקר המדינה כי בעקבות העברת האחריות לאכיפת חובת תשלום שכר מינימום באיו"ש לפי הצו בדבר העסקת עובדים באיו"ש מיחידת הסמך לאגף האכיפה במשרד התמ"ת, על קמ"ט תעסוקה לפעול לתיקונו של כתב המינוי של מפקחי העבודה מאפריל 2006 ולהתאימו לשינויים שחלו.

במאי 2022 מסר קמ"ט תעסוקה לצוות הביקורת כי לאחר פרסום הדוח הקודם תוקן כתב המינוי בשנת 2012, ושוב בינואר 2022.

בביקורת המעקב עלה כי הליקוי בנושא אי-חידוש כתב המינוי למפקחי זרוע העבודה במשרד הכלכלה לשם אכיפת הוראות חוק שכר מינימום תוקן. בינואר 2022 חידש קמ"ט תעסוקה את חתימתו³⁰ על כתב המינוי למפקחי העבודה במינהל ההסדרה והאכיפה של זרוע העבודה במשרד הכלכלה והתעשייה לצורך אכיפת חוקי העבודה באיו"ש.

מידת תיקון הליקוי

30. בהתאם לסמכותו לפי סעיף 4 לצו בדבר העסקת עובדים במקומות מסוימים (יהודה והשומרון) (מס' 967), התשמ"ב-1982, ולפי סעיף 9 לחוק העבודה הירדני מס' 21 לשנת 1960.



בדוח הקודם נמצא כי קמ"ט תעסוקה ויחידת הסמך במשרד התמ"ת לא הקפידו על ביצוע ביקורות שוטפות במפעלים המצויים באזורי התעשייה שבניהול ישראלי באיו"ש, כדי לאכוף את חובת תשלום שכר המינימום על מעסיקים ישראליים באיו"ש, וכי עיקר פעילות האכיפה של אגף האכיפה שבזרוע העבודה נעשתה בעקבות תלונות; עוד צוין בדוח הקודם כי לא נקבע נוהל שהסדיר את חלוקת העבודה בין מפקחי העבודה של משרד התמ"ת ובין קמ"ט תעסוקה ואת דרכי העבודה בכל הקשור לפעילות האכיפה באיו"ש, המשותפת למפקחים ולקמ"ט תעסוקה, לרבות דרך העברת המידע ביניהם; וכי יחידת הסמך וקמ"ט תעסוקה לא פעלו לקביעת מדיניות אכיפה משותפת ולקביעת סדרי עדיפויות בעניין הפיקוח על קיום הוראות הצו ואכיפתן.

משרד מבקר המדינה העיר בדוח הקודם כי בהיעדר הקפדה על קיום הביקורות הנדרשות באזורי התעשייה באיו"ש שבניהול ישראלי בנושא תשלום שכר מינימום על ידי המעסיקים הישראליים, עלולה להיגרם פגיעה בשכרם של כלל העובדים המועסקים באיו"ש, וכעולה ממסמכי המנהא"ז, נגרמה פגיעה בשכרם של עובדים פלסטינים ובזכויותיהם. נוסף על כך, אי-אכיפת הצו בדבר תשלום שכר מינימום עלולה לגרום לתחרות בלתי הוגנת בין מפעלים המקפידים על תשלום שכר מינימום לבין מפעלים המשלמים שכר הנמוך משכר המינימום. בדוח הקודם הומלץ כי המתפ"ש והמנהא"ז יפעלו בתיאום עם משרד התמ"ת לאכיפת הצו בדבר העסקת עובדים, כדי להבטיח כי שכרם של העובדים המועסקים אצל מעסיקים ישראליים באיו"ש לא יפחת משכר המינימום.

משרד התמ"ת מסר בתגובתו על טיוטת הדוח הקודם כי הכין הסמכות חדשות למפקחי עבודה, והן ייחתמו בקרוב על ידי שר התמ"ת, וכי "יגבש נוהל דרכי עבודה בכל הקשור לסמכויות המקבילות הקיימות לאגף ולקמ"ט תעסוקה".

בסיכום פגישת מינהל ההסדרה והאכיפה עם יחידת התעסוקה מינואר 2022 צוין כי ראש ענף תעסוקה במנהא"ז מסר כי מדי פעם בפעם מגיעים מידעים קונקרטיים הן בנושא שכר המינימום והן בנושא קבלני כוח אדם או מעסיקים בפועל, ולפיהם חלק מן המעסיקים באיו"ש אינם חוששים לרשום בתלושי השכר שהם מנפיקים שכר שעתי הנמוך משכר המינימום.

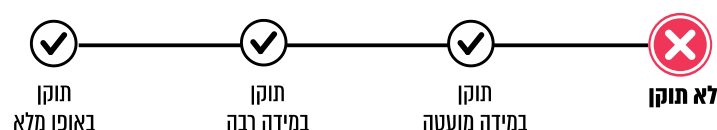
במאי 2022 מסר מנהל מינהל הבטיחות בזרוע העבודה שבמשרד הכלכלה לצוות הביקורת כי זרוע העבודה אינה מקיימת ביקורות באזורי התעשייה באיו"ש בעניין שכר המינימום, אלא מקיימת ביקורות במקומות תעסוקה אשר התקבלו לגביהם תלונות או מידע בדבר אי-מילוי הוראות הצו.

ביוני 2022 מסר קמ"ט תעסוקה לצוות הביקורת כי לא התקיימו ביקורות שוטפות וסדורות מטעם המנהא"ז במפעלים לשם אכיפת חובת תשלום שכר מינימום, וכי לא נקבע נוהל עבודה שהסדיר את חלוקת העבודה בין קמ"ט תעסוקה ובין מפקחי העבודה שבזרוע העבודה במשרד הכלכלה.



בביקורת המעקב עלה כי הליקוי לא תוקן. מינהל ההסדרה והאכיפה של זרוע העבודה במשרד הכלכלה (לשעבר משרד התמ"ת) אינו מקיים ביקורות יזומות באזורי התעשייה באיו"ש בעניין שלום שכר מינימום. עוד עלה כי גם קמ"ט תעסוקה לא קיים ביקורות סדורות במפעלים לשם אכיפת שכר מינימום, וכי לא נקבע נוהל להסדרת חלוקת העבודה בנושא בין שני הגופים. כל אלו עלולים לגרום לפגיעה בשכרם של כלל העובדים המועסקים באיו"ש אצל מעסיקים ישראלים.

מידת תיקון הליקוי



צוות הביקורת בחן את מספר תיקי החקירה שנפתחו במינהל ההסדרה והאכיפה בגין אי-קיום הוראות חוק שכר מינימום באיו"ש:

לוח 3: מספר התיקים שנפתחו בגין אי-קיום הוראות חוק שכר מינימום בין השנים 2019 - 2022 (עד אוגוסט)

מספר התיקים שנפתחו	
6	2019
3	2020
3	2021
1	2022 (עד אוגוסט)
13	סה"כ

המקור: נתוני מינהל האכיפה וההסדרה, מאי 2022.

באוגוסט 2020 מסר ראש מינהל אכיפה והסדרה לצוות הביקורת כי בנוגע לתיקים המפורטים בלוח 5, החקירות שנפתחו הניבו את התוצאות הבאות: בשלושה תיקים הוגשו כתבי אישום, ארבעה תיקים נסגרו בהיעדר ראיות, שלושה תיקים נסגרו בהיעדר אשמה, שני תיקים טרם הועברו לתביעה ותיק אחד נמצא בבדיקה ראשונית אצל תובע.



מהנתונים שלעיל עולה כי בין השנים 2019 ועד 2022 (עד אוגוסט) נפתחו 13 תיקי חקירה עקב תלונות בנושא הפרת הוראת תשלום שכר מינימום לעובדים באיו"ש. זאת ועוד, פתיחת התיקים היא במגמת ירידה - משישה תיקים בשנת 2019 לתיק אחד בשנת 2022. עוד עלה כי בשלושה תיקים מתוך 13 שנפתחו בשנים 2019 - 2022 הוגשו כתבי אישום, וזאת אל מול כ-14,100 פלסטינים המועסקים באזורי התעשייה באיו"ש נכון לשנת 2022.

בהיעדר הקפדה על קיום הביקורות הנדרשות באזורי התעשייה באיו"ש שבניהול ישראלי בנושא תשלום שכר מינימום על ידי המעסיקים הישראליים, עלולה להיגרם פגיעה בשכרם של העובדים המועסקים אצל מעסיקים ישראליים באיו"ש. כמו כן, אי-אכיפת הצו בדבר תשלום שכר מינימום עלולה לגרום ליתרון כלכלי בלתי הוגן של מפעלים שאינם מקפידים על תשלום שכר מינימום, על פני מפעלים המקפידים על כך.

זרוע העבודה שבמשרד הכלכלה מסרה בתגובתה כי בינואר השנה התקיימה פגישה עם קמ"ט תעסוקה ובה הוצגו סמכויות האכיפה של מינהל ההסדרה והאכיפה באיו"ש, תוך מתן דגש על העברת מידעים רלוונטיים לגבי סמכויות האכיפה הקיימות. זרוע העבודה הוסיפה כי בעקבות פגישה זו נוצר שיתוף פעולה בין הצדדים. לדברי זרוע העבודה, מקיום הפגישה ועד היום הועברו בסך הכול שלושה מידעים בנוגע להפרות באיו"ש שמינהל ההסדרה והאכיפה מוסמך לאכוף את החוקים/התקנות/הכללים לגביהן, ובעקבותיהם נפתח תיק חקירה אחד.

בהמשך לתגובת משרד הכלכלה בנוגע ליצירת שיתוף הפעולה עם מינהל ההסדרה והאכיפה באיו"ש ועם קמ"ט תעסוקה, על משרד הכלכלה לגבש נוהל דרכי עבודה בנוגע לסמכויות המקבילות של אגף האכיפה ושל קמ"ט תעסוקה, כדי לאפשר את קיומן של הביקורות ולהתאים את מספר מפקחי העבודה לצורך לקיים ביקורות סדורות ושוטפות לגבי מעסיקים ישראליים באיו"ש. זאת כדי להבטיח את מתן הזכויות לעובדים הפלסטינים המועסקים על ידי ישראלים באיו"ש.

בטיחות וגהות בעבודה

החלת חוקי בטיחות וגהות בעבודה באיו"ש

הפעילות בתחומי הבטיחות והגהות בעבודה מיועדת להבטיח את שלומם ובריאותם של העובדים במקומות עבודתם, לשמור על רכוש וציוד ולמנוע נזקים כלכליים. לפי נתוני המנהא"י, במאי 2022 נפקו 14,100 היתרי תעסוקה לפלסטינים המועסקים על ידי ישראלים באזורי התעשייה באיו"ש³¹. כאמור, באזה"ת באיו"ש מועסקים גם כ-5,500 עובדים ישראלים.

בדוח הקודם צוין כי לביצוע הוראות דיני העבודה באיו"ש, ובהם דיני הבטיחות בעבודה, מינה ראש המנהא"י קמ"ט לענייני עבודה. מתוקף המינוי ניתנו לו בין היתר כל סמכות וכל מינוי שהוקנה על פי החוק לשר העבודה הירדני ולעובדי משרדו. בתחילת שנת 2005 החליט סגן ראש

31 נתון זה אינו כולל את מספר העובדים הפלסטינים בהתיישבות באיו"ש.



המנהא"ז כי משרת הקמ"ט לענייני עבודה תבטל³², וכי סמכויותיו ותחומי אחריותו יעברו לידי קמ"ט תעסוקה באיו"ש, האחראי בין היתר להנפקת היתרי תעסוקה למעסיקים ישראלים המבקשים להעסיק פלסטינים בישראל ובאיו"ש.

הצו בדבר העסקת עובדים קובע כי לצורך הפעלת הצו יהיו נתונים כל סמכות וכל מינוי שהוקנו על פי חוק העבודה הירדני³³ לממונה על מילוי הצו.

כאמור, במסגרת תחיקת הביטחון החיל מפקד כוחות צה"ל באיו"ש חלק מהחקיקה הישראלית הנוגעת לדיני העבודה על יחסי העבודה בין מעסיקים ישראלים לבין מועסקים ישראלים ופלסטינים בתחומי ההתיישבות הישראלית באיו"ש או באז"ת הסמוכים להתיישבות הישראלית, באמצעות הוספת החקיקה לתקנוני המועצות. עם זאת, לתקנוני המועצות לא הוספו חלק מהדינים שהם ביסוד דיני הבטיחות בעבודה בישראל, כמו פקודת הבטיחות בעבודה [נוסח חדש], התש"ל-1970 [להלן - פקודת הבטיחות בעבודה], חוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954 (להלן - חוק הפיקוח על העבודה), ותחיקת המשנה מכוחם.

בדוח הקודם נמצא כי בישראל הוקם שירות הפיקוח על העבודה מכוח חוק ארגון הפיקוח על העבודה שחל בישראל, והוא פועל כאגף מינהלי במשרד התמ"ת (להלן - אגף הפיקוח). תפקידי אגף הפיקוח לפי חוק זה הם לפקח על קיום הוראותיו של חיקוק שביצעו הוא בסמכות שר התמ"ת; לפקח על הבטיחות, הגהות המקצועית והרווחה במקומות העבודה; ולהדריך בנושאים אלה את העובדים ואת המעסיקים. החוקים העיקריים בנושאים של בטיחות ושל גהות תעסוקתית בעבודה, לרבות תקנות וצווים רבים שהוצאו מכוחם, שעל אחיפתם מופקד אגף הפיקוח, הם חוק הפיקוח על העבודה ופקודת הבטיחות בעבודה.

בדוח הקודם נמצא עוד כי במשך השנים היו קיימים פערים חקיקתיים בנושא הבטיחות והגהות, בהשוואה לחקיקה בתחום זה בישראל.

משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הקודם כי המנהא"ז, המופקד על שמירת זכויותיהם של תושבי איו"ש, יפעל במעורבות המתפ"ש ובשילוב משרד התמ"ת ומשרד המשפטים, להחלתם של חוקים הולמים בתחום דיני הבטיחות בעבודה.

באוקטובר 2019 כתב היועמ"ש לאיו"ש למשנה ליועמ"ש לממשלה (ציבורי-חוקתי) דאז בנוגע להחלת דיני העבודה באיו"ש, כי להחלת דיני הבטיחות בעבודה בתחומי ההתיישבות הישראלית באיו"ש יש חשיבות רבה בעיני מפקד כוחות צה"ל באזור. מחלקת היועמ"ש לאיו"ש קידמה עבודת מטה יסודית בשנת 2008, ובמסגרתה גובשה טיוטה לתיקון חקיקה שיחיל את דיני הבטיחות בעבודה באיו"ש, לרבות את פקודת הבטיחות בעבודה על תקנותיה. עוד כתב היועמ"ש, כי טיוטת התיקון שהופצה באותה שנה עוכבה על ידי מינהל הבטיחות במשרד העבודה והרווחה, למרות פניות חוזרות ונשנות³⁴ של נציגי היועמ"ש לאיו"ש בעניין ולמרות הערותיו של משרד מבקר המדינה בדוח הקודם. עוד צוין במכתבו של היועמ"ש לאיו"ש כי מלבד הסיכון הברור לחיי אדם הנובע מהיעדר הסדרה ופיקוח בנוגע לתחום הבטיחות בעבודה, כל עוד החקיקה לא הוחלה, משרד העבודה והרווחה אף נמנע מלחקור תאונות עבודה שהתרחשו

32 בשנת 2005 נקבע כי המנהא"ז יבטל כמה משרות בתקן שיא כוח האדם שלו, ובהן משרת קמ"ט לענייני עבודה.

33 חוק מס' 2 לשנת 1965.

34 צוינה רשימה של 12 פניות מהשנים 2008 עד 2018.



באיו"ש, באופן המטיל נטל בלתי סביר על משטרת ישראל, שאינה נדרשת לחקור מקרים כאלו ונעדרת הידע המקצועי הנדרש כדי לחקור תאונות עבודה. מלבד זאת, אי-הסדרת התחום אף עלולה לחשוף את המינהל האזרחי ואת קופת המדינה לחיובים בניזקין, בשיעור ניכר מאוד.

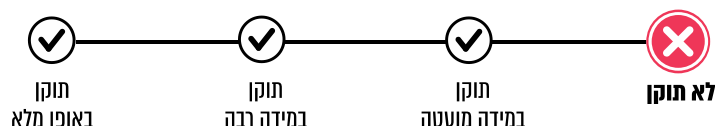
עוד ציין היועמ"ש לאיו"ש לפני המשנה ליועמ"ש כי בפגישות ובדיונים שהתקיימו במשך השנים מסרו גורמים במשרד התמ"ת ומשרד הכלכלה (שהיו אחראים לסירוגין לנושא הבטיחות בעבודה) כי לעמדתם, אין מקום לקדם את החלת דיני הבטיחות בעבודה אלא בכפוף לקבלת תקני מפקחים, שיאפשרו את אכיפתם של הדינים השונים. ושתנאי זה ייקבע במפורש במסגרת התיקון. לפיכך קידום החקיקה הוקפא. היועמ"ש לאיו"ש מסר כי התנגדות זו נותרה בעינה גם לאחר שהוקצו למשרד העבודה³⁵ תקני מפקחים במיוחד עבור איו"ש.

במאי 2022 מסרה יועמ"ש משרד הכלכלה (זרוע העבודה) לצוות הביקורת כי מאז פורסם הדוח הקודם לא חלה התקדמות בנושא החלת דיני הבטיחות והגהות בעבודה, והם לא הוחלו. יועמ"ש משרד הכלכלה ציינה כי בעקבות שיחה עם צוות הביקורת "**ובשים לב לעמדתו** [החדשה] של **מנהל מינהל הבטיחות** [במשרד הכלכלה], תפעל יועמ"ש משרד הכלכלה (זרוע העבודה) לקדם את נושא החלת הדינים, הן במשרדה והן מול יועמ"ש איו"ש ומשרד המשפטים" (ההדגשה במקור).

