

תקצוב התכנית ואומדן עלותה

תקציר

ביוני 2004 החליטה ממשלת ישראל על תכנית להתנתקות מרצועת עזה ומאזור בצפון השומרון (להלן - תכנית ההתנתקות או התכנית). לצורך יישום ההחלטה נחקק בפברואר 2005 חוק יישום תכנית ההתנתקות, התשס"ה-2005 (להלן - חוק היישום). במרס 2005 התקבל בכנסת חוק התקציב לשנת הכספים 2005 (להלן - חוק התקציב) ובו הוקצבו 2.2 מיליארד ש"ח למימון התכנית. עם התקדמות התהליך והתקרבות מועד הפינוי - 15.8.05 - קיבלה הממשלה סדרה של החלטות שנועדו לתת למתיישבים פתרונות להתיישבות חלופית. החלטות אלה הצריכו תוספות והעברות תקציביות ניכרות למימון הוצאות התכנית במהלך 2005 ושינו באופן משמעותי את האומדן הכולל שלה.

תכנית ההתנתקות הייתה מהלך יזום של הממשלה והיה ידוע לה כי למימונה יידרש תקציב בהיקף גדול. לאחר שהממשלה קבעה את המדיניות בדבר ביצוע תכנית ההתנתקות, השיקול התקציבי היה צריך לתפוס מקום חשוב במהלך בחינת החלופות ליישומה, דבר שלא נעשה.

עוד לפני שאושרו חוק היישום וחוק התקציב היה ידוע לוועדה שהקימה הממשלה על מנת לטפל בכל העניינים הנוגעים לביצוע התכנית (להלן - ועדת ההיגוי) כי ייתכן שיהיה על הממשלה להיערך למתן סוגים שונים של פתרונות דיור למתיישבים. אף שבהחלטת הממשלה מיוני 2004 נקבע כי "ועדת ההיגוי תדווח לקבינט על פעולותיה ותעלה בפניו נושאים הטעונים החלטת דרג מדיני", לא נעשו ולא הוצגו לממשלה ולכנסת הערכות ואומדנים כלשהם באשר להיקפי הוצאה שעשויים להידרש למימון פתרונות אלה.

בבדיקת תהליך קבלת החלטות של ועדת השרים לענייני התנתקות בתחום תקצוב תכנית ההתנתקות הועלו הממצאים האלה: 1. הצעות החלטה רבות שהוגשו לוועדת השרים עסקו בנושאים נקודתיים ופרטניים. זאת בשעה שבנושאים אחרים, מהותיים ומרכזיים, לא התקבלו החלטות. לדוגמה, לא התקבלה החלטה בדבר תכנית כוללת למתן פתרונות דיור למתיישבים לטווח הקצר ולא נקבעו מסגרת תקציב כוללת למימון פתרונות הדיור ומסגרת תקציב רב-שנתית. 2. הוועדה קיבלה החלטות רבות שביצען מחייב תוספות תקציב ניכרות בלא שהציגה את המקורות למימון ביצוען. 3. בנושאים רבים קיבלה הוועדה החלטות המחייבות תוספות תקציב, בלא שדווח לה על קצב ההוצאה בגין החלטות קודמות באותו עניין וללא מידע על אומדן עלות השלמת הפרויקטים. 4. חלק מהצעות החלטה הובאו לידיעת מקבלי החלטות רק במועד הדיון בלא שניתנה להם שהות מספקת לבחון אותן.

אגף התקציבים במשרד האוצר העביר למשרדי ממשלה תקציבים נוספים על אלה שהועברו להם באמצעות משרד ראש הממשלה. תקציבים אלה הסתכמו בעשרות מיליוני ש"ח בכל אחד מן המשרדים הנוגעים בדבר. הדבר פגע בבקרה התקציבית ובעקרונות השקיפות והגילוי הנאות של מלוא התקציבים שהוקצו להתנתקות בצורה מרוכזת באמצעות משרד ראש הממשלה.

הביקורת העלתה שיש קושי לנהל בקרה ופיקוח על יעילות הניצול של התקציבים ולעמוד על סך כל ההוצאה בגין כל פרויקט גדול בנפרד בשל הצגת תקנות ההשתתפות ברמת המשרדים. מאחר ששיקוף מהימן של ההוצאות על כל פרויקט גדול שבוצע במסגרת ההתנתקות הוא בעל חשיבות רבה מבחינה ציבורית, היה על אגף התקציבים להפעיל מנגנון תקצוב שיאפשר לו לעקוב אחר ההוצאות האמורות ולדווח עליהן למקבלי החלטות ולציבור.

האומדן הכולל של עלות תכנית ההתנתקות הוכפל בתוך כשנה וחצי מכ-4.5 מיליארד ש"ח לכ-9 מיליארד ש"ח. אף שעוד בסוף שנת 2004 היה ידוע לוועדת ההיגוי כי ייתכן שיהיה על הממשלה לממן פתרונות דיור זמניים בסכומים ניכרים, לא נכללו באומדן ההוצאה הכוללת על התכנית ולו אומדנים ראשוניים על ההוצאות. לפיכך עד אמצע שנת 2005 אומדן העלות הכוללת לא שיקף את האומדן האמיתי של עלות התכנית והיה מוטה כלפי מטה.



מבוא

ביוני 2004 אישרה ממשלת ישראל תכנית להתנתקות מרצועת עזה ומאזור בצפון השומרון (להלן - תכנית ההתנתקות או התכנית).¹ הוצאות התכנית כוללות בעיקר את תשלום הפיצויים למתיישבים, לפי חוק יישום תכנית ההתנתקות, התשס"ה-2005 (להלן - חוק היישום), את הוצאות מערכת הביטחון ואת הוצאות משרדי הממשלה הנוגעים בדבר.

במרס 2005 התקבל בכנסת חוק התקציב לשנת הכספים 2005, התשס"ה-2005 (להלן - חוק התקציב). בחוק הוקצבו 2.2 מיליארד ש"ח למימון התכנית בתחום פעולה תקציבי נפרד בסעיף התקציב "משרד ראש הממשלה".

באפריל 2005 הקימה הממשלה ועדת שרים לענייני התנתקות (להלן - ועדת השרים) וועדת מנכ"לים (להלן - ועדת המנכ"לים). עם התקדמות התהליך ולקראת מועד הפינוי קיבלו הוועדות האמורות סדרה של החלטות באשר לפתרון בעיות הדיור של המתיישבים (להלן - פתרונות דיור).

בחודשים ספטמבר 2005-מאי 2006 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את הליך התקצוב של תכנית ההתנתקות ואת מנגנוני הפיקוח והבקרה של משרד האוצר על ביצוע התקציב. הבדיקה נעשתה בעיקר באגף התקציבים (להלן - אגף התקציבים) ובאגף החשב הכללי (להלן - החשב"ל) שבמשרד האוצר; בדיקות נוספות נעשו במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"מ), ובמועצה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל). בדיקות השלמה נעשו לפי הצורך גם במזכירות הממשלה, במשרד הביטחון ובמשרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון).

1 בעניין זה ראו דוחות מבקר המדינה בנושא: "מיגון היישובים בגזרת 'עוטף עזה' החלטות וישומן" - ינואר 2006; "סוגיות בפעילותה של מינהלת סל"ע היערכות הרשויות המקומיות וקליטת המפונים" - מרס 2006.

קביעת התקציב המקורי

ההיערכות התקציבית

בדצמבר 2003 הודיע ראש הממשלה דאז, מר אריאל שרון (להלן - רה"מ)² כי מדינת ישראל תעשה פינוי חד-צדדי של שטחים ותעבירם לשליטת הרשות הפלשתינית. בינואר 2004 הטיל רה"מ על המל"ל לרכז ולהכין תכנית פעולה מעשית לביצוע ההתנתקות. המל"ל ריכזה את הכנתה של תכנית שכללה את היקף הפינוי והמועדים לפינוי ואת היקף כוחות צה"ל והאוכלוסייה שיפוננו.

