

הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים

תקציר

בתחילת שנת 2012 מנתה אוכלוסיית ישראל כ-7.8 מיליון נפש. כ-1.6 מיליון נפש (כ-20%) מהם הם בני מיעוטים המשתייכים ללאום הערבי (ובהם בדואים), הלאום הדרוזי והלאום הצ'רקסי (להלן - מגזר המיעוטים או המגזר).

מסקנות ועדת חקירה ממלכתית בראשות השופט תיאודור אור שמונתה כדי לברר את הסיבות להתנגשויות שאירעו באוקטובר 2000 בין המשטרה ובין אזרחים ישראלים בני הלאום הערבי הדגישו את הצורך לסגור את הפערים בין המגזרים בחברה הישראלית. ועדת שרים שהוקמה ליישום המסקנות המליצה לממשלה להקים רשות שתיקרא "הרשות לקידום מגזרי המיעוטים". בינואר 2007 החליטה ועדת השרים לענייני המגזר הלא יהודי על הקמת "הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים" (להלן - הרשות), והחלטתה קיבלה תוקף של החלטת ממשלה¹ (להלן - החלטת הממשלה).

פעולות הביקורת

בחודשים מאי-ספטמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה את פעילותה של הרשות, בכל הנוגע לעמידתה בכמה מהיעדים שנקבעו בהחלטת הממשלה על הקמתה ובהחלטות ממשלה אחרות בנוגע לאופן ביצוע התפקידים שנקבעו לה בהחלטות אלה. הביקורת נעשתה ברשות ובמשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם). בדיקות השלמה נעשו במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת), במשרד הבינוי והשיכון ובאגף התקציבים במשרד האוצר.

עיקרי הממצאים

תכנון, פיקוח ובקרה

1. בהחלטת הממשלה הוחלט להקים ועדת היגוי אשר תפקידה לשמש גוף עליון לליווי ופיקוח על עבודת הרשות, להתוות את מדיניותה, לדון בתכניות העבודה שלה ולדווח אחת לחצי שנה אודות פעילות הרשות והתקדמותה לוועדת השרים לענייני המגזר הלא-יהודי. אולם עד מועד סיום הביקורת לא התכנסה ועדת ההיגוי ולא נקטה שום פעולה בנוגע לרשות.

2. תכנית עבודה היא כלי ניהולי מרכזי המסייע לארגון להתוות את פעילותו על פי המטרות והיעדים לאותה שנה ולטווח הרחוק. לא נמצא שהרשות ביצעה תכנון רב-שנתי שמתווה את כלל היעדים שהיא שואפת להשיג במשך השנים וקובע את התקציבים המיועדים לכך.

1 החלטת ממשלה מס' 1204 (ערב/13) מ-15.2.07.

3. החלטת הממשלה קבעה כי הגוף שיאשר את תכנית העבודה של הרשות יהיה ועדת השרים לענייני המגזר הלא יהודי. נמצא כי הרשות, הפועלת במסגרת הארגונית של משרד רה"ם, הגישה מדי שנה בשנה את תכנית העבודה השנתית שלה לאישורו של מנכ"ל משרד רה"ם, אולם המנכ"ל לא הגיש את התכנית לאישור ועדת השרים.

תחומי הפעילות של הרשות

1. החלטת הממשלה הסמיכה את הרשות לעסוק בפעילות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים. בביקורת נבדקו הפעולות שעשתה הרשות כדי לבצע את המשימות העיקריות שהוטלו עליה בעניין זה. להלן הממצאים:

(א) משנת 2010 עד מועד סיום הביקורת הרשות טרם החלה לבצע פעולות מעשיות ליישום החלטת הממשלה שבה נקבע כי עליה לפעול לעידוד מפעלים ממגזר המיעוטים לספק שירותים וטובין לממשלה.

(ב) על הרשות הוטל לקדם השקעות כספיות במגזר המיעוטים. לא נמצאו מסמכים הנוגעים לתכנית עבודה העוסקת בכך, לעיקרי הדברים שנדונו בפגישות בנושא ולסיכומיהן, ועל כן לא ניתן לדעת אילו פעולות ננקטו בעקבות הפגישות, אם נקטו.

2. החלטת הממשלה מחייבת את הרשות לפעול ב"תחום הפעילות הממשלתית" כמפורט להלן:

(א) הרשות, בשיתוף המועצה הלאומית לכלכלה במשרד רה"ם ומשרדי הממשלה הרלוונטיים, נדרשת להכין בכל שנה לפני הגשתו של תקציב המדינה לממשלה חוות דעת הנוגעת לתקציב, ולהציע בה לפי הצורך חלופות בנושאים כלכליים-חברתיים הנוגעים למגזר המיעוטים. ואולם עד סיום הביקורת לא הגישה הרשות חוות דעת כנדרש.

(ב) הרשות נדרשת, להכין, בשיתוף משרדי הממשלה הרלוונטיים, חוות דעת מקצועיות בנוגע להצעות החלטה בתחומי הכלכלה והחברה העומדות על סדר יומן של הממשלה וועדותיה אשר יש בהן כדי להשפיע על מגזר המיעוטים. לשכת מנכ"ל משרד רה"ם טיפלה בהכנת הצעות החלטה כאלה שאותן אישרה הממשלה בפרק הזמן ינואר 2009 - מאי 2012. אולם נמצא כי היא הגישה לרשות לקבלת חוות דעתה רק חלק מהן, וממילא לא הכינה הרשות חוות דעת מקצועית בנוגע לכל הצעות ההחלטה.

(ג) הרשות נדרשת להגיש לממשלה פעם בשנה דוח שבו נסקרות פעולות הממשלה לצמצום הפערים הכלכליים-חברתיים בין מגזר המיעוטים ובין המגזר היהודי. בשנים 2009-2012 הגישה הרשות לראש הממשלה שלושה דוחות שנתיים בעניין זה, אולם אלה סקרו את פעולות הרשות בלבד ולא את כלל פעולות הממשלה.

3. בשנת 2010 החליטה הממשלה² על תכנית חומש לפיתוח כלכלי לשנים 2010-2014 ב-12 יישובים במגזר המיעוטים³ (להלן - תכנית החומש), ונקבע כי הרשות תהיה אחראית לניהול התכנית ולמעקב אחר ביצועה.

2 החלטה מספר 1539 מ-21.3.10 בדבר "תכנית חומש לפיתוח כלכלי של יישובים במגזר המיעוטים".
3 לאחר שב-1.12.08 בוטל איחודן של הרשויות דאליית אל-כרמל ועספייא, הן נספרות בתכנית בנפרד, כך שכיום נכללים למעשה בתכנית החומש 13 יישובים.

בתכנית החומש נקבע כי משרד הבינוי והשיכון ישתתף בעלויות פיתוח קרקע בבעלות המדינה והכשרתה לבנייה רוויה של עד 4,240 יחידות דיור בסכום של עד 40,000 ש"ח ליחידת דיור. עד מועד סיום הביקורת חלפה כמחצית התקופה שנקבעה לביצוע התכנית, אולם רק כ-700 יחידות דיור (16.5%) בקרקע בבעלות המדינה הגיעו לשלב שמאפשר לקבל את הסבסוד, וספק אם עד תום פרק הזמן שנקבע לתכנית החומש, שנת 2014, יהיה ניתן לעמוד ביעדים שנקבעו בעניין זה בתכנית.

4. על מנכ"ל משרד התמ"ת הוטל לקבוע, בשיתוף הרשות, עד ינואר 2012 כללים להפעלת חממה תעשייתית אזורית במגזר המיעוטים ולקבוע את מקומה. התברר כי אף שבתכנית החומש הוקצה תקציב ייעודי להקמת החממה, לא החלו הרשות ומשרד התמ"ת להקימה.

סיכום והמלצות

יסודה של הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים הוא בהמלצות ועדת החקירה הממלכתית בראשות השופט תיאודור אור, שקבעו כי יעד עיקרי של המדינה חייב להיות השגת שוויון אמתי לאזרחיה הערבים הן מטעמים חוקתיים והן מטעמים מעשיים. החלטת הממשלה להקמת הרשות קבעה כי ייעודה הוא להביא למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של אוכלוסיית המיעוטים, באמצעות עידוד פעילות כלכלית יצרנית ועסקית במגזר המיעוטים והגברת שילובו של המגזר בכלכלה הלאומית הרחבה.

על הרשות וועדת ההיגוי שלה להכין תכנית עבודה רב-שנתית ותכניות עבודה שנתיות מפורטות לשנים הבאות הכוללות לוחות זמנים לביצוע המשימות שהוטלו על הרשות ולקבוע מדדי תפוקה, על מנת שהרשות תוכל למדוד ולהעריך את תוצאות פעילותה לקידום הפעילות הכלכלית במגזר המיעוטים. כמו כן, על הרשות לדווח לממשלה מדי שנה בשנה על כלל פעולות הממשלה לפיתוחו הכלכלי של מגזר המיעוטים ולהכין חוות דעת הנוגעות לנושא זה, על מנת שלממשלה תהיה תמונת מצב כוללת בעת קבלת החלטותיה הנוגעות לתקציב הנדרש ולפעולות האחרות שיש לעשות בתחום זה.

על הרשות לוודא כי התקציבים המושקעים ביישום תכנית החומש משיגים את היעדים המצופים, ולפעול להסיר את החסמים בתחומים שבהם העלתה הביקורת כי לא ננקטו הפעולות המספקות. והכל על מנת שהרשות תוכל להגביר את תרומתה לקידום הכלכלי של מגזר המיעוטים בישראל.



מבוא

1. בתחילת שנת 2012 מנתה אוכלוסיית ישראל כ-7.8 מיליון נפש. כ-1.6 מיליון נפש (כ-20%) מהם הם בני מיעוטים המשתייכים ללאום הערבי (ובהם בדואים), הלאום הדרוזי והלאום הצ'רקסי

(להלן - מגזר המיעוטים או המגזר). שיעורם של הערבים-מוסלמים בקרב אוכלוסיית מגזר המיעוטים הוא כ-83%⁴, של הערבים-נוצרים - כ-9%⁵ ושל הדרוזים והצ'רקסים⁶ - כ-8%.

בישראל מצויים 129 יישובים (כ-11% מכלל היישובים בישראל) שרוב אוכלוסייתם מבני המיעוטים, ומהם 92 יישובים עירוניים⁷ ו-37 יישובים כפריים. 94% מבני המיעוטים מתגוררים ביישובים עירוניים⁷.

2. בשלהי שנת 2000 מינתה הממשלה ועדת חקירה ממלכתית בראשותו של שופט בית המשפט העליון (דאז) תיאודור אור (להלן - הוועדה), כדי לברר את הסיבות להתנגשויות שאירעו באוקטובר 2000 בין המשטרה ובין אזרחים ישראלים בני האום הערבי. בספטמבר 2003 פרסמה הוועדה את מסקנותיה. הוועדה קבעה בין היתר כי הטיפול הממשלתי במגזר הערבי הוזנח במשך תקופה ארוכה, וכי נדרשת בעניין זה פעילות הן בטווח הזמן המידי, הן בטווח הזמן הבינוני והן בטווח הזמן הארוך. הוועדה עמדה על שני טעמים עיקריים לסגירת הפערים בין המגזרים בחברה הישראלית: ראשית, הוועדה קבעה כי "יעד עיקרי של פעילות המדינה חייב להיות השגת שוויון אמיתי לאזרחי המדינה הערבים. זכותם של אזרחי הערבים של המדינה לשוויון נובעת מעצם היותה של מדינת ישראל מדינה דמוקרטית, ובהיות הזכות לשוויון זכות יסוד לכל אזרח במדינה". נוסף על כך, ציינה הוועדה כי פעולה באמצעות הדרגים הבכירים ביותר במדינה "לסגירת הפערים בהקדם באופן נחרץ וברור, תוך קביעת יעדים ברורים ומוחשיים, ולוחות זמנים מוגדרים" היא צורך חיוני מעשי אשר בחשיבותו הרבה הכירו גם גורמי הביטחון הלאומי.

לצורך יישום דוח הוועדה הקימה הממשלה בשנת 2003 ועדת שרים בראשותו של סגן ראש הממשלה ושר המשפטים דאז מר יוסף (טומי) לפיד ז"ל (להלן - ועדת לפיד), וזו פרסמה את מסקנותיה ביוני 2004. ועדת לפיד המליצה להקים רשות שתיקרא "הרשות לקידום מגזרי המיעוטים". הרשות תהיה כפופה לראש הממשלה, תטפל בבעיות הייחודיות של המגזר הלא יהודי כולו בתחום החברתי והכלכלי ותוודא את ביצוען של החלטות ועדת השרים לטיפול במגזר הלא יהודי. הממשלה קיבלה את ההמלצות והחליטה⁸ להקים רשות ממשלתית הכפופה לראש הממשלה, אולם ההחלטה לא בוצעה.

בינואר 2007 החליטה ועדת השרים לענייני המגזר הלא יהודי להקים את "הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים" (להלן - הרשות), והחלטה זו קיבלה תוקף של החלטת ממשלה⁹ (להלן - החלטת הממשלה). על פי החלטת הממשלה, ייעודיה העיקריים של הרשות הם לשמש "גוף שמטרתו להביא למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של אוכלוסיית המיעוטים בדרך של עידוד פעילות כלכלית יצרנית ועסקית בתוך מגזר המיעוטים והגברת שילובו בכלכלה הלאומית הרחבה"; ליצור כלים פיננסיים עבור אוכלוסיית מגזר המיעוטים, כדי לשפר בהדרגה את רווחתה הכלכלית ולקדם את השוויון; ולעסוק בתיאום, באינטגרציה, בחשיבה ובמעקב בכל הנוגע לפעילות הממשלתית הנעשית לשם קידומו הכלכלי של מגזר המיעוטים. הרשות החלה לפעול בשלהי שנת 2008, לאחר מינויו של מנהל הרשות לתפקידו¹⁰. מלבד המנהל מועסקים ברשות 14 עובדים.

החלטת הממשלה קבעה כי הרשות תפעל במסגרת הארגונית של משרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם), ותתוקצב מתקציבו של המשרד. תקציב הרשות היה בשנת 2010 כ-35 מיליון ש"ח ובשנת 2011 - כ-21 מיליון ש"ח. ממועד הקמת הממשלה ה-32 באפריל 2009 הייתה הרשות נתונה

- | | |
|----|--|
| 4 | הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל (2011). הנתונים נכונים לשנת 2010. |
| 5 | מוצאם של הצ'רקסים הוא מצפון מערב הקווקז. |
| 6 | יותר מ-2,000 נפש בכל יישוב. |
| 7 | הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "האוכלוסייה הערבית בישראל" (2008). |
| 8 | החלטת ממשלה מס' 13.6.04 מ-2016. |
| 9 | החלטת ממשלה מס' 1204 (ערב/13) מ-15.2.07. |
| 10 | החלטת ממשלה מס' 3942 מ-17.8.08 לאישור מינויו של מנהל הרשות. |

לאחריותו של השר המופקד על ענייני המיעוטים ח"כ אבישי ברוורמן. בינואר 2011 סיים ח"כ ברוורמן את כהונתו בממשלה, וסמוך לסיום כהונתו עברו כל סמכויותיו, ובהן האחריות על הרשות, לשר התעשייה, המסחר והתעסוקה דאז ח"כ שלום שמחון, אף שהרשות הוסיפה להשתייך למשרד רה"ם.

ב-2010 החליטה הממשלה¹¹ על תכנית חומש לפיתוח כלכלי לשנים 2010-2014 ב-12 יישובים במגזר המיעוטים¹², ונקבע כי הרשות אחראית לניהול התכנית ולמעקב אחר ביצועה (להלן - תכנית החומש).

3. בחודשים מאי-ספטמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה את פעילותה של הרשות, בכל הנוגע לעמידתה בכמה מהיעדים שנקבעו בהחלטת הממשלה על הקמתה ובהחלטות ממשלה אחרות ובנוגע לאופן ביצוע התפקידים שהוטלו עליה בהחלטות אלה. הביקורת נעשתה ברשות ובמשרד רה"ם. בדיקות השלמה נעשו במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - התמ"ת), במשרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון) ובאגף התקציבים במשרד האוצר.

תפקידי הרשות, סמכויותיה והפיקוח עליה

מידע אודות נתוני תעסוקה והשכלה במגזר המיעוטים

בשנים האחרונות הקצתה הממשלה משאבים רבים לפיתוח כלכלי של יישובים במגזר המיעוטים, כדי למצות את מלוא הפוטנציאל הכלכלי הטמון באוכלוסיית המגזר. אולם למרות זאת נותרו פערים כלכליים ניכרים בין אוכלוסיית המגזר ובין האוכלוסייה היהודית כמפורט להלן:

1. שיעור הגברים במגזר המיעוטים שהועסקו בשנת 2010 היה כ-73%, לעומת שיעור של 80% מהגברים היהודים; שיעור הנשים במגזר המיעוטים שהועסקו בשנת 2010 היה כ-27% בלבד, לעומת שיעור של 76% מהנשים היהודיות. תרומתו של מגזר המיעוטים לתוצר הלאומי הגולמי באותה שנה הייתה כ-8% מהתוצר בלבד. גופי מחקר מעריכים כי אילו היה שיעור התעסוקה שווה, היה הדבר יכול להוסיף לרווחי המשק כ-31 מיליארד ש"ח בשנה¹³.

2. רמת ההשכלה של האוכלוסייה במגזר המיעוטים נמוכה לעומת רמת ההשכלה של האוכלוסייה היהודית. בשנת 2010 היה ממוצע שנות הלימוד של האוכלוסייה היהודית 14 שנים, לעומת ממוצע של 11 שנים במגזר המיעוטים. בשנת 2011 היו 33% מהנשים ו-30% מהגברים בני 25 ומעלה במגזר היהודי בעלי השכלה אקדמית, לעומת 12% מהנשים ו-15% מהגברים במגזר המיעוטים¹⁴.

3. השכר ששולם למועסקים ממגזר המיעוטים היה נמוך מהשכר ששולם למועסקים יהודים. שכרם החודשי (ברוטו) של כ-67% מהעובדים ושל כ-86% מהעובדות במגזר המיעוטים לא עלה על 6,000 ש"ח, לעומת שיעור של 34% מהעובדים ושל כ-66% מהעובדות באוכלוסייה היהודית.

11 החלטה מס' 1539 "תכנית חומש לפיתוח כלכלי של יישובים במגזר המיעוטים" מ-21.3.10.
 12 לאחר שב-1.12.08 בוטל איחודן של הרשויות דאליית אל-כרמל ועספייא, הן נספרות בתכנית בנפרד, כך שכיום נכללים למעשה בתכנית החומש 13 יישובים.
 13 ראו למשל, תהילה שוורץ אלטשולר (עורכת), המחאה החברתית קיץ 2011: ממחאה לשינוי - תקצירי מחקרים והמלצות לרפורמות, המכון הישראלי לדמוקרטיה (2011), עמ' 38.
 14 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לקט נתונים מתוך הסקר החברתי 2011, יולי 2012.

כמו כן עלה כי כ-10% מהעובדים וכ-5% מהעובדות במגזר המיעוטים השתכרו יותר מ-10,001 ש"ח בחודש, לעומת כ-40% מהעובדים וכ-12% מהעובדות באוכלוסייה היהודית¹⁵.

תכנון, פיקוח ובקרה

1. בהחלטת הממשלה הוחלט להקים ועדת היגוי אשר תפקידה לשמש גוף עליון לליווי ופיקוח על עבודת הרשות, להתוות את מדיניותה ולדון בתכניות העבודה שלה. נקבע כי בראשה יעמוד מנכ"ל משרד רה"ם, והחברים בה יהיו המנכ"לים של עשרה משרדי ממשלה, ובהם משרד האוצר, משרד התמ"ת, משרד הבינוי והשיכון ומשרד התחבורה והבטיחות בדרכים¹⁶. נוסף על המנכ"לים, יהיו חברים בוועדה נציג היועץ המשפטי לממשלה ונציג יו"ר ועדת השרים למגזר הלא יהודי.

החלטת הממשלה קבעה כי ועדת ההיגוי תדווח לוועדת השרים לענייני המגזר הלא יהודי (להלן גם - ועדת השרים) פעם בחצי שנה על פעילות הרשות ועל התקדמותה בהשגת יעדיה.

עד מועד סיום הביקורת לא התכנסה ועדת ההיגוי וממילא לא נקטה שום פעולה בנוגע לרשות.

משרד רה"ם השיב למשרד מבקר המדינה בינואר 2013 כי ועדת היגוי שהוקמה על פי החלטת ממשלה שעניינה "תכנית החומש", כוללת את חברי ועדת ההיגוי האמורה וחברים אחרים. ועדה זו מתכנסת לפחות פעם בשנה ודנה בקידום תכנית החומש "כמו גם בנושאים נוספים הנוגעים לקידום המגזר הערבי".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד רה"ם כי בהחלטת הממשלה על הקמת הרשות נקבע כי תפקידיה של ועדת ההיגוי הם ללוות את כלל פעילותה של הרשות, להתוות את מדיניותה ולדון בתכניות העבודה שלה, ואילו לוועדת ההיגוי שהוקמה במסגרת ההחלטה על תכנית החומש ניתנו סמכויות לפעול רק בעניינים הנוגעים לאותה תכנית, והיא אמורה לפעול עד תום תקופת התכנית בלבד. אם משרד רה"ם מבקש להטיל על ועדת היגוי זו ללוות את כלל פעילותה של הרשות, עליו לפעול להרחבת סמכויותיה, להתאים לכך את הרכב חבריה ולהסיר את ההגבלה על תקופה כהונתה.

2. תכניות העבודה בארגון הן כלי ניהולי מרכזי המסייע לו לקבוע את פעילותו על פי המטרות והיעדים לאותה שנה ולטווח הרחוק. תכנית העבודה מחייבת את הארגון לבצע הערכת מצב, חשיבה שיטתית, מעקב אחר השגת היעדים והפקת לקחים מדי פעם בפעם.

מדריך התכנון הממשלתי (להלן - מדריך התכנון) שהכין האגף לתכנון מדיניות במשרד רה"ם שפורסם לראשונה בשלהי שנת 2007 הוא מסמך יסוד בתחום הכנת תכניות עבודה יישומיות שנתיות ורב-שנתיות למימוש מטרות המדיניות הממשלתית. המדריך כולל הנחיות מפורטות

15 משרד התמ"ת - מינהל מחקר וכלכלה, הערבים בישראל - דיוקן האוכלוסייה, מאפייני תעסוקה, רמת חיים, הכנסות והוצאות 1980-2008 (2010). הנתונים נוגעים למי שעבדו בעבודה כלשהי, תמורת שכר או בתמורה אחרת, שעה אחת בשבוע לפחות. על פי הגדרות הלמ"ס "ערבים" כוללים מוסלמים (כולל בדואים), נוצרים ודרוזים.

16 בינואר 2012 שונה שמו של המשרד למשרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים.

לקביעת יעדים ומשימות ולקביעת מדדים להערכת הפעילות להשגתם. בשנים 2011 ו-2012 פרסם משרד רה"ם את עיקרי תכניות העבודה של המשרדים השונים. בדצמבר 2011 חייבה הממשלה את משרדיה לקבוע את תכניות העבודה שלהם לשנת 2013 ואילך לפי ההנחיות שנקבעו במדריך התכנון¹⁷.

בשלוש השנים הראשונות לפעילותה, בשנים 2010-2012, פעלה הרשות ליישום תכנית החומש והייתה אחראית לפרויקטים נוספים. החלטת הממשלה, שאינה בגדר תכנית עבודה, פירטה את היעדים של תכנית החומש, את התקציבים שיוקצו לביצועה, את היישובים שבהם תופעל, את הגופים שיהיו מעורבים בהפעלתה, את מנגנוני הפיקוח עליה ועוד.

נמצא כי הפעילויות של הרשות לביצוע הפרויקטים האחרים לא נעשו במסגרת תכנית רב-שנתית שקובעת את היעדים שהרשות שואפת להשיג, את התקציבים המיועדים לכך, את החסמים שעל הרשות להתמודד עמם, את מדדי התפוקה ואת מנגנוני הבקרה.

לדעת משרד מבקר המדינה, תכנית רב-שנתית היא כלי עבודה חיוני, בייחוד כשמדובר בגוף חדש בעל סמכויות רחבות - דוגמת הרשות - שנועד לרכז את פעילותם של הגורמים הממשלתיים ושל הרשויות המקומיות במגזר המיעוטים.

בתשובת הרשות למשרד מבקר המדינה מינואר 2013 נמסר כי חברה לייעוץ אסטרטגי שנבחרה במכרז, תסייע לה בהטמעת תהליכי תכנון, בקרה ומדידה שהוגדרו במדריך התכנון, ובכלל זה הכנת תכנית אסטרטגית רב-שנתית מפורטת לשיתוף אוכלוסיית המיעוטים בכלכלה הלאומית המושתתת על כמה אבני דרך שמטרתם להביא לשיפור ארגוני בעבודת הרשות.

3. החלטת הממשלה קבעה כי ועדת השרים לענייני המגזר הלא יהודי היא הגוף שיאשר את תכניות העבודה של הרשות.

נמצא כי הרשות הגישה מדי שנה בשנה את תכנית העבודה השנתית שלה לאישורו של מנכ"ל משרד רה"ם, אולם המנכ"ל לא הגיש את התכנית לאישור ועדת השרים.

החלטת הממשלה אמנם קבעה כי הרשות תפעל במסגרת הארגונית של משרד רה"ם, אך גם קבעה כי ועדת ההיגוי המהווה גוף בין-משרדי רחב, תתווה את פעילותה ותפקח עליה וועדת השרים לענייני המגזר הלא יהודי תאשר את תכניות העבודה שלה.

על מנכ"ל משרד רה"ם, יו"ר ועדת ההיגוי, להקפיד להגיש את תכניות העבודה של הרשות לאישור ועדת השרים, שהיא הגוף שהסמיכה הממשלה לעניין זה.

בתשובתה מסרה הרשות כי בשנים 2009-2012 התכנסה ועדת השרים פעמיים בלבד, וכי בכינוסים אלה נטלה הרשות חלק פעיל ואף הביאה לאישור הוועדה שני מיזמים.

17 החלטת ממשלה מס' 4028, "חיוזק יכולות המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה", מ-25.12.11.

לדעת משרד מבקר המדינה, תכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות הן כלים חיוניים למימוש היעדים שקבעה הממשלה ולמדידה והערכה של הישגי הרשות בעניין זה. מנגנוני הבקרה שנקבעו בהחלטת הממשלה על עבודת הרשות מדגישים את מעמדה המיוחד של הרשות ואת כפיפותה המקצועית לפורומים מיניסטריאליים ובין-משרדיים. על מנכ"ל משרד רה"ם לוודא כי מנגנונים אלה ישולבו בעבודת הרשות.

מעמדה המשפטי של הרשות

בשירות הציבורי קיימים גופים המכונים "רשות", אולם הגדרה שתסדיר את מעמדם המשפטי והארגוני אינה קיימת כיום. סמכויותיהם של כמה מגופים אלה מוסדרות בחוק הקובע את מידת עצמאותם, וחלקם פועלים במסגרת המשרד הממשלתי שאליו הם שייכים.

ועדת לפיד המליצה שהרשות תפעל "באופן אוטונומי ורציף, ולרשותה יעמוד מנגנון סיוע נלווה", כדי להבטיח שטיפולה בנושאים שבאחריותה יהיה מובנה.

בהחלטת הממשלה נקבע כי "בתום שנה לפעילות הרשות, ולאור הניסיון שיצטבר, תיבחן האפשרות ליזום הצעת חוק בנושא הרשות, מעמדה, סמכויותיה ותפקידיה".

בשנת 2008, לפני שעברה שנה מתחילת פעילותה של הרשות, נדונה בכנסת הצעת חוק פרטית להקמת הרשות לפיתוח כלכלי במגזרי המיעוטים. ההצעה שביקשה להסדיר בחוק את פעילות הרשות אושרה בקריאה טרומית ונדונה בוועדת הכלכלה של הכנסת, ובדיונים אלה הביע נציג משרד רה"ם את תמיכת המשרד בחקיקת החוק. לאחר סיום כהונתה של הכנסת ה-17 לא הוחל על הצעת החוק דין רציפות, והיא הוסרה מעל שולחן הכנסת. מאז לא הגיש משרד רה"ם הצעה חדשה להסדרת פעילות הרשות בחוק.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד רה"ם כי אף שעברו ארבע שנים ממועד הפסקת הדיונים בהצעת החוק הפרטית, לא פעל משרד רה"ם להמשיך את ההליכים להסדרת פעילותה של הרשות בחוק.

מאחר שכך על משרד רה"ם ליזום עבודת מטה שתבחן מחדש את הצורך להסדיר את פעילותה של הרשות בחוק וכן את מעמדה, סמכויותיה ותפקידיה, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה.

משרד ראש הממשלה השיב כי בתום הליך הייעוץ האסטרטגי שהרשות פועלת לקיימו ועל בסיס ההערכה המקצועית יבחן שוב מנכ"ל המשרד את סוגיית הסדרת מעמדה של הרשות.

תחומי פעילותה של הרשות

במגזר המיעוטים יש כ-800 בתי עסק בינוניים וגדולים (20 מועסקים ויותר), כ-3,700 בתי עסק קטנים (6-19 מועסקים) וכ-15,500 בתי עסק זעירים (1-5 מועסקים). בהחלטת הממשלה הוסמכה הרשות לעסוק בפעילות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, בשיתוף משרדי הממשלה שיש להם

נגיעה לכך. במסגרת זו פורטו שבעה תחומי פעולה שעל הרשות לעסוק בהם, ומהם התמקדה הביקורת בארבעה תחומים: פיתוח כלים פיננסיים לעידוד יזמות והשקעות במגזר המיעוטים, לרבות עידוד הקמת קרן השקעה פרטית; קידום שילובם של עסקים ממגזר המיעוטים בפעילות הכלכלית הרחבה בישראל; עידוד מפעלים ממגזר המיעוטים להיות ספקי שירותים וטובין לממשלה; ועידוד השקעות במגזר המיעוטים וקידומן¹⁸.

משרד מבקר המדינה בדק את הפעולות שעשתה הרשות בתחומים אלה, כמפורט להלן:

1. (א) במסגרת פעולתה לפתח כלים פיננסיים לעידוד יזמות והשקעות במגזר המיעוטים בשנים 2009-2012 פעלה הרשות לסייע לבתי עסק במגזר המיעוטים. הרשות פעלה בין היתר להקים קרן השקעות בעסקים המשותפת לממשלה ולמגזר הפרטי והקימה בשנת 2011, בשיתוף הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד התמ"ת ועמותה לפיתוח כלכלי, קרן הלוואות לעסקים זעירים במגזר המיעוטים, כדי לתמוך בפיתוח עסקים זעירים של נשים מהמגזר ובכניסתן לשוק העבודה. על פי נתוני הרשות, עד יוני 2012 נתנה הקרן 928 הלוואות בסכום של כ-6.5 מיליון ש"ח. נוסף על כך, ארגנה הרשות כנסים לבתי עסק ממגזר המיעוטים, ובכנסים אלה הציגה לפני המשתתפים את האפשרויות לקבלת הלוואות מהקרן לעסקים קטנים בערבות מדינה שמנהל משרד האוצר.

(ב) ביולי 2009 פרסמו הרשות, משרד האוצר ומשרד התמ"ת מכרו להקמה ולניהול של קרן השקעות משותפת לממשלה ולמגזר הפרטי, שמטרתה לבצע השקעות בעסקים במגזר המיעוטים. במכרו נקבע כי על הקרן להשקיע את תקציב ההשקעות בתוך חמש שנים ממועד תחילת פעילותה, וכי לאחר תום חמש השנים היא רשאית לבצע השקעות המשך בחברות במשך שנתיים נוספות. הקרן החלה לפעול בשנת 2010, בניהולה של חברה פרטית. תקציב ההשקעות של הקרן בעת הקמתה היה 177 מיליון ש"ח, שמומן במשותף על ידי מדינת ישראל (80 מיליון ש"ח) והמגזר הפרטי (97 מיליון ש"ח).

עד אוגוסט 2012 השקיעה קרן ההשקעות בעסקים במגזר המיעוטים כ-8 מיליון ש"ח (כ-4.5% מההון המיועד להשקעה) בשתי חברות. מאוגוסט עד דצמבר 2012 התחייבה הקרן להשקיע בעוד חמש חברות סכום של כ-15 מיליון ש"ח וכן התחייבה לבצע השקעת המשך בחברה אחרת בסכום של 3 מיליון ש"ח (סה"כ כ-10% מההון המיועד להשקעה).

2. על פי החלטת הממשלה הרשות נדרשת לקדם את שילובם של עסקים ממגזר המיעוטים בפעילות הכלכלית הרחבה בישראל.

על פי נתוני המכון הישראלי לייצוא ולשיתוף פעולה בין-לאומי (להלן - מכון היצוא), עד סוף שנת 2009 פעלו בתחום היצוא במגזר המיעוטים כ-25 חברות. בשנים 2010 ו-2011 היה שיעור יצוא הסחורות ממגזר המיעוטים פחות מ-0.3% מכלל יצוא הסחורות של מדינת ישראל¹⁹.

ביוני 2010 החלו הרשות, מכון היצוא ומינהל סחר חוץ במשרד התמ"ת ליישם את "תכנית תבל - עסקים במגזר הערבי מתחילים לייצא" (להלן - תכנית תבל), המיועדת לקדם חברות ממגזר המיעוטים שיש להן פוטנציאל בתחום היצוא, אך הן חסרות את הניסיון והכלים הדרושים כדי להצליח בתחום זה. תכנית תבל מעניקה סיוע וליווי מקצועי ממושך בתהליכי היצוא והשיווק בעולם. בוועדת ההיגוי של התכנית המתכנסת פעם בחודש חברים נציגי הרשות, נציגי מכון היצוא ונציגי מינהל סחר חוץ. תפקידה של ועדת ההיגוי הוא לאשר את הצטרפותן של חברות לתכנית, לקבוע מהו הסיוע הדרוש להן ולבדוק מדי פעם בפעם את התקדמותן בביצוע שלבי התכנית.

18 שלשת תחומי הפעולה האחרים הם עידוד פעילות עסקית משותפת של ערבים ויהודים, עידוד יזמות במגזר המיעוטים באמצעות הרשויות המקומיות והנגשת כלי הסיוע הממשלתיים למגזר המיעוטים.

19 המכון הישראלי לייצוא ולשיתוף פעולה בין-לאומי, התפתחויות ומגמות ביצוא הישראלי סיכום מחצית ראשונה 2012.

(א) תקציב תכנית תבל בשנת 2010 היה כמיליון ש"ח, והוא מומן בחלקו מתקציב הרשות ובחלקו מתקציב מכון היצוא. בישיבת ועדת ההיגוי שהתקיימה במרץ 2012 פורט חלקה של הרשות בתקציב התכנית - 0.5 מיליון ש"ח בשנת 2010 ו-0.5 מיליון ש"ח בשנת 2011. בישיבה גם נקבע כי בשנים 2012-2013 תיחד הרשות לתכנית עוד 1.75 מיליון ש"ח בסך הכול. ההוצאה במסגרת התכנית הייתה בשנים 2010-2012 כ-1.3 מיליון ש"ח בסך הכול.

תכנית תבל כוללת שלושה שלבים: (א) הכנת תשתית ראשונית ליצוא, ובכלל זה אבחון ראשוני של מוכנות החברה לייצא והכנת תכנית ראשונית לשיווק בעזרתו של יועץ שיווק בין-לאומי ובהיקף של עד 15 שעות ייעוץ וכן ליווי ראשוני לשיווק בהיקף של עד 20 שעות בלא תשלום; (ב) סיוע ביישום תכנית השיווק, ובכלל זה הענקת מידע עסקי שיווקי בלא תשלום, ייעוץ מקצועי, סיוע בהיערכות לקראת השתתפות בתערוכה בין-לאומית ואיתור סוכנים ומפיצים באמצעות מכון היצוא - במימון של עד 80% מהעלויות; (ג) הכשרה מקצועית בתחומי היצוא, ובכלל זה הכשרה באמצעות קורס ניהול יצוא ושיווק בין-לאומי הניתן מטעם מכון היצוא וקורסים יומי עיון אחרים - במימון של עד 80% מהעלויות. נוסף על כך, ארגן מכון היצוא בשנים 2010 ו-2012 שני מפגשי היכרות בנצרת בין חברות ממגזר המיעוטים המשתתפות בתכנית תבל ובין נספחים כלכליים של מדינת ישראל ונציגים של אחת השגרירויות.

בינואר 2012 אישר מכון היצוא להעניק סיוע המשך לחברות שסיימו את השלב השני בתכנית תבל, ובכלל זה סיוע ביישום התכנית השיווקית של החברות וסבסוד עלויות השתתפות בפעילויות של מכון היצוא. נוסף על כך, נקבע כי תקציבו של השלב השלישי בתכנית, שבו היו אמורות להשתתף 15 חברות, יהיה 3 מיליון ש"ח.

הרשות נקטה פעולות כדי לעודד אנשי עסקים ממגזר המיעוטים להציג את מועמדותם להשתתף בתכנית תבל, ובכלל זה קיימה כנסים שבהם הציגה את מטרות התכנית, את תנאי ההשתתפות בה ואת העלויות הכרוכות בהשתתפות. בשנים 2010-2011 קיימה הרשות ביישובי מגזר המיעוטים שישה כנסים, ובהם השתתפו 450 בני אדם.

נתוני מכון היצוא מלמדים כי עד דצמבר 2012 סיימו את השלב השני בתכנית תבל 21 חברות.

בתכנית העבודה של הרשות לשנת 2011 נקבע כי בסוף שנה זו ייצאו 20 בתי עסק במגזר המיעוטים שהשתתפו בתכנית תבל את תוצרתם, ו-40 בתי עסק אחרים ייצרו קשרים עם שווקים בחו"ל. אולם מנתוני הרשות עולה, שמתחילת יישומה של התכנית עד סוף ספטמבר 2012 החלו רק חמישה מבתי העסק שהשתתפו בתכנית לייצא את תוצרתם.

(ב) במהלך איסוף הנתונים הנוגעים לתכנית תבל ביקש משרד התמ"ת מחברות שהשתתפו בה להצביע על החסמים הפוגעים ביכולת החברות לייצא. החסמים העיקריים שצוינו הם הקושי במציאת נציגים בחו"ל (כ-59% מהחברות), השתתפות ממשלתית לא מספקת בעלויות השיווק (כ-55% מהחברות) והקושי להשיג מימון בנקאי (כ-36% מהחברות).

בסיכום פעילותה של תכנית תבל שפרסם מכון היצוא באפריל 2012 נכללו מסקנות שעלו מהשנתיים הראשונות לביצועה. בסיכום צוינו שישה חסמים המקשים על חברות ממגזר המיעוטים להיכנס לפעילות ייצוא, ובהם מחסור באזורי תעשייה ופעילות באזורים ובמבנים שאינם מתאימים למפעלים מייצאים; ניהול מרבית החברות כחברות משפחתיות, בלי שתוטמע בהן תרבות עסקית הולמת וכלי שתינתן למנהליהן הכשרה ממושכת, כמתחייב בעסק בין-לאומי; והיעדר יזמה של בתי העסק להמשיך בפעילות שיווקית לאחר ההכשרה.

בתשובתה פירטה הרשות את פעולותיה להסרת חסמים אלה: הקצאת כספים להפעלת מנהלי יצוא בחברות שסיימו את השלב השני בתכנית תבל²⁰; העברת כספים לקרן לעידוד השיווק לחו"ל הפועלת במסגרת משרד התמ"ת, כדי להגדיל את יכולתה הכספית לסייע לבתי עסק ממגזר המיעוטים לממן את הוצאות השיווק וההפצה בחו"ל; עידוד חברות המשתתפות בתכנית תבל להיעזר בקרנות בערבות מדינה שמפעילים הסוכנות לעסקים קטנים במשרד התמ"ת והחשב הכללי במשרד האוצר; והשקעה, בשיתוף משרדי התמ"ת והאוצר, בתכניות לפיתוח, להקמה ולשדרוג של אזורי תעשייה במגזר המיעוטים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לבחון מדוע אף שפעלה להסרת החסמים המקשים על חברות לממש את פוטנציאל היצוא שלהן, והשקיעה משאבים כספיים ניכרים, הצליחו עד מועד סיום הביקורת רק מעטות מהן לייצא את תוצרתן.

3. בהחלטת הממשלה נקבע כי על הרשות לפעול לעידוד מפעלים ממגזר המיעוטים לספק שירותים וטובין לממשלה. בדברי ההסבר להחלטה נאמר כי מטרה זו תושג בין היתר בדרכים האלה: פעילות בקרב משרדי הממשלה והגופים הציבוריים האחרים כדי לקדם את שילובם של עסקים מהמגזר במכרזים ציבוריים; הגברת מודעותם של העסקים מהמגזר למכרזים, באמצעות פרסומים בכלי התקשורת ובאמצעות הפניית העסקים למקורות מידע אחרים הנוגעים למכרזים; ועידוד התארגנות והתאגדות של עסקים, כדי שאלה יגישו הצעות משותפות למכרז ויגדילו בכך את הסיכוי לעמוד בתנאיו. הרכש הממשלתי נאמד בשנת 2010 בכ-30 מיליארד ש"ח, ומנתוניה של הרשות עולה כי בשנת 2011 נאמד שיעור הרכש הממשלתי ממגזר המיעוטים ב-1%-5%.

(א) במאי 2010 פרסמו הרשות ועמותת "מרכז טיפוח יזמות"²¹ נצרת והיישובים הערביים בגליל" (להלן - מט"י נצרת) תכנית "להנגשת הרכש הממשלתי, הציבורי והפרטי לעסקים במגזר המיעוטים" (להלן - התכנית). התכנית הציעה בשלב הראשון להכין סקירה של מערך הרכש הממשלתי, לאפיין את דרישות הרכש הממשלתי מעסקים המשתתפים במכרזי הרכש, לסקור מפעלים במגזר המיעוטים שיש להם פוטנציאל להצליח במכרזים אלה, לאתר חסמים שלא צוינו בהצעת התכנית, להציע פתרונות להם ולגבש תכנית עבודה מפורטת לביצוע. על הכנת תכנית זו הופקדה מט"י נצרת. בשלב השני הציעה התכנית כי כמה עמותות מט"י יבצעו את תכנית העבודה האמורה במשך שנה אחת.

בישיבה שהתקיימה במאי 2010 במשרדי הסוכנות לעסקים קטנים שבמשרד התמ"ת בהשתתפות נציגים של הסוכנות לעסקים קטנים והרשות אושר לבצע את השלב הראשון בתכנית. הוסכם כי לאחר שתוכן תכנית עבודה מפורטת תוקם ועדת היגוי אשר תאשר את התכנית ותלווה את ביצועה, ובה חברים נציגים של משרדי ממשלה שונים, נציגי הרשות, נציגי עמותות מט"י ברחבי הארץ, נציגי המגזר העסקי הארצי ונציגי המגזר העסקי במגזר המיעוטים. יצוין כי בהצעת התכנית נכתב כי היא תבוצע בתוך שנה ממועד הכנתה.

(ב) באוגוסט 2010 הושלם השלב הראשון בתכנית וגובשה תכנית העבודה האמורה שהזמינו הרשות ומט"י נצרת. המסמך כלל בחינה של הצעדים הנדרשים לשיפור יכולתם של עסקים ממגזר המיעוטים להשתתף במכרזי רכש ממשלתיים וציבוריים, וכן הוצגו נתונים בדבר בתי עסק ממגזר המיעוטים שהם בעלי פוטנציאל להשתתף בתכנית ובדבר חסמים המונעים מבתי עסק אלה להשתתף במכרזים, נוסף על החסמים שצוינו במאי 2010. בהמלצות לפעולה נקבע בין היתר כי

20 מנהל יצוא מטפל בהיבטים שיווקיים בין-לאומיים ולוגיסטיים של החברה שאותה הוא מלווה, ובכלל זה באיתור מפיצים ולקוחות בחו"ל, בהתקשרות אתם ובחזיון הקשרים העסקיים עם לקוחות וספקים.

21 מרכזי טיפוח יזמות (מט"י) הן עמותות ללא מטרת רווח שמתקצב משרד התמ"ת ושתמחות בסיוע לעסקים קטנים ובינוניים ובפיתוח יזמויות עסקיות.

בקביעת הקריטריונים של מערך הרכש הממשלתי יש להביא בחשבון גם את המאפיינים של בתי העסק במגזר המיעוטים, כמו גודלם ויכולת האספקה שלהם, ובהתאם לכך לקבוע להם במכרזים של משרדי הממשלה ושל החברות הממשלתיות "היקף אספקה" בהתאם לגודלם וליכולת הביצוע שלהם. כן נקבע בהמלצות כי יש לשלב בתי עסק אלה ברשימות של מינהל הרכש הממשלתי.

(ג) באפריל 2012 קבעה הרשות אבני דרך להנגשת הרכש הממשלתי לעסקים במגזר המיעוטים, ובהם מיפוי של הרכש הממשלתי והעסקי, איתור חסמים המונעים מעסקים במגזר להשתלב במערך הרכש, גיבוש המלצות, בניית תכנית אסטרטגית ובניית תכנית פעולה טקטית. על יסוד אבני דרך אלה החלה הרשות ביולי 2012 לגבש נייר עמדה לשילובן של חברות מהמגזר ברכש הממשלתי. גיבוש נייר העמדה טרם הושלם עד תום מועד הביקורת, אך הנתונים המצוינים בו דמו לנתונים המצוינים בתכנית העבודה שהוכנה באוגוסט 2010.

נמצא כי משנת 2010 עד מועד סיום הביקורת הרשות טרם החלה לבצע פעולות מעשיות ליישום החלטת הממשלה שבה נקבע כי עליה לפעול לעידוד מפעלים ממגזר המיעוטים לספק שירותים וטובין לממשלה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה הרשות כי עדיין קיימות כמה סוגיות הדורשות מענה של כלל המשרדים העוסקים בנושא, ובהן הגדרות בחוק של סוגי בתי עסק שונים המחייבות בחינה. כמו כן, מסרה הרשות כי עליה לאסוף מידע מהימן על היקף הרכש מעסקים קטנים ובינוניים במגזר ועל מידת תרומתם של אלה לצמיחת המשק. עוד הודיעה הרשות כי היא נערכת עם הסוכנות לניהול עסקים קטנים במשרד התמ"ת לפתוח במחצית הראשונה של 2013 קורס הכשרה והדרכה לאנשי עסקים ממגזר המיעוטים שמבקשים להשתתף במערך הרכש הממשלתי. כמו כן, כוונתה להקים מאגר נתונים של יזמים ובעלי עסקים ממגזר המיעוטים, שיסייע לה להביא לידיעתם את כל המידע בדבר מכרזים ממשלתיים.

בתשובת מט"י נצרת למשרד מבקר המדינה מינואר 2013 נמסר כי אף שהשלב השני בתכנית לא בוצע בשל היעדר תקציב, החלה מט"י נצרת לבצע פעולות ראשוניות כדי לאבחן את מידת התאמתם של בתי עסק לתכנית, ולקיים פגישות עם נציגים של מערכי הרכש הממשלתי.

משרד מבקר המדינה העיר לרשות כי עליה להחיש את פעולתה ליישום החלטת הממשלה ולמצוא מענה לסוגיות עליהן הצביעה בתשובתה ושלטענתה מעכבות את יישום השלב השני בתכנית הרכש הממשלתי. ליישום כוונתה של הרשות להקים מאגר נתונים עליה לקבוע לוח זמנים מפורט ובו אבני דרך ברורות, וכן לקבוע יעדים ומדדי תפוקה לבחינת מידת הצלחת השגתם.

4. החלטת הממשלה הטילה על הרשות לפעול לקידום השקעות כספיות במגזר המיעוטים. הרשות דיווחה כי פעולותיה בתחום זה כללו: (א) פנייה לבנקים לייסד קרנות השקעה לעסקים קטנים במגזר המיעוטים וקרנות ייעודיות לפיתוח המגזר; (ב) פנייה לחברות ביטוח להשקיע בפרויקטים במגזר המיעוטים או לממן הלוואות לבתי עסק מהמגזר; (ג) עידוד בתי עסק במגזר העסקי הכללי לפעול גם במגזר המיעוטים. הרשות מסרה למשרד מבקר המדינה רשימה של גופים שאתם נפגשו נציגיה כדי לקדם השקעות כספיות במגזר המיעוטים.

סדרי המינהל התקין מחייבים את הרשות לתעד את פגישותיה, את דיוניה ואת החלטותיה לרבות כאשר אלה מתקיימים באמצעות תקשורת טלפונית ולשמור, לרבות באמצעים אלקטרוניים, את ההתכתבויות שלה. בכלל העניינים שיש לתעד כלולים עיקרי הנושאים שנדונו וההחלטות שהתקבלו בעניינם. התייעוד תורם לקיום סדור של הליכי חשיבה ותכנון, להבניה של שיקול הדעת, לעמידה

בחובת ההנמקה, לפעילות על פי תכנון, לרציפות ולשימור הזיכרון הארגוני בטווח הקצר והארוך. כמו כן משמש התיעוד למעקב אחר השגת היעדים שנקבעו לרשות בהחלטת הממשלה ולהפקת לקחים.

לא נמצאו ברשות מסמכים בנוגע לפעולות שלטענתה נקטה לקידום ההשקעות במגזר המיעוטים, וכן לא נמצאו בה מסמכים המתעדים את עיקרי הדברים שנדונו בפגישות שקיימה בנושא ואת סיכומי הפגישות. על כן לא ניתן לדעת אילו פעולות ננקטו בעקבות הפגישות, אם ננקטו.

הרשות מסרה בתשובתה שהיא מקבלת את הערת משרד מבקר המדינה שלפיה עליה להקפיד ביתר שאת לתעד את פעולותיה.

פעילות הרשות בתחומי הפעילות הממשלתית

1. החלטת הממשלה קובעת כי על הרשות להכין חוות דעת בנושאים כלכליים-חברתיים המשפיעים על מגזר המיעוטים, כמפורט להלן:

(א) בהחלטה נקבע שעל הרשות, בשיתוף המועצה הלאומית לכלכלה במשרד רה"ם ומשרדי הממשלה הרלוונטיים, להכין בכל שנה חוות דעת הנוגעת לתקציב המדינה לפני הגשתו לממשלה ולהציע בכל שנה במסגרת חוות הדעת ולפי הצורך חלופות בנושאים כלכליים-חברתיים הנוגעים למגזר המיעוטים. חוות דעת זו יש בה כדי להשפיע על היקף ההשקעות של המדינה במגזר המיעוטים, על גודל התקציבים שהיא מפנה למגזר ועל אופן חלוקתם.

נמצא כי מאז תחילת פעולתה לא הגישה הרשות חוות דעת כנדרש.

בתשובתה מסרה הרשות כי החלה לפעול מול המועצה הלאומית לכלכלה על מנת שבעתיד תוכל להגיש חוות דעת מוסדרת הנוגעת לתקציב המדינה. הרשות ציינה כי היא השפיעה בפועל "באופן ניכר" על תקציב המדינה, מכיוון שבעקבות פעילותה קיבלה הממשלה בשנים 2010 ו-2012 כמה החלטות לפעילות במגזר המיעוטים בהיקף תקציבי ניכר.

משרד רה"ם הוסיף בתשובתו כי הרשות השפיעה רבות על תקציב המדינה, וכי היא מייעצת למנכ"ל ומנהלת קשרים שוטפים עם אגף התקציבים במשרד האוצר, מנהלת "מאבקים" בנושאים הנוגעים לה ומכינה ניירות עמדה לפי הצורך.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד רה"ם ולרשות כי על הרשות להקפיד בראש ובראשונה, וללא קשר לפעולות אחרות שהיא מבצעת, לקיים את החלטת הממשלה המטילה עליה להגיש את חוות דעתה בנוגע להשפעת הצעת תקציב המדינה על מגזר המיעוטים. חוות דעת זו נועדה להבטיח כי תוקדש תשומת לב לנושא ולסייע לחברי הממשלה בהליכי הגיבוש והאישור של תקציב המדינה.

(ב) בהחלטה נקבע שעל הרשות, בשיתוף המשרדים הרלוונטיים, להכין חוות דעת מקצועיות בנוגע להשפעתן של הצעות החלטה בתחומי הכלכלה והחברה העומדות על סדר יומן של הממשלה וועדותיה על מגזר המיעוטים.

משרד מבקר המדינה בדק 11 הצעות החלטה כאלה שאישרה הממשלה בפרק הזמן ינואר 2009 - מאי 2012, אשר יש בהן כדי להשפיע על מגזר המיעוטים בתחום הכלכלי-חברתי. הצעות החלטה הוגשו על ידי משרד רה"ם או שתואמו עמו. ליישומן של הצעות החלטה הוקצה תקציב של כ-4 מיליארד ש"ח.

נמצא כי לשכת מנכ"ל משרד רה"ם שטיפלה בהכנת הצעות, הגישה לרשות לקבלת חוות דעתה רק חלק מהן, וממילא לא הכינה הרשות חוות דעת מקצועית בנוגע לכל הצעות החלטה.

לאחר סיום הביקורת הודיע מזכיר הממשלה לחברי הממשלה וליועצים המשפטיים במשרדי הממשלה בדצמבר 2012 כי לפי החלטת הממשלה על הקמת הרשות, "טרם העברת הצעת החלטה הנוגעת לענייני המיעוטים למזכירות הממשלה, תועבר הצעת החלטה להתייחסות הרשות".

על לשכת מנכ"ל משרד רה"ם להקפיד להגיש לרשות לקבלת חוות דעתה את כל הצעות החלטה בתחומי הכלכלה והחברה אשר יכולה להיות להן השפעה על מגזר המיעוטים.

בתשובתו כתב משרד רה"ם כי אכן, מעורבותה של הרשות בכל נושא כלכלי הנוגע למגזר המיעוטים היא הכרחית וחשובה, וקיבל עליו להקפיד על מעורבות ושיתוף כאמור.

2. החלטת הממשלה קבעה כי על הרשות להגיש לממשלה פעם בשנה דוח שבו נסקרות פעולות הממשלה לצמצום הפערים הכלכליים-חברתיים בין מגזר המיעוטים ובין המגזר היהודי.

נמצא כי בשנים 2009-2012 אמנם הגישה הרשות לראש הממשלה שלושה דוחות שנתיים, אולם בדוחות לא נסקרו כלל פעולות הממשלה לצמצום הפערים ואף לא פעולות אגפים אחרים במשרד רה"ם בתחום זה, אלא רק פעולות הרשות. כמו כן, לא עסקו הדוחות בנתונים הנוגעים לפערים הכלכליים-חברתיים בין מגזר המיעוטים ובין המגזר היהודי ולא ניתן ללמוד מהם אם מצבו של מגזר המיעוטים שופר או הורע לעומת שנים קודמות.

בתשובתה מסרה הרשות כי היא פועלת עם משרד האוצר להכין דוח ובו פירוט התקציבים המיועדים למגזר המיעוטים, ופירוט זה משמעותו סקירת פעולות הממשלה לצמצום הפערים האמורים. הרשות הצביעה על הקושי למפות תקציבים המופנים למגזר המיעוטים שלא על פי תקנות ייעודיות, הגורם לעיכובים בהשלמת הדוח, והוסיפה כי היא בוחנת דרכים חדשות לקידום הנושא.

משרד מבקר המדינה העיר לרשות כי מטרתה של החלטת הממשלה הייתה לקבל דוח שיסייע בידה לקבל תמונת מצב שנתית עדכנית של הפערים בין המגזרים השונים, לבחון את פעולותיה בשנה שעברה ואת תוצאותיהן ולאפשר לה לעשות הערכת מצב בנוגע לפעולות נוספות הדרושות לצמצום הפערים. הנושאים שנסקרו בדוחות שהגישה הרשות בשנים 2009-2012 אינם מסייעים להשיג מטרה זו. על כן עליה להחיש את פעולתה על מנת להתאים את הדוח השנתי שהיא מגישה למתכונת הנדרשת בהחלטת הממשלה.

שילוב הרשות במערך הטיפול במגזר המיעוטים במשרד ראש הממשלה

כאמור, בהחלטת הממשלה נקבע כי על הרשות לרכז את הפעילות הממשלתית הנושאת לקידום כלכלי של מגזר המיעוטים ולעקוב אחריה. עוד קודם שהוקמה הרשות קיבלה הממשלה החלטות לפיתוח כלכלי רב-שנתי של מגזר המיעוטים, ובהן החלטות הנוגעות לדרוזים, לצ'רקסים ולבדואים, והקצתה לכך תקציב בהיקף ניכר. משרד רה"ם הוא המרכז את הבקרה על יישום מרבית ההחלטות האלה.

בשנים שקדמו להקמת הרשות הופקדו שני אגפים שונים במשרד רה"ם על הטיפול בתחום המיעוטים: אגף "תכנון מדיניות", שריכז את עבודת המטה ליישום דוח ועדת גולדברג²² בעניין הסדרת התיישבות של הבדואים בנגב; ואגף "תיאום, מעקב ובקרה"²³ (להלן - אגף התיאום), שהוטל עליו בין היתר לפקח על יישום החלטות הממשלה הנוגעות לשלטון המקומי במגזר ועל יישום התכניות לפיתוח ולהעצמה של המגזרים הדרוזי, הצ'רקסי והבדואי בצפון הארץ. במסגרת זו נקבע באגף התיאום תקן ייעודי למנהל תחום דרוזים, צ'רקסים ובדואים בצפון, שעליו הוטל לעקוב אחר יישום החלטות הממשלה הנוגעות למגזרים אלה. קודם להקמת הרשות הוחלט להוציא אל הפועל שתי תכניות רב-שנתיות (לשנים 2006-2009): תכנית לפיתוח יישובי המגזר הבדואי בצפון ותכנית לפיתוח יישובי המגזר הדרוזי והצ'רקסי²⁴. המטרות של תכניות אלה היו בין היתר לפתח תשתיות באזורי תעשייה, לתכנן הכשרה מקצועית ולעודד הקמת עסקים חדשים. הוצאתן של התכניות אל הפועל הוטלה על אגף התיאום.

גם לאחר הקמת הרשות הופקד אגף התיאום על יישום תכנית רב-שנתית²⁵ שאישרה הממשלה בפברואר 2011 ושנועדה לפתח ולקדם את אוכלוסיית מגזר המיעוטים בתחומי החינוך, הדיור, הרווחה, התעסוקה והדת, וכן על שיקום ופיתוח של תשתיות תכנוניות ופיזיות בכמה רשויות מקומיות שבשטח שיפוטן מתגוררות אוכלוסייה דרוזית ואוכלוסייה צ'רקסית. האגף הופקד גם על יישומה של תכנית רב-שנתית²⁶ לשנים 2011-2015 שאישרה הממשלה במאי 2011 ושנועדה לפתח ולקדם את היישובים הבדואים בצפון בתחומים האמורים, וכן לשקם ולפתח ביישובים אלה את התשתיות התכנוניות והפיזיות.

בזמן ביצוע הביקורת פורסמו מסקנותיה של ועדה ציבורית בראשות מר יוסף קוצ'יק לבחינת מבנה המטה של משרד רה"ם, שמונתה בפברואר 2011. המסקנות עסקו בין היתר ברשות ונכללה בהן ההמלצה כי "כלל ההיבטים העוסקים בפיתוח כלכלי של מגזרים אלו [ערבים, דרוזים, בדואים וצ'רקסים], ירוכזו בידי הרשות האמורה. הטיפול בהיבטים נוספים הקשורים לאוכלוסיית המיעוטים, ייעשה בידי אגף הפנים"²⁷, בשיתוף עם הרשות לפיתוח כלכלי.

-
- 22 בהחלטת ממשלה מס' 2491 מ-28.10.07 מונתה ועדה ציבורית בראשותו של השופט בדימ' אליעזר גולדברג, ותפקידה היה להציע מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב. המלצות הועדה הוגשו בינואר 2009. ליישום המסקנות הקימה הממשלה צוות בין-משרדי בראשות אגף תכנון מדיניות. הצוות הגיש במאי 2011 מתווה להסדרת התיישבות הבדואים בנגב.
- 23 שם האגף שונה בזמן הביקורת לאגף פנים, תכנון ופיתוח.
- 24 החלטה ממשלה מס' 412 (ערב/1) מ-31.8.06 עוסקת בפיתוח יישובי הדרוזים והצ'רקסים, והחלטה מס' 413 (ערב/2) מאותו תאריך עוסקת בפיתוח יישובי הבדואים. בהחלטת ממשלה מס' 4209 מ-6.11.08 הווארן הזמן שהוקצב לביצוען של שתי התכניות בשנתיים.
- 25 החלטת ממשלה מס' 2861 מ-13.2.11 על תכנית רב-שנתית לפיתוח ולהעצמה של היישובים הדרוזים והצ'רקסים לשנים 2011-2014.
- 26 החלטת ממשלה מס' 3211 מ-15.5.11 על "תכנית רב-שנתית לפיתוח ולהעצמת היישובים הבדואים בצפון לשנים 2011-2015".
- 27 הוועדה המליצה כי יוקם אגף פנים במשרד רה"ם.

באוקטובר 2012 קיבלה הממשלה החלטה²⁸ הנוגעת לתיקון ליקויים שהעלה דוח מבקר המדינה²⁹ וליישום המלצות הוועדה הציבורית האמורה. בהחלטה הוכרו על הקמת מטה חברת-כלכלי הכפוף למנכ"ל משרד רה"ם ונקבעו הגדרות תפקיד עדכניות לאגפים שנזכרו לעיל. אשר לרשות, קבעה ההחלטה כי "הרשות לפיתוח כלכלי במגזרי המיעוטים... תוסיף לפעול בהתאם לאמור בהחלטת ממשלה מס' 1204 מיום 15.2.2007".

מכיוון שהממשלה החליטה כי הטיפול בתחום הכלכלי במגזר המיעוטים ירוכז בידי גורם אחד, המשך הפיצול של הטיפול בתחום זה בין כמה גורמים עלול להביא לכפילות בפעילות או למצב של "נפילה בין הכיסאות".

אגף התיאום השיב בינואר 2013 כי זה שמונה שנים ועוד קודם להקמת הרשות וכחלק מיישום מסקנות ועדת לפיד, הוא אחראי להפעלת תכניות ממשלתיות הקשורות במגזר הדרוזי, במגזר הצ'רקסי ובמגזר הבדואי באזור הצפון. אגף התיאום הוסיף כי התכניות התקציביות שבאחריותו אינן כלכליות בלבד, אלא משלבות היבטים חברתיים והיבטי תשתית. לדעתו של האגף, המשך אחריותו לטיפול במגזרים האמורים אינו אמור להפריע לרשות לבצע את תפקידיה, ועולה בקנה אחד עם המלצות הוועדה הציבורית ועם החלטת הממשלה ליישמן.

בתשובתו עמד מנכ"ל משרד רה"ם על היבטים תרבותיים, היסטוריים ודתיים המייחדים את המגזר הדרוזי, המגזר הצ'רקסי והמגזר הבדואי ועל הטיפול הייחודי הדרוש בכל אחד ממגזרים אלה, ואף ציין את דרישתם של המגזרים להמשיך בטיפול הייעודי והייחודי בהם. המנכ"ל ציין כי "למרות האמור, אני מבין את הערך הרב והיתרונות שעשויים לצמוח מריכוז כלל הסמכויות בנושאים כלכליים-חברתיים של מגזרי המיעוטים תחת הרשות, ולפיכך בכוונתי לבחון לעומק את מסקנות [הוועדה הציבורית] בעניין זה".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד רה"ם כי במסגרת השינויים המבניים שעליהם החליטה הממשלה אמורה הרשות לרכז את כלל הפעילות העוסקת בפיתוח כלכלי של מגזרי המיעוטים. כמו כן, על המשרד לקבוע את מתכונת שיתוף הפעולה בין אגף התיאום ובין הרשות בטיפול בתחומים אחרים הנוגעים למגזר המיעוטים, כדי למנוע כפילות בפעילותם או "נפילה בין הכיסאות".

יישום תכנית החומש על ידי הרשות

כאמור, במרץ 2010 החליטה הממשלה על תכנית חומש לפיתוח כלכלי לשנים 2010-2014 הנוגעת ל-13 יישובים במגזר המיעוטים שבהם מתגוררים כ-350,000 תושבים - ערבים, בדואים ודרוזים. תכנית החומש מתמקדת בארבעה נושאים עיקריים: פיתוח כלכלי תעסוקתי; דיור ונדל"ן; נגישות תחבורתית; וביטחון אישי ואכיפה, ובין יעדיה - הגדלת ההכנסה לנפש של התושבים, שדרוג התשתיות הכלכליות, הגדלת מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות, יצירת מנגנונים תומכים לפיתוח כלכלי, פיתוח שוק הנדל"ן, הגברת הביטחון האישי והגברת המודעות לנושא האלימות

28 החלטת ממשלה מס' 5189 מ-28.10.12 על "מבנה מטה ראש הממשלה".

29 מבקר המדינה, העסקת עובדים במשרות ארון אישיות במשרד ראש הממשלה (אוקטובר 2011).

ולאמצעים להתמודד אתה. בהחלטה נקבע כי הרשות תהיה אחראית לניהול תכנית החומש ולדיווח לשר המפקד על ענייני המיעוטים על התקדמות ביצועה, וכי היא תייחד חלק ניכר מפעילותה ליישום התכנית.

בהחלטת הממשלה בעניין תכנית החומש גם הוטל על הרשות לבצע פעולות של "ליווי מקצועי, בקרה ומעקב, הערכה ופרסום". הבקרה וההערכה, כך נקבע, ייעשו בשיתוף אנפים אחרים במשרד רה"ם. עוד נקבע כי נציגיה של הרשות ישתלבו כגורם מקצועי בוועדות בין-משרדיות בתחומים שונים הקשורים לתכנית.

1. בתכנית החומש שותפים כמה משרדי ממשלה, ותקציבה הכולל הוא 778.5 מיליון ש"ח - 380.5 מיליון ש"ח ימומנו מתקציבים של משרדי ממשלה שונים, ו-398 מיליון ש"ח - ומהם 25 מיליון ש"ח שתקצה הרשות - יהיו תקציב תוספתי. הקצאת התקציב לכל חלק בתכנית תיעשה כך: למגורים ונדל"ן כ-39%; לפיתוח כלכלי תעסוקתי כ-29%; לביטחון אישי כ-19%³⁰; ולנגישות תחבורתית כ-13%³¹. נוסף על כך נקבע תקציב של 5 מיליון ש"ח עבור ליווי מקצועי, בקרה, הערכה ופרסום.

יצוין כי בפרק הזמן ספטמבר 2011 עד פברואר 2012 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת גם בנושא "פיתוח אזורי תעשייה ברשויות מקומיות במגזרי המיעוטים", ובה נבדקו בין היתר פעולות הרשות לקידום התכנון והפיתוח של אזורי תעשייה ביישובים הכלולים בתכנית החומש³².

בתכנית החומש נקבע כי תקציבה יתפרס על פני חמש שנים: 305 מיליון ש"ח בשנים 2010-2011; 200 מיליון ש"ח בשנת 2012; 163.5 מיליון ש"ח בשנת 2013; ו-110 מיליון ש"ח בשנת 2014; מנתוני אגף התקציבים במשרד האוצר עולה כי התקציב הכולל שניתן למשרדי הממשלה מתחילת שנת 2010 עד אוגוסט 2012 לשם ביצוע התכנית הוא כ-385 מיליון ש"ח; על פי הדוח השנתי שפרסמה הרשות על פעילותה בשנת 2011, 80% מתקציב התכנית נוצל (חלקו בהתחייבויות).

2. בהחלטת הממשלה נקבע כי התכנית תנוהל באמצעות שלושה גופים: ועדת היגוי בראשות מנכ"ל משרד רה"ם שבה יהיו חברים מנכ"לים של משרדי ממשלה ונציגים של גופים ממשלתיים ושל הרשות. ועדת ההיגוי מוסמכת בין היתר לאשר את תכניות העבודה שמציעים משרדי הממשלה ליישום חלקם בתכנית; ועדה מקצועית בין-משרדית בראשותו של מנהל הרשות, שבה יהיו חברים נציגים בכירים של המשרדים ושל הגופים המשתתפים בוועדת ההיגוי. תפקידיה של ועדה זו הם בין היתר ללוות את ביצוע התכנית ולדווח בנוגע לכך לוועדת ההיגוי; וצוותים כלכליים מקומיים שהוקמו ביישובים המשתתפים בתכנית, שבראשם עומד ראש הרשות המקומית ושחברים בהם נציגים של הרשות ושל משרדי הממשלה. תפקידיהם של צוותים אלה הם בין היתר להכין תכניות מפורטות ליישובים שבאחריותם וללוות את ביצוע התכניות ביישובים.

בתשובתה פירטה הרשות את פעולותיה לביצוע תכנית החומש ביישובים הנכללים בתכנית, ובהן שדרוג קווי התחבורה; פיתוח אזורי תעשייה ותשתיות תיירותיות; בניית מעונות יום; הקמה של מרכזים להכוון תעסוקתי; קידום יזמות עסקית בקרב אוכלוסיית הנשים והצעירים במגזר; הוספת יחידות שיטור וקליטת שוטרים; והרחבת פעילותה של הרשות למלחמה בסמים ביישובים הכלולים בתכנית.

30 בתכנית נקבע כי המשרד לביטחון הפנים יגבש תכנית לשיפור הביטחון האישי ולשיפור השירות לאזרח ביישובים הנכללים בתכנית.

31 בתכנית נקבע כי משרד התחבורה והביטחון בדרכים יישם תכנית להפעלת תחבורה ציבורית ביישובים הנכללים בתכנית, בין היתר באמצעות הקמת מסופים תחבורתיים ביישובים וחיבורם למרכזי תחבורה בין-עירוניים ולמוקדים כלכליים ותעסוקתיים באזור.

32 ראו בפרק "פיתוח אזורי תעשייה ברשויות מקומיות במגזרי המיעוטים" עמ' 1723.

בביקורת נבחן יישום התכנית בתחום המגורים והנדל"ן ובנוגע לעידוד היזמות וההשקעות, כמפורט להלן:

יישום התכנית בתחום המגורים והנדל"ן

כאמור, תחום הפעילות העיקרי של תכנית החומש הוא תחום המגורים והנדל"ן, ששיעור התקציב שהוקצה לו מכלל תקציב התכנית הוא כ-39%. יצוין כי בספטמבר 2011 החליטה הממשלה³³ במסגרת יישום המלצות דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג להחיל את סעיפי הדיור הכלולים בתכנית החומש ב-58 יישובים נוספים במגזר המיעוטים, והתקציב שהוקצה לכך לשנים 2012-2016 היה 250 מיליון ש"ח.

הבנייה ביישובי מגזר המיעוטים מאופיינת בבתים צמודי קרקע ומיועדת בעיקר לגרעין המשפחתי. "בנייה רוויה" מוגדרת במינהל מקרקעי ישראל - בית משותף בן שתי קומות ומעלה שיש בו לפחות ארבע יחידות דיור, ושכלל קומה בו יש לפחות יחידת דיור אחת.

בדברי ההסבר להצעת ההחלטה בעניין תכנית החומש נכתב כי במגזר המיעוטים קיים מחסור בקרקעות זמינות לבנייה, כי רק חלק קטן מהבנייה במגזר נבנתה במתכונת של בנייה רוויה, וכי המעבר לבנייה רוויה הוא שינוי של ממש בדפוס המגורים ביישובי המגזר. בתכנית הועלו כמה דרכי פעולה שמטרתן להגביר את המודעות של תושבי היישובים שנכללו בה ליתרונות הבנייה הרוויה, וכן להסיר חסמים שיעודדו בנייה כזאת, הן בקרקעות בבעלות פרטית והן בקרקעות בבעלות המדינה כפי שיפורט להלן:

1. הכנת תכניות מתאר מפורטות: בתכנית החומש הוטל על משרדי השיכון והפנים, בשיתוף ובתיאום עם הרשות המקומית, להשלים את הכנתן של תכניות מתאר מפורטות בקרקע פרטית לבנייה כ-5,700 יחידות דיור. נוסף על כך, הוטל על משרד השיכון להשלים את הכנתן של תכניות מתאר מפורטות בקרקