

משרד הפנים

פעולות ביקורת

במינהל לתכנון, תקצוב ופיתוח של משרד הפנים, בחשבות המשרד וכן באגף התקציבים שבמשרד האוצר נעשתה ביקורת על אופן הקצאתו של המענק לאיזון תקציבי הרשויות המקומיות. נבדקו מידת יישומן של המלצות ועדת סוארי משנת 1993 לקביעת קריטריונים להקצאת המענק, סדרי התקצוב, ההקצאה והתשלום של המענק, ואופן הקצאתם של רזרבת השר ומענקים מיוחדים.

במינהל התכנון, במינהל לשלטון ולמינהל מקומי ובלשכות התכנון המחוזיות, וכן ביחידה הארצית לפיקוח על הבנייה נבדקו תכנונם וניצולם של שטחי תעסוקה, ובכלל זה אזורי תעסוקה משותפים למספר רשויות מקומיות.

במשרד הפנים נבחנה התפלגות ההכנסות מארנונה בגין שימושי קרקע עסקיים במחוז הדרום, בעיקר ממפעלים ומתקנים שהמדינה היתה מעורבת בהקמתם ובפיתוחם (ראו הפרק "ערי הפיתוח בדרום הארץ").

המענק לאיזון תקציבי הרשויות המקומיות

א.המלצות ועדת סוארי ואופן יישומן

מבוא

תפקידן של הרשויות המקומיות (להלן - הרשויות) לספק שירותים שונים לתושביהן. השירותים נחלקים לשני סוגים עיקריים: שירותים ממלכתיים - בעיקר בתחומי חינוך ורווחה, ושירותים מקומיים - בעיקר בתחומי ניקיון ותברואה, מים, ביוב ותכנון עירוני.

למימון השירותים הממלכתיים נעזרות הרשויות במימון ניכר מהמדינה, ואילו את השירותים המקומיים הן אמורות לממן בעיקר מגביית ארנונה שהן מטילות על שטחים שבהם נעשית פעילות כלכלית, ועל שטחי מגורים שבתחום שיפוטן (הארנונה מחושבת לפי סוג הנכס ולפי תעריפים שונים למ"ר). הרשויות אינן רשאיות לקבוע את תעריפי הארנונה כראות עיניהן, והממשלה מפקחת על גובה התעריפים. עם זאת, בשנים האחרונות גדל חופש הפעולה בנוגע לשינוי התעריפים.

זה שנים, לא הגיע חלק ניכר מהרשויות לאיזון תקציבי: ההוצאות היו גדולות מההכנסות, ונגרם להן גירעון שוטף ומצטבר, שהלך ותפח. כדי להקטין את הגירעון ולסייע לרשויות שבמצוקה, העניקה הממשלה לרשויות באמצעות תקציב משרד הפנים (להלן - המשרד) מענק כללי

(להלן - מענק איזון, או: מענק). עד שנת 1994 המבחנים למתן המענק לא היו ברורים, אחדים ושוויוניים, ואף נוצר מצב, שכלל שגדל גירעונה של רשות, גדל מענק האיזון שקיבלה. לנוכח ביקורת גוברת והולכת¹ החליט שר הפנים דאז, מר אריה דרעי, בפברואר 1992, למנות ועדה ציבורית בראשות פרופ' יצחק סוארי (להלן - ועדת סוארי, או: הוועדה) כדי לקבוע מבחנים להקצאת מענק האיזון. ועדת סוארי הגישה באוגוסט 1993 דוח ובו עקרונות והמלצות. הממשלה החליטה ב-31.8.93 "לאשר את עקרונות ההמלצות של הוועדה" והטילה על שר הפנים "ליישם את המלצות ועדת סוארי". משנת 1994 ואילך הקצה המשרד את מענק האיזון בשיטה חדשה. סכום מענק האיזון² שהעביר המשרד לרשויות בשנים האחרונות הוא כשלושה מיליארד ₪ ויותר בשנה.

בחודשים יולי-אוקטובר 1999 בדק משרד מבקר המדינה במשרד את סדרי חישוב מענק האיזון והקצאתו בשיטה החדשה, בהשוואה לעקרונות ולהמלצות של ועדת סוארי.

יישום העקרונות וההמלצות

בדוח הוועדה נקבעו כמה עקרונות:

1. על המשרד להקצות את מענק האיזון על פי מבחנים אחדים ושוויוניים.
2. מענק האיזון נועד לאפשר לכל רשות לספק לתושביה רמת שירותים מזערית לפחות.
3. חישוב המענק יתבסס, ככל האפשר, על הכנסה תקנית - הכנסה בעיקר מארנונה, שכל רשות יכולה להשיג אם תמצה מקורות הכנסה אלה (להלן - הכנסה תקנית), ועל ההוצאה שלדעת הוועדה על כל רשות להוציא כדי לספק לתושביה רמת שירותים מזערית לפחות (להלן - הוצאה תקנית), ולא על ההכנסות, ההוצאות והגירעון בפועל של כל רשות.
4. המענק לכל רשות יחושב על פי ההפרש בין ההוצאה התקנית שלה, לבין ההכנסה התקנית שלה. לכן, ככל שההוצאה התקנית לנפש תהיה גבוהה יותר וההכנסה התקנית לנפש נמוכה יותר, יהיה המענק גדול יותר.
5. בחישוב ההוצאה התקנית וההכנסה התקנית יש להביא בחשבון את מצבם החברתי-כלכלי של תושבי הרשות: ככל שהמצב החברתי-כלכלי גרוע יותר, יש לקבוע הוצאה תקנית לנפש גבוהה יותר והכנסה תקנית נמוכה יותר, והפער הגדל בין ההוצאה להכנסה, פירושו זכות למענק איזון גדול יותר.

הוועדה גם המליצה בדוח על הדרכים לחישוב מענק האיזון לפי העקרונות האמורים. משרד מבקר המדינה בחן כיצד יישם המשרד את המלצות הוועדה והעלה כי הוא עשה שינויים מהותיים, הן בעקרונות והן במשקל שניתן למצב החברתי-כלכלי.

(א) תעריפי הארנונה של רשויות שונות לאותו סוג נכס שונים מאוד. כדי לקבוע את ההכנסה התקנית של כל רשות, המליצה הוועדה כי ההכנסות יחושבו על פי תעריפי ארנונה מרביים ואחידים למ"ר, שיוכפלו במכלול השטחים החייבים בארנונה, לפי סוג הנכס, בכל רשות. הוועדה אף חישה ופירטה בדוח שלה את התעריפים המרביים לכל סוג נכס. את התוצאה שתתקבל יש לתקן לפי מצבם החברתי-כלכלי של תושבי הרשות בדרך שקבעה הוועדה.

¹ ראו דוח מבקר המדינה - דו"ח ביקורת על מתן תמיכות למוסדות על ידי רשויות מקומיות, התשנ"א-1991.

² נוסף על מענק האיזון הכללי מקצה המשרד גם מענקי איזון ייעודיים לצרכים מסוימים, ראו להלן בעמ' 504.

1. בביקורת נמצא, כי המשקל שנתן המשרד למצב החברתי-כלכלי היה קטן בהרבה מזה שעליו המליצה הוועדה: בחישוב ההכנסה מארנונה על מגורים ועל שטחי תעסוקה של כל רשות, ניתן משקל למצב החברתי-כלכלי של הרשות, אולם הוא היה נמוך בעשרות אחוזים מהמלצת הוועדה.

2. בשונה מהמלצות הוועדה, חישב המשרד את ההכנסה מארנונה על שטחי תעסוקה על יסוד ההכנסות בפועל (כשהן מתוקנות לפי מדד חברתי-כלכלי כלשהו) ולא על בסיס הכנסה תקנית. יתר על כן, חישוב בסיס ההכנסות לפי התעריפים וההכנסה בפועל, עלול להיות תמריץ לאי-מיצוי אותו מקור הכנסה.

3. מכלול שינויים אלה לא הובאו לאישור הממשלה, אשר הורתה, כאמור, למשרד ליישם את המלצות הוועדה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה אישר המשרד כי לצורך חישוב סכומי מענק האיוון, שינה את המקדמים והמשקלות שקבעה הוועדה לשם ביטוי מצבה החברתי-כלכלי של כל רשות. המשרד הסביר, כי מענק האיוון נועד לאפשר לכל רשות לתת לפחות שירותים מזעריים לתושביה, ואין מטרתו לתקן את הפערים החברתיים ולחלק באופן צודק יותר את העושר. לדבריו, השונות בתקצובן של רשויות לפי מדרגן החברתי-כלכלי איננה בגדר פיצוי למצבה החברתי-כלכלי של האוכלוסייה, אלא סיבתה היא שברשויות בעלות אוכלוסייה חלשה יותר, ההוצאות המוניציפליות לרווחה וחינוך גבוהות יותר, ואילו בצד ההכנסות, פוטנציאל גביית הארנונה הוא נמוך יותר.

מנגד, ההבחנה בין רשויות לפי מעמדן החברתי-כלכלי איננה נוגעת לשירותים מוניציפליים אחרים, כגון: פינוי אשפה ותחזוקת רחובות. עוד הוסיף המשרד, כי בהתחשב בתפיסה זו, ומתוך הכרות מעמיקה של מטלותיהן של הרשויות ושל מצבן הכספי, העריך המשרד את אחוזי השונות הראויים, ובכך אכן יישם את עקרונות ועדת סוארי. לדבריו, אילו יישם את המקדמים והמשקלות שקבעה הוועדה, היה הדבר מוביל לתוצאות לא סבירות. שכן יש רשויות שאוכלוסייתן חלשה ותקציבן מאוזן, ורשויות שאוכלוסייתן חזקה, אך תקציבן גירעוני. אילו חושבו המענקים לפי המקדמים שנקבעו בדוח סוארי, היה מצבן של האחרונות מורע עוד יותר, ובכך היה נפגע השוויון.

המשרד בתשובתו הצביע על כך, שחוקי ההסדרים במשק המדינה מגבילים את שיקול דעתן של הרשויות בנוגע להגדלת שיעורי הארנונה, והמדיניות היא שלא לאשר סטייה מהשיעורים שנקבעו, לפחות בכל הנוגע לארנונה על שטחי תעסוקה. המלצות ועדת סוארי ניתנו על סמך ההנחה שהקפאת שיעורי הארנונה תבוטל. לדברי המשרד, לא היה אפשר לייחס לרשויות הכנסה תקנית גדולה ממה שמותר להן לגבות בפועל, ועובדה זו אף היא עומדת ביסוד החלטותיו לאורך השנים.

המשרד כתב, שהממשלה אישרה רק את עקרונות ועדת סוארי, והואיל והוא יישם אותם, לא היה מקום להביא את שינוי המקדמים והתעריפים לאישור הממשלה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי ועדת סוארי בחרה להתעלם מהמצב הכספי בפועל של כל רשות ורשות, ולבסס את המענק על הכנסות והוצאות תקניות. ועדת סוארי השקיעה משאבים גדולים בקביעת הנוסחה, ובכלל זה בקביעת המשקל שיש לתת בעת חישוב המענק לפערים החברתיים-כלכליים בין הרשויות. בהחלטת הממשלה נאמר במפורש כי על המשרד "ליישם את המלצות" הוועדה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אם סבר המשרד כי אי אפשר ליישם את המלצות ועדת סוארי כלשונן, הרי שלנוכח הרגישות החברתית לפערים הכלכליים-חברתיים במדינה, ובהתחשב בשינויים המהותיים שעשה המשרד בעקרונות החישוב ובמשקלות (שגרמו להבדלים ניכרים בין סכומי המענקים ששולמו לבין הסכומים שהיו נקבעים לפי המלצות הוועדה), היה המשרד מיטיב לעשות אילו הציג לממשלה את חסרונות נוסחת סוארי ואת משמעותם, ואת הצעותיו לשינויים, והניח לה להחליט כיצד יש לנהוג.

(ב) גם את ההוצאה התקנית חישב המשרד שלא לפי המלצות הוועדה. הוועדה קבעה כי "אין לראות את רמת ההוצאה לנפש בפועל, כרמה נורמטיבית או רמה מינימאלית נדרשת", וכי "בתחום ההוצאה לנפש (במונחים כספיים) קיימת שונות רבה בין הרשויות השונות". אשר על כן בחרה הוועדה כמה רשויות שהיקף השירותים שהעניקו לתושביהן ואיכותם נחשבו לנאותים, ואף גבוהים מהממוצע, ולפי הוצאותיהן על רמת השירות הזאת, קבעה הוועדה תקנים לסכום ההוצאה המזערית לנפש, שיש בו כדי לספק שירותים נאותים לתושבים. הוועדה קבעה ופירטה בדוח שלשה תקנים לעיריות לפי גודלן, שני תקנים למועצות מקומיות לפי גודלן ותקן אחד למועצות האזוריות. כל רשות היתה אמורה להיות מסווגת לפי תקנים אלה והוצאותיה יחושבו בהתאם.

ואולם, המשרד זנח את שיטת "ההוצאה המזערית לנפש" ואת התקנים שקבעה הוועדה. במקום זאת חישב המשרד ומצא מתאם בין גודל האוכלוסייה בכל רשות לבין ההוצאה הכוללת שלה לנפש, ועל פיו קבע רצף של סכומי הוצאה ראויים לפי גודל הרשות.

ההבדל בין השיטה שקבעה הוועדה לבין השיטה שנקט המשרד ניכר בייחוד באשר לרשויות קטנות: על פי שיטת המשרד, ככל שמספר תושבי הרשות קטן יותר, סכום ההוצאה התקנית לנפש הולך וגדל, ואילו לפי המלצות הוועדה, ההוצאה התקנית לנפש של הרשויות שבהן מספר תושבים מסוים ומטה, היא קבועה. כלומר, לפי שיטת המשרד יש יתרון גדול והולך לקוטן של רשויות. משרד מבקר המדינה ביקש מהמשרד את ניירות העבודה המשווים בין שתי השיטות ובין תוצאות החישוב לפי שתי השיטות אך לא קיבלם מהמשרד.

(ג) ההבדל בין העקרונות והמשקלות שעליהם המליצה הוועדה לבין אלה שיישם המשרד, אמור להתבטא בתוצאה - בהפרש שבין מענק האיוון שהיה צורך לחשב לרשות מסוימת לפי המלצות הוועדה לבין מענק האיוון שחישב המשרד.

במועד הביקורת היו 27 רשויות מדורגות בשלושת האשכולות הגבוהים בדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס).³ רוב הרשויות קטנות מאוד - יש בהן כ- 160,000 תושבים בסך הכול - והן קיבלו בשנת 1998 מענק איוון כולל של כ-143 מיליון ש"ח. ב-12 מהן אוכלוסייה של מאות עד 3,500 תושבים בלבד, ובסך הכול - כ-22,000 תושבים. רשויות אלה קיבלו בשנת 1998 מענק איוון כולל של כ-43 מיליון ש"ח. מבין אותן 27 רשויות בחן משרד מבקר המדינה את נתוניהן של 17 רשויות⁴ לשנת 1998.

³ הלמ"ס מפרסמת, מפעם לפעם, מחקרים המאפיינים את הרשויות ומדרגת אותן לפי הרמה החברתית-כלכלית של אוכלוסייתן בעשרה אשכולות.

⁴ אורנית, אלפי מנשה, אלקנה, בית אריה, גבעת שמואל, הר אדר, כפר ורדים, להבים, מודיעין, מיתר, מכבים-רעות, נווה אפרים, פרדסיה, קריית אונו, רמות השבים, שבי ציון ושוהם.

מהבדיקה עלה, כי המשרד שילם ל-17 הרשויות מענק איזון בסכום כולל הגבוה בעשרות מיליוני ש"ח מהמענק שהיה מגיע להן אילו חושב על פי המלצות ועדת סוארי. ושומה להדגיש, כי ההפרש בין שתי שיטות החישוב אינו חד-פעמי, אלא מתבטא בחישוב המענק בכל שנה.

התקציב הכולל של מענק האיזון הוא סכום נתון, ולכן הקטנת המענק לרשות מסוימת אמורה להגדיל את המענק לרשויות אחרות. דהיינו, אילו חושב המענק לפי העקרונות והמשקלות שקבעה ועדת סוארי, היה המענק לרשויות החזקות קטן, והמענק לרשויות שהמצב החברתי-כלכלי של אוכלוסייתן קשה יותר, היה עשוי לגדול.

(ד) משרד מבקר המדינה בחן, על פי נתוני המשרד, את תעריפי הארנונה למגורים למ"ר שגבו 27 הרשויות האמורות והשווה אותם לתעריפים המזעריים למגורים בכלל הרשויות⁵. מההשוואה עולה, כי 10 מ-27 הרשויות גבו תעריף גבוה אך במעט (עד 10%) מהתעריף המזערי; 15 רשויות – כ-55% מ-27 הרשויות האמורות – גבו תעריף גבוה ב-20% לכל היותר מהתעריף המזערי.

יוצא, שלפי שיטת המשרד, יש יתרון גדול יותר לרשויות קטנות ולמצב החברתי-כלכלי של אוכלוסייתן ניתן משקל קטן יותר מזה שנקבע בהמלצות הוועדה; שיטה זו אפשרה לרשויות חזקות, שרבות מהן קטנות, לקבל מענקי איזון של מיליוני ש"ח ולהמשיך ולגבות מתושביהן תעריפי ארנונה נמוכים. יודגש, כי לא העלאת תעריפי הארנונה היתה מביאה להקטנת מענק האיזון, אלא חישוב סכומי המענק על פי הכללים שקבעה ועדת סוארי, הוא שהיה מקטין את סכום המענק. אך רמת השירותים ברשויות אלו לא היתה נפגעת אילו פעלו הרשויות למצות את פוטנציאל הכנסותיהן מארנונה באמצעות דרישה להעלות את תעריפיהן.

(ה) חלק מאותם יישובים נמצאים בסמיכות ליישובים אחרים, ואיחודם היה עשוי לחסוך בכל שנה לקופת המדינה סכומים ניכרים. "הוועדה לאיחוד רשויות מקומיות" שמינה שר הפנים המליצה, ביוני 1998, לפעול לאיחודם של 13 מקבצי יישובים – ובהם חלק מ-27 הרשויות האמורות – איחוד העשוי להביא לחיסכון שנתי הנאמד ב-200 מיליון ש"ח ויותר. חלק חשוב מהחיסכון ייגרם מביטול או צמצום מענקי האיזון.

"הוועדה לאיחוד רשויות מקומיות" גם המליצה לצמצם את מענקי האיזון לרשויות קטנות ולהטיל את עיקר הנטל הנובע מגודלו הקטן של היישוב על כתפי התושבים. בכך יהיה משום תמריץ לרשויות ולתושבים להתאחד, או לשאת בנטל ארנונה למגורים גבוהה יותר, אם ברצונם לשמור על ייחודם. על היבטים אלה עמד גם משרד מבקר המדינה⁶.

יישום קפדני יותר של עקרונות ועדת סוארי והמלצותיה, היה יכול לקרב את התוצאה שאליה כיוונה "הוועדה לאיחוד רשויות מקומיות", ואף לתרום להקצאה שלשיטתה של ועדת סוארי תיצור שוויוניות רבה יותר.

⁵ התעריף המזערי בשנת 1998 היה 21.8 ש"ח למ"ר, והתעריף המרבי – 77.3 ש"ח למ"ר.

⁶ ראו דוח שנתי 49, עמוד 343, בפרק "פעולות המשרד לאיחוד רשויות מקומיות ולחיסכון בתקציבים".

עדכניות המדדים הכלכליים-חברתיים

לסיווג הרשויות לפי הרמה החברתית-כלכלית של אוכלוסייתן משקל רב בקביעתו של מענק האיוון, אלא שהמדדים המסווגים את הרשויות אינם עדכניים. בשנים 1996-1999 נסמכו המדדים שעל פיהם חישוב המשרד את המענק על נתונים חברתיים וכלכליים מהשנים 1993-1994; ואילו הפרסום האחרון של הלמ"ס, משנת 1999⁷, שהוא שישפיע על חישוב המענק בשנת 2000 ואילך, מתבסס בעיקר על נתוני מפקד האוכלוסין מ-1995. כלומר, כבר בתחילת השימוש במדדים החדשים יהיה פער של חמש שנים בין מועד המדידה לבין מועד היישום, והפער אך ילך ויגדל.

חשיבות עדכנותם של המדדים גדלה כאשר מתחוללים שינויים מהותיים במשק, שכן אז עשויים לחול שינויים ניכרים במצבה החברתי-כלכלי של האוכלוסייה. בשנות התשעים חלו שינויים כאלה: קליטה עלייה המונית, ומאז 1996 האטה כלכלית - שפגעה בעיקר ביישובים חלשים המרוחקים ממרכז הארץ. רישומם של שינויים אלו אינו בא לידי ביטוי במדדים החברתיים-כלכליים שחישבה הלמ"ס, האמורים לקבוע את גובה מענק האיוון משנת 2000 ואילך.

סיוע בשל צורכי ביטחון

באוגוסט 1994 פרסם המשרד חוזר לרשויות ובו פירוט הכללים לחלוקת מענק האיוון על פי השיטה שקבע. בפרסום ציין המשרד, בין היתר, כי תינתן תוספת של 4% ליישובי קו העימות ויש"ע. לא ניתן כל נימוק למתן התוספות, ומכאן ואילך הן ניתנו בכל שנה.

המשרד הסביר, כי התוספת ליישובי קו העימות ויש"ע ניתנה בשל צורכי הביטחון המוניציפאליים של אותם יישובים. ואולם, לפי ההמלצות של ועדת סוארי, לא ייכללו במענק האיוון תוספות בשל הוצאות ביטחוניות. את אלה יש לתקצב בהקצבות ייעודיות, באמצעות משרדי הממשלה הנוגעים בדבר.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לשאוף לכך שלמענק האיוון לא ייתוספו הקצבות שאינן עולות בקנה אחד עם עקרונות ועדת סוארי וכי צרכים ייחודיים ימולאו באמצעות תקציבים ייעודיים.

תקציב הפיתוח והשפעתו על מענק האיוון

על פי השיטה הניהולית, הכלכלית והחשבונאית המקובלת בשלטון המקומי, נחלקים מקורות התקציב העומדים לרשות הרשויות לשניים: הכנסות המיועדות לפיתוח, כמו הכנסות מהיטל השבחה והיטלים בגין פעילות פיתוח פיזי שעושה הרשות; והכנסות למימוש יעדי התקציב הרגיל, כמו ארנונה. על פי דין, אין להשתמש בהכנסות הפיתוח לצורכי התקציב הרגיל; ואכן, המשרד בבואו לחשב את הכנסות הרשות לצורך קביעת מענק האיוון, לא הביא בחשבון את הכנסות הפיתוח. דא עקא, שמפרסומי המשרד מנובמבר 1999, עולה שכ-31% מהרשויות משתמשות בהכנסות הפיתוח למימוש יעדים של התקציב הרגיל. כלומר, החוטא יוצא נשכר: לרשות רשויות אלה עומדים מקורות גדולים יותר לתקציב הרגיל, והם אינם מובאים בחשבון ההכנסות בעת חישוב מענק האיוון.

⁷ "אפיין הרשויות המקומיות ודירוגן לפי הרמה חברתית-כלכלית של האוכלוסייה ב-1999, על פי מפקד האוכלוסין והדירוג ב-1995".

משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לב המשרד לעניין זה. והעלה את השאלה אם בדיעבד, משנודע למשרד על החרגה, אין לקזז ממענק האיזון לשנה הבאה את הסכומים שהעבירו רשויות מתקציב הפיתוח לתקציב הרגיל.

מחקר

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח האמור לעיל ונוכח השונות הרבה בין הרשויות בתחומים רבים, מתחייב שהמשרד יעשה, רצוי בסיוע גופים אקדמיים-מקצועיים, מחקר מקיף ומעמיק על פעילות הרשויות, הכנסותיהן והוצאותיהן והדרך הנכונה לחישוב מענק האיזון.

בעקבות הביקורת הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה כי בנובמבר 1999 פרסם בקשה להצעות למחקר בנדרן.



מענק האיזון נועד לכסות את הפער בין מקורות ההכנסה העומדים לרשות הרשויות המקומיות לבין ההוצאות הדרושות כדי לאפשר רמת שירותים סבירה לאוכלוסייה. חישוב המענק אמור להתבצע, ככל שניתן, מההכנסות וההוצאות בפועל, ולהתבסס בעיקר על הכנסות והוצאות תקניות. ועדת סוארי, שמונתה בידי שר הפנים ואשר את עקרונותיה והמלצותיה אישרה הממשלה, קבעה כיצד יש לחשב את ההכנסה התקנית ואת ההוצאה התקנית וכיצד לשקללן על פי המצב החברתי-כלכלי של אוכלוסייתה.

המשרד לא יישם את המלצות הוועדה במלואן וגם לא הביא את השינויים המהותיים שעשה לאישור הממשלה: המשרד נתן משקל גדול יותר לגודלן הקטן של הרשויות; הוא נתן משקל קטן יותר למצב הכלכלי-חברתי של האוכלוסייה; וחישב הכנסה מארנונה על שטחי תעסוקה למעשה על בסיס ההכנסות בפועל - בשונה מהמלצות הוועדה. עקב כך, רשויות שבהן אוכלוסייה שמצבה החברתי-כלכלי איתן, שרבות מהן קטנות מאוד, קיבלו מענקי איזון בסכומים הגבוהים בהרבה מהמגיע להן על פי המלצות הוועדה. השיטה שלפיה חישב המשרד את מענק האיזון לא יצרה תמריץ לרשויות שבהן אוכלוסייה שמצבה החברתי-כלכלי איתן, לבקש אישור להעלות את תעריפי הארנונה למגורים ולהגדיל את הכנסותיהן, ולא עודדה רשויות קטנות להתאחד עם רשויות סמוכות, כדי להקטין את הוצאותיהן.

לדעת משרד מבקר המדינה שומה על המשרד לחזור ולבחון, בסיוע גופים אקדמיים-מקצועיים, את מכלול המטרות, העקרונות והשיטות הראויות להקצאת מענק האיזון, והכול במטרה להשיג יתר שוויון וגם לתת תמריץ להתייעלות ולחיסכון.

ב.סדרי ההקצאה של המענק לאיזון ומענקים מיוחדים

משרד הפנים פועל במסגרת תקציבו לסייע לרשויות מקומיות (להלן - רשויות). הסיוע ניתן בעיקר באמצעות מענקים שנכללים בשני סעיפים נפרדים בתקציב המדינה - בתקציב הרגיל ובתקציב הפיתוח. בתקציב הרגיל כלולים שני תחומי פעולה - מענקי איזון ומענקים מיוחדים,

ובתקציב הפיתוח כלולות הקצבות לפיתוח תשתיות. מענק האיוון נועד להשלים את הכנסותיהן העצמיות של הרשויות (כגון מארנונה, מתשלומים בעד מים ומאגרות), כדי להבטיח כי כל הרשויות יוכלו לספק לתושביהן רמה מינימלית של שירותים מוניציפליים. יצוין כי רוב הרשויות זכאיות למענק איוון (רק 17 מבין 265 הרשויות בארץ הן רשויות "נטולות מענק"). בחודשים מאי-ספטמבר 1999 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול בהקצאת מענקי האיוון מהתקציב הרגיל. הבדיקה נעשתה במשרד האוצר - באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי (להלן - החשכ"ל), ובמשרד הפנים (להלן - המשרד) - במינהל לתקצוב ופיתוח ובחשבות המשרד.

בתחילת 1992 מינה שר הפנים ועדה ציבורית בראשות פרופ' יצחק סוארי לקביעת קריטריונים להקצאת מענק האיוון לרשויות; באוגוסט 1993 הגישה הוועדה את המלצותיה (להלן - דוח סוארי)⁸. בעקבות המלצות הוועדה, החל בשנת 1994 קובע המינהל לתקצוב ופיתוח במשרד לכל רשות הזכאית למענק איוון, את מסגרת ההרשאה השנתית של המענק, על פי נוסחה קבועה המבוססת על כמה קריטריונים אחידים (להלן - הנוסחה). עם זאת מתברר, כי הנוסחה לא נתנה פתרון הולם לבעיות של קבוצות מסוימות של רשויות, ובין היתר לרשויות שאוכלוסייתן גדולה מ-100,000 נפש. לפיכך, מקצה המשרד מענקי איוון מהתקנה התקציבית האמורה גם לרשויות שאינן זכאיות כלל למענק על פי הנוסחה (כמו ירושלים ובני ברק).

בטבלה להלן מובאים נתוני התקציב המתוקן והביצוע של התכניות והתקנות שכלולות בתחום הפעולה "מענקי איוון" שבתקציב הרגיל (במיליוני ש"ח).

טבלה 1

מענקים לרשויות בשנים 1997-1999

שם התכנית	1999		1998		1997*	
	תקציב	ביצוע**	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע
מענק כלל לאיוון	2740.6	2676.8	2455.5	2387.7	2323.2	2311.4
מזה להתקנות :						
בלתי מיועד	2506.5	2477.7	2250.0	2201.0	2074.3	2073.2
מענק הבירה	110.8	75.8	76.1	74.5	127.5	127.5
תוספת אוסלו	31.0	31.0	31.3	30.7	31.4	31.4
תוספת וואי	24.5	24.5	10.3	10.3	-	-
י"ש	2.7	2.7	2.5	2.4	3.0	3.0
אחרים	65.1	65.1	85.3	68.8	90.0	76.3
מ' איוון למגזר ערבי ודרוזי	961.9	951.0	847.6	832.5	800.2	798.8
התיישבות צעירה	80.5	73.6	58.5	58.5	17.4	17.4
תכניות הבראה	444.4	400.8	508.7	310.6	429.8	363.5
רזרבה להתייקרות	0	0	77.7	0	0	0
ס"ה	4227.4	4102.2	3948.0	3589.3	3573.6	3491.1

* הסכומים לשנה זו מתואמים למדד המחירים הממוצע לשנת 1998.

** נתוני ביצוע לא סופיים.

⁸ בעניין זה ראו בחלק א' של פרק זה.

סדרי התשלום של מענק האיוון

לפי סעיף 2 (א) לחוק הרשויות המקומיות (העברת תשלומים מהמדינה), התשנ"ה-1995: "תשלום חובה, שלא נקבע בחיקוק מועד לתשלומו, ישולם במלואו או במנות חודשיות החל בחודש שבו נקבע; לא תפחת מנה חודשית מהקבוע בתוספת עד אשר ישולם תשלום החובה במלואו". בתוספת לסעיף 2 לחוק נקבע כי המענק השנתי ישולם במנות חודשיות ששיעורן משתנה בכל ארבעה חודשים. בחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת 1997), התשנ"ז-1996, תוקנה פקודת העיריות, ונקבע כי שר הפנים רשאי לקבוע כי לא יועבר לעירייה תשלום חובה כאמור, אם העירייה אינה ממנה רואה חשבון או אינה מגישה דוחות כספיים במועדים או במתכונת שנקבעו בפקודת העיריות. הוראה זו חלה גם על מועצה מקומית בשינויים המחויבים.

1. בהוראות להקצאת מענק האיוון שהמשרד מפרסם בכל שנה נקבע, כי 5% מהמענק המחושב לפי הנוסחה, או תוספת המענק לשנה החדשה בהשוואה למענק בשנה הקודמת (הגדול מביניהם), יוגדרו מענק מותנה, ושחרורם תלוי בעמידת הרשות בשני תנאים מרכזיים: (א) אישור תקציב הרשות לשנה החדשה; (ב) גביית תשלומי ארנונה ומים בשיעור מינימלי שנקבע. הוראה זו נקבעה כדי להמריץ את הרשויות למלא אחר התנאים שנקבעו. ואכן רשויות שלא עמדו בתנאים אלה קיבלו פחות מסכום המענק השנתי שאושר להן לפי הנוסחה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אמנם ראוי ורצוי שבידי המשרד יהיו כלים יעילים לאכוף על הרשויות את הוראותיו, אולם לכאורה עיכוב מקצת המענק עקב אי-הגשת תקציבים לאישור ושיעורי גבייה נמוכים, איננו עולה בקנה אחד עם החוקים האמורים, שבהם לא צוינו סיבות אלה כעילה להפחתת המנה החודשית שנקבעה בחוק. על המשרד לפעול אפוא לעיגון סיבות אלה בחוק.

2. מהמסמכים ומהנתונים עולה, כי בכל אחת מהשנים 1997-1999 נותרו לקראת סוף השנה בתקנת התקציב "מענק לאיוון בלתי מיועד" סכומים גדולים של הרשאה להוצאה שלא נוצלו. בסוף השנה הזדו המשרד להקצות סכומים אלה והעביר לרשויות מסוימות תשלומים על חשבון המענקים שיגיעו להן בגין שנת התקציב הבאה, נוסף על מענק האיוון שניתן להן לפי הנוסחה.

מנכ"ל המשרד לשעבר הסביר בתשובתו, כי מאחר שנתוני הגבייה בפועל בשנה נתונה מתקבלים רק לאחר תום שנת הכספים, ניתן להעביר לרשויות את אותו חלק מהמענק שהותנה בעמידת הרשות בשיעור גבייה מזערי, רק בתחילת השנה שלאחריה. נותר אפוא תקציב לא מנוצל בשנה השוטפת, והמשרד משתמש בו לקראת סוף השנה כהקדמת מימון לרשויות על חשבון השנה שלאחריה. בדרך זו שומר המשרד על "זמינות התקציב בשנה הבאה", ואיננו נזקק להגיש בקשה לאישור עודפי תקציב, תהליך שנמשך לדבריו כחצי שנה. המנכ"ל לשעבר ציין, כי הרשויות שקיבלו מקדמות אלה נדרשו שלא להשתמש בהן באותה השנה ולרשום אותן בתקציב השנה הבאה.

לדעת משרד מבקר המדינה, התקציב שאושר בשנה מסוימת בתכנית התקציב "מענק כללי לאיוון" נועד לתשלום מענקים לאותה שנה. הקדמת תשלומים לרשות על חשבון המענק שיגיע לה בשנה הבאה, כדי להימנע מההליך הנדרש לפי החוק לשם שימוש בעודפי תקציב משנה קודמת (היתר שר האוצר) - יש בה משום עקיפה של חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

רזרבת שר

1. בהתאם להמלצות שנכללו בדוח סוארי קבע המשרד בכל שנה "רזרבת שר" בכל אחת מתקנות מענק האיון - לרשויות יהודיות, לרשויות ערביות ולרשויות דרוזיות; הרזרבה מחולקת על פי החלטת המשרד ומיועדת לפתור בעיות מיוחדות של רשויות וכן לתקן עיוותים שיוצרת הנוסחה.

עד שנת 1997 (ועד בכלל) לא נרשמה רזרבת השר במערכת הבוחן⁹ בנפרד, ובידי המשרד לא היו נתונים מרוכזים על המענקים שהוא שילם לרשויות מרזרבה זו¹⁰; סכומי מענקים אלה נכללו בסכומי מענק האיון ונרשמו בתקנה התקציבית שנועדה לתשלום מענקים על פי הנוסחה. על פי הוראת חשבות המשרד, משנת 1998 נרשמה רזרבת השר במערכת הבוחן בנפרד כחשבון פיצול, ופורטו בה שמות הרשויות שקיבלו מענקים מרזרבה זו והסכומים שניתנו להן. בדוח ביצוע התקציב שמוגש בכל שנה לכנסת ולמבקר המדינה, נכלל פירוט של סעיפי התקציב ברמה של תכניות בלבד, ועל כן לא ניתן ללמוד ממנו כי בתכנית "מענק כללי לאיון" כלולות גם תקנות תקציב לתשלום מענקים מיוחדים, שלא על פי הנוסחה. יתר על כן, גם מדוח ביצוע התקציב המפורט ברמה של תקנות לא ניתן ללמוד על קיומה של רזרבת השר.

בטבלה 2 להלן מפורטים חשבונות הפיצול (במיליוני ש"ח ובמחירים שוטפים).

טבלה 2:

חשבונות הפיצול בתקנות מענק האיון לשנים 1998-1999

התקנה	1999		1998	
	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע
מענק איון לרשויות יהודיות	2506	2478	2250	2201
מזה:				
רזרבת שר	142	127	82	82
מענק מיוחד	85	82	0	0
מענק איון לרשויות ערביות	809	804	704	691
מזה:				
רזרבת שר	17	17	7	7
מענק מיוחד	8	3	-	-
מענק איון לרשויות דרוזיות	153	147	143	141
מזה:				
רזרבת שר	4	4	3	3

⁹ מערכת החשבונות המרכזית של משרדי הממשלה.

¹⁰ ב-8.8.99 ביקש משרד מבקר המדינה מהמשרד נתונים שונים, ובין היתר את פירוט הרשויות שקיבלו מענקים מ"רזרבת שר" בשנים 1997-1999. אולם המשרד העביר את הנתונים המבוקשים לשנים 1998-1999 בלבד. הנתונים שהובאו בטבלה 3 על המענקים שחולקו מרזרבת שר ב-1997, סוכמו מתוך המזכרים שנמצאו בתיקי החשבות (ראו להלן).

כפי שעולה מהטבלה, ב-1998 הסתכם התקציב המתוקן הכולל של רזרבת השר (והביצוע) ב-92 מיליון ש"ח, שהם 3.0% מסכום התקציב הכולל של תקנות מענק האיוון - ברשויות יהודיות, ערביות ודרוזיות. בשנת 1999 הסתכם התקציב המתוקן הכולל של רזרבת השר ב-163 מיליון ש"ח (4.7% מסך התקציב בתקנות האמורות); חלקה של רזרבת השר בתקציב שנועד לרשויות יהודיות היה 5.7%, ונוסף על כך נכלל בתקנה זו מענק מיוחד, שהגיע ל-3.4% (ראו להלן).

תקצוב הרזרבה

בדיון שהתקיים במשרד האוצר באוגוסט 1998, סוכם כי "רזרבת שר/מנכ"ל במענק האיוון תרשם בדברי ההסבר לתקציב ותוגדר בנפרד בפיצול בתקנות מענק האיוון". אגף התקציבים מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מינואר 2000 כדלהלן: "במידה ויידרש המשך קיומה של מסגרת תקציבית המיועדת לפתרון בעיות המתעוררות ברשו"מ [רשויות מקומיות] במהלך השנה, וזאת שלא במסגרת ההקצאה לפי נוסחת סוארי, הרי שנפעל (ככל שהדבר תלוי בנו) לפתיחת תקנה נפרדת לענין זה, אך לא בשם של רזרבת שר, אלא בשם שיעיד על המטרות שבגינם הוקצה התקציב האמור בהתאם להמלצות ועדת סוארי".

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח ההיקף הכספי הגדול מאוד של תקנה זו, ולנוכח הסוגים השונים של המענקים המשולמים ממנה (כמפורט בטבלה), מן הראוי לקבוע תקנות תקציב נפרדות לכל אחד מסוגי התשלומים, ולכלול בהצעת התקציב דברי הסבר הולמים לתשלומים אלה. עוד בדוחות שנתיים קודמים של מבקר המדינה¹¹ נאמר, כי הקצבה מיוחדת לשם מתן סיוע שלא על פי הקריטריונים הכלליים, אין לתקצבה בתקנה בתוך תכנית המיועדת לפעולות שגרתיות, אלא בתכנית נפרדת ששמה ישקף את האופי המיוחד של הסיוע.

סדרי הקצאת הרזרבה

עד סוף 1999 לא הוזכר בפרסום כלשהו דבר קיומה של רזרבת השר. המשרד ציין בתשובתו, כי אין ולו רשות אחת שאינה מודעת לקיומה של הרזרבה. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה שהדבר יפורסם בחוזר המנכ"ל שהמשרד מפיץ בין הרשויות, בצירוף פרטים על אופן הגשת בקשות לקבלת מענקים מהרזרבה.

בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת הכספים 2000 צוין לראשונה כי "במסגרת מענק האיוון מתוקצב סכום של 100 מיליון ש"ח, כרזרבת שר, עבור מענקים חד-פעמיים מיוחדים לרשויות שלא על פי נוסחת ההקצאה (נוסחת סוארי), הסכום לעיל הינו למקרים חריגים בהם יש עיוות בהקצאה על פי הנוסחה או למקרים בלתי צפויים".

המשרד לא קבע כללים ונהלים כתובים לדרך הקצאת המענקים מרזרבת השר. ההוראות לתשלום המענקים מרזרבת השר, שנמצאו בתיקי החשבות, היו מזכרים בכתב יד ובחתימת המנכ"ל, שהופנו לסמנכ"ל בכיר במינהל לתקצוב ופיתוח (להלן - סמנכ"ל תקציבים). ברוב המזכרים צוינו רק שמות הרשויות שיש לאשר להן תוספת מענק מרזרבת השר וסכומי התוספת, בלא נימוקים להחלטה על תשלום זה, ובלא שצורפו פרוטוקולים של החלטות שהתקבלו בדיונים בנושא הקצאת הסכומים.

¹¹ ראו דוח שנתי 44, עמ' כו.

בתיקים שבהם רוכזו המזכרים האמורים, נמצאו כמה מכתבי בקשה של רשויות. לדוגמה, בדצמבר 1997 פנה ראש המועצה המקומית באר יעקב למנכ"ל המשרד בבקשה לתוספת מענק לשנת 1997. ראש המועצה ציין, בין היתר, כי למועצה צרכים מרובים ובתחומה שלושה בתי חולים, מספר גדול של ישיבות ואתר קרוואנים, ולפיכך ביקש לסייע לה במענק בסך של 1 מיליון ש"ח. בעקבות בקשה זו כתב המנכ"ל לסמנכ"ל תקציבים מזכר בכתב יד (ללא תאריך) שהורה לתת למועצה המקומית באר יעקב מענק שר בסך 750,000 ש"ח וסכום של 1 מיליון ש"ח לפיתוח כבישים. המועצה קיבלה אפוא לא רק תוספת מענק מרורבת השר אלא גם תוספת לפיתוח כבישים, שאמורה להינתן על פי קריטריונים, בדיקה של כדאיות כלכלית וסדרי עדיפויות. יצוין, כי גם ב-1998 קיבלה המועצה תוספת מענק מרורבת השר בסך 2 מיליון ש"ח, וב-1999 תוספת בסך 0.5 מיליון ש"ח.

בטבלה שבעמ' הבא, מובא פירוט הרשויות היהודיות שקיבלו מענקים מרורבת השר בשנים 1997-1999, והסכום הכולל של המענקים ששולמו להם (באלפי ש"ח ובמחירים שוטפים).

מרבית סכומי המענקים השנתיים מרורבת השר נעים בין 0.5 מיליון ש"ח ל-2 מיליון ש"ח לרשות. בשנת 1998 קיבלה רק עיריית בני ברק מרורבת השר סכום גדול יותר - 7 מיליון ש"ח. בשנת 1999 קיבלו כמה רשויות מענקים מרורבת השר בסכומים גדולים יותר מ-3 מיליון ש"ח - רחובות (8.4 מיליון ש"ח); ירושלים (4 מיליון ש"ח); מגדל העמק (3.6 מיליון ש"ח); מועצה אזורית מטה בנימין (3.5 מיליון ש"ח); ומועצה אזורית גולן (3.05 מיליון ש"ח). מפירוט התשלומים עולה, כי 16 רשויות (6% מכלל הרשויות היהודיות) קיבלו מענקים מרורבת השר בכל אחת מהשנים 1997-1999.

מן הראוי לציין, כי במכתב מיום 14.12.99 הורה מנכ"ל המשרד לסמנכ"ל תקציבים להקצות ל-64 רשויות מענקים מרורבת השר בסכום כולל של כ-57 מיליון ש"ח, שהם כ-47% מההוצאה השנתית מרורבת השר. בתיקי החשבות נמצאו כמה סיכומים של דיונים שהתקיימו בלשכתו של מנכ"ל המשרד, שצורפו לבקשות שהגישו הרשויות; לרוב הבקשות לא צורפו סיכומי דיונים. מקצת הבקשות נוסחו באופן כללי וסתמי. לדוגמה, במכתבו של ראש עיריית קריית ים נאמר: "אבקשך לאשר בקשתנו על סך 1 מיליון ש"ח לשם כיסוי גרעונות תבר"ם [תקציבים בלתי רגילים] שהסתיימו בגרעון"; לעירייה אושר מענק בסך 900,000 ש"ח. מקצת הרשויות ביקשו במכתבים סיוע במימון פעולות שונות כגון "הוצאת ספר על בנימין", "לכידות קהילתית", "גנים ונטיעות". פעולות אלה אינן בגדר בעיות וקשיים מיוחדים שהרשות נקלעה אליהם. סגן חשב המשרד, שבדק את הבקשות, ציין ב-22.12.99 כי מקצת הבקשות נגעו לנושאים כמו הסכם השכר ברשויות והיערכות לבאג 2000, שבעבורם העביר המשרד לרשויות הקצבות בנפרד.

מנכ"ל המשרד לשעבר והמנכ"ל כיום הסבירו בתשובתם למשרד מבקר המדינה, כי הקצאת רורבת השר היא תוצאה של דיונים אצל השר, סוירים של השר, הצגת בעיות ומשמעותן, בקשות בכתב לסיוע שהרשויות הגישו לשר, למנכ"ל ולבכירים אחרים, וכן סיכומי דיונים - בעיקר אצל המנכ"ל וסמנכ"ל תקציבים. עוד ציינו, כי למנכ"ל המשרד ולסמנכ"ל תקציבים מומחיות וידע שמאפשרים להם "להחליט החלטות מושכלות מתי להענות לבקשות הרשויות המקומיות לתקציב נוסף (ויש כמובן רבות מאד כאלה) ומתי לא".

בעניין סיוע מיוחד לרשויות ראוי לציין, כי באפריל 1998 נתנה לשכת היועץ המשפטי של משרד ראש הממשלה חוות דעת בנושא סיוע לעיריית בית שמש, בעקבות שתי החלטות ממשלה שהקטינו את שיעור ההטבות שתקבל העיר. בחוות הדעת נאמר: "הממשלה רשאית להכיר בעובדה ששינוי הסטאטוס וההטבות באמצע השנה יצר גרעון בלתי צפוי לרשויות המקומיות. מכאן, שבאפשרותה להחליט על סיוע כספי להקל על מצוקתן, אף שאינה סבורה שהן זכאיות להטבות הנובעות מעדיפות לאומית. כל זאת, תוך שמירה על עקרון השוויון ... עקרון השוויון חל גם על החלטה זו, כפי שהוא חל על כל החלטה מינהלית".

טבלה 3:

תשלומים מרזרבת השר לרשויות יהודיות בשנים 1997-1999 (באלפי ש"ח)

1,800	נחל שורק	1,000	חוף הכרמל	3,400	אופקים
1,900	נס ציונה	1,900	חוף עזה	3500	אור יהודה
2,000	נצרת עלית	1,800	חיפה	2400	אור עקיבא
1,400	נשר	300	חצור הגלילית	940	אילת
2,400	נתיבות	1,000	טבריה	750	אליכין
1,240	נתניה	1,200	טירת הכרמל	1,500	אלעד
3,200	עזתה	500	יבנאל	700	אלפי מנשה
3,900	עכו	2,500	יבנה	900	אפרת
1,000	עמנואל	700	יהוד	750	אריאל
1,000	עמק יזרעאל	300	יואב	820	אשדוד
1,400	עמק לוד	2,100	יקנעם עלית	2,580	אשקלון
4,900	עפולה	1,500	ירוחם	3,250	באר יעקב
300	ערבה תיכונה	4,500	ירושלים	2,800	באר שבע
1,500	ערבות הירדן	250	כפר ורדים	2,508	בית אל
250	פרדסיה	1,500	כפר סבא	3,800	בית שאן
500	צורן	750	כפר תבור	1,900	בית שמש
4,100	צפת	3,000	כרמיאל	2,000	ביתר עילית
1,000	קציר חריש	750	להבים	7,200	בני ברק
2,300	קצרין	874	לכיש	500	בני עיש
2,000	קריית אונו	3,200	מבואות חרמון	160	בני שמעון
1,250	קריית ארבע	1,000	מבשרת ירושלים	4,250	בקעת בית שאן
2,900	קריית אתא	950	מגדל	1,660	בת ים
6,000	קריית גת	6,600	מגדל העמק	500	גבעת עדה
1,130	קריית ים	300	מגילות	1,000	גבעת שמואל
1,500	קריית יערים	1,000	מודיעין	4,050	גולן
2,056	קריית מוצקין	2,500	מודיעין עילית	2,300	גוש עציון
900	קריית מלאכי	500	מזכרת בתיה	1,700	גזר
2,500	קריית שמונה	2,000	מטה אשר	1,100	גליל עליון
1,000	ראש העין	5,500	מטה בנימין	2,500	גליל תחתון
500	ראש פינה	1,500	מטה יהודה	1,500	גן יבנה
880	ראשון לציון	1,550	מטולה	500	גן רווה
11,400	רחובות	500	מיתר	1,000	גני תקווה
2,500	רמלה	1,600	מכבים רעות	5,300	דימונה
800	רמת נגב	1,000	מנחמיה	1,250	דרום השרון
1,700	שדרות	1,400	מעלה אדומים	1,900	הגלבע
500	שוהם	1,300	מעלה אפרים	500	הר חברון
3,500	שומרון	1,300	מעלה יוסף	120	הרצליה
1,550	שלומי	1,215	מעלות	1,500	זכרון יעקב
			תרשיחא		
1,500	תל מונד	1,200	מצפה רמון	413	חבל אילות
228,826	ס"ה כולל	1,750	מרום הגליל	600	חברון
		2,300	מרחבים	980	חדרה
		2,500	נהריה	600	חוף אשקלון

לדעת משרד מבקר המדינה, סדרי ההקצאה הנוכחיים של רזרבת השר, ללא כללי מסגרת, וברוב המקרים ללא פרוטוקולים מסודרים של הדיונים ובלא החלטה מפורטת ומנומקת - הן בדבר עצם הסיוע והן בדבר סכומו - לכאורה אינם מבטיחים שמירה על עקרון השוויון שחייב להנחות את עבודתם של משרדי הממשלה.

מענקים בעקבות סיוור השר

ב-15.12.97 חתם מנכ"ל המשרד על מזכר שנשלח לסמנכ"ל תקציבים בנושא המועצה האזורית (להלן - מוא"ז) בקעת הירדן, ובו נאמר: "בהמשך לסיוור השר [מר א' סוויסה] וסיכום אצלנו נא אשרי תקציב פיתוח כבישים - 0.5 מלש"ח, מענק כללי - 0.5 מלש"ח, מענק שר (ישוב חמד"ת) 1.0 מיליון ש"ח". במזכר נוסף ללא תאריך (ככל הנראה מדצמבר 1997) כתב המנכ"ל בעניין מוא"ז בקעת בית שאן: "בהמשך לסיוור השר, וסיכום אצלנו נא אשרי תקציב פיתוח כבישים 0.5 מלש"ח, מענק כללי 0.5 מלש"ח, מענק שר (ישוב חמד"ת) - 1.0 מלש"ח".

עולה אפוא, כי מענק מרזרבת השר בעבור היישוב חמד"ת הועבר הן למוא"ז בקעת הירדן והן למוא"ז בקעת בית שאן, אף שהיישוב נמצא בתחום מוא"ז בקעת הירדן. עוד עולה, כי נוסף על רזרבת השר שמחולקת על פי החלטת השר, נתן המשרד לרשויות מסוימות תוספות שהגדילו את מענק האיוון הכללי, האמור להינתן על פי נוסחה וקריטריונים אחידים, וכן תוספות לתקציב הפיתוח.

מהמזכרים שנמצאו בתיקים עולה, כי בשנת 1998 קיבלו 46 רשויות מענקים מרזרבת השר בעקבות סיוור שר¹², בסכום כולל של כ-35 מיליון ש"ח (כ-44% מכלל המענקים מרזרבת שר באותה שנה). במזכרים אלה צוין במפורש כי העברת המענקים מרזרבת השר נעשת "בהמשך לסיוור השר". במקרים אלה לא נמצאו אסמכתאות בדבר בקשות שהגישו הרשויות לקבלת המענקים ובדבר דיונים מוקדמים עם הרשויות על צרכיהן המיוחדים. מנכ"ל המשרד הסביר למשרד מבקר המדינה, כי לפני כל סיוור של השר מתקיימים דיונים יסודיים על מצב הרשויות שבהן יבקר השר.

לסיוורים שעושה השר יש חשיבות רבה, אולם הקצאת נתח כה גדול ממענקי הרזרבה בעקבות סיוורים אלה, מחייבת הקפדה יתרה על סדרי מינהל תקין וכן בדיקה יסודית שתבטיח כי נשמר עקרון השוויון, וכי גם רשויות אחרות שנקלעו לבעיות דומות אך לא נכללו בסיוור השר, קיבלו מענקים כאלה. ראוי אפוא להקפיד, שעבודת המטה הקודמת לסיוור ומהווה תשתית להחלטה על מתן הסיוע וגודלו, תתועד, והמסמך המתעד אותה יצורף כאסמכתא להוראות התשלום.

מהאמור לעיל עולה, כי הקצאת הסכומים מהרזרבה נעשת על פי החלטת השר או המנכ"ל, לעתים בעקבות סיוור שעשה השר, בלי שנקבעו נהלים כתובים בכל הקשור להגשת בקשות מנומקות לקבלת מענק מהרזרבה, ולטיפול בבקשות אלה באופן שיבטיח הקפדה על עקרון השוויון, אגב מתן משקל ראוי לשיקולים רלבנטיים. מן הראוי לקבוע בנושא זה נהלים, שבהם ייקבע בין היתר כי הסכומים יחולקו רק לאחר

¹² בעניין התחייבויות שניתנו בסיוורים שעשו שרים ראו ברוח שנתי 46 (עמ' 775-778), וברוח שנתי 44 (עמ' 142-137).

דיון בהשתתפות נציג החשבות ונציג מלשכת היועץ המשפטי של המשרד, בדומה לוועדת תמיכות או ועדת חריגים, אגב הצגת הצרכים של הרשויות שביקשו מענק.

מענקים מיוחדים

ב-4.3.99 כתב הממונה על התקציבים במשרד האוצר (להלן - הממונה) לשר האוצר דאז, מר מ' שטרית, כי ראש הממשלה (להלן - רה"מ) דאז, מר ב' נתניהו, ביקש ממנו להעביר תוספת בסך 100 מיליון ש"ח לתקציב הרשויות כדי לפתור בעיות של רשויות אחדות. הממונה ציין כי הודיע לרה"מ שאין בתקציב המדינה מקור למימון העברה מעין זו, מה גם שבאותה שנה הוחלט להקצות לרשויות במשבר, שבהן התחלף ראש הרשות, תקציב בסך 200 מיליון ש"ח, שיחולק על פי קריטריונים שווים. הממונה הסביר במכתבו, כי מתן התוספת המבוקשת הוא בעייתי גם משום שמדובר בסכום גדול שמחולק באופן לא שוויוני, ובלא התניה בצעדי הבראה, ומשום שהדבר עלול להביא עוד רשויות לדרוש תוספת תקציב לכיסוי גירעונותיהן. גם החשכ"ל הסתייג מהקצאת המענק המיוחד האמור.

ב-9.3.99 אישרה ועדת הכספים העברת 100 מיליון ש"ח מהרזרבה הכללית לתקציב מענקי איזון - סכום של 85 מיליון ש"ח לרשויות יהודיות וסכום של 15 מיליון ש"ח לרשויות ערביות¹³. בדברי ההסבר נאמר רק כי הסכום מיועד להגדלת המענקים לרשויות; לא צוין כי הסכום הועבר על פי החלטת רה"מ, ולא הובאו בדברי ההסבר פרטים על הרשויות שייחננו מתוספת התקציב ועל הנימוקים להעברת התוספת.

ב-25.3.99 כתב מנכ"ל המשרד לחשב המשרד כי המענק בסך 100 מיליון ש"ח ניתן לרשויות במצוקה, שאינן זכאיות לקבל מענקים לכיסוי הגירעון מהתקציב שמיועד לרשויות במצוקה שבהן התחלף ראש הרשות. במכתב נאמר, כי הרשויות היהודיות שיקבלו מענק במסגרת זו הן: ראש העין (15 מיליון ש"ח), נתניה (20 מיליון ש"ח)¹⁴, בית שמש (12 מיליון ש"ח), בני ברק (10 מיליון ש"ח) ובת ים (10 מיליון ש"ח)¹⁵; המנכ"ל הוסיף כי יתרת הסכום (18 מיליון ש"ח) טרם הוקצתה. עד מועד סיום הביקורת הקצה המשרד עוד 12 מיליון ש"ח מהיתרה לשדרות (2 מיליון ש"ח), לקריית מלאכי (5 מיליון ש"ח), ולבית שאן (5 מיליון ש"ח).

מנכ"ל המשרד לשעבר הסביר בתשובתו, כי היקף התקציב שאושר לתכניות הבראה של הרשויות ותנאי הסיוע שנקבעו במסגרת זו, לא אפשרו לתת פתרון הולם לבעיות מיוחדות של כמה רשויות, בין היתר עקב גירעון מצטבר גבוה וגירעון שוטף גבוה. המשרד סבר כי היה צורך להגדיר רשויות אלה כחריגות ולהגדיל את התקציב הכולל שנועד לתכניות הבראה, ואילו אגף התקציבים נמנע מדיון על הגדלת המשאבים. לפיכך הפנה המשרד את הרשויות שמצבן התאים לתנאים האמורים אל שר האוצר ואל רה"מ. בעקבות דיונים שהתקיימו ועל פי המלצת המשרד,

¹³ בדצמבר 1999 העביר המשרד מסכום זה סך של 7 מיליון ש"ח לחשבונות פיצול אחרים - 3 מיליון ש"ח לרזרבת השר ו-4 מיליון ש"ח למענק איזון לרשויות ערביות. בחשבון הפיצול "מענק מיוחד" נותרו לפיכך 8 מיליון ש"ח.

¹⁴ יצוין, כי בניגוד לאמור במכתב, בנתניה התחלף ראש העירייה.

¹⁵ בישיבה שהתקיימה בלשכת רה"מ ב-28.3.99, בהשתתפות שר הפנים, ראש עיריית בת ים והמנכ"לים של משרד רה"מ והמשרד, סוכם לסייע לעיריית בת ים ולתת לה תוספת מענקים בסך 30 מיליון ש"ח (נוסף על מענק האיזון והמענק המיוחד שצוין לעיל). 20 מיליון ש"ח מסכום זה נועדו לכיסוי גירעון, ו-10 מיליון ש"ח - להגדלת המענק השנתי

החליט רה"מ על הקצאת המשאבים כאמור לעיל; המשרד שילב סכומים אלה בתכנית הבראה כוללת לרשויות האמורות.

רה"מ לשעבר (מר נתניהו) ושר האוצר לשעבר (מר שטרית) הסבירו בתשובתם כי המשבר הכספי ברשויות הגיע לממדים עצומים, ומקצתן סבלו מחוסר יכולת לתפקד ומשביתות מתמשכות. רה"מ החל לטפל בנושא בשעה שניהן גם כשר האוצר, וההחלטה על הקצאת המענקים המיוחדים התקבלה על דעתם של שר הפנים ומנכ"ל המשרד. שר האוצר לשעבר הוסיף כי המשבר הכספי ברשויות טרם הסתיים, והוא מחייב טיפול יסודי, אגב הידוק ושכלול הבקרה של המשרד על המתרחש ברשויות, במטרה למנוע מתן פרס לרשות שחורגת מתקציבה.

כמו רזרבת השר, גם המענקים המיוחדים לא נרשמו בתקנה תקציבית נפרדת, אלא רק בחשבון פיצול בתקנה התקציבית "מענק לאיזון בלתי מיועד", שאיננו מצוין בדוח על ביצוע התקציב. לדעת משרד מבקר המדינה, סיוע מיוחד שניתן בנסיבות חריגות, נוסף על הסיוע הרגיל שניתן על פי קריטריונים שנקבעו, ראוי שיתוקצב בתכנית תקציב נפרדת, ששמה יעיד על מהותה. כמו כן ראוי היה לצרף לבקשה לשינויים תקציביים שהוגשה לוועדת הכספים, דברי הסבר מפורטים על מטרת הסיוע המיוחד ופירוט של הרשויות שיהנו ממנו.

היישוב היהודי בחברון

זה שנים נכללת בתכנית "מענק כללי לאיזון" תקנה בשם "העברה לתקציב שטחים - יו"ש", שמיועדת לתשלום מענק ליישוב היהודי בחברון (להלן - היישוב). בכל אחת מהשנים 1996-1999 אושר לתקנה זו תקציב בסכום שנע בין 2.5 מיליון ש"ח ל-3 מיליון ש"ח והוא בוצע במלואו.

אף שמלוא התקציב המאושר בתקנה זו מיועד ליישוב אחד, לא בא הדבר לידי ביטוי בשמה של התקנה; שם התקנה מייעד את התקציב למטרה כללית, אולם המשרד לא קבע קריטריונים לחלוקת התקציב מתקנה זו, והעביר את מלוא סכום התקציב לוועדה המוניציפלית של היישוב.

המענק ניתן ליישוב אף שהוא איננו מוגדר רשות מקומית ולפיכך איננו זכאי למענק איזון לפי הנוסחה; הסכום שתוקצב בתקנה גם לא נקבע על פי הנוסחה. ככלל, יישובים שאינם מוגדרים מועצה מקומית אינם מקבלים מענקים ישירות מהמשרד, אלא מתוקצבים במסגרת תקציב המועצה האזורית שאליה הם משתייכים. ואולם היישוב איננו נמצא בתחום השיפוט של מועצה כלשהי.

המשרד הסביר למשרד מבקר המדינה כי מכיוון שליישוב יש הוצאות מוניציפליות שוטפות, רואים בו גוף מוניציפלי, ומעבירים לו מקורות מימון; יצוין שהוועדה המוניציפלית אינה גובה ארנונה עקב העדר סמכות לכך (ראו דוח שנתי 44, עמ' 1109).

מתברר, כי נוסף על המענקים שניתנו ליישוב ישירות מהתקנה האמורה, ניתנו לו מענקים גם מרזרבת השר ומהתקנות של "מענק אוסלו" ו"מענק ואי" (בסכום כולל של 1.6 מיליון ש"ח ב-1999) וכן מתקציב "התיישבות צעירה". לדוגמה, בשנת 1998 העביר המשרד למועצה המקומית קריית ארבע מענק מתקציב התיישבות צעירה בסך 3 מיליון ש"ח. בדצמבר אותה שנה כתב גזבר המועצה לסמנכ"ל תקציבים במשרד: "בהמשך להודעתכם כי תקציב 'התיישבות צעירה' ע"ס 900 אלף ש"ח מועבר ליישוב היהודי באמצעותינו, רצ"ב מכתב התחייבות להוצאה ...

פעילות זו תאושר ע"י ועדת תמיכות ומליאת מועצה בקרית ארבע" (ההדגשה במקור).

עוד בדוח שנתי 36 (עמ' 1267) העיר משרד מבקר המדינה על כך שהמועצה המקומית קריית ארבע העבירה כספים לגופים הקשורים ביישוב היהודי בחברון, אף שהם אינם בתחום שיפוט.

המשרד העביר אפוא לוועדה המוניציפלית של היישוב סכומים ממקורות שונים – הן במישרין והן באמצעות המועצה המקומית קריית ארבע – בלא קריטריונים ובלא פיקוח של ממש על השימוש בכספים. זאת ועוד, אישור התמיכה מתקציב "התיישבות צעירה" לא נעשה לפי נוהל מתן תמיכות שקבע המשרד: המשרד הודיע למועצה מראש על ייעוד חלק ממענק "התיישבות צעירה" ליישוב, ורק למראית עין אושר הסכום בידי ועדת התמיכות.

מענקים להתיישבות צעירה

בחישוב מענק האיזון על פי הנוסחה שקבע המשרד, ניתנה ליישובים ביהודה, שומרון וחבל עזה (להלן – י"ש) תוספת אחוזים שנועדה בין היתר לכסות את הוצאות הביטחון המוגדלות שלהם. בעקבות הסכם אוסלו והסכם ואי ניתנו למועצות ביש"ע מענקים נוספים מתקנות תקציב מיוחדות שנקבעו למטרה זו; מהנתונים המפורטים עולה כי רוב היישובים שקיבלו בשנים 1998-1999 תוספת מענק בגין הסכם אוסלו והסכם ואי, קיבלו גם מענקים להתיישבות צעירה:

1. בדוחות ביצוע התקציב של כל אחת מהשנים 1996-1998 נכללה הוצאה בתכנית "מענקים להתיישבות צעירה" כדלקמן (במחירים שוטפים): ב-1996 - 15 מיליון ש"ח, ב-1997 - 17 מיליון ש"ח, וב-1998 - 59 מיליון ש"ח¹⁶; ב-1999 הסתכם התקציב המאושר בתקנה זו בכ-81 מיליון ש"ח. עד שנת 1997 (ועד בכלל) ניתנו רוב המענקים מתכנית זו למועצות האזוריות בקעת הירדן וגולן (81%), ואילו בשנים 1998 ו-1999 הוספו למקבלי המענק בגין התיישבות צעירה רשויות מיש"ע ומהעברה; כתוצאה מכך היתה ההוצאה בתכנית תקציב זו בשנת 1998 גדולה בכ-300% מההוצאה בכל אחת משתי השנים שקדמו לה.

ראוי לציין, כי בשנת 1997, תוקצבה בתכנית "מענק כללי לאיזון" תקנה בשם "מענק מ.א. חוף עזה" בסך 8 מיליון ש"ח (ששולמו במלואם); בדברי ההסבר לאישור התקציב נאמר כי הסכום הועבר מהרזרבה הכללית על פי הסכמים קואליציוניים. ראש האגף לתאום ולבקרה במשרד רוח"מ לשעבר (להלן - ראש האגף) הסביר למשרד מבקר המדינה כי סכום זה ניתן במסגרת המענקים להתיישבות צעירה.

בחוקי התקציב לשנים 1997 ו-1998 לא נכלל התקציב להתיישבות צעירה. התקציב למטרה זו אושר בכל שנה כהעברה מהרזרבה הכללית. בדברי ההסבר לאישורים התקציביים צוין כי הסכומים הועברו בהתאם להסכמים הקואליציוניים. עוד ראוי לציין, כי בדברי ההסבר לאישורים התקציביים שהועברו לאישור ועדת הכספים בשנת 1998 צוין כי המענקים מועברים ל"אזורי הגולן, הבקעה ומעלה אפרים". לא צוין בהם כי רוב סכומי המענק (63%) מיועדים ליישובים ביש"ע מתקנה חדשה שהוספה לתכנית. גם ב-1999 הועבר חלק הארי של המענק (70%) ליישובי י"ש.

¹⁶ בכל אחת מהשנים האלה התקציב המאושר בוצע במלואו.

ראש האגף הסביר למשרד מבקר המדינה בתשובתו כי משנת 1994 ניתן מענק להתיישבות צעירה מועצות צעירות שיש בהן יישובים רבים בהקמה ובהתפתחות ומחסור בתשתיות ובמבני ציבור. בשנים 1996-1994 לא ניתן מענק זה ליישובי י"ש"ע אף שעניינית הם היו זכאים לקבלו, לדבריו "תוך אפליה לא סבירה ממניעים פוליטיים גרידא". עוד טען ראש האגף, כי בשנת 1997 אישר משרד האוצר מענק להתיישבות צעירה ליישובי מוא"ז חוץ עזה בעקבות התערבות של חבר כנסת. בשנת 1998 הכירה הממשלה בדרישתם של ראשי הרשויות ביש"ע לקבל מענקים להתיישבות צעירה, בדומה ליישובים בגולן ובבקעת הירדן; מכיוון שמספר התושבים ביש"ע גדול בהרבה ממספר התושבים בגולן ובבקעה, היה צורך בהגדלה משמעותית של התקציב.

2. עד שנת 1998 (ועד בכלל) לא נקבעו קריטריונים להקצאת המענקים להתיישבות צעירה, ומשרד האוצר או מנכ"ל משרד רה"מ מסרו בכל שנה למשרד את רשימת הרשויות שלהן יוקצו מענקים. ביולי 1998 כתב סגן הממונה על התקציבים לסמנכ"ל תקציבים במשרד, כי מאחר שתקציב זה נקבע בסיכומים קואליציוניים ולא על בסיס מקצועי, אין לאגף התקציבים עמדה בנוגע לכל הצעה לחלוקת הסכומים. רק בשנת 1999 קבע המשרד עקרונות להקצאת המענק להתיישבות צעירה; הקריטריון העיקרי לחלוקת המענק היה גודל האוכלוסייה ברשויות.

במחצית השנייה של שנת 1998 כתב מנכ"ל המשרד לראשי הרשויות ביש"ע ובגולן מכתבים בנוסח אחד, ובהם נאמר כי אושר לרשות תקציב מסעיף התיישבות צעירה בסכום מסוים, וכי הם מתבקשים להגיש תכנית להוצאה חד-פעמית בגובה הסכום שהוקצה.

חלוקת התקציב להתיישבות צעירה במשרד נעשתה בדרך לא מקובלת ולא יעילה: קודם נקבע פירוט הסכומים שתקבל כל רשות, בלי שהיה למשרד מידע על תכנית הפעולה שלה, ורק לאחר מכן הגישה כל רשות רשימה של פרויקטים שלמימון מיועד המענק. ההקצאה לא נעשתה אפוא על פי מידת החשיבות של הפרויקטים וכדאיותם הכלכלית, אלא בעיקר לפי גודל האוכלוסייה בכל רשות.

בין הפעילויות שמומנו מתקציב התיישבות צעירה ב-1999 היו: צעדה ועצרת ארצית ביום העצמאות - מענק בסך 450,000 ש"ח (קדומים); כיסוי הוצאות על פסק בוררות - 370,000 ש"ח (קדומים); החלפת שלושה כלי רכב מהשנים 91-94 בסך 285,000 ש"ח (עמנואל); התייעלות בכוח אדם ופיטורין בסך 550,000 ש"ח (מעלה אפרים); פיתוח תשתיות והקמת ישיבת הסדר בשיתוף ההסתדרות הציונית ומשרד השיכון בסך 450,000 ש"ח (מעלה אפרים). מנכ"ל המשרד לשעבר הסביר בתשובתו כי משרד האוצר ביקש מהמשרד לחלק את התקציב להתיישבות צעירה על סמך רשימת רשויות שהועברה אליו והסכום שאושר לכל רשות. המשרד דרש מכל רשות לפרט את הפעילויות שהיא מתכוונת לבצע בסכום שאושר לה, כדי לוודא שהתקציב יוקצה לפעולה או פרויקט חד-פעמי ולא להעלאת רמת ההוצאה השוטפת. מאחר שלא היתה ודאות שתקציב התיישבות צעירה, שנקבע על פי הסכמים קואליציוניים, יהיה רב-שנתי, ומאחר שרשימת הרשויות הזכאיות לתקציב זה התקבלה ממשרד האוצר, לא קבע המשרד קריטריונים ומערכת בקרה להקצאת התקציב. לאחר שהתברר כי התקציב ניתן מדי שנה בשנה, ולאחר שמשרד האוצר התנער מהאחריות לקביעת רשימת הרשויות והסכום לכל רשות - והאחריות עברה למשרד רה"מ - החליט המשרד להסדיר את הנושא. המשרד ניסה לקבוע קריטריונים - משימה שהתבררה כקשה - וכן לשפר את המעקב אחר הביצוע.

אף שהתקציב להתיישבות צעירה נכלל זה שנים בתקציב המשרד, הוא לא קבע נהלים למתן המענקים מתקציב זה, ובראש ובראשונה בעניין סוגי הפרויקטים הזכאים

למענק, השיעור המרבי של המענק מסכום ההשקעה הכולל בפרויקט, מקורות המימון האחרים של הפרויקט, דרישות דיווח ופיקוח על ביצוע הפרויקט ומעקב אחר עלותו בפועל לעומת העלות המתוכננת. עוד ראוי לציין, כי חלק לא קטן מהפעולות שצוינו ברשימות שמסרו הרשויות היו פעולות בתחומים כגון תרבות, הסברה וקליטה שנעשות ברוב הרשויות; אף על פי כן רק רשויות הממוקמות ביש"ע, בבקעה וברמת הגולן, שרוב תושביהן אינם במעמד חברתי-כלכלי נמוך, נהנות ממענקים מיוחדים אלה.

תיאום עם משרדי ממשלה אחרים

כאמור, המענקים להתיישבות צעירה ניתנים למימון פרויקטים חד-פעמיים בתחומי התיירות, תעשייה, הקליטה והחינוך. למימון פרויקטים בתחומים אלה מתוקצבים סכומים גדולים במשרדי ממשלה הייעודיים, שערוכים גם לבדוק בדרך מקצועית את טיב הפעילות שלשמה מתבקש המימון, ולקיים פיקוח ובקרה על השימוש בכספים שניתנו למימון הפרויקטים.

נוסף על כך נכלל בתקציב המדינה בכל שנה סכום של כ-150 מיליון ש"ח, שמועבר ליישובים בגולן, בבקעה וביש"ע, באמצעות החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית (להלן - החטיבה). כל תקציב החטיבה מקורו בתקציב המדינה, ותפקידה העיקרי לסייע להתיישבות הצעירה באזורים האמורים בפיתוח אמצעי ייצור ובפעולות חברה, חינוך וקליטה, וכן לתת מענקי השקעות מוגדלים ליזמים בתעשייה ובחקלאות באזורים אלה.