ביוני 2004 אישרה הממשלה את תכנית ההתנתקות. בהחלטה נקבע כי "תתבצע עבודת הכנה הנדרשת ליישום התכנית (לרבות עבודת מטה לקביעת קריטריונים, הגדרות, הערכות והכנת החקיקה הנדרשת)". בנספח להחלטה נקבע כי "תוקם מסגרת ארגונית שמטרתה לטפל ולסייע בכל הנושאים הקשורים לביצוע התוכנית". לשם כך הוקמה ועדת היגוי בראשות ראש המל"ל דאז אלוף (מיל') גיורא אילנד ובהשתתפות מנכ"לים של כמה משרדי ממשלה, בהם מנכ"ל משרד האוצר מר יוסי בכר (להלן - ועדת ההיגוי). כמו כן הוקמה ועדה נוספת שתפקידה להכין את החקיקה בדבר פינוי ופיצוי של המתישבים, ופרטי העקרונות והמדדים לפיצוי, לרבות היבטי הפיצוי של חלופות התיישבות באזורים מועדפים על פי מדיניות הממשלה (להלן - ועדת הפיצוי). בוועדת הפיצוי השתתפו נציגים של כמה משרדי ממשלה, בהם משרד האוצר; בראשה עמד מנכ"ל משרד המשפטים דאז מר אהרן אברמוביץ (להלן - מנכ"ל משרד המשפטים), ונקבע כי היא תוכל להקים ועדות משנה מקצועיות למילוי תפקידיה. במשרד רה"מ הוקמה מינהלת ביצוע ליישום החלטות הממשלה בכל הקשור לפינוי האזרחי ולפיצוי (להלן - מינהלת סל"ע) הכפופה לוועדת ההיגוי. בעניין התקציב נקבע בהחלטה כי "תקציבי שנת 2005 ואילך יותאמו לתהליך ולהחלטות הממשלה בנושא מעת לעת".

באוגוסט 2004 החליטה הממשלה לתקצב סכום של 1.5 מיליארד ש"ח בהרשאה להתחייב למימון התכנית ב-2005. בהחלטה נאמר כי "ביצוע ההוצאה יהיה בהתאם למנגנון קבלת החלטות הממשלה כפי שנקבע בגוף ההחלטה", וכי "בתום עבודת ועדת ההיגוי... ייקבע היקף ההוצאה התקציבית לנושא בשנת 2005 ואילך (לרבות עדכון הסכום האמור...)". הממשלה הסמיכה את רה"מ ואת שר האוצר "לגבש את המקורות למימון האמור לעיל באמצעות, בין השאר, ממקורות מימון חיצוני³ ובמידה ויידרש - לעדכן את גג ההוצאה ואת יעד הגירעון". מדברי ההסבר להצעת ההחלטה מאוגוסט 2004 ומהסברי אגף התקציבים עולה כי מסגרת התקציב של 1.5 מיליארד ש"ח נקבעה כאומדן ראשוני בלבד של ההוצאה הצפויה ב-2005, שכן לא היו בידי מקבלי ההחלטות נתונים מדויקים בדבר הצרכים התקציביים.

בסיכום דיון שהתקיים במל"ל בספטמבר 2004 בהשתתפות נציגי אגף התקציבים נקבע כי תקציב התכנית יכלול שלושה רכיבים מרכזיים: 1. פיצויים למתיישבים, לעסקים ולחקלאות. 2. תקציב מערכת הביטחון - צה"ל, השב"כ והמשטרה; נקבע כי משרד האוצר בסיוע המל"ל יישא וייתן בעניין זה עם הגופים הנוגעים בדבר. 3. בנוגע לתקצוב של אלמנטים מקצועיים נוספים, כגון מעברים ותשתיות נקבע, כי המל"ל תרכז את עבודת המטה בתחום זה ותגיש את המלצותיה למשרד האוצר.

המל"ל הסבירה למשרד מבקר המדינה כי במהלך גיבוש התוכנית, בחודשים ינואר-יוני 2004, לא נכלל נושא התקציב שיידרש למימון תכנית ההתנתקות במערך האילוצים שהשפיעו על קבלת ההחלטות.

2 ההודעה נאמרה ב"כנס הרצליה על מאזן החוסן והביטחון".

3 מקורות אלה, בסכום של כ-1.1 מיליארד ש"ח, שהתבקשו כסיוע מהממשל האמריקאי, לא התקבלו.

אגף התקציבים הסביר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מאפריל 2006 כי "תהליך קבלת ההחלטות הכללי לגבי תכנית ההתנתקות שבוצע לאורך התקופה: מקבלי ההחלטות, ובראשם ראש הממשלה... קיבלו את ההחלטות הנוגעות בדבר תוך התייחסות בעיקר לשיקולים מדיניים, ביטחוניים ופוליטיים, כך שהשיקול התקציבי היה משני (אם בכלל)".

תכנית ההתנתקות הייתה מהלך יזום של הממשלה והיה ידוע לה כי למימונה יידרש תקציב בהיקף גדול. לאחר שהממשלה קבעה את המדיניות בדבר ביצוע תכנית ההתנתקות, השיקול התקציבי היה צריך לתפוס מקום חשוב במהלך בחינת החלופות ליישומה, דבר שלא נעשה. לדעת משרד מבקר המדינה גם כאשר מדובר בתנאי אי-ודאות ביחס לתרחישים שונים העלולים להתפתח בשטח והמשליכים על גובה ההוצאה הממשלתית בפרק זמן נתון, קיים צורך לעשות תכנון תקציבי ולהגדיר מסגרות תקציב לפעולות השונות. לפיכך, ראוי היה כי בעת יישום התכנית גם ההיבט התקציבי יהיה חלק חשוב במערך השיקולים בעת שקילת החלופות וקבלת החלטות. היערכות תקציבית מבעוד מועד בכפוף למגבלה תקציבית אפקטיבית ומחייבת הייתה מאפשרת לפעול ביתר יעילות, ולנהל פיקוח ובקרה נאותים על השימוש בכספים.

התקצוב בעקבות חוק היישום

1. בספטמבר 2004 הגישה ועדת הפיצוי את המלצותיה לממשלה. בבסיס המלצות עמדה התפיסה כי יש לתת למתיישבים פיצוי חד-פעמי⁴, שיאפשר להם למצוא פתרונות דיור ותעסוקה בכוחות עצמם. המלצות הוועדה התקבלו לאחר שהוצגו לה חלופות שונות לרבות האפשרות לקיים משא ומתן עם המתיישבים.

המלצות הוועדה גובשו להצעת חוק יישום תכנית ההתנתקות, התשס"ה-2004 (להלן - הצעת חוק היישום)⁵. באוקטובר 2004, במכתב תשובה לפניית אחד מחברי הכנסת, מסר שר האוצר דאז, מר בנימין נתניהו, כי העלות הכוללת של הצעת חוק היישום בגין הפיצויים היא כ-2.5-3 מיליארד ש"ח⁶, נוסף על הוצאות מערכת הביטחון, וכי "לאור האופי החד פעמי והייחודי של ההוצאות, הוחלט כי הן ימומנו באמצעות העלאת יעד הגירעון ומגבלת ההוצאה באופן חד פעמי בשנת 2005"⁷.

בנובמבר 2004 כתב הממונה על התקציבים במשרד האוצר מר קובי הבר (להלן - הממונה על התקציבים) לחבר כנסת, כי ההוצאה הכוללת על יישום התכנית צפויה להתפרס על פני השנים 2005-2007, וכי "במידה ובשנת 2005 יידרש תקציב העולה על 2.2 מיליארד ש"ח יפנה משרד האוצר לממשלה על מנת שתקבע את המקורות למימונו מתוך מסגרת התקציב שתאושר לשנת 2005".

לאחר אישור הצעת חוק היישום בקריאה ראשונה בכנסת, הועברה ההצעה לדיונים בוועדת הכספים ובוועדת חוקה ומועצה. בפברואר 2005 פירט סגן הממונה על התקציבים מר הראל בלינדה

4 הפיצוי משקף את שווי הנכסים, עלויות ההעברה, שכר דירה, אבדן הכנסות, הסתגלות ופיצוי אישי.

5 ה"ח 130 מ-27.10.04.

6 עלות זו כללה כמה שינויים מהותיים שנעשו בתכנית ביוזמת רה"מ בסכום כולל של כ-210 מיליון ש"ח.

7 בתיקון עקיף לחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992, נקבע בחוק היישום כי לשם מימון תכנית ההתנתקות, הממשלה רשאית להגדיל ב-2005 את שיעור הגירעון הכולל מהתמ"ג ב-0.4% ואת סכום ההוצאה הממשלתית בשיעור ריאלי של 1% ביחס לסכום ההוצאה ב-2004.

(להלן - סגן הממונה) במכתב לחבר כנסת את השינויים שנעשו בוועדת הכספים בנושא הפיצוי לעסקים. מנספח למכתבו עולה כי האומדן הכולל של הפיצוי למתיישבים, שהיה כ-2.8 מיליארד ש"ח, הוגדל במסגרת הדיונים בכנסת בכ-1.3 מיליארד ש"ח לכ-4.1 מיליארד ש"ח⁸.

בפברואר 2005 התקבל בכנסת חוק היישום, ובו נקבע בין השאר המנגנון הארגוני לביצוע הוראות החוק, וכן פורטו בו המדדים העיקריים לקביעת הפיצויים למתיישבים. בסעיף 85 לחוק נקבעו עקרונות למתן פתרונות קהילתיים לקבוצות של מתיישבים ולפיהם מינהלת סל"ע רשאית להגיע לידי הסכמים עם אגודות שיתופיות וקבוצות מתיישבים ועם יישובים המיועדים לקליטת המתיישבים אשר יסדירו את ההיבטים הכרוכים בהעתקת קבוצת מתיישבים ליישוב הקולט ובכלל זה עלויות המתחייבות מהעתקת הפעילות או המגורים (להלן - הסכמי העתקה). בחוק היישום נקבע כי ההסכמים טעונים אישור של ועדה מיוחדת⁹, על דעת כל חבריה.

2. כאמור, התקציב למימון תכנית ההתנתקות בחוק התקציב ל-2005, בסך 2.2 מיליארד ש"ח, נזקף לתחום פעולה תקציבי נפרד בתקציב משרד רה"מ. תחום הפעולה כלל תכניות תקציב למימון פעילות משרדי ממשלה (כ-1 מיליארד ש"ח)¹⁰; לפיצויים ומענקים (כ-972 מיליון ש"ח)¹¹; לפעילות מינהלת סל"ע (כ-50 מיליון ש"ח); ולרובה פנימית (150 מיליון ש"ח). הקצאת התקציב לתכנית ההתנתקות בשנת 2005 התבססה על ההנחה כי הפיצוי למתיישבים יינתן בדרך של פיצוי אישי לפי הקריטריונים שנקבעו בחוק היישום. התקציבים שיועדו לפיצויים נרשמו בחוק התקציב בתקנות תקציב נפרדות, והתקציבים שיועדו לפעילות משרדי הממשלה לצורך יישום התכנית נרשמו בתקנות השתתפות¹² והועברו למשרדים לאחר שהגישו דוחות ביצוע לחשבות משרד רה"מ ולאגף החשכ"ל (ראו להלן).

אגף החשכ"ל הסביר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מאפריל 2006 כי משרדי הממשלה נדרשו להעביר אליו דוחות ביצוע מפורטים על הוצאותיהם ליישום התכנית לפי החוק, החלטות הממשלה ולסיכום התקציבי שנערך עמם. רק לאחר שמטה החשכ"ל וחשבת מינהלת סל"ע בדקו וביקרו דוחות אלה הועברו למשרדים המימון הנדרש. אגף החשכ"ל הוסיף כי "מנגנון זה יצר בקרה מיטבית ושליטה מרכזית על כל הוצאות ההתנתקות של כלל משרדי הממשלה".

אגף התקציבים הסביר למשרד מבקר המדינה כי התקציבים שיועדו למשרדים למימון התכנית ואופן פריסתם נקבעו בסיכומים תקציביים ובהסכמים בין האגף למשרדים¹³. לדוגמה, בסיכום עם משרד הביטחון נקבע כי בשנים 2005-2007 יקבל המשרד תוספת תקציב של 1.9 מיליארד ש"ח¹⁴ בעבור משימותיו הצבאיות, בכלל זה פינוי בסיסים מהשטח המפונה ובנייתם מחדש באזורים חלופיים וביצוע מהלך הפינוי עצמו.

ביוני 2005 פסק בג"ץ¹⁵ כי הסדר הפיצויים בנוגע לבית מגורים, התשלומים הנלווים והמענק האישי שנקבע בחוק היישום מניחים את הדעת, אך מצא מקום להתערב בכמה סוגיות שבהן "הוראות

8 יצוין כי אומדנים אלה הנם אומדנים לעלות הכוללת הרב-שנתית של תשלומי הפיצויים הצפויים למתיישבים הנובעים מחוק היישום.

9 הוועדה הוקמה לפי חוק היישום, וחבריה הם ראש מינהלת סל"ע או משנהו; משפטן שימונה באישור היועץ המשפטי לממשלה; נציג החשכ"ל; ונציג ציבור שיקבע שר המשפטים.

10 645 מיליון ש"ח למשרד הביטחון, 369 מיליון ש"ח למשרד הביטחון הפנים ו-14 מיליון ש"ח למשרד המשפטים.

11 סיוע למגורים - 598.7 מיליון ש"ח; סיוע לתעסוקה - 63 מיליון ש"ח, וסיוע לעסקים - 310 מיליון ש"ח.

12 שיטת מיון תקציבית שבה תקציב הנוזף בסעיף תקציב אחד (סעיף א') מיועד למימון ההוצאה המשולמת מסעיף תקציב אחר (סעיף ב'); בסעיף א' סכום זה רשום כהוצאה בתקנה נפרדת. בסעיף ב' אותו הסכום רשום בשתי תקנות נפרדות: בתקנה הכנסה ובתקנה הוצאה הנפתחות במקביל.

13 בעניין זה ראו דוח שנתי 55 של מבקר המדינה (2005), עמ' 233-236.

14 600 מיליון ש"ח ב-2005; 830 מיליון ש"ח ב-2006, ו-470 מיליון ש"ח ב-2007.

15 בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה ואח' נ' ראש הממשלה ואח'.

החוק פוגעות באופן לא מידתי בזכויות יסוד של המתיישבים ומונעות מהם פיצוי ראוי והוגן". לפי הערכות אגף התקציבים, עקב פסיקת בג"ץ גדלו עלויות החוק בכ-300-350 מיליון ש"ח¹⁶.

3. הביקורת העלתה כי אף שמינוי 2004, מועד אישור תכנית ההתנתקות, ועד אישור חוק התקציב בסוף מרס 2005, הובא לפני הוועדות והגופים השונים שהקימה הממשלה לצורך יישום התכנית, מידע בדבר האפשרות כי הממשלה עשויה להידרש לתת פתרונות דיור לטווחי זמן שונים למתיישבים ולעתים אף הובאו הערכות ואומדנים ראשוניים של עלותם, מידע זה לא הוצג לממשלה ולכנסת בדיונים לקראת חקיקת חוק היישום וחוק התקציב לשנת 2005, ולא נעשה בו שימוש לצורך תכנון התקציב. להלן דוגמאות:

(א) ביוני 2004 הוגש למינהלת סל"ע דוח בעניין קליטת המתיישבים באזורי עדיפות לאומית¹⁷. בנוגע לזמינות פתרונות הדיור ולוחות הזמנים של התכנית נאמר בדוח כי "יש לשער שגם בלוח זמנים מקוצר ומואץ תהיה דרישה לפתרונות ביניים של שיכון זמני (למגורים, מבני חינוך ושירותים אחרים) עד להתארגנות קבע... לפיכך, בהצגת האפשרויות של העתקת ההתיישבות מחבל עזה, יהיה צורך להציג גם פתרונות ביניים".

(ב) באומדן עלויות של משרד הביטחון מנובמבר 2004 נסקרו אומדני עלות של הריסת מבנים, של ביצוע משימות הנצחת החייל, של הכנת שטחי אכסון לציוד המפונים ושל אכלוס מפונים בבתי מלון בחודשים יולי-ספטמבר 2005. עלות אכלוס המתיישבים בבתי המלון נאמדה באותו מועד בכ-40-80 מיליון ש"ח.

(ג) בדיוני ועדת ההיגוי בפברואר ובמרס 2005¹⁸ ציין ראש מינהלת סל"ע דאז מר יונתן בשיא (להלן - ראש מינהלת סל"ע) כי "לצורך היישוב מחדש תידרש רכישה של מבני מגורים זמניים", וכי "בנושא ההתיישבות החלופית נעשית עבודה רבה... עד כה נחתמו הסכמים עם שתי קבוצות... נושא נוסף שעוסקים בו רבות בימים אלו הוא פתרונות הדיור הזמניים שישמשו את המתיישבים עד להשלמת מגורי הקבע".

אגף התקציבים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "עד לאביב 2005, למיטב ידיעתנו, לא הובא כלל מידע בדבר צורך, כביכול, בפתרונות דיור זמניים וארעיים ולפיכך העובדות [המידע בדבר האפשרות כי הממשלה תידרש לתת פתרונות דיור למתיישבים]... אינן נכונות. תפיסת הממשלה בעת ההיא כפי שבאה לידי ביטוי בחוק היא, כי האחריות למציאת הפתרונות היא על המתיישבים, וכך גם הוצג ואושר בכנסת ובבג"צ. אכן במהלך עבודת המטה הממשלתית עלו אפשרויות שונות אך אלו לא שיקפו את המדיניות באותה העת. לפיכך לא היה מקום לפרט אומדנים אלו במסגרת הצעת התקציב שהועברה לאישור הכנסת" (ההדגשה במקור).

מנכ"ל משרד המשפטים הסביר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מאפריל 2006 כי "הממשלה ומקבלי החלטות ראו מאד בחיוב, למן תחילת התהליך, את האפשרות של מעבר מתיישבים (במיוחד בקהילות) להתיישבות חלופית. דא עקא, בתחילת התהליך לא היתה היענות מצד המתיישבים ונציגיהם לאפשרות של קיום מו"מ בהקשר זה".

משרד רה"מ הסביר למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממאי 2006 כי "בתקופה שמינוי 2004 ועד מרץ 2005 ניתן היה להעריך באופן כללי שיתעורר צורך להעמיד פתרונות דיור למתיישבים לטווחי

16 ב-22.6.05 הציג אגף התקציבים לחברי ועדת השרים את המשמעויות וההשלכות התקציביות הנובעות מהחלטת בג"ץ בעניין הסדרי הפיצוי למתיישבים. הסעיפים שהוצגו כללו את ביטול גיל המינימום לזכאות למענק אישי; דחיית מועד "היום הקובע" לחישוב הפיצויים מיוני 2004 (יום קבלת החלטת הממשלה) ליום הפינוי; ביטול ההסדר השולל בקשות לשומה פרטנית; וביטול הסדר ייחוד העילה.

17 בפברואר 2004 העסיקה המל"ל יועץ חיצוני, ודוח שהגיש נמסר למינהלת סל"ע בסמוך למועד הקמתה.

18 לפני חקיקת חוק התקציב לאותה שנה.

זמן שונים אולם לא היו עדיין נתונים כלשהם בדבר כוונותיהם ורצונותיהם של המתיישבים, ולא היתה כל אפשרות לתרגם את ההערכות האמורות לאומדנים שייכללו במסגרת התקציב למימון התוכנית".

בעניין הצגת המקורות למימון הסכמי ההעסקה לפי סעיף 85 לחוק היישום, המיועדים, בין היתר, למימון פתרונות הדיור הקהילתיים, ציין אגף התקציבים כי "ההבנה שהייתה בין משרד האוצר וראש מינהלת סל"ע, שאף הוצגה לכנסת, בעת חקיקת החוק הייתה כי המקורות להסכמים לפי סעיף 85 יהיו מתוך ניכוי רכיב הקרקע מתוך הפיצויים. אם אכן כך היו פני הדברים, לא היה הדבר כרוך כלל בעלות תקציבית ולפיכך לא דרש את הגדלת ההערכה התקציבית. בעת אישור חוק התקציב לא סוכמו עדיין הסכמים לפי סעיף 85 ולכן לא ניתן היה לדעת מה היקף ההוצאה הצפוי ובוודאי שלא יכול היה משרד האוצר להעריך שיישום הסכמים לא יהיה בהתאם לעקרונות שסוכמו".

מהאמור לעיל עולה כי שלא כעמדה שהציג אגף התקציבים בתשובתו, עוד לפני שאושרו חוק היישום וחוק התקציב היה ידוע לוועדת ההיגוי כי ייתכן שיהיה על הממשלה להיערך למתן סוגים שונים של פתרונות דיור למתיישבים. אף שבהחלטת הממשלה מיוני 2004 נקבע כי "ועדת ההיגוי תדווח לקבינט על פעולותיה ותעלה בפניו נושאים הטעונים החלטת דרג מדיני", לא נעשו ולא הוצגו לממשלה ולכנסת הערכות ואומדנים כלשהם באשר להיקפי ההוצאה שיידרשו למימון פתרונות אלה (ראו להלן).

לדעת משרד מבקר המדינה על אף אי-הוודאות שהייתה באשר לצורך ולהיקף המדויק של הפתרונות שיידרשו, היה ראוי להציג למקבלי החלטות תמונת מצב מלאה יותר כדי שתשמש אותם בעת הליכי הכנת חוק היישום וחוק התקציב וחקיקתם. נמצא כי מיד לאחר אישור חוק התקציב נדרשה הממשלה לקבל החלטות רבות שהצריכו תוספות תקציב ניכרות למימון ההוצאות בעבור פתרונות דיור למתיישבים.

השינויים במדיניות הסיוע

משנוכחה הממשלה כי רבים מהמתיישבים אינם מבקשים את הפיצויים שהיו זכאים להם לפי חוק היישום, וכי עד סמוך למועד הפיננסי נותרו רבים מהם באזור המיועד לפינוי, קיבלה עליה הממשלה את האחריות למציאת פתרונות דיור מידיים למתיישבים. מאפריל 2005 קיבלה הממשלה סדרה של החלטות בדבר פינוי מיטלטלין, שכירת דירות, הקמת אתרי מגורונים ושכירת חדרים בבתי מלון. החלטות אלה מהוות שינוי לעומת מדיניותה הקודמת של הממשלה שבאה לידי ביטוי בחוק היישום (להלן - שינוי מדיניות הממשלה).

הליך קבלת החלטות בוועדת השרים ובממשלה

ב-17.4.05 הסמיכה הממשלה את ועדת השרים, בראשות רה"מ, להחליט, על דעת הממשלה, בכל עניין הנוגע להיערכות ליישום תכנית ההתנתקות בתחום הסיוע למתיישבים וההתיישבות החלופית והטילה על ועדת המנכ"לים, בראשות מנכ"ל משרד רה"מ לתאם ולקדם את יישום התכנית לפי החלטות ועדת השרים והממשלה. עוד קבעה הממשלה כי ועדת המנכ"לים תשלים בדיקת היתכנות של הקמת אתרים המיועדים למתיישבים ותגיש את המלצותיה לוועדת השרים, וכי "ועדת השרים תקבע את המקורות התקציביים לביצוע החלטה זו ויישומיה, על-פי המלצת מנכ"ל משרד ראש

הממשלה והממונה על התקציבים...". עוד קבעה הממשלה כי שר האוצר יהיה חבר בוועדת השרים, וכי החשכ"ל והממונה על התקציבים יהיו חברים בוועדת המנכ"לים.

בהחלטות ועדת השרים מ-19.4.05 ציין רה"מ כי "הממשלה לקחה על עצמה לעשות מעבר להחלטות, לסידורים ולמהלכי החקיקה שכבר נעשו". באותה ישיבה ציין מנכ"ל משרד רה"מ דאז מר אילן כהן (להלן - מנכ"ל משרד רה"מ), כי "על פי הנחיית ראש הממשלה חייבים ללכת לקראת המתיישרים בכל מקום ובכל נושא אפשרי, ובמידת היכולות שלנו". באותו מועד הנחה רה"מ, כי "א. משרדי הממשלה והגופים הנוגעים בדבר יפעלו ליישום תכנית ההתנתקות במתכונת חירום, תוך מתן עדיפות לביצוע כל הנדרש ליישומה ולהסרת מכשולים בירווקרטיים... ב. המשרדים והגופים הנוגעים בדבר ייערכו באופן מידי להזמנת קרוונים". בהחלטה בעניין תכנית ההתיישבות בניצנים מ-4.5.05 נקבע כי "על מנת לסייע למתיישבים בתקופת הביניים מיום הפינוי ועד השלמת בנייתם של בתי-הקבע... תעמיד הממשלה ככל האפשר לרשות המתיישבים... כחלופה ומעבר לאפשרות קבלת סיוע כספי לצורך שכר דירה הקבוע בחוק ובמקומה, מבנה מגורים זמני", וכי "הממשלה תקבע את המקורות התקציביים למימון הפרוייקט".

ביולי 2005 כתב סגן הממונה למנכ"ל משרד רה"מ: "לאחרונה נודע לי כי גורמים שונים מקבלים הבטחות מגורמים ממשלתיים שונים, הכרוכות במשאבים תקציביים, וזאת מבלי שיוסדר ההיבט התקציבי כדיון, ואף מבלי שיובא הדבר לידיעתנו (ולעתים אף בניגוד לסיכומים עמנו)". סגן הממונה הוסיף כי "למרות הדחיפות... יש להקפיד גם כעת על תהליכי העבודה שסיכמנו ועל עקרונות המנהל התקין".

בדצמבר 2005 כתב סגן הממונה לראש מינהלת סל"ע כי "עד היום, ולמרות שהועברו תקציבים בהיקפים של מאות מיליוני ש"ח לאתרי הדיור הזמני ודיור הקבע, לא בוצעה הצגה מסודרת של כלל העלויות הנובעות מכל פרויקט דיור. במקרים רבים מועבר תקציב עבור פרויקט כלשהו במספר החלטות ממשלה שונות, כאשר באף שלב לא מוצגות כלל העלויות של הפרוייקט, ולא נאמר אם יידרש תקציב נוסף לנושא בעתיד". סגן הממונה הוסיף כי "יש להימנע ממצב שבו מובאות לממשלה החלטות חלקיות, בעלות משמעות תקציבית, מבלי שהממשלה רואה בפניה את היקפי העלות המלאים... אנו חוזרים ומבקשים כי לפני הגשת כל פרויקט לדיון ולתקצוב בוועדת השרים, יובאו בפני הממשלה עיקרי התכנית הכוללת והמשמעות התקציביות של הנושא, ובכלל זה פתרונות הדיור הזמני ופתרונות הקבע".

אגף התקציבים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "כאשר נתקבלו החלטות ממשלה בעלות משמעות תקציבית לא תמיד הוצגו לה ע"י הגורמים הרלוונטיים במשרדי הממשלה מלוא העלויות הנגזרות מכך ולא הייתה התייחסות לסכומי התקציב שנקבעו כמגבלה תקציבית מחייבת". האגף הוסיף כי "פעמים רבות בחרה הממשלה לקבל החלטה מבלי שתראה את מלוא המשמעות התקציביות הנגזרות מהחלטה (אפילו לגבי פרויקטים מסוימים ולא לגבי התמונה המלאה), וזאת משיקולים אחרים, כגון מתן פתרונות מהירים וכדומה. על מקרים אלו התרענו... בכתב ובעל-פה, מספר רב של פעמים". עוד ציין האגף כי "לאגף תקציבים לא היו הכלים הדרושים ע"מ לנתח את מלוא המשמעות הנובעות מהתוכניות ולהכין אומדן של עלותן, ולו כיוון שהתוכניות לא הוצגו לנו במלואן באף שלב. יחד עם זאת אגף תקציבים דרש פעמים רבות בעל פה ובכתב בוועדת המנכ"לים וועדת השרים כי המשמעותיות כאמור יוצגו למקבלי החלטות וזאת בטרם קבלת החלטות נוספות."

משרד רה"מ הסביר בתשובתו כי "ועדת המנכ"לים התכנסה... והכינה הצעות לסדר יומה של ועדת השרים, תוך בחינת חלופות שונות והכנת אומדנים לעלות כל פרויקט... הצעות ההחלטה שהוכנו על ידי ועדת המנכ"לים היו פרי של דיון מעמיק בנושא תוך בחינת המשמעות המנהליות, התקציביות והמשפטיות, כאשר רק בסיומו של תהליך עבודה זה הוגשו הצעות ההחלטה לוועדת השרים" (ההדגשה במקור).

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי היה כי משרדי הממשלה המטפלים ביישום פתרונות הדיור יציגו לפני אגף התקציבים וועדת המנכ"לים במפורט את עלות הפרויקטים. הדבר נדרש כדי לאפשר לאגף התקציבים לרכז את מרב הנתונים על העלות הצפויה של כל פתרונות הדיור ולהציג את התמונה המלאה למקבלי החלטות. לדעת משרד מבקר המדינה היה על הוועדה ועל הממונה על התקציבים לפעול ביתר שאת כדי לקבל את המידע האמור וזאת כדי שיוכלו להציג לוועדת השרים את מלוא המשמעויות התקציביות של הצעות ההחלטה.

עוד ביוני 1983 פסק בג"ץ¹⁹ כי "תהליך קבלת החלטה על-ידי מי שהוקנתה לו סמכות על-פי חוק מן הראוי שיהיה מורכב, בדרך כלל, ממספר שלבים בסיסיים חיוניים, אשר הם הביטוי המוחשי להפעלת הסמכות המשפטית תוך התייחסות לנושא מוגדר, ואלו הם: איסוף וסיכום הנתונים (לרבות חוות הדעת המקצועיות הנוגדות, אם ישנן כאלה), בדיקת המשמעויות של הנתונים (דבר הכולל, במקרה של תיזות חלופות, גם את בדיקת מעלותיהן ומגרעותיהן של התיזות הנוגדות) ולבסוף, סיכום ההחלטה המנומקת. תהליך כגון זה מבטיח, כי כל השיקולים הענייניים יובאו בחשבון, כי תיעשה בחינה הוגנת של כל טענה, וכי תגובש החלטה, אותה ניתן להעביר בשבט הביקורת המשפטית והציבורית".

ממועד הקמתה של ועדת השרים עד מועד סיום הביקורת, מאי 2006, קיבלה הוועדה כ-130 החלטות הנוגעות לדרכי הסיוע ופתרונות הדיור למתיישבים, ועקב עלות היישום של כמה מהן נדרש להגדיל במאות מיליוני ש"ח את תקציב התכנית.

בבדיקת הליך קבלת החלטות של ועדת השרים לענייני התנתקות בתחום תקצוב תכנית ההתנתקות הועלו הממצאים האלה: (א) הצעות החלטה רבות שהוגשו לוועדה עסקו בנושאים נקודתיים ופרטניים. זאת בשעה שכנושאים אחרים, מהותיים ומרכזיים, לא התקבלו החלטות. לדוגמה, לא התקבלה החלטה בדבר הכנת תכנית כוללת למתן פתרונות דיור לטווח הקצר ולא נקבעה מסגרת תקציב כוללת למימון פתרונות הדיור, ומסגרת תקציב רב-שנתית להמשך. מרבית החלטותיה של ועדת השרים התקבלו כפתרונות נקודתיים לבעיות שהתעוררו בהתאם להתקדמות המגעים וחתירת ההסכמים עם קבוצות של מתיישבים. (ב) ועדת השרים לא הציגה מקורות למימון פרויקטים שעלותם מחייבת תוספת תקציב ניכרת, למרות החלטת הממשלה מאפריל 2005 כי על הוועדה לקבוע את מקורות התקציב למימון יישומן של החלטות הממשלה, לפי המלצת מנכ"ל משרד רה"מ והממונה על התקציבים. (ג) בנושאים רבים, כגון בעניין פתרונות הדיור ביד בנימין ובניצן, קיבלה הוועדה החלטות המחייבות תוספות תקציב, בלא שקיבלה דיווח על קצב ההוצאה לשם יישום החלטות קודמות באותו עניין ועל אומדן העלות הדרוש להשלמת הפרויקטים. (ד) חלק מהצעות ההחלטה שהוצגו לפני מקבלי החלטות הובאו לידיעת חברי הוועדה רק במועד הדיון בלא שניתנה להם שהות מספקת לבחון אותן.

בתשובת משרד רה"מ למשרד מבקר המדינה מיולי 2006 נטען, כי על פי המשפט הקונסטיטוציוני במדינת ישראל, הממשלה אחראית בפני הכנסת וכי רשימת הגופים המבוקרים בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - החוק) כוללת אמנם את משרדי הממשלה, עם זאת, הממשלה וועדות השרים (אשר החלטותיהן כהחלטות הממשלה) אינן נתונות לביקורת מבקר המדינה.

19 בג"ץ 297/82 ברגר ואח' נ' שר הפנים, פ"ד לז(3)29.

מבקר המדינה קבע כי יש לדחות מכל וכל את הטענה לפיה אין הממשלה וועדות השרים בגדר גופים מבוקרים. ממשלת ישראל וועדות השרים הינן גופים מבוקרים כאורגן הבכיר של הרשות המבצעת, הנתונה כולה לביקורת מבקר המדינה, לפי חוק יסוד: מבקר המדינה ולפי החוק. אין טעם לביקורת הרשות המבצעת ללא ביקורת על הדרג הבכיר ביותר שבה. זאת ועוד - אין זיקה בין האחריות בפני הכנסת וביקורת המדינה ואין השניים מוציאים זה את זה.

