

לחפות על אחדים מהליקויים בפיקוח על הביטוח, שנדונו בדוח זה. על משרד האוצר לחייב את חברות הביטוח לנהל את רכיב החיסכון ואת רכיב ביטוח הסיכונים, להציגם למבוטחים ולמבוטחים בכוח ולדווח על תוצאותיהם, באופן שתוצאותיו ועלויותיו של כל אחד משני הרכיבים יהיו שקופות, נהירות ובנות השוואה לאלה של החלופות, כגון חיסכון בקופ"ג רגילה וביטוח סיכונים בפוליסת ביטוח ריסק.

האגף והמפקח הסתפקו בתחרות בין חברות הביטוח על מידת ההצלחה בניהול תיקי ההשקעות בגין ביטוח חיים משתתף ברווחים. מן הראוי לדבר אותן להתחרות ביניהן גם בקביעת שיעורי דמי הניהול הקבועים והתוספת לדמי הניהול, וכן בקביעת התעריפים של ביטוח חיים משולב בחיסכון.

ממצאי הביקורת עולה שמשרד האוצר לא עשה די לשכלול שוק ההון בהתאם למדיניות הרפורמה בשוק ההון ולא מילא את אחריותו להסדיר את מערכת ההטבות כך שהן יעודדו בצדק, בבהירות וביעילות את החיסכון והביטוח לזמן ארוך. משרד האוצר לא שירת כראוי את עניינם של המבוטחים בביטוח חיים משולב בחיסכון, אלא פגע בו, כאמור; התועלת הכספית שמבוטחים בביטוח מנהלים ששכרם גבוה מפיקים מהטבות המס המיוחדות והחריגות אף היא יוצאת בהפסדם (חלקית, ובמידה שקשה לכמת מראש) מפאת שיעורן הגדול של עלויות הניהול והשיווק. משרד האוצר אף לא שירת כראוי את ענייניו של הציבור בהבטחת איתנותו של ענף הביטוח: לא היה זה נכון לאפשר שביטוח חיים משולב בחיסכון יתבסס במידה רבה על אי-גילוי מידע חיוני ועל שיווק זכאות, כביכול, להטבות מס מועדפות (על חשבון אוצר המדינה) אשר לא נקבעו במפורש בפקודה ובתקנות ואינן צריכות להיות קיימות כלל.

הסדרים כספיים בין הממשלה לבין המוסדות הלאומיים

ריכוז ממצאים

הסוכנות היהודית (להלן - הסוכנות) וההסתדרות הציונית פועלות זה עשרות שנים בתחומי העלייה והקליטה, החינוך בארץ ובגולה וההתיישבות; מאז קום המדינה נעשית פעילות זו במקביל לפעילותם של משרדי הממשלה. חוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ ישראל, התשי"ג-1952, והאמנות שנכרתו על פיו בין הממשלה לבין כל אחד מהמוסדות הלאומיים, קובעים מסגרות לשיתוף פעולה ולתיאום ביניהם כדי למנוע כפילויות. על אף זאת, המטרה של מניעת כפילויות לא תמיד מושגת, יש חיכוכים רבים, ואין הקצאה יעילה של משאבים.

ניסיונות שנעשו בשנים האחרונות להעביר סמכויות בתחומים שבהם הממשלה והסוכנות פועלות במשותף או במקביל, לא עלו יפה. לדוגמה, בסוף 1988 נחתם הסכם, שלפיו תועבר באפריל 1990 האחריות לקליטה ראשונית של העולים מהסוכנות לממשלה, אך הוא לא בוצע.

בשנת 1995 הכין צוות משותף לממשלה ולסוכנות מסמך מסכם, המפרט לראשונה את מרבית הפעולות בתחומים האמורים שנעשות במקביל או במשותף בידי כל אחד מהגופים. מהמסמך עולה, כי בכל אחד ממשרדי הממשלה הנוגעים בדבר - ובעיקר

המשרד לקליטת העלייה (להלן - משרד הקליטה), משרד החינוך, התרבות והספורט, ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר - מתוקצבים מאות מיליוני ש"ח למימון פעולות שגם הסוכנות מבצעת, אם במקביל ואם במשותף. מצב כזה יוצר לעתים קרובות בעיות בביצוע הפעילות גופא ודורש מנגנוני תיאום ובקרה.

ברבים מתחומי הפעילות המשותפים לממשלה ולסוכנות אין הסכמים או נוהלי עבודה משותפים, ולא נקבעה בין הצדדים חלוקת תפקידים ומערכת קשרים מוגדרת וברורה. כתוצאה מכך יש אי-בהירות בכל הקשור לשמירה על מסגרות תקציב ולסדרי תשלום והתחשבנות הדדיים.

אין מאגר מידע משותף או הסדר אחר בין משרד הפנים, משרד הקליטה, הסוכנות ולשכת הקשר (במשרד ראש הממשלה), שיבטיחו רישום והשוואה מלאים של נתונים על העולים הבאים ארצה. בבדיקה שעשתה יחידת ביקורת הפנים של משרד הקליטה נתגלה שבשנים 1994 ו-1995 באו ארצה פעם שנייה עשרות עולים וניצלו שוב את הזכויות המוענקות לעולים.

בשנת 1995 הסכים משרד הקליטה - בניגוד למדיניות שקבע בעבר - להפעיל תכנית מוגבלת שבמסגרתה יינתן סל קליטה לעולים השוהים במרכזי קליטה; בדרך זו הוסרה מהסוכנות אחריותה למימון השהות של העולים במרכזי הקליטה. אף שהתברר למשרד הקליטה כי לא מולאו כל תנאי התכנית, הוא המשיך לממן את עלותה; עלות זו אינה רשומה בנפרד בתקציב המשרד, ואין נתונים על היקפה.

במינהל הסטודנטים, שהוא גוף משותף למשרד הקליטה ולסוכנות ומטפל בקליטתם של סטודנטים עולים, אין הסדרים ונהלים כתובים המסדירים את ההתחשבנות הכספית בין המשרד לסוכנות, ואת אופן העברת התשלומים למוטבים. ממסמכי משרד הקליטה עולה, כי כספים שהמשרד העביר לסוכנות, לצורך תשלום למוטבים, לא תמיד הוצאו למטרות שלשמן נועדו. עד שנת 1996 לא הועבר לקופת המדינה החלק היחסי של הכספים שהסוכנות גבתה מהחזר הלוואות שסטודנטים קיבלו מתקציב המינהל.

בישיבה שהתקיימה אצל ראש הממשלה בנובמבר 1995 הוחלט להסדיר מחדש את תחומי הטיפול של הסוכנות ושל הממשלה בכמה נושאים, בעיקר על ידי העברת "עליית הנוער" לאחריות מלאה של הממשלה, והעברת מינהל הסטודנטים לאחריותה המלאה של הסוכנות. ההחלטה על פרטיה עוגנה בהסכם שנחתם בין הצדדים בשנת 1996. במהלך אותה שנה קיבלה הממשלה כמה החלטות בעניין העברת מינהל הסטודנטים: אישור חוזר של ההחלטה, השהיית ביצועה ולבסוף ביטולה. ביטול אחד הרכיבים בהחלטה ערער את ההסכם, שכלל הסדרה של התחייבויות כספיות הדדיות. כתוצאה מזה נדרשו שוב דיונים על הסדר מימון חלופי; עד דצמבר 1996 טרם הושלם ההסדר.

שתי המטרות העיקריות של ההחלטה הושגו רק במקצת: עליית הנוער עברה לאחריות הממשלה; לעומת זאת, לא נקבע גוף אחד שיהיה אחראי למינהל הסטודנטים והוא ממשיך לפעול תחת ניהול משותף. פעילויות הסוכנות צומצמו והביאו לחיסכון ניכר בתקציבה, אולם על תקציב המדינה הועמסו הוצאות נוספות, בסכום גדול בהרבה מ-60 מיליון דולר לשנה (החל בשנת 1997) שנקבע בהסכם.

משרד האוצר אינו מקיים בקרה נאותה על פעולותיה של החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית, הממומנות במלואן מתקציב המדינה. תקציב החטיבה אינו נקבע באותו תהליך שנקבעים סעיפים אחרים בתקציב המדינה.

החטיבה להתיישבות מעבירה לחשב הכללי במשרד האוצר דוח חודשי על ביצוע התקציב, המפורט לפי תקנות התקציב, רק לאחר שהתשלומים כבר בוצעו. החטיבה אינה מדווחת על התחייבויותיה למוטבים כפי שנוהגים משרדי הממשלה לדווח, ואינה מנהלת מערכת רישום של הרשאה להתחייב.

במאזן המדינה אין רישום מסודר ומלא של ההלוואות מכספי המדינה שניתנו ליישובים באמצעות החטיבה. חלק ניכר של ההלוואות הופכות לאחר פרק זמן להלוואות עומדות שבנסיבות מסוימות אפשר להעמידן לפירעון. יתרת ההלוואות העומדות, שהגיעו ככל הנראה להיקף כולל של יותר ממיליארד ש"ח, אינן רשומות כלל במאזן המדינה.

באגף החשב הכללי אין נתונים מלאים על פריסת תשלומי הפירעון של הלוואות למתיישבים בהיקף כולל של יותר מחצי מיליארד ש"ח. למרות שההלוואות ניתנו מכספי המדינה אין באפשרות האגף לעקוב אחר פירעונן. סכומי הגבייה שהועברו לקופת המדינה בשנים האחרונות קטנים מאוד, ואין בידי האגף נתונים על הפיגורים בתשלומי הפירעון.



פעילות משותפת של הממשלה והסוכנות

הסוכנות היהודית וההסתדרות הציונית פועלות זה עשרות שנים בתחומי העלייה והקליטה, החינוך בארץ ובגולה וההתיישבות. מאז קום המדינה נעשית פעילות זו במקביל לפעילותם של משרדי הממשלה. חוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ ישראל, התשי"ג-1952, קובע, כי פרטי מעמדן של הסוכנות וההסתדרות הציונית וכן צורת שיתוף הפעולה עם הממשלה ייקבעו באמנות שייכרתו בין הממשלה לבין כל אחת מהן. עוד נקבע בחוק, כי יוקמו שתי ועדות לתיאום פעולה בין הממשלה לשני המוסדות האמורים (להלן - ועדת תיאום). מכוח הוראות החוק האמור, נכרתו במהלך השנים אמנות הקובעות, בין היתר, את תפקידיהם של מוסדות אלה ואת הצורך לפעול על יסוד תכניות מוסכמות מראש עם הממשלה; עוד נקבעה באמנות הקמתן של ועדות תיאום משותפות שתפקידן למנוע כפילויות בכל התחומים שעליהם חלות האמנות.

בחודשים אפריל-אוגוסט 1996 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות הממשלה להגדרה מחדש של האחריות לתחומים השונים שבהם פועלות הממשלה והסוכנות בד בבד וליישום ההסכם שנחתם בעניין זה בשנת 1996. נבדק גם הפיקוח התקציבי שמקיים משרד האוצר על פעולות החטיבה להתיישבות. הבדיקות נעשו במשרד האוצר - אגף התקציבים ואגף החשב הכללי - ובמשרד הקליטה, כולל מינהל הסטודנטים. מכיוון שהסוכנות איננה גוף מבוקר על פי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], לא נבדקו אצלה המסמכים בנושא זה. ממצאי הביקורת הועברו לידיעת הסוכנות באמצעות משרד האוצר. תגובות החטיבה להתיישבות על ממצאי הביקורת הובאו בחשבון בדוח זה; יצוין, כי בשנת 1995 הופעלה ביקורת מבקר המדינה על החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית. ביקורת קודמת בנושא ההסדרים הכספיים בין הממשלה לבין המוסדות הלאומיים ראה בדוח שנתי 31, עמ' 80.

עד 1995 נעשו כמה ניסיונות לארגן ולייעל את הפעילות בתחומים שונים שבהם עוסקות במקביל הן הממשלה הן הסוכנות, ובעיקר בנושא קליטת העלייה, ובנושא הטיפול בהתיישבות - המפוצל בין גופים שונים בממשלה, בסוכנות ובהסתדרות הציונית. רוב הניסיונות לא עלו יפה, בעיקר בשל אי-הסכמה או חילוקי דעות בין הממשלה לסוכנות, ובתוך כל אחת מהן.

בספטמבר 1987 הגיש "המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל" דוח ליו"ר חבר הנאמנים של הסוכנות, שממנו עולה, כי פיצול התפקידים בין הממשלה לבין הסוכנות גרם נזקים לקליטת העלייה ולבזבז משאבים. בעקבות הדוח חתמו הצדדים בנובמבר 1988 על הסכם שקבע, כי באפריל 1990 תועבר האחראיות לקליטה הראשונית של העולים מהסוכנות לממשלה; ההסכם לא בוצע. בעניין זה נאמר בדוח שנתי 40 של מבקר המדינה (עמ' 532):

"מבקר המדינה סבורה, כי אסור ששיקולים צרים ימנעו את נקיטת הצעדים ההכרחיים אשר גודל השעה דורש. ועדות ומומחים הגיעו במהלך השנים למסקנה, שהמבנה הניהולי הנוכחי הוא לרועץ לקליטת העלייה ומהווה בזבוז משאבים. הקמת רשות מרכזית לקליטת העלייה ללא דיחוי נוסף נראה בעיניה כצו-השעה."

עקב המצוקה התקציבית שפקדה את הסוכנות, החלו בשנת 1995 ההנהלות של הסוכנות, של משרד האוצר ושל משרדי הממשלה הנוגעים בדבר לדון בהכנתה של תכנית משותפת לצמצום פעילות הסוכנות ולחלוקה מחודשת של תחומי האחריות בינה לבין הממשלה.

באוגוסט 1995 הגיש צוות מיוחד, שמינו שר האוצר ויו"ר הנהלת הסוכנות, מסמך מסכם לוועדת התיאום בין הממשלה לסוכנות, ובו מיפוי פעולות הסוכנות והממשלה הנעשות במשותף או במקביל, על פי חלוקה לתחומים עיקריים וכן התקציבים המיועדים לפעולות אלו באותה שנה (להלן - מסמך המיפוי). מהמסמך עולה, כי בשנת 1995 הגיע התקציב הכולל של הסוכנות - למימון פעולות עלייה וקליטה, עליית הנוער, פיתוח והתיישבות - לכ-353 מיליון דולר (כ-1,060 מיליון ש"ח). בכל אחד ממשרדי הממשלה המפורטים להלן, ובעיקר במשרד הקליטה, תוקצבו מאות מיליוני ש"ח למימון פעולות מקבילות ומשותפות לפעולות הסוכנות. מצב כזה דורש מנגנוני תיאום, בקרה ומעקב, ויוצר לעתים בעיות הנובעות, בין היתר, מהעדר הסכמים ונוהלי עבודה כתובים.

המשרד לקליטת העלייה

התקציב המתוקן של המשרד לקליטת העלייה לשנת 1995 הגיע לכ-1,473 מיליון ש"ח, והביצוע בפועל - לכ-1,220 מיליון ש"ח. הוצאות הסוכנות על עלייה וקליטה הגיעו בשנת 1995 לכ-149 מיליון דולר (כ-466 מיליון ש"ח). במרבית הפעילויות שבהן עוסק משרד הקליטה עוסקת גם הסוכנות; להלן כמה דוגמאות לבעיות שנוצרות עקב הפעילות המשותפת.

1. **מינהל הסטודנטים:** מינהל הסטודנטים (להלן - המינהל) הוקם בשנת 1967 והוא מופקד על עידוד עלייתם של סטודנטים, קליטתם במסגרות לימוד אקדמיות ואחרות ושילובם בישראל. עיקר הוצאות המינהל מיועדות לתשלום שכר לימוד; המינהל גם מממן הלוואות לסטודנטים על פי מצבם הכלכלי. המינהל פועל כאגף במשרד הקליטה, אולם תקציבו ממומן במידה שווה בידי המשרד והסוכנות. התקציב המתוקן לפעילות המינהל, שאושר במסגרת תקציב משרד הקליטה לשנת 1995, היה כ-67 מיליון ש"ח, וההוצאה למעשה, לפי דוח ביצוע התקציב, הגיעה לכ-44 מיליון ש"ח בלבד; בתקציב הסוכנות נכללו למטרה זו סכומים דומים למימון מחצית הפעילות.

(א) במינהל אין הסדרים ונהלים כתובים המסדירים את ההתחשבות הכספית בין משרד הקליטה והסוכנות, את אופן העברת התשלומים למוטבים, שיעוריהם ומועדיהם, והצדדים פועלים על פי דפוסי פעולה שגובשו במשך השנים. הסוכנות מבצעת את התשלומים על פי הוראה בכתב של חשב המינהל, ומשרד הקליטה מעביר את חלקו במימון על פי דרישת הסוכנות.

רק בינואר 1996 החליטו נציגי משרד הקליטה והסוכנות, כי הצדדים יעשו הסכם בכתב שיסדיר את אופן העברת הכספים והאסמכתאות הנדרשות לצורך התשלום, וכי חשב המינהל או משרד הקליטה יהיו רשאים לבדוק ולבקר את המידע הכספי שנמצא בסוכנות; עד נובמבר אותה שנה לא נעשה ההסכם. לדברי משרד הקליטה, מינואר 1996 ואילך בודקת המחלקה לתכנון ולתקצוב שבמינהל את דרישות התשלום שהסוכנות מעבירה, אך לא את החיובים בגין שירותי המחשב ובגין מימון הלוואות לסטודנטים (ראה להלן). משרד הקליטה הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1996, כי באותו חודש מונה צוות משותף לסוכנות ולמשרד, שתפקידו לגבש הסכם שיסדיר את אופן העברת הכספים וההתחשבות בין הגופים ויבטיח תיאום ובקרה הדוקים יותר.

במסמכי משרד הקליטה, ובהם סיכום דיון שהתקיים אצל חשבת המשרד בדצמבר 1995, בעניין דרישות התשלום וההתחשבות הכרוכה בפעולות המינהל, צוין כי כספים המועברים לזכות הסוכנות כחלק מהשתתפות המשרד בתקציב המשותף של המינהל, לא תמיד משולמים למטרות שלשמן נועדו. ניסיונות המינהל לשנות את המצב הזה הצליחו חלקית בלבד.

(ב) במינהל אין הסכמים כתובים עם המוסדות להשכלה גבוהה בדבר פריסת תשלומי שכר הלימוד, רישום ההתחייבויות, ואופן ההתחשבות. בשנים האחרונות היו עיכובים בהעברת התשלומים כתוצאה מאי-עמידתה של הסוכנות בהתחייבויותיה; מצב זה מקשה על הפעילות השוטפת של המינהל ועל המוסדות להשכלה גבוהה.

משרד הקליטה הסביר למשרד מבקר המדינה, כי תזרים המזומנים הוא בעיית היסוד בהפעלת המינהל. כדי להבטיח פעילות תקינה של המוסדות להשכלה גבוהה, העביר להם המשרד בשנת 1995 מקדמות בלא שהסוכנות העבירה את חלקה, ואילו הסוכנות העבירה את חלקה רק לאחר חודשים מספר; בשנים קודמות היה התהליך הפוך: הסוכנות היא ששילמה מקדמות.

