

ממצאי מעקב

מתחם תעש באזור יבנה

תקציר

התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש) (להלן - תעש) הוקמה כחברה ממשלתית בנובמבר 1990 תוך קבלה לידיה, כעסק פועל, את יחידת הסמך¹ התעשייה הצבאית (להלן - התעשייה הצבאית) שבמשרד הביטחון (להלן - משהב"ט). במסגרת זו קיבלה תעש, בין היתר, שטח מקרקעין באזור יבנה של כ-3,800 דונם (להלן - המתחם), שהיה בידי יחידת הסמך מ-1968, ובו מצבורי תחמושת שלל ממלחמת ששת הימים ונפלים². מתוך שטח המתחם גידרה התעשייה הצבאית כ-315 דונם (להלן - שטח הנפלים). בתקופה ינואר 2010 - מאי 2012, בין היתר, פינתה תעש, במימון משהב"ט, למעלה מ-130 טון נפלים ומערומי תחמושת שעל פני שטח הנפלים (להלן - נפלים עיליים), לרבות עשרות נפלים שנמצאו בסריקה ויזואלית במתחם מחוץ לשטח הנפלים.

פעולות הביקורת

בתקופה אוגוסט 2011 - יוני 2012, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב שנייה (להלן - המעקב השני) אחר תיקון הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת³ ובמעקב הקודם⁴, בעיקר לגבי הפעילות של משהב"ט, של מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) ושל תעש לפינוי המתחם מנפלים. המעקב השני נערך בתעש, במשהב"ט, בממ"י, במשרד הפנים, במשרד להגנת הסביבה, במשרד לביטחון הפנים (להלן - בט"פ) ובמשטרת ישראל⁵.

-
- 1 יחידת סמך: על פי הוראות תקנון שירות המדינה (התקשי"ר) - יחידה שהוענקו לה סמכויות מינהליות מהסמכויות של משרד ממשלתי.
 - 2 נפל - תחמושת שלא התפוצצה ועודנה מכילה חומר נפץ. התייחסות בדוח זה לפרטי תחמושת כאל נפלים.
 - 3 מבקר המדינה, דוח שנתי א55, בפרק "מתחם במרכז הארץ", עמ' 236.
 - 4 מבקר המדינה, דוח שנתי א60, בפרק "מקרקעי תעש", עמ' 273.
 - 5 במהלך ביקורת המעקב השנייה, ביוני 2012, פתחה משטרת ישראל בחקירה פלילית בחשד להזנת השמירה על חומרים מסוכנים במתחם. בנובמבר 2012 גנזה המשטרה את תיק החקירה נוכח אבטחת שטח הנפלים ונקיטת הצעדים לניקוי המתחם מנפלים.

עיקרי הממצאים

פינוי תחמושת משטח הנפלים

על אף הממצאים שהעלה משרד מבקר המדינה בביקורות הקודמות, עדיין קיימת סבירות גבוהה להימצאות נפלים ומצבורי תחמושת במתחם, לרבות בשטח הנפלים, ואלה מהווים סכנה בטיחותית וביטחונית לשלום הציבור.

יישום החלטת הממשלה מ-2004

ממ"י, משהב"ט, תעש והמשרד להגנת הסביבה לא ישמו את החלטת הממשלה מאוקטובר 2004 לגבש תכנית לניקוי המתחם מנפלים ומכל פסולת אחרת, לרבות קביעת המקורות הכספיים הדרושים להוצאתה לפועל של התכנית.

דיווחים לראש הממשלה ולוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת

משהב"ט וממ"י לא עמדו בדיווחים שמסרו לראש הממשלה ולוועדת המשנה לביטחון, ליחסי חוץ וקשרי מסחר בין-לאומיים של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת בעניין הסדרת מקורות המימון לפינוי כל הנפלים מהמתחם, באמצעות כריית החול שבו.

פעילות למכירת החול שבמתחם

משהב"ט וממ"י לא קידמו תכנית ליישום ההחלטות שהם קיבלו בשנים 2005, 2008 ו-2009 לפינוי הנפלים מהמתחם, שתמונן באמצעות כריית החול מהמתחם ושיווקו. בין היתר, ממ"י, משהב"ט ותעש⁶ לא פעלו במשותף או באופן עצמאי לקידום הכנת תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת, כמשמען בחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, שיאפשרו כריית חול במתחם.

סיכום והמלצות

משרד מבקר המדינה ער לפעילות שעשו משרד הביטחון והתעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש) בשנים 2010-2012 לפינוי הנפלים העיליים משטח הנפלים. פעילות זו, שעלתה עשרות מיליוני ש"ח, נעשתה במימון משרד הביטחון, ואמנם הביאה לצמצום הסיכון לשלום הציבור; אולם אין די בכך. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את אי-השלמת הטיפול בטיהור כלל המתחם, במשך שנים, על ידי משרד הביטחון, מינהל מקרקעי ישראל ותעש, כל אחד בתחום אחריותו. מדובר בליקוי מהותי וחמור, שעליו הצביע מבקר המדינה לראשונה כבר בשנת 2004 בדוח בנושא ניקוי מתחם יבנה מנפלים, ועליו חזר פעם נוספת בדוח מעקב בנושא שפורסם בשנת 2010. ליקוי זה

6 לגבי האחריות לפינוי הנפלים ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 55א, בפרק "מתחם במרכז הארץ", עמ' 236.

מקבל משנה חשיבות נוכח הסכנה המתמשכת לשלום הציבור, לרבות לחיי האדם, הטמונה באי-השלמת הטיפול בנושא.