בהקשר זה מסר משרד המשפטים לצוות הביקורת במאי 2022 כי באוקטובר 2017 נעשה ניסיון להכליל בתוכנית החקיקה את הסדרת דיני הבטיחות בעבודה באיו"ש, אך הניסיון נתקל בהתנגדות של גורמים במשרד העבודה והרווחה, שטענו שאין למשרד כוח אדם ליישום של החוק, וכי תקנים שהובטחו לו על ידי משרד האוצר לא הוקצו, ולפיכך אין להחיל את החוק. עוד מסר משרד המשפטים: "כעת משהועברה לנו עמדת זרוע העבודה [שבמשרד הכלכלה] לפיה נושא התקנים הנדרשים לשם פיקוח ואכיפה אינו מהווה חסם, בכוונתנו להתחיל מחדש בבחינה של תיקון החקיקה. ככל שנמצא פתרון משפטי שאינו דורש הכרעת דרג מדיני בעניין הערכאה, ננסה לקדמו. ככל שנמצא שמבחינה משפטית שאין מנוס מהכרעת שר המשפטים, נביא את הדברים בפניו שוב, בתקווה שלכל הפחות במישור המצומצם הזה ניתן לקבל הכרעה".

בביקורת המעקב עלה כי עד למועד סיומה דיני הבטיחות והגהות בעבודה החלים בישראל לא הוחלו באיו"ש. כלומר, הליקוי בנושא זה לא תוקן. מומלץ כי זרוע העבודה שבמשרד הכלכלה, המנהא"ז ומשרד המשפטים יובילו עבודת מטה כדי להכין את התשתית הנורמטיבית על כל היבטיה להחלת דינים אלה באיו"ש. דחיפות הטיפול בנושא זה גבוהה, מאחר שאי-טיפול בו גורם להמשך סיכון חיי אדם בעבודה.

מידת תיקון הליקוי



35 כיום שם המשרד הוא משרד הרווחה והביטחון החברתי.



זרוע העבודה שבמשרד הכלכלה מסרה בתגובתה כי בספטמבר 2022 מתוכננת ישיבה עם מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, לצורך דיון בטייטה לתיקון הצו בדבר ניהול מועצות אזוריות (יהודה ושומרון) (מס' 783), התשל"ט-1979, וצו בדהבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה ושומרון) (מס' 892) התשמ"א-1981 בעניין החלת חוקי הבטיחות בעבודה על מעסיקים ועובדים בתחומי המועצות הישראליות באי"ש.

המתפ"ש מסרה בתגובתה לגבי הסדרת דיני הבטיחות באי"ש כי עבודת המטה בנושא כבר החלה, והוכנו טיוטות על ידי יועמ"ש אי"ש.

פיקוח ואכיפה בנוגע לחוקי בטיחות וגהות בעבודה באי"ש

בדוח הקודם נמצא כי עקב היעדר אבטחה לפעילות הפיקוח לא מתבצעת כלל אכיפה בתחום הבטיחות והגהות במפעלים ישראליים באי"ש. עוד נכתב בדוח הקודם כי תיאור התפקיד של קמ"ט תעסוקה כולל אחריות וסמכות בענייני תעסוקה, אך אינו כולל אחריות וסמכות בנושאי עבודה, ובכלל זה בנושא הפיקוח על הבטיחות בעבודה. כמו כן צוין בדוח הקודם כי ליחידת התעסוקה אין עובדים שתפקידם המוגדר הוא פיקוח על תחומי הבטיחות בעבודה, והיא אינה מקיימת פיקוח בתחום זה³⁶.

בדוח הקודם המליץ משרד מבקר המדינה למנהל"ז ולמשרד התמ"ת (כשמו אז) כי יש להקפיד לאכוף באופן סדיר את החוק על המעסיקים הישראליים באי"ש, בד בבד עם אבטחת פעילות הפיקוח, כדי להבטיח את שלומם ובריאותם של כל העובדים המועסקים באי"ש - ישראלים ופלסטינים.

במאי 2022 מסר מנהל מינהל הבטיחות ומפקחי עבודה בזרוע העבודה של משרד הכלכלה לצוות הביקורת, כי לא נעשה פיקוח בנושא בטיחות וגהות בעבודה באי"ש, מאחר שטרם הוחלו חוקי העבודה באי"ש, ואין למפקחי העבודה הסמכה לפי החוק הירדני לעסוק בנושא זה (למשל, כפי שניתנה בנושא שכר המינימום). עם זאת ציין מנהל מינהל הבטיחות כי בשונה מעמדת משרדו עד כה, נושא התקנים הנדרשים לפיקוח ואכיפה לא יהווה חסם ויטופל על ידו עם החלת החוקים האמורים.

צוות הביקורת בדק את מספר התאונות של עובדים שדווחו באי"ש בשנים 2019 - 2021, להלן הפרטים:

36 בביקורת הקודמת עלה כי עד אוגוסט 2010 העסיק המנהל"ז יועץ וממונה בטיחות וגהות בעבודה במסגרת מיקור-חוץ, לביצוע ביקורות בטיחות במפעלים ישראליים באי"ש. ואולם מאוגוסט 2010 ועד מועד סיום הביקורת, יוני 2011, לא קיים המנהל"ז ביקורות בנושא בטיחות וגהות בעבודה במפעלים שבניהול ישראלי באי"ש, כדי להבטיח את שלומם ובריאותם של העובדים בהם.



לוח 4: תאונות עבודה קטלניות שדווחו בשנים האחרונות באיו"ש

2019	ענף	סיבת הפגיעה	תיאור האירוע	מיקום
19.8	תעשייה	נפילת עצם	עובד נפגע ממשטח בטון שנפל מעגרון גשר	מישור אדומים
22.8	בניה	כלי רכב	עובד נפגע מסמיטריילר	חיננית
2020				
17.3	תעשייה	נפילת מגובה	נפילה מעגרון גשר במפעל	מישור אדומים
21.10	תעשייה	תאונת דרכים	התהפך עם משאית בשטח מחצבה	מודיעין עילית
2021				
19.9	שירותים ומסחר	נפילת מגובה	נפל מגג מפעל במהלך עבודת איטום	כפר אדומים

המקור: נתוני מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, משרד הכלכלה, מאי 2022.

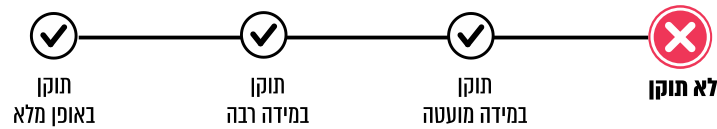
במאי 2022 כתב מנהל המחקר והמידע במינהל הבטיחות והבריאות לצוות הביקורת כי מדי שנה מתרחשות בשטח שמעבר לקו הירוק כמה תאונות עבודה קטלניות, ומינהל הבטיחות מקבל עליהן דיווח ממשטרת ישראל. ואולם מאחר שהחקיקה הנוגת במדינת ישראל אינה חלה באזורים הללו, נתוני תאונות אלו אינם משולבים בדוחות מינהל הבטיחות. מנהל המחקר והמידע ציין כי תאונות שאינן קטלניות אינן מדווחות למינהל הבטיחות, מאחר שהחקיקה בנושא³⁷ הקובעת חובת דיווח של המעסיק על תאונות למינהל הבטיחות אינה חלה באיו"ש.

עלה כי בין השנים 2019-2021 דווח למינהל הבטיחות על חמש תאונות עבודה קטלניות שהתרחשו באזורי תעשייה באזור. עם זאת, מספר התאונות המדווחות למינהל הבטיחות אינו משקף את מספר התאונות המתרחשות בפועל, מאחר ואינו כולל את מספר התאונות שאינן קטלניות. גם הנתונים בנוגע לתאונות הקטלניות מתקבלים מדיווח של משטרת ישראל ואינם מדווחים ישירות למינהל הבטיחות, בהיעדר חובה חוקית הקובעת זאת.

בביקורת עלה כי הליקוי בנושא פיקוח ובקרה בנושא הבטיחות והגהות לא תוקן - המנהא"ז, קמ"ט תעסוקה וזרוע העבודה במשרד הכלכלה לא ביצעו פיקוח ובקרה לגבי מימוש הצו בדבר העסקת עובדים.



מידת תיקון הליקוי



אי-אכיפת החקיקה הקיימת בנוגע לדיני הבטיחות והגהות בעבודה באיו"ש - לא באמצעות משרד הכלכלה ולא באמצעות המנהא"ז - מסכנת את שלומם של העובדים במפעלים באיו"ש.

המתפ"ש מסרה בתגובתה כי קמ"ט תעסוקה אינו מפקח על הנושא, וכי היה נכון שהנושא יפוקח על ידי מפקחים של משרד הכלכלה.

על המנהא"ז ומשרד הכלכלה לפעול מתוקף תפקידם ואחריותם לביצוע ביקורות ולאכיפה של הדין הקיים באיו"ש, ולשם כך לאסוף נתונים על כלל תאונות העבודה, לנתחם ולגבש תוכנית ביקורת סדורה הכוללת הליכי אכיפה ובקרה על ביצועם.

זרוע העבודה שבמשרד הכלכלה מסרה בתגובתה כי מאחר שכאמור, אין תחולה של חוקי הבטיחות והגהות באיו"ש - אין סמכות לפקח ולבצע אכיפה באיו"ש גם לא לפי הדין הקיים. זרוע העבודה הוסיפה שבימים אלו היא ומשרד המשפטים פועלים לגיבוש התשתית הנורמטיבית, ולאחר השלמת ההליכים ליישומה יתאפשרו פיקוח ובקרה.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי נוכח החשיבות של אכיפת חוקי הבטיחות והגהות באיו"ש, יש להשלים את עבודת המטה שמבצעים זרוע העבודה במשרד הכלכלה ומשרד המשפטים, זאת, בשיתוף המנהא"ז, יועמ"ש איו"ש וגורמי אכיפה רלוונטיים, כדי לאפשר גיבוש תשתית נורמטיבית שתבטיח את שלום העובדים בשטחי הרשויות המקומיות באיו"ש. במסגרת זו יש לוודא את קיומו של מנגנון ביקורת ואכיפה.

ביטוח עובדים פלסטינים מפני פגיעות בעבודה

בדוח הקודם צוין כי בשנת 1976 חוקק צו בדבר ביטוח מפני פגיעות בעבודה (יהודה והשומרון) (מס' 662), התשל"ו-1976 (להלן - צו בדבר ביטוח), לשם "קיום הממשל התקין ולהגנה על זכויותיהם של העובדים באזור". לפי הוראות הצו, "לא יעסיק מעביד עובד אלא אם יש בידו פוליסה בת-תוקף שהוצאה בהתאם להוראות צו זה לגבי העובד לכיסוי חבות טעונת ביטוח". העונש הקבוע למפר הצו הוא שנת מאסר, קנס או שניהם, ואם העבירה נמשכת - קנס לכל יום שבו היא נמשכת. עוד נקבע בצו כי מפקד האזור ימנה "רשות" לצורך טיפול בענייני הביטוח הנדונים בו, וכי "לא תוצא פוליסה לכיסוי חבות טעונת ביטוח אלא אם תנאיה ובכלל זה תעריף הביטוח יאושרו תחילה על ידי הרשות לאחר התייעצות עם הממונה". הצו מאפשר למפקח עבודה להוציא צו הפסקת עבודה למעסיק שלא קיים את חובת הביטוח.



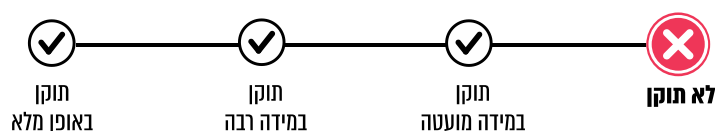
באוקטובר 2005 נכנס לתוקף תיקון מס' 81 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק הביטוח הלאומי), הקובע כי הוראות חוק הביטוח הלאומי העוסקות בביטוח נפגעי עבודה יחולו בין היתר על עובד פלסטיני המועסק על ידי ישראלי בתחומי היישובים הישראליים באיו"ש³⁸. ביולי 2007 כתב נציג היועמ"ש לאיו"ש לקמ"ט תעסוקה כי אין בתחולת התיקון האמור לחוק הביטוח הלאומי כדי לגרוע מחובת מעסיק ישראלי באיו"ש לבטח את עובדיו בפוליסה מפני פגיעה בעבודה לפי הצו בדבר ביטוח, במקומות העסקה שהם מחוץ לתחומי יישוב ישראלי³⁹.

בדוח הקודם נמצא כי המנהא"ז לא מינה "רשות" לצורך ענייני הביטוח, לא אכף את הוראות הצו בדבר ביטוח על מעסיקים ישראלים, ולא קיים פיקוח על כך שמעסיקים ישראלים רוכשים פוליסת ביטוח עבור העובדים הפלסטינים שהם מעסיקים מחוץ לתחומי היישובים הישראליים באיו"ש, כמתחייב בצו. משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הקודם למנהא"ז לאכוף את הוראות הצו בדבר ביטוח זאת נוכח חשיבות הנושא של ביטוח העובדים במקום עבודתם וכדי להבטיח כיסוי ביטוחי לכל הפלסטינים המועסקים על ידי מעסיקים ישראלים באיו"ש.

במאי 2022 מסר קמ"ט תעסוקה לצוות הביקורת כי למיטב ידיעתו לא מונה במנהא"ז גורם האחראי לנושא ביטוח העובדים הפלסטינים באיו"ש.

בביקורת המעקב עלה כי הליקוי בנושא ביטוח עובדים פלסטינים לא תוקן. המנהא"ז לא מינה "רשות" לצורך הטיפול בענייני הביטוח, לא אכף את הוראות הצו בדבר ביטוח על מעסיקים ישראלים, ולא קיים פיקוח על כך שמעסיקים ישראלים רוכשים פוליסת ביטוח עבור העובדים הפלסטינים שהם מעסיקים מחוץ לתחומי היישובים הישראליים באיו"ש, כמתחייב בצו.

מידת תיקון הליקוי



המתפ"ש מסרה בתגובתה כי הליקוי לא תוקן, וכי אין בידה נתונים בנוגע להעסקת עובדים באז"ת שאינם בתוך ההתיישבות הישראלית באיו"ש. מתפ"ש טענה כי מרבית הפלסטינים המועסקים על ידי ישראלים מועסקים בתחומי היישובים הישראליים, כולל באזורי התעשייה הנמצאים כמעט כולם בתחומי השיפוט של היישובים. עוד מסרה המתפ"ש כי להקמת "רשות ביטוח" נדרשים הקצאת משאבים, כוח אדם רלוונטי, הכנת נהלים ועוד, וכי משאבים אלו אינם עומדים לרשותה, ויש להקצותם.

38 חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 81), התשס"ה-2005.

39 כפי שצוין בדוח הקודם.



עוד עלה כי על אף המלצת משרד מבקר המדינה בדוח הקודם, במשך יותר מעשור המנהל"ז לא מינה גורם שיעסוק בענייני הביטוח של העובדים מפני פגיעות בעבודה, והצו שנועד להגן על העובדים והמעסיקים אינו מיושם. עקב כך מצד אחד, העובדים אינם מוגנים במקרה של פגיעה, ובהיעדר כיסוי ביטוחי הם עלולים שלא לקבל פיצוי, ומצד שני, המעסיק חשוף לתביעות מזיקין של עובדים.

משרד מבקר המדינה מציין כי על פי נתונים שהתקבלו מקמ"ט תעסוקה, באזורי התעשייה באיו"ש שממוקמים מחוץ לתחומי היישובים הישראליים מועסקים אלפי עובדים פלסטינים. נוכח זאת על המנהל"ז לרכז נתונים אלה ולבחון דרכים להקמת רשות ביטוח, בהתאם לדרישות הצו כאמור. על המנהל"ז גם לוודא כי העסקת העובדים הפלסטינים תהא בהתאם לצו.

היתרי עיסוק למעסיקים באזורי התעשייה באיו"ש

הצו בדבר איסור על עיסוק (יהודה והשומרון (מס' 65), התשכ"ז-1967, (להלן - הצו בדבר איסור על עיסוק) קובע כי ישראלי לא יפתח ולא ינהל באזור יהודה והשומרון עסק מסחרי ולא יעסוק בו, וכן לא יעסיק ולא יעביד בו אדם, אלא בהיתר מאת הרשות המוסמכת ועל פי תנאי ההיתר (להלן - היתר עיסוק).

הנפקת היתר עיסוק מאפשרת למנהל"ז לקיים פיקוח, בקרה ואכיפה לגבי מבקשי היתרי העיסוק. לפי הצו בדבר איסור על עיסוק, רשאים הרשות המוסמכת לעניין הצו או מי שהוסמך לכך על ידי מפקד האזור לסגור מקום המופעל בניגוד להוראות הצו. נוסף על כך, הצו בדבר איסור על עיסוק קובע למי שמפר אותו עונש מאסר של שלוש שנים או קנס או שניהם יחדיו.

בדוח הקודם עלה כי המנהל"ז לא פעל לאכיפת הוראות הצו בדבר איסור על עיסוק על מפעלים הפועלים באזורי תעשייה שבניהול ישראלי ללא היתרי עיסוק, ולא קבע את הקריטריונים להנפקתם של ההיתרים. לדוגמה, בדוח הקודם עלה כי המפעלים באזור התעשייה מסילה, ובאזור התעשייה עלי זהב פעלו ללא היתרי עיסוק מהמנהל"ז, ולמרות זאת הנפיק להם המנהל"ז היתרי תעסוקה להעסקת מאות עובדים פלסטינים. משרד מבקר המדינה העיר בדוח הקודם כי פעילותם של מפעלים ללא היתרי עיסוק פוגמת ביכולתו של המנהל"ז לקיים פיקוח ובקרה לגבי המפעלים, ועל המנהל"ז לאכוף את הוראות הצו בדבר איסור על עיסוק, ולקבוע את הקריטריונים להנפקת היתרי העיסוק.

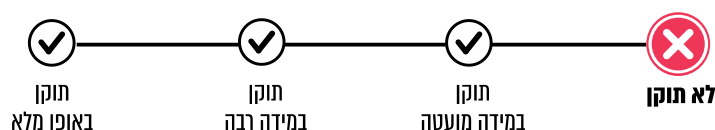
במרץ 2022 מסרו קמ"ט תעסוקה וראש ענף אזרחי במנהל"ז לצוות הביקורת כי זה עשור המנהל"ז אינו מקיים את הצו בדבר איסור על עיסוק ואינו מנפיק לעסקים באזורי התעשייה באיו"ש היתרי עיסוק. לפי גישת המנהל"ז, ייתכן שהרשויות המקומיות ממלאות את תכלית הצו בכך שהן נותנות רישוי לפעילות העסקים, בהתאם להוראות חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, שהוחלו בתקנון המועצות המקומיות.



בביקורת המעקב נמצא כי באזה"ת ברקן ניתן רישיון עסק מצד הרשויות המקומיות ל-77 מתוך 184 מפעלים, ובאזה"ת אריאל ניתן רישיון עסק ל-58 מתוך 90 מפעלים.

עם זאת, בביקורת המעקב עלה כי הליקוי בנושא היתרי עיסוק למעסיקים לא תוקן - המנהא"ז אינו מקיים את הוראות הצו בדבר איסור על עיסוק זה יותר מעשור, בכך שאינו מקיים פיקוח, בקרה ואכיפה, ואינו מוודא שהמפעלים באזור פועלים על פי היתר עיסוק.

מידת תיקון הליקוי



על המנהא"ז להנפיק היתרי עיסוק בהתאם להוראות הצו בדבר איסור על עיסוק. מומלץ כי במקרים בהם ניתנים היתרי עיסוק מצד הרשויות המקומיות, המנהא"ז יבחן בשיתוף היועמ"ש לאיו"ש ובתיאום עם הרשויות המקומיות, אם מתן רישוי עסקים על ידי הרשויות המקומיות מקיים את תכלית הצו, ובהתאם יעודכן נוסח הצו אשר ניתן מטעם המנהא"ז.

עדכון תוכנית בניין עיר (תב"ע) לאזורי התעשייה מסילה ועלי זהב

אזור התעשייה מסילה

אזור התעשייה מסילה, הידוע גם בשמו "ניצני השלום", שוכן מערבית לטול כרם ומזרחית למחלף ניצני עוז. חלקו נמצא בתחום השיפוט של טול כרם, וחלקו נמצא בתחום השיפוט של המועצה האזורית שומרון. תכנון אזור התעשייה מסילה החל בתחילת שנות השמונים של המאה העשרים על ידי המנהא"ז בשטח של כ-85 דונם, ובעקבות זאת נחתמו חוזי הרשאה לפיתוח וחוזי חכירה בין הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באיו"ש לבין יזמים פרטיים לתקופה של 49 שנים, למטרות מלאכה ותעשייה. תכנון אזור התעשייה הושלם בשנות התשעים של המאה העשרים - לשכת התכנון המרכזית במנהא"ז הכינה לאזור התעשייה תב"ע, וזו אושרה בדצמבר 1994. שטח אזור התעשייה בהתאם לתוכנית הוא 228 דונם. בשנת 2009 החל המנהא"ז בהכנת תב"ע חדשה לאזור התעשייה מסילה.

על פי נתוני המנהא"ז ומינהלת אזור התעשייה מסילה, במאי 2022 העסיק אזור התעשייה כ-500 עובדים פלסטינים ו-90 עובדים ישראלים ב-17 מפעלים.

בדוח הקודם העלה משרד מבקר המדינה כי ההזנחה רבת השנים של הטיפול באזור התעשייה מסילה הביאה למצב שבו לא היה ניתן ליישם את התב"ע המקורית, ונדרשה תב"ע חדשה שתתאים למצב הקיים, ואף זו טרם הושלמה. הוקמו מבנים באזור התעשייה מסילה ללא היתר



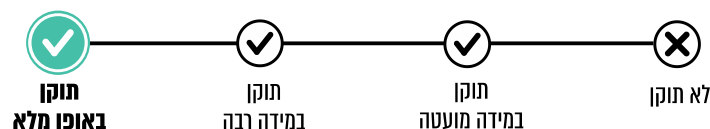
בנייה ולעיתים תוך השתלטות על אדמות פרטיות של פלסטינים ועל אדמות מדינה, ללא קיומן של תשתיות בסיסיות, שהן תנאי חיוני ובסיסי לפעילותו של אזור תעשייה מוסדר, ותוך חריגה מתב"ע מאושרת.

בביקורת הנוכחית נמצא כי לשכת התכנון במנהא"ז הכינה תב"ע חדשה לאזור התעשייה מסילה⁴⁰, וזו פורסמה למתן תוקף ב-22.8.18.

במאי 2022 מסר ראש המינהלה של אזה"ת מסילה לצוות הביקורת כי רק בשנים האחרונות קיבלה המועצה האזורית שומרון אחריות לאזה"ת. ראש המינהלה הוסיף כי המועצה הציבה דרישה בלתי מתפשרת לבעלי המפעלים שיהרסו מבנים שנבנו שלא על פי התב"ע המאושרת. עוד מסר ראש המינהלה כי נכון למאי 2022, המועצה אינה מנפיקה היתרי בנייה למפעלים חדשים, היות שברחבי אזור התעשייה אין די תשתיות. עוד מסר ראש המינהלה כי כדי להתגבר על בעיית התשתיות החליטה המועצה לבצע בשש השנים הבאות עבודות פיתוח באזור התעשייה בסכום שלא יפחת מ-4 מיליון ש"ח, בהתאם לתב"ע החדשה.

בביקורת הנוכחית עלה כי הליקוי בנושא הכנת תב"ע חדשה לאזור התעשייה מסילה תוקן, ואף נעשות פעולות להתאמת קצב הבנייה באזור התעשייה לקצב פיתוח התשתיות בו.

מידת תיקון הליקוי



אזור התעשייה עלי זהב

אזור התעשייה עלי זהב נמצא בשטח השיפוט של המועצה האזורית שומרון, ופועלים בו תשעה מפעלים (ראו נספח א' - "אזור התעשייה עלי זהב"). שטחו של אזור התעשייה הוא 491 דונם, ולפי נתוני המנהא"ז, ביוני 2011 היו בתוקף 149 היתרי תעסוקה לפלסטינים המועסקים על ידי ישראלים באזור תעשייה זה. בנוגע לשטח אזור התעשייה נחתם הסכם הרשאה בין הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באיו"ש לבין החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית העולמית, המחכירה את הקרקעות לבעלי המפעלים. ההסכם נחתם לתקופה של 49 שנים, ותוקפו הוא מאפריל 1989.

בדוח הקודם עלה כי אזור התעשייה עלי זהב פעל ללא תב"ע מאושרת, והמפעלים שנמצאו בו פעלו ללא היתרי בנייה וללא היתרי עיסוק. עוד צוין כי באזור התעשייה אין תשתיות פיתוח ותשתיות ביוב, דבר המהווה פגיעה באיכות הסביבה. משרד מבקר המדינה העיר כי פעילותם

40 תב"ע מס' 194/1.



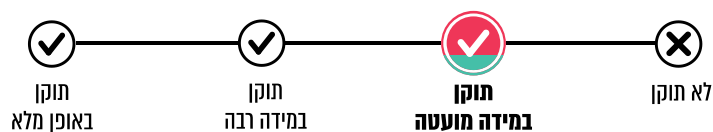
של מפעלים במשך שנים באזור התעשייה עלי זהב ללא תב"ע, ללא היתרי בנייה וללא היתרי עיסוק מהווה פגיעה חמורה בסדרי שלטון ובאינטרסים ציבוריים.

באפריל 2022 מסר סגן ראש מינהלת לשכת התכנון שבמנהל"ז לצוות הביקורת כי הוכנה תב"ע חדשה לאזה"ת עלי זהב, ובמסגרת זו הוכנה תוכנית מפורטת⁴¹, וזו אושרה למתן תוקף באוקטובר 2021. ואולם עד למועד סיום הביקורת התוכנית לא פורסמה, ועקב כך לא ניתן לפעול לפיה.

במאי 2022 מסר ראש מינהלת אזה"ת ברקן, שאזה"ת עלי זהב הוא באחריותה, כי כעת מתחילה עבודת ההסדרה של אזור התעשייה, ויהיה ניתן לטפל בהיתרי הבניה ובהשלמת תשתיות הביוב והפיתוח.

בביקורת המעקב עלה כי במועד סיום הביקורת, יולי 2022, הליקוי בנושא התב"ע תוקן במידה מועטה - אומנם הוכנה תב"ע חדשה לאזור התעשייה עלי זהב, אך היא טרם פורסמה למתן תוקף. מכיוון שהתוכנית טרם פורסמה, יש שיהוי במתן היתרי בנייה למפעלים, ומתעכב הטיפול בתשתיות הביוב והפיתוח במקום.

מידת תיקון הליקוי



המתפ"ש מסרה בתגובתה כי התוכנית זקוקה להשלמות של המועצה האזורית שומרון.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי המועצה האזורית שומרון תפעל בשיתוף המנהל"ז להשלמת הליכי הפרסום של התב"ע לאזה"ת עלי זהב, כדי לקדם את מתן היתרי הבניה למפעלים ולהשלים את הטיפול בתשתיות הביוב והפיתוח במקום.



סיכום

באיו"ש פועלים 35 אזורי תעשייה שבהם מועסקים כ-20,000 עובדים פלסטינים וישראלים. המינהל האזרחי אחראי לנהל את העניינים האזרחיים בשטחי איו"ש שבשליטה מינהלית של ישראל, לשם הספקת השירותים הציבוריים והפעלתם לרווחתה ולטובתה של האוכלוסייה, ולקיים מינהל תקין וסדר ציבורי. האחריות האזרחית לאזורי התעשייה היא של המועצה האזורית שבתחום שיפוט נמצא אזור התעשייה. ענפי העיסוק העיקריים באזורי התעשייה הם ענפי התעשייה, השירותים, הבניין והחקלאות.

ביקורת המעקב העלתה כי חלק מהליקויים שצוינו בדוח הקודם לא תוקנו. למשל, במרבית אזורי התעשייה קיימים פערים ניכרים בסידורי האבטחה והביטחון, המהווים פרצה ביטחונית, דבר העלול לסכן את השוהים באזורי התעשייה ואת התושבים בישראל. כמו כן, במועד סיום הביקורת, יולי 2022, לא יושמה פסיקת בג"ץ משנת 2007, ולא יושמה החלטת הממשלה משנת 2014 בנוגע להחלת דיני עבודה ישראליים על המועסקים ביישובים ובאזורי התעשייה הישראליים באיו"ש, כך שלא הוחלו בתקנון המועצות האזוריות באיו"ש 12 מ-16 דיני העבודה הישראליים שיש בהם כדי להבטיח שמירה על זכויותיהם ועל שלומם של העובדים הפלסטינים המועסקים באזורים אלה. עם זאת, בביקורת המעקב עלה כי תוקנו ליקויים הנוגעים להסדרת פעילותם של אזורי התעשייה מסילה ועלי זהב, בעקבות הכנתן של תוכניות בניין עיר חדשות.

מומלץ כי משרד הביטחון וצה"ל בשיתוף משרד הכלכלה והרשויות המקומיות יגבשו תוכנית לתיקון הליקויים ולהשלמת הפערים במרכיבי הביטחון באזורי התעשייה באיו"ש ויביאו אותה להחלטת הממשלה לשם תקצובה והפעלתה תוך קביעת הסמכות והאחריות של הגופים הרלוונטים למימושה.

על צה"ל, פקמ"ז, המתפ"ש והמנהא"ז, בשיתוף הרשויות המקומיות ומשרד הכלכלה, לפעול לתיקון הליקויים הנוגעים לביטחון והאבטחה של אזורי התעשייה כדי להבטיח את ביטחונם ושלומם של העובדים הפוקדים את אזה"ת באיו"ש. כמו כן, על משרד המשפטים, בשיתוף היועצים המשפטיים של משרדי הכלכלה והאוצר והיועמ"ש לאיו"ש לפעול להשלמת החלתם של דיני העבודה הרלוונטיים באזורי התעשייה שבניהול ישראלי באיו"ש. עוד מומלץ כי המנהא"ז ומשרד הכלכלה יבצעו ביקורות סדורות ושוטפות במפעלים הישראליים על פי הדין.