משרד הקליטה הודיע למשרד מבקר המדינה, כי במסגרת הדיונים על ההסדר הכספי יידון גם הקשר עם המוסדות להשכלה גבוהה, וכל אלה יעוגנו בהסכמים כתובים בעניין פריסת התשלומים לשכר לימוד ובעניין רישום ההתחייבויות.

(ג) למינהל אין מערכת ממוחשבת נפרדת; את מערכת המידע שלו מנהלת חברה בת של הסוכנות. המינהל קשור רק למערכת הנתונים הדמוגרפיים של אוכלוסיות הסטודנטים, אך לא למערכת התשלומים שמבצעת מחלקת הכספים של הסוכנות. למינהל אין אפוא אפשרות לקבל מידע בזמן אמת על ביצוע התשלומים אף כי הדבר נדרש לצורך בקרה. המינהל הסביר למשרד מבקר המדינה, כי תיבדק ההתקשרות עם החברה הבת של הסוכנות, כדי להבטיח את מעורבות משרד הקליטה בקביעת המחירים של שירותי המחשב ולאפשר לו בקרה על החיובים הכספיים; בכונת המינהל להפעיל מערכת ממוחשבת חדשה לקראת שנת הלימודים התשנ"ח.

(ד) מהמסמכים עולה, כי כספים שהסוכנות גובה זה שנים כהחזר הלוואות שניתנו לסטודנטים, שמחציתן ממומנות מתקציב המדינה, אינם מוחזרים לקופת המדינה אלא נותרים בידי הסוכנות. בשנת 1995 הגיע התקציב המתוקן למימון הלוואות אלה (חלקו של משרד הקליטה) לכ-3 מיליון ש"ח והוצאה למעשה הגיעה לכ-1.5 מיליון ש"ח; ההלוואות ניתנות באמצעות חברה בת של הסוכנות. בעקבות פניות של חשבות משרד הקליטה לסוכנות, סוכם ביוני 1995 כי 50% מההחזרים שהתקבלו מינואר 1995 ואילך יועברו לקופת האוצר; עד מועד סיום הביקורת לא הועברו החזרים כאלה. על פי נתונים שהעבירה החברה למינהל, בעקבות פניית משרד מבקר המדינה, הגיעו סכומי הגבייה בשנת 1995 לכ-132,000 ש"ח ובחודשים ינואר-אוקטובר 1996 לכ-185,000 ש"ח.

2. **תשלום סל קליטה לעולים במרכזי קליטה:** מאפריל 1987 מפעיל משרד הקליטה מסלול לקליטה ישירה של עולים מארצות מצוקה, שבו ניתן ישירות לעולה המימון הדרוש לקליטתו - סל קליטה¹; רוב העולים שבאו ארצה בשנים האחרונות נקלטו במסלול זה. הוצאות משרד הקליטה על מימון סל הקליטה הישירה בשנת 1995 הגיעו לכ-535 מיליון ש"ח (כ-43% מההוצאה הכוללת של המשרד). על פי הנהלים וההנחיות של משרד הקליטה זכאים לסל קליטה רק עולים שנקלטים במסלול הקליטה הישירה. לאוכלוסיות של עולים שאינן מסוגלות לדאוג לצורכיהן בעצמן יש למצוא סידור אחר; לצורך זה משמשים, בין השאר, מרכזי קליטה. עד 1996 היו רוב מרכזי הקליטה בבעלות הסוכנות ומקצתם בבעלות הממשלה, אולם הסוכנות היתה אחראית לניהול ולמימון של כל מרכזי הקליטה והיא שקבעה את מדיניות האכלוס שלהם. על פי מדיניות זו, ניתנה עדיפות לאכלוס מרכזי הקליטה בצעירים, בסטודנטים וכן בעולים הנמצאים במסגרת פרויקטים תעסוקתיים, במקום אוכלוסיות חלשות שקשה לפנותן. החל בינואר 1994 מחייבת הסוכנות את העולים השוהים במרכזי הקליטה בתשלום שכר דירה ובתשלומים נוספים.

(א) בשנים 1993 ו-1994 פנתה הסוכנות שוב ושוב למשרד הקליטה וביקשה לחרוג מהנהוג להרגיל, ולקבוע תכנית מיוחדת שבמסגרתה יאוכלסו במרכזי קליטה גם עולים המקבלים סל קליטה. משרד האוצר סירב תחילה להיענות לבקשה משתי סיבות: (1) יש להפריד בין מסלול הקליטה הישירה לבין מסלולי קליטה מוגנים; (2) אין לפטור את הסוכנות מאחריותה למימון השהות של עולים במרכזי קליטה ולהעמיס למעשה על תקציב המדינה את הסכומים שהעולים נדרשים לשלם לסוכנות. אף על פי שהתכנית היתה מנוגדת למדיניות משרד הקליטה, הסכים השר לקליטת העלייה (להלן - שר הקליטה), בתחילת 1995 להפעיל תכנית מוגבלת שבמסגרתה ישולם סל קליטה לעולים המשתתפים בה ומתגוררים במרכזי קליטה (להלן - התכנית המיוחדת).

(ב) עקרונות התכנית המיוחדת קבעו בין היתר: (1) עולים שקיבלו סל קליטה ומשולבים בתכניות מוסכמות ומתואמות של עלייה וקליטה תעסוקתית וקהילתית, ייקלטו עם סל קליטה במרכזי קליטה; במסגרת זו ייכללו 800 בתי אב. (2) צעירים המשתתפים בתכניות מוסכמות ומתואמות, ייקלטו במרכזי קליטה ויקבלו סל קליטה; מספר הצעירים שייקלטו במסגרת זו לא הוגבל. (3) משרד הקליטה ישולב בצוותי תיאום והיגוי שיעסקו בתכנון, בביצוע ובמעקב בכל הקשור לפרויקטים תעסוקתיים קהילתיים להכשרה מקצועית ובפרויקטים לצעירים. (4) יופעלו כמה פרויקטים ניסיוניים למשפחות חד-הוריות, לעולים בגיל טרום פנסיה ולצעירים מאתיופיה.

משרד האוצר הודיע למשרד הקליטה במאוס 1995, כי התכנית שסוכמה מקובלת עליו, אך ביקש לדון בה לאחר כמה חודשים כדי לבחון את יישומה ואת תוצאותיה; דיון כזה לא התקיים. מתברר שהיו קשיים רבים בהפעלת התכנית, ולא היה תיאום ושיתוף פעולה מספקים כמתחייב מההסכם. כתוצאה מכך המשרד לא היה יכול לפקח על מספר העולים שהשתתפו בתכנית, ולוודא שהיא מבוצעת בהתאם למוסכם. בדצמבר אותה שנה הודיע מנכ"ל משרד הקליטה למנכ"ל מחלקת עלייה וקליטה בסוכנות, כי עקב הפרות חוזרות ונשנות של עקרונות התכנית המיוחדת לא יינתן סל קליטה לעולים השוהים במרכזי קליטה. הודעה זו הוקפאה זמן קצר לאחר מכן. בישיבה ביום 1.1.96 שבה השתתפו שר הקליטה, מנכ"ל משרדו ונציגי הסוכנות,

¹ ביולי 1996 הגיע סל קליטה למשפחה של שלוש נפשות לכ-35,000 ₪ (כולל הלוואה משלימה ומענק פטור ממסים).

ציין השר כי מבדיקה שעשה משרדו בארבעת החודשים שקדמו לישיבה עולה שעשרות משפחות נכללו בתכנית המיוחדת בלא תיאום מראש עם משרדו.

בתקציב משרד הקליטה אין תקנה נפרדת למימון התכנית המיוחדת; ההוצאה נרשמת בתקנה הכללית לתשלומי סל קליטה. גם בדברי ההסבר להצעת התקציב לא הובאו כלל פרטים על התכנית. משרד הקליטה מקבל מפעם לפעם מהסוכנות דוח מחשב על האכלוס בפועל במרכזי הקליטה, אולם אי אפשר ללמוד ממנו על תחלופת העולים המשתתפים בתכנית. למשרדי האוצר והקליטה לא ידוע אפוא מה עלות התכנית. יצוין, כי רק על 800 בתי האב, שאמורים להשתתף בתכנית, עשויה ההוצאה להגיע לכ-28 מיליון ש"ח (שכן סל הקליטה למשפחה ממוצעת הגיע, כאמור, בשנת 1996 לכ-35,000 ש"ח).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 1996 ציין משרד האוצר, כי מן הראוי שמשרד הקליטה לא ישלם את סל הקליטה לעולים במרכזי קליטה כל עוד הסוכנות איננה עומדת בתנאי ההסכם. משרד הקליטה הסביר בתשובתו, כי על אף הבעיות בביצוע התכנית, לא היה אפשר להפסיק את תשלום סל הקליטה, שכן צעד זה היה פוגע בעולים שנוקקו לסל הקליטה לצורכי קיום. משרד הקליטה ציין, כי תשלום סל קליטה לעולים המופנים לפרויקטים במרכזי קליטה, מחד גיסא, וחיוב העולים בתשלומים שונים לסוכנות, מאידך גיסא, "שחררו את הסוכנות היהודית מתשלום דמי הקיום לעולים במרכזי קליטה והפכו לחלק משמעותי בתקציב ההחזקה של מרכזי הקליטה. בעקיפין, יש לזכור שזו 'תרומה' תקציבית נוספת של הממשלה לסוכנות היהודית".

3. **מידע ופרסום:** הגף למידע ולפרסום הוא גוף משותף למשרד הקליטה ולסוכנות, שתפקידו העיקרי הוא לספק מידע עדכני לעולים הבאים לארץ ולעולים בכוח בחו"ל. הוצאות הגף נכללות בתקציב משרד הקליטה, אך הסוכנות מממנת מחצית מהן; הסכום שהסוכנות מעבירה למימון הפעילות נרשם בתקציב המדינה כהכנסה מיועדת. בשנת 1995 תוקצב למימון פעולות הגף סכום של 4.3 מיליון ש"ח, מזה נרשם סכום של 2 מיליון ש"ח כהכנסה מיועדת מהסוכנות; למעשה העבירה הסוכנות למשרד הקליטה סכום של 0.7 מיליון ש"ח בלבד. מנכ"ל משרד הקליטה כתב לסוכנות ביולי 1996, כי עליה להעביר את חלקה בתקציב הגף בשנה שהתקציב נקבע לה ולא בשנה שאחריה, וכי יש לקבוע נוהל התחשבות מוסכם בין הצדדים. עד דצמבר 1996 לא נקבע נוהל כזה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1996 הסביר משרד הקליטה, כי מתנהל משא ומתן לקביעת הסדרי תשלומים בין הצדדים.

נוסף על הגף למידע ופרסום, שהוא כאמור גוף משותף למשרד הקליטה ולסוכנות, מפעילה הסוכנות מרכזי מידע שמספקים מידע גם בתחומים שבאחריות משרד הקליטה; פעילות זו איננה מתואמת עם המשרד. משרד הקליטה מקיים פעולות הסברה ומסירת מידע לעולים גם באמצעות לשכותיו ברחבי הארץ. המשרד הודיע בתשובתו, כי נושא מרכזי המידע יועלה לדיון עם הסוכנות לצורך תיאום ומניעת כפילויות.

מתברר שהגורמים הנוגעים בדבר בממשלה ובסוכנות אינם מעבירים זה לזה מידע ופרטים אישיים של העולים הבאים ארצה. בישיבה מיום 7.1.96 - בהשתתפות אנשי משרד הקליטה, הסוכנות, משרד הפנים, לשכת הקשר ומשרד החוץ - צוין, כי בבדיקה שעשתה יחידת ביקורת הפנים של משרד הקליטה נתגלה שעשרות עולים באו ארצה בשנתיים האחרונות פעם שנייה, וככל הנראה ניצלו שוב את זכויות

העולה². בישיבה הוחלט, בין היתר, כי תיבדק האפשרות להקים מאגר נתונים בין-משרדי ממוחשב כדי לבדוק כל בקשה לעלייה ובדרך זו למנוע ניצול חוזר של זכויות עולה. כן הוחלט לתאם מראש את מועדי ההגעה של עולים סיעודיים, שכן קרה שעולים כאלה באו ארצה בלי שהוכן להם סידור מתאים מבעוד מועד.

משרד הקליטה הסביר בתשובתו, כי יש קשיים בהקמת מאגר מידע משותף לו למשרד הפנים, לסוכנות וללשכת הקשר, לצורך רישום העולים הבאים ארצה ומעקב אחריהם. ועדת השרים לעלייה ולקליטה החליטה ביום 28.7.96 להקים צוות בין-משרדי שיעסוק בסוגיה זו; הצוות טרם הגיש מסקנות והמלצות. בתשובה צוין, שתהליך העבודה שנקבע למציאת סידור מתאים לעולים סיעודיים, לפני הגעתם ארצה, מתקיים רק בחלקו.

משרדי ממשלה אחרים

1. **משרד החינוך, התרבות והספורט:** עיקר הפעילות המשותפת או המקבילה לפעולות הסוכנות היתה קשורה באולפנים לעולים ובעליית הנוער. על פי מסמך המיפוי, נכלל בתקציב המשרד לשנת 1995 סכום של כ-49 מיליון ש"ח להשתתפות במימון האולפנים ללימוד עברית; סך של כ-132 מיליון ש"ח להשתתפות במימון המוסדות של מחלקת עליית הנוער של הסוכנות; סכום של יותר מ-65 מיליון ש"ח להבאת נוער ממדינות חבר העמים (תכנית נעל"ה 16); סך של כ-37 מיליון ש"ח למימון סגל ההוראה במרכזי נוער. כמו כן משתתף המשרד בתכנית לשיקום שכונות ותומך במוסדות ובפרויקטים לקליטת עלייה.

האולפנים לעולים ממומנים במשותף מתקציב משרד הקליטה ומשרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך). על פי מסמך המיפוי, תקציב משרד הקליטה לפעילות זו בשנת 1995 הגיע לכ-47 מיליון ש"ח; התקציב מיועד לשכר מורים, לדמי החזקה של עולים ולתשלום דמי הקיום שלהם בתקופת הלימודים באולפן. קיימים סוגים שונים של אולפנים, והם פועלים בעיקר ברשויות מקומיות, במרכזי קליטה ובקיבוצים; סוגים מסוימים מופעלים בידי משרד הקליטה ולסוגים אחרים אחראית הסוכנות. עם זאת, על פי מסמך המיפוי, מקצת האולפנים שהפעילה הסוכנות הם מהסוג שהממשלה מפעילה. ממסמכי משרד הקליטה עולה, כי בקשר להפעלת האולפנים היו חיכוכים, חוסר תיאום, כפילויות, תחרות מיותרת בין הצדדים ובזבוז משאבים. משרד הקליטה הסביר למשרד מבקר המדינה, כי בינואר 1997 יועברו האולפנים לאחריות הסוכנות. על פי החלטת ועדת התיאום מנובמבר 1995, בתחילת שנת הלימודים התשנ"ז הועברה מחלקת עליית הנוער מהסוכנות לאחריותה הבלעדית של הממשלה (ראה להלן).

2. **משרד התעשייה והמסחר:** המשרד פועל בשיתוף עם הסוכנות במגוון רחב של פעילויות: חממות טכנולוגיות, מרכזים לפיתוח עסקים קטנים, קרנות למתן הלוואות לעסקים (בערבות מדינה), תכניות חונכות עסקית, מחקרים כלכליים, ותמיכה בפיתוח תשתיות פיזיות וכלכליות. על פי נתונים שריכז משרד האוצר לצורך הכנת מסמך המיפוי, התקציב הכולל של משרד התעשייה והמסחר לפעולות אלה בשנת 1995 הגיע לכ-75 מיליון ש"ח, ונוסף על כך קיימת מסגרת למתן הלוואות בסכום כולל של 600 מיליון ש"ח בערבות המדינה. גם בתקציב משרד הקליטה נכלל סכום של כ-25 מיליון ש"ח לפיתוח יזמות, לעסקים קטנים ולקורסים לעולים. במסגרת תכנית "שותפות 2000" שמבצעת הסוכנות, בתקציב של כ-15 מיליון דולר לשנת 1995, היא פועלת לפיתוח חברתי-כלכלי, וליצירת מקומות תעסוקה בגליל, בנגב ובאזור ירושלים. במסגרת זו נכללים, בין היתר: הכשרה והשמה מקצועית, חממות עסקיות, מרכזי

² בפרק "תושבות ותעודת זהות" שבדוח זה נאמר, כי בדיקה שעשה משרד הקליטה העלתה, שבשנים 1989-1996 נכנסו לישראל כ-300 עולים יותר מפעם אחת.

טיפוח יזמות ופיתוח עסקים קטנים (כולל קרנות למתן הלוואות). ממכתבים ששלחו המשרדים למשרד האוצר עולה, כי בשנת 1995 העבירה הסוכנות בפיגור את סכומי השתתפותה במימון מרכזי טיפוח יזמות וחממות. עוד עולה, כי חממות תירות, הנמצאות במסגרת מרכזי טיפוח יזמות והרשות לעסקים קטנים, מומנו עד אמצע שנת 1995 במשותף על ידי משרד התירות והסוכנות בשיעורים שונים; באמצע השנה האמורה הודיעה הסוכנות כי החליטה להפסיק את השתתפותה במימון.

3. **משרד החקלאות ופיתוח הכפר:** על פי מסמך המיפוי, פעילות משותפת או מקבילה של משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות) והסוכנות קיימת בעיקר בתחומים האלה: סיוע והלוואות ליישובים כפריים לשם פיתוח תשתיות פיזיות וכלכליות, תמיכה ביזמות וסיוע כספי אחר למתיישבים (ההיקף הכולל של פעילות מינהלת ההשקעות במשרד החקלאות, האחראית לנושאים אלה, הגיע בשנת 1995 לכ-145 מיליון ש"ח); מימון פרויקטים של מחקר ופיתוח בחקלאות, תכנון אסטרטגי וניצול קרקע (בנושאים אלה מטפלים מינהלת המחקר החקלאי והמדען הראשי במשרד החקלאות, ותקציבם בשנת 1995 הגיע לכ-125 מיליון ש"ח). ממסמכים של משרדי האוצר והחקלאות עולה, כי לדעתם אפשר לצמצם את פעילויות הסוכנות החופפות לפעילויות משרד החקלאות בלי להגדיל את מסגרת ההוצאה מתקציב המדינה.

4. **משרד הבינוי והשיכון, משרד העבודה והרווחה, משרד הבריאות ומשרד הפנים:** משרדים אלה פועלים בכמה תחומים במשותף עם הסוכנות או במקביל לה. לדוגמה, בתקציבים של כמה משרדי ממשלה תוקצב בשנת 1995 סכום כולל של כ-205 מיליון ש"ח לשיקום שכונות, ובתקציב הסוכנות לאותה שנה נכלל סך של כ-12 מיליון דולר לאותה מטרה. לפעולות לקליטה ישירה של עולים ברשויות המקומיות (כגון פרויקטים תעסוקתיים וקהילתיים) נכלל בתקציבי המשרדים הללו לשנת 1995 סכום כולל של כ-268 מיליון ש"ח, ובתקציב הסוכנות - סכום של כ-7 מיליון דולר. בתחום הקליטה ברשויות המקומיות פועלים עובדי משרד הקליטה, משרד העבודה והרווחה והרשויות המקומיות וכן רכזי קליטה מטעם הסוכנות, אולם לא תמיד היה תיאום ושיתוף פעולה ביניהם. בשנת 1996 הפסיקה הסוכנות את עבודתם של מקצת רכזי הקליטה מטעמה, בלא תיאום מראש עם משרדי הממשלה והרשויות המקומיות.

בתשובתו הודה משרד הקליטה, כי הפרויקטים התעסוקתיים שהסוכנות הפעילה ברשויות המקומיות לא תואמו עם נציגי המשרד, ולעתים אף היו כפילויות.

ברבים מתחומי הפעילות המשותפים לממשלה ולסוכנות אין הסכמים או נוהלי עבודה משותפים, ולא נקבעה בין הצדדים חלוקת תפקידים ומערכת קשרים מוגדרת וברורה. כתוצאה מכך יש אי-בהירות, ומפעם לפעם נוצרים חיכוכים בכל הקשור לשמירה על מסגרות תקציב ולסדרי תשלום והתחשבות הדדיים. עם זאת, באחדים מהתחומים המשותפים - כמו המינהל לבנייה כפרית שבמשרד הבינוי והשיכון (ראה בדוח זה, עמ' 000) - פועלות הממשלה והסוכנות בתיאום, וחלוקת האחריות ביניהן ברורה.

החלטות ועדת התיאום

1. ביום 1.11.95 התקיימה אצל ראש הממשלה ישיבה של ועדת התיאום בין הממשלה והסוכנות, בהשתתפות שר האוצר, שר הקליטה, ראשי הסוכנות ונציגים של משרדי האוצר והקליטה ושל הסוכנות. בישיבה נדון מסמך המיפוי ונבחנו חלופות המיועדות לסייע לסוכנות בפתרון בעיותיה הכספיות ולהגדיר מחדש את תחומי האחריות של הסוכנות והממשלה בנושאים

שונים; כל זאת כדי למזער את הפגיעה האפשרית בשירותים שנותנת הסוכנות ולאפשר לה להפסיק לפעול בתחומים המשותפים לה ולמשרדי הממשלה.

בישיבה התקבלו ההחלטות האלה: (א) בספטמבר 1996 (תחילת שנת הלימודים התשנ"ז) תעבור עליית הנוער, כולל נעל"ה 16, לאחריות ניהולית וכספית של הממשלה (באמצעות משרד החינוך), ומינהל הסטודנטים יועבר לאחריות מלאה של הסוכנות והיא תממן אותו; (ב) משנת 1997 ואילך תממן הסוכנות פעולות ממשלתיות נוספות שיוגדרו במשותף, בהיקף שנתי של 20 מיליון דולר; (ג) הממשלה תבחן אפשרות להחליף את הפיקדון שהסוכנות צריכה להפקיד בשנת 1996 באוצר כבטוחה להלוואות משלימות לעולים, בערבות מדינה להלוואות אלה, על מנת שהסוכנות תמשיך את תכנית ההלוואות לעולים כפי שהיא עד לסוף שנת 1996; נקבע כי "בכל מקרה תממן הסוכנות את אי-החזר ההלוואות ממקורותיה".

בהתאם להחלטות, לקחה עליה הממשלה לממן פעולות שביצעה הסוכנות בהיקף של עד 60 מיליון דולר נטו לשנה החל בשנת 1997 (102 מיליון דולר בגין העברת עליית הנוער, בניכוי 22 מיליון דולר בגין העברת המינהל לאחריות הסוכנות ו-20 מיליון דולר בגין השתתפות הסוכנות במימון פעולות). העומס הנוסף על תקציב המדינה בשנת 1996 היה אמור להגיע לסכום של 12.5 מיליון דולר. עוד הוסכם, כי הסוכנות תפחית ותצמצם עוד פעילויות שלה בהיקף של 50 מיליון דולר לשנה, בתחומים שיתואמו ויסוכמו עם הממשלה, אך בלא שתקציב המדינה יממן פעולות אלו בדרך ישירה או עקיפה. יישום ההחלטות אמור לחסוך לסוכנות כ-110 מיליון דולר בכל שנה.

אגף התקציבים במשרד האוצר הסביר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מנובמבר 1996, כי בשנה הראשונה להפעלת עליית הנוער במסגרת משרד החינוך לא צפוי חיסכון ממשי בהוצאות, אולם בשנים הבאות יהיה אפשר לנקוט צעדי התייעלות שיחסכו סכומים נוספים בהשוואה להוצאות הסוכנות בתחום זה.

2. בפברואר 1996 פנה שר הקליטה דאז לממשלה, וערער על ההחלטה להעביר את המינהל לניהול ולאחריות בלעדיים של הסוכנות. לדעתו, אין לשנות את מתכונת הניהול המשותף של המינהל, שכן הדבר יפגע בפעילותו ובתהליך הקליטה של הסטודנטים לנוכח המצוקה התקציבית של הסוכנות; השר הציע חלופה אחרת, כגון ניהול משותף של עליית הנוער. שר האוצר התנגד להצעה זו בין היתר בגלל הנימוקים האלה: יש חשיבות להגדרת תחומי פעילות ברורים שיהיו באחריות הממשלה, ואחרים שיהיו באחריות הסוכנות; יש להימנע ככל האפשר מביצוע פרויקטים הממומנים ומנוהלים במשותף.

בעקבות פניית שר הקליטה, החליטה הממשלה בסוף מאי 1996, להטיל על ועדת שרים לבחון מחדש את ההחלטה בדבר העברת המינהל לאחריותה של הסוכנות; ועדת השרים לא הצליחה לגבש הצעה חלופית מוסכמת על כל הצדדים. הממשלה דנה בנושא שוב ביום 16.6.96, והחליטה כי לא יהיה שינוי בהחלטה מיום 1.11.95 בעניין העברת המינהל לידי הסוכנות.

ביום 17.6.96 חתמו שר האוצר, שר החינוך, התרבות והספורט ויו"ר הסוכנות על הסכם מפורט בין הממשלה והסוכנות; בהסכם נקבע, כי ההחלטות יבוצעו עד ספטמבר 1996. ביום 19.6.96 - יומיים לאחר שנחתם ההסכם - הובאה לידיעת חברי הממשלה החדשה החלטת ראש הממשלה למנות שוב ועדת שרים (בראשות שר האוצר) בעניין המינהל, כדי למצוא דרך ארגונית וכספית להפעלתו. בהחלטה נקבע, כי בינתיים יושגה ביצוע החלטת הממשלה הקודמת מיום 16.6.96.

במסגרת הבחינה המחודשת של הנושא כתב שר האוצר למזכיר הממשלה, כי החלטה שלא להעביר את המינהל לסוכנות משמעותה הפרה של הסכם חתום בין הסוכנות לממשלה, הכולל

רכיבים שאינם קשורים במינהל, ופוגע בתהליכי ההעברה של תחומי פעילות מגוף אחד למשנהו. יתרה מזו, החלטה כזאת כרוכה בעלות כספית נוספת לתקציב המדינה, שכן הסכומים שאמורים להתפנות עקב העברת המינהל הובאו בחשבון בהסדר הכספי הכולל עם הסוכנות.

במכתב ששלח שר הקליטה לשר האוצר בספטמבר 1996 צוין, כי סוכם בין חברי ועדת השרים האמורה, שהמינהל ימשיך לפעול במימון ובאחריות משותפים של משרד הקליטה והסוכנות. בעקבות סיכום זה, קבעו הממשלה והסוכנות באוקטובר אותה שנה הסדר מימון חלופי לשנת 1997 ואילך.

עולה אפוא, כי לאחר שהתקבלה ההחלטה בנובמבר 1995, קיבלה הממשלה במהלך 1996 כמה החלטות בעניין המינהל: תחילה אישור חוזר של ההחלטה האמורה, לאחר מכן השהייתה ולבסוף ביטולה. ההחלטה מנובמבר כללה כמה רכיבים של התחייבויות כספיות הדדיות; ביטול רכיב אחד בהחלטה ערער את הרכיבים האחרים וכתוצאה מכך נדרשו שוב דיונים, ונקבע הסדר מימון חלופי. הסדר זה הוסיף פעולות התחשבות וקיצוצים בתחומים לא מעטים. בדצמבר 1996 טרם נקבעה רשימת פעילויות נוספות שיועברו מהממשלה לסוכנות החל בשנת 1997, על אף שוועדת התיאום קבעה ביום 1.11.95 כי רשימה זו תוכן בתוך חודש.

3. בהחלטות מנובמבר 1995 נקבע כאמור, כי הממשלה תבחן אפשרות לתת ערבות מדינה להלוואות שהסוכנות נותנת לעולים, ומכל מקום הסוכנות תישא בהחזר ההלוואות שהעולים לא פרעו. משרד האוצר הסביר למשרד מבקר המדינה, כי הסדר שלפיו המדינה תיתן את ההלוואות מתקציבה יהיה זול ממתן ערבות; לפיכך הסכים משרד האוצר שהסוכנות תפסיק לתת הלוואות לעולים שבאו ארצה לאחר יום 1.1.96, ומקיץ 1996 ואילך ניתנות הלוואות אלה מתקציב המדינה, באמצעות בנק מסחרי שנבחר במכרז. מסגרת האשראי למתן ההלוואות היא בסך כ-100 מיליון ש"ח, שיתפרסו על פני השנים 1996-1997. נוסף על כך תממן הממשלה מענקים לאוכלוסייה נזקקת, שאין באפשרותה לפרוע את ההלוואות, בסכום כולל של עד 36 מיליון ש"ח לשנה; בעבר נתנה הסוכנות את המענקים האלה. על תקציב המדינה הוטלו אפוא עוד הוצאות, נוסף על סכום של 60 מיליון דולר שנקבע בהחלטה, בהיקף שעשוי להגיע לעשרות מיליוני ש"ח.

יצוין, כי בניגוד להחלטה מנובמבר 1995, שקבעה שאם מספר העולים יהיה קטן מהתחזית תקטן בהתאם לכך ההתחייבות הכספית שנטלה עליה הממשלה, החליטו שר האוצר וראשי הסוכנות בפברואר 1996, כי שינוי במספר העולים בשנים הקרובות לעומת התחזית לא ישפיע על ההיקף הכולל של ההתחייבות הכספית של הממשלה.



מהאמור לעיל עולה, כי הסדרת הפעילות המשותפת והמקבילה של משרדי הממשלה והסוכנות בתחומים רבים ומגוונים נדונה פעמים לא מעטות בעבר, אך רק בנובמבר 1995 הוחלט להגדיר מחדש את האחריות במספר מצומצם של פעילויות. עם זאת, בוצע כלשונו רק סעיף אחד בהחלטות שהתקבלו - העברת עליית הנוער לאחריות הממשלה - ואילו יתר הסעיפים שונו או בוטלו. כתוצאה מכך לא הושגו במלואן שתי המטרות העיקריות של ההחלטות האמורות: חלוקה ברורה של תחומי פעילות בין הצדדים, והקטנת פעילויות מקבילות או משותפות; הגבלת הסכום הנוסף שיועמס על תקציב המדינה עקב הפחתת פעילויות הסוכנות ל-60 מיליון דולר. הנטל הכספי על תקציב המדינה בגין הפחתת פעילויות

הסוכנות משנת 1997 ואילך יגיע לסכום גדול הרבה יותר. זאת ועוד, ביטול הסעיף בדבר העברת מינהל הסטודנטים לאחריות הסוכנות חייב שינויים בהתחייבויות הכספיות ההדדיות, ועלול להקשות על יישום סעיפים אחרים שנקבעו בהחלטות.

כפי שעולה מהנתונים ומהמסמכים הרבים שרוכזו בנושא זה, אפשרויות ההתייעלות והחיסכון גדולות מאלה שבאו לידי ביטוי בהחלטות שהתקבלו בנובמבר 1995, וטרם יושמו במלואן. לדברי משרד האוצר, בשנת 1996 חל שיפור ביחסי העבודה בין שני הגופים, אם כי עדיין לא במידה מספקת. מן הראוי שוועדת התיאום תקבע מדיניות משותפת וכוללת בתחומים האמורים כדי לאפשר חלוקה יעילה יותר של התקציב, חיסכון במשאבים וקביעת סדרי עדיפויות בהתאם למדיניות המוצהרת של הממשלה.

החטיבה להתיישבות

כאמור, פעולות החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית (להלן - החטיבה) ממומנות במלואן מתקציב המדינה; בשנת 1995 היה התקציב המתוקן למטרה זו כ-135 מיליון ש"ח וההוצאה בפועל - כ-133 מיליון ש"ח. תקציב החטיבה מיועד בעיקר לפיתוח תשתיות פיזיות ביישובים שמעבר לקו הירוק ולתמיכה בגורמי ייצור חקלאיים, תעשייתיים ותיירותיים ביישובים אלה.

הפיקוח על תקציב החטיבה

1. מבקרי המדינה דנו בעבר פעמים מספר בפיקוח על השימוש בכספים שהאוצר מעביר לסוכנות ולהסתדרות הציונית (ראה דוח שנתי 31, עמ' 80). מתברר, שלמרות הביקורת וניסיונות חוזרים ונשנים של משרד האוצר לקבוע מטעמו מערכת בקרה הולמת על הקצאת כספי התקציב המועברים באמצעות החטיבה, אין בחטיבה מערכת בקרה מטעם האוצר המאפשרת פיקוח שוטף על ביצוע התשלומים. יצוין, כי בשנת 1995 החליטה מבקר המדינה להפעיל ביקורת על החטיבה, ובאמצע שנת 1996 הוחל בכיצועה.

בתשובה לשאלות שהפנה משרד מבקר המדינה למשרד האוצר ביוני 1996, כתב סגן הממונה על התקציבים ביולי אותה שנה, כי מסגרת התקציב הכללית של החטיבה אינה נקבעת בדיונים משותפים של אגף התקציבים עם החטיבה או עם משרד החקלאות. סדרי העדיפויות הפנימיים של החבלים השונים (הגולן, בקעת הירדן, יו"ש, גוש עציון וגוש קטיף) נקבעים בידי החטיבה. ממסמכי משרד האוצר עולה, כי שר האוצר הוא שקבע בכל שנה את מסגרת התקציב המקורי של החטיבה וגם את תוספת התקציב במהלך השנה.

יצוין, כי עוד במסגרת דיוניה בעניין הצעת התקציב לשנת הכספים 1993, החליטה הממשלה כי הקצאת התקציב לחטיבה "תיעשה תחת בקרת האוצר". בעקבות החלטה זו העלה החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) בסוף 1992 הצעה למנות לחטיבה חשב מטעמו, כפי שמקובל במשרדי הממשלה, ולחלופין - למנות רואה חשבון חיצוני שיבדוק בחטיבה כמה נושאים, כמו הניהול הכספי, ביצוע התקציב, טיפול ברכוש ובנכסים וגביית הלוואות; הצעות אלה לא הגיעו לכלל מימוש. בדיון שהתקיים אצל ראש הממשלה ביום 1.3.93 סוכם, בין היתר, שיש להגביר את הפיקוח על תקציב החטיבה. בעקבות זאת כתב סגן החשכ"ל למשרד ראש הממשלה במאי 1993, כי צוות של מחלקת ביקורת החשבונות באגף החשכ"ל יתחיל בתהליך בדיקה כולל בחטיבה. בסופו של דבר לא נעשתה הבדיקה.

באוגוסט 1996 כתב סגן החשכ"ל, בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כדלקמן:
"הפיקוח הנאות ביותר על ביצוע תקציב המדינה היה ניתן להתבצע על ידי חשב,
הכפוף לחשב

הכללי, ואולם כל ניסיונותינו בעבר לבצע זאת עלו בתוהו לנוכח התנגדות החטיבה והעדר יכולת לאכוף פעולה זאת. בתקופה זו מתקיים תהליך לשינוי כללי הדיווח לחשב הכללי. כללי דיווח אלה יאפשרו לחשב"ל פיקוח בצורה טובה יותר. חשוב לציין שהחטיבה איננה משתפת פעולה באורח סדיר בקביעת הכללים וכנראה אינה מעוניינת בפיקוח החשב"ל על פעולותיה".

סגן החשב"ל הסביר, כי כספי התקציב מועברים לחשבון הבנק של החטיבה במנות שבועיות, ומחשבון זה מעבירה החטיבה כספים לחשבונות החבלים השונים; היקף המנה השבועית נקבע על פי דרישת החטיבה. החטיבה מעבירה לחשב"ל דוח חודשי על ביצוע התקציב, המפורט לפי תקנות; החטיבה אינה מדווחת על התחייבויותיה כלפי המוטבים כפי שמדווחים משרדי הממשלה ואינה מנהלת מערכת רישום של הרשאה להתחייב. החטיבה אינה פועלת בהתאם להוראות תכ"ם (המפרטות את הנהלים לביצוע תקציב המדינה); לחטיבה יש נהלים שהיא קבעה, אולם החשב"ל אינו יכול לוודא שהם מבוצעים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1996, הסבירה החטיבה כי נעשית אצלה ביקורת על ידי משרד מבקר הסוכנות וההסתדרות הציונית העולמית, וכי רואה חשבון חיצוני - שהוא רואה החשבון של ההסתדרות הציונית - עושה ביקורת מקיפה במסגרת הכנת הדוחות הכספיים של החטיבה. כמו כן, היא ציינה בתשובתה, כי בישיבה שהתקיימה בדצמבר 1994 אצל שר האוצר סוכם, שהחשב"ל ידרוש דיווחים מן החטיבה והיא תדווח לו על פי דרישתו.

לדעת משרד מבקר המדינה, בקרה שאיננה נעשית בזמן אמת, כלומר בעת אישור התשלומים, יעילותה מוגבלת ואין היא יכולה לשמש תחליף לבקרה שוטפת על ביצוע התשלומים מסעיפי התקציב השונים, כפי שמקיים משרד האוצר ביחידות הממשלתיות.

2. אף על פי שהוצאות השכר של עובדי החטיבה ממומנות במלואן מתקציב המדינה, לא נקבע בתקציב שיא כוח האדם שהחטיבה רשאית להעסיק, כמו לגבי כל משרדי הממשלה. החטיבה הסבירה בתשובתה, כי עובדיה הם עובדי ההסתדרות הציונית, והיא שקובעת את תנאי שכרם. על פי מאזן החטיבה ליום 31.12.94,³ הוצאות "הנהלה וכלליות" הגיעו באותה שנה לכ-30 מיליון ש"ח, מזה כ-14 מיליון ש"ח הוצאות שכר ונלוות.