נוכח ממצאי המעקב הנוכחי, השני במספר, בדבר התמשכות התהליכים לפינוי הנפלים מהמתחם, מן הראוי, כי מינהל מקרקעי ישראל ומשרד הביטחון ישפרו את שיתוף הפעולה ביניהם, ויפעלו במשותף עם תעש, למימוש החלטות שהם עצמם קיבלו במהלך השנים. וכל זאת בנמרצות וללא דיחוי, לטיהור מתחם יבנה מהנפלים שבו, וליישום הודעתם למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2012 ובנובמבר 2012 בדבר מתווה שגיבשו לפינוי הנפלים באמצעות מכרז משותף, שיתבצע להערכת מינהל מקרקעי ישראל בתוך כשלושה-ארבעה חודשים.



מבוא

התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש) (להלן - תעש) הוקמה כחברה ממשלתית בנובמבר 1990 תוך קבלה לידיה, כעסק פועל, את יחידת הסמך⁷ התעשייה הצבאית (להלן - התעשייה הצבאית) שבמשרד הביטחון (להלן - משהב"ט). במסגרת זו קיבלה תעש, בין היתר, שטח מקרקעין באזור יבנה של כ-3,800 דונם (להלן - המתחם), שהיה בידי יחידת הסמך מ-1968, ובו מצבורי תחמושת שלל ממלחמת ששת הימים ונפלים⁸. מתוך שטח המתחם גידרה התעשייה הצבאית כ-315 דונם (להלן - שטח הנפלים).

מתצלומי אוויר ולפי סקר קרקע מינואר 1994, שערכה חברה פרטית בעבור תעש, עלה שבשטח הנפלים ובסמוך לו במתחם מפוזרים אלפי פריטי תחמושת ובהם, בין היתר, פגזי ארטילריה, רימוני יד, מוקשים נגד טנקים וחומרי נפץ. עוד עלה מהסקר, כי התעשייה הצבאית הטמינה מיזמתה נפלים במתחם, וכי שטח הנפלים שימש אותה כמקום להשלכה ולהטמנה ("מזבלה") של פריטי תחמושת שנועדו להשמדה.

משנת 1968 ולאורך שנות השבעים העלו צה"ל ומשהב"ט רעיונות שונים, שלא צלחו, לפינוי הנפלים מהמתחם. בשנות השמונים לא נעשה דבר לפינוי הנפלים. בשנים 2006-1992 ניהלו תעש ומינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) משא ומתן בנוגע להחזרת המתחם מתעש לממ"י, וכן החל מ-1997 בנוגע לניקוי מהנפלים. החל מאוגוסט 2006 גם משהב"ט דן עם ממ"י בסוגיית ניקוי המתחם. עד מועד סיום המעקב הנוכחי, יוני 2012, טרם החזירה תעש לממ"י את המתחם, וניקוי מנפלים טרם הושלם.

משרד מבקר המדינה העיר בביקורת שערך בשנת 2004⁹ (להלן - הביקורת הקודמת), כי מן הראוי שמששהב"ט יקדם באופן מעשי ומהיר פתרון לפינוי דחוף של מצבורי התחמושת הגלויים שבמתחם, וכי חיוני שכל הגורמים המעורבים בנושא יפעלו בדחיפות ובמתואם לסילוק כלל המפגעים החמורים הנמצאים בו. בעקבות הביקורת הקודמת החליטה הממשלה¹⁰ באוקטובר 2004, כי צוות

7 יחידת סמך: על פי הוראות תקנון שירות המדינה (התקשי"ר) - יחידה שהוענקו לה סמכויות מינהליות מהסמכויות של משרד ממשלתי.
8 נפל - תחמושת שלא התפוצצה ועודנה מכילה חומר נפץ. ההתייחסות בדוח זה לפריטי תחמושת כאל נפלים.
9 מבקר המדינה, דוח שנתי 55א, בפרק "מתחם במרכז הארץ", עמ' 236.
10 החלטה מספר 2647.

בראשות ממ"י ובהשתתפות משהב"ט, תעש והמשרד להגנת הסביבה יגבש בתוך שלושה חודשים תכנית לניקוי המתחם מתחמושת, מנפלים ומכל פסולת אחרת, שתכלול את פירוט המשאבים הנדרשים לביצועה. בשנים 2004 ו-2008 החליטו המנכ"לים שכיחנו במשהב"ט לפעול מיידית לפינוי הנפלים ומערומי התחמושת שעל פני שטח הנפלים (להלן - הנפלים העיליים).

בשנת 2008 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב¹¹ (להלן - המעקב הקודם) אחר תיקון הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת. במעקב הקודם נמצא, כי הגורמים שלעיל לא הגיעו לכלל תכנית מוסכמת לניקוי המתחם מנפלים, לרבות המקורות הכספיים הדרושים לביצועה, כנדרש בהחלטת הממשלה מאוקטובר 2004; כי לא מומשו החלטות המנכ"לים שבמשהב"ט מ-2004 ומ-2008; וכי משהב"ט לא תקצב את פינוי הנפלים העיליים, ובכך לא עמד בדיווח שמסר לוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת מדצמבר 2004.

באוגוסט 2009, במהלך ביצוע המעקב הקודם, הנחה מנכ"ל משהב"ט דאז, מר פינחס בוכריס, את המשנה למנכ"ל וראש אגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים במשהב"ט (להלן - אמו"ן) דאז, מר ויקטור בר-גיל, להתחיל מיד בפינוי הנפלים העיליים הנמצאים בשטח הנפלים. יצוין, כי החל מספטמבר 2009 מכהן בתפקיד הסמנכ"ל וראש אמו"ן מר בצלאל טרייבר.

