

משרד הבינוי והשיכון

כשלים בגיבושה ובהפעלתה של

התכנית האסטרטגית לעידוד ההתיישבות ולחיזוקה

תקציר

רקע כללי

בספטמבר 2013 קיבלה ועדת השרים לענייני דיור (קבינט הדיור) בממשלה ה-33 את ההחלטה דר/25, וזו קיבלה תוקף של החלטת ממשלה מס' 741 ביום 17.9.13. עניינה של החלטה זו, (להלן - החלטה 741 או החלטת הממשלה) הוא "תכנית אסטרטגית לעידוד וחיזוק ההתיישבות" (להלן - התכנית האסטרטגית או התכנית). בדברי ההסבר להצעת ההחלטה צוין כי "ההצעה תואמת לקווי היסוד של הממשלה ה-33 לפעול בכל האמצעים העומדים לרשותה, על מנת להוריד את מחירי הדיור ולהציב כיעד לאומי את פיתוח הפריפריה הגאוגרפית והחברתית בישראל".

בהחלטה 741 נקבעו, בין היתר, דרכי הסיוע לקבוצות של צעירים בוגרים, המאוגדים בעמותות הפועלות במרחב העירוני והכפרי בכל הארץ. לעניין החלטה זו, "קבוצת התיישבות" הזכאית לסיוע היא "קבוצה המוקמת על ידי צעירים בוגרים, במטרה להתיישב בתחומי הרשויות המקומיות ולהוות בסיס להתיישבות קבע באזור בו היא פועלת, תוך יצירת שותפות עם הקהילה המקומית בנושאי חינוך, תרבות, רווחה, תעסוקה או חברה" (להלן - קבוצת התיישבות או גרעין התיישבות או עמותה). על הקבוצה גם לענות על תנאי סף שהגדירה החלטת הממשלה. למימוש התכנית האסטרטגית הוקצבו בהחלטה 110 מיליון ש"ח לפי החלוקה הבאה: בשנים 2013-2015 60 מיליון ש"ח מתקציב המשרד לפיתוח הנגב והגליל לטובת פתרונות דיור וקבוצות התיישבות בנגב ובגליל; בשנים 2013-2014 50 מיליון ש"ח מתקציב משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד הבינוי) לקבוצות התיישבות וזמי קבוצות התיישבות במרחב העירוני בכל הארץ.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר 2015 - אוקטובר 2016 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי עבודת המטה לגיבוש התכנית האסטרטגית, כפי שהותוותה בהחלטה 741, ואת הוצאתה מהכוח אל הפועל. הדוח כולל שני פרקים ראשיים: הפרק הראשון עוסק ב"שיתוף אסור של מקורבים ובעלי עניין בגיבוש התכנית וביישומה", הפרק השני עוסק ב"כשלים ביישום התכנית האסטרטגית". הבדיקה נעשתה במשרד הבינוי, במשרד לפיתוח הנגב והגליל, ברשות לפיתוח הנגב, ברשות לפיתוח הגליל, במשרד ראש הממשלה, במזכירות הממשלה ובחטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית (להלן - החטיבה להתיישבות או החטיבה). בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר, בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - למ"ס) ובמשרד המשפטים. במהלך הבדיקה נשלחו שאלונים ל-13 רשויות מקומיות על מנת

לעמוד על מידת התיאום ושיתוף הפעולה ביניהן ובין משרדי הממשלה בכל הנוגע לסיוע לקבוצות ההתיישבות הפועלות בתחומן.

הליקויים העיקריים

שיתוף אסור של מקורבים ובעלי עניין בגיבוש התכנית ויישומה

הוראות התקש"ר בנושא "נושאי משרות אמון אישיות בלשכת ראש הממשלה, השרים וסגני השרים" מטילות מגבלות על עובדים במשרות אמון, וקובעות כי אין להעסיק יועצים בהתנדבות בלשכות הנבחרים למעט במקרים חריגים בלבד וזאת לאחר קבלת אישור של נציב שירות המדינה¹. תכליתן של הוראות אלו הן הפרדה בין הדרג הפוליטי לדרג המקצועי במשרד.

עלה כי התקיימו דפוסי פעולה פסולים, בניגוד להוראות התקש"ר ולכללי מינהל תקין, הנוגעים לביצוע שינויים בתחום התמיכות תוך התערבות של שתדלנים (לוביסטים) ובעלי עניין - נושאי משרות אמון ויועצים ללא שחר, אשר הובילו את העשייה.

דפוסים אלה באו לידי ביטוי הן במידור הדרג המקצועי במשרד הבינוי בשלביו המהותיים של תהליך הגיבוש והיישום של התכנית האסטרטגית והן בהשתתפות בהקמת מינהלת ההתיישבות ובהעמדת הצוות המקצועי כנדרש בהחלטת הממשלה.

את מקומם של הגורמים הממשלתיים המוסמכים מילאו מר ישראל מלאכי, יועץ של שר הבינוי דאז אורי אריאל (להלן - השר אריאל או שר הבינוי דאז), וגורמים חיצוניים המקורבים פוליטית לשר אריאל ולמפלגתו, האיחוד הלאומי - תקומה (להלן - תקומה), שהיו בעלי עניין בנוגע לגיבוש התכנית ולהפעלתה. יתרה מכך, חלקם היו חברי עמותות או אף מנהלים בעמותות - קבוצות התיישבות וארגוני הגג שלהן - שקיבלו, בסופו של דבר, סיוע מכוח אותה החלטה. באופן זה הוטמעו עמדות ואינטרסים של אותם גורמים בנושאים שבליבת התכנית האסטרטגית ובסדרי חלוקת תקציביה.

פעולות פסולות אלה הביאו לכך שמשרד הבינוי והחטיבה להתיישבות קבעו אמות מידה למתן הסיוע, כך שלא היה הבדל בין עמותות שפועלות ביישובים מוחלשים לבין אלה שפועלות ביישובים חזקים במעמד חברתי-כלכלי גבוה, ולהוצאה של עשרות מליוני שקלים מקופת המדינה לשם תמיכה בעמותות שחלק מפעולותיהן אינו עולות בקנה אחד עם תכליתה של החלטת ממשלה 741. על פי הנתונים של משרד הבינוי והחטיבה להתיישבות, לפחות 56% מהגרעינים שזכו לסיוע במסגרת התכנית האסטרטגית היו עמותות בעלות זיקה דתית-אידאולוגית למפלגתו של השר אריאל.

1 הנחיית תקש"ר 02.534 "העסקת יועצים בהתנדבות, או יועצים בשכר סמלי בלשכות הנבחר".

ליקויים בהגשת הצעת ההחלטה 741, בדיון בה ובפרסומה

בגיבוש החלטה 741 ובסדרי קבלתה במליאת קבינט הדיור נפלו פגמים משמעותיים, ובהם ליקויים בחוות הדעת המשפטית של משרד הבינוי ונוכחות גורם חיצוני - מקורב פוליטי לשר אריאל בישיבת קבינט הדיור, אף על פי שהיה בעל עניין בה.

כשלים ביישום התכנית האסטרטגית

מנכ"ל משרד הבינוי דאז, מנכ"לית המשרד לפיתוח הנגב והגליל דאז והמנכ"לית המכהנת השתתפו ביישום החלטה 741 בכל הנוגע להקמת גופי הניהול של התכנית האסטרטגית - מינהלת ההתיישבות והצוות המקצועי. הם גם לא מינו את נציגיהם למינהלת ההתיישבות. השתתפות זו איפשרה להזרים את תקציב משרד הבינוי לחטיבה להתיישבות, בלא בקרה של המינהלת המיועדת. כל ההקצאה התקציבית של משרד הבינוי בסך 50 מיליון ש"ח, שעל פי החלטת הממשלה יועדה לסיוע לקבוצות ההתיישבות באמצעות אגף שיקום שכונות באופן ישיר או דרך החטיבה להתיישבות - כל גוף לשם מילוי משימותיו שנקבעו בהחלטה - הועברה בסופו של דבר בשלמותה לחטיבה להתיישבות.

בשנים 2013-2015 עסקו בעלי עניין ומקורבים פוליטיים של השר אורי אריאל בנושאים הנוגעים לתמיכה בעמותות - גרעין התיישבות ובארגוני הגג שלהם - ובכלל זה בגיבוש הצעת ההחלטה וביישומה. משרד הבינוי לא העסיק גורמים אלו בכל דרך שהיא ולא שילם עבור פעילותם. הואיל והגורמים פעלו ישירות מול גורמי המקצוע במשרדי הממשלה ובחטיבה להתיישבות וחלקם אף תועדו במסמכים כנציגי השר, ייתכן שנוצר אגב כך מצג כלפי עובדי משרד הבינוי וגם כלפי עובדים במשרדי ממשלה אחרים שבהם הופיעו, כי הם פועלים מטעמו של השר כנציגיו וכיועציו.

המקורבים הפוליטיים ובעלי העניין התערבו גם בתהליך השיפוט שנערך בחטיבה בעניין בקשות הסיוע של קבוצות ההתיישבות, ובכללן העמותות בעלות הקשר בעבר ובהווה ליועץ השר דאז, למקורבים פוליטיים ולבעלי עניין. אחדות מהעמותות האלה קיבלו סיוע על אף שלא עמדו בתנאי הסף שנקבעו בהחלטת הממשלה 741.

לקבוצות התיישבות הפועלות ביישובים במעמד חברתי-כלכלי בינוני וגבוה הנמצאים במרכז הארץ הוקצה סיוע של כ-29 מיליון ש"ח (כ-46% מכלל התקציב עבור הסיוע לקבוצות התיישבות). מתוך סכום זה, כ-11 מיליון ש"ח הוקצו לסיוע לקבוצות התיישבות הפועלות ביישובים בעלי מעמד חברתי-כלכלי גבוה.

הסיוע הגבוה שהוקצה לקבוצות התיישבות הפועלות ביישובים מבוססים במרכז הארץ ומצויים במעמד חברתי-כלכלי בינוני וגבוה מצביע, כי תקציבים ממשלתיים

בהיקף של עשרות מיליוני ש"ח לא חולקו בהלימה למטרה המרכזית של החלטה 741 - חיזוק ההתיישבות בפריפריה הגאוגרפית והחברתית של המדינה.

ההמלצות העיקריות

הפגמים והכשלים שנפלו בסדרי גיבוש ההחלטה 741, דיון בה ופרסומה הם בגדר "נורה אדומה", וראוי שמשרדי הממשלה יהיו ערים לחובה לקבל החלטות ממשלה ללא מעורבות של נציגים בלתי מוסמכים, ובייחוד בעלי עניין, העשויים ליהנות באורח ישיר ואישי מההחלטות המתקבלות.

יש לחזור ולכלול בקולות הקוראים של משרדי הממשלה המעניקים סיוע תקציבי לגרעיני התיישבות - הן במסגרת תכניות משרדיות שוטפות והן במסגרת תכניות ממשלתיות מיוחדות, דוגמת התכנית האסטרטגית - תנאי האוסר על גרעינים אלה לפעול בעניינים פוליטיים. תנאי זה היה קיים בקולות קוראים של משרדי ממשלה עוד בשנת 2009, אך הושמט מאז.

מן הראוי שהיועץ המשפטי לממשלה יבחן את עמידתן של שתי עמותות הפועלות בשכונות בתל אביב שהן בעלות מעמד חברתי-כלכלי גבוה, בתנאי הסף שנקבעו בהחלטת הממשלה ואת זכאותן לסיוע הממשלתי.

סיכום

הממשלה הכירה בקבוצות ההתיישבות כאמצעי לחיזוק האוכלוסייה ביישובים שבפריפריה הגאוגרפית ובפריפריה החברתית של ישראל, ולשם כך יזמה את "התכנית האסטרטגית לעידוד וחיזוק ההתיישבות". ממצאי הביקורת העלו כי חלק ניכר מתקציבי הסיוע לקבוצות ההתיישבות, שנועדו לקבוצות התיישבות הפועלות ביישובים ובאזורים מוחלשים לשם קידוםם ופיתוחם, שימש גם לתמיכה בקבוצות התיישבות הפועלות בקרב אוכלוסיות מבוססות במרכז הארץ. סדר עדיפויות זה אינו מתיישב עם המדיניות ועם סדרי העדיפויות הלאומיים שקבעו ממשלות ישראל לדורותיהן בנושא פיזור האוכלוסין וחיזוק אזורי הפריפריה, כפי שבאו לידי ביטוי בהחלטות הממשלה הרבות בנושא, אשר שימשו בסיס להחלטת הממשלה 741.

מידור הדרג המקצועי של משרדי ממשלה מעבודת המטה לגיבוש הצעות החלטות ממשלה ושילובם החלקי ביישום החלטות אלה, ולצד זה עירוב שתדלנים (לוביסטים) - בעלי עניין ומקורבים פוליטיים של שרי ממשלה בתהליכים אלה, מהווים פגיעה חמורה בסדרי משילות, במינהל תקין ובאינטרס הציבורי הכולל. שר הבינוי דאז אורי אריאל, שהיה לו קשר אישי למקורביו הפוליטיים וליועצו דאז, נושא באחריות לכשלים שהועלו.

החלטות של משרד הבינוי ושל החטיבה להתיישבות להעניק סיוע תקציבי לקבוצות התיישבות שחבריהן מתגוררים ופועלים בשכונות בעלות מעמד חברתי-כלכלי גבוה בערי המרכז, וחלקן אף אינן עומדות בתנאי הסף של החלטה 741, טעונות בדיקה של היועץ המשפטי לממשלה.

מבוא

בעשורים האחרונים הלכה והתרחבה התופעה החברתית שבה צעירים בוגרים מקימים קבוצות על בסיס רעיוני-הגשמי בתחומים כגון חינוך, תרבות, רווחה, תעסוקה, חברה. הצעירים מעתיקים את מקום מגוריהם למקום חדש על מנת לקדם בו את התחום או מכלול התחומים העומדים בליבת הרעיון הקבוצתי, ובתוך כך מנסים ליצור שותפות עם הקהילות המתגוררות באזורם. הקבוצות יכולות לפעול במסגרת גוף מיישב, מאוגד, שאינו למטרות רווח (להלן - ארגון גג), או כעמותה המפעילה קבוצת התיישבות בודדת. החל בשנת 2006 קיבלו ממשלות ישראל שורה של החלטות בנושא הסיוע הממשלתי לפריפריה, שמהן עולה הכרה בפעילות הקבוצות כאחד האמצעים החוץ-ממשלתיים העיקריים לחיזוק האוכלוסייה ביישובים שבפריפריה הגאוגרפית-חברתית של המדינה, ובכך גם הפסקת ההגירה השלילית בקרב יישובים אלה.

ביום 2.9.13 קיבלה ועדת השרים לענייני דיור (קבינט הדיור) של הממשלה ה-33 את החלטה דר/25, וזו קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 17.9.13. עניינה של החלטה זו (741) הוא "תכנית אסטרטגית לעידוד וחיזוק ההתיישבות". את ההחלטה יזם השר לפיתוח הנגב והגליל דאז, ח"כ סילבן שלום². ההחלטה נגעה גם לתחום סמכותו של שר הבינוי דאז ושר החקלאות ופיתוח הכפר במועד הביקורת, ח"כ אורי אריאל, אשר תמך בה.

בדברי ההסבר שצורפו להצעת החלטה 741 צוין כי ההחלטה נועדה לסייע ליצור את התנאים הנדרשים עבור אותם התושבים המעתיקים את מגוריהם "ממרכז הארץ לגליל ולנגב וכן לפריפריה החברתית באזורי הארץ האחרים" (ההדגשה אינה במקור). בדברי ההסבר נקבע עוד כי "ההצעה תואמת לקווי היסוד של הממשלה ה-33 לפעול בכל האמצעים העומדים לרשותה, על מנת להוריד את מחירי הדיור ולהציב כיעד לאומי את פיתוח הפריפריה הגאוגרפית והחברתית בישראל".

בהחלטה 741 נקבעו דרכי הסיוע לקבוצות בוגרים המאוגדים בעמותות הפועלות במרחב העירוני והכפרי בכל הארץ. "קבוצת התיישבות" הזכאית לסיוע לפי החלטה זו היא "קבוצה המוקמת על ידי צעירים בוגרים, במטרה להתיישב בתחומי הרשויות המקומיות ולהוות בסיס להתיישבות קבע באזור בו היא פועלת, תוך יצירת שותפות עם הקהילה המקומית בנושאי חינוך, תרבות, רווחה, תעסוקה או חברה". על הקבוצה גם לענות על תנאי הסף שהגדירה ההחלטה.

מדיניות שר הבינוי³ דאז ראתה "בגרעינים כחלוצים של שנות ה-2000". על פי מדיניות השר "כל גרעין ציוני באשר הוא, אשר מקדם ומבטא את הרעיון הקהילתי ובתוך כך פועל להגשמה וקידום ערכי החינוך, התרבות, הציונות הרווחה והחברה, הוא מבורך ויש להעניק לו סיוע ולעודדו". לכן השר אריאל "לא נמנע מלפעול לקידום גרעינים, אשר אינם בעלי קירבה רעיונית אליו, ואשר חלקם רחוקים ממנו עד מאוד".

2 בעקבות ממצאי הביקורת, ביום 13.4.16 תיקנה מזכירות הממשלה בדיעבד את נוסח החלטת הממשלה מס' 741 (דר/25) מיום 17.9.13. על כך, החל ביום 13.4.16 נוסח ההחלטה המופיע באתרי האינטרנט הממשלתיים, לרבות במזכירות הממשלה, הוא הנוסח המתוקן.

3 כפי שבאה לידי ביטוי בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיום 7.12.15

למימוש התכנית האסטרטגית הקציבה הממשלה 110 מיליון ש"ח לפי החלוקה הבאה: בשנים 2013-2015 הוקצבו 60 מיליון ש"ח מתקציב המשרד לפיתוח הנגב והגליל לטובת פתרונות דיור וקבוצות התיישבות בנגב והגליל; בשנים 2013-2014 הוקצבו 50 מיליון ש"ח מתקציב משרד הבינוי והשיכון לקבוצות התיישבות וזימי קבוצות התיישבות במרחב העירוני בכל הארץ. בהחלטה נקבעו גם תחומי האחריות של משרדי הממשלה וזרועות הביצוע מטעמם למתן הסיוע לקבוצות התיישבות וליזמי קבוצות התיישבות, כמפורט להלן:

1. המשרד לפיתוח הנגב והגליל אחראי למתן הסיוע לקבוצות התיישבות בנגב ובגליל בתחומים האלה: סיוע בשכר דירה, הסבת מבנים בבעלות ציבורית לדיור להשכרה, סיוע בקליטת משפחות חדשות, השארת משפחות ותיקות וחיוק היישובים בנגב ובגליל. הסיוע ניתן מתקציבו באמצעות הרשויות לפיתוח הנגב והגליל.

2. משרד הבינוי אחראי למתן הסיוע מתקציבו לקבוצות התיישבות הפועלות במרחב העירוני בכל הארץ בתחומים האלה: קידום הקמת גרעיני התיישבות חדשים, הדרכות מקצועיות לגרעינים, מחקרים וסקרים, שיווק, ירידי קליטה ואכלוס.

החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית (להלן - החטיבה להתיישבות או החטיבה) היא גוף ביצועי חיצוני ליישום החלטות הממשלה בתחום ההתיישבות, ועל תחומי פעילותה במועד קבלת החלטה 741 היה ממונה משרד ראש הממשלה⁴. על החטיבה הוטל לסייע מתקציב התכנית האסטרטגית לקבוצות התיישבות הפועלות במרחב העירוני בכל הארץ בתחומים האלה: התחום הניהולי, התכנוני והפיזי, לרבות פתרונות לדיור זמני ולדיור קבע, ביצוע עבודות תשתית, הצבת מבנים יבילים, שיפוץ מבני ציבור, שיפוץ ופיתוח של מבני פעילות לקבוצות ההתיישבות ומימוש פרויקטים כלכליים וזימות עסקית.

החלטה 741 הקיפה את גופי הניהול והפיקוח שעניינם יישום ההחלטה והתכנית: תוקם מינהלת התיישבות, שתפקידה לאשר תכנית עבודה שנתית, להקצות תקציבים לגורמים האמונים על יישום ההחלטה ולהגדיר את תחומי הפעולה בין הגופים. בראש מינהלת זו יעמדו המנהלת הכללית של המשרד לפיתוח הנגב והגליל והמנהל הכללי של משרד הבינוי או נציגים מטעמם. עוד נקבע כי מינהלת ההתיישבות תקים צוות מקצועי ליישום ההחלטה, שבין היתר יגבש נהלים וישפוט בבקשות הסיוע.

4 החטיבה היא גוף מבוקר על פי החלטת ממשלה משנת 1995. הדוח הנוכחי עוסק בפעילותה בעיקר בשנים 2013-2014, טרם הסדרת מעמדה בחוק במסגרת סעיף 66, שהוסף במסגרת תיקון 2 לחוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, תשי"ג-1952, וכנס לתוקף ביום 29.12.15.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר 2015 - אוקטובר 2016 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי עבודת המטה לגיבוש התכנית האסטרטגית, כפי שהותוותה בהחלטה 741, ואת הוצאתה מהכוח אל הפועל. הדוח כולל שני פרקים ראשיים: הפרק הראשון עוסק ב"שיתוף אסור של מקורבים ובעלי עניין בגיבוש התכנית וביישומה", הפרק השני עוסק ב"כשלים ביישום התכנית האסטרטגית". הבדיקה נעשתה במשרד הבינוי, במשרד לפיתוח הנגב והגליל, ברשות לפיתוח הנגב, ברשות לפיתוח הגליל, במשרד ראש הממשלה, במזכירות הממשלה ובחטיבה להתיישבות. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר, בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובמשרד המשפטים. במהלך הבדיקה נשלחו שאלונים ל-13 רשויות מקומיות⁵ על מנת לעמוד על מידת התיאום ושיתוף הפעולה ביניהן ובין משרדי הממשלה בכל הנוגע לסיוע לקבוצות ההתיישבות הפועלות בתחומן.

בנובמבר 2014, במהלך הפעלת התכנית האסטרטגית, קיימה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ישיבה בעניין סדרי המימון של פעולות החטיבה להתיישבות מתקציב המדינה. בישיבה זו נדון נושא הסיוע שמעניקה החטיבה להתיישבות לקבוצות התיישבות המזוהות עם מפלגתו של השר אריאל⁶, מפלגת תקומה במסגרת מפלגת הבית היהודי. דוח הביקורת בחן גם עניין זה במסגרת בדיקת גיבוש התכנית האסטרטגית והפעלתה.

5 השאלון הופץ לרשויות מקומיות הבאות: אשקלון, באר שבע, ירושלים, לוד, נתניה, נהרייה, עכו, פתח תקווה, קרית גת, רחובות, שדרות, תל אביב.

6 ראו לעניין זה פרוטוקול ישיבת ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה, "תקציב והתנהלות החטיבה להתיישבות", 10.11.14.



הוראת התקש"יר
בדבר העסקת יועצים
בהתנדבות קובעת כי
אין להעסיק יועצים
בהתנדבות בלשכות
הנבחרים ובמקרים
חריגים בלבד, ניתן
להעסיק יועצים
מהסוג האמור רק
כאשר כל אפשרות
העסקה אחרת אינה
ניתנת לביצוע,
ובאישור מראש של
נציב שירות המדינה

שיתוף אסור של מקורבים ובעלי עניין בגיבוש התכנית וביישומה

המשפט המינהלי בישראל מאפשר לאצול סמכויות מכוח הסמכה חקיקתית, ואוסר על אצילת סמכות לגורמים פרטיים. האיסור נובע מכמה טעמים, כגון הקושי לפקח על גורמים פרטיים, החשש שגופים פרטיים חשופים יותר לניגודי עניינים, וכן העובדה שגורמים פרטיים אינם כפופים למערכת המשמעתית והאתית של השירות הציבורי.⁷ המשפט המינהלי עושה הבחנה ברורה בין אצילת סמכות לבין פנייה לגורם אחר לצורך התייעצות. ההיוועצות בגורם חיצוני מותרת, אך בכפוף לכך שאת ההחלטה הסופית מקבלת הרשות המינהלית, ואין היא נמנעת מהפעלת שיקול דעת עצמאי.⁸

העסקת עובדים בשירות המדינה נעשית על פי הוראות תקנון שירות המדינה (להלן - תקש"יר), אשר קובעות דרכי העסקה מגוונות, כגון העסקת עובדי מדינה, העסקת יועצים חיצוניים בתשלום או שלא בתשלום, העסקת עובדים במשרות אמון בלשכת נבחר והעסקת מתנדבים.⁹

תפיסת יסוד זו, באה לידי ביטוי בהוראות התקש"יר¹⁰, המטילות מגבלות על עובדים במשרות אמון, שתכליתן הפרדה בין הדרג הפוליטי לדרג המקצועי במשרד. הוראת התקש"יר בדבר העסקת יועצים בהתנדבות¹¹ קובעת כי אין להעסיק יועצים בהתנדבות בלשכות הנבחרים ובמקרים חריגים בלבד, ניתן להעסיק יועצים מהסוג האמור רק כאשר כל אפשרות העסקה אחרת אינה ניתנת לביצוע, ובאישור מראש של נציב שירות המדינה. בנוסף, הנחיית היועץ המשפטי לממשלה¹² בדבר העסקת "יועצי חינוך" ויועצים בתשלום על ידי שרים בממשלה קובעת כי הכלל הוא כי יש להימנע מהעסקת יועצים חיצוניים, ולמקרים בהם צרכי העבודה מחייבים לעתים לסטות מכלל זה, נקבעו הנחיות מפורטות בתקש"יר לרבות הסדרת שאלות אתיות, כגון ניהול עניינים וכיצד באלה.

- 7 על איסור אצילה לגורמים פרטיים ראו דפנה ברק-ארי, **משפט מנהלי** א (2010), עמ' 181-182.
- 8 ברק ארי, שם, עמ' 173 ואילך; וראו בג"ץ 2303/90 **פיליפוביץ' נ' רשם החברות**, פ"ד מו(1) 410 (1992).
- 9 תקש"יר, פרק 02.2 "סוגי העובדים בשירות המדינה"; פרק 02.4 "יועצים"; פרק 02.5 "נושאי משרות אמון אישיות בלשכת ראש הממשלה, השרים וסגני השרים"; פרק 02.6 "נושאי אמון בלשכת מנהל כללי".
- 10 פרק 02.5 בתקש"יר, "נושאי משרות אמון אישיות בלשכת ראש הממשלה, השרים וסגני השרים".
- 11 הנחיית תקש"יר 02.534 "העסקת יועצים בהתנדבות, או יועצים בשכר סמלי בלשכות הנבחר".
- 12 הנחיה מס' 1.1707 "העסקת יועצי חינוך" ויועצים בתשלום מיום 18.3.97, עודכן במרץ 2013.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי דפוסי פעולה פסולים התקיימו בגיבוש התכנית האסטרטגית ובישומה. הם באו לידי ביטוי במידור הדרג המקצועי במשרד הבינוי בשלבים המהותיים של תהליכי גיבוש התכנית האסטרטגית ויישומה ובהשתהות בהקמת מינהלת ההתיישבות והצוות המקצועי שהחליטה עליהם הממשלה.

גורמים ממשלתיים מוסמכים אלה הוחלפו בגורמים חיצוניים, בלתי מוסמכים, מקורבי השר אריאל או מקורבים למפלגתו, מפלגת תקומה, אשר היו בעלי עניין בקידום ההחלטה על גיבוש התכנית והפעלתה וזאת מבלי שהעסקתם הוסדרה כנדרש ובכלל זה ללא שהתבקש לכך אישור של נציב שירות המדינה. יתרה מכך, חלקם היו חברי עמותות או אף מנהלים בעמותות - קבוצות התיישבות וארגוני הגג שלהן - שקיבלו, בסופו של דבר, סיוע מכוח אותה החלטה. באופן זה הוטמעו עמדות ואינטרסים של אותם גורמים בנושאים שבליבת התכנית האסטרטגית, ובכלל זאת קביעת תנאי הסף לזכאותן של קבוצות ההתיישבות לסיוע ובהגדרת האזורים ותחומי הפעילות שיזכו בסיוע זה. הואיל והגורמים פעלו ישירות מול גורמי המקצוע במשרדי הממשלה ובחטיבה להתיישבות וחלקם אף תועדו במסמכים כנציגי השר, ייתכן שנוצר אגב כך מצג כלפי עובדי משרד הבינוי וגם כלפי עובדים במשרדי ממשלה אחרים שבהם הופיעו, כי הם פועלים מטעמו של השר כנציגיו וכיועציו.

הדבר הביא להוצאה של עשרות מיליוני ש"ח מקופת המדינה לשם תמיכה בעמותות שחלק מפעולותיהן אינן עולות בקנה אחד עם תכליתה של החלטת ממשלה 741 - עידודם וחיוקם של היישובים הנמצאים בפריפריה הגאוגרפית והחברתית של המדינה. עיקרו של דבר, הסיוע התקציבי, שנועד להינתן לקבוצות התיישבות הפועלות ביישובים ובאזורים מוחלשים על מנת לקדם ולפתחם, הוסט בחלקו הניכר לתמיכה בעמותות הפועלות בקרב אוכלוסיות מבוססות במרכז הארץ.

להלן הפרטים:

מידור הדרג המקצועי במשרד הבינוי בשלב גיבוש הצעת ההחלטה

בג"ץ קבע¹³ עוד ב- 1998 כי "התפישה הבסיסית של שיטת המינהל הציבורי בישראל - המוצאת ביטוייה בהלכות שיצאו מלפני בית משפט זה, בדברי חקיקה ובדברי מלומדים - רואה בשירות המדינה, שירות בעל אופי ממלכתי מקצועי וא-פוליטי". על תפישה זו והחיוניות בשילובו של הדרג המקצועי בתהליכי גיבוש המדיניות במשרדי הממשלה עמדה המשנה ליועץ המשפטי (ייעוץ וחקיקה) באפריל 2015: "בניגוד לנבחרי הציבור, השירות הציבורי מושתת על עובדים מקצועיים וקבועים באופן

13 בג"ץ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית נ' מדינת ישראל, פ"ד נב(5) (1998).

שמאפשר לשמר את הידע המקצועי ואת הזיכרון הארגוני, לשמור על יציבות המערכת השלטונית ולהבטיח את יישומם של תהליכים ארוכי טווח על ידי נושאי משרות אלה, מתוך פרספקטיבה מקצועית ארוכת טווח הנשענת אף היא על התרבות הארגונית של המשרד ועל שירות המדינה הציבורי". בעניין פרוצדורות של שיתופם של גורמים חיצוניים נאמר¹⁴ "הן עלולות להיות מופעלות באופן מניפולטיבי על ידי קבוצות אינטרסים מאורגנות.. שיתוף בלתי מאוזן של קבוצות מסויימות בלבד עלול לחזק הטייה מוקדמת לטובתן שגם הייתה קיימת גם ממילא.... השיתוף עלול להיות מוסווה למראית עין בלבד של דמוקרטיה, בהעדר ערובות לכך שהתגובות המגיעות מן הציבור אכן ייבחנו וישקלו".

עבודת מטה לגיבוש מדיניות וקבלת החלטות בתחומים המצויים בליבת האחריות של משרדי הממשלה, לרבות עבודת מטה לגיבוש הצעות החלטה המונחות על שולחן הממשלה, צריכה להיעשות בשיתוף הדרג המקצועי הקבוע של המשרד, האמון על ביצוע ראוי של עבודת המטה הממשלתית¹⁵. דרג זה מחזיק בידע ובנתונים שעליהם יש לבסס את המדיניות הנקבעת והחלטות הממשלה הנובעות ממנה.

את עבודת המטה לגיבוש הצעת ההחלטה 741 ריכז מר דרור סורוקה, מנהל במשרד לפיתוח הנגב והגליל (להלן - המנהל במשרד לפיתוח הנגב והגליל או מר סורוקה). בתפקידו כפוף מר סורוקה ישירות למנכ"ל המשרד. באוגוסט 2013, כשבועיים לפני הפקדת הצעת ההחלטה 741 במזכירות הממשלה¹⁶, העביר היועץ המשפטי של המשרד לפיתוח הנגב והגליל, שנטל חלק בגיבוש ההצעה, את נוסח הצעת ההחלטה לעורך דין בלשכה המשפטית במשרד הבינוי (להלן - עובד הלשכה המשפטית), וזאת לצורך קבלת עמדת משרד הבינוי. בפנייתו ציין היועץ המשפטי שהוא מבין כי נוסח ההצעה "נכתב במשותף על ידי אנשים במשרדכם ובמשרדנו".

עובד הלשכה המשפטית הפנה בדואר אלקטרוני את ההצעה לכמה גורמים מקצועיים במשרד הבינוי בצירוף השאלה: "האם החלטה זו מתואמת עם הגורמים הרלבנטיים במשרד, על כל חלקיה?" במענה לשאלה השיבה מנהלת המינהל לענייני הכפר במשרד הבינוי, כי בבירור שערכה עם עוזר מנכ"ל המשרד נאמר לה, כי "ההצעה לא הייתה כלל מתואמת עם הדרג המקצועי במשרד וכי כעת מעבירים אותה על פרקיה לגורמים השונים להערות/הארות".

בתגובתו מאוגוסט 2013 להצעת ההחלטה ציין אגף שיקום שכונות כי "היחמה, ההובלה המקצועית והביצוע של תחום הגרעינים, שבוצעה בעבר בהצלחה בידי אגף שיקום שכונות, שיש לו מנהלי פרויקטים וממונים מחוזיים בכל אזור בארץ שעוסקים בכך, מועבר, לפי הצעת ההחלטה 741, לגוף חוץ ממשלתי - החטיבה להתיישבות, שחסרה רקע וניסיון בהפעלה חברתית, והיא ללא פריסת כוח אדם ביישובים".

14 ראו דפנה ברק-ארז, **המשפט המינהלי** (כרך א', התש"ע), עמ' 291.

15 ראו לעניין זה מבקר המדינה, **דוח שנתי 53ב** (2002), "עבודת המטה במשרדי הממשלה", עמ' 5.

16 ביום 27.8.13 הפקיד המשרד לפיתוח הנגב והגליל את הצעת ההחלטה 741 במזכירות הממשלה; ביום 29.8.13 הפקיד את ההצעה המתוקנת.



בניגוד לצורך לשלב
את הדרג המקצועי
בעבודת המטה
לקביעת מדיניות,
בפועל לא שותפו
הגורמים המקצועיים
שבמשרד הבינוי
בתהליך זה והוא נותר
בידי גורמים פרטיים

להערה זו של האגף לשיקום שכונות לא ניתן מענה. בפועל, לא רק שגורמי האגף לא השתתפו בגיבוש הצעת ההחלטה, אלא שהם לא נדרשו לספק נתונים ומידע לצורך גיבושה.

מכאן עולה שבניגוד לצורך לשלב את הדרג המקצועי בעבודת המטה לקביעת מדיניות, בפועל לא שותפו הגורמים המקצועיים שבמשרד הבינוי בתהליך זה והוא נותר בידי גורמים פרטיים.

שיתוף אסור של מקורבים פוליטיים ובעלי עניין

1. נוכח מידורו של הדרג המקצועי במשרד הבינוי מתהליך גיבושה של הצעת ההחלטה בדבר התכנית האסטרטגית, בדק משרד מבקר המדינה את פעילות הגורמים שמילאו את מקומו.

מהבדיקה עלה כי בגיבוש התכנית האסטרטגית, ובהמשך - ביישומה, השתתפו הגורמים שלהלן: בעלי עניין ומקורבים פוליטיים של השר אריאל שפעלו מלשכתו של השר אריאל; מנהל היחידה העירונית בחטיבה להתיישבות מר חנוך אלמסי (להלן - מר אלמסי או מנהל היחידה העירונית). ביישום התכנית השתתף גם יועץ השר דאז מר ישראל מלאכי (להלן - מר מלאכי או יועץ השר דאז). גורמים אלה פעלו מול מר סורוקה, שריכוז כאמור את עבודת המטה, בגיבוש הצעת ההחלטה 741.

2. להלן תיאור פעולותיהם של מקורבים פוליטיים, בעלי עניין, יועץ השר דאז ומנהל היחידה העירונית בחטיבה להתיישבות במהלך גיבוש הצעת החלטת ממשלה 741 והוצאתה מהכוח אל הפועל.

בשנים 2013-2015 עסקו בעלי עניין ומקורבים פוליטיים של השר אורי אריאל בנושאים הנוגעים לתמיכה בעמותות - גרעיני התיישבות - ובארגוני הגג שלהם, ובכלל זה בגיבוש הצעת ההחלטה וביישומה. משרד הבינוי לא העסיק גורמים אלו בכל דרך שהיא ולא שילם עבור פעילותם ממילא לא התקבל אישור להעסקתם מנציב שירות המדינה. הואיל והגורמים פעלו ישירות מול גורמי המקצוע במשרדי הממשלה ובחטיבה להתיישבות וחלקם אף תועדו במסמכים כנציגי השר, ייתכן שנוצר אגב כך מצג כלפי עובדי משרד הבינוי וגם כלפי עובדים במשרדי ממשלה אחרים שבהם הופיעו, כי הם פועלים מטעמו של השר כנציגיו וכיועציו.

3. להלן הפרטים בנוגע לבעלי העניין והמקורבים הפוליטיים לשר אריאל:

מקורב פוליטי א': מקורב זה כיהן בשנים 2013-2014 כחבר מרכז מפלגת תקומה, המפלגה שבראשה עומד השר אריאל, היה מבין מייסדי קבוצת התיישבות הפועלת בתל אביב וכיהן בה כמנכ"ל. כמו כן, כיהן כחבר הוועד המנהל של קבוצת התיישבות נוספת שפועלת בתל אביב. מקורב א' גם היה ממייסדי ארגון הגג של קבוצות ההתיישבות שפועלות בתל אביב.

מקורב פוליטי ב': מקורב זה כיהן אף הוא בשנים 2013-2014 כחבר מרכז מפלגת תקומה. כן היה חבר בקבוצת התיישבות הפועלת בעכו וכיהן בה כמנכ"ל. בחודשים מאי-אוקטובר 2014 היה יועץ לתנועת "בני עקיבא" בתחום הקמת קהילות וניהולן. הוא גם היה יועץ לעמותה "קרן להתחדשות קהילות בישראל" בתחום הקמת קהילות וניהולן בתקופה ספטמבר 2012 - אפריל 2014. בשנת 2014 נבחר מקורב ב' במרכז לסגן מנהל מחוז הגליל במשרד הבינוי, ופרש מתפקידיו האחרים שאזכרו, לרבות מחברותו במרכז מפלגת תקומה. באותה שנה, עוד טרם נבחר לתפקיד סגן מנהל המחוז (יולי 2014), מונה על ידי השר אריאל גם לתפקיד דירקטור בעמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ, שמשרד השיכון מפקח על פעילותה ושימש בתפקיד זה גם במהלך הביקורת.

בעל עניין א': בעל עניין א' כיהן כמנכ"ל ישיבת הסדר, שכוללת ומפעילה קבוצת התיישבות הפועלת ברמת גן. יחד עם מקורב פוליטי א' ובעל עניין ב' היה שותף בהקמת ארגון הגג שהוזכר לעיל.

בעלי עניין ב' ו-ג': בעלי עניין אלה הם חברי ועד בקבוצת התיישבות ברמת אביב¹⁷. בעל עניין ב' הוא גם שותף עם מקורב פוליטי א' בארגון גג שפועל בתל אביב. השניים וכן בעל עניין א' היו שותפים בהקמת ארגון גג נוסף, שנוסד בשנת 2014 ומטרתו "ביסוס ומינוף גרעינים וקהילות משימתיות בנגב, בגליל ובכל רחבי מדינת ישראל".

עירוב המקורבים ובעלי עניין בהליך שלטוני - גיבוש הצעת ההחלטה 741

בחודשים יולי-אוגוסט 2013 הוחלפו טיוטות של הצעת החלטה 741 בין המנהל במשרד לפיתוח הנגב והגליל לבין מנהל היחידה העירונית בחטיבה להתיישבות. מהתכתבות שנלוותה לטיוטות, עולה מעורבות של המקורבים הפוליטיים לשר אריאל ושל בעלי העניין הקשורים אליהם בגיבוש הצעת ההחלטה ובמתן הנחיות ישירות לדרג המקצועי שקיבל אותן. יצוין כי בחילופי טיוטות אלה היה מכותב, לעתים לפעולה ולעתים בהעתק, גם מר מלאכי, יועץ דאז של השר אריאל.

17 יועץ השר דאז מר ישראל מלאכי הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובתו מדצמבר 2015, כי גם הוא היה בין מקימי קבוצת התיישבות זו.

המקורבים ובעלי עניין
היו מעורבים בשינוי
הנוסח המקורי של
ההחלטה. בשל כך
ניתן הסיוע גם
לעמותות ולארגוני
הגג שלהן שפעלו
במרכז הארץ,
ביישובים שלפי המדד
של הלמ"ס מוגדרים
כבעלי מעמד חברתי-
כלכלי בינוני-גבוה או
גבוה

עלה כי המקורבים ובעלי עניין היו מעורבים בשינוי הנוסח המקורי של ההחלטה, שהתמקד במתן סיוע לאזורי עדיפות לאומית בנגב ובגליל. הנוסח הסופי קבע שהסיוע יינתן בכל אזורי הארץ. בשל כך ניתן הסיוע גם לעמותות ולארגוני הגג שלהן שפעלו במרכז הארץ, ביישובים שלפי המדד של הלמ"ס¹⁸ מוגדרים כבעלי מעמד חברתי-כלכלי בינוני-גבוה או גבוה. בין הגופים שקיבלו סיוע כאמור עמותות שלאותם בעלי עניין ומקורבים הייתה זיקה אליהם. להלן הפרטים:

ביום 30.7.13 העביר מנהל היחידה העירונית בחטיבה להתיישבות למר מלאכי, יועץ השר דאז, למקורבים הפוליטיים א' וב' ולבעלי העניין א' ו-ב' דואר אלקטרוני ובו גרסה להצעת ההחלטה 741, בצירוף ההודעה: "לכל הנוגעים בדבר, להלן הגרסה האחרונה לאחר ישיבה עם מר [מקורב פוליטי א'] + [בעל עניין ב'] + [בעל עניין ג'] והערות [מקורב פוליטי ב']. כן ציין בהודעתו ליועץ השר דאז: "ישראל [מלאכי] - להמשיך טיפולך".

ביום 31.7.13 שלח מקורב פוליטי ב' של השר אריאל את הערותיו לטיוטת הצעת ההחלטה אל המנהל במשרד לפיתוח הנגב והגליל ולבכירה במשרד זה וכן העבירן לידיעת מר מלאכי. מהערתיו עולה כי פעל לקידום הביטול של אזורי עדיפות לאומית בנוסח הצעת ההחלטה ולתוספת לפיה ישולבו בתכנית קבוצות התיישבות הפועלות באזור המרכז. המקורב העלה הצעות אחדות: "מס' שינויים שיש לבצע בהצעה המוצגת לפי הסעיפים. 1. הגדרה של אזור עדיפות לאומי מצמצמת קהילות רבות בעיקר במרכז הארץ. 2. החטיבה להתיישבות חייבת לתת דגש גדול על הצד החברתי בגרעיני המרכז".

על השיקול הפוליטי-מפלגתי שנכרך במעורבותם של המקורבים ובפעולות שנועדו להרחיב את אזורי הסיוע ניתן ללמוד מפנייה מיום 1.8.13 של מנהל היחידה העירונית בחטיבה למנהל במשרד לפיתוח הנגב והגליל. בפנייה זו ציין כי הלחץ של מר מלאכי, יועץ השר דאז, לכלול את היישובים במרכז הארץ במסגרת החלטה 741 "נובע מהצורך הפנים מפלגתי להראות שיש התייחסות לכולם".

יודגש כי המנהל במשרד לפיתוח הנגב והגליל ידע על מעורבותם של הגורמים החוץ-ממשלתיים בנוסח הצעת ההחלטה שקיבל. כך למשל, לאחר שקיבל את אחד הנוסחים לטיוטת הצעת ההחלטה ממנהל היחידה העירונית בחטיבה להתיישבות פנה אליו בשאלה: "מי זה העורך דין הזה ומה הידע שלו בהחלטות ממשלה?" על כך השיב מנהל היחידה העירונית: "שמו [בעל עניין ג']. אין לו ידע בהחלטות ממשלה אבל הוא טוב בניסוח".

18 מדד החוסן חברתי-כלכלי של יישובי המדינה מדרג את היישובים לפי אשכולות: 3-1 (מעמד נמוך); 7-4 (מעמד בינוני); 10-8 (מעמד גבוה).

משרד מבקר המדינה מעיר למנהל במשרד לפיתוח הנגב והגליל שריכוז את עבודת המטה לגיבוש הצעת ההחלטה 741, וכן ליועץ שר הבינוי דאז, מר מלאכי, כי הם איפשרו לגורמים חיצוניים - המקורבים הפוליטיים ובעלי העניין - להיות מעורבים בגיבוש הצעת החלטה ממשלתית באופן שעלול להוביל לפגיעה באינטרס הציבור. משנחשפו לעירוב פסול זה, חובתם הייתה לפעול לאלתר להפסקתו, בין היתר בדרך של דיווח לממונים עליהם או לשומרי הסף במשרדיהם; פעולות שלא עשו. בכך לא מילאו את המצופה מהם כעובדי מדינה, המחויבים לנהל תהליך קבלת החלטות מקצועי ונטול פניות.

תגובות על ממצאי הביקורת לענין שיתוף אסור של מקורבים פוליטיים ובעלי עניין

1. **תגובת המשרד לפיתוח הנגב והגליל:** המשרד לפיתוח הנגב והגליל מסר בתגובתו מדצמבר 2015 כי "הצעת ההחלטה גובשה והוגשה על ידי המשרד לפיתוח הנגב והגליל ומשרד הבינוי והשיכון, ובמעורבות משרד ראש הממשלה. בכל הנוגע ליישובים במרכז הארץ, האחריות על עבודת המטה, וגיבוש ההחלטה לרבות קבלת כל הנתונים הנדרשים, מוטלת באופן בלעדי על משרד הבינוי והשיכון".

בתגובתו הנוספת מנובמבר 2016 טען המשרד לפיתוח הנגב והגליל כי "המשרד אכן פעל מול ישראל מלאכי, והיה מודע לעובדה כי הוא יועץ השר. אולם למשרד לא הייתה ידיעה כלשהי לגבי זהות או מעורבות פוליטית של יתר הגורמים. למשרד נמסר כי הוקמה מינהלת לגרעיני התיישבות תחת משרד הבינוי והשיכון, וכי מדובר בעובדי המינהלת לכל דבר. למשרד לא הייתה ידיעה או דרך לדעת כי לא מדובר בעובדי מדינה אלא בגורמים חוץ ממשלתיים... מבחינת המשרד, מדובר היה בגוף מקצועי, ממוסד וממשלתי שהוקם תחת משרד הבינוי והשיכון".

בניגוד לתשובת המשרד לפיתוח הנגב והגליל, כי לא הייתה לו ידיעה ש"לא מדובר בעובדי מדינה אלא בגורמים חוץ ממשלתיים", ניתן להניח שידע על כך, למשל משאלת המנהל במשרד לפיתוח הנגב והגליל את מנהל היחידה העירונית בחטיבה להתיישבות, באשר לבעל עניין ג' - "מי זה..." והתשובה לכך - "שמו [בעל עניין ג']". אין לו ידע בהחלטות ממשלה אבל הוא טוב בניסוח", וכן מכך שבפניית מקורב פוליטי ב' אליו מ-31.7.13 הוא חתם כמנכ"ל העמותה אותה הוא ניהל זאת בנוסף לסמליל של העמותה שכלווה לה.

2. **תגובת משרד הבינוי:** בתגובתו מינואר 2016 טען משרד הבינוי, כי "המשרד לא אחראי לגיבוש של החלטה זו וההליכים שקדמו לה... החלטה 741 הוגשה על ידי השר לענייני פיתוח הנגב והגליל, ולא על ידי שר הבינוי, וגורמי המקצוע במשרד הבינוי לא היו שותפים כלל לגיבושה. המשרד העביר



עולות סתירות בין
התשובות השונות של
השר אריאל ושל
משרדי הממשלה בכל
הנוגע לתפקידם,
לאחריותם
ולמעורבותם בגיבוש
הצעת החלטה 741.
המשרדים והגורמים
האמורים מתנערים
מאחריות לגיבוש,
מצמצמים את
אחריותם מאוד או
שמטילים אותה
לפתחם של אחרים

מספר הערות ואף אלה... לא נשקלו כלל ולא באו לידי ביטוי בנוסח ההחלטה הסופי" (ההדגשה אינה במקור).

3. **תגובת השר אריאל:** בתגובתו מינואר 2016 ציין השר, כי "החלטה 741 הוגשה על ידי השר לפיתוח הנגב והגליל, בתמיכת השר אריאל. כיוון שרובה המוחלט של ההחלטה עוסק בעניינים הקשורים לתחומי אחריותו של המשרד לפיתוח הנגב והגליל, הרי שהצעת ההחלטה נוסחה ברובה על ידי מנהל בכיר במשרד לפיתוח הנגב והגליל... אשר העביר את הצעת ההחלטה שנוסחה על ידו להערות הגורמים השונים הקשורים בהחלטה זו, לרבות עוזר השר". בתגובתו הנוספת מפברואר 2016 הבהיר השר אריאל, כי "השר לא עסק בניסוח ההחלטה. ככל הידוע, ההחלטה נוסחה ברובה ע"י משרד הנגב והגליל [מר סורוקה]. ולעניין סעיפים 8-12 להחלטה [העוסקים בתחומי האחריות של החטיבה להתיישבות ושל משרד הבינוי, בהקמת מינהלת ההתיישבות והצוות המקצועי, באופן חלוקת התקציב ובהגדרת קבוצת התיישבות] גם על ידי חנוך אלמסי [מנהל היחידה העירונית] מהחטיבה להתיישבות".