החטיבה הסבירה בתשובתה, כי על פי חוות דעת שהכין היועץ המשפטי של הסוכנות וההסתדרות הציונית, לא חל על החטיבה חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, מן הטעמים האלה: סעיף 3א' לחוק אינו חל הואיל והחטיבה אינה מקבלת את כספיה במסגרת תמיכות למוסדות ציבור; סעיף 21 לחוק אינו חל הואיל והחטיבה אינה נכללת בהגדרת "גוף מתוקצב", בין היתר מאחר שההסתדרות הציונית אינה "תאגיד שהוקם בחוק" ואינה "מוסד של המדינה".

לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום לתת את הדעת על המצב המיוחד שנוצר: מצד אחד פעולות החטיבה ממומנות במלואן מתקציב המדינה ומצד שני לא חלים עליה הוראות שונות מכוח חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, שחלים על גופים שרק חלק מתקציבם מקורו בתקציב המדינה, כמו רשויות מקומיות או מוסדות ציבור נתמכים. בכל הנוגע לחוקי התקציב מעמדה של החטיבה הוא ייחודי, ומן הראוי לעגן בהסדר מפורט את החובות המוטלים עליה בעניין הדיווח והפיקוח על תקציבה.

3. נוסף על הסכומים המועברים להתיישבות באמצעות החטיבה, מועברים ליישובים שמעבר לקו הירוק כספים מתקציבי משרדי ממשלה שונים (בעיקר משרדי החקלאות, הפנים, התיירות

³ בדצמבר 1996 טרם פרסמה החטיבה דוחות כספיים מאושרים לשנת 1995.

והתעשייה והמסחר). כמו כן מפעילה החטיבה קרנות סיוע למתן הלוואות למימון השקעות במקביל למימון שניתן באמצעות משרדי הממשלה. במשרדים האמורים ובמשרד האוצר, שמפקח על ביצוע התקציב, אין נתונים מרוכזים על היקף הסיוע מכל מקורות המימון הממשלתיים הניתן ליישובים. במכתב של אגף התקציבים משנת 1994 צוין, שכפל הפעילות במתן הלוואות למימון השקעות יוצר בעיות רבות, כגון "קריטריונים סותרים בסוגי התמיכה השונים". בנובמבר 1992 המליץ הממונה על התקציבים לראש הממשלה, שהתקציבים המיועדים ליישובים שמעבר לקו הירוק יועברו אליהם ישירות ממשרדי הממשלה, שכן "צעד זה יביא לחסכון בתקורה המינהלית בהיקף של כ-20 מיליון ש"ח [במחירי 1992] וכן יביא ליתר תיאום בטיפול בהתיישבות מעבר לקו הירוק המטופלת כיום הן על ידי החטיבה והן על ידי משרדי הממשלה באותם נושאים".

החטיבה הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי לכל פרויקט יש רישום של כל ההכנסות מהגופים השונים, ויש קריטריונים וכללים שעל פיהם נקבעים שיעורי המימון מתקציב החטיבה. החטיבה הוסיפה, כי בעניין זה אין הבדל בין פעילותה לבין פעילות הסוכנות המסייעת למתיישבים בגליל, בנגב ובמרכז הארץ.

לדעת משרד מבקר המדינה, קיומם של כמה מסלולי סיוע להתיישבות, מסעיפים שונים של תקציב המדינה, דורש מנגנון בקרה שוטף הן על ההיקף הכולל של המימון והן על תנאיו. בדיקת כלל מקורות המימון של כל פרויקט בידי החטיבה עצמה אין בה די; מכיוון שמדובר בכספי תקציב, מן הראוי שהנתונים יובאו לידיעת משרדי הממשלה הנוגעים בדבר ומשרד האוצר יפקח על מסגרת המימון הכוללת.

הלוואות למתיישבים

1. תנאי הלוואות שהחטיבה נותנת למתיישבים מכספי התקציב מוגדרים בחוזה ההתיישבות שנחתם בין ההסתדרות הציונית (החטיבה להתיישבות) לבין האגודה או המתיישב. מדובר בשני סוגים עיקריים של הלוואות:

(א) הלוואות להשקעות באמצעי ייצור שניתנו לאחר 1.4.78 הן ל-30 שנה, צמודות למדד המחירים לצרכן ונושאות ריבית של 3% לשנה. בעשר השנים הראשונות הלווה אינו פורע קרן וריבית, למן השנה ה-11 ועד תום תקופת הפירעון יפרע הלווה 25% מההלוואה, בתוספת ריבית והפרשי הצמדה; 75% הנותרים הופכים להלוואה עומדת; בנסיבות מסוימות רשאית ההסתדרות הציונית להעמיד לפירעון את מלוא ההלוואה (כולל ההלוואה העומדת).

(ב) הלוואות להשקעה בתשתית (רשתות מים וחשמל, זכויות מים ועוד) ניתנות ל-30 שנה, בריבית של 2% לשנה, ובלי תנאי הצמדה; הפירעון מתחיל בתום 7 שנים מיום קבלת הלוואה. נוסף על כך ניתנות למתיישבים הלוואות לדיור (בתי מגורים ומבני ציבור שנבנו מתקציב משרד הבינוי והשיכון) ומענקי תשתית לפי כללי חוזה ההתיישבות.

2. במאזן המדינה ליום 31.12.95 רשומה יתרת הלוואות להסתדרות הציונית (למימון השקעות בגורמי ייצור ובתשתית) בסכום כולל אחד של כ-521 מיליון ש"ח. באגף החשב"ל אין פירוט איזה חלק מסכום זה נובע מהלוואות להשקעות לגורמי ייצור, ואיזה נובע מהלוואות להשקעה בתשתית, על אף התנאים השונים לחלוטין שנקבעו לכל אחד מסוגי הלוואות. יתרות הלוואות העומדות אינן רשומות כלל ולאגף אין מידע על היקפן, ואיזה חלק מהן עומד לפירעון עקב סיבות שונות כמו עזיבת המתיישב את היישוב. ככל הנראה מגיעה יתרת הלוואות העומדות ליותר ממיליארד ש"ח. גם על הלוואות לדיור אין כל נתונים באגף החשב"ל. מתברר, כי למקצת הלוואות הכלולות בסכום היתרה האמור אין כלל לוחות סילוקין ולכן המערכת

הממוחשבת איננה משערכת את יתרת ההלוואות האלה. הנתון הרשום במאזן המדינה איננו משקף אפוא את היתרה האמיתית של ההלוואות להסתדרות הציונית, וככל הנראה היא גדולה הרבה יותר.

במאזן החטיבה ליום 31.12.94 (שהוגש למשרד האוצר רק ביוני 1996) נרשמה יתרת הלוואות לזכות הממשלה בסך של כ-363,000 ש"ח בלבד. בביאור למאזן נאמר, כי לא היה אפשר לקבל את אישור הממשלה לאמיתותה של יתרה זו וכי הנתונים מוצגים בעלות היסטורית-נומינלית.

סגן החשב"ל מסר למשרד מבקר המדינה, כי אין באגף נתונים על הפריסה המדויקת של ההלוואות, ולכן אין באפשרותו לעקוב אחר פירעון ההלוואות. הסכומים שהועברו לאוצר מהחזרי ההלוואות בשנים האחרונות הם נמוכים מאוד ומגיעים לכמה מיליוני ש"ח בשנה, לעומת כמה עשרות מיליונים שהיה עליו לקבל על פי סכומי ההלוואות ותנאיהן. אגף החשב"ל אינו יודע לאילו הלוואות יש לייחס את כספי הגבייה שהועברו אליו, מה היקף הפיגורים בגבייה ומה הן יתרות החוב למעשה ושיעורן יחסית ליתרות החוב על פי לוחות הסילוקין. לחשב"ל גם אין מידע על סכומי העמלות שקיבלו הבנקים על ביצוע ההלוואות.

החטיבה ציינה בתשובתה, כי כתוצאה מחוק הסדרים במגזר החקלאי המשפחתי, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק גל), הופסקו פעולות הגבייה ממתיישבים ומיישובים שהחוק חל עליהם. נושא גביית החובות נמצא באחריות הגזברות של ההסתדרות הציונית וכל הסכומים הנגבים בגין הלוואות מועברים לאוצר. החטיבה הגישה למשקמים הפועלים במסגרת יישום חוק גל, תביעות כספיות בקשר לרשימות החוב מהמתיישבים.

3. על פי נוהל עבודה שסוכם בין אגף החשב"ל וחברת ענבל⁴ בנושא ניהול הלוואות המדינה, החייבים אמורים להעביר לאוצר רשימה מפורטת של יתרות ההלוואות הרשומות בספריהם בתום כל שנה - בסכומים נומינליים ובסכומים משוערכים (ראה דוח שנתי 46, עמ' קיא). הרשימה אמורה לכלול פירוט של ההלוואות שניתנו, לוחות סילוקין, וכן ריבית והפרשי הצמדה שנצברו. בהתאם לרשימות אלה על החשב"ל (באמצעות ענבל) לבצע התאמת יתרות, ולהציג את הנתונים הנכונים במאזן המדינה. מתברר שהנוהל אינו מיושם על הלוואות בהיקף כספי גדול מאוד שניתנו באמצעות החטיבה, ולא נעשית התאמת יתרות של הלוואות אלה בין אגף החשב"ל לבין החטיבה.