קביעת מנגנון התקצוב וניהולו

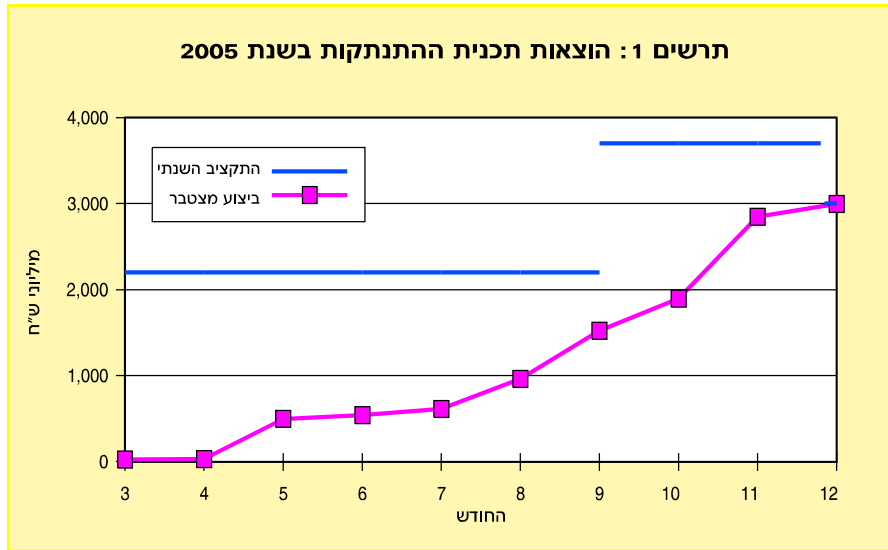
1. כדי לרכז את תקציב התכנית הכולל ולהציגו בשקיפות מרבית ריכוז אגף התקציבים את הסכומים המיועדים למימון התכנית בתחום פעולה תקציבי נפרד בתקציב משרד ה"מ. בשל שינוי מדיניות הממשלה בעניין הסיוע למתיישבים נדרש משרד האוצר בשנת 2005 לעשות בתוך פרק זמן קצר התאמות רבות בפרטי התקציב שהוקצו למימון התכנית.

בעקבות השינוי במדיניות הממשלה, נדרשה מעורבות של משרדי ממשלה רבים בתהליך ונוספו פעילויות שלא תוקצבו בחוק התקציב ושלא נכללו מלכתחילה לצורך זה בתקנות ההשתתפות המקוריות. בחודשים אוגוסט-דצמבר 2005 גדלה ההרשאה להוצאה למימון תכנית ההתנתקות, ובעיקר למימון ההוצאות האזרחיות, במאות מיליוני ש"ח. בין היתר, נוספו תקציבים למשרד הביטחון לשם הקמת תשתיות ומבנים יבילים ביישוב ניצן (כ-237 מיליון ש"ח), שכירת חדרים בבתי מלון (כ-180 מיליון ש"ח), פינוי מיטלטלין (כ-94 מיליון ש"ח) ופינוי הריסות (כ-26 מיליון ש"ח); לחטיבה להתיישבות²⁰ (כ-121 מיליון ש"ח); להסכמי העתקה (100 מיליון ש"ח); למשרד השיכון (כ-43 מיליון ש"ח); ולמשרד החינוך (20 מיליון ש"ח). יצוין כי תוספת התקציב בגין ההוצאות האזרחיות בשנת 2005, שהסתכמה בכ-550-650 מיליון ש"ח, נוצלה במלואה. לצורך תקצוב הפעילויות האמורות פתח אגף התקציבים במהלך השנה תקנות תקציב חדשות רבות, רובן תקנות השתתפות.

בתרשים 1 מוצגים התקציב השנתי שהוקצה לתכנית ההתנתקות וכיצוע מצטבר של הוצאות ההתנתקות בשנת 2005 כפי שנרשמו בסעיף התקציב "משרד ראש הממשלה" (במיליוני ש"ח ובמחירים שוטפים)²¹:

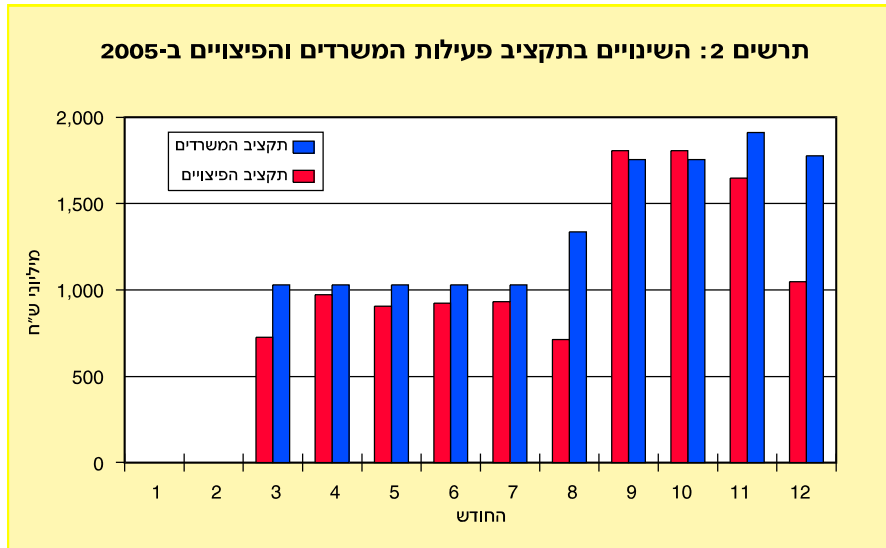
20 תקציב החטיבה להתיישבות כלול בסעיף התקציב "משרד החקלאות".

21 סה"כ הביצוע המתואר בגרף כולל גם התחייבויות שנחתמו אך התשלום בגינן טרם בוצע.



ההוצאות על התכנית ב-2005 הסתכמו בכ-3 מיליארד ש"ח, מהם כ-1.8 מיליארד ש"ח למשרדי הממשלה (הוצאות צבאיות ואזרחיות); כ-1.1 מיליארד ש"ח לתשלום פיצויים למתיישבים; וכ-100 מיליון ש"ח למינהלת סל"ע. בעקבות השינוי במדיניות הממשלה באפריל 2005 היה צפוי כי יחול גידול ניכר בתקציב התכנית הכולל כפועל יוצא מהגידול בתקציב המשרדים המיועד להוצאות אזרחיות, אולם מאחר שקצב ההוצאה, בעיקר בגין תשלומי הפיצויים, היה נמוך מהצפוי, לא נדרש אגף התקציבים להגדיל את התקציב. לאחר מועד הפינוי חל גידול ניכר במספר תביעות הפיצויים שהגישו המתיישבים ובהוצאותיהם של המשרדים, ובספטמבר 2005 העביר אגף התקציבים 1.5 מיליארד ש"ח למימון התכנית מסעיף התקציב "תשלום ריבית".

בתרשים 2 מוצגים השינויים שחלו בשנת 2005 בתקציבים השנתיים המיועדים לפיצויים ולפעילות משרדי הממשלה (במיליוני ש"ח ובמחירים שוטפים)²²:



מהתרשים עולה כי באוגוסט 2005, כארבעה חודשים לאחר שינוי מדיניות הממשלה, נעשו העברות תקציביות מהתקציב המיועד לפיצויים לתקציב משרדי הממשלה. תוספת התקציב בספטמבר 2005 שנועדה הן לפיצויים והן לפעילות המשרדים מקורה כאמור בתוספת של 1.5 מיליארד ש"ח למימון התכנית. לקראת סוף השנה העביר אגף התקציבים עודפי תקציב שלא נוצלו, בסך 730 מיליון ש"ח מהתקציב המיועד למימון התכנית (בעיקר מתקציב הפיצויים) לסעיף התקציב "משרד הביטחון"²³.

2. אגף התקציבים תקצב את פעילות משרדי הממשלה במסגרת התכנית מכמה מקורות: עיקר התקציב נזקף בתקנות ההשתתפות כאמור, אולם חלקו הועבר למשרדים ממקורות אחרים, בין היתר באמצעות הסטות תקציביות פנים-משרדיות שעשו המשרדים מתקנות שיועדו לפעילות מסוימת לתקנות המיועדות למימון ההתנתקות; מעודפי תקציבים משנת 2004 שהועברו למשרדים; ומתוספות תקציב שהגדילו את מסגרות התקציב של המשרדים. מאחר שהפעילות של חלק מהמשרדים במסגרת התכנית מומנה באמצעות תקציבי פיתוח, קיבלו משרדים אלה תוספות תקציב הרשאה להתחייב שחלקן הועבר מתקנות הרשאה אחרות באותו משרד וחלקן ניתן כתוספת למסגרת ההרשאה להתחייב של המשרד. להלן דוגמאות:

(א) התקציבים המיועדים למימון היישובים בגזרת "עוטף עזה" במסגרת התכנית, בסכום כולל של כ-210 מיליון ש"ח, נוקפו כהרשאה להתחייב בסעיף התקציב "הוצאות חירום אזרחיות" ולא נפתחה בגינם תקנת השתתפות נפרדת בסעיף תקציב "משרד ראש הממשלה"²⁴.

(ב) מדוח שינויי התקציב של משרד השיכון²⁵ עולה כי ההרשאה להוצאה הכוללת בתקציב הפיתוח של המשרד לעניין תכנית ההתנתקות הייתה כ-110 מיליון ש"ח, מהם כ-43 מיליון ש"ח שהועברו כהשתתפות ממשרד רה"מ; כ-43 מיליון ש"ח שהוסטו מתקנות תקציב אחרות של המשרד; ועודפי תקציב בסך כ-24 מיליון ש"ח משנת 2004 שהועברו לשימוש בשנת 2005. עוד עולה מהדוח כי הסכום הכולל של ההרשאה להתחייב המיועדת לתכנית היה כ-190 מיליון ש"ח,

23 לדברי אגף התקציבים, מאחר שקצב תשלום הפיצויים היה נמוך מהצפוי, הועבר סכום זה למשרד הביטחון לשם הקדמת הוצאות שאינן נוגעות לתכנית ההתנתקות משנת 2006 לשנת 2005.
 24 הרחבה בעניין המימון ראו בדוח מבקר המדינה על ההתנתקות - מימון היישובים בגזרת "עוטף עזה" החלטות ויישומן (2006).
 25 הנתונים מעודכנים לתחילת דצמבר 2005.

מהם כ-166 מיליון ש"ח תוספת לתקציב ההרשאה להתחייב של המשרד וכ-24 מיליון ש"ח שהועברו מתקנות תקציב אחרות במשרד.

(ג) תוספות תקציב המיועדות לפעילות משרד הביטחון במסגרת התכנית הועברו בחלקן כהשתתפות מתקציב משרד רה"מ, מיד לאחר המצאת דוחות ביצוע, ובחלקן ניתנו כתוספת לתקציב הביטחון. לדוגמה, במאי 2005 הועברו 66.3 מיליון ש"ח מתקציבים שיועדו לתשלום פיצויים למתיישבים כתוספת למסגרת ההוצאה בסעיף התקציב "משרד הביטחון".

אגף התקציבים במשרד האוצר הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי העברת הסכום של 66.3 מיליון ש"ח אושרה בוועדת הכספים ובוועדה המשותפת של ועדת הכספים וועדת החוץ והביטחון של הכנסת העוסקת בנושא תקציב הביטחון, ולפיכך הנושא קיבל את החשיפה הנדרשת כהוצאה לצורכי ההתנתקות. האגף הוסיף בתשובתו: "יודגש כי ההסוות שתוארו לא פגעו בשקיפות של הוצאות ההתנתקות אשר הוצגו ע"י משרד האוצר בכל פורום ובכלל זה בממשלה ובכנסת כשהם כוללים את מכלול ההוצאות בהתאם לנושאים השונים".

יוצא אפוא כי לעתים אגף התקציבים העביר למשרדי ממשלה תקציבים נוספים על אלה שהועברו להם באמצעות משרד רה"מ. תקציבים אלה הסתכמו בעשרות מיליוני ש"ח בכל אחד מן המשרדים הנוגעים בדבר. לדעת משרד מבקר המדינה פיזור של התקציב המיועד להתנתקות בין סעיפי תקציב של משרדים שונים במקום לנהל אותם בצורה מרוכזת פגע בבקרה התקציבית ובעקרונות השקיפות והגילוי הנאות, של מלוא התקציבים שהוקצו להתנתקות; זאת בניגוד לכוונה המקורית להקצותם באמצעות משרד רה"מ.

הבקרה על ההוצאה בגין תכנית ההתנתקות

הוצאות המשרדים והפרויקטים

1. במסגרת ההיערכות לביצוע התכנית הנחה אגף החשכ"ל את משרדי הממשלה לבצע הפרדה בין ביצוע ההוצאות בגין יישום תכנית ההתנתקות לבין יתר ההוצאות השוטפות של משרדם. בדיקה שנעשתה בכמה משרדי ממשלה העלתה כי בשל אופיין של חלק מהפעילויות שנעשו במשרדים במסגרת התכנית וביצוען במסגרת הפעילויות השוטפות של המשרדים אין המשרדים יכולים לחשב בנפרד את סכום ההוצאות עליהן ולדווח על כך למשרד האוצר והם נאלצו לספוג אותן במסגרת תקציבי המשרדים. לדוגמה, אגף התקציבים במשרד הביטחון מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2005 כי במסגרת הפעילות הצבאית ליישום התכנית נעשה ניסיון לנצל את היתרונות לגודל הקיימים בתהליכי הרכש השוטפים של משרד הביטחון ולזרז את ביצוע הפרויקטים המיועדים לתכנית, וחלק מפעילות הרכש נעשה במסגרת חוזים קיימים. עקב כך התקשה משרד הביטחון לחשב בנפרד את ההוצאות על התכנית ומסיבה זו "נספגו" בתקציבו הוצאות שהוא אינו יכול לדרוש עבורן את המימון שהועמד לרשותו במשרד רה"מ.

אגף התקציבים במשרד האוצר הסביר בתשובתו: "אנו מכירים, לצערנו, מקרים מעטים בלבד בהם ההוצאות הקשורות בתוכנית ההתנתקות 'פגעו' בתוכנית העבודה של משרדי הממשלה ונספגו בתקציבם. בהתקיים תוכנית ממשלתית רחבת היקף ומוגבלת בזמן אשר עומדת בראש סדרי העדיפויות של הממשלה בשנה מסוימת אין זה הכרחי כי כל המקורות לכלל ההוצאות במשרדים יהיו תוספתיים. במצב זה היה מן הראוי כי לפחות חלק מן ההוצאות 'נספגו'... בתקציבי המשרדים וזאת

על מנת לאפשר לממשלה לעמוד ביעדיה המקרו כלכליים, לצערנו לא כך היה הדבר, על אף הנחייתו המפורשת של ראש הממשלה כאמור.

מאחר שחלק מההוצאה המיועד למימון התכנית "נספג" בתקציבי המשרדים ולא דווח למשרד האוצר, המשרד לא יכול לעמוד על הסכום המדויק שהוציא כל משרד על יישום התכנית ועל הסכום המדויק של ההוצאה הכוללת כדי לדווח על כך לממשלה ולציבור. לפיכך סביר שאומדן העלות והביצוע הכוללים של התכנית מוטים כלפי מטה ואינם משקפים את העלות האמיתית שלה.

2. לשם העברת התקציבים ליישום החלטות הממשלה, ובעיקר לתקצוב ההוצאות האזרחיות, פתח אגף התקציבים מאפריל 2005 תקנות רבות בתקציב משרד רה"מ, וכל אחת מהן מיועדת למשרד אחר. כיוון שחלק מהפרויקטים, בייחוד הפרויקטים הגדולים המיועדים ליישוב קבוצות של מתיישבים, בוצעו על ידי כמה משרדים, תקציב כל פרויקט נרשם בתקנות תקציב שונות של כמה משרדים (ראו להלן). זאת ועוד - כיוון שבחלק מההחלטות של ועדת השרים הוחלט להקצות תקציב לכמה פרויקטים שמיועדים להיעשות על ידי משרד אחד, תוספות אלה נוקפו במלואן בתקנה אחת לאותו משרד. עקב כך קשה לחשב את תוספת התקציב שהוקצתה לכל אחד מן הפרויקטים העיקריים. להלן דוגמאות:

(א) מדוח ביצוע התקציב של החשכ"ל ל-2005 עולה כי בחלק מתקנות ההשתתפות, כגון בתקנות המיועדות לחטיבה להתיישבות ולהסכמי העתקה, פתחה חשבות משרד רה"מ רמת פירוט תקציבית נוספת המפרטת את ייעוד הכספים שנוקפו לאותה תקנה (להלן - פיצולים). אולם בחלק מהתקנות, ובעיקר בתקנה המיועדת למשרד השיכון - המטפל במסגרת התכנית בפרויקטים רבים, לא נפתחו פיצולים כלשהם והסכום שיועד להוצאות המשרד הוקצה בסכום כולל וללא כל פירוט. לפיכך, בתקנות אלה לא ניתן לדעת מהו התקציב שיועד לכל פרויקט עיקרי ומהם הסכומים ששולמו בגינו.

(ב) עוד עולה מדוח הביצוע של החשכ"ל כי ההוצאה הכוללת ששולמה מהתקנות המיועדות למימון הסכמי העתקה שנחתמו ב-2005 הייתה כ-100 מיליון ש"ח. אולם מתברר כי סכום זה קטן מהסכום ששולם בפועל בעד פתרונות הדיור ביישובים אלה. בדיקה מעלה כי ליישוב יד בנימין שולמו מהתקנות האמורות כ-17.3 מיליון ש"ח, אולם מדוח ביצוע התקציב עולה כי ליישוב זה שולמו סכומים נוספים מתכניות ותקנות אחרות, כדלהלן: כ-28 מיליון ש"ח מתכנית התקציב "אמרכלות מינהלת סל"ע" לרכישה, פיקוח ושיפוץ מבנים; כ-32 מיליון ש"ח מתקנת התקציב "השתתפות בחטיבה להתיישבות" לחיבור מבנים יבילים; וכ-7.4 מיליון ש"ח מתקנת התקציב "השתתפות במשרד הביטחון" לתשתיות. זאת ועוד, ממסמכי אגף התקציבים עולה כי לפרויקט ביישוב יד בנימין הועברו באותה שנה תקציבים בסכום כולל של כ-133 מיליון ש"ח, שחלקם הועברו גם מתקנת ההשתתפות המיועדת למשרד השיכון; אך כאמור בתקנה לא מפורט הסכום שהוקצה לכל אחד מהפרויקטים ואי אפשר לדעת איזה סכום שולם לפיה ליישוב זה.

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי היה כי משרד האוצר יכין את תקציב תכנית ההתנתקות באופן שיאפשר בקרה על הביצוע של מרכיבים ופרויקטים עיקריים; הדבר נדרש כדי להבטיח ניהול יעיל ומבוקר של הפרויקטים ולאפשר עדכון בזמן אמת של תכניות העבודה ושל התקציבים השנתיים והרב-שנתיים.

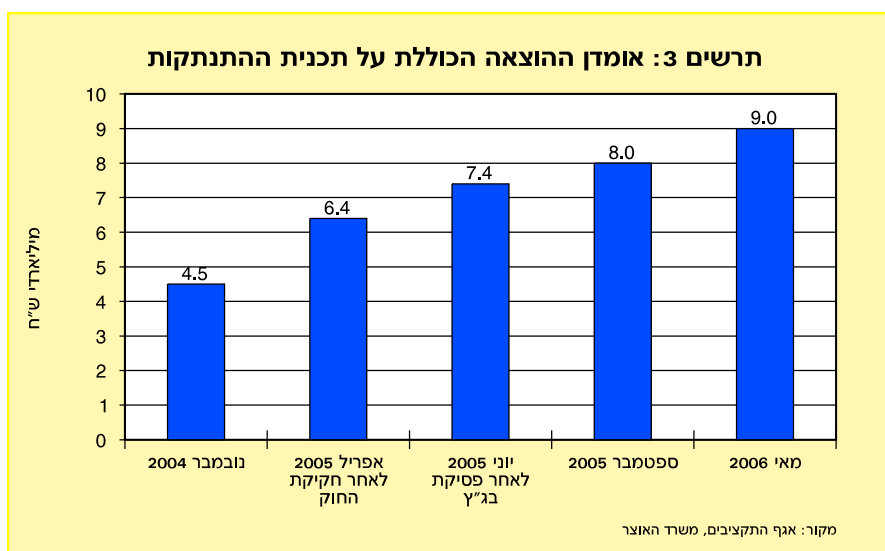
אומדן ההוצאה הכוללת על ביצוע התכנית

במאי 2005 העריך אגף התקציבים כי עלות הפיצויים הכוללת לפי חוק היישום תהיה כ-4.1 מיליארד ש"ח; כי תוספת העלות בגין המערכות האזרחיות ופתרונות הדיור שנקטה הממשלה תהיה מאות מיליוני ש"ח (לפי אומדן ראשוני); וכי הוצאות מערכת הביטחון יהיו לפחות 2 מיליארד ש"ח.

בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 2006 שהוגשה לכנסת באוקטובר 2005 צוין כי בספטמבר 2005 נאמדה העלות הכוללת של יישום תכנית ההתנתקות בכ-8 מיליארד ש"ח: כ-4.5 מיליארד ש"ח לפיצויים; כ-2.4 מיליארד ש"ח למערכת הביטחון; כ-650 מיליון ש"ח לשכירת חדרים בבתי מלון, לפינוי מיטלטלין ולפתרונות דיור זמניים; כ-250 מיליון ש"ח לפתרונות דיור של קבע ולהסכמי העתקה; ו-150 מיליון ש"ח לפעילות משרדי ממשלה ומינהלת סל"ע.

באוקטובר 2005 כתב הממונה על התקציבים למנכ"ל משרד רה"מ כי אומדן העלות הכוללת של יישום התכנית לאותו מועד הוא 9-8.5 מיליארד ש"ח. הממונה הוסיף כי "עלויות תכנית ההתנתקות גדלו מאוד בחודשים האחרונים כתוצאה מקבלת סדרת החלטות בעלות משמעות תקציבית כבדה ביותר. נוכח העומס התקציבי שנוצר כתוצאה מהתכנית נדרש כי ההחלטות יתקבלו, תוך התחשבות בהיבטיהן התקציביים, ותוך סימון מקורות תקציביים למימושן".

בתרשים 3 מוצגים אומדן ההוצאה הכוללת על התכנית והשינויים שחלו בו בחודשים נובמבר 2004 -מאי 2006 (במיליארדי ש"ח ובמחירים שוטפים):



הערה: חלק ניכר מהגידול באומדן ההוצאה בתקופה נובמבר 2004-יוני 2005, המסתכם בכ-1.6 מיליארד ש"ח, מקורו בתהליך החקיקה בכנסת של חוק היישום ובפסיקת בג"ץ.

במאי 2006 היה אומדן ההוצאה הכוללת על התכנית 9 מיליארד ש"ח. סכום זה כולל כ-4.1 מיליארד ש"ח לתשלום פיצויים למתיישבים; כ-2.5 מיליארד ש"ח להוצאות מערכת הביטחון; 800 מיליון ש"ח להסכמי העתקה; 775 מיליון ש"ח לדיור זמני; 210 מיליון ש"ח לאירוח בבתי מלון; 200 מיליון ש"ח לפעילות מינהלת סל"ע; 160 מיליון ש"ח להוצאות משרדי ממשלה; 140 מיליון ש"ח להריסת מבנים; ו-97 מיליון ש"ח לפינוי מיטלטלין והוצאות אחרות.

אגף התקציבים הסביר בתשובתו כי "למשרד האוצר לא יכול היה להיות... אומדן סופי וכולל של תכנית ההתנתקות וזאת משום שפתרונות הקבע עבור המפונים נמצאים עדיין בשלבי גיבוש ותכנון ומשום שמתקבלות עדיין החלטות ממשלה באשר לטיפול במפונים... למשרד האוצר יש הערכה של עלות ההתנתקות בהתאם למידע המצוי בידיו". האגף הדגיש כי "גם כיום אין ביכולתנו להכין אומדן כולל וסופי של התקציב הנדרש".

מתברר כי אומדן ההוצאה הכוללת על ביצוע תכנית ההתנתקות, שנעשה בתחילת התהליך, לא כלל את אומדני תוספת ההוצאה הצפויה שתידרש על פתרונות הביניים למתיישבים. לפיכך עד אמצע שנת 2005 אומדן ההוצאה הכוללת של משרד האוצר לא שיקף את האומדן האמיתי של התכנית והמשרד נאלץ לשנות את הערכותיו ואומדניו תכופות. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שתהליך קבלת ההחלטות התקיים בתנאי אי-וודאות והתבסס בין היתר על אומדנים והערכות, ראוי היה שאומדן מפורט ומהימן של כל ההוצאות הצפויות במסגרת תכנית ההתנתקות יוצג לפני מקבלי ההחלטות בזמן אמתי.



מהנתונים עולה כי על אף היותה של תכנית ההתנתקות מהלך יזום מראש שנעשה בהובלתה ובשליטתה של הממשלה, ההיבט התקציבי לא תפס מקום חשוב לצורך בחינת חלופות והפעלת שיקולי יעילות וחסכון. זאת למרות שמדובר בתכנית שהיקפה הכספי הכולל נאמד במיליארדי ש"ח. בשנת 2005 חלו תמורות רבות בתקצוב התכנית ולעתים קרובות קיבלו הממשלה וועדת השרים החלטות בלא שהוצגו בהן תמונת המצב התקציבית המלאה והמקורות למימון יישומן. לדעת משרד מבקר המדינה היה על הממשלה בבואה לתכנן ולאשר תוכניות לצורך ביצוע ההתנתקות להעמיד לנגד עיניה גם את ההיבט התקציבי כחלק חשוב ממערכת השיקולים. זאת במטרה להבטיח ביצוע יעיל של התכנית, ניהול פיקוח ובקרה נאותים על ביצועה; וכדי לאפשר הפקת לקחים לקראת תכנון פרויקטים עתידיים, בסדר גודל לאומי.