עוד ראוי לציין, כי בתקציב משרד הביטחון נכלל סעיף המיועד לתשתיות והתיישבות. בשנת 1998 הסתכמה ההוצאה בסעיף זה ב-17.4 מיליון ש"ח, וב-1999 אושר למטרה זו סכום דומה. בשנת 1999 התבקשה תוספת הרשאה להתחייב למטרה זו, שהנימוק לה היה "מתוקף הסכמים קואליציוניים".

מתברר, כי אין כל תיאום בין המשרד לבין הגופים האחרים בעניין היקף התקציבים שהם מעמידים למימון אותם פרויקטים. זאת למרות העובדה שרשויות שהגישו למשרד רשימת פעילויות וביקשו בעבורן מענקים מתקציב התיישבות צעירה, ביקשו מהחטיבה מימון לאותן פעילויות. לדוגמה, במכתב של גזבר המועצה המקומית קצרין אל סמנכ"ל תקציבים במשרד מ-21.6.99 פורטו הפעולות שנעשו במסגרת תקציב התיישבות צעירה, וביניהן מתן מענק בסך של כ-1 מיליון ש"ח למכללת אוהל לופית תשתיות והתאמת מבנים. מתברר, כי בה בעת בהצעת התקציב של החטיבה לשנת 1999 נכלל במסגרת קרן מצו"ק (לבניית מוסדות ציבור) סכום של 4 מיליון ש"ח להקמת מבנה במכללת אוהל, ובתקציב החטיבה נכלל עוד סכום של 1 מיליון ש"ח למכללת אוהל, בלא פירוט הפעילות. לא נעשה תיאום בין המשרד לבין החטיבה בעניין התקציבים המיועדים למכללת אוהל.

על החשש לכפל סיוע כבר עמד משרד מבקר המדינה בדוח ביקורת על פעולות החטיבה.¹⁷ ואכן, בדברי ההסבר להצעת התקציב של משרד החקלאות לשנת 2000 נאמר, כי "לאור העובדה שפעילות קרן מצו"ק מתבצעת כיום על ידי משרדי ממשלה אחרים, ולאור הקיצוץ בתקציב החטיבה לשנת 2000 תסתיים החל משנת 2000 פעילות זו על מנת למנוע כפל תמיכות".

מן הראוי לציין, כי בדוח ביצוע התקציב של המשרד לשנת 1998 נכללה בתחום הפעולה "מענקים מיועדים", תקנה בשם "מ.א. גולן ומ.מ. קצרין - הסכם קואליציוני 98" בסך 2 מיליון

¹⁷ ראו בדוח הביקורת בעניין הסיוע הממשלתי לפיתוח ההתיישבות החדשה באזורי יש"ע והגולן, שהתפרסם במאי 1999.

ש"ח. בדברי ההסבר לאישור התקציבי נאמר כי התקציב מיועד ל"מימון תפעול מערך התיירות ברמת הגולן". כל אחת משתי הרשויות העבירה למשרד רשימת פעולות וזה וקיבלה מענק מיוחד בסך 1 מיליון ש"ח. המשרד אישר את תשלום המענקים מתקנה זו בלי שביקש הבהרות על העלות הכוללת של כל אחת מהפעולות וזהות שנקבלו ברשימות ועל חלקה של כל רשות במימון. המשרד גם לא בדק אם החטיבה העבירה תקציבים למימון הפעולות האמורות.

הבקרה על ביצוע הפרויקטים

למשרד אין כלים לקיים מערך בקרה מסודר על ביצוע מאות פרויקטים ברשויות שקיבלו מענקי התיישבות צעירה. מה גם שלרוב אין מדובר בפרויקטים המוגדרים בצורה ברורה אלא בפעילות כללית, כגון "פיתוח חצרות מוסדות ציבור". לפי דרישת חשבות המשרד, משנת 1999 נדרשות הרשויות שקיבלו את המענקים למסור למשרד אישור של רואה חשבון (להלן - רו"ח) על ביצוע הפעולות שלשמן ניתן המענק.

ממסמכי המשרד עולה, כי מקצת אישורי הרו"ח שמסרו הרשויות לא נעשו על פי דרישות הדיווח הנהוגות במשרדי הממשלה, ואינם מאפשרים בקרה נאותה על ההוצאה. לדוגמה, גובר המועצה המקומית קצרין שלח לסמנכ"ל תקציבים ב-22.6.99 אישור רו"ח בנוסח כדלקמן: "לבקשתכם בדקנו את הדוח שנערך על ידך בגין תקציב התיישבות צעירה לשנת 1999 ... על צרופותיו ... הננו מאשרים כי מצאנו את הנתונים הנכללים בדוחות הנ"ל כמתאימים לרישומים בספרי המועצה". למכתב זה צירף הגזבר רשימה של פרויקטים וסכום ההוצאה בכל פרויקט, כגון תכנון ופיתוח תשתיות - 250,000 ש"ח, ג'ינגל ברדיו לעידוד התיירות - 250,000 ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, לא זו בלבד שהמשרד איננו ערוך ואינו אמור מכוח תפקידו לממן פרויקטים בתחומי התיירות, הקליטה, החינוך והתעשייה, הנמצאים בתחום אחריותם של משרדי ממשלה אחרים, אלא אף האישורים של רו"ח, שעליהם התבססה תמיכת המשרד, לא תמיד היו מספקים, שכן העידו רק על כך שהוצאו כספים. כתוצאה מכך לא היתה בקרה יעילה אם המענקים שהסתכמו בכ-80 מיליון ש"ח ב-1999, אכן שימשו למטרות שלשמן הם יועדו. כל עוד המשרד משלם מענקים מתקציב התיישבות צעירה, עליו לקבוע נהלים ברורים בנושא, ולדרוש דיווחים ואסמכתאות מפורטים על הוצאות הרשויות במסגרת זו, לרבות הצהרה על כלל המימון שניתן לפרויקטים מתקציב המדינה.



אחד ממקורות המימון של הרשויות הוא מענק האיוון, שאותו מקצה המשרד לרשויות הזכאיות לו. בשנת 1998 הגיע ההיקף הכולל של תקציב הרשויות לכ-25 מיליארד ש"ח, ואילו התקציב המאושר בתחום הפעולה "מענקי איוון" - שכולל גם תקציבים למימון תכניות הבראה ומענקים מיוחדים - הסתכם בכ-4 מיליארד ש"ח. משנת 1994 מקצה המשרד את חלק הארי של המענק לאיוון בלתי מיועד על פי נוסחה וקריטריונים אחידים. אולם עקב השונות הגדולה בין הרשויות ומגבלות הנוסחה, וכדי לתת פתרון לבעיות בלתי צפויות שמתעוררות במהלך השנה, נקבע כי כ-5% מסכום המענק (רזרבת השר) יוקצו על פי החלטת המשרד. מתברר, כי סכומים מהרזרבה הוקצו על פי שיקול

דעתו של השר או מנכ"ל המשרד, לעתים בעקבות סיורים שעשה השר. רוב המענקים שניתנו מרזבת השר בשנים 1997-1999 לא לוו בנימוקים שלכאורה מצביעים על בעיות מיוחדות של הרשויות שדרשו פתרון דחוף. המשרד לא קבע נהלים מסודרים בכל הנוגע להגשת בקשות מפורטות מנומקות בידי הרשויות לקבלת מענק מהרזרבה ולטיפול של המשרד בבקשות אלה באופן שיבטיח הקפדה על עקרון השוויון, בד בבד עם בחינת מצבה המיוחדת של הרשות. נהלים כאלה דרושים הן לנוכח ההיקף הכספי של הרזרבה - כ-150 מיליון ש"ח בשנת 1999 - והן לנוכח הרגישות הפוליטית הקיימת במערכת הקשרים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי.

גם המענקים המיוחדים שנכללו בתקציב האמור לא תמיד הוקצו על פי קריטריונים שוויוניים. מדובר בעיקר במענקים להתיישבות צעירה שנקבעו בהסכמים קואליציוניים, וחולקו תחילה על פי החלטת משרד האוצר, ולאחר מכן על פי החלטת משרד ראש הממשלה. משרד הפנים, ששימש צינור להעברת הכספים, לא קבע נהלים לחלוקת מענקים אלה ולפיקוח על השימוש בהם.

תכנון שטחים לתעסוקה וניצולם

1. תכנון וייעוד שטחים לתעסוקה, לתעשייה, למסחר ולשירותים (להלן - שטחים לתעסוקה) הם נושאים בתכנית מתאר ארצית, מחוזית ומקומית. בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה), מפורטים מוסדות התכנון של המדינה, הסמכויות של כל אחד מהם, סוגי התכניות - דרכי עריכתן, אישורן וכוחן. אלה מוסדות התכנון: המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן - המועצה הארצית) הממונה, בין היתר, על הכנת תכניות מתאר ארציות ואישור תכניות מתאר מחוזיות ושינויים בהן; ועדה מחוזית לתכנון ולבנייה בכל אחד מששת המחוזות במדינה, המופקדת, בין היתר, על הכנת תכנית מתאר מחוזית לפי הוראות המועצה הארצית והגשתה לאישור המועצה הארצית, וכן על אישור תכניות מתאר מקומיות, בהתאם לסמכויות הקבועות בחוק; ועדה מקומית לתכנון ולבנייה בכל מרחב תכנון מקומי כמפורט בחוק, שתפקידה מפורטים בחוק. משרד ממשלתי, ועדה מקומית או רשות מקומית, וכן בעל קרקע, או מי שיש לו עניין בקרקע, רשאים להכין תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת ולהגיש למועדה המקומית. בדרך כלל, אלא אם כן נאמר אחרת במפורש בתכנית, גוברת תכנית מתאר ארצית על פני תכנית מתאר מחוזית. תכנית מתאר מחוזית גוברת על תכנית מתאר מקומית, והאחרונה גוברת על פני התכנית המפורטת. בתכנית המתאר הארצית לבנייה, פיתוח וקליטת עלייה ובתכניות מתאר מחוזיות סומנו שטחים לתעסוקה.

2. מינהל התכנון שבמשרד הפנים הוא גוף מטה המפעיל את עבודת התכנון של המועצה הארצית. לפי חוק התכנון והבנייה יש לכל ועדה מחוזית מתכנן מחוז, שבין תפקידיו לבדוק בדיקה תכנונית מוקדמת תכנית שבסמכות הוועדה. לשכת התכנון במחוז מסייעת לעבודת הוועדה המחוזית, בין היתר, בהכנת המסמכים לקראת הדיונים בוועדה, בהכנת סקרים ובהנחיות. מהנדס הוועדה המקומית, הממונה על פי חוק התכנון והבנייה, וצוות מנהלי, מסייעים לוועדה המקומית בעבודתה.