בתשובת סגן החשב"ל מאוגוסט 1996 צוין, כי ביוני אותה שנה מינה החשב"ל ועדה - בהשתתפות עובדים מן האגף, מהחטיבה ומחברת ענבל - כדי לקבוע כללים לניהול ההלוואות שיינתנו בעתיד באמצעות החטיבה, ובמסגרתם להסדיר גם את ההלוואות שניתנו בעבר. עוד הוטל עליה לקבוע מונחים אחידים להלוואות שניתנו במסלולים השונים, ולקבוע שיטה לשחזור התנועות בחשבונות בהתאם להגדרות ושיטה לעדכון שוטף של הנתונים באגף החשב"ל; נקבע שהוועדה תגיש את המלצותיה לאחר שלושה חודשים.

בנובמבר 1996 טרם הגישה הוועדה המלצות. מן הפרוטוקולים של ישיבותיה עולה, כי בדיונה בחודשים הראשונים להקמתה אף לא הצליחו חבריה להגיע להגדרה מוסכמת של מונחים ולקבל תמונה מלאה של יתרת ההלוואות, היקפי הגבייה והפיגורים בגבייה, היקף ההלוואות העומדות והיקף ההלוואות לדיור. סגן החשב"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1996, כי יש התקדמות בעבודת הוועדה אף כי בקצב איטי ועל פי הערכתו לאחר סיום עבודתה יתאפשרו מעקב אחר הגבייה ורישום נאות של ההלוואות בספרי החשב"ל.

⁴ ענבל חברה לביטוח בע"מ, היא חברה ממשלתית שעוסקת בין היתר בניהול מערך הלוואות המדינה.

מן הראוי לציין, כי עוד בשנת 1993 הקים משרד האוצר צוות משותף לאגף החשכ"ל ולחטיבה שיסדיר את הרישום והניהול של ההלוואות האמורות, אולם עבודת הצוות נפסקה בלא שהוגשו המלצות, ובלא שיחול שיפור במערך הרישום, הפיקוח והבקרה על ההלוואות התקציביות שניתנו באמצעות החטיבה. גם במהלך 1995 התקיימו דיונים בין אגף החשכ"ל והחטיבה כדי לקבוע יחד עם חברת ענבל שיטה ממוחשבת לעניין הגבייה והדיווח, ובמגמה להקים לאחר מכן קרן רכוש. עד מועד סיום הביקורת לא נקבע אופן הרישום של קרן הרכוש.

בביאור למאזן החטיבה נאמר, כי "הוצאות המתייחסות לרכישת נכסים, מתן הלוואות וכדומה, נזקפות להוצאות, ובמקביל נצברות בקרן רכוש"; הרכב הקרן לא הוצג בדוחות הכספיים. מדובר ברכוש של המדינה הנובע מהלוואות בסכום כולל (משוערך) המגיע ככל הנראה ליותר ממיליארד ש"ח, שניתנו מכספי תקציב המדינה, ובכל הקשור אליהן אין במשרד האוצר רישום מסודר. גם אם במסגרת החוק וההסדרים שנקבעו תיאלץ הממשלה למחוק חלק מהחוב, על האוצר לקבל את הנתונים המדויקים והמפורטים על יתרת החובות, לרשום אותם כראוי בדוחות הכספיים, ולתת גילוי נאות למלוא סכומי החוב שנמחקו.



הסוכנות היהודית וההסתדרות הציונית, בתור נציגי יהדות התפוצות, פעלו בתחומים רבים - ובעיקר בתחומי העלייה, הקליטה, החינוך וההתיישבות - עוד לפני קום המדינה ובמשך כל שנות קיומה. בכל אחד ממשרדי הממשלה, המטפלים בתחומים אלה, תוקצבו מאות מיליוני ש"ח למימון פעולות מקבילות ומשותפות לפעולותיהם של המוסדות הלאומיים, אולם לא היתה הגדרה ברורה של תפקידים, אחריות וסמכויות של כל אחד מהצדדים. במקרים רבים נוצרו במהלך הפעילות חוסר תיאום, חילוקי דעות, כפילות ובזבוז משאבים, ונדרשו מנגנוני תיאום ובקרה שאף הם מוסיפים עלויות וסרבול מינהלי. העדר מדיניות מוסכמת בתחומי הפעילות המשותפים מונע חלוקה יעילה של משאבים וקביעת סדרי עדיפויות.

עד לאחרונה לא היה בידי משרד האוצר מידע מפורט על הפעולות המשותפות והמקבילות ועל היקפן הכספי. רק בשנת 1995 הוכן מסמך מיפוי ששימש בסיס להחלטת ועדת התיאום על הגדרה מחדש של האחריות ושל חלוקת התפקידים במספר מצומצם של תחומים. גם החלטה זו לא בוצעה במלואה. לנוכח האילוצים התקציביים החמורים של הממשלה ושל הסוכנות, והצורך בייעול המנגנון הציבורי במטרה לחסוך בכספי ציבור, מן הראוי לנצל את המידע הרב שנצבר במסמך המיפוי כדי להגיע ליתר תיאום, למניעת כפילויות, ולחלוקה ברורה של תחומי האחריות והגדרת התפקידים של כל אחד מהצדדים בפעולות אלה.

פעולות החטיבה להתיישבות ממומנות במלואן מתקציב המדינה אולם משרד האוצר אינו מקיים בקרה נאותה על פעולותיה, ואין אצלו רישום מסודר ומלא של ההלוואות שניתנו למתיישבים, באמצעות החטיבה, בהיקף של יותר מחצי מיליארד ש"ח. כמו כן, אין בידי נתונים מרוכזים על היקף הסיוע מכל מקורות המימון הממשלתיים, שניתן ליישבים שבטיפולה של החטיבה. הגברת הפיקוח התקציבי על פעולות החטיבה והקפדה על גביית מלוא סכומי ההלוואות שהגיע מועד פירעון, טומנים בחובם אפשרויות נוספות להקטנת הגירעון בתקציב.

נוסף על הנושאים האמורים קיימות עוד סוגיות תלויות ועומדות במסגרת הקשרים בין הממשלה למוסדות הלאומיים וגופים הקשורים אליהם. בשנים האחרונות התקבלו בנושא

ההתיישבות החלטות בעלות משמעות כספית של מיליארדי דולרים, שבהם יישא תקציב המדינה - בעיקר הסדרי החובות של הקיבוצים והמושבים, ושינוי הייעוד של קרקע חקלאית. במהלך הטיפול בנושאים אלה התקיימו במשרד האוצר דיונים רבים במטרה להגיע לידי הסדרים עם הסוכנות בנושאים שונים הקשורים להתיישבות, ובין היתר - בעניין מעמדה המשפטי של הסוכנות בהסדרים שנעשו עם גופי התיישבות שונים עקב ההלוואות והמענקים שהיא נתנה למתיישבים. במועד סיום הביקורת טרם הגיע משרד האוצר להסדר עם הסוכנות בנושאים אלה.

הקצאת קרקע בלא מכרז למשקיעים זרים

ריכוז ממצאים

על פי תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, התקשרות של מינהל מקרקעי ישראל לביצוע עסקה במקרקעין של המדינה אינה טעונה מכרז כאשר נושא ההתקשרות הוא הענקת זכויות במקרקעין למשקיע שאינו תושב ישראל, לצורך הקמת מיזם עסקי, לרבות מיזם תיירותי או מלונאי, אם לדעת שר האוצר והשר הנוגע בדבר, בהתייעצות עם רשות ההשקעות במשרד האוצר (להלן - הרשות), המיזם יביא תועלת למשק המדינה והענקת הזכויות במקרקעין המסוימים בלא מכרז חיונית להצלחתו של המיזם.

משרד האוצר יחד עם המשרדים הנוגעים בדבר לא קבעו מה תפקידו של כל אחד מהגופים המעורבים בתהליך אישור הפטור ממכרז, ועל פי אילו קריטריונים ושיקולים ייקבע שהענקת הזכויות במקרקעין בלא מכרז חיונית להצלחת המיזם; גם לא נקבעו היעדים שהממשלה מעוניינת להשיג באמצעות הטבה זו וכיצד תובטח השגתם.

המשרדים לא קבעו הגדרה מוסכמת למונח "משקיע שאינו תושב ישראל", ולא נקבעו למשקיע כזה תנאים שיבטיחו את המשך מעורבותו בהקמת המיזם ובהפעלתו לצורך השגת התועלת למשק המדינה, שבגינה ניתן הפטור ממכרז.

בהקצאת קרקע בלא מכרז גלומה בדרך כלל הטבה כספית, אולם בידי המשרדים הנוגעים בדבר אין מידע על שווי ההטבה, והיא אינה באה לידי ביטוי בתקציב המדינה.

הרשות לא קבעה נהלים לטיפול בבקשות של משקיעים זרים להקצאת קרקע בלא מכרז, ואין לה כלים מקצועיים לבדוק את הבקשות כדי לקבוע את עמדתה. גם לא נקבע נוהל משותף לרשות ולמשרדי הממשלה הנוגעים בדבר, המסדיר את תהליך הגשת הבקשות לאישור הפטור והטיפול בהן.

ביום 28.5.96 אישרו שר התיירות ושר האוצר בקשה להקצאת קרקע בלא מכרז למשקיע זר (להלן - יזם א'), לצורך הקמת בית מלון ומרכז כנסים בשטח כולל של 63 דונם בחוף הצפוני של אילת, שהוא אזור תיירות מבוקש. הבקשה אושרה בלא שנעשתה בדיקה כלכלית של המיזם המשולב; לא נמצא כי הוגשה בקשה בכתב לרשות לקבלת חוות דעתה, וממילא גם לא ניתנה חוות דעת כזאת בכתב.

בניגוד להחלטת הוועדה המשותפת למשרד התיירות ולמינהל מקרקעי ישראל, שהקצאה בפועל של הקרקע ליזם א' תהיה בתום ההליך הסטטוטורי, הסכימו שר