4. **תגובת משרד ראש הממשלה:** בתגובתו מדצמבר 2015 נטען כי תפקידו של משרד ראש הממשלה בהחלטה 741 "היה מוגדר ומוגבל" (ההדגשה במקור). המשרד ביקש לחדד כי הצעת ההחלטה "גובשה והובאה לאישור ועדת השרים לענייני דיור, בהובלת משרד הבינוי והשיכון והמשרד לפיתוח הנגב והגליל" (ההדגשה במקור). לטענת משרד ראש הממשלה, הוא "לא היה חלק ביוזמה ובהליך גיבוש ההחלטה בשום שלב, ונדרש להתייחסות אליה רק לאחר שהועברה אליו טיוטה מוכנה; וגם אז, בהקשר להיבטי החטיבה להתיישבות בלבד".

ממכלול התשובות דלעיל עולות סתירות בין התשובות השונות של השר אריאל ושל משרדי הממשלה בכל הנוגע לתפקידם, לאחריותם ולמעורבותם בגיבוש הצעת החלטה 741. המשרדים והגורמים האמורים מתנערים מאחריות לגיבוש, מצמצמים את אחריותם מאוד או שמטילים אותה לפתחם של אחרים, וזאת לפחות באשר לניסוח סעיפי ההחלטה הנוגעים לחטיבה להתיישבות ולמשרד הבינוי.

משרד מבקר המדינה מעיר לשר אריאל שמתשובתו עולה כי איפשר בידועין לחטיבה להתיישבות, שהיא גורם ביצועי, לעסוק בניסוח סעיפי הצעת ההחלטה הממשלתית, זאת בשעה שהאחריות על כך מצויה אצל הנהלת משרד הבינוי וגורמי המקצוע במשרד. באופן זה צמצם השר עד מאוד את שיקול דעתו ושיקול הדעת של הדרג הניהולי והמקצועי במשרד הבינוי בגיבוש הצעת ההחלטה 741. התנהלות זו מעלה חשש לפגיעה חמורה בסדרי משילות ובתהליכי מינהל תקין.

ליקויים בהגשת הצעת ההחלטה 741 ובדיון בה

משרד מבקר המדינה בדק את סדרי ההגשה והדיון בהחלטה 741 בקבינט הדיור, בהתאם להוראות התקנון לעבודת הממשלה ה-33, שאושר בהחלטת ממשלה מס' 13 מיום 7.4.13 (להלן - תקנון הממשלה או התקנון), והעלה כדלקמן:

העדר עמדה משפטית של משרד הבינוי לטיוטת הצעת ההחלטה

התקנון לעבודת הממשלה ה-33 שבראשות מר בנימין נתניהו, שאושר בהחלטת ממשלה מס' 13 מיום 7.4.13, מחייב שתוגש חוות דעת משפטית בקשר להצעות החלטה ששרים מגישים לממשלה ולוועדות השרים. חוות הדעת תהיה מטעם יועץ משפטי של המשרד שהגיש את הצעתו. בחוות הדעת יש לפרט את תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים, לקשיים משפטיים ככל שישנם ולדרכי פתרוןם. בסיכום חוות דעתו עליו לקבוע את עמדתו בנוגע לשאלה אם קיימת מניעה משפטית לקבלת ההצעה. עוד נקבע בתקנון הממשלה, כי נגעה ההצעה הן לתחום סמכותו של השר יוזם ההצעה והן לתחום סמכותו של שר אחר, גם עמדת היועץ המשפטי של המשרד שעליו ממונה השר האחר תצוין במפורש בחוות הדעת המשפטית.

מעיון בחוות הדעת המשפטית שצורפה להצעת ההחלטה עולה, כי היועץ המשפטי של המשרד לפיתוח הנגב והגליל התייחס בחוות דעתו מיום 29.8.13 לסעיפי הצעת ההחלטה 741 שבתחום פעילות משרדו בלבד. בנוגע לקשיים משפטיים, ככל שישנם, ולדרכי פתרוןם ציין היועץ המשפטי כי "אין מניעה משפטית לקבלת ההחלטה". בסוף חוות דעתו ציין היועץ המשפטי למשרד לפיתוח הנגב והגליל: "עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההחלטה: המשרד לפיתוח הנגב והגליל - אין מניעה משפטית". גם באשר לעמדת היועץ המשפטי למשרד הבינוי הוא ציין: "משרד הבינוי והשיכון - אין מניעה משפטית". זאת על סמך הודעה של עורך דין בלשכה המשפטית של משרד הבינוי¹⁹ כי "אין לי התנגדות למסמך" (להצעת ההחלטה 741).

תוצאת הדבר היא שלמזכירות הממשלה הוגשה הצעת החלטה 741 בליווי חוות דעת משפטית, אשר אמנם קבעה, על דעת שני היועצים המשפטיים, כי "אין מניעה משפטית" לקבלתה, ואולם, בפועל בנוסח ההחלטה לא שותף הדרג המשפטי של משרד הבינוי.

19 היועצת המשפטית של משרד הבינוי פרשה בסוף יולי 2013. לאחר פרישתה מילאה את מקומה סגנית בכירה של היועצת המשפטית של משרד הבינוי.

מקורבים ובעלי עניין
היו מעורבים גם
בשלב היישום של
החלטה 741, לרבות
בהחלטות על אופן
יישומה

נוכחות מקורב פוליטי א' בישיבת קבינט הדיור

על פי תקנון הממשלה, ישיבות ועדות השרים הן סגורות. עם זאת, שר ראשי, באישור יושב ראש ועדת השרים ותוך מסירת הודעה מוקדמת למזכיר הממשלה, להזמין לישיבה עובד של משרדו או מומחה, שיהיה נוכח בשעת הדיון בנושא מסוים או בנושאים מסוימים שעל סדר היום.

מפרוטוקול הישיבה של קבינט הדיור מיום 2.9.13 (להלן - פרוטוקול הישיבה) עולה, כי לשכת השר אריאל זימנה לישיבה זו את מקורב פוליטי א'. ואולם השר אריאל לא נתן כל גילוי, אם כגילוי מקדים ואם במהלך הישיבה, הן בדבר קשריו עם מקורב פוליטי א' והן בדבר העובדה שהוא חבר בקבוצת התיישבות וממלא תפקידי ניהול שונים בארגוני הגג שלהן, ולכן הוא בעל עניין בקידום החלטת הממשלה.

בכך הכשילה לשכת השר אריאל את מזכירות הממשלה, שכן המזכירות רשמה בפרוטוקול הישיבה של קבינט הדיור, כי נכח בה ".... [מקורב פוליטי א'] - משרד הבינוי והשיכון", ובכך יצרה מראית עין כי מדובר בעובד משרד הבינוי, על אף שבפועל מדובר במקורב פוליטי של השר אריאל, חבר מרכז במפלגת תקומה, שלא מילא תפקיד פורמלי במשרד הבינוי.

עירוב אסור של מקורבים ובעלי עניין ביישום החלטה 741

מקורבים ובעלי עניין היו מעורבים גם בשלב היישום של החלטה 741, לרבות בהחלטות על אופן יישומה. מעורבותם באה לידי ביטוי בהשתתפות בוועדות השיפוט של החטיבה להתיישבות ובניסוח קול קורא של משרד הבינוי לקבלת בקשות לסיוע של קבוצות ההתיישבות. להלן דוגמאות:

1. עלה כי מקורב פוליטי א' השתתף בדיון שקיימה ועדת השיפוט ב-15.10.13 ודנה בבקשות שהגישו קבוצות ההתיישבות, בהמשך לפרסום קול קורא מטעם החטיבה למתן הסיוע.
2. בינואר 2014 יזם מקורב פוליטי ב' פגישה שאליה זומנה עובדת אגף שיקום שכונות, ובה השתתף בעל עניין ג', החבר בוועד עמותה מס' 1. בפגישה נדון ונקבע נוסחו של הקול הקורא מטעם משרד הבינוי, ונקבעו אמות המידה למתן הסיוע. בהמשך לפגישה שלח בעל עניין ג' לעובדת וכן למקורבים הפוליטיים א' ו-ב' את סיכום הפגישה, ובו השינויים המוסכמים בנוסח הקול הקורא. יודגש כי אף שמדובר בניסוח של תנאים המגדירים מבחני סיוע של המשרד, הפגישה נערכה ללא ידיעת יועצו המשפטי וממילא ללא השתתפותו. סיכום הפגישה אף לא הועבר למנכ"ל משרד הבינוי וליועץ המשפטי של משרד הבינוי.



החטיבה להתיישבות
ומשרד הבינוי העניקו
סיוע כספי בהיקף של
מאות אלפי שקלים
לעמותות בעלות זיקה
למקורבים פוליטיים
ולבעלי עניין. במקרים
אחדים, הסיוע ניתן
אף שהעמותות לא
עמדו בתנאי הסף של
החלטה 741

מקרה זה הוא דוגמה להתערבות פסולה של גורמים בלתי מוסמכים בסדרי מינהל תקינים. במקרה זה שותף גורם משפטי חיצוני, בעל עניין ג', בעבודה המקצועית במשרד הבינוי. כמו כן, זימון הישיבה נעשה על ידי מקורב פוליטי ב', והכול ללא ידיעתו ושיתופו של היועץ המשפטי של משרד הבינוי. הדבר מהווה פגיעה חמורה בסדרי המינהל התקין. המקרה גם ממחיש את המצב שאליו נקלעה עובדת האגף. מדובר בעובדת שאינה בדרג ניהולי בכיר, ובשל כך ניתן להניח שגם אם הייתה מזהה את המעורבות הפסולה של מקורבי השר הייתה מתקשה להתמודד עמה.

הקצאת כספי התכנית האסטרטגית לעמותות הקשורות למקורבים ולבעלי עניין

בביקורת עלה כי החטיבה להתיישבות ומשרד הבינוי העניקו בשנים 2013-2014 סיוע כספי בהיקף של מאות אלפי שקלים לעמותות בעלות זיקה למקורבים פוליטיים ולבעלי עניין, שהשתתפו בגיבוש התכנית האסטרטגית ובהוצאתה מהכוח אל הפועל. במקרים אחדים, הסיוע ניתן אף שהעמותות לא עמדו בתנאי הסף של החלטה 741. להלן הפירוט:

1. **סיוע לעמותה מס' 1, הפועלת ברמת אביב:** על פי דברי הפרסום באתר העמותה המפעילה את קבוצת ההתיישבות: "קהילה ששמה לעצמה מטרה לחזק את הסולידריות והקהילתיות בין תושבי שכונת רמת אביב, וזאת בהתבסס על ערכי זהותנו היהודית הנפלאים של כולנו". ואלו מטרותיה הרשומות בתקנונה: "הקמה, העצמה והפעלת מוסדות חינוך פורמאלי ובלתי פורמאלי. פעילות חברתית לצמצום פערים חברתיים וכלכליים. הפעלת פרויקטים חינוכיים וחברתיים לכל הגילאים. חיזוק ערכי המשפחה והזוגיות. הקמה וחיזוק הקהילתיות, ארגון והפעלת פעילות קהילתית חברתית, יהודית. הקמה וחיזוק בתי כנסת בעלי אוריינטציה ציונית. עידוד וקידום מגורים בעיר תל אביב ופעילות בתחומי חינוך ורווחה".

כמצוין, בעלי עניין ב' וג' היו מעורבים בגיבוש הצעת ההחלטה 741, זאת בשעה ששניהם היו חברים בוועד העמותה וחברים ובעלי תפקידים בקבוצות התיישבות ובארגוני הגג שלהן. אותם קבוצות וארגונים פועלים בשכונות בעלי מעמד חברתי-כלכלי גבוה ביישובי גוש דן. בעל עניין ג' היה מעורב גם בגיבוש הקול הקורא של משרד הבינוי. במסגרת התכנית האסטרטגית אישרו משרד הבינוי והחטיבה להתיישבות בשנים 2013-2014 לעמותה מס' 1 סיוע תקציבי בסך 636,000 ש"ח: מהחטיבה להתיישבות 586,000 ש"ח וממשרד הבינוי - 50,000 ש"ח.

2. **סיוע לעמותה מס' 2, הפועלת במרכז תל אביב:** בין מטרות העמותה הרשומות בתקנונה: "קיום גרעין חינוכי-תורני בתל אביב, קיום פעילות ערכית

בתחומי דת, תרבות וחינוך למבוגרים ונוער, עידוד לימוד תורה, מחקר תורני והפצת תורה. חיזוק והעצמת תרבות, אומנות ויצירה יהודית וציונית, חינוך ופעילות לקירוב לבבות בין המגזרים השונים בעם, חינוך לערכי התיישבות, ציונות ואהבת המולדת, עידוד הגיוס לצה"ל. עידוד התיישבות משפחות בעיר תל אביב יפו למען אחדות בעם".

מקורב פוליטי א' מכהן כחבר הוועד המנהל של העמותה, ובמסגרת התכנית האסטרטגית אושר לעמותה סיוע מהחטיבה להתיישבות בשנים 2013-2014 בסכום של 317,000 ש"ח. אף על פי כן, אגף שיקום שכונות פסל את בקשת העמותה למתן סיוע כספי, בקובעו שלא ענתה לתנאי הסף של קבוצת התיישבות שנקבעו בהחלטה 741.

3. **סיוע לעמותה מס' 3 - ארגון גג הפועל במרכז תל אביב:** המטרות הרשומות בתקנון העמותה: "קיום פעילות תרבותית, חינוכית, דתית וחברתית לחיזוק הזהות היהודית והציונית של מדינת ישראל ולרווחת אזרחים במצוקה כלכלית או חברתית. תכניות בר/בת מצווה. תכניות חינוכיות למגוון אוכלוסיות סביב ארון הספרים היהודי. סיוע למתגייסים. יזום והפקת אירועי תרבות. הקמת מעונות במחיר מסובסד לזוגות צעירים. סיוע לקשישים וניצולי שואה. הפקת תכנים במגוון ערוצי מדיה. הפעלת מערך סיורים וטיולים באתרי מורשת".

מקורב פוליטי א' ובעל עניין ב' (חבר ועד עמותה מס' 1) הם המייסדים של עמותה זו. העמותה היא ארגון גג של מספר קבוצות התיישבות, והוקמה בשנת 2013. עמותה זו הגישה בקשה לסיוע כספי שאושרה בסך 179,000 ש"ח, והועבר לה סיוע בהיקף של כ- 68,000 ש"ח, על אף שלא הייתה זכאית לקבלו מאחר שמדובר בארגון גג שלא עמד בתנאי הסף המחייב - לפחות שנתיים של פעילות ללא סיוע ממשלתי. נוסף על כך, על פי נתוני רשם העמותות, עד דצמבר 2014 לא היה לעמותה זו אישור ניהול תקין.

מהתיעוד עולה, כי במטרה לאפשר את מתן הסיוע לעמותה, על אף שאינה עומדת בתנאי הסף, קיים מר אלמסי - מנהל היחידה העירונית בחטיבה להתיישבות ויו"ר ועדת השיפוט של החטיבה, שיחות ופגישה עם בעל עניין ג', במהלכן הוא הינחה אותו מה לעשות כדי שבקשת העמותה לסיוע תאושר; מר אלמסי המליץ לבעל עניין ג', שכאמור הינו עורך דין, כי "עורך דין יאשר שהם פעלו כמו ארגון גג רק שעדיין אין להם אישור..."; על כך, השיב בעל עניין ג' - "מאה אחוז. אני יכול להעיד שהם פעלו כך. זה יספיק?", ומר אלמסי שהוא עצמו יו"ר ועדת השיפוט השיב: "נביא לוועדת השיפוט ונתפלל שזה יהיה בסדר".

מן הראוי שהיועץ המשפטי לממשלה יבחן את עמידת העמותות מס' 2 ומס' 3 בתנאי הסף שנקבעו בהחלטת הממשלה ואת זכאותן לסיוע הממשלתי.

4. **סיוע לעמותה מס' 4, הפועלת במרכז תל אביב:** בין המטרות של העמותה הרשומות בתקנונה, לעודד ולקדם את המגורים בתל אביב, וכן: "חינוך והפצת ערכי היהדות והציונות; ארגון אירועי תרבות יהודית; הוצאת ספרים בנושאי דת,

יהדות וציונות; קיום מחקר בתחומי החינוך לערכי היהדות והציונות; ייזום ועידוד התנדבות בתחומים הנ"ל; הקמה ובניית מרכזים לתרבות יהודית; קיום שיעורים, הרצאות, סדנאות; הקמת מדרשה חינוכית ניידת; עידוד וקידום מגורים בעיר תל אביב וקיום פעילויות בתחומי הרווחה והחינוך הבלתי פורמלי ברחבי העיר.

מקורב פוליטי א' כיהן כמנכ"ל וכחבר בעמותה מס' 4. אשתו מכהנת בה בתפקיד רכזת קהילה, ושכרה ממומן בחלקו מכספי התכנית האסטרטגית. במסגרת התכנית האסטרטגית אושר לעמותה סיוע בסך 744,000 ש"ח: מהחטיבה להתיישבות 694,000 ש"ח, וממשרד הבינוי - 50,000 ש"ח.

תגובות על ממצאי הביקורת - הקצאת כספי התכנית האסטרטגית

1. תגובות מקורבים פוליטיים ובעלי עניין:

תגובת מקורב פוליטי א': בתגובתו מינואר 2016 טען מקורב א' כי אין חולק שהוא מומחה לענייני גרעינים (קבוצות התיישבות). לנוכח מומחיותו זו נועץ בו שר הבינוי מפעם לפעם בענייני הגרעינים באופן לא פורמלי. שר הבינוי שקל להקים במשרד הבינוי מינהלת גרעינים משימתיים, וחשב כי מקורב פוליטי א' יוכל לעמוד בראשה. הוא הוסיף כי "הדגיש בפני עובדי אגף שיקום השכונות במשרד הבינוי ובפני החטיבה להתיישבות **במפורש**, כי הוא **מקווה** לקבל תקן פורמלי במינהלת הגרעינים כשזו תוקם, ככל שתוקם ועד אז - **אין [מקורב א'] נושא בתפקיד במשרד הבינוי**" (ההדגשות במקור). עוד מסר מקורב א' כי לפני הישיבה ב-15.10.13 הודיע במפורש למנהל המרחב בחטיבה להתיישבות על הקשר שלו לגרעינים שבהם הוא חבר או מכהן בתפקיד ניהולי, וכי לא ישתתף בדיון פרטני בעניינם. בתגובתו הנוספת מינואר 2017 הוסיף וציין מקורב א' כי "אין כל פגם משפטי בכך שאדם יוכל להציג את טיעונו לפני עובדי המשרד בעניין הנוגע לתחומי מומחיותו או גם לסייע בידי עובדי המשרד לגבש מדיניות בתחומים אלה" וכי "לא ברי אפוא מה פסול נפל בהצעותיו לעניין הצעת החלטה 741".

תגובת מקורב פוליטי ב': בתגובתו מדצמבר 2015 טען מקורב פוליטי ב' כי הוא "פועל ומתמחה בתחום הגרעינים מעל 15 שנה, הקשר עם ח"כ אורי אריאל הוא קשר מעל 12 שנה, מתוך כך שביקר את הגרעין בעכו אותו ניהלתי. הקשר עם שר השיכון נבע מתוך הערכה להבנתי והכרתי עם תחום הגרעינים ולא משום מניע אחר. הפגישות הבודדות שקיימנו עם השר התעסקו במהות, מטרות, ואופי פעולות הגרעינים".

תגובת בעל עניין א': בתגובתו מדצמבר 2015 ציין בעל עניין א' כי "נתבקשתי לייצג לגבי סעיפים כאלה או אחרים של הקול הקורא אך מעולם לא הייתה כאן 'הוראה' או 'הנחיה'". הוא ציין כי הוא "פעיל שטח כבר עשרות שנים... במהלך שנת 2013, פנו אלי גורמי שטח בבקשה לתרום מניסיוני העשיר בפעילות שטח כאמור לעיל, בין השאר, לאגף לשיקום שכונות בנושא... היוזמה לקיום הפגישות וההיוועצות הייתה ככלל של הגורמים המקצועיים במשרד... מעולם לא הסתרתי את עובדת היותי איש שטח המנהל עמותה שמפעילה גם גרעין משימתי".

מידור הדרג המקצועי
במשרד הבינוי, עת
גובשה התכנית
האסטרטגית, וצמצום
פעילותו בשלבי
יישומה סללו את
הדרך להתערבות
ולהשתתפות של
מקורבי השר אריאל
בתהליכי קבלת
ההחלטות

תשובות המקורבים מבססות את העובדה שמדובר במעורבות ממשית של מי שהם מקורבי השר במשך תקופה ארוכה, מעורבות שנעשתה בידיעתו ואף מתוך כוונה שלפחות חלקם ישתלבו במינהלת גרעינים שביקש להקים, וכל זאת ללא שניתן למעורבות אישור של נציב שירות המדינה. בפועל, הדבר הביא לביטול שיקול הדעת המקצועי של הגורמים המוסמכים במשרד הבינוי, וכפי שציין המשרד בתשובתו להלן: "תוך נטרול של גורמי המקצוע".

2. **תגובת משרד הבינוי:** המשרד מסר בתשובתו, כי הביקורת "במישור העקרוני - מוצדקת וחשובה" (ההדגשה במקור), וכי "אין חולק כי במוקד טיטוט הד"ח מצויים שר הבינוי והשיכון בתקופה הרלבנטית וצוות לשכתו. במסגרת זו, להבנתנו, הכשל המרכזי עליו עומד המבקר, הינו 'השתלטות' של לשכת השר על הטיפול בהקצאת התקציב שהוקצה למשרד לטובת חלוקתו לקבוצות ההתיישבות, תוך נטרול של גורמי המקצוע המופקדים על כך במשרד, לרבות מנכ"ל המשרד וחברי הנהלת המשרד". לטענת המשרד, נטרול של הגורמים המקצועיים במשרד, "נעשה לא בכדי, אלא מתוך מטרה לאפשר את הפעולות של העברת התקציב לחטיבה, מתוך הנחה (שהוכחה כנכונה) כי בחטיבה מתקיים פיקוח רופף יותר של גורמי הייעוץ המשפטי והחשבונאי". המשרד ציין כי התנהלות זו "אינה משקפת את סדרי העבודה השוטפים במשרד, ועומדת בסתירה ברורה להנחיות לעובדים, האוסרות באופן ברור על שיתוף אסור של גורמי לשכת השר, וכל שכן - גורמי חוץ, בהליכי עבודה פנימיים של המשרד. הנחיות אלה מובהקות במיוחד, כאשר מדובר בגיבוש תנאים להליך תחרותי כלשהו, כדוגמת קול קורא".

תגובתו של משרד הבינוי מלמדת על כך שמידור הדרג המקצועי במשרד הבינוי, עת גובשה התכנית האסטרטגית, וצמצום פעילותו בשלבי יישומה סללו את הדרך להתערבות ולהשתתפות של מקורבי השר אריאל בתהליכי קבלת ההחלטות לעניין אמות המידה לחלוקת הסיוע במסגרת התכנית והשיפוט בבקשות הסיוע.

3. **תגובת השר אריאל:** בתשובתו מינואר 2016 טען השר כי "לא היה מעורב ביישום החלטה 741 ובביצוע בפועל. הקשר היחיד של השר להחלטה 741 בתקופה שלאחר כניסתה לתוקף, היה כאשר גורמי ההנהלה במשרד ואנשי לשכתו אשר היו מופקדים על מעקב אחר ביצוע ההחלטה היו מעבירים אליו עדכונים בנושא, וכן פגישות מועטות אשר נועדו לקדם מדיניות עתידית אשר טרם קרמה עור וגידים. אשר על כן, השר לא ידע ולא יכול היה לדעת על פעולות אסורות לכאורה שהטיטה מייחסת לאותם 'מקורבים'".

השר גם דיווח בתשובתו כי אכן הכיר את המקורבים הפוליטיים א' וב' לאורך השנים על רקע פעילותם בתחום הגרעינים; מקורב פוליטי א' הוא "דמות מוכרת וידועה ביותר בעולם הגרעינים... השר אריאל הכיר את [מקורב פוליטי א'] מזה תקופה, עוד בהיותו תושב בית-אל, ואף ליווה אותו בכל הנוגע להקמת הגרעין בתל אביב, כפי שמלווה גרעינים רבים אחרים". השר הכיר גם את מקורב פוליטי

ב' "בשל העובדה כי סייע בידו כאשר הקים את הגרעין בעכו ומאז הם עמדו בקשר בכל הנוגע לענייני הגרעינים... השר סבור שעצם העובדה שגרעינים להם שייכים 'המקורבים' (גרעיני המקורבים) קיבלו תמיכה ללא ידיעתו של השר ובהתאם לאמות המידה שנקבעו, אין בה כשלעצמה כל פסול. במידה וגרעיני המקורבים עמדו בתנאי הסף שנקבעו וענו על הרציונאליים והמטרות של העומדים בבסיס החלטה 741, הרי שהם זכאים לקבלם כמו כל גרעין אחר, ואין כל סיבה בשל ייעוץ כזה או אחר ש'המקורבים' נתנו לשר, ייגרע חלקם והם יופלו לרעה".

עוד ציין השר בתשובתו כי הוא פעל להקמת מינהלת הגרעינים, "שתהווה גורם ביצועי - ניהולי, שתפקידו יהיה לרכז את כלל סוגיות הסיוע לגרעינים ביום יום, ולדאוג לכך שהכספים והתמיכות השונות יגיעו לכל הגרעינים בצורה שוויונית". השר גם "סבר כי במידה והדבר מתאפשר, עדיף כי בראש מינהלת הגרעינים יעמדו אנשים אשר צמחו מתוך הגרעינים, אשר מכירים לעומק את צרכיהם ומה נכון עבורם. זו גם הייתה הסיבה לפגישותיהם של ה'מקורבים' עם השר אריאל... לצערו הרב של השר אריאל, הדבר לא צלח ומשרד האוצר סירב".

בתגובתו הנוספת מדצמבר 2016 חזר השר אריאל על כך ש"לא הייתה כל **ידיעה** [ההדגשה במקור] (ולו קלושה), כי מי מהגורמים הנזכרים בטיטות הדוח פעל שלא כשורה או בניגוד לדין והציג, כך על פי הנטען, מצג כאילו הוא פועל על דעתו ומטעמו של השר בעניין. אדרבא, השר הנחה את הנוגעים בדבר, יעצו דאז מר מלאכי, לפעול אל מול הגורמים הרלבנטיים באגף שיקום שכונות במשרד הבינוי והשיכון". עוד ציין השר, כי "כל האירועים התרחשו בחודשים הראשונים לכהונתו של השר אריאל כשר הבינוי והשיכון, כך ברור כי בתקופה זו השר אריאל רק החל ללמוד את התפקיד וממילא לא עסק בקידומו של מאן דהוא. כי ככל שנעשו שגיאות על ידי 'מקורבי השר', כהגדרתם בטיטות דוח הביקורת, ללא ידיעתו של השר אריאל, הרי שהדבר נעשה בשל העדר ניסיונם והיכרותם עם דרכי הפעולה הנהוגות במשרד ממשלתי וברי כי אין לבוא בחשבון עם השר מטעם זה".

השר גם טען בתגובתו זו, כי "אפשר שמקורבי השר ועוזרו טעו בפעולותיהם ואף הסיגו את גבולות הגזרה בה היו רשאים לפעול, כאשר טעו לחשוב שהם רשאים לפעול כפי הנטען בטיטות הדוח הנוכחית. אף אפשר שהשר אריאל צריך היה לעשות יותר על מנת לוודא ולהבהיר את תחומי הפעילות המותרים לגורמים חיצוניים. אך מכאן ועד לייחס לשר אריאל בעצמו אחריות לכך, מרחק מזרח ממערב".



חוסר הידיעה, כטענת
השר, על התנהלות
מקורביו ובעלי העניין
הקשורים אליהם אינה
פוטרת אותם
מהאחריות לכשל זה
במשילות ובסדרי
המינהל במשרד
שהוא ממונה עליו

א. לא מן הנמנע שעמדתו של השר אריאל בדבר העדפת מינויים, של מי שמכירים את תחום הגרעינים, בכל הנוגע לאיוש המשרות במינהלת הגרעינים שביקש להקים, הובילה לביסוס מעמדם כברי סמכא מול הדרגים מקצועיים - ביצועיים במשרד הבינוי, עד כדי מילוי מקומם בתהליכי גיבוש התכנית האסטרטגית ויישומה. במצב דברים זה ונוכח החשש שהמקורבים ייתפסו הן במשרד הבינוי והן במשרדי ממשלה וגופים אחרים, כנציגים מוסמכים מטעם השר, היה על השר לוודא ולהבהיר היטב למקורביו שלכל היותר הם יוכלו לייעץ לו או למנכ"ל המשרד, אך אל להם להיות מעורבים פעילים בעבודת הדרג המקצועי ואף במקומו. למען הסר ספק, היה עליו להבהיר זאת גם בפני הנהלת המשרד והנהלת החטיבה להתיישבות - פעולות שלא עשה.

ב. אולם, עלה מתוך הממצאים והתגובות להם, כי השר אריאל עירב את מקורביו בגיבוש התכנית האסטרטגית ובהוצאתה אל הפועל, אמנם כדי לקדם את התכנית, אך אגב כך, פעלו אלה כדי שניתן יהיה לכלול בה קבוצות התיישבות שפעילותן קשורה בטבורה לפעילותו הפוליטית והאידיאולוגית של השר, ואשר עד לקבלת ההחלטה לא היו זכאיות לקבל את הסיוע. לשם כך פעלו אותם מקורבים כדי להשפיע על נוסח החלטת הממשלה, כך שהזכאות לסיוע תורחב גם לקבוצות הפועלות במרכז הארץ, ובהן הקבוצות שאליהן הייתה לאותם מקורבים זיקה אישית.

ג. חוסר הידיעה, כטענת השר, על התנהלות מקורביו ובעלי העניין הקשורים אליהם אינה פוטרת אותו מהאחריות לכשל זה במשילות ובסדרי המינהל במשרד שהוא ממונה עליו. את הכשל הזה איפשרה מעורבותם של המקורבים ושל מר מלאכי, יועץ השר דאז, (כפי שיפורט להלן) בטיפול בהקצאת התקציב שבמסגרת התוכנית האסטרטגית על מנת לחלקו לקבוצות ההתיישבות, תוך מידור של גורמי המקצוע המופקדים על כך במשרד.

ליקויים בפעולות מר ישראל מלאכי יועץ השר אורי אריאל

החל במרץ 2013 ובמשך כשנה כיהן מר ישראל מלאכי כיועץ לשר הבינוי דאז, מר אורי אריאל. למר מלאכי זיקה וניסיון קודם בפעילויות קבוצות התיישבות; בשנים 2006-2010 כיהן כמנהל עמותה מס' 5, אשר בשנת 2013 הגדירה את עצמה גם כקבוצת התיישבות²⁰ ושינתה את תקנונה בהתאם. בתקופה זו גם סייע, בהתנדבות, בהקמת קבוצות התיישבות חדשות ובייעוץ בנוגע להתנהלותן, ובין השאר היה



הסדר ניגוד העניינים
של יועץ השר דאז
נשען על מידע חסר
שהוא מסר ועל כן לא
נקבעו בו הסדרים
כלשהם באשר
לפעילותו של מר
מלאכי בתחום קבוצות
התיישבות, תחום שבו
עסק, טרם מינויו
ליועץ השר

ממייסדי עמותה מס' 1. לאחר מכן עבד כיועץ כלכלי של תנועת "אמנה". בחודשים מאי 2012 - פברואר 2013 שימש עוזר פרלמנטרי לח"כ אריאל. לדבריו של מר מלאכי מינואר 2017, העולם שממנו בא הוא עולם העמותות, וגם בתקופת עבודתו כעוזר פרלמנטרי של השר אריאל, הוא פעל בעיקר כשתדלן פוליטי להשגת הסיוע לגרעינים מול משרדים וגופים ממשלתיים, ובהם משרד הבינוי; לטענתו, הוא ראה במינויו ליועץ השר אריאל, שבידיו הפקיד השר את כל תחום גרעיני התיישבות, המשך ישיר לעיסוקו הקודם בתחום זה, בתור העוזר הפרלמנטרי של השר.

ליקויים ופגמים במילוי שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים ובהסדר למניעת ניגוד עניינים

על פי נהלי נש"מ²¹, הבחינה אם קיים ניגוד עניינים וגייבש הסדר למניעתו בעת הצורך ייעשו לאחר שהמועמד ימלא שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים (להלן - השאלון), כפי שנקבע בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה. בשאלון מחויב המועמד לפרט, בין היתר, את תפקידיו ועיסוקיו בעת מילוי השאלון ובארבע השנים שקדמו למועד מילוי, וכן כל זיקה או קשר לפעילות המשרד שהיו למועמד בארבע שנים אלו שלא כאזרח המקבל שירות.

במהלך מאי 2013 הגיש מר מלאכי את השאלון שמילא ליחידת הייעוץ המשפטי. על אף שממלא השאלון מחויב לפרט תפקידים ועיסוקים קודמים בארבע השנים שלפני הדיווח, לא דיווח מר מלאכי שבשנים 2006-2010 כיהן כמנהל עמותה מס' 5. כמו כן, אמנם יועץ השר ציין בשאלון ששימש עוזר פרלמנטרי, אך בניגוד לדרישה המופיעה בשאלון הוא לא פירט את זיקותיו וקשריו לפעילות המשרד, לרבות בנוגע לתחום הסיוע לגרעיני התיישבות, שבו עסק טרם מינויו לתפקיד יועץ השר. כן הוא לא ציין שבתקופה שפעל כעוזר פרלמנטרי של ח"כ אריאל היה לו גם קשר עם אגף שיקום שכונות שבמשרד הבינוי. ביום 23.6.13, לאחר שלושה חודשים מיום תחילת עבודתו כיועץ שר הבינוי, חתם מר מלאכי על הסדר למניעת ניגוד עניינים.

עולה מתוך כך, שהסדר ניגוד העניינים של יועץ השר דאז נשען על מידע חסר שהוא מסר ועל כן לא נקבעו בו הסדרים כלשהם באשר לפעילותו של מר מלאכי בתחום קבוצות התיישבות, תחום שבו עסק, טרם מינויו ליועץ השר.

מעורבות בלתי תקינה של יועץ השר בפעילות ביצועית של המשרד

על פי הוראות התקשי"ר²², עוזרי שרים יפעלו כזרועו הארוכה של השר במילוי תפקידו, והם רשאים להשתתף בדיונים מקצועיים שבהם משתתף השר ולקיים דיונים

21 נש"מ, הודעה מס' 22/סו, "נוהל עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים", מאי 2006.

22 פרק 02.5 - נושאי משרות אמון אישיות בלשכת ראש הממשלה, השרים וסגני שרים.

מקצועיים עם הדרג הניהולי הבכיר במשרד בלבד. על העוזרים חל איסור להתערב בעבודת העובדים המקצועיים של המשרד, ובפרט חל עליהם איסור לתת הוראות והנחיות לדרג המקצועי במשרד.

מטרתו העיקרית של האיסור על נושאי משרות אמון לתת הוראות לדרג המקצועי במשרד היא לשמור על שיקול הדעת העצמאי של הדרג המקצועי. ביסוד העיקרון של עצמאות שיקול הדעת עומדת התפיסה כי הדרג המקצועי של שירות המדינה פועל לפי נהלים קבועים מראש ולפי אמות מידה ברורות, ידועות ושוויוניות, ללא התערבות פרטנית של השר הממונה או נציגיו בעניינים של דרג זה²³. זהו עקרון יסודי של שיטת הממשל בישראל ושל המשפט המינהלי, ומבקר המדינה כבר עמד על החשיבות שביישומו במינהל הציבורי²⁴.

עלה כי בעת שהתערב בפעילות ליישום החלטה 741 עבר מר מלאכי על ההוראות והסייגים שצוינו לעיל, המוטלים על פעילותו כיועץ השר, והתערב באופן בלתי תקין בתחומים הנוגעים ליישום ההחלטה, ובכלל זה, העברות תקציביות, ניסוח קולות קוראים ושיפוט בבקשות למתן הסיוע כמפורט להלן:

התערבות אסורה של יועץ השר ביישום החלטה 741 במשרד הבינוי:

בחודשים ספטמבר-נובמבר 2013, מיד לאחר קבלת החלטה 741, השתתף יועץ השר דאז באורח פעיל בהעברת מלוא התקציב של משרד הבינוי שיועד לתכנית האסטרטגית אל החטיבה להתיישבות, ותיאם זאת ישירות מול החטיבה ואגף התקציבים. למשל, בספטמבר 2013, הוא הגיש לאגף התקציבים במשרד האוצר בקשה להעברה תקציבית בסך 12.5 מיליון ש"ח לחטיבה להתיישבות לצורך מימון פעילותם של גרעיני התיישבות.

במהלך נובמבר 2013 העבירה ממלאת מקום מנהלת אגף שיקום שכונות דאז את טיטות נוסח הקול הקורא להעברת הגורמים המקצועיים במשרד הבינוי, ובהם ליועץ המשפטי ולחשבת, וכן גם למר מלאכי; עוד טרם העירו הגורמים המקצועיים לטיטות, השיב לה, ישירות מר מלאכי: "הנוסח הנוכחי איננו עולה בקנה אחד עם מדיניות השר בהפעלת הפרויקט. לאור זאת, בשלב זה אינני מוצא לנכון לאשר תקצוב לטובת הקול הקורא". יצוין, כי מר מלאכי לא הבהיר, במה טיטות נוסח "קול קורא" איננו עולה בקנה אחד עם מדיניות השר בהפעלת הפרויקט.

התערבות אסורה של יועץ השר בוועדות שיפוט של החטיבה להתיישבות:

בנוהל שקבעה החטיבה להתיישבות בספטמבר 2013 לצורך מתן הסיוע לקבוצות התיישבות, נקבע כי תוקם ועדה אשר תשפוט בבקשות שיוגשו. בנוהל נקבע בין השאר כי נציג משרד הבינוי יהיה חבר בוועדה זו. באוקטובר 2013 התכנסה ועדת השיפוט של החטיבה להתיישבות כדי לדון בבקשות שהגישו לה קבוצות התיישבות בעקבות קול קורא שפרסמה בספטמבר 2013. כפי שעולה מפרוטוקול הישיבה, לא הוזמנו אליה ולא השתתפו בה נציגי הדרג המקצועי במשרד הבינוי, אלא מר מלאכי

23 דפנה ברק-ארז, **משפט מנהלי** א' (2010), עמ' 159 ואילך.

24 ראו למשל מבקר המדינה; **דוח 256** (2006); בפרק "עסקת נמל יפו"; עמ' 760.

(בנוסף גם מקורב פוליטי א' נכח במועד כינוסה). יועץ השר דאז חתם, כנציג המשרד, על פרוטוקול הישיבה ועל רשימת קבוצות ההתיישבות שלהן אושר סיוע.

ביוני 2014 התכנסה ועדת השיפוט של החטיבה להתיישבות לישיבה נוספת כדי לדון בבקשות לסיוע שהוגשו במסגרת קול קורא נוסף שפרסמה החטיבה במרץ 2014. גם בוועדת שיפוט זו לא השתתף נציג הדרג המקצועי במשרד הבינוי, אלא מר מלאכי. באותה העת הוא כבר לא היה עובד מדינה במשרד הבינוי, ועל כן השתתף בוועדת השיפוט בלי שנשא בתפקיד פורמלי כלשהו, אלא רק כמקורבו של השר אריאל.

מצבר הממצאים דלעיל עולה, כי בעת שהיה יועץ השר, פעל מר מלאכי בניגוד להנחיות שבתקש"ר, האוסרות על מי שנושא במשרת אמון להיות מעורב בפעולות ביצועיות של המשרד. זאת ועוד, בתפקידו כנציג המשרד בוועדות השיפוט של החטיבה להתיישבות, השתתף מר מלאכי בוועדות השיפוט אשר קיבלו החלטות בנוגע לסיוע לקבוצות ההתיישבות; לרבות בנוגע לקבוצות התיישבות שהייתה לו זיקה אליהן אם בסיוע להקמתן ואם לניהולן בעבר (עמותה 1 ועמותה 5).

תגובות על ממצאי הביקורת

תגובת יועץ השר דאז: בהסבריו בינואר 2017 לעורכי הביקורת ציין מר מלאכי כי לאחר מינויו ליועצו של שר הבינוי, המשיך "בהרגלי עבודה מול עובדי משרד הבינוי וגופים ממשלתיים אחרים מולם עבד בעבר, אותם רכש בתקופת עיסוקו הקודם בתחום הסיוע לגרעינים ולעמותות". לטענתו, "הוא לא היה מודע להוראות תקש"ר ולנורמות אחרות שחלות על עובדי מדינה, ואף גורם במשרד הבינוי, ובכלל זה, לשכה משפטית של המשרד, לא הסביר לו מהם חובותיו כעובד ממשלה בעת כניסתו לתפקיד יועץ השר, במעמד של עובד מדינה במשרת אמון". עיסוקו בתחום קבוצות ההתיישבות היה המשך ישיר לתפקידו כעוזר השר דאז, כאשר ברור היה שבתפקידו החדש הוא ימשיך לעסוק בתחום זה וישם את מדיניות השר - חיזוק ההתיישבות באמצעות הקמת גרעיני התיישבות חדשים, בכל הארץ וללא תלות בארגון אליו משתייכת קבוצת ההתיישבות.

בתגובתו מדצמבר 2015 ציין מר מלאכי בעניין העובדה שלא דיווח בשאלון איתור חשש לניגוד עניינים, באופן מלא על עיסוקיו, כי מדובר בהשמטה בלתי מכוונת וכי פעל ב"תום לב". בעניין הזיקה לקבוצות ההתיישבות ציין מר מלאכי כי "מעולם לא פעל במצב של ניגוד עניינים", מאחר שבתקופה האמורה "כבר חלפו **קרוב לארבע שנים** ממועד התנתקותי **המוחלטת** [ההדגשות במקור] מעמותה מס' 5 שהפכה מאוחר יותר ל [...] מבלי שידעתי על כך".

בתשובתו הנוספת מדצמבר 2016 טען מר מלאכי, כי "**ביוזמתי** [ההדגשה במקור] הודעתי לנוכחים בישיבות של החטיבה להתיישבות כי הייתי בין מקימיה של העמותה [עמותה מס' 1]... שמעורבותי בהקמת העמותה הייתה בשנת 2008, הסתכמה במתן עצות, בהתייעצות בלתי פורמלית ונעשתה בהתנדבות... אולם, לא זו

בלבד שלא הייתה לי זיקה ל[עמותה מס' 1] בשל מידת מעורבותי בהקמתה, הרי שבכל מקרה, לא הייתה לי זיקה אליה במועדים המדוברים בשל חלוף הזמן (למעלה משש שנים)".



תפקיד יועץ שר הוא
תפקיד בכיר, בעל
מעמד והשפעה
ניכרים. בעת המינוי
לתפקיד, מחובתו של
יועץ שר לפעול באופן
אקטיבי על מנת
לעמוד על תחומי
אחריותו, סמכויותיו
ומגבלות פעילותו,
ובפרט שמדובר
במשרת אמן

משרד מבקר המדינה מעיר למר מלאכי, יועץ השר דאז, כי נוכח החשש למעורבות של שיקולים זרים בקבלת ההחלטות בנוגע לסיוע לקבוצות התיישבות שהייתה לו זיקה אליהן, היה עליו להימנע מלהשתתף בדיונים שבהם דנו בקבוצות אלו, ובכך להבטיח כי לא יפעל מתוך שיקולים לא ענייניים.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה ליועץ השר דאז, כי תפקיד יועץ שר הוא תפקיד בכיר, בעל מעמד והשפעה ניכרים. בעת המינוי לתפקיד, מחובתו של יועץ שר לפעול באופן אקטיבי על מנת לעמוד על תחומי אחריותו, סמכויותיו ומגבלות פעילותו, ובפרט שמדובר במשרת אמן. מאחר שהתוודע בתפקידו הקודם כעוזר פרלמנטרי לסדרי המינהל הציבורי, מצופה היה ממנו שיפעל על פי החובות הנגזרות מהם, דבר שלא עשה.

תגובת השר אריאל מינאר 2016 לעניין מעורבותו האסורה של יועצו דאז:

השר אריאל השיב כי "לאחר תחילת כהונתו של השר אריאל וכניסתו לתפקיד של מר מלאכי, הפקיד אותו השר על כל תחום הגרעינים ועל יישום החלטה 741. מר מלאכי הופקד על תחום זה בהיותו בקיא בהסכמים הקואליציוניים והסיכומים התקציביים עוד מימי כעוזר פרלמנטרי. למיטב ידיעתו של השר, אין כל פסול ואף ראוי ומקובל, שיועץ השר ימונה לפקח ולעקוב אחר יישום אחת מתוכניות המשרד עליה מופקד השר. באופן כללי, לאחר שיועץ שר ממונה על תחום כזה או אחר, הוא פועל באופן עצמאי בהתאם לדין, ומעביר מפעם לפעם עדכונים על הנעשה לשר. לשר לא הייתה ידיעה באלו ועדות יושב יועץ השר, עם מי הוא נפגש בנושא הגרעינים, למי הוא שולח הודעות דואר אלקטרוני ומה התוכן שלהם. לשר אין כל יכולת וגם אין צורך לבקר את עבודת היועץ בענייני התקש"ר באופן פעיל, כל עוד לא הגיעה אליו תלונה בנושא זה".

משרד מבקר המדינה מעיר לשר אריאל, כי אכן אין פסול בכך שיועץ השר, הממונה כמשרת אמן אישית של השר, יפקח ויעקוב אחר תחומי הביצוע שבאחריות השר לצורך דיווח לשר. ואולם, טענת חוסר מודעות של השר אינה מתקבלת, שכן הוא נושא באחריות הכוללת לנעשה במשרדו, לרבות בלשכתו, ולכן היה עליו להנחות את יועצו באופן ברור וחד-משמעי מהן גבולות גזרתו, לרבות העדר סמכויות לביצוע או למתן הנחיות לדרג הביצוע. לפיכך הוא נושא באחריות לכשל זה.

שיתוף אסור של חנוך אלמסי - מנהל היחידה העירונית בחטיבה להתיישבות בגיבוש התכנית וביישומה

1. על פי החלטת הממשלה משנת 2007²⁵, החטיבה להתיישבות היא גוף ביצועי המסייע ליישום החלטות הממשלה בתחום ההתיישבות, ובכלל זאת בנושאי תכנון, הקמה, אכלוס, פיתוח, עידוד וחיוק ההתיישבות, על פי העקרונות וקווי המדיניות של הממשלה ומשרדה.

בהודעת הממונה על תחום התמיכות במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים מיום 1.9.13, המתייחסת לנוסח הצעת ההחלטה 741 שנמסרה לייעוץ המשפטי של המשרד לפיתוח הנגב והגליל, בהעתק למשרד ראש הממשלה, קבע הממונה, בהתאמה לתפיסה בסיסית דלעיל בעניין תפקידי החטיבה להתיישבות, כי "אין מקום לכך שגופי הביצוע - החטיבה להתיישבות, הרשות לפיתוח הנגב והרשות לפיתוח הגליל - יהיו חלק מהמינהלת [מינהלת התיישבות] שאחראית, בין היתר... כפי שצוטט לעיל, על הקצאת התקציב ליישום ההחלטה והסדת תחומי פעולה בין הגופים. זאת, היות שמדובר למעשה בגופי ביצוע שאמורים לדאוג ליישום ההחלטה". ואכן, בעקבות הנחיית משרד המשפטים, בוטלה השתתפות נציג החטיבה להתיישבות במינהלת ההתיישבות.

בחודש דצמבר 2015 הוסף סעיף 6ב לחוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, התשי"ג-1952. סעיף זה הסדיר את מעמדה וסמכויותיה של החטיבה להתיישבות, והוא קובע כי מדינת ישראל מכירה בייחודה של החטיבה להתיישבות כזרוע ביצועית למימוש ייעודה של ההסתדרות הציונית העולמית, לה יכולת ביצועית מוכחת בתחום פיתוח ההתיישבות בארץ, וכי ממשלת ישראל רשאית לאצול להסתדרות הציונית העולמית מסמכויותיה בתחום ההתיישבות באמצעות החטיבה להתיישבות ובהתאם למדיניותה של הממשלה. כן נקבע בחוק כי אצילת הסמכויות לחטיבה להתיישבות אינה הופכת אותה לרשות מרשויות המדינה, וכי הוראות הסעיף יחולו גם על החלטות הממשלה וההסכמים שהתקבלו או נחתמו טרם תיקון זה.

א. היוצא הוא כי תיקון החוק המסדיר את מעמדה של החטיבה עיגן בחוק את התפיסה הבסיסית לפיה החטיבה היא גוף ביצועי, אשר אין מתפקידו לעצב את מדיניות הממשלה או אף להיות שותף בעיצובה.

ב. נמצא כי בפועל מנהל היחידה העירונית בחטיבה להתיישבות, מר חנוך אלמסי²⁶, נטל חלק מרכזי בגיבוש הצעת החלטה 741 וסייע להבאתה לדיון בממשלה. מסקנה זו עולה ממכלול המסרים שהועברו באמצעות ההתכתבות בדואר אלקטרוני בין מנהל היחידה העירונית בחטיבה לבין המנהל במשרד לפיתוח הנגב והגליל, יועץ השר דאז והמקורבים ובעלי העניין - מכלול אשר הובא לעיל. לכמה מסרים צורפו נוסחי ביניים של הצעת ההחלטה עם הערות של אותם הגורמים.

2. לאחר קבלת ההחלטה 741, מונה מר אלמסי למנהל היחידה העירונית שהוקמה בחטיבה להתיישבות מכוח אותה ההחלטה ולצורך הפעלת התכנית למתן הסיוע, וכן מונה ליו"ר ועדת השיפוט של החטיבה, אשר דנה בבקשות העמותות לקבלת הסיוע במסגרת התכנית האסטרטגית.

בהסבריו של מנהל היחידה העירונית בחטיבה להתיישבות, מר אלמסי, למשרד מבקר המדינה במאי 2016 ציין כי לא היה שותף בניסוח הצעת החלטה 741. לטענתו, נכון לומר כי יועץ השר דאז, מר מלאכי והמנהל במשרד לפיתוח הנגב והגליל, מר דרור סורוקה התייעצו עמו בנושא תחומי העיסוק של החטיבה בכל הנוגע לגרעיני התיישבות עירוניים ותנאי הסף שלהם. עוד טען מנהל היחידה העירונית בחטיבה כי בשלב הגיבוש של הצעת החלטה 741 לא היה בקשר עם מקורביו הפוליטיים של השר אריאל, שלמיטב ידיעתו לא היו שותפים לגיבוש הצעת ההחלטה. הקשר עם יועץ השר דאז היה מינורי בלבד, ועיקר הקשר נעשה מול המנהל במשרד לפיתוח הנגב והגליל, שהוא הגורם הדומיננטי שניסח וקידם את החלטה 741.

משרד מבקר המדינה מעיר למר אלמסי, מנהל היחידה העירונית בחטיבה להתיישבות, כי תשובתו איננה מתיישבת עם המסכת העובדתית שהובאה לעיל. ראוי לחזור ולהדגיש כי על פי טענת השר אריאל, מר אלמסי הוא שניסח את סעיפים 8-12 להחלטה, העוסקים בתחומי האחריות של החטיבה להתיישבות ושל משרד הבינוי, בהקמת מינהלת התיישבות והצוות המקצועי, באופן חלוקת התקציב ובהגדרת קבוצת התיישבות.

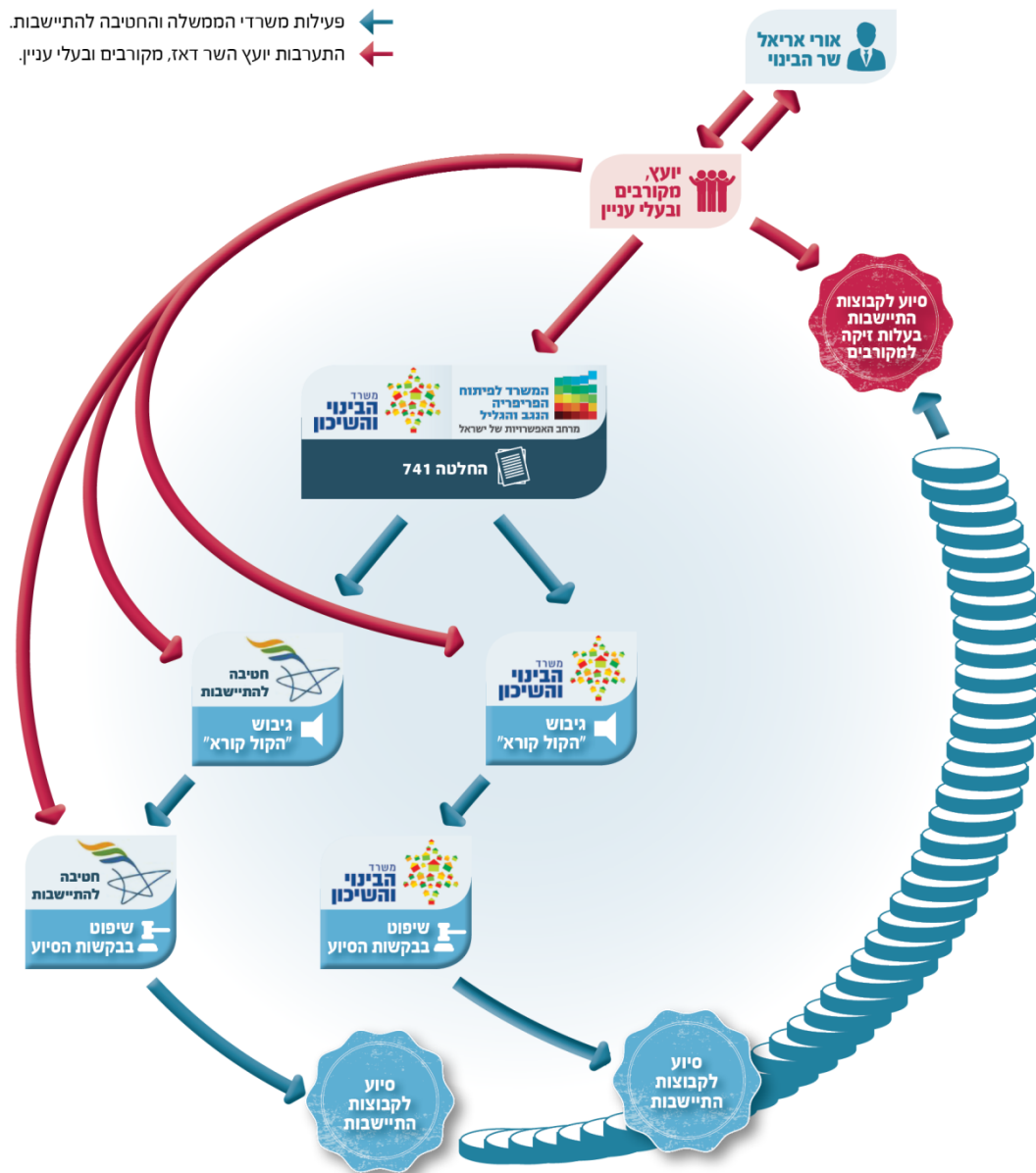


בתרשים 1 שלהלן מוצגים באופן גרפי הממשקים בין מקורביו של השר אריאל ובעלי העניין בתהליך גיבוש התכנית האסטרטגית (הצעת החלטת ממשלה 741) והוצאתה מהכוח אל הפועל.

26 במהלך הביקורת הנוכחית כיהן מר אלמסי כמנהל היחידה העירונית בחטיבה, ולאחר סגירתה מונה ליועצו של יו"ר החטיבה להתיישבות.

תרשים 1: הממשקים בין מקורבי השר אריאל ובין בעלי העניין בתהליך

גיבוש ויישום התכנית האסטרטגית



התמונה העולה מתרשים 1 משקפת את המעורבות הדומיננטית של אנשי לשכת השר אריאל - יועץ השר, המקורבים הפוליטיים ובעלי העניין - בגיבושה וביישומה של

החלטה 741. בשלב הגיבוש של הצעת ההחלטה הודר בפועל הדרג המקצועי המוסמך, ובשלב יישום ההחלטה חלקו היה נתון להנחיות ולהכוונות של אנשי לשכת השר, כמפורט בהמשך.

שר רשאי לאצול
מסמכיותו לעובדי
ציבור בלבד. הוא אינו
רשאי לאצול אותן
לגוף פרטי, בין אם
האצילה מתבצעת
באופן רשמי ובין אם
לאו

יש להעיר לשר דאז כי שר רשאי לאצול מסמכיותו לעובדי ציבור בלבד. הוא אינו רשאי לאצול אותן לגוף פרטי, בין אם האצילה מתבצעת באופן רשמי ובין אם לאו. המשפט המינהלי מאפשר לשר להיוועץ בגורמים חיצוניים, אך זאת במסגרת חובתו להפעיל שיקול דעת. שר הבינוי דאז אורי אריאל איפשר מצב שבו עבר למעשה שיקול הדעת בנוגע להתוויית החלטות אסטרטגיות מן הדרג המקצועי אל גורמים בעלי עניין, המבקשים לקדם את ענייניהם האישיים - ברמה המפלגתית וברמה העסקית. בכך נושא השר אריאל באחריות למחדל חמור בסדרי המשילות ולפגיעה בסדרי המינהל התקין.

החלטותיו של השר אריאל לערב את מקורביו הפוליטיים בתחומים הנוגעים למתן סיוע לגרעיני התיישבות, ואף לייעד להם תפקידים במינהלת הגרעינים, שאותה פעל להקים במשרד הבינוי בתקופת כהונתו, מעוררות חשש כי פעל להבטיח שהתמיכה התקציבית בעמותות תופקד בידי גורמים הקשורים בטבורם לפעילותו הפוליטית והאידיאולוגית של השר ואשר להם זיקה מהותית וישירה לחלק מאותן העמותות. מעורבות המקורבים אפשרה לכלול בתכנית קבוצות התיישבות שלא היו זכאיות לסיוע קודם לכן.

השר אריאל ציין בתגובתו מדצמבר 2016, כי הוא "מברך ומקבל על עצמו את הביקורת שהופנתה כלפיו בכל הנוגע לפגמים הנוגעים להתנהלות משרדו ולהתנהלותו, ואף מבין כי לא היה חף מטעויות במהלך כהונתו כשר הבינוי והשיכון".

פעילות פוליטית של גרעיני התיישבות שימוש בהם ככוח פוליטי

1. שמונה ימים לפני הבחירות לכנסת ה-20, ביום 9.3.15, ערך השר אריאל כנס חירום בירושלים. במכתב הזימון לכנס שעליו הוא חתום פנה השר אריאל לראשי ומנהלי הגרעינים התורניים²⁷, שהיו בין מקבלי הסיוע כקבוצות התיישבות, וביקש מהם לצאת "לשבוע של מסירות נפש" ו"לעשות הכול לבניית בית יהודי גדול וחזק", זאת נוכח הסכנה ש"אנחנו נישאר על ספסלי האופוזיציה, על כל המשתמע מכך לגורל הזהות היהודית של מדינת ישראל וכמובן לגורלה של ארץ ישראל ולגורל מוסדות התורה".

27 ביולי 2004 פורסמו "מבחנים לחלוקת כספים לצורך תמיכה של משרד החינוך במוסדות תורניים - לימוד ופעילות". לפי מבחנים אלה, "גרעין תורני" מוגדר בתור "קבוצת משפחות של אנשי תורה וחינוך המתיישבים ביישוב כדי להקים בית מדרש מרכזי ללימודי יהדות, להתערבות ביישוב ולקדם את תחומי החינוך, התרבות והרווחה השונים מתוך השקפת עולם יהודית".

א. עלה כי השר אריאל הודיע בפנייתו לגרעינים שבכנס יקבלו המשתתפים "תדריך מסודר ומפורט, חלוקת משימות", וכי כל גרעין התבקש להקצות ארבעה נציגים, כדי שיהיו "חוד החנית בהפעלת המוסד בשבוע הקרוב".

ב. יצוין כי על פי הנתונים של משרד הבינוי והחטיבה להתיישבות, לפחות 56% מהגרעינים שזכו לסיוע במסגרת התכנית האסטרטגית היו גרעינים תורניים, ועל כן היוו קהל יעד של פניית השר אריאל ימים אחדים לפני הבחירות לכנסת. גם בתשובתו למשרד מבקר המדינה דיווח השר אריאל על נתונים דומים לאלה שצינו לעיל.

2. בהקשר זה יודגש כי עוד בספטמבר 2009, בקול קורא משותף למשרד הבינוי ולמשרד לפיתוח הנגב והגליל, אשר פורסם במסגרת תכנית ממשלתית לעידוד גרעיני בוגרים מחוללי שינוי להתיישבות קבע ביישובים עירוניים בנגב ובגליל, נקבע באופן חד-משמעי ומודגש כי **"גרעינים המעורבים בפעילות פוליטית ברמה ארצית ו/או מקומית, לא יוכלו להשתתף** בפרויקט זה, ולהנות מהשתתפות ממשלתית! חשוב להדגיש, שאם יתברר בדיעבד, שבתקופת מעורבות הממשלה בפרויקט, היה הגרעין מעורב בפעילות פוליטית, תפסק המעורבות הממשלתית לאלתר" (ההדגשה במקור).

א. בקולות קוראים מטעם משרד הבינוי, המשרד לפיתוח הנגב והגליל והחטיבה להתיישבות, שפורסמו במסגרת התכנית האסטרטגית, לא נכלל תנאי זה. בכך נפתח פתח להפעלת חברי העמותות וארגוני הגג שלהם על ידי פוליטיקאים ככוח פוליטי-קהילתי מאורגן וזמין - לטובת מטרותיהם. כל זאת במימון שמקבלות העמותות מתקציב המדינה.

ב. על מנת למנוע ניצול של תקציבי המדינה לצרכים פוליטיים, על משרדי הממשלה לכלול בקולות הקוראים המעניקים סיוע תקציבי לגרעיני התיישבות תנאי דומה לזה שהופיע בקולות הקוראים מ-2009, האוסר על פעילות פוליטית של גרעיני התיישבות.

משרד המשפטים השיב בתגובתו מדצמבר 2015, כי "הליקויים השונים שעלו בביקורת ייבחנו על ידינו בשימת לב לשם הפקת לקחים והגברת המינהל התקין, בכלל תחומי התמיכה. פעולה ברוח זו נעשתה, עוד טרם הגעת טיוטת הדוח לידינו, במכתבו של היועץ המשפטי לממשלה מתאריך 12.4.15 בעניין שינויים בתחום התמיכות לצורך צמצום מקרי שחיתות פוליטית".

בתשובתו הנוספת מנובמבר 2016 דיווח משרד המשפטים, כי "ביום 9.10.16 התקבלה החלטת ממשלה מס' 1998 "אצילת סמכויות הממשלה בתחום ההתיישבות והסדרת מערכת היחסים שבין ממשלת ישראל לבין החטיבה להתיישבות". במסגרת אישור החלטת ממשלה זו עמד היועץ המשפטי לממשלה על קיומם של מנגנוני פיקוח ובקרה ממשלתיים אפקטיביים ועל מעורבות ממשלתית משמעותית בחלוקת המשאבים על ידי החטיבה להתיישבות".

כשלים ביישום התכנית האסטרטגית

כשלים בהקמת מנגנון היישום של התכנית האסטרטגית

מדריך התכנון הממשלתי מבטא את "מחויבותה הגוברת של הממשלה לתכנון שיטתי ומשמעותי, ואת הפנמת חשיבותו של התכנון לשם שיפור כל היבטי התפקוד של הממשל". הפרק השביעי של המדריך מציג תהליך לגיבושן של תכניות ממשלתיות ייעודיות ולהוצאתן מהכוח אל הפועל. על פי המדריך, מנגנון היישום והמעקב אחר מימוש תכנית ממשלתית הוא הכרחי בהפעלתה, ובמהלך התהליך נקבעים בין היתר גופי הביצוע, גופי המעקב וההערכה של התכנית ועוד. לאור זאת, בהחלטה 741 נקבע הצורך להקים מנגנון יישום מובנה של התכנית האסטרטגית, כמסבר להלן.

השתתפות בהקמת המינהלת: בהחלטה 741, נקבע שתוקם מינהלת התיישבות שתפקידה לאשר תכנית עבודה שנתית ולהקצות תקציבים לגורמים האמונים על יישום ההחלטה. בראש המינהלת יעמדו מנכ"לית המשרד לפיתוח הנגב והגליל ומנכ"ל משרד הבינוי או נציגיהם. בהחלטה גם נקבע כי מינהלת ההתיישבות תקים צוות מקצועי ליישום ההחלטה, לרבות גיבוש הנהלים השונים והשיפוט בבקשות הסיוע.

1. עלה כי מנכ"ל משרד הבינוי דאז, מנכ"לית המשרד לפיתוח הנגב והגליל דאז ומנכ"לית המשרד המכהנת השתתפו במשך חודשים ארוכים ביישום החלטה 741 בכל הנוגע להקמת גופי הניהול של התכנית האסטרטגית - מינהלת ההתיישבות והצוות המקצועי. בכלל זה, הם לא פנו למשרדי הממשלה שנציגיהם נקבעו בהחלטה 741 כחברים במינהלת ההתיישבות - המשרד לפיתוח הנגב והגליל, משרד הבינוי, משרד האוצר, משרד החינוך, משרד הקליטה ומשרד ראש הממשלה - כדי שאלה ימנו בעלי תפקידים מטעמם כחברים מן המניין במינהלת, והם גם לא מינו את נציגיהם כחברים במינהלת ההתיישבות.

2. בעוד הקמת מינהלת ההתיישבות התעכבה, פעל יועץ השר דאז מר מלאכי להעברת מלוא התקציב של משרד הבינוי לחטיבה להתיישבות. החטיבה הקצתה את התקציבים לפי אמות מידה שקבעה ולפי החלטות ועדות השיפוט שהקימה, בניגוד לסדרי מינהל תקין ולהוראות שבהחלטת הממשלה. יש להעיר על כך למנכ"ל משרד הבינוי דאז מר שלמה בן אליהו ולמנכ"לית המשרד, גב' סיגל שאלתיאל הלוי, שכן בהתנהלות זו התאפשרה תרבות שלטונית וארגונית לקויה שפגעה בסדרי מימשל תקינים.

להלן לוח הזמנים שקיימו המשרדים הנוגעים בדבר באשר להקמת הגופים המנהלים את התכנית האסטרטגית:

ישיבה במשרד המשפטים במאי 2014: כתשעה חודשים לאחר קבלת החלטה 741, התקיימה ישיבה במשרד המשפטים בנושא "הסדרת המימון של המשרד לפיתוח הנגב והגליל ומשרד השיכון לפעילות גרעינים משימתיים בנגב ובגליל".

בפרוטוקול הישיבה נרשם כי נציגי משרד הבינוי דיווחו: "באשר ליישום החלטה 741 על הקמת מינהלת - ישנו צוות של שר השיכון אשר מוביל את העניין מטעם המשרד, אך אין כרגע מינהלת כגוף מתכלל, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה... הכסף שיועד לגרעינים [קבוצות התיישבות] והיה צריך להיות מרוכז במינהלת הועבר ברובו המוחלט (40 מיליון ש"ח מתוך 50 מיליון ש"ח) לחטיבה להתיישבות".

ישיבה במשרד הבינוי באוגוסט 2014: בישיבה שהתקיימה במשרד הבינוי, השתתפו הממונה על תחום התמיכות במחלקת ייעוץ וחקיקה (ייעוץ) במשרד המשפטים, מנהלת אגף שיקום שכונות ובעלי תפקידים נוספים במשרד הבינוי, במשרד לפיתוח הנגב והגליל, במשרד הקליטה ובמשרד החינוך.

אמנם בפרוטוקול הוגדרה ישיבה זו "ישיבה מס' 1 של 'מינהלת - גרעיני התיישבות'", אולם משרד הבינוי טען בתשובתו מינואר 2016 שהישיבה הייתה דווקא ישיבת הצוות שהקמתו הותוותה בהחלטה 741, וצוות זה "שימש לכל דבר ועניין כ'צוות מקצועי'".

לדעת משרד מבקר המדינה, התנהלות זו מצביעה על חוסר תיאום ועל בלבול ששר בקרב בעלי התפקידים משלל משרדי הממשלה בדבר מעמדם, תחומי סמכותם ואחריותם בנוגע להוצאת התכנית האסטרטגית מהכוח אל הפועל.

ישיבה בלשכת מנכ"ל משרד הבינוי באוקטובר 2014: כ-13 חודשים מהמועד שבו התקבלה החלטה 741, לאחר שכבר הועברו כל התקציבים לחטיבה להתיישבות ולאחר שמשדרי הממשלה הרלוונטיים קבעו, כל אחד בנפרד, את הכללים לקבלת הסיוע, ורוב רובו של התקציב כבר חולק, כינס מנכ"ל משרד הבינוי דאז ישיבה בהשתתפות יועץ שר הבינוי דאז, עוזר המנכ"ל דאז, היועץ המשפטי של המשרד ומנהלת אגף שיקום שכונות²⁸. הישיבה הייתה בנושא "הקמת מינהלת הגרעינים [ההתיישבות]", והיא כונסה בעקבות בדיקה שערכה הלשכה המשפטית של משרד הבינוי, שבה עלו הכשלים ביישום התכנית, אשר הביאו ל"תוצאה של העברת התקציב שיועד למשרד, לידי החטיבה להתיישבות".

מנכ"ל משרד הבינוי דאז מר בן אליהו דיווח למשתתפיה, כי "עד למועד הישיבה [הנוכחית] קיימה המינהלת ישיבה אחת בלבד, וטרם אישרה את תכנית העבודה ואת חלוקת התקציב להפעלה בין הגורמים השונים המנויים בהחלטה". על כן החליט



את מינהלת
ההתיישבות הקים
המנכ"ל דאז באופן
רשמי רק בתחילת
שנת 2015, בשנה
השלישית מתוך שלוש
שנות התכנית, והיא
לא קיימה ולו דיון
אחד לאחר הקמתה

המנכ"ל דאז, כי משרד הבינוי יזמן ישיבה של מינהלת ההתיישבות לאישור תכנית העבודה ולחלוקת התקציב בין הגורמים השונים לשנים 2014-2015, וכי הכללים שנקבעו בקול הקורא שפרסם משרד הבינוי יובאו לאשרור הצוות המקצועי.

1. את מינהלת ההתיישבות הקים המנכ"ל דאז באופן רשמי רק בתחילת שנת 2015, בשנה השלישית מתוך שלוש שנות התכנית, והיא לא קיימה ולו דיון אחד לאחר הקמתה. על כן, סיכום המנכ"ל בנוגע לכינוס ישיבת המינהלת בעניין תכנית העבודה וחלוקת תקציב משרד הבינוי בין הגורמים השונים לשנים 2014-2015 היה חסר משמעות. עולה מכאן שמינהלת ההתיישבות לא מילאה למעשה את התפקידים שהוטלו עליה מכוח החלטת הממשלה, והקמתה בתחילת 2015 הייתה רק כדי לצאת ידי חובה.

2. יצוין כי מנכ"לית המשרד לפיתוח הנגב והגליל, המשרד שיזם את החלטה 741, גב' סיגל שלתיאל הלוי, שאמורה הייתה להיות חברה במינהלת על פי ההחלטה לא השתתפה בישיבה זו.

תגובות על ממצאי הביקורת

1. **תגובת המשרד לפיתוח הנגב והגליל:** המשרד דיווח בתגובתו מנובמבר 2016 כי הוא "מקבל את הקביעה כי חל עיכוב בהקמת המינהלת". עם זאת המשרד מציין כי העיכוב נובע מן העובדה שעובדי המשרד התבקשו לגבש תכניות עבודה ראשוניות ונהלים ראשוניים לפרסום על מנת שעבודת המינהלת תהיה יעילה ועל מנת ששיבותיה הראשונות לא יתקיימו לריק אלא יכללו תכנים; תכניות ראשוניות וקווי הנחיה ראשוניים לעובדי המשרדים השונים.

2. **תגובת משרד הבינוי מינואר 2016:** משרד הבינוי השיב כי "במישור הפורמלי אכן לא נעשו הפעולות הנדרשות לביצוע המינויים למינהלת...". עם זאת, המשרד ציין כי ב-4.3.14 התקיימה ישיבה, שהיא למעשה התכנסות של המינהלת. בישיבה השתתפו "רוב הגופים הנדרשים - בינוי ושיכון, הנגב והגליל, משרד החינוך ומשרד רוה"מ, חלקם בדרג בכיר של מנכ"לים וסמנכ"לים... בנוסף ואף שטרם הוסדר המינוי הפורמלי של כלל חברי הצוות המקצועי הנדרש על פי החלטת הממשלה, קיים אגף שיקום שכונות 2 ישיבות מקצועיות (בימים 17.8.2014 ו-21.9.2014) עם צוות מקצועי מכלל המשרדים ליישום החלטת ממשלה זו... צוות זה שימש לכל דבר ועניין כ'צוות מקצועי' אותו נדרש היה להקים על פי החלטת הממשלה, ומימש את כלל המשימות אשר הוטלו על הצוות המקצועי על פי החלטת הממשלה האמורה".

בתקופה זו כל
התקציב של משרד
הבינוי שנועד ליישם
את החלטה 741,
בהיקף של 51 מיליון
ש"ח, כבר הועבר
לחטיבה להתיישבות
והוקצה לקבוצות
התיישבות על פי
אמות המידה
ש"קבעה" כבר
החטיבה

א. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבינוי, כי הפעלת הפורומים השונים בשמות ובהרכבים השונים, אשר התכנסו, דנו והחליטו החלטות בעניינה של התכנית האסטרטגית, בלי שמונו לפי הוראות החלטה 741 ומבלי שהוגדרו משימותיהם ותחומי אחריותם, שיקפה את הכאוס הארגוני והניהולי ששרר עקב ההשתהות בהקמת מינהלת התיישבות - מנגנון היישום הממשלתי המוסמך של התכנית האסטרטגית.

ב. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד הבינוי, כי לא ניתן לקבל את הטענה לפיה האגף לשיקום שכונות קיים בתקופה אוגוסט-ספטמבר 2014 ישיבות עם צוות מקצועי מכלל המשרדים ליישום החלטת ממשלה זו, ושצוות זה שימש "צוות מקצועי", כנדרש על פי החלטת הממשלה, ושהוא מימש את כל המשימות שהוטלו עליו במסגרת ההחלטה, שכן, בתקופה זו כל התקציב של משרד הבינוי שנועד ליישם את החלטה 741, בהיקף של 51 מיליון ש"ח, כבר הועבר לחטיבה להתיישבות והוקצה לקבוצות התיישבות על פי אמות המידה ש"קבעה" כבר החטיבה בקולות הקוראים שפרסמה.

ג. מהדיווח של משרד הבינוי בתגובתו מינואר 2016 עולה עוד, כי גורמי המקצוע במשרד הבינוי לא היו שותפים כלל להליך הניסוח, הפרסום והקצאת התקציבים שהובילה החטיבה להתיישבות בנושא הגרעינים. הקשר עם החטיבה להתיישבות נוצר בפעם הראשונה בדיון שזם האגף ב-21.9.14, ובדיון זה הציג נציג החטיבה להתיישבות את החלוקה של התקציבים שהקצתה החטיבה לגרעינים - אך גם זאת לאחר מעשה. מכאן עולה המסקנה כי לא זו בלבד שמנגנוני יישום התכנית האסטרטגית - מינהלת ההתיישבות והצוות המקצועי - לא מונו באופן פורמלי, אלא שהלכה למעשה הם לא תפקדו בשלב הוצאת התכנית האסטרטגית מהכוח אל הפועל.

3. **תגובת מנכ"ל משרד הבינוי דאז:** בתגובתו מינואר 2016 ציין מנכ"ל משרד הבינוי דאז, מר בן אליהו, כי שתי נסיבות עיקריות הביאו לידי כך שלא ניתן היה ליישם את החלטת הממשלה באופן מדי: "האחת, מקור התקציב העיקרי של המשרד ליישום החלטה 741 ומאפייניו הייחודיים" - תקציב שנדרש לממשו עד סוף שנת 2013, לטענתו. "והשנייה, מועד כניסתה לתוקף של החלטה 741 אשר היה, כידוע, בסמוך מאוד לתום השנה התקציבית... לכך יש להוסיף כי למנכ"ל הובהר, כי המשרד לא עבד ולא יודע לעבוד על פי נוהל התמיכות, ובשל כך נדרש אישור ראש תחום תמיכות במשרד המשפטים לחלוקת התקציב באמצעות אגף שיקום שכונות". על כן, לטענת מנכ"ל משרד הבינוי דאז, "בשל אילוצים אובייקטיביים בעיקרם, לא הייתה כל אפשרות שמנהלת [ההתיישבות] תהיה רלבנטית לחלוקת התמיכות לשנת 2013".

בהקשר זה מפנה משרד מבקר המדינה את המנכ"ל דאז לנייר עמדה מנובמבר 2013 של הממונה על תחום התמיכות במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, שבו אושר המשך המימון של פעילות קבוצות התיישבות על ידי אגף שיקום שכונות במשרד הבינוי, בדרך שבה נעשה הדבר עד מועד הפעלת התכנית האסטרטגית (ספטמבר 2013). עוד יש להעיר למנכ"ל דאז, כי בתשובתו הוא מתעלם מהעובדה שלאגף שיקום שכונות במשרד שבראשו עמד ניסיון מקצועי רב שנים בסיוע לקבוצות התיישבות, לרבות מנגנוני ניהול להוצאתו אל הפועל.

4. **תגובת השר אריאל מינואר 2016:** השר אריאל טען בתגובתו שהוא "סבור, כי החלטת גורמי הניהול הבכירים במשרדו, בהינתן סד הזמנים הקצר ביותר והאילוץ התקציבי, היא סבירה, זאת כאשר לנגד עיניהם עמדה המטרה המרכזית של מתן סיוע לגרעינים".

משרד מבקר המדינה מעיר לשר כי לוח הזמנים היה שריר וקיים עוד כשגובשה הצעת ההחלטה, לפני שדנו בה בקבינט הדיור ולפני שאושרה בידי הממשלה. ואולם, אף שסברו שהיא פגומה בחלקה, מאחר ש"איננה ריאלית ומעשית במונחים של משרדים ממשלתיים", השר והמנכ"ל לא התריעו על כך ולא ביקשו להתאימה ליכולתו של המשרד להוציאה אל הפועל, אלא בחרו להיצמד ל"סד הזמנים" כדי להצדיק את הפעלת החטיבה.

העברת תקציב משרד הבינוי לחטיבה להתיישבות בניגוד להחלטה 741

התכנית האסטרטגית הייתה תכנית תלת-שנתית לשנים 2013-2015. עם זאת, בכל הנוגע לסיוע לקבוצות התיישבות וליזמי קבוצות התיישבות בתחום הניהולי, התכנוני והפיזי, וכן בכל הנוגע לפרויקטים כלכליים וליזמות עסקית, הקציבה הממשלה בתכנית זו למשרד הבינוי 50 מיליון ש"ח בפריסה דו-שנתית: 25 מיליון ש"ח לשנת 2013 וסכום זהה לשנת 2014.

אם כן, 50 מיליון ש"ח²⁹ נועדו לסייע לקבוצות ההתיישבות, בין אם ישירות באמצעות אגף שיקום שכונות ובין אם דרך החטיבה להתיישבות, על פי משימותיו של כל גוף, כפי שנקבעו בהחלטת הממשלה. בפועל, כל ההקצאה התקציבית הזאת של משרד הבינוי והעברה בסופו של דבר בשלמותה לחטיבה להתיישבות. להלן הפירוט:

העברות תקציביות לחטיבה להתיישבות בשנים 2013-2014

1. **העברות תקציביות בשנת 2013:** ב-11.9.13 הגיש סמנכ"ל תקציבים דאז במשרד הבינוי לאגף התקציבים שבמשרד האוצר (להלן - אג"ת), בהנחיית מר מלאכי, יועץ השר דאז, בקשה להעברה תקציבית בסך 12.5 מיליון ש"ח לחטיבה להתיישבות לצורך מימון פעילות קבוצות ההתיישבות. ב-13.10.13 אישרה ועדת הכספים את בקשת אג"ת להעברה התקציבית בסך 15.5 מיליון ש"ח ממשרד הבינוי לחטיבה להתיישבות.

ביום שבו אישרה ועדת הכספים להעביר את התקציב לחטיבה להתיישבות, פנה יועץ השר דאז, ישירות לאחראית לתקציבים בחטיבה להתיישבות והודיע לה, כי "בהמשך לשיבה שקיימתי עם השר ולהחלטת הממשלה שהתקבלה בקבינט הדיריג ביום 2.9, הוחלט כי בשנת התקציב הנוכחית הנושא [סיוע לקבוצות התיישבות] יתקצב ב-23.5 מיליון ש"ח לפרויקטים שבאחריות החטיבה להתיישבות... אשמח כי תגישי פנייה תקציבית ל[גורם באג"ת] בהקדם". ואכן, למחרת ב-14.10.13 הגישה החטיבה להתיישבות בקשה לאג"ת לתקצב את פעילותה במסגרת התכנית האסטרטגית בסך 11 מיליון ש"ח. כחודש לאחר מכן, ב-12.11.13, אישרה ועדת הכספים את ההעברה התקציבית לטובת החטיבה.

הנחיה זו של יועץ השר לאחראית על התקציבים בחטיבה להתיישבות נוגדת את החלטת הממשלה 741, שהפקידה את הסמכות להקצאת תקציבי התכנית האסטרטגית בידי מינהלת ההתיישבות, שטרם קמה במועד ההנחיה. אי הקמת המינהלת במועד זה אינו יכול לשמש הצדקה לפעולה בניגוד להחלטת הממשלה, אלא דווקא מנוף להאצת הקמתה, כדי להבטיח כי הקצאת תקציבי המדינה תיעשה תוך בקרה ופיקוח. כאמור, בכך פעל יועץ השר דאז גם בניגוד להוראות התקש"ר, האוסרות על בעלי משרות אמון להנחות את הדרגים המקצועיים של הגופים.

2. **העברות תקציביות בשנת 2014:** בחודשים אפריל ויוני 2014 הגיש הסמנכ"ל לתקציבים דאז במשרד הבינוי שתי בקשות תקציביות נוספות לאג"ת בסכום כולל של 24.5 מיליון ש"ח לצורך העברה תקציבית לחטיבה להתיישבות

29 בפועל, משרד הבינוי העביר לחטיבה להתיישבות תקציב בסך 51 מיליון ש"ח, כמפורט בהמשך.



מנכ"ל המשרד דאז
מר בן אליהו לא רק
שלא קידם את הקמת
המינהלת מוקדם ככל
האפשר, אלא אף
פעל בניגוד להחלטת
הממשלה, והתיר
להעביר את כל
תקציב המשרד שיועד
ליישום התכנית
ישירות לחטיבה
להתיישבות

במסגרת התכנית האסטרטגית. ביולי 2014 אישרה ועדת הכספים את בקשת אג"ת להעברה התקציבית.

אם כך, בחודשים ספטמבר 2013 עד יולי 2014 העביר משרד הבינוי 51 מיליון ש"ח לחטיבה להתיישבות באמצעות אג"ת. פועל יוצא של העברת כל תקציבו של משרד הבינוי ישירות לחטיבה להתיישבות הוא שמשרד הבינוי נותר ללא מקור תקציבי ליישום המשימות שהוטלו עליו במסגרת החלטה 741 - סיוע בהקמת קבוצות התיישבות וסיוע ליזמי קבוצות התיישבות במרחב העירוני "באמצעות קידום הקמת גרעיני התיישבות חדשים, הדרכות מקצועיות, מחקרים וסקרים, שיווק, ירידי קליטה ואכלוס" ועוד.

אשר על כן, בשנת 2014 נאלץ המשרד להגדיל את התקציב המיועד לקבוצות התיישבות ב-8 מיליון ש"ח, על חשבון יתרותיו התקציביות. תוספת זו לא התחשבה בכללי הסיוע לקבוצות התיישבות, וגם היא ניתנה בלי שמינהלת התיישבות דנה בה ואישרה אותה.

יש להעיר על כך להנהלת משרד הבינוי, ובפרט למנכ"ל המשרד דאז מר בן אליהו, אשר לא רק שלא קידם את הקמת המינהלת מוקדם ככל האפשר, אלא אף פעל בניגוד להחלטת הממשלה, והתיר להעביר את כל תקציב המשרד שיועד ליישום התכנית ישירות לחטיבה להתיישבות.

חולשת משרד האוצר בפיקוח ובבקרה על תקציב התכנית האסטרטגית

משרד האוצר אחראי לתכנון המדיניות הכלכלית, ותקציב המדינה הוא כלי ליישום מדיניות הממשלה. בהחלטה 741 נקבע שנוציגי אג"ת יהיו חברים במינהלת התיישבות ובצוות המקצועי שתקים המינהלת לצורכי גיבוש תכניות עבודה, הקצאת תקציבים וקביעת נהלים ואמות מידה למתן הסיוע לקבוצות התיישבות.

פעולות אג"ת שצוינו לעיל, ובכלל זה בקשותיו מוועדת הכספים של הכנסת לאשר העברה של תקציבי התכנית האסטרטגית לחטיבה להתיישבות, אף שלא מולאו הוראות עקרוניות של החלטת הממשלה 741 בדבר הקמתה של מינהלת התיישבות, ומבלי לתת לעובדה זו גילוי נאות בוועדת הכספים, הן בלתי תקינות.

יצוין כי נציגת אג"ת ציינה לראשונה כי תהליכי התקצוב ואופן הסיוע לקבוצות התיישבות לא היו תקינים, וכי התקיימו כשלים מהותיים במסגרת התכנית האסטרטגית, רק עת השתתפה לראשונה בצוות המקצועי, בינואר 2015, לאחר מינויו באופן רשמי על ידי מנכ"ל משרד הבינוי דאז. בעניין זה טענה שלא מתקיימות ישיבות של מינהלת התיישבות, שהקולות הקוראים של החטיבה להתיישבות ושל משרד הבינוי גובשו בלי שמונה הצוות המקצועי, שלא שולב המדד החברתי-כלכלי של היישוב בקולות הקוראים ועוד.

תגובות על ממצאי הביקורת

תגובת משרד הבינוי מינואר 2016: המשרד הבהיר כי ככלל, "הפעולות שנקטו לצורך העברת תקציבים של משרד הבינוי לחטיבה להתיישבות, המפורטות בטיזת הדוח, נעשו ביוזמת לשכת שר הבינוי והשיכון דאז, וסוכמו ישירות עם אגף התקציבים, על ידי לשכת השר. בהמשך לכך, פעל אגף התקציבים מול גורמי המקצוע באגף מימון ותקציבים במשרד הבינוי והשיכון לצורך קידום ההעברות התקציביות האמורות לחטיבה להתיישבות... מתוך תקציב של 51 מיליון ש"ח שעבר לחטיבה להתיישבות, המשרד העביר 40 מיליון ש"ח. **העברת תקציב של 11 מיליון ש"ח בוצעה שלא על ידי משרד הבינוי והשיכון וללא תאום עמו**" (ההדגשה אינה במקור).

תגובת יועץ השר דאז: יועץ השר דאז ציין בתגובתו, כי פנייתו הישירה מאוקטובר 2013 לאחראית לתקציבים בחטיבה להתיישבות בדבר העברת תקציבית לחטיבה להתיישבות נעשתה בעקבות ההחלטה ש"התקבלה על ידי מנכ"ל המשרד דאז, **בדיון שהתקיים בלשכת השר בכנסת** בו היה נוכח" (ההדגשה אינה במקור).

תגובת השר אריאל ומנכ"ל משרדו דאז: השר מסר בתשובתו כי "לשר לא הייתה כל מעורבות או ידיעה על ההעברות התקציביות למיניהן. לצד זאת חשוב להדגיש, כפי שכבר הוסבר בתגובה, כי ההחלטה להעביר את התקציבים הייתה סבירה וראויה בנסיבות שנוצרו, בהן לא נותר כמעט זמן לחלוקה ואגף שיקום שכונות לא היה ערוך כלל לחלוקת התמיכות", וכנגד - החטיבה הייתה ערוכה לכך. גם המנכ"ל דאז חזר ונימק את החלטתו להעביר את כל התקציב של משרד הבינוי לחטיבה להתיישבות באילוצי הזמן ובחוסר מוכנות אגף שיקום שכונות לחלוקת התמיכות, לעומת מוכנות החטיבה.

משרד מבקר המדינה מצביע על סתירה בין טענת השר אריאל בדבר העדר "מעורבות או ידיעה על ההעברות התקציביות למיניהן" לבין התשובות של משרד הבינוי ויועץ השר דאז שהובאו לעיל, ובכלל זה הדיווחים של יועץ השר דאז - הן מיום 13.10.13 לאחראית לתקציבים בחטיבה להתיישבות והן בתשובתו למשרד מבקר המדינה - על פיהם התקיימה ישיבה עם השר בלשכתו בכנסת בנושא ההעברה התקציבית לחטיבה להתיישבות.

בטענתם של השר אריאל ושל מנכ"ל משרדו דאז, כי החטיבה הייתה מוכנה "באופן מיידי ליישום ההחלטה [741]", אין משום תמיכה בהחלטת המנכ"ל דאז להעביר את תקציב משרד הבינוי שנועד לגרעינים בשנת 2013 לחטיבה להתיישבות בלבד. זאת משום שבמועד העברת התקציב לחטיבה בשנת 2013 טרם מילאה החטיבה את הוראת ההחלטה בדבר הקמת מינהלה מקצועית בחטיבה, שעל משרד ראש הממשלה לאשר. מינהלה זו הוקמה באישור משרד ראש הממשלה רק בתחילת 2014.

אף אין לקבל את טענתם שאגף שיקום שכונות לא היה מוכן ליישם באותו זמן את החלטה 741, בשל חוסר מוכנותו לחלוקת התמיכות שהרי בנייר עמדה מנובמבר 2013 אישר הממונה על תחום התמיכות במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים להמשיך במימון פעילות קבוצות ההתיישבות על ידי האגף כפי שנעשה הדבר עד אז - באמצעות הזמנת שירותים.

תגובת אג"ת מדצמבר 2015: בתגובת אג"ת מדצמבר 2015 מסר האגף, כי "במסגרת ההחלטה [741] נאמר במפורש כי פעילות הסיוע לקבוצות ההתיישבות תתבצע על ידי משרד הבינוי והשיכון או על ידי החטיבה להתיישבות ובהובלתו של מנכ"ל המשרד. בהתאם לכך, הקצאת התקציבים למטרות אלו בוצעה לאור ההנחה שאופן ההקצאה בין המשרד לבין החטיבה מנוהל על ידי מנכ"ל המשרד, בתור הגורם המתכלל את עבודתם של שני הגופים לנושא זה... עם התעוררות הקשיים בדבר אופן ההקצאה, הצביע משרד האוצר על כשלים באופן יישום ההחלטה, וביקש לבחון את אופן יישומה בפועל".

משרד מבקר המדינה מעיר לאג"ת כי לאור סמכויותיו ואחריותו לניהול המקורות התקציביים של המדינה, וכן במסגרת חברותו בוועדות ובמינהלות הממשלתיות שתפקידן לבצע את החלטות הממשלה, ובהן במינהלת ההתיישבות שנועדה לקום, היה עליו לעמוד על תקינות הביצוע התקציבי של התכנית האסטרטגית - תפקיד שלא בוצע כהלכה.

כשלים בגיבוש נוסח קול קורא מטעם החטיבה ובשיפוט בקשות הסיוע

החלטת ממשלה 741 קבעה כי הסיוע של החטיבה להתיישבות לקבוצות התיישבות ייעשה באמצעות פרסום קולות קוראים ועל פי הוראות חוק חובת המכרזים ונוהלי החטיבה, "ובתאום עם גורמי הממשלה המממנים פעילות קבוצות התיישבות באופן ישיר או באמצעות הרשויות המקומיות, למניעת כפל תמיכה ושוויון".

ב-20.9.13, שלושה ימים בלבד אחרי מתן התוקף להחלטת קבינט הדיור כהחלטת ממשלה 741, ולפני שמולאו הוראות ההחלטה על הקמת הגופים האחראיים ליישומה - מינהלת ההתיישבות והצוות המקצועי - כבר פרסם יו"ר החטיבה להתיישבות דאז קול קורא בשם "הודעה בדבר מתן סיוע בפעולות פיתוח ההתיישבות בשנת 2013". ההודעה נשאה את הסמלילים של משרד הבינוי, המשרד לפיתוח הנגב והגליל והחטיבה להתיישבות, ופורסם בה כי ניתן יהיה לקבל סיוע כספי עבור קבוצות התיישבות ביישובים עירוניים בנושאים האלה: מענקי תשתית ויבילים, חברה וקליטה, מתן הלוואות למיזמים, מערכות תומכות ובינוי קהילתי. ב-10.3.14 פרסמה החטיבה קול קורא נוסף מטעמה.

היות ומינהלת ההתיישבות והצוות המקצועי עדיין לא קמו באותה העת, הרי שהם לא דנו וממילא לא אישרו את הנוסחים שפורסמו, לרבות אמות המידה למתן הסיוע הכלולים בהם.

לטענת החטיבה, ועדת ההיגוי של החטיבה אישרה את הנוסחים של הקולות הקוראים. החטיבה טענה עוד שחברי ועדת ההיגוי היו נציגים של המשרד לפיתוח הנגב והגליל, משרד ראש הממשלה ולשכת שר הבינוי; ואולם משרדים אלה הכחישו בתשובותיהם טענה זו של החטיבה. נוכח הסתירה בין הדברים, עולה ספק אם אמות המידה שנקבעו בקולות הקוראים היו על דעת כל הגורמים שנדרשו לאשרן, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה.

הסיוע התקציבי לקבוצות התיישבות - תמונת מצב

התפלגות הסיוע לקבוצות התיישבות

תמונת המצב במועד סיום הביקורת (אוקטובר 2016) בדבר הקצאת הסיוע התקציבי מתוקף התכנית לקבוצות התיישבות מוצגת בתרשים 2 שלהלן:

תרשים 2: הקצאת התקציב של התכנית האסטרטגית לשנים 2013-2014
- תמונת מצב



מתרשים 2 עולה כי המסגרת הכוללת של תקציב הסיוע על פי החלטה 741 עמדה על 69 מיליון ש"ח. מסכום זה הוקצו בפועל כ-62 מיליון ש"ח.



בביקורת עלה כי
בשנים 2013-2014
הקצתה החטיבה
לקבוצות ההתיישבות
48 מיליוני ש"ח מתוך
51 מיליוני ש"ח
שהעביר אליה משרד
הבינוי. כ-62% ממנו -
26.5 מיליון ש"ח
(כ-46% מכלל
התקציב) - הוקצה
לשכר לבעלי
תפקידים בקבוצות
התיישבות ובארגוני
הגג שלהן במרכז
הארץ

התפלגות הסיוע לקבוצות התיישבות לפי תחומי הסיוע שנקבעו בהחלטה 741

בהחלטת הממשלה 741 נקבעו לפחות עשרה תחומי סיוע שונים לקבוצות התיישבות בכל הארץ, ובהם תחומים ניהוליים ותכנוניים, קליטת משפחות חדשות והשאת משפחות קיימות, פרויקטים כלכליים, יזמות ועוד.

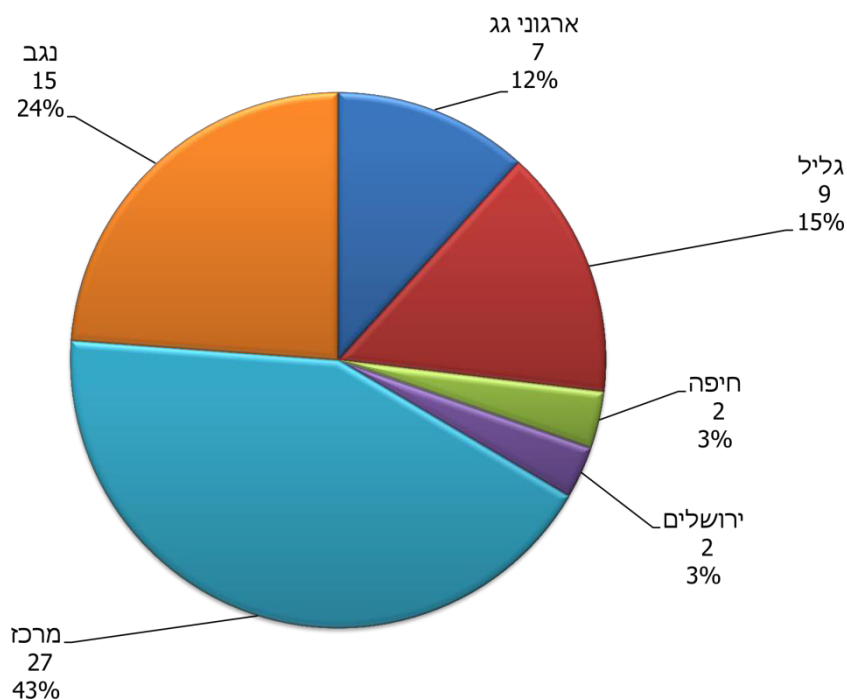
בביקורת עלה כי בשנים 2013-2014 הקצתה החטיבה לקבוצות ההתיישבות 48 מיליוני ש"ח מתוך 51 מיליוני ש"ח שהעביר אליה משרד הבינוי. כ-62% ממנו - 26.5 מיליון ש"ח (כ-46% מכלל התקציב) - הוקצה לשכר לבעלי תפקידים בקבוצות התיישבות ובארגוני הגג שלהן במרכז הארץ.

עוד עלה כי משרד הבינוי, שבאחריותו תחומי פעילות חיוניים בפריפריה הגאוגרפית והחברתית, ובהם הקמת גרעינים חדשים, מחקר ושיווק, לא הקצה לתחומי פעילות אלה כל תקציב. לעומת זאת, הוא הקצה כמעט ממצית מכספי הסיוע לקבוצות ההתיישבות שפעלו במרכז הארץ.

התפלגות הסיוע לקבוצות התיישבות לפי המאפיין הגאוגרפי

בתרשים 3 שלהלן מוצגים שיעורי הסיוע שהוקצה לקבוצות התיישבות מתקציבי התכנית האסטרטגית לפי המאפיין הגאוגרפי - חבל הארץ שבו החליטה הקבוצה להתיישב ולפעול למימוש רעיונותיה - אזור המרכז, אזור ירושלים, אזור חיפה, אזור הנגב, אזור הגליל (על פי הנתונים שמסרו משרד הבינוי, החטיבה להתיישבות, הרשות לפיתוח הנגב והרשות לפיתוח הגליל).

תרשים 3: הקצאת הסיוע לפי המאפיין הגאוגרפי (במיליוני ש"ח)



המקור: נתוני רשויות הפיתוח הנגב והגליל, משרד הבינוי והחטיבה להתיישבות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 3 עולה כי לקבוצות התיישבות המתגוררות ביישובי הנגב והגליל הוקצה סיוע בהיקף של 26 מיליון ש"ח - 41% מכלל התקציב של התכנית האסטרטגית. לעומת זאת לקבוצות התיישבות המתגוררות ביישובים באזור המרכז, בירושלים ובחיפה, הוקצה סיוע בהיקף של 31 מיליון ש"ח - 50% מסך תקציב התכנית. שאר הסיוע בהיקף של 7 מיליון ש"ח (11%) הוקצה לארגוני הגג של קבוצות התיישבות.

התפלגות הסיוע לקבוצות התיישבות לפי המאפיין החברתי-כלכלי

בדברי ההסבר להחלטה 741 שצורפו להחלטת הממשלה נקבע, כי היא "תואמת לקווי היסוד של הממשלה ה-33 לפעול בכל האמצעים העומדים לרשותה, על מנת להוריד את מחירי הדיור ולהציב כיעד לאומי את פיתוח הפריפריה הגאוגרפית והחברתית בישראל". מכאן, שעל תנאי הסף ואמות המידה לחלוקת הסיוע לתת משקל ראוי לתרומתן של קבוצות התיישבות להשגת יעד לאומי זה.

1. **העדר הגדרה אופרטיבית של הפריפריה החברתית:** קביעת יעדים אופרטיביים היא מרכיב הכרחי בתהליך התוויית מדיניות ממשלתית למילוי הצרכים הלאומיים בתחומים השונים³⁰. על כן, היה על המשרד לפיתוח הנגב והגליל ועל משרד הבינוי - במסגרת עבודת המטה לגיבוש הצעת ההחלטה - להגדיר באופן אופרטיבי את המונח "פריפריה חברתית בישראל" במסגרת הצעת ההחלטה 741. הגדרת המונח הייתה יכולה לשמש בהמשך כלי לקביעת אמות המידה למתן הסיוע לקבוצות התיישבות. כמו כן, היא הייתה מאפשרת להעריך באיזו מידה הושג היעד המרכזי של התכנית האסטרטגית - חיזוק ההתיישבות בפריפריה הגאוגרפית והחברתית בישראל בעקבות מתן הסיוע.

הן בהחלטה 741 והן בניירות מטה אחרים שעסקו בנושא זה לא הוגדר באופן אופרטיבי המונח "פריפריה חברתית בישראל". יצוין כי משרדי הממשלה שקיבלו את טיוטת הצעת ההחלטה להערותיהם, ובהם משרד ראש הממשלה, אגף התקציבים ומשרד המשפטים, לא העירו על העדרה של הגדרה זו. באופן זה נפתח פתח למתן הסיוע התקציבי, שנועד לעודד את ההתיישבות ולחזקה ביישובים מוחלשים, גם לקבוצות התיישבות הפועלות ביישובים בעלי מדדים חברתיים כלכליים גבוהים.

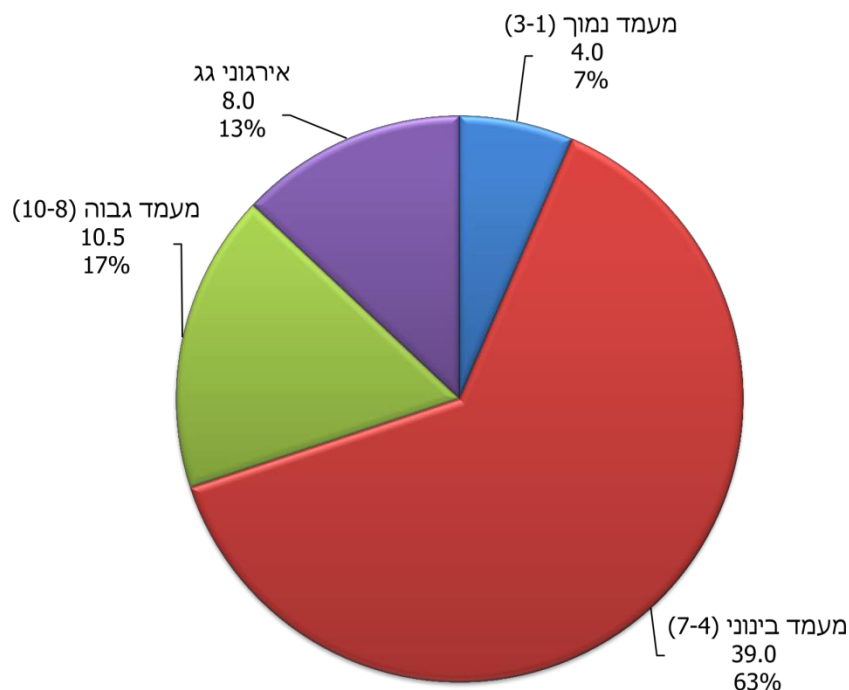
בהעדר הגדרה אופרטיבית למונח "פריפריה חברתית", השתמש צוות הביקורת בממד החברתי-כלכלי של הלמ"ס עבור היישובים (להלן - הממד החברתי-כלכלי של הלמ"ס או הממד החברתי-כלכלי) כדי לאפיין את מצבו החברתי-כלכלי של היישוב שבו התיישבה והחלה לפעול קבוצת התיישבות.

2. בתרשים 4 שלהלן מוצגים שיעורי הסיוע לקבוצות התיישבות מתקציבי התכנית האסטרטגית בשנים 2013-2014, לפי המאפיין החברתי-כלכלי של היישוב בו התיישבה ופועלת קבוצת התיישבות³¹:

30 ראו לעניין זה מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד - משבר הדיור (פברואר 2015)**, בפרק "ליקויים בעבודת המטה להתוויית מדיניות הדיור הממשלתית וליישומה", עמ' 80.

31 על פי הנתונים של רשויות הפיתוח הנגב והגליל, משרד הבינוי והחטיבה להתיישבות.

תרשים 4: הקצאת הסיוע לפי המאפיין החברתי-כלכלי (במיליוני ש"ח)



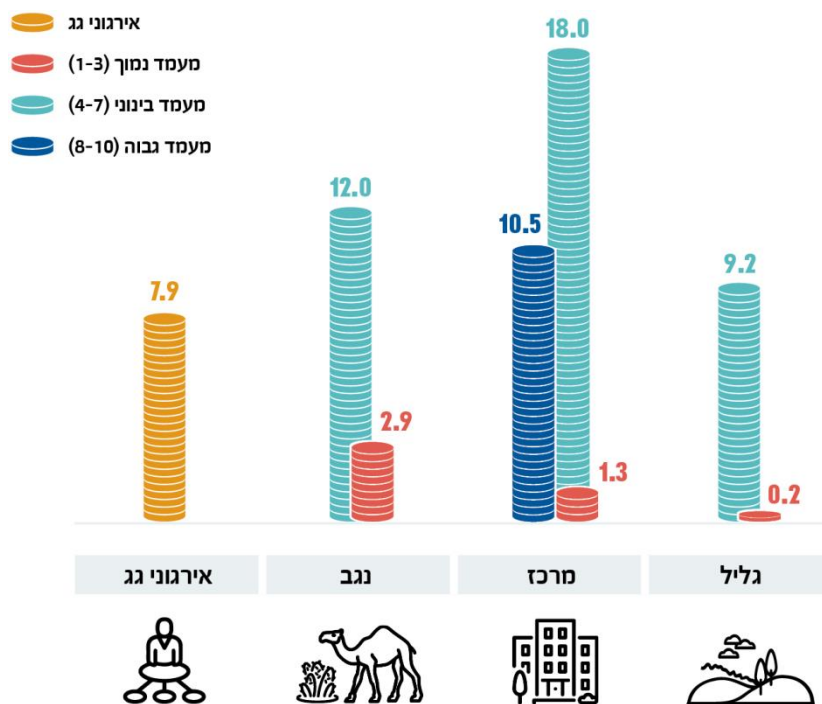
המקור: נתוני רשויות הפיתוח הנגב והגליל, משרד הבינוי והחטיבה להתיישבות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים שבתרשים 4 עולה כי לקבוצות התיישבות שפועלות ביישובים בעלי מעמד חברתי-כלכלי נמוך הוקצה הסיוע הקטן ביותר, בהיקף של כ- 4 מיליון ש"ח - כ-6% בלבד. לעומת זאת, לקבוצות התיישבות הפועלות ביישובים בעלי מעמד חברתי-כלכלי גבוה, (כגון רעננה, הוד השרון, קרית אונו, מודיעין, תל אביב), הוקצה סיוע בהיקף של יותר מפי שלושה - כ-10.5 מיליון ש"ח - כ-17% מסך הסיוע. מרבית התקציב כ-39 מיליון ש"ח (63%) - הוקצה לקבוצות התיישבות הפועלות ביישובים בעלי מעמד חברתי-כלכלי בינוני.

3. **הסיוע לקבוצות התיישבות לפי המדד החברתי-כלכלי ולפי האזור הגאוגרפי:** בתרשים 5 שלהלן מוצג כלל הסיוע שאישרו משרד הבינוי, החטיבה להתיישבות ורשויות הפיתוח הנגב והגליל לקבוצות התיישבות מתקציבי התכנית האסטרטגית, לשנים 2013-2014:

כ-10.5 מיליון ש"ח
הוקצו לקבוצות
התיישבות הפועלות
ביישובים שהם בעלי
מעמד חברתי-כלכלי
גבוה

תרשים 5: הסיוע שאושר לפי המדד החברתי-כלכלי ולפי האזור
הגאוגרפי (במיליוני ש"ח)



המקור: נתוני רשויות הפיתוח הנגב והגליל, משרד הבינוי והחטיבה להתיישבות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 5 בולט שיעור הסיוע הגבוה שהוקצה לקבוצות התיישבות הפועלות ביישובים מבוססים במעמד חברתי-כלכלי בינוני ומעלה הנמצאים במרכז הארץ. לקבוצות אלו הוקצה סיוע בהיקף של כ-29 מיליון ש"ח (כ-46% מכלל התקציב עבור הסיוע לקבוצות התיישבות), שהוא הגבוה ביותר הן בקנה מידה אזורי והן בקנה מידה ארצי. כ-10.5 מיליון ש"ח הוקצו לקבוצות התיישבות הפועלות ביישובים שהם בעלי מעמד חברתי-כלכלי גבוה.

בעניין הנתח המשמעותי של הסיוע שניתן בפועל לקבוצות התיישבות המתגוררות ביישובים ובשכונות בעלי מעמד חברתי-כלכלי גבוה, ראוי לציין פנייה מ-2014 של מנהל היחידה העירונית בחטיבה להתיישבות, מר אלמסי, אל השר אריאל בנושא "פעילות היחידה העירונית". בפנייתו השיג מנהל היחידה על כך שמרבית התקציב מיועד לגרעינים בגוש דן, וכך ציין: "אנו [היחידה העירונית] נמצאים לאחר שנת 2013 וקבלת בקשות שנת 2014 (אמצע שנה). מתוך ניתוח המצב עולה שקיים קושי בשילוב בין גרעיני גוש דן (שעיקרם זהות

יהודית) לבין הגרעינים בפריפריה (ובכלל זה בשכונות במרכז הארץ שבאשכול 5 ומטה הלמ"ס). מהניתוח עולה שרוב התקציב מחולק לגרעיני גוש דן". בסוף פנייתו הוא ביקש לדון עם השר אריאל בנושאים שהעלה בפניו. דיון כזה לא התקיים.

4. היקף הסיוע התקציבי לקבוצות התיישבות הפועלות בשכונות מבוססות:

יעד התכנית הוא סיוע לקבוצות הפועלות בפריפריה הגאוגרפית והפריפריה החברתית. לאור יעד זה, על פי החלטה 741 נדרש להקים צוות מקצועי שיעשה "מיפויים" לצורך הקצאת התקציבים לקבוצות ההתיישבות.

א. בביקורת עלה כי לא נעשו המיפויים כנדרש בהחלטת הממשלה. ללא מיפוי, הוקצו תקציבי התכנית לאו דווקא על פי יעדי התכנית - הפריפריה הגאוגרפית והפריפריה החברתית. עלה שהסיוע לקבוצות התיישבות המתגוררות ביישובים בעלי מעמד חברתי-כלכלי גבוה ניתן רק בחלקו לקבוצות המתגוררות ופועלות בשכונות מוחלשות באותו ישוב. לדוגמה: ביישובי גוש דן ובאזור השרון, יישובים המוגדרים לפי המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס כערים בעלות מעמד חברתי-כלכלי גבוה (אשכול 8-10), פועלות 25 קבוצות התיישבות שקיבלו סיוע במסגרת התכנית האסטרטגית. 15 מתוכן פועלות בשכונות מבוססות, זאת על פי המדד שקבע הלמ"ס ביחס למדד השכונות (להלן - המדד הפריפריאלי)³².

ב. עוד עלה שהיקף הסיוע הכולל שהוקצה לקבוצות שביישובי גוש דן (תל אביב, רמת גן, קריית אונו) והשרון (רעננה, הוד השרון, הרצליה) עומד על כ- 10.5 מיליוני ש"ח ורובו, כ- 7 מיליוני ש"ח, הוקצה לקבוצות הפועלות בשכונות בעלות מעמד חברתי-כלכלי גבוה (על פי המדד הפריפריאלי)³³.

ג. להלן דוגמאות אחדות בנוגע לקבוצות התיישבות הפועלות בשכונות האמורות:

עמותה מס' 6 הפועלת ברעננה: על פי תקנון העמותה, אלו מטרותיה: "הפעלת חוגים לילדים, לנוער ולמבוגרים, שיעורי תורה, פעילות קהילתית עם שכבות מצוקה, הוצאת ספר תורה, פרויקט אח בוגר של תלמידי ישיבות, הקניית ערכי יסוד של המורשת היהודית לילדים ובני נוער ממערכת החינוך הממלכתי שלא במסגרת תכנית הלימודים הפורמאלית, העמקת הידע של הילד ושל הנוער לפיתוח רגשי הזדהות עם העם היהודי, הארץ ומורשת יהודית". במסגרת התכנית האסטרטגית הקצתה החטיבה להתיישבות לקבוצה זו בשנים 2013-2014 סיוע בהיקף של 294,000 ש"ח, ומשרד הבינוי - 70,000 ש"ח.

32 כלומר, שכונה המשויכת לחציון העליון של האשכולות במדד הכלכלי-חברתי של השכונות (המדד הפריפריאלי) שפירסם הלמ"ס ב-2013 - אשכול 11 ומעלה (מתוך 20).

33 ראו הערה 32.



מתוך 62 קבוצות
ההתיישבות שקיבלו
סיוע מהחטיבה
להתיישבות, רק 9
פעלו ביישובים
ובשכונות הכלולים
באזורי הפריפריה
החברתית של
המדינה. מבחינת
הסיוע של משרד
הבינוי - מתוך 112
קבוצות שקיבלו סיוע,
רק 47 (42%) הן כאלו
הכלולות באזורי
הפריפריה החברתית

עמותה מס' 7 הפועלת בהוד השרון: על פי תקנונה אלו הן מטרתיה: "הקניית ערכי יסוד של המורשת היהודית לילדים ובני נוער ממערכת החינוך הממלכתית שלא במסגרת מערכת הלימודים הפורמאלית. העמקת הידע של הילד והנער לפיתוח רגשי הזדהות עם העם היהודי, הארץ והמורשת הציונית. ארגון כנסים חינוכיים. הקמת כולל אברכים. הקמת מכון בר מצווה, תלמודי תורה, גני ילדים, בתי מדרשות, ישיבות, גמילות חסדים וסיוע בהצלת חיים. חוגים לתורה ומדע". החטיבה הקציבה לעמותה זו סיוע בהיקף של 520,000 ש"ח, ומשרד הבינוי - 50,000 ש"ח.

התפלגות הסיוע לקבוצות התיישבות לפי מדד "הפריפריה החברתית" שבהחלטת ממשלה 631 מיום 1.11.15

במהלך הביקורת, ביום 1.11.15, החליטה הממשלה בהחלטה 631 על שינוי שם המשרד לפיתוח הנגב והגליל ל"משרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל". לצורך ההחלטה הוכרו הרשויות המקומיות והשכונות, אשר פורטו ברשימות שצורפו כנספחים להחלטה זו, כפריפריה חברתית וכאזורי עדיפות לאומית. בהחלטה צוין כי "תכליתה של החלטה זו לתת מענה ועדיפות לאומית ליישובים בפריפריה החברתית כלכלית, שאינם נמנים על הפריפריה הגאוגרפית המקבלת כבר מענה במסגרת פעילותו הקיימת של המשרד".

על פי החלטה 631, ובהתבסס על המדדים של הל"מ - "המדד הכלכלי חברתי" ו"המדד הפריפריאלי" - נקבעו 32 יישובים, 24 שכונות שכלולות בפרויקט שיקום שכונות³⁴ וחמש מועצות אזוריות שהוגדרו כפריפריה חברתית וכאזור עדיפות לאומית לעניין ההחלטה.

לאור החלטה זו, בדק משרד מבקר המדינה את שיוך קבוצות ההתיישבות שקיבלו סיוע מהחטיבה להתיישבות וממשרד הבינוי³⁵ לערים ולשכונות המוגדרים בהחלטה 631 כ"פריפריה חברתית" של המדינה. הבדיקה העלתה כי מתוך 62 קבוצות ההתיישבות שקיבלו סיוע מהחטיבה להתיישבות, רק 9 פעלו ביישובים ובשכונות הכלולים באזורי הפריפריה החברתית של המדינה, כפי שהוגדרו בהחלטת ממשלה 631. מבחינת הסיוע של משרד הבינוי - מתוך 112 קבוצות שקיבלו סיוע, רק 47 (42%) הן כאלו הכלולות באזורי הפריפריה החברתית, כפי שהוגדרה בהחלטה 631.

תגובות על ממצאי הביקורת

1. **תגובת משרד הבינוי מינואר 2016:** באשר להקצאת 7.4 מיליון ש"ח מתקציב משרד הבינוי (באמצעות אגף שיקום שכונות) השיב המשרד, כי "85% מסך

34 רשימת השכונות היא רשימה זמנית ומיועדת לעדכון.

35 תקציב המשרד לפיתוח הנגב והגליל הוקצה במלואו ליישובים בפריפריה הגאוגרפית.

התקציב שהקצה אגף שיקום שכונות לגרעיני ההתיישבות הוקצה לקבוצות הפועלות באזורי הפריפריה הגאוגרפית חברתית במדינת ישראל, קרי - ביישובי פריפריה גאוגרפית ובשכונות שיקום ביישובי מרכז הארץ. עולה מכך, כי רק 15% [1.1 מיליון ש"ח] מסך התקציבים שהקצה משרד הבינוי והשיכון בקול קורא מטעמו [7.39 מיליון ש"ח], הוקצו לטובת קבוצות הפועלות באזורים במעמד סוציו אקונומי בינוני וגבוה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבינוי, כי ספק אם סיוע תקציבי בהיקף מצומצם של 1.1 מיליון ש"ח, על פי הסברי משרד הבינוי, שהוקצה לקבוצות הפועלות באזורים בעלי מעמד בינוני וגבוה, דוגמת שכונות הצפון והמרכז בתל אביב, עולה בקנה אחד עם החלטת הממשלה.

2. **תגובות השר אורי אריאל ומנכ"ל משרד הבינוי דאז:** בתגובתו מדצמבר 2016 טען השר אריאל כי "ישם אל לב בעניין אמות המידה, כי אף אם הן לא היו תואמות את החלטה 741, הרי שבפועל כל בקשות התמיכה שהוגשו בשנת 2013 ועמדו בתנאי הסף שנקבעו בהחלטה 741, נענו במלואן. לפיכך, ברור כי לא הייתה בפועל כל משמעות לאמות המידה, שנועדו ליצור סדרי עדיפויות בתקצוב ככל והתקציב איננו מספיק".

משרד מבקר המדינה חולק על טענת השר, כי "לא הייתה בפועל כל משמעות לאמות המידה", וסבור כי קביעתן נועדה ליצור סדר עדיפויות ראוי בחלוקת התקציב של התכנית האסטרטגית בין קבוצות התיישבות, בהלימה למטרה המרכזית של התכנית - חיזוק ההתיישבות בפריפריה הגאוגרפית והחברתית של המדינה. אולם, אמות המידה שקבעה החטיבה להתיישבות בקולות הקוראים שמטעמה לא הבדילו בין קבוצות התיישבות שפועלות ביישובים מוחלשים לבין אלה שפועלות ביישובים חזקים. בכך יצרו אמות מידה אלה עיוות בחלוקת תקציב התכנית, אשר על פי ממצאי הביקורת, הוענק גם לעמותות הפועלות ביישובים ובשכונות בעלי רמה חברתית-כלכלית גבוהה, דוגמת שכונות במעמד כלכלי גבוה בתל אביב.

בעניין היקף הסיוע לקבוצות התיישבות: בתגובתם מינואר 2016 דיווחו השר אריאל והמנכ"ל דאז כי לשיטתם יש לבחון את היקף הסיוע לקבוצות ההתיישבות לפי ארבעה מדדים: מדד גאוגרפי, שיבחן את חלוקת התקציב בין קבוצות ההתיישבות הפועלות בנגב ובגליל לבין אלו הפועלות במרכז הארץ; מדד חברתי-כלכלי, שיבחן את חלוקת התקציב לפי מדד חברתי-כלכלי של ערים ושל שכונות (מדד הלמ"ס); "מדד חברתי מצומצם", שיבחן את חלוקת התקציב לפי מטרות הגרעין ופעולותיו בפועל; ו"מדד חברתי רחב", שיבחן אם קבוצות התיישבות עומדות בדרישות שלפיהן הוגדרה בהחלטה זהות של קבוצת התיישבות. באשר לכך צוין כי "לפי מדד זה, יש לפרש את המונח 'פריפריה חברתית'... כמקומות שבהם קיים חלל ערכי באחד התחומים" - תחומי הפעילות של הקבוצה - חינוך, תרבות, רווחה, תעסוקה וחברה. השר והמנכ"ל דאז אף הדגישו זאת באופן הבא: "גרעין הפועל בשכונה בה אחוזי

הגיוס ליחידות קרביות נמוך ביותר, ושם לו מטרה לעודד גיוס לצה"ל, ייחשב גרעין הפועל בפריפריה החברתית.

עוד הוסיפו כי יש לכלול בהתייחסות לתקציב התכנית לא רק את התקציב שנקבע בהחלטת הממשלה, 110 מיליון ש"ח, אלא גם תקציבים שהופנו במסגרת החלטות קודמות לסיוע לקבוצות התיישבות בנגב ובגליל.

טענה נוספת שהועלתה היא כי יש לראות את התקציבים שהוקצו לארגוני הגג כולם כתקציבים המיועדים לסיוע לקבוצות התיישבות הפועלות בנגב ובגליל, כיוון שבפועל הם הפעילו גם קבוצות התיישבות באזורים אלו. עוד נטען כי יש קבוצות התיישבות המתגוררות ולעתים אף פועלות בשכונות במעמד בינוני וגבוה, אך במקביל פועלות גם בשכונות מוחלשות באותם היישובים.

השר אריאל ומנכ"ל משרדו דאז הגיעו למסקנה, כי "בחינה דקדקנית של הנתונים העומדים בבסיס דוח הביקורת מלמדת כי אין ממש בטענות בכל הנוגע לחלוקה מוטית גיאוגרפית לטובת גרעיני המרכז או בטענות בקשר לחלוקה מוטית סוציו-אקונומית לטובת גרעינים המתגוררים בערים ממדד סוציו-אקונומי בינוני גבוה. כלל הגרפים [שהציגו בתשובתם] מעידים באופן מובהק, כי ההטייה היא לטובת הגרעינים הפועלים באזורים מוחלשים, וככל שבוחנים את הנתונים על פי מדדים רלוונטיים ומתאימים יותר לתכליות החלטה 741, ההטייה לטובת הגרעינים החברתיים מובהקת יותר".

משרד משרד מבקר המדינה מעיר לשר ולמנכ"ל המשרד דאז כי התמונה שהציגו בתשובתם לוקה בחסר מהטעמים הבאים:

1. ביקורת זו עוסקת ביישום החלטה 741 על תקציבה - 110 מיליון ש"ח. ככל שסוברים השר ומנכ"ל משרדו דאז שיש לבחון את החלוקה התקציבית ביחס "לכלל הכספים שחולקו" לגרעיני ההתיישבות בשנים 2013-2014, הרי שהתמונה שהציגו היא חלקית. יש להשלימה ולהוסיף את מכלול התמיכות התקציביות שקיבלו הגרעינים מכלל משרדי הממשלה בשנים אלו, לרבות משרד החינוך, משרד ראש הממשלה, המשרד לשירותי דת, משרד הקליטה ועוד, דבר שלא עשו.
2. בביקורת נמצא שהמדדים שהוצגו בתשובה - "המדד החברתי המצומצם" ו"המדד החברתי הרחב" - לא שמשו כאמות מידה לקבלת ההחלטות על הקצאת הסיוע לקבוצות במהלך הפעלת התכנית האסטרטגית.
3. באשר להגדרת מקום הפעילות של קבוצת התיישבות ככזו המזכה אותה בתקצוב, כשהיא פועלת במקומות "בהם קיים חלל ערכי באחד התחומים" מדגיש משרד מבקר המדינה כי זוהי הגדרה מעורפלת, שספק אם ניתן לתרגמה למדד למתן סיוע ממשלתי.

4. מעבר לשאלת התקפות והרלוונטיות של המדדים שפותחו בדיעבד, צוין בתגובות השר והמנכ"ל דאז על בסיס אותם מדדים, כי 56% מתקציב משרד הבינוי (8 מיליון ש"ח) הוקצו לקבוצות התיישבות בפריפריה הגאוגרפית, וכ-80% מסכום זה הוקצו לערים ולשכונות מוחלשות. מכאן שלפחות 1.6 מיליון ש"ח הוקצו לקבוצות שפועלות בשכונות חזקות מבחינה חברתית-כלכלית. מהתקציב שהפעילה החטיבה להתיישבות (51 מיליון ש"ח) הוקצו 22% לקבוצות הפועלות בפריפריה הגאוגרפית. כלומר, יותר מ-10 מיליון ש"ח הוקצו לקבוצות הפועלות בשכונות חזקות מהבחינה הכלכלית-חברתית.
5. באשר לטענה שקבוצות התיישבות מתגוררות ולעתים אף פועלות בשכונות במעמד בינוני וגבוה, אך במקביל פועלות גם בשכונות מוחלשות באותם היישובים, יצוין כי למשרד הבינוי ולחטיבה להתיישבות אין נתונים על פעילות קבוצות ההתיישבות לפי השכונות שבהן הן פועלות, ועל כן לא ניתן לאמוד את אופי והיקף פעילותן לחיזוק השכונות המוחלשות.
6. כמו כן, יש לציין כי בנתונים שעליהם התבססה תגובת השר נפלו טעויות מהותיות: עמותות לא מעטות סווגו בתגובתן כ"פריפריה גיאוגרפית", אף שפעלו גם ביישובי המרכז.

לדוגמה: על פי תגובת השר, משויכת עמותת מס' 9 כפעילה בפריפריה הגאוגרפית, אבל בפועל משרדיה ממוקמים בירושלים, ומטרתיה מכוונות לפעילות בכלל יישובי הארץ. הפעילויות מתמקדות בקידום חיים דתיים ובהעמקת זהות יהודית, למשל "לתמוך בכוללים, ישיבות, אולפנות ובכל מוסדות של החינוך הדתי ברחבי המדינה..." לקדם את החיים הדתיים והיהודיים במדינה, להעמיק את זהותם היהודית של אזרחי המדינה". הדבר עולה גם מפרסומי העמותה באתר האינטרנט שלה בנוגע לאפשרויות מגורים, לימודים ומלגות שהיא מעניקה למשפחות ולזוגות צעירים שעוברים להתגורר בערים כמו תל אביב, גבעתיים, כפר סבא.

העמותה וקבוצות ההתיישבות המסונפות לה קיבלו סיוע מתקציב התכנית על תקן של "פריפריה גאוגרפית" בסך של 1,245,000 ש"ח (על פי נתוני החטיבה להתיישבות אושר לעמותה תקציב של כ-1.6 מיליון ש"ח). מסכום זה קיבלו קבוצות ההתיישבות של העמותה שפועלות בערים (למשל ירושלים, יבנה, רמלה, קריית ביאליק, טירת הכרמל) סיוע בסך של 241,000 ש"ח.

עולה מממצאי הביקורת, כמו גם מתגובתם של השר אורי אריאל והמנכ"ל דאז מר בן אליהו, כי מדובר בשיעור גבוה של סיוע תקציבי שהוקצה לקבוצות התיישבות הפועלות ביישובים מבוססים במעמד חברתי-כלכלי בינוני וגבוה, הממוקמים במרכז הארץ, אשר עלה לכדי עשרות מיליוני שקלים. סכום זה הוקצה לקבוצות ההתיישבות מבלי שצוות מקצועי קבע כי פעילותם חיונית לעידוד ולחיזוק ההתיישבות באותם היישובים וכי פעילותם עונה על היעדים שנקבעו בהחלטת הממשלה - עידוד ההתיישבות בפריפריה הגאוגרפית והחברתית וחיזוקה.

1. **תגובת המשרד לפיתוח הנגב והגליל מדצמבר 2015:** המשרד מסר בתשובתו כי "האחריות על הטיפול בתחומי הפריפריה החברתית, הוטלה על משרד הבינוי והשיכון. ההחלטה כללה חלוקה גאוגרפית וחברתית ברורה. האחריות על הנגב והגליל, הפריפריה הגאוגרפית, הוטלה על המשרד לפיתוח הנגב והגליל. האחריות על הפריפריה החברתית, מרכז הארץ, הוטלה על משרד הבינוי והשיכון".

בשונה מהטענות דלעיל של השר אריאל, ציין המשרד לפיתוח הנגב והגליל כי "תקציב גרעיני התיישבות באמצעות המשרד לפיתוח הנגב והגליל עמד על 10 מיליון ש"ח לשנה. תקציב גרעיני התיישבות באמצעות החטיבה להתיישבות, עמד על 50 מיליון ש"ח. המשרד **לא החליט** על החלוקה התקציבית הזו וגם **לא היה מעורב** בגיבוש הקול הקורא של החטיבה להתיישבות. נוסף על כך, מבחני התמיכה של המשרד מיועדים להשתתפות בהוצאות שכר ופעילויות של הגרעינים, בעוד הקול הקורא של החטיבה מיועד בעיקרון לבנייה ושיפוץ מבנים. הוצאות בנייה ושיפוץ גבוהות משמעותית מהוצאות תפעול" (ההדגשות אינן במקור).

הערכת האפקטיביות של הסיוע לקבוצות ההתיישבות

מחקר הערכה של גרעינים עירוניים

במרץ 2012 פורסם מחקר הערכת גרעינים המשתתפים בתכנית הסיוע של משרד הבינוי והמשרד לפיתוח הנגב והגליל³⁶ (שהייתה תקפה לפני התכנית האסטרטגית שבלב הביקורת), שנערך בהזמנת המשרדים (להלן - המחקר). במחקר צוין כי הגרעינים זוכים להערכה רבה ביישובים שבהם הם פועלים, ומיוחסות להם בין השאר התרומות האלה: כניסת כוח אדם מקצועי ואיכותי ליישוב; גידול הגירה חיובית ומניעת הגירה שלילית; הגדלת הפעילות הכלכלית ביישוב ויצירת תעסוקה; חיזוק הקהילות ביישוב על ידי יצירת פעילויות; תרומה גדולה בתחומי החינוך והרווחה.

עם זאת, במחקר צוין כי תכנית הגרעינים מלווה גם ביקורת על פעילותם ועל התנהלותם בתחומים שונים, ובהם קידום עניינים של הגרעינים על חשבון הכלל; הפגנת נטייה להסתגרות; שיתוף בלתי מספק של הקהילות שבתוכן הם פועלים ויחס מתנשא; פיתוח תכניות בתחום החינוך והרווחה שנועדו לספק משרות לחברי הגרעין אף יותר משנועדו לשרת את היישוב; השתלטות על מוסדות חינוך קיימים; הקמת מוסדות חדשים ברוח התפיסות הרעיוניות של הגרעינים; גרעינים דתיים מסוימים מזוהים כפועלים בתחום התורני מתוך גישה של החזרה בתשובה; כניסה לתחומי פעילות שבהם נדרשים ידע ומיומנות מקצועית, שאינם מצויים בידי חברי הגרעינים.

36 המחקר הוזמן על ידי המשרד לפיתוח הנגב והגליל ומשרד הבינוי והשיכון בשנת 2012 על מנת לבחון את האפקטיביות של עבודת הגרעינים העירוניים ואת תרומתם לקהילה.



ברוב הרשויות
שבמדגם אין מידע
שלם ותקף בנוגע
לכל קבוצות
ההתיישבות הפועלות
בשטחן, ובכלל זה
קבוצות ההתיישבות
שקיבלו סיוע במסגרת
התכנית האסטרטגית

על המשרד לפיתוח הנגב והגליל ומשרד הבינוי היה לתת את הדעת למסקנות המחקר - החיוביות, כדי לשמרן ולקדם; והשליליות, כדי לתקן. ואולם, מעיון בקולות קוראים שפרסמו משרד הבינוי, המשרד לפיתוח הנגב והגליל והחטיבה להתיישבות עולה כי לא נקבעו בהם מנגנונים ואמצעים שמטרתם להתמודד עם הביקורת שנמתחה על פעילות קבוצות ההתיישבות.

הממשקים והדיווחים בין הגורמים המעורבים

1. **ממשק לקוי בין משרד הבינוי לרשויות המקומיות:** על פי קול הקורא של המשרד, הרשות המקומית היא החוליה המקשרת בין הגרעין לבין משרד הבינוי. עובדה זו באה לידי ביטוי בקול הקורא שפרסם המשרד לעידוד קבוצות ההתיישבות ביישובים עירוניים. משרד הבינוי התקשר עם הרשויות בהסכם הזמנת שירותים, ובמסגרתו היה על הרשויות לתקצב את גרעיני ההתיישבות בשטחן ולפקח עליהם. בפירוט עקרונות העבודה של הקול הקורא צוין: "הרשות המקומית מעורבת בתהליכי הקליטה ופעילות הגרעין. הרשות המקומית שותפה בוועדת התחום ובבחירת התכניות. כמו כן מספקת הרשות המקומית פיקוח, הדרכה וליווי מקצועי של התכניות". עוד נקבע: "ההתקשרות החוזית לביצוע הפעולות ע"י חברי הגרעין ולהחזר התשלומים בגין ביצוע הפעולות תהיה בין העמותה שבה רשום הגרעין לבין הרשות המקומית שבתחומה הוא פועל".

בביקורת נבדק היישום של הקול הקורא, מידת מעורבותן של הרשויות המקומיות והתאמת הפעילויות של קבוצות ההתיישבות לצורכי הרשויות. כמו כן, נבדקה רמת הפיקוח של הרשויות על פעילות קבוצות ההתיישבות באמצעות שאלון שנשלח ל-13 רשויות מקומיות שבהן פועלות 59 קבוצות התיישבות.

מתשובות הרשויות המקומיות לשאלון עולה כי ברוב הרשויות שבמדגם אין מידע שלם ותקף בנוגע לכל קבוצות ההתיישבות הפועלות בשטחן, ובכלל זה קבוצות ההתיישבות שקיבלו סיוע במסגרת התכנית האסטרטגית. כמו כן, ברוב הרשויות אין בעל תפקיד שמפקח על הפעילות של קבוצות ההתיישבות.

אף על פי שבפועל נחתמו הסכמים להזמנת שירותים בין אותן רשויות ובין אגף שיקום שכונות במסגרת יישום התכנית האסטרטגית (להלן - הזמנת שירותים), רוב הרשויות השיבו כי אין תיאום בינן ובין משרד הבינוי בנוגע לסיוע לקבוצות ההתיישבות, וכי בפועל אינן מפקחות על פעילות קבוצות ההתיישבות ואינן מבקרות אותה.

עולה מתשובות הרשויות המקומיות לשאלון כי בפועל הן לא פיקחו על פעילות קבוצות ההתיישבות, משמעות הדבר היא כי הן שמשו רק כצינור להעברת הכספים אליהן.

החטיבה לא שיתפה את הרשויות המקומיות בעניין הסיוע לקבוצות ההתיישבות המבקשות לפעול בשטחן

על מנת להגביר את מעורבות הרשויות המקומיות בפעילות קבוצות ההתיישבות, על אגף שיקום שכונות לדרוש מכל רשות מקומית לקבוע בעל תפקיד שירכז את נושא קבוצות ההתיישבות באותה רשות. כן יש מקום לדרוש שהרשות תגיש למשרד הבינוי דוח מעקב על פעילות הקבוצות במטרה להעריך את מידת האפקטיביות של הקבוצות לחיזוק היישובים שבתחומם הן פועלות.

2. **ממשק לקוי בין החטיבה להתיישבות לרשויות המקומיות:** נוהלי החטיבה להתיישבות בשנים 2013 ו-2014 מדגישים כי הסיוע יינתן לקבוצות התיישבות הפועלות במרחב העירוני. בהמשך לכך ולצורך יישום החלטה 741 הוקמה בחטיבה היחידה העירונית.

אף על פי כן, החטיבה לא שיתפה את הרשויות המקומיות בעניין הסיוע לקבוצות ההתיישבות המבקשות לפעול בשטחן. הדבר חיוני על מנת לוודא כי פעילות קבוצת ההתיישבות מתאימה לצרכים של הרשות המקומית ומתנהלת על פי סדר העדיפות שלה.

עלה כי מעורבות הרשות המקומית נדרשה רק בקול הקורא שהוצא בשנת 2014, על פי הנוהל לבינוי פזי וקהילתי לגרעינים ביישוב עירוני. בתנאי הסף שהוצבו בקול הקורא נדרש מכתב המלצה של הרשות המקומית שבה פועלת קבוצת ההתיישבות. כמו כן, אם קבוצת ההתיישבות פועלת בעיר המדורגת מעל אשכול 5 בממד החברתי-כלכלי, נדרש בטופס הבקשה אישור ממחלקת הרווחה העירונית כי בשכונה שבה פועלת קבוצת ההתיישבות ריכוז גבוה של תיקי רווחה. ואולם, בקול הקורא של החטיבה לשנת 2013 ובקול הקורא לסיוע במימון נושאי ניהול חברה וקליטה לשנת 2014 אין התייחסות לצורכי הרשות המקומית ולמאפייניה.

נמצא כי על אף הנקבע בקול הקורא לשנת 2014, החטיבה העניקה את הסיוע לקבוצות ההתיישבות בלי שדרשה אישורים ממחלקת הרווחה העירונית כי השכונה שבה פועלת קבוצת ההתיישבות היא בעלת ריכוז גבוה של תיקי רווחה. כך התאפשר סיוע כספי בהיקפים ניכרים לקבוצות התיישבות שפועלות בשכונות מבוססות בעלות ריכוז נמוך של תיקי רווחה, כפי שפורט לעיל.

3. **חוסר שיתוף פעולה בין קבוצות ההתיישבות לרשות המקומית:** לעתים סדר היום שקבוצת ההתיישבות מנסה לקדם אינו מתיישב עם סדר היום של הרשות המקומית. מחלוקת חריפה הגובלת באלימות התעוררה למשל בעיר קצרין, שבה הוקמה קבוצת התיישבות לפני כעשור. בין הגרעין לרשות המקומית התגלעה מחלוקת בנוגע להפעלת אולפנה לבנות בעיר. הגרעין הקים



תקציבי המדינה ניתנו
לעמותות ללא כל
בקרה על מהות
הפעולות שעליהן
לבצע ועל יישומם של
הפרויקטים. יש לראות
בכך ליקוי חמור
בסדרי מינהל תקין הן
של החטיבה
להתיישבות והן של
משרד הבינוי

את האולפנה וביקש להמשיך ולנהלה, אך במסגרת החלטת ממשלה³⁷ הוחלט להעביר את ניהול האולפנה לרשות המקומית. קבוצת ההתיישבות סירבה להפעיל את האולפנה עם הרשות המקומית, והדבר הביא לוונדליזם במבנה האולפנה, לרבות עקירת אסלות ומזגנים. לפי דיווח של המועצה המקומית, נכון לאפריל 2016, המבנה עומד ריק וללא שימוש, ומדי פעם התקיימה בו פעילות שלא תואמה עם הרשות המקומית ולא קיבלה את אישורה.

שיתוף פעולה בין הרשות המקומית לקבוצת ההתיישבות הפועלת בתחומה הוא הכרחי, ועליו להיות תנאי לקבלת הסיוע. ראוי שהפעילות תתואם עם הרשות המקומית, כך שהיא תיתן מענה לצרכיה הייחודיים ולאותם תושבים הנזקקים לכך.

4. **דיווח קבוצות ההתיישבות לחטיבה:** במסגרת נוהל החטיבה לסיוע במימון נושאי חברה וקליטה, הקבוצה נדרשת לדווח לחטיבה על פעילויותיה ועל הפרויקט שעבורו נדרש הסיוע.

א. נמצא כי לרוב, הן בשלב של החתימה על הסכם ההתקשרות בין החטיבה ובין קבוצת ההתיישבות והן לאורך תקופת החוזה, לא נכללו בהסכמים פרטים על הפעילויות שעל הקבוצה לעשות במסגרת הפרויקט, אלא הובאו בהם רק שמות העובדים ששכרם ממומן מכספי התכנית האסטרטגית.

ב. בחוזה בין החטיבה ובין קבוצת ההתיישבות נקבע כי עם סיום הפרויקט על הקבוצה להגיש לחטיבה דוח מסכם על פעילותה במסגרת הפרויקט. בפועל, קבוצת ההתיישבות לא הגישו דוחות מסכמים, וגם החטיבה לא דרשה מהן להגיש. העדר תיעוד אינו מאפשר פיקוח ובקרה על פעילותן של קבוצות ההתיישבות.

ג. המסקנה העולה מכך היא שתקציבי המדינה ניתנו לעמותות ללא כל בקרה על מהות הפעולות שעליהן לבצע ועל יישומם של הפרויקטים. יש לראות בכך ליקוי חמור בסדרי מינהל תקין הן של החטיבה להתיישבות והן של משרד הבינוי, שתקצבו את הגופים אך לא פיקחו ולא עקבו אחר תפוקותיהם.

37 החלטה מס' 1739 של הממשלה ה-33 מיום 22.6.14 בנושא "תכנית רב-שנתית לחיזוק קצרים".

קביעת מדדים להערכת האפקטיביות של התכנית האסטרטגית

על פי מדריך התכנון הממשלתי, קביעת מדדים מאפשרת לדעת באיזו מידה הושגו היעדים של תכניות הממשלה. מדדי התוצאה מספקים כלי שיטתי ואפקטיבי להערכת מימוש המדיניות ולהפקת לקחים לצורך התאמת המדיניות והשגת היעדים בעתיד. הביקורת בדקה את הפעולות של משרד הבינוי ושל המשרד לפיתוח הנגב והגליל לקביעת המדדים להערכת האפקטיביות של התכנית האסטרטגית שביושמה הם מעורבים. להלן הפירוט:

1. **קביעת המדדים באגף שיקום שכונות:** בדצמבר 2008 הזמין הממונה על המחקרים והמידע באגף שיקום שכונות דוח שימפה ויאפיין את מערך הפעילויות של האגף ויציע שיטת דיווח, מעקב ובקרה. בדוח הוצע כי מדידת ההצלחה של האגף תתבסס ככל האפשר על מערך של סטטיסטיקה שכונתית, אשר תאפשר לבחון את ההתקדמות במצב השכונה באופן רציף ושוטף. מערך הסטטיסטיקה יתבסס על מדדים אובייקטיביים, כגון מיקום השכונה בממד החברתי-כלכלי של הלמ"ס, משתני מצוקה נוספים (שיעורי העבריינות, שיעורי הנשירה וכו'), הידרדרות פיזית של מבנים בשכונה וחסר בשירותים חברתיים (חינוך, בריאות ורווחה) זמינים.

עד סיום הביקורת לא סיים האגף לפתח את מערך הסטטיסטיקה השכונתית - מכלול מדדי התפתחות השכונה מבחינה חברתית-כלכלית ופיזית כאחד. על כן, אין בידי האגף לשיקום שכונות כלי מדידה להערכת האפקטיביות של הפעולות שהוא נוקט בכדי לסייע ולקדם את השכונות ובכלל זה אין לו כלי להערכת תוצאות הפעילות של קבוצות ההתיישבות.

2. **פיתוח מדדים משותפים לאגף שיקום שכונות ולמשרד לפיתוח הנגב והגליל:** אגף שיקום שכונות פרסם עם המשרד לפיתוח הנגב והגליל ביום 1.9.09 קול קורא בנושא "תכנית לעידוד גרעיני בוגרים מחוללי שינוי להתיישבות קבע ביישובים עירוניים בנגב ובגליל". בקול קורא זה פורסמו ארבעה מדדי הצלחה עיקריים לפעילות קבוצות התיישבות: (א) מספר חברי הגרעין שהגיעו למקום מחוץ ליישוב; (ב) התרחבות הגרעין - עלייה במספר חברי הגרעין; (ג) השתלבות ילדי החברים בגרעין במערכות החינוך הציבוריות ביישוב; (ד) רכישת דירות במקום על ידי חברי קבוצת ההתיישבות.

לעומת זאת, בקולות הקוראים שפרסמו משרד הבינוי, המשרד לפיתוח הנגב והגליל והחטיבה להתיישבות לא נקבעו מדדי הצלחה של קבוצות התיישבות במימוש משימותיהן. יתרה מכך, המשרדים גם לא קבעו מדדים להערכת האפקטיביות של פעילות קבוצות ההתיישבות, והיא לא נמדדה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לפיתוח הנגב והגליל ולמשרד הבינוי כי העדר מדדי הצלחה מונע ממפעילי התכנית ומגורמי הבקרה, לרבות הממשלה, להעריך את האפקטיביות של התכנית האסטרטגית והמשאבים שהושקעו בה בכלל ואת האפקטיביות של קבוצות ההתיישבות בפרט. ללא הערכה כזו, גם אי-אפשר להפיק לקחים, להעריך את המצב מחדש וכן לקבוע אם להמשיך להפעיל את התכנית האסטרטגית או לסיימה.

סיכום

הממשלה הכירה בקבוצות ההתיישבות כאמצעי לחיזוק האוכלוסייה ביישובים שבפריפריה הגאוגרפית ובפריפריה החברתית של ישראל, ולשם כך יזמה את "התכנית האסטרטגית לעידוד וחזוק ההתיישבות". ממצאי הביקורת העלו כי חלק ניכר מתקציבי הסיוע לקבוצות ההתיישבות, שנועדו לקבוצות התיישבות הפועלות ביישובים ובאזורים מוחלשים לשם קידוםם ופיתוחם, שימש גם לתמיכה בקבוצות התיישבות הפועלות בקרב אוכלוסיות מבוססות במרכז הארץ. סדר עדיפויות זה אינו מתיישב עם המדיניות ועם סדרי העדיפויות הלאומיים שקבעו ממשלות ישראל לדורותיהן בנושא פיזור האוכלוסין וחזוק אזורי הפריפריה, כפי שבאו לידי ביטוי בהחלטות הממשלה הרבות בנושא, אשר שימשו בסיס להחלטת הממשלה 741.

מידור הדרג המקצועי של משרדי ממשלה מעבודת המטה לגיבוש הצעות החלטות ממשלה ושילובם החלקי ביישום החלטות אלה, ולצד זה עירוב שתדלנים (לוביסטים) - בעלי עניין ומקורבים פוליטיים של שרי ממשלה בתהליכים אלה, מהווים פגיעה חמורה בסדרי משילות, במינהל תקין ובאינטרס הציבורי הכולל. שר הבינוי דאז אורי אריאל, שהיה לו קשר אישי למקורביו הפוליטיים וליועצו דאז, נושא באחריות לכשלים שהועלו.

החלטות של משרד הבינוי ושל החטיבה להתיישבות להעניק סיוע תקציבי לקבוצות התיישבות שחבריהן מתגוררים ופועלים בשכונות בעלות מעמד חברתי-כלכלי גבוה בערי המרכז, וחלקן אף אינן עומדות בתנאי הסף של החלטה 741, טעונות בדיקה של היועץ המשפטי לממשלה.