בעקבות ההנחיה, בשנים 2009-2012 הזמין משהב"ט מתעש¹² פינוי של הנפלים העיליים משטח הנפלים ועד לעומק של 10 ס"מ מתחת לפני השטח, וכן פינוי של ארבעה מוקדי הטמנה שנמצאו בשטח הנפלים; שיקום והקמת גדר סביב למתחם; וסריקה ויזואלית לחיפוש נפלים על פני הקרקע בכלל המתחם ופינויים. במסגרת ההזמנה, בתקופה ינואר 2010 - מאי 2012, בין היתר, פינתה תעש, במימון משהב"ט, למעלה מ-130 טון נפלים ומערומי תחמושת משטח הנפלים, לרבות עשרות נפלים שנמצאו בסריקה הוויזואלית במתחם מחוץ לשטח הנפלים.

בתקופה אוגוסט 2011 - יוני 2012, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב שנייה (להלן - המעקב השני) אחר תיקון הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת ובמעקב הקודם, בעיקר לגבי הפעילות של משהב"ט, של ממ"י ושל תעש לפינוי המתחם מנפלים. המעקב השני נערך בתעש, במשהב"ט, בממ"י, במשרד הפנים, במשרד להגנת הסביבה, במשרד לביטחון הפנים (להלן - בט"פ) ובמשטרת ישראל¹³.

פינוי תחמושת משטח הנפלים

בביקורת הקודמת וכן במעקב הקודם עלה, כי קיימת סכנה בטיחותית וביטחונית לשלום הציבור, הנובעת מקיום מצבורי הנפלים שבמתחם, שלא אובטחו כנדרש.

לפי מסמך מינואר 2011 של מפקד יחידת החבלה במחוז מרכז במשטרת ישראל, המתחם, לא כולל שטח הנפלים, מהווה "מפגע חמור" לציבור, היכול לנוע בו בחופשיות וללא בקרה.

במרץ 2011 כתב הסמנכ"ל וראש אמו"ן, מר בצלאל טרייבר, למנכ"ל משהב"ט, מר אודי שני, בין היתר, כי לאחר פינוי ארבעת מוקדי ההטמנה שלעיל משטח הנפלים וסריקת יתרת המתחם יווותרו במתחם נפלים הטמונים בקרקע.

11 מבקר המדינה, דוח שנתי 2013, בפרק "מקרקעי תעש", עמ' 273.

12 הזמנות בהיקף כספי של כ-26 מיליון ש"ח.

13 במהלך ביקורת המעקב השנייה, ביוני 2012, פתחה משטרת ישראל בחקירה פלילית בחשד להזנת השמירה על חומרים מסוכנים במתחם. בנובמבר 2012 גזזה המשטרה את תיק החקירה נוכח אבטחת שטח הנפלים ונקיטת הצעדים לניקוי המתחם מנפלים.

באפריל 2011 כתב מפקד מחוז מרכז במשטרת ישראל (להלן - ממ"ז מרכז), ניצב בנצי סאו, ליועץ המשפטי של משטרת ישראל ולמבקר המשרד לבט"פ, כי על אף פינוי התחמושת משטח הנפלים, עדיין יש תחמושת בכמות ובמצב בלתי ידועים בקרקע, והמתחם מהווה עדיין סכנה לביטחון ולחיי אזרחים.

בסיכום פגישת עבודה שקיימו במאי 2011 הסמנכ"ל וראש אמו"ן והסמנכ"ל והממונה על הביטחון במערכת הביטחון (להלן - מלמ"ב), מר אמיר קיין, נכתב, כי "פינוי שטח הנפלים ביבנה חייב להתבצע באופן מלא, זהו עניין לאומי".

בספטמבר 2011 ובמרץ 2012 כתב המפקח הכללי של משטרת ישראל, רב-ניצב יוחנן דנינו, למנכ"ל המשרד לבט"פ, מר יעקב גנות, בין היתר, כי קיים סיכון להפעלה "בלתי מכוונת או אקראית" של התחמושת שבמתחם, המתחזק נוכח קרבת המתחם לעורקי תחבורה.

בתחילת מאי 2012 כתבה תעש למשהב"ט, כי כשנה לאחר שסיימה את פינוי הנפלים העיליים משטח הנפלים היא מצאה בו 105 נפלים מסוגים שונים שנחשפו בגלל רוחות וגשמים, ועמדתה היא, כי תחמושת מסוכנת תיחשף גם בעתיד בשטח הנפלים. גם לפי מסמך של מרחב השפלה במשטרת ישראל מאותו מועד, קיימת סבירות גבוהה שגם בעתיד יימצאו נפלים נוספים.

לפי סיכום משטרת ישראל ממפגש ההתקיים במאי 2012 בין ממ"ז מרכז ומשתתפים נוספים ממשטרת ישראל עם נציגי משרד מבקר המדינה, בין היתר, קיים חשש ממשי לחיי הציבור שעלול להתפתח לאירוע רב-נפגעים; התחמושת שבמתחם "עלולה לעוף" לעבר מתקנים¹⁴ שמסביב למתחם, שבחלקם מצויים חומרים מסוכנים, לעבר כביש מספר 4 הסמוך לו ולעבר העיר יבנה; התממשות איום נשק תלול מסלול עלולה ליצור פיצוצים; וקיימת סבירות לפגיעה במתחם מהתממשות איום זה, כיוון שבסיס "פלמחים" הסמוך הוא יעד לטיווח על ידי האויב.

משרד מבקר המדינה העלה, כי במועד סיום הביקורת, יוני 2012, על אף הממצאים שהעלה משרד מבקר המדינה לפני כשמונה שנים בביקורת הקודמת, ולפני כשלוש שנים במעקב הקודם, עדיין קיימת סבירות גבוהה להימצאות נפלים ומצבורי תחמושת במתחם, לרבות בשטח הנפלים, ואלה מהווים סכנה בטיחותית וביטחונית לשלום הציבור; זאת, על אף הפעולות שעשו משהב"ט ותעש, במימון משהב"ט, לניקוי שטח הנפלים, בעיקר מהנפלים העיליים. בלי להכריע בסוגיות משפטיות השנויות במחלוקת בעניין האחריות לפינוי הנפלים מעיר משרד מבקר המדינה לגופים הנוגעים לעניין, משהב"ט, ממ"י ותעש¹⁵, כי אי-השלמת הטיפול בפינוי הנפלים מהווה ליקוי חמור, שהמשכו עלולה להביא לפגיעה בחיי אדם וברכוש.

יישום החלטת הממשלה מ-2004

כאמור, בעקבות הביקורת הקודמת החליטה הממשלה באוקטובר 2004, כי צוות בראשות ממ"י ובהשתתפות משהב"ט, תעש והמשרד להגנת הסביבה יגבש בתוך שלושה חודשים תכנית לניקוי המתחם מתחמושת, נפלים וכל פסולת אחרת, לרבות קביעת המקורות הכספיים הדרושים להוצאה

14 דרומית מערבית למתחם מצויים, בין היתר, מפעל "אגן כימיקלים", מתקן לטיהור שפכים אזורי, "פי גלילות" ובתי זיקוק.

15 בנושא זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 55א, בפרק "מתחם במרכז הארץ", עמ' 236.

לפועל של התכנית. במעקב הקודם נמצא, כי הגורמים האמורים לא מילאו אחר החלטת הממשלה ולא גיבשו תכנית כזו.

במעקב השני נמצא, כי גם בחלוף כשלוש שנים נוספות מאז המעקב הקודם ממ"י, משהב"ט, תעש והמשרד להגנת הסביבה לא ישמו את החלטת הממשלה מאוקטובר 2004 לגבש תכנית לניקוי המתחם. משרד מבקר המדינה מעיר לגופים אלה על אי-יישום ההחלטה, במיוחד נוכח הסכנה לשלום הציבור, לרבות לחיי האדם, הטמונה בהמשך המצב הקיים.

דיווחים לראש הממשלה ולוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת

בביקורת הקודמת עלה, כי "בתחילת 1997 עלה הרעיון לשלב את כריית החול שבמתחם בניקוי הנפלים ממנו". באוגוסט 2005 סיכמו מנכ"ל משהב"ט דאז, מר עמוס ירון, ומנהל ממ"י דאז, מר יעקב אפרתי, כי משהב"ט בליווי תעש ינקו את המתחם מנפלים; וכי מקורות המימון לניקוי יהיו מתמורות משיווק החול. בדצמבר 2008 סיכמו אמו"ן והסמנכ"ל לשיווק וכלכלה בממ"י, כי "ההוצאות הכרוכות בשטח הנפלים ימומנו מהכנסות משיווק החול, אם וכאשר ניתן יהיה לשווקו".

בהערות ראש הממשלה מינואר 2010 לממצאי המעקב הקודם כלולה התייחסות משהב"ט לממצאים. לגבי יישום תיקון הליקוי שעלה במעקב הקודם בדבר אי-יישום החלטת הממשלה מאוקטובר 2004 נכתב, כי משהב"ט וממ"י יסדירו את מקורות המימון ממכירת החול לניקוי המתחם מנפלים, לאחר השלמת פינוי הנפלים העיליים, בשנת 2011.

בישיבת ועדת המשנה לביטחון, יחסי חוץ וקשרי מסחר בין-לאומיים של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת שהתקיימה ביולי 2010 בנושא המעקב הקודם, מסר נציג אמו"ן, כי אמו"ן "פועלים ביחד עם ממ"י לקידום תכנית לכריית חול במתחם. על אף זאת, במאי 2011 כתב הסמנכ"ל וראש אמו"ן לסמנכ"ל לשיווק וכלכלה בממ"י, כי "מזה שנה וחצי אנו מבקשים את הרשאתכם למכירת החול" כדי לממן את ניקוי הנפלים מהמתחם, "אך אנו נענים בשלילה מבלי שנעשה מאמץ של ממש לסייע".

באוקטובר 2011 דיווח משהב"ט למשרד מבקר המדינה על תיקון ליקויים שהועלו במעקב הקודם¹⁶. בדיווח צוין גם, כי ממ"י אחראי להסדיר את נושא כריית החול מהמתחם.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על אף ממצאי המעקב הקודם, עד למועד סיום המעקב השני, יוני 2012, משהב"ט וממ"י לא קידמו את פינוי הנפלים במימון שמקורו בשיווק חול מהמתחם; זאת, אף שנושא מכירת החול מהמתחם עלה לראשונה כבר ב-1997, ועל אף הסיכומים דלעיל ביניהם, ולפיהם פינוי הנפלים מהמתחם ימומן על ידי שיווק החול (בעניין זה ראו בהמשך).

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשהב"ט ולממ"י על כך שהם לא עמדו בדיווחים שמסרו לראש הממשלה ולוועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת בעניין הסדרת מקורות המימון לפינוי כל הנפלים מהמתחם, באמצעות כריית החול שבו.

16 דיווח על פי סעיף 21ב' לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

סקר קרקע

כדי לקדם את תהליך טיהור המתחם מנפלים נדרש לבצע בו סקר קרקע¹⁷ עדכני, מאחר שהסקר שנערך בינואר 1994 למיפוי הנפלים שבמתחם, אינו תקף עוד; זאת, בגלל תזוזה של החולות והתפשטות הצמחייה במתחם מאז. בנובמבר 2006 אישרה הנהלת ממ"י לבצע "סקרים ובדיקות", דהיינו סקר קרקע או סקר גיאולוגי, בהיקף כספי של 2 מיליון ש"ח, שימומן במשותף עם משהב"ט, בחלקים שווים.

בינואר 2009 סיכמו המשנה למנכ"ל וראש אמו"ן והסמנכ"ל לשיווק וכלכלה בממ"י, כי באחריות ממ"י להתחיל בביצוע "סקר גיאולוגי" במתחם. ביולי 2009 הודיע ממ"י לאמו"ן, כי תוקף החלטת הנהלת ממ"י מנובמבר 2006 פג, ולא ניתן להקצות את התקציב כפי שהוחלט, ועל משהב"ט לפנות אל ממ"י לניסוח הצעה לאשרור ההחלטה. באוגוסט 2009 דיווח אמו"ן למנכ"ל משהב"ט, כי טרם בוצע הסקר הגיאולוגי במקום על אף "שתקציב כבר הועבר בממ"י"¹⁸.

בפברואר 2012 מסר ממ"י למשרד מבקר המדינה, כי במכתב של מתכנן מחוז מרכז שבמשרד הפנים מאוגוסט 2009 שנשלח לאמו"ן נאמר, כי באמצעות פנייה לוועדת משנה למתקנים ביטחוניים של ועדה מחוזית לתכנון ולבנייה (להלן - ולמ"ב) ניתן לפעול "אך ורק לצורך פינוי הנפלים ללא הוצאת חול למטרות מסחריות"; וכי מכתב זה בלם את פעילות החברה שמינה ממ"י לריכוז הפעילות ולביצוע סקר שיקדם פרסום מכרז לניקוי החול מנפלים ולכרייתו במתחם (בנושא המכתב והפעילות לפינוי הנפלים ולכריית החול ראו בהמשך).

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על אף הסיכום שלעיל מינואר 2009 בין המשנה למנכ"ל וראש אמו"ן לסמנכ"ל לשיווק וכלכלה בממ"י, להתחיל בביצוע סקר קרקע, ממ"י ומשהב"ט לא פעלו לחידוש תוקף אישור הנהלת ממ"י מנובמבר 2006 למימון הסקר. לפיכך, גם בחלוף שלוש שנים נוספות מאז המעקב הקודם לא ערך ממ"י את סקר הקרקע הדרוש להתנעת הפרויקט לניקוי הנפלים ולמכירת החול מהמתחם. בכך לא בוצעה פעילות ראשונית ובסיסית זו, שנועדה לבדוק את ישימותו של הפרויקט, וממ"י ומשהב"ט לא עמדו בסיכום שביניהם בנוגע לקיום הסקר.

פעילות למכירת החול שבמתחם

1. התשתית הנורמטיבית לתכנון המתחם

בחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, נקבע, בין היתר, כי משרד ממשלתי, בעל קרקע, או מי שיש לו עניין בקרקע רשאים להכין תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת ולהגישה לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה.

בסמכות ממ"י ליזום או להיות שותף להכנתן של תכניות מתאר ארציות (להלן - תמ"א) ומקומיות. גם תעש ומשהב"ט רשאים להכין תכנית מתאר למתחם: מדובר בשטח שתעש קיבלה לידיה בעת הפיכתה לחברה ממשלתית ויש לה אינטרס להחזיר אותו לממ"י. למשהב"ט אינטרס ברור לפינוי

17 סקר קרקע או סקר גיאולוגי - מחקר של הקרקע, שמטרתו לאסוף מידע גיאולוגי ומיפוי האזור הנחקר.

18 בנושא זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 60א, בפרק "מקרקעי תעש", עמ' 273.

הנפלים מהמתחם¹⁹, נוכח הסכנות הבטיחותיות והבטיחותיות לשלום הציבור, ונוכח העלויות שבהן נושא משהב"ט בגין המתחם, עד לפינויו, כגון לאבטחתו.

על המתחם חלות, בין היתר, תמ"א חלקית לאתרי כרייה וחציבה לחומרי גלם לבנייה ולסלילה, תמ"א 14 שינוי מספר 4, הכוללת שטח של מספר מאות דונמים בחלקו הצפוני של המתחם, מתוך כ-3,800 הדונם שבו ותמ"א 22 ליער ולייעור. בינואר 2012 סיכמה ועדת עורכים של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה שבמשרד הפנים לתמ"א 14 ב'²⁰, כי מתמ"א 14 ייגרעו כל אתרי החול שבמישור החוף למעט "אתר יבנה" כדי "לאפשר שיקום האתר וכריית החול", כיוון שמהב"ט רצה "לנקות את האתר ולממן את הניקוי באמצעות מכירת החול".

בתמ"א 14 נקבע, כי "לא תאושר הקמת אתר, הפעלתו וסגירתו, אלא על פי תכנית מפורטת", שבה יותרו פעולות הקשורות ישירות להפקת חומרי הגלם שבאתר, לרבות כרייה או חציבה; כי מוסד תכנון²¹ לא ידון ולא יחליט בתכנית מפורטת לאתר אלא אם צורך לתכנית, בין היתר, "סקר גיאולוגי מפורט"; וכי האמור בתמ"א 14 יגבר על האמור בתמ"א 22.

על פי פקודת המכרות, קבלת רישיון חציבה ממשרד האנרגיה והמים²² באתר מחייבת קבלת הרשאה של בעל הקרקע ושל החוכר אותה, קרי ממ"י ותעש לגבי המתחם.

2. הפעילות למכירת החול

בביקורת עלה, כי על אף הסיכומים ממאי 2008 ומינואר 2009 בין ממ"י לבין משהב"ט בעניין פינוי הנפלים מהמתחם שימומן משיווק חול, עד מועד סיום הביקורת, יוני 2012, לא חלה התקדמות ממשית בנושא. להלן הפרטים:

א. במאי 2008 סיכמו הסמנכ"ל וראש אמו"ן והסמנכ"ל לשיווק וכלכלה בממ"י על העיקרון, כי המימון שיתקבל ממכירת החול ישמש לפינוי הנפלים, וכי יוקם צוות לתכנון ולביצוע הפרויקט בראשות ממ"י.

בינואר 2009 סיכמו המשנה למנכ"ל וראש אמו"ן והסמנכ"ל לשיווק וכלכלה בממ"י, כי אמו"ן וממ"י בתיאום עם אגף התכנון בצה"ל (להלן - אג"ת) יבחנו "קידום קבלת אישור תכנוני [למתחם] בדרך הקצרה ביותר (ולמ"ב, ות"ל או כל דרך אחרת)"; כי "פינוי הנפלים ומכירת החול יבוצע" מהמתחם (3,800 דונם); וכי "ממ"י יפרסם מכרז בסיוע משהב"ט לפינוי הנפלים ומכירת החול".

כאמור, בפברואר 2012 מסר ממ"י למשרד מבקר המדינה, כי מכתבו שלעיל של מתכנן מחוז מרכז שבמשרד הפנים מאוגוסט 2009 בלם את הפעילות לביצוע סקר שיקדם פרסום מכרז לניקוי הנפלים ולכריית החול במתחם. בהתייחסותו לממצאי הביקורת הודיע בנובמבר 2012 ממ"י למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות המכתב שלעיל, "נוצרה תודעה [בממ"י] שכריית חול במקום איננה אפשרית".

19 מבקר המדינה, דוח שנתי 2013, בפרק "מתחם במרכז הארץ", עמ' 236.
20 תמ"א 14 ב' - עדכון של תמ"א 14 נוכח הצורך בראייה כוללת וערכנית למשק הכרייה והחציבה במדינה.
21 על פי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, מוסדות התכנון כוללים את המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, את הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות (להלן - הו"ת"ל) ואת הוועדות המחוזיות והמקומיות לתכנון ולבנייה.
22 במקור - משרד התשתיות הלאומיות. בדצמבר 2011 שם המשרד שונה למשרד האנרגיה והמים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מכתבו של מתכנן המחוז התייחס אך ורק לפינוי הנפלים שבשטח הנפלים באמצעות קבלת אישור מוולמ"ב, ולא נגע כלל לכריית החול לשם מכירתו. מתוקף הכנת תכנית מתאר שתוגש לאישור מוסדות התכנון (בעניין תכניות המתאר ראו בהמשך); ממילא לא היה במכתב זה כדי לבלום את קידום קבלת האישורים הדרושים לכריית החול במתחם כמקור למימון ניקוי מנפלים.

ב. מספר ימים לאחר מכתבו של מתכנן המחוז מאוגוסט 2009 שלעיל לאמו"ן, סיכם מנכ"ל משהב"ט דאז, מר פינחס בוכריס, כי "מכירת החול לא תהווה כל מחסום" להתחלת הפינוי של הנפלים העיליים שבשטח הנפלים, והטיל על אמו"ן את האחריות "להמשיך התהליך [פינוי המתחם מנפלים ומכירת החול] מול מ"י זאת במקביל לפינוי שטח הנפלים העילי".

באוקטובר 2010 נכתב באמו"ן נייר מטה פנימי בנושא פינוי הנפלים במתחם. לפי נייר המטה, על החלק הצפוני של המתחם חלה תמ"א 14 המתאימה לכריית חול; לשם כריית החול ושיווק נדרש לקבל היתר תכנוני מתאים, בין היתר, באמצעות קידום התכנון על ידי משהב"ט או על ידי מ"י; ויש לקדם תכנית מתאר מפורטת למתחם, שתביא את ההכנסות הראשונות למימון ול"דחיפת הפרויקט".

בפברואר 2011 סיכם הסמנכ"ל וראש אמו"ן, כי המשמעות של "לנקות לחלוטין" את המתחם היא השקעה של מאות מיליוני שקלים, וללא הסכמת מ"י למכירת החול "אין דרך למימון" פעילות זו. במרץ 2011 ביקש הסמנכ"ל וראש אמו"ן ממנהל מ"י דאז, מר ירון ביבי, בכתב, "להמשיך ולפעול לקידום האפשרויות לשיווק החול". כמו כן כתב באותו החודש למנכ"ל משהב"ט, כי על פי המצב התכנוני הנוכחי, לא ניתן לשווק את החול שבמתחם.

כאמור, במאי 2011 כתב הסמנכ"ל וראש אמו"ן לסמנכ"ל לשיווק וכלכלה במ"י, כי "מזה שנה וחצי אנו מבקשים את הרשאתכם למכירת החול" כדי לממן את ניקוי הנפלים מהמתחם, "אך אנו נענים בשלילה מבלי שנעשה מאמץ של ממש לסייע". בתגובה השיב הסמנכ"ל לשיווק וכלכלה במ"י, כי לעניין מימון פינוי הנפלים מצורף העתק המכתב של מתכנן מחוז מרכז שבמשרד הפנים שלעיל מאוגוסט 2009.

באוגוסט 2012 נפגש הסמנכ"ל וראש אמו"ן ונציגים נוספים ממהב"ט עם נציגי משרד מבקר המדינה. הסמנכ"ל וראש אמו"ן מסר, כי הוא נפגש מספר פעמים עם מנהל מ"י, מר בנצי ליברמן, ועם קודמו בתפקיד, מר ירון ביבי, וביקש מהם, כי מ"י יקבל לרשותו את מתחם יבנה או שייתן למשהב"ט הרשאה לתכנון הקרקע. עוד מסר, כי אין אסמכתות לפגישות דלעיל, וכי מכתבו שלעיל ממאי 2011 משמעו בקשת משהב"ט ממ"י לקבל הרשאה לתכנון הקרקע.

בעניין חוסר האסמכתות לפגישות האמורות מעיר משרד מבקר המדינה למ"י ולמשהב"ט, כי סדרי מנהל תקין מחייבים את הרשות לתעד פעולות, דיונים ואף שיחות טלפון חשובות בעניינים מהותיים ואת ההחלטות שהתקבלו לגביהם. הדבר מצופה ככלל, ונדרש בפרט בדיונים בנושא חשוב זה, נוכח הסכנה לשלום הציבור ונוכח ההיקף הכספי של מאות מיליוני ש"ח הנדרשים לביצועו.

אשר למתן הרשאה לתכנון הקרקע מסר באוגוסט 2012 מנהל אגף הפיקוח במ"י למשרד מבקר המדינה, כי "הוא אינו חושב שמהב"ט צריך הרשאה לתכנון הקרקע, ואם הוא צריך מ"י יכול לתת". בעניין המכתב שלעיל של הסמנכ"ל וראש אמו"ן ממאי 2011 הוא הודיע, כי "אין לערבב בין תכנון הקרקע לבין מכירת חול".

זאת ועוד, בפברואר 2012 מסר מ"מ למשרד מבקר המדינה, כי מ"מ לא עסק בפעילות תכנונית של המתחם, כיוון שהשטח מוחזק על ידי מערכת הביטחון, ועד שלא יוחזר כשהוא ריק, נקי ופנוי או שתיקבע תכנית עבודה לפינוי הנפלים שבמתחם, אזי "אין כל סיבה לתכנן את השטח אם בכלל ישנה התכנות לתכנונו".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח הסיכומים שלעיל בין משהב"ט לבין מ"מ מ-2005 ומ-2008 לגבי מקורות מימון לניקוי המתחם באמצעות כריית החול ושיווקו, יש לראות בחומרה את הודעתו האמורה של מ"מ למשרד מבקר המדינה, וזאת במיוחד שעה שהוא טרם סיים את בדיקתו בנושא ההיתכנות לתכנון המתחם. הטיפול הלקוי של מ"מ בקידום תהליך פינוי התחמושת הטמונה במתחם, תוך נסיגה מהסיכומים האמורים, פגע בקידומו של התהליך והיה לאחת הסיבות העיקריות להתמשכותו.

עד למועד סיום המעקב השני, יוני 2012, מ"מ, משהב"ט ותעש לא פעלו, במשותף או באופן עצמאי, כדי להגדיל את השטח של המתחם המיועד לכריית חול בתכנית המתאר הארצית (תמ"א 14 שינוי מס' 4) ממספר מאות הדונמים לכלל השטח, דהיינו לכ-3,800 הדונמים; ולא פעלו לקידום הכנת תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת לכריית חול מהשטחים שאושרו לכרייה בתמ"א 14 ומיתרת המתחם, לרבות הכנת תסקיר השפעה על הסביבה, סקר גיאולוגי מפורט ועוד, כנדרש בהוראותיה של תמ"א 14 - וזאת, כדי לקדם את פינוי הנפלים באמצעות מכירת החול. כמו כן, משהב"ט ומ"מ לא עמדו בסיכום מינואר 2009 שבין המשנה למנכ"ל וראש אמו"ן והסמנכ"ל לשיווק וכלכלה במ"מ לקדם "קבלת אישור תכנוני" למתחם. ממילא מ"מ לא פנה למשרד לתשתיות לאומיות לקבלת רישיון חציבה, כנדרש על פי פקודת המכרות.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח בלימת תהליך פינוי הנפלים מהמתחם ואי-קידום הליכי התכנון הנדרשים לכריית החול ולפינוי הנפלים על ידי משהב"ט ומ"מ, כמתואר לעיל, ראוי היה שהגופים האמורים יביאו את הנושא בפני שר הביטחון ושר הבינוי והשיכון, כדי לקדמו, דבר שלא נעשה.

ג. במאי 2012 הציגו נציגי משרד מבקר המדינה למנהל מ"מ, מר בניצי ליברמן, שנכנס לתפקידו בספטמבר 2011, בין היתר, את החלטת הממשלה מ-2004 ואת הסיכום של מנהל מ"מ לשעבר ומנכ"ל משהב"ט לשעבר מ-2005 בנושא פינוי המתחם מנפלים ומימון פעילות זו מתמורות משיווק חול.

מנהל מ"מ מסר לנציגי משרד מבקר המדינה באותו מועד, כי קיים סוג מסוים של גרירת רגליים בנושא; יש התנהלות שיש לתקנה, ומ"מ צריך להוביל את המהלך בצורה יותר אינטנסיבית; יש לתכנן וליצור סוג של מתווה כלכלי למכירת חול במתחם, שתמורתו תשמש לטובת טיהור השטח.

עוד מסר מנהל מ"מ לנציגי משרד מבקר המדינה, כי נוכח החלטות העבר העולות מהמסמכים שהציגו בפניו נציגי משרד מבקר המדינה, הוא מקבל את הדברים ככתבם, והוא יעביר את נושא הטיפול בנפלים במתחם לביצוע, על פי העיקרון - מ"מ יעסוק בתכנון ומשהב"ט יהיה אחראי לפינוי הנפלים.

מ"מ הודיע בספטמבר 2012 למשרד מבקר המדינה, כי יפורסם מרכז משותף למ"מ ולמשהב"ט לניקוי המתחם מנפלים, שימומן באמצעות כריית החול שבמתחם ושיווקו; ובסמוך לאחר החגים וסיכום פרטים עיקריים עם משהב"ט תונח הצעת החלטה לאישור הנהלת מ"מ, שבמסגרתה ייקבעו לוחות הזמנים לביצוע. בהתייחסותו לממצאי הביקורת הודיע משהב"ט באוקטובר 2012 למשרד מבקר המדינה, כי מ"מ הקים בשיתוף משהב"ט צוות לניהול מרכז לפינוי האמור. מ"מ הודיע בנובמבר 2012 למשרד מבקר המדינה, כי הנהלת מ"מ החליטה בתחילת אותו חודש על קיום

המכרו האמור, שיתבצע להערכת ממ"י בתוך כשלושה-ארבעה חודשים; וכי עמדתו העקרונית היא, כי "האחריות להחזרת השטח נקי' הינה של הגוף המשתמש - המזהם ... יחד עם זאת עקב המקרה הייחודי הסכים המינהל להיות פלטפורמה כספית למימון הפרויקט עקב העלויות הגבוהות".

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את הודעותיהם של משהב"ט ושל ממ"י שלעיל לפתרון סוגיית פינוי הנפלים מהמתחם. עם זאת יודגש, כי נוכח הסכנות לחיי אדם ולרכוש הנובעת מהמשך המצב הקיים במתחם ונוכח ההתדיינויות העקרות המתמשכות בנושא במשך כ-20 שנה, על ממ"י, על משהב"ט ועל תעש לפעול ללא כל דיחוי ובמשותף לסיכום המתווה לניקוי המתחם מנפלים ולהוצאתו לפועל.

בהתייחסותה לממצאי הביקורת הודיעה תעש באוקטובר 2012 למשרד מבקר המדינה, כי עשתה ככל שניתן כדי לקדם את פינוי הנפלים; כי אין זה נכון ומוצדק לייחס לה שותפות כלשהי לאחריות המוטלת על משהב"ט וממ"י בגין התנהלותם והעיכוב בטיפול בשטח הנפלים.

בביקורת הקודמת שערך משרד מבקר המדינה בשנת 2004 נכתב, בין היתר, כי החזקת המתחם וניהולו, לרבות מצבורי התחמושת שבו, הועברו לתעש עם הפיכתה לחברה; כי היא ציינה במסמכיה, שהיא מחזיקה במתחם ופעולותיה בו לימדו על כך שלא התנתקה ממנו; ושהיא ניהלה במשך שנים משא ומתן עם ממ"י להחזרת המתחם ממנה לממ"י. משרד מבקר המדינה העיר בביקורת הקודמת, כי "כאשר משהב"ט ותעש מטילים אחד על השני את האחריות לפינוי מצבורי התחמושת והנפלים, ומסירים לכאורה מעליהם אחריות, נשארת הבעיה ללא פתרון". במעקב השני נמצא, כי שעה שמשהב"ט נטל אחריות ומימן את פינוי הנפלים העיליים משטח הנפלים, תעש ממשיכה להטיל את האחריות לנושא על משהב"ט וממ"י ולהתנער מאחריותה.

סיכום והמלצות

משרד מבקר המדינה ער לפעילות שעשו משרד הביטחון והתעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש) בשנים 2010-2012 לפינוי הנפלים העיליים משטח הנפלים. פעילות זו, שעלתה עשרות מיליוני ש"ח, נעשתה במימון משרד הביטחון, ואמנם הביאה לצמצום הסיכון לשלום הציבור; אולם אין די בכך. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את אי-השלמת הטיפול בטיהור כלל המתחם, במשך שנים, על ידי משרד הביטחון, מינהל מקרקעי ישראל ותעש, כל אחד בתחום אחריותו. מדובר בליקוי מהותי וחמור, שעליו הצביע מבקר המדינה לראשונה כבר בשנת 2004 בדוח בנושא ניקוי מתחם יבנה מנפלים, ועליו חזר פעם נוספת בדוח מעקב בנושא שפורסם בשנת 2010. ליקוי זה מקבל משנה חשיבות נוכח הסכנה המתמשכת לשלום הציבור, לרבות לחיי האדם, הטמונה באי-השלמת הטיפול בנושא.

נוכח ממצאי המעקב הנוכחי, השני במספר, בדבר התמשכות התהליכים לפינוי הנפלים מהמתחם, מן הראוי, כי מינהל מקרקעי ישראל ומשרד הביטחון ישרו את שיתוף הפעולה ביניהם, ויפעלו במשותף עם תעש, למימוש ההחלטות שהם עצמם קיבלו במהלך השנים, וכל זאת בנמרצות וללא דיחוי לטיהור מתחם יבנה מהנפלים שבו, וליישום הודעתם למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2012 ובנובמבר 2012 בדבר מתווה שגיבשו לפינוי הנפלים באמצעות מכרז משותף, שיתבצע להערכת מינהל מקרקעי ישראל בתוך כשלושה-ארבעה חודשים.