



מבקר המדינה

דוח על הביקורת

בעניין

הסיוע הממשלתי לפיתוח ההתיישבות
החדשה באזורי יש"ע והגולן

5/99

ירושלים, התשנ"ט – 1999

+

+

מבקר המדינה

דוח על הביקורת בעניין
הסיוע הממשלתי לפיתוח ההתיישבות
החדשה באזורי יש"ע והגולן

+

+

+

+

ISSN 0972-7932
מס' קטלוגי 99-002

+

סודר בסדר-צילום ונדפס בדפוס הממשלה, ירושלים

+

+

+

דין וחשבון זה של מבקר המדינה מסכם את הביקורת על פעולות החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית. נבדקו בעיקר נושאים אלה: הסיוע שנותנת החטיבה, מתקציב המדינה, למתיישבים ביהודה, בשומרון, בחבל עזה ובגולן; סדרי ההתקשרות בין הממשלה לבין ההסתדרות הציונית העולמית והחטיבה, לקיום פעולות ההתיישבות; וסדרי הפיקוח והבקרה על פעולות החטיבה.

החטיבה עומדת לביקורת מבקר המדינה על פי סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], ובאוקטובר 1995, החליטה מבקרת המדינה דאז להפעיל את ביקורת המדינה על החטיבה.

+

+

+

+

תוכן העניינים

9	 מבוא
	סדרי ההתקשרות בין הממשלה לבין ההסתדרות הציונית
10	 והחטיבה
12	 תהליך קבלת ההחלטות בדבר הרחבת תפקידי החטיבה
14	 פעילות החטיבה מחוץ לתחומי הסיוע של הסוכנות היהודית
	הרחבת פעולות החטיבה על פי החלטות של משרד
16	 ראש הממשלה
17	 "כפל סיוע" למתיישבים:
17	 הקצאות לנושאי חברה וקליטת מתיישבים
18	 סיוע כלכלי למתיישבים
20	 חובות המתיישבים לחטיבה והחזרם
22	 תקציב החטיבה והבקרה על פעולותיה
25	 הוצאות לשכת ראש החטיבה להתיישבות

+

+

מבוא

הסוכנות היהודית לארץ ישראל וההסתדרות הציונית העולמית פועלות זה עשרות שנים בתחומי העלייה והקליטה, החינוך בארץ ובגולה, וההתיישבות. מאז קום המדינה נעשית פעילות זו בד בבד עם פעילותם של משרדי הממשלה. חוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ ישראל, התשי"ג-1952 (להלן - החוק), קובע, כי פרטי מעמדן של הסוכנות היהודית לארץ ישראל (להלן - הסוכנות היהודית) וההסתדרות הציונית העולמית (להלן - ההסתדרות הציונית) וכן צורת שיתוף הפעולה עם הממשלה ייקבעו באמנות שייכרתו בין הממשלה לבין כל אחת מהן. עוד נקבע בחוק, כי יוקמו שתי ועדות לתיאום פעולה בין הממשלה לשני המוסדות האמורים. מכוח הוראות החוק, נכרתו במהלך השנים אמנות הקובעות, בין היתר, את תפקידיהם של מוסדות אלה¹ ואת הצורך לפעול על יסוד תכניות מוסכמות מראש עם הממשלה; עוד נקבעה באמנות הקמתן של ועדות תיאום משותפות שתפקידן למנוע כפילויות בכל התחומים שעליהם חלות האמנות.

בשנת 1967 פנה ראש הממשלה לוי אשכול ז"ל אל יושב ראש ההנהלה הציונית וביקש ממנו ש"המחלקה להתיישבות של ההסתדרות הציונית" תסייע לממשלה בעיבוד קרקעות באזורי יהודה, שומרון, חבל עזה (להלן - יש"ע) והגולן, והוצאות העיבוד יהיו על חשבון הממשלה. מאז פועלת ההסתדרות הציונית בדרכים שונות לקידום ההתיישבות הכפרית ומטרות אחרות ביש"ע ובגולן, באמצעות החטיבה להתיישבות (להלן - החטיבה). החטיבה הוקמה ב־1971 ומאז ועד לסוף 1992 היא פעלה כחלק מגוף מאוחד עם המחלקה להתיישבות כפרית של הסוכנות היהודית (להלן - המחלקה להתיישבות). מראשית שנת 1993 החלה החטיבה לפעול כגוף נפרד בפיתוח ההתיישבות באזורים האמורים, במסגרת ההסתדרות הציונית.

כל תקציב החטיבה מקורו בתקציב המדינה, והוא כלול בתקציב משרד החקלאות ופיתוח הכפר. ההוצאה למעשה של התקציב בשנים 1992-1997 נעה בין 153 מיליון ל־175 מיליון ש"ח לשנה (במחירי יולי 1998). תקציב החטיבה לשנת 1998 היה כ־194 מיליון ש"ח.

בשנת 1998 טיפלה החטיבה באזורים האמורים ב־153 יישובים, היאחזויות ומתחמים מיושבים, באמצעות 5 משרדים אזוריים. בדצמבר 1997 היה מספר עובדי החטיבה 113 ב־109 משרות תקן, והוצאות השכר שלהם באותה שנה היו כ־21 מיליון ש"ח.

באוקטובר 1995 החליטה מבקרת המדינה דאז להפעיל את ביקורת המדינה על החטיבה, על פי סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. ביקורת המדינה בחטיבה נערכה, לסירוגין, בין אוגוסט 1996 למאי 1998; פרטים מסוימים בדוח עודכנו עד סוף 1998. ביקורות השלמה נערכו במשרד האוצר - באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי, במשרד הפנים, במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות), במשרד העבודה והרווחה (להלן - משרד העו"ר), במשרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך), במשרד הבינוי והשיכון, במשרד לענייני דתות, במשרד לקליטת העלייה (להלן - משרד הקליטה), במועצה האזורית גולן ובמינהלה להסדרים במגזר החקלאי בע"מ. בנושא הסדרים כספיים בין הממשלה לבין המוסדות הלאומיים ראו גם דוח שנתי 47 של מבקר המדינה, עמ' 60-65.

1 שני המוסדות יחדיו יקראו להלן - המוסדות הלאומיים.

סדרי ההתקשרות בין הממשלה לבין ההסתדרות הציונית והחטיבה

הממשלה אמורה להקצות כספים מתקציב המדינה ולפעול באמצעות משרדיה – על פי מדיניותה וסדרי העדיפויות שלה. לביצוע משימותיה רשאית הממשלה להתקשר עם קבלנים. ההתקשרות ראוי לה שתהא בהסכם מפורט וחתום; גם אז, הסמכות השלטונית, שיקול הדעת וקביעת סדרי העדיפויות, אמורים להיות בידה.

משרד מבקר המדינה העלה, שהחטיבה פעלה על פי שיקול דעת, סדרי עדיפויות, כללים ונהלים שקבעו המוסדות הלאומיים. סדרי העדיפות, השיקולים והכללים לא היו בלתי תקינים מבחינת המוסדות הלאומיים שאינם חלק ממוסדות המדינה, אך לא תמיד עלו בקנה אחד עם הכללים המחייבים את המדינה: הוראות המשפט המינהלי הכלולות בחוק, בפסיקה ובהוראות המינהל הממשלתיות.

א. תחילת ההתקשרות היתה, כאמור, במכתב של ראש הממשלה לוי אשכול ז"ל מנובמבר 1967 (להלן – מכתב ראש הממשלה) ליושב ראש ההנהלה הציונית, בו נאמר: "הואיל וממשלת ישראל החליטה לטפל בעבוד קרקעות בשטחים המוחזקים, ומאחר שלמחלקת ההתיישבות של ההסתדרות הציונית ניסיון של עשרות שנים בהקמת יישובים חקלאיים, אבקשך מאד לדאוג לכך, כי מחלקת ההתיישבות של ההסתדרות הציונית תסייע בידי ממשלת ישראל בביצוע תכניות אלו בשטחים האמורים. כל ההוצאות בנידון יהיו על חשבון הממשלה."

ברבות השנים עוצבו דפוסי עבודה בין הממשלה ובין החטיבה תוך כדי עבודה משותפת. אך דפוסי אלה לא גובשו בהסכם בין הממשלה לבין ההסתדרות הציונית (ובאמצעותה עם החטיבה), שבו צריכים היו להיקבע: מעמדה של החטיבה, תפקידיה, סמכויותיה, הנוהל לקביעת תקציבה, הדיווח על ביצועו, וכלי הבקרה של מוסדות המדינה.

ב. החטיבה פעלה ביש"ע ובגולן בכספים מתקציב המדינה, בכך הושוו תחומי הפעולה ותנאי הסיוע ההתיישבותי ביש"ע ובגולן ליתר חלקי הארץ. אך החטיבה פעלה על פי נהלים וקריטריונים של הסוכנות היהודית, שמטפלת ביישובים שבתחומי הקו הירוק, בלא שהממשלה בחנה ואישרה את נוהלי העבודה ותנאי הסיוע האמורים.

ג. כל אותה עת פעלה החטיבה ללא בקרה נאותה של משרדי הממשלה ובראשם משרד האוצר. הדבר גם גרם לפעמים ל"כפל סיוע" – סיוע ישיר מטעם המדינה וסיוע באמצעות החטיבה; וכן בכפל דרישות מינהליות ממקבלי הסיוע – דרישותיה של הממשלה ודרישות החטיבה על פי נוהלי המוסדות הלאומיים. הדבר גרם לחוסר יעילות ולבזבוז משאבים.

ד. בתשובתו של היועץ המשפטי של משרד ראש הממשלה מיוני 1998 למשרד מבקר המדינה נאמר, "שיש לראות את המערכת כמערכת יחסים הסכמית: החטיבה

+

+

- כשליח או כקבלן ... מבצעת בעבור המדינה פעולות מפעולות שונות". וכן, "אמנם, התוצאה המתבקשת מקביעה כזו היא, שיש ללוות את מערכת היחסים בהסדרים פרטניים, אשר - על אף שאינם יורדים למהות ההתקשרות - הם חיוניים להגשמתה הראויה. בין הסדרים אלה יש כמובן לציין עניינים כגון בקרה כספית, דיווח, רישום וכיוצא באלה". לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה, כאמור, זה מכבר לעגן את תחומי פעולתה ומעמדה של החטיבה ביש"ע ובגולן בהסכם מפורט בין הממשלה לבין ההסתדרות הציונית והחטיבה, האמורים לפעול באותם אזורים מטעמה של הממשלה.

בעקבות הביקורת החליטה הממשלה, ביולי 1998, שיש לעגן את פעולות החטיבה ביש"ע ובגולן בהסכם בינה לבין ההסתדרות הציונית. עד סוף 1998 ההסכם טרם נחתם.

כאשר ייחתם ההסכם, ראוי יהיה לתת את הדעת גם לסוגיית הבקרה התקציבית. שכן, נוצר מצב מיוחד: מצד אחד ממומנות פעולות החטיבה במלואן מתקציב המדינה, ומצד אחר לא חלות עליה הוראות שונות מכוח חוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), החלות גם על גופים שרק חלק מתקציבם מקורו בתקציב המדינה. על כך כבר העיר משרד מבקר המדינה בדוח שנתי²⁴⁷. יש לציין, כי בעקבות הביקורת הנוכחית, התקיימו דיונים בין משרד האוצר לבין החטיבה במהלך שנת 1998, ובהם נקבעו והופעלו נהלים חדשים בנושא הכנת תקציב החטיבה ודרכי הוצאתו.

2 הסדרים כספיים בין הממשלה לבין המוסדות הלאומיים - דוח שנתי 47, עמ' 61.

+

+

תהליך קבלת ההחלטות בדבר הרחבת תפקידי החטיבה

1. מכתב ראש הממשלה התייחס לסיוע ליישובים חקלאיים בלבד. ואכן, עד סוף שנות השמונים פעלה החטיבה, כמו הסוכנות היהודית, כמעט אך ורק בתחומי ההתיישבות החקלאית-כפרית. בשנים שלאחר מכן הרחיבה הסוכנות היהודית את פעולתה – בתחומי הקו הירוק – גם ליישובים עירוניים שבאזורי הפריפריה. הרחבת התחומים כללה, בין היתר, פעילות חברתית, חינוכית וקהילתית, סיוע להקמת מבני ציבור, מתן הלוואות ליזמים – מהן ללא ריבית, ומתן מענקים לעמותות שפעולתן ייחודית. מדובר בהרחבת הפעילות של הסוכנות היהודית בהיקף של כ-70 מיליון ש"ח לשנה. הסיוע מכספי הסוכנות היהודית ניתן בהתאם למבחנים שהיא קבעה ועל פי החלטות של ועדת השיפוט שלה.

לנוכח הרחבת תפקידי הסוכנות היהודית, פנה בספטמבר 1996 ראש החטיבה דאז – מר סלי מרידור, לראש הממשלה – מר בנימין נתניהו, והצביע על הצורך להרחיב את תפקידי החטיבה, כדי "להבטיח שוויון ולמנוע אפליה בין מתיישבים משני צדי הקו הירוק". במכתב מאוקטובר 1996 הודיע מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, מר אביגדור ליברמן, למר אברהם בורג, יו"ר ההנהלה הציונית, כי בשנת 1997 תחל החטיבה בסיוע להקמת מבני ציבור, במתן הלוואות ליזמים, ובסיוע למוסדות חינוך, שתרומתם ליישובים שבטיפול היא ייחודית. מכתבו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה נשלח גם לראש הממשלה, לשר האוצר ולראש החטיבה.

בנובמבר 1996 סוכם בין משרד ראש הממשלה, בין אגף התקציבים שבאוצר ובין החטיבה, על תוספת תקציב של 45 מיליון ש"ח למטרות דלעיל, וכי תוספת זאת תיכלל להבא בבסיס התקציב של החטיבה, כלומר – תחזור ותישנה מדי שנה. ואכן, בתקציב החטיבה לשנת 1997 כבר נכללה התוספת וניתנה הרשאה להוציא סכום של כ-20 מיליון ש"ח למטרות החדשות – מבני ציבור ותמיכה בעמותות.

2. מן התיעוד עולה לכאורה, שתהליך קבלת ההחלטות בדבר הרחבת תחומי פעולתה של החטיבה לא היה תקין. זאת בעיקר מן הסיבות האלה:

א. לא נבדק אם אכן ישנו חוסר שוויון בין הסיוע למתיישבים בתחום הקו הירוק לבין הסיוע למתיישבים ביש"ע ובגולן. ראוי היה להביא בחשבון את הסיוע הישיר שהממשלה מושיטה ליישובי יש"ע והגולן באמצעות משרדיה.

ב. לא נבדק האם הרחבת פעולות החטיבה היא הדרך הנאותה והיחידה לתיקון חוסר השוויון, אם אכן היה. למשל, היה אפשר לפעול למתן תקציבים נוספים למטרות אלה על ידי הגדלת התקציבים של משרדי הממשלה הייעודיים, ולא דווקא באמצעות החטיבה.

ג. גם אם נמצא שצריך לפעול באמצעות החטיבה, ראוי היה לבחון את פעולתה ולהגדיר את תפקידה כקבלן או כשליח, הפועל על פי מדיניות, כללים ונהלים

+

+

שקבעה הממשלה וקבעו משרדיה, והכול על פי הסכם מפורט וחתום. דבר זה לא נעשה.

ד. את ההחלטה בדבר הגדלת בסיס התקציב של החטיבה והרחבת תחומי הסיוע שלה, קיבל המנכ"ל דאז של משרד ראש הממשלה, מר אביגדור ליברמן. מדובר בהחלטה מהותית, שיש בה כדי לצמצם את תפקידי המשרדים הייעודיים, ולחייבם לפעול באזורים מסוימים באמצעות החטיבה ועל פי נהליה. משרד מבקר המדינה בדק ומצא, שלהחלטה האמורה לא קדם דיון עם משרדי הממשלה, והם לא התבקשו להגיש "נייר עמדה" בנדון.

+

+

פעילות החטיבה מחוץ לתחומי הסיוע של הסוכנות היהודית

1. במשך השנים נכנסה החטיבה, ביזמתה, לתחומי פעולה חדשים ביש"ע ובגולן, לרבות תחומי פעולה שהסוכנות היהודית, בדרך כלל, לא פעלה בהם. מדובר בפעולות חברה – לכידות חברתית, תרבות תורנית³, הסעות של מתיישבים ביש"ע, קיום תערוכות וסיוע ללהקות ייצוג.

בשנת 1996 הסתכם סיוע החטיבה בתחומים אלה בכ-1.8 מיליון ש"ח. כך, למשל, בשנת 1996 העבירה החטיבה למועצה האזורית בקעת הירדן 300,000 ש"ח לפעולות של תרבות תורנית. יש לציין, שפעולות הסיוע לתרבות תורנית מוגדרות בחוק יסודות התקציב כמתן תמיכה, שלגבי נתינתה חלים הכללים והעקרונות של החוק האמור. תמיכה בתרבות תורנית, לדוגמה, אמורה להיות באחריות המשרד לענייני דתות או משרד החינוך.

2. החטיבה מסייעת ליישובים גם בתחום הכלכלי. על פי סדרי פעולתה של החטיבה – תקני הסיוע הכלכלי ליישובים ביש"ע והגולן צריכים להיות זהים לתקני הסיוע ליישובים דומים בתחום הקן הירוק שבטיפול הסוכנות היהודית. אולם, מבדיקה שערך המשרד לביקורת של ההסתדרות הציונית עולה, כי בשעה שתקן הסיוע הכלכלי של הסוכנות היהודית ליישובים קהילתיים צומצם בשנת 1994, לא נמצא שהחטיבה התאימה את תקן הסיוע ליישובים קהילתיים שבטיפול, לתקן הסיוע המצומצם והמוקטן דלעיל. החטיבה גם לא ביקשה אישור מפורש מהמדינה להמשיך בסיוע בהיקפו המלא. לפי אומדן שעשה משרד מבקר המדינה, ההפרש בין תקן הסיוע ליישוב שבטיפול החטיבה לבין תקן הסיוע ליישוב שבטיפול הסוכנות היהודית מגיע לכ-1.7 מיליון דולר ליישוב. צמצום תקן הסיוע היה מאפשר להקטין את התחייבויות החטיבה, ולמעשה את התחייבויות הממשלה, בכ-130 מיליון דולר ל-80 היישובים קהילתיים שבטיפול החטיבה. משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לב משרד האוצר לעניין זה. בנובמבר 1998 הודיעה החטיבה למשרד לביקורת של ההסתדרות הציונית, כי היא תתאים את נהליה לאלה של הסוכנות היהודית.

3. באפריל 1993 המליצה ועדה פנימית של החטיבה, שיש להגדיל את תקן הסיוע שהחטיבה מקצה ליישובי בקעת הירדן מ-78,960 דולר ל-84,600 דולר ליחידת משק; וליישובי הגולן מ-73,320 דולר ל-84,600 דולר ליחידת משק. מנכ"ל החטיבה, דאז, הודיע ביולי אותה שנה לאגף התקציבים במשרד האוצר, שהחטיבה החליטה לפעול בהתאם להמלצה.

בספטמבר אותה שנה ביקש סגן הממונה על אגף התקציבים ממנכ"ל החטיבה, שלא להגדיל את תקני הסיוע האמורים בלי הסכמה של אגף התקציבים. לא נמצאה

3 הסוכנות היהודית מסייעת בתחום זה לשכונות מצוקה ביישובים עירוניים.

+

+

אסמכתה, עד סוף מאי 1998, שאגף התקציבים אישר את הגדלת תקני הסיוע; ובפועל פועלת החטיבה בהתאם להחלטתה, בלא אישור של אגף התקציבים. על פי נתונים המובאים בדוח של המשרד לביקורת של ההסתדרות הציונית, הגדלת התחייבויותיה של החטיבה ליישובי הגולן בלבד נאמדת בכ-27.5 מיליון דולר.

משרד מבקר המדינה הסב את תשומת לב משרד האוצר לכך, שבגין הגדלת תקני הסיוע, הגדילה החטיבה את התחייבויותיה - למעשה את התחייבויות המדינה - בעשרות מיליוני דולרים.



החטיבה הגדילה את פעולותיה ואת התחייבויותיה על יסוד עיקרון השוויון בסיוע ליישובים משני עברי הקו הירוק. אך בה בעת נתנה החטיבה פירוש גמיש לעיקרון השוויון: פעמים הרחיבה את פעולותיה לתחומים שמעבר לאלה בהם פועלת הסוכנות היהודית, ופעמים היא הגדילה את הסיוע מעבר לתקני הסיוע שקבעה הסוכנות היהודית ליישובים שבטיפול בתחום הקו הירוק. בכך יצרה החטיבה אפליה לטובה - שהממשלה לא החליטה עליה - של יישובים ביש"ע ובגולן לעומת יישובים אחרים. לדעת משרד מבקר המדינה, תנאי הסיוע ליישובים ולמתיישבים, הניתן מכספי המדינה, צריכים להיות על דעת הממשלה ועל דעתם של הגורמים המתאימים במשרדי הממשלה, ובעיקר במשרד האוצר, ולא על סמך החלטה של הסוכנות היהודית או של החטיבה.

+

+

הרחבת פעולות החטיבה על פי החלטות של משרד ראש הממשלה

החטיבה פעלה ופועלת כדי לסייע ליישובים חקלאיים, שהוקמו על קרקעות שהמדינה החכירה לחטיבה. במשך השנים הורחבו פעולות החטיבה ליישובים קהילתיים לא חקלאיים, שגם הם הוקמו על קרקעות כאלה. החל משנת 1997 חלה הרחבה נוספת. משרד מבקר המדינה בחן את תהליכי קבלת ההחלטות בדבר הרחבת תפקידי החטיבה והעלה, כדלקמן:

1. בפברואר 1997 פנה מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, מר אביגדור ליברמן, לראש החטיבה דאז, מר סלי מרידור, וביקש להתחיל ולטפל בארבעה יישובים שהוקמו על קרקעות שאותן לא חכרה החטיבה⁴. המנכ"ל גם ביקש מהחטיבה להקצות סיוע כלכלי לשבע שכונות חדשות שהוקמו בקרבת יישובים ותיקים ביש"ע. הסיוע אמור להינתן בהתאם לתקנים המקובלים ביישובים הוותיקים שבטיפול החטיבה. יצוין, שהשכונות האמורות הוקמו בשנים 1990–1991 על פי החלטות הממשלה, ומסיבות מדיניות לא ניתן להן מעמד של יישובים עצמאיים. הרחבת הסיוע נעשתה בנימוק שתושבי שכונות אלה מופלים לרעה לעומת יישובים אחרים.

2. ביוני וביוולי אותה שנה ביקש ראש אגף תיאום ובקרה במשרד ראש הממשלה מהחטיבה, לטפל בשבעה יישובים שלא היו בטיפול החטיבה.

לפי סיכום דיון ממאי 1997 של ראש אגף תיאום ובקרה שבמשרד ראש הממשלה וממסמכים אחרים של החטיבה עולה, שהחטיבה ביקשה להרחיב את הסיוע גם ליישובים עירוניים – יישובים שבהם לא פעלה החטיבה.

במאי 1997 הנחה ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, את החטיבה לטפל "בכל התחומים" ביישוב מעלה אפרים, שהוא מועצה מקומית, סוג של יישוב שעד אז לא טיפלה בו החטיבה.

משרד מבקר המדינה העיר, שמדובר בהחלטות המרחיבות את תפקידי החטיבה, בין היתר, על חשבון תפקידם של משרדי ממשלה ובחלקן אף החלטות מורכבות ורגישות. אשר על כן, חייב הדבר בחינה מקיפה של הנושא, לרבות בחינת חלופות ודיונים עם משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, ובייחוד עם משרד האוצר, דבר שלא נעשה.

4 ביישובים אלה התושבים חוברים את הקרקע ישירות מן הממונים על הרכוש הממשלתי ביש"ע.

“כפל סיוע” למתיישבים

כיוון שגם משרדי הממשלה וגם החטיבה פועלים לסייע למתיישבים באותם אזורים ולפעמים לאותן מטרות, נוצר לעתים “כפל סיוע” למתיישבים. להלן נתונים על הסיוע למתיישבים שנותנים החטיבה ומשרדי הממשלה כאחד.

הקצאות לנושאי חברה וקליטת מתיישבים

בשנת 1997 הקצתה החטיבה לנושאי חברה וקליטת מתיישבים חדשים 12.8 מיליון ש”ח, שהם 7.5% מההוצאה השנתית שלה. נוסף על כך הקצתה החטיבה בשנה האמורה 15.2 מיליון ש”ח (8.8% מהתקציב השנתי שלה) לגופים וולונטריים ולמבני קהילה, כך שהיקף ההקצאה לנושאי חברה וקליטה הסתכם ב-28 מיליון ש”ח (16.3% מהתקציב השנתי שלה). את הסיוע העבירה החטיבה למתיישבים באמצעות המועצות האזוריות ביש”ע ובגולן. בה בעת, סייעו משרדי הממשלה באופן ישיר מתקציבם, באותם נושאים או תחומים, וגם הם העבירו תקציבים למועצות האזוריות האמורות. להלן דוגמאות:

א. לכידות חברתית: הן החטיבה, הן משרד הפנים והן משרד העו”ר העבירו בשנים 1993–1996 למועצה האזורית גולן 1.2 מיליון ש”ח במצטבר (במחירים שוטפים) לנושא “לכידות חברתית”. נמצא, שלא היה תיאום בין החטיבה לבין משרדי הממשלה האמורים, וביניהם לבין עצמם, בעניין זה.

בשנים 1995–1996 הקצו הן החטיבה והן משרד העו”ר למועצות האזוריות מטה בנימין, גוש עציון ושומרון, כ-600,000 ש”ח (במחירים שוטפים) לנושא לכידות חברתית. נמצא, שלא היה תיאום בין החטיבה למשרד העו”ר. משרד העו”ר אף לא ידע על הקצאות של החטיבה בנושאי חברה ורווחה.

ב. פעולות רווחה שונות: בשנים 1995–1996 הקצו החטיבה, משרד העו”ר ומשרד הקליטה, 1.8 מיליון ש”ח במצטבר (במחירים שוטפים) למועצות האזוריות ביש”ע ובגולן, לנושאי רווחה, ובהם: סיוע למשפחות במצוקה, טיפול בילד בקהילה ושירותים לקשישים ולעולים חדשים. נמצא, שלא היה תיאום בין החטיבה למשרדי הממשלה האמורים בעניין הקצאות אלו.

ג. קורסים: בשנת 1994 השתתפה החטיבה במימון קורס להנהלת חשבונות, שארגנה המועצה האזורית גולן, בסכום של 18,000 ש”ח. בשנת 1996 השתתפה החטיבה במימון קורס לסופרי סת”ם, בסך 42,000 ש”ח, ביישוב מסוים שבמועצה האזורית שומרון. משרד העו”ר, האחראי לתחום ההכשרה המקצועית ואף מממן קורסים כאלה, לא היה שותף ליוזמות החטיבה למימון שני הקורסים האמורים.

ד. חינוך: הן החטיבה והן משרד החינוך הקצו בשנים 1994–1996 סכום של 304,000 ש”ח במצטבר למחשוב גני ילדים במועצה אזורית גולן ולמחשוב בתי ספר במועצות האזוריות מגילות ובקעת הירדן. עוד נתנה החטיבה, בשנים 1995–1997, הקצאות של 361,000 ש”ח במצטבר למועצה האזורית שומרון, למימון פעולות חינוך ממלכתיות, +

+

424,000 ש"ח למועצה האזורית גולן לקיום פעולות בקרב הנוער, ו-16,000 ש"ח למועצה האזורית גולן לפעולות של תרבות תורנית. למשרד החינוך לא היה ידוע על ההקצאות האמורות והן לא תואמו עמו.

+

ה. הסעות: בהעדר תחבורה ציבורית מתאימה, השתתפה החטיבה בשנים 1995–1997 במימון הסעות תושבים במועצות האזוריות ביש"ע בסכום של 1.4 מיליון ש"ח. חלק מסכומים אלה הועבר לתנועה התיישבותית מסוימת, ללא מכרז ובניגוד לנהלי החטיבה. משרד התחבורה השיב בנובמבר 1997 למשרד מבקר המדינה, כי החטיבה לא תיאמה עמו את ההקצאות האמורות, וכי ראוי היה שהסיוע האמור יועבר למועצות האזוריות באמצעות המשרד הייעודי.



הקצאות החטיבה לנושאי חברה וקליטת מתיישבים מסייעות אמנם לרווחתם של התושבים ביישובים שבטיפולה, אך הן סיוע ממשלתי נוסף על ההקצאות של משרדי הממשלה בתחומים אלה למועצות האזוריות. הסיוע ניתן ללא תיאום עם משרדי הממשלה הייעודיים, וללא הגבלה בזמן ובהיקף. ראוי לשקול להקצות את הסיוע כולו, לרבות הנתח מתקציב החטיבה, באמצעות משרדי הממשלה הייעודיים (האוצר, משרד הפנים, משרד החינוך, המשרד לענייני דתות, ומשרד העו"ר). אם יוחלט, שיש להגדיל את היקף ההקצאות לנושאים האמורים, ראוי שייקבעו אמות מידה ברורות להקצאת הכספים.

האמנה שבין הממשלה להסתדרות הציונית קבעה שהאחרונה תפעל "על יסוד תכניות מוסכמות מראש עם הממשלה"; הדבר נדרש, ביתר שאת, כאשר מדובר בחטיבה, שהכספים לפעולותיה אינם מתרומות בחו"ל אלא מתקציב המדינה.

סיוע כלכלי למתיישבים

להלן דוגמאות ל"כפל בסיוע" הכלכלי לפיתוח תשתיות ואמצעי ייצור הניתן למתיישבים.

1. המדינה מסייעת למתיישבים על פי החוק לעידוד השקעות הון בחקלאות, התש"ם-1980, והחוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959. במסגרות אלה, על המבקש לפעול לפי הליכים ונהלים מסוימים. בה בעת, מסייעת החטיבה באופן דומה גם במסגרת תקציבה ועל פי נהלים וכללים משלה. הסיוע של החטיבה ניתן לפיתוח תשתיות ביישובים ולאמצעי ייצור. תקן הסיוע הכלכלי של החטיבה ליחידת משק (משפחתית) ביישובים לרכישת אמצעי ייצור, נע בין 54,600 דולר לבין 84,600 דולר. סכום הסיוע של החטיבה בנושאים אלה בשנת 1997 עמד על כ-87 מיליון ש"ח. כדי שמתיישב יקבל סיוע כלכלי מן החטיבה, עליו להכין תכנית

+

+

+

השקעות וייצור ולהגשה לאישור ועדה אזורית של החטיבה. לאחר האישור, מפנה הוועדה את המתיישב למשרד הממשלתי הייעודי לקבלת סיוע נוסף על פי החוקים לעידוד השקעות הון.

+

2. משרד מבקר המדינה בדק ומצא שמשרד החקלאות והחטיבה השתתפו במימון הקמתם של 19 פרויקטים לפיתוח חקלאי של תושבים מבקעת הירדן. בתשעה מהפרויקטים, נע סכום המימון המצטבר של משרד החקלאות והחטיבה יחדיו, בין 70% ל-90% מעלות הפרויקט, וברוב המקרים המימון היה מעל 60%.

החטיבה הסבירה למשרד מבקר המדינה, באוקטובר 1997, כי היא מתאמת את מתן הסיוע הכלכלי עם משרדי הממשלה. אולם משרד האוצר טען, בתשובתו מאוגוסט 1997, שאמנם נציג החטיבה הוא חבר מינהלת ההשקעות בחקלאות, אך נציגי הממשלה אינם חברים בוועדות האזוריות של החטיבה, הקובעות את הסיוע למתיישבים. משרד החקלאות טען, בתשובתו מאוקטובר 1997, ש"מתן תקציבים על ידי משרדים שונים מבלי שתהיה יד מכוונת ומרכזת את הנושא, אכן גורמת להוצאת משאבים בצורה פחות אפקטיבית ונכונה. ניתן היה להשתמש בכספים אלה כמנוף פיננסי טוב יותר". עוד העיר משרד החקלאות, כי הבקרה על הקצאת אמצעי ייצור למתיישבים חדשים לוקה בחסר: מתיישבים חדשים העוזבים את יישוביהם אינם מחזירים את אמצעי הייצור שנרכשו מתקציב המדינה, ואינם מיידעים מיד את החטיבה על עזיבתם; כמו כן, חובות המתיישב אינן מוגדרות בהסכם בינו לבין החטיבה.



חוקי העידוד להשקעות נועדו להקצות אמצעים למטרות לאומיות, ובהן עידוד המגזר החלוצי-ביטחוני-חברתי באזורי הפריפריה. סכום המימון הכולל הניתן בחוק כסיוע למתיישב, אינו עולה על שיעור מסוים ממלוא ההשקעה של המתיישב. אם קיימים שיקולים מיוחדים המחייבים הקצאת משאבים מעל לשיעורים הנקובים בחוק, ראוי שהנושא יוסדר בנוהל מתאים, בשיתוף נציגים של משרדי ממשלה.

+

+

חובות המתיישבים לחטיבה והחזרם

1. עד לשנת 1978 נתנה החטיבה סיוע כלכלי, מכספי המדינה, בהלוואות ל-50 שנה ובריבית לא צמודה של 2%. האינפלציה שהיתה בסוף שנות השבעים ובשנות השמונים, שחקה עד מאד את ערכן של ההלוואות האלה. מאז 1.4.78 ניתן הסיוע הכלכלי במענקים ובהלוואות. ההלוואות לאמצעי ייצור הן ל-30 שנה בריבית של 3%, ובהצמדה למדד המחירים לצרכן. אם עזב המתיישב את מקום מגוריו, עליו להחזיר את מלוא ההלוואה; אם לא עזב – פירעון ההלוואה מתחיל לאחר 10 שנים. המתיישב יחזיר 25% מההלוואה, והיתרה תהפך למענק. ההלוואות לתשתית הן ל-37 שנים, בריבית של 2% וללא הצמדה למדד. פירעון ההלוואות מתחיל לאחר שבע שנים. במשך כ-20 שנה סייעה החטיבה ליישובים ולמתיישבים גם בהלוואות לבניית בתי מגורים ומוסדות ציבור, נוסף על ההלוואות לאמצעי ייצור ותשתיות. עד לנובמבר 1998 לא קבעו הגופים הנוגעים בדבר, ובכלל זה החטיבה ומשרד האוצר, מה יהיו תנאי החזר של ההלוואות למגורים ולמוסדות ציבור. כתוצאה מכך לא החלו היישובים והמתיישבים להחזיר את ההלוואות; אלה הסתכמו בכ-326 מיליון ש"ח (במחירי אוקטובר 1998). ראוי שמשרד האוצר יחליט בהקדם מה יהיו תנאי החזר של ההלוואות האמורות, כדי שיהיה אפשר לגבות אותן מן המתיישבים.

2. מנתונים שהציגה החטיבה למשרד מבקר המדינה עולה, שהסכום הכולל של ההלוואות שניתנו למתיישבים מאז תחילת שנת 1978 הוא כ-2.6 מיליארד ש"ח (קרן וריבית צמודים, במחירי אוקטובר 1998). יש להבחין בין הלוואות של 1.6 מיליארד ש"ח שניתנו עד לסוף שנת 1991 ליישובי קו העימות שבטיפול החטיבה, ושעליהן חל חוק ההסדרים במשק החקלאי והמשפחתי, התשנ"ב-1992, (להלן – חוק גל) והתקנות שהותקנו על פיו, לבין ההלוואות של כמיליארד ש"ח שניתנו ליישובים האחרים שבטיפול החטיבה, וכן להלוואות שניתנו מאז 1992 ליישובי קו העימות.

על פי חוק גל, על המשקמים⁵, הפועלים במסגרתו, לקבוע מה היקף החוב להסדר של המתיישבים והאגודות השיתופיות שהחוק חל עליהם (מהם 62 היישובים שבטיפול החטיבה). כמו כן, עליהם לקבוע את היקף הסכום לפירעון מתוך הסכום להסדר ואת חלוקת התמורות מן הסכום לפירעון בין הנושים. החטיבה הגישה למשקמים תביעות כספיות בקשר לדרישות החוב מן האגודות השיתופיות ומן המתיישבים.

מנתונים שהציגה המינהלה להסדרים במגזר החקלאי בע"מ (להלן – המינהלה להסדרים) למשרד מבקר המדינה עולה, שעד לסוף אוגוסט 1997 לא קבעו המשקמים את החובות והסכומים לפירעון של 19 מבין האגודות השיתופיות הנ"ל. ל-43 האגודות השיתופיות האחרות ניתנו פסקי משקמים הקובעים את חובן להסדר והסכומים לפירעון; אולם, לא נקבעה חלוקת התמורות לנושים, ובהם לחטיבה. המינהלה להסדרים לא הגישה למשרד מבקר המדינה נתונים על הסדר חובות החקלאים הפרטיים שב-62 היישובים האמורים.

5 משקם – מי שהוא כשיר להתמנות שופט של בית משפט מחוזי, שמונה על פי חוק גל, ואשר תפקידו לפסוק מה יהיה הסדר החובות של חקלאי או תאגיד חקלאי.

+

+

יצוין, שחלוקת התמורות לנושים מן הסכומים לפירעון שקבעו המשקמים מתעכבת, בין היתר, משום שהתקנות שהוגשו בשנת 1996 בידי שר האוצר דאז, אברהם שוחט, לוועדת הכספים של הכנסת, על פי סמכותו לפי סעיף 24 לחוק גל, לא אושרו עד סוף שנת 1998. רק לאחר אישור התקנות יהיה אפשר להעריך את היקף חובותיהם של 62 היישובים לחטיבה ולמדינה. לפי נתוני החטיבה, יתרת החובות הצפויה לפירעון בגין הלוואות שנתנה החטיבה למתיישבים לרכישת אמצעי ייצור והקמת תשתיות, שעליהן לא חל חוק גל, בהתחשב בתנאי ההחזר של הלוואות, היא כ-570 מיליון ש"ח. יצוין, שמסכום זה הוחזרו בשנים האחרונות כמה מאות אלפי ש"ח בלבד.

3. כבר בדוח שנתי 47, עמ' 63 צוין שאין לחשב הכללי נתונים על היקף חובות המתיישבים לחטיבה; שאין לחברת ענבל⁶ נתונים על הלוואות המדינה שנמסרו באמצעות החטיבה למתיישבים; וכי סגן החשב הכללי מינה ביוני 1996 ועדה בהשתתפות עובדי אגף החשב הכללי, החטיבה וחברת ענבל, לקבוע כללים לניהול הלוואות שהחטיבה נתנה בעבר ושתיתן בעתיד. בינואר 1998 סיימה הוועדה האמורה את עבודתה והגישה את הצעותיה לרישום חובות האגודות השיתופיות והמתיישבים, אולם עד סוף נובמבר 1998 לא נדונו ואושרו הצעות אלה באגף החשב הכללי.

לדעת משרד מבקר המדינה, על החשב הכללי לדאוג לכך שהנתונים על חובות המתיישבים יועברו מנתוני החשבונות של החטיבה ישירות לחברת ענבל. מן הראוי, שהחשב הכללי יקבע מדיניות לגביית החובות, בהתחשב בנתוני עלות-תועלת שלהן⁷, וכן בצורך לשמור על מדיניות זוה של גבייה, ממתיישבים בכל חלקי הארץ.

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

7 עלות גביית הלוואות בסכומים קטנים (עד 500 או 1,000 ש"ח), עשויה להיות גבוהה מהסכומים שייגבו.

+

+

תקציב החטיבה והבקרה על פעולותיה

1. הצעת חוק התקציב מוגשת בידי שר האוצר לאישור הממשלה והכנסת, ומשרד האוצר מפקח על ביצועו. משרד האוצר על זרועותיו אמון על בחינה מעמיקה של סדרי העדיפות בתקציב המדינה ועל הקצאתו. מאז החלה החטיבה לפעול ביש"ע ובגולן, לא היתה בקרה נאותה של משרד האוצר – אגף התקציבים והחשב הכללי, על תקציב החטיבה, על יעדיו ואופן השגתם. אף כי תקציב החטיבה ממומן כולו מכספי המדינה, אין אגף התקציבים שבאוצר בוחן את גודל התקציב, את התוספות לו, ואת סדרי העדיפות שבו – טרם אישורו בחוק בידי הכנסת.

בכל שנה, ביוני, מגישה החטיבה לאגף התקציבים את הצעתה לתקציב השנה הבאה. אגף התקציבים מעביר לחטיבה את סכום המסגרת של תקציב החטיבה, כפי שיוצג אחר כך בהצעת תקציב המדינה המוגש לכנסת. את פירוט תקציב החטיבה לתחומי הפעולה והסעיפים השונים קובעת החטיבה בלבד (ללא אישור אגף התקציבים). גודלו הסופי של תקציב החטיבה נקבע בידי שר האוצר בדצמבר של כל שנה או בראשית השנה התקציבית. גם הרפרנטים של משרדי ממשלה הייעודיים (שכספי המדינה שמועברים לחטיבה מממנים פעולות שבתחום סמכותם), ובהם משרד החקלאות, אינם משתתפים בהליך התקצוב, קביעת סדרי העדיפות והבקרה על הביצוע.

החטיבה השיבה למשרד מבקר המדינה ביוני 1998, שהיא מקיימת קשר שוטף עם נציגים של אגף החשב הכללי ושל אגף התקציבים, וכן מוגש להם דוח על ביצוע התקציב. משרד האוצר השיב ביוני 1998, שהוא מסכים עם ממצאי הביקורת בכל הקשור לפעילות החטיבה ובכל הקשור במערכת היחסים הפורמלית שבין הממשלה והחטיבה.

2. בתקציב החטיבה שני חלקים: א. תקציב הפעולות באזורים; ב. תקציב לפעולות מרכזיות. התקציב לפעולות באזורים – שהוא כ-70% מהתקציב השנתי – מוקצה לפעולות פיתוח, לקליטת מתיישבים ולפעולות במישור החברתי באזורים השונים.

תקציב הפעולות באזורים מוקצה ביחס קבוע: ליישובי הגולן – 26%; ליישובים בבקעת הירדן – 26%; ליישובים במועצות אזוריות שומרון, מטה בנימין וגוש עציון – 28%; ליישובים במועצות אזוריות הר חברון וחבל עזה – 20%. למשרד מבקר המדינה נמסר, שהיחס נקבע עוד בשנות השמונים. מאז חלו שינויים כלכליים, דמוגרפיים וחברתיים מהותיים באזורי הפעולה של החטיבה. על כן, ראוי היה שסדרי העדיפויות ומתכונת החלוקה של תקציב הפעולות, ייבחנו מחדש מפעם לפעם ויהיו תואמים את אלו של הממשלה המכהנת, דבר שלא נעשה.

3. כאמור, תקציב החטיבה מוצג במסגרת תקציב משרד החקלאות, אולם עיקר ההוצאה היא דווקא בתחומים אחרים. משרדי ממשלה נוספים מקצים אף הם מתקציביהם לפעולות של פיתוח כלכלי, תשתיות, בינוי ושיכון, חינוך, רווחה וכד'. אולם בתקציבי אותם המשרדים אין הפרדה בין התקציבים המיועדים לאזורי ההתיישבות ביש"ע ובגולן, שבהם מטפלת החטיבה, ובין הפעילות בתחום הקו

+

+

הירוק. בכך, לא ניתן לבחון בראייה כוללת את העשייה הממשלתית בישראל ובגולן.

4. במשך כל השנים ועד 1994, לא הגישה החטיבה דין וחשבון כספי ודוח פעולות – מילולי-כמותי, על מערכת ההסדרים שלה עם המדינה, על פעולותיה, על ביצוע התקציב ועל הישגיה. רק באותה שנה החלה החטיבה לפרסם דוחות כספיים, אולם אלה אינם כוללים נתונים על הנכסים (ההלוואות למתיישבים) שנוצרו מתקציב המדינה, ואין בהם פירוט מילולי-כמותי על פעולות החטיבה.

5. במאי 1997 הגיש המשרד לביקורת של ההסתדרות הציונית (להלן – המשרד לביקורת) להנהלת ההסתדרות הציונית דוח המסכם ביקורת שנערכה בחטיבה. בדוח עלו, בין השאר, הממצאים האלה: העסקת עובדים מעל לתקנים מאושרים, באמצעות מימון העסקתם בידי המועצות האזוריות בישראל ובגולן; הקצאת כספים לתנועות ההתיישבות למימון העסקת מלווים שעבדו מטעמן ביישובים כדי לדאוג לניהולם התקין, בלי שלחטיבה היו פיקוח ובקרה על עבודתם ובלא שנבחנה תרומתם ליישובים; הקצאת כספים לפדיון השקעות ביישובים ולמחקר ופיתוח חקלאי, שלא בהתאם לנהלים. כאמור, הדוח העלה גם ליקויים בנושא הכנסת שינויים בתקן הסיוע הכלכלי ליישובים, בלי לקבל אישור ממשרד האוצר.

בדוח המשרד לביקורת יש ממצאים על ליקויים מהותיים בסדרי הבקרה, וחשוב שמשרד האוצר יהיה ער להם. לכן העביר משרד מבקר המדינה למשרד האוצר את ממצאי הדוח האמור, לידיעתו ולשיקולו.

6. במהלך שנות התשעים ביקש החשב הכללי שבאוצר להדק את הבקרה על החטיבה. אולם החטיבה לא אפשרה לרואה חשבון מטעם החשב הכללי או לחשב מטעמו לבדוק ולפקח על פעולתה. בתשובת משרד האוצר למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 1997 נאמר: "העובדות המצוינות בדוח לפיהן מוציאה החטיבה כספים מתקציבה שלא על פי כללי התכ"מ, בנוהלי עבודה שאינם מקובלים על ידי החשב הכללי, ידועות". עוד נאמר בתשובה, כי "פעמים רבות בעבר פנה משרד האוצר לחטיבה בבקשה ליעל את נהלי העבודה בין החטיבה למשרד האוצר. לצערנו, בשל התנגדות החטיבה לא עלה בידינו לבצע את השינויים הנדרשים".

7. את הצורך בהגברת הבקרה מדגישים המקרים האלה:

(א) משרד מבקר המדינה בדק בעקבות תלונה את פעולות החטיבה בסיוע כלכלי למתיישבים, והעלה: ביישוב א' ניתן למתיישב, בנובמבר 1997, סכום של 45,000 ש"ח להקמת מפעל הסעדה (קייטרינג) תוך חריגה מהנהלים של החטיבה למתן סיוע כלכלי. ביישוב ב' ניתן למתיישב, בינואר 1998, סכום של 50,000 ש"ח, בלא שנבדק אם ההשקעות שלו אכן מתאימות לקריטריונים של החטיבה למתן סיוע. בשנת 1996 נהגה החטיבה לקבל כתבי הלוואה חתומים בידי נציגי היישובים, ללא ציון סכומים ואובייקטים.

(ב) המשרד לביקורת העלה, כי 5.8 מיליון ש"ח מתקציב החטיבה, שמקורו בתקציב המדינה, שימשו בשנים 1991–1993 את החטיבה ואת ההסתדרות הציונית להשקעה במבנים, אולם הזכויות על נכסים אלה נרשמו על שם ההסתדרות הציונית ולא על שם המדינה.

+

+

+

הדוחות הכספיים של החטיבה לשנים 1993–1997 שנשלחו גם למשרד האוצר, לא נתנו לכך ביטוי.

מלבד הסכום האמור שהועבר מכספי המדינה להקמת מבנים, סייע לחטיבה גם מרכז ההשקעות, לפי החוק לעידוד השקעות הון, והעניק כ-1.1 מיליון ש"ח לאותה מטרה. בכפל המימון יש חשש לבזבוז משאבים, והוא מצביע על ליקויים בפיקוח, בבקרה ובדיווח.

באוגוסט 1998, בעקבות מידע שהעביר משרד מבקר המדינה למשרד האוצר, הנחה אגף התקציבים את ההסתדרות הציונית ואת החטיבה, להעביר לרשות אוצר המדינה את הנכסים האמורים ואת ההכנסות מהם. כמו כן הורה אגף התקציבים לחטיבה, שבעתיד יש לקבל ממנו אישור בכתב לכל פעולה כזו, המבוצעת במימון מכספי החטיבה ומכספי מרכז ההשקעות.

8. משרד האוצר הודיע למשרד מבקר המדינה, ביוני 1998, שהוא בוחן כמה חלופות לקביעת נושאי פעילות החטיבה בעתיד ולהסדרת מערכת היחסים הפורמלית שבין הממשלה לחטיבה. ביולי 1998 החליטה הממשלה בין היתר, ש"ההסתדרות הציונית תבצע את פעילותה (בפעולות התיישבות ביש"ע והגולן) ... על פי נהליה, בהתאם לכללים החלים לעניין זה על פעולות הממשלה, במידה שאלו רלוונטיים לפעולות החטיבה, הכול כפי שייקבע בהסכם בין הממשלה לבין ההסתדרות הציונית. בהסכם כאמור יעוגנו כללי הפעולה, דרכי ההתחשבנות, האישור, הבקרה והדיווח". כאמור, עד סוף שנת 1998 טרם הסתיימו הדיונים בנדון וטרם נחתם ההסכם.

+

+

הוצאות לשכת ראש החטיבה להתיישבות

כאמור, עד סוף שנת 1992 פעלה החטיבה במסגרת ארגונית אחת עם המחלקה להתיישבות. במסגרת הארגונית האמורה, נזקפה עלות שכרו של ראש החטיבה (והמחלקה) – שהוא נבחר ציבור וחבר הנהלה הציונית – וכן של עובדי לשכתו, לתקציב הסוכנות היהודית הממומן מכספי תרומות מחו"ל. עלות חלקית של שכר מנכ"ל המחלקה להתיישבות ועלות שכרם של כמה מעובדי המחלקה להתיישבות, נזקפה לתקציב החטיבה, בהתאם לחלקיות עיסוקם בנושאים של החטיבה.

1. בראשית 1993 הופרדה החטיבה מן המחלקה להתיישבות, וגם הוצאות השכר של ראש החטיבה ושל עובדי לשכתו הועמסו על תקציב המדינה. הוצאות אלה היו בשנת 1997 877,000 ש"ח, ונוספו עליהם הוצאות משרד, שכר דירה ותקורה, בהיקף של כמה עשרות אלפי ש"ח. משרד מבקר המדינה העלה, שהחטיבה לא הביאה לידיעת משרד האוצר, שההוצאות האמורות הועמסו החל משנת 1993 על תקציב המדינה.

2. נוסף על ההוצאות האמורות של לשכת ראש החטיבה, כללו הוצאות החטיבה בשנים 1995–1997 את עלות הנסיעות לחו"ל של ראש החטיבה, מר סלי מרידור, בסכום של 39,000 ש"ח (במחירים שוטפים). בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה, החזירה החטיבה לאוצר המדינה, ביולי 1998, סכום של 19,500 ש"ח – עלות נסיעותיו במסגרת תפקידו כחבר הנהלת הסוכנות היהודית.

משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לבו של משרד האוצר לצורך לקבוע בהסכם, לכשייחתם בין המוסדות הלאומיים לבין המדינה, הסדרים וכללים בדבר העלויות שראוי לזקוף לתקציב המדינה, כגון שכר הנהלה והוצאות כלליות.

+

+



פיתוח התיישבות חדשה הכולל תחומים של תשתית, כלכלה וחברה, הוא פרויקט בין תחומי, כוללני ומתמשך, וממומן כולו מתקציב המדינה. מנגנון הביצוע שלו – ביישובים שמעבר לקו הירוק – הוא החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית.

פעולות החטיבה בפיתוח ההתיישבות ביש"ע ובגולן החלו לפני למעלה מ־30 שנה. ברבות הימים עוצבו דפוסי עבודה בין הממשלה לבין החטיבה, אך אלה טרם סוכמו בהסכם מפורט, כמתחייב מסדרי מינהל תקינים. דפוסי עבודה אלה לא אפשרו לאגף התקציבים גילוי נאות של יעדי הקצאת הכספים, לא היתה לאגף התקציבים ולאגף החשב הכללי בקרה על סדרי הכנת התקציב וקביעת העדיפויות, ולא היתה בקרה מהותית על ביצוע הפעולות של החטיבה והוצאתם של הכספים.

החטיבה פועלת, לכאורה, כשלוח או כקבלן של המדינה ובמימון תקציב המדינה. בה בעת לא חלים עליה חוקים, תקנות, נהלים וכללים החלים על משרדי הממשלה. כמו כן, פעולת החטיבה היא לעתים בכפילות לתפקידים ולתקציבים הייעודיים של משרדי הממשלה. מציאות זאת אינה תורמת להגברת היעילות והחיסכון בפעולות הממשלה.

מבקר המדינה

ירושלים, סיון התשנ"ט
מאי 1999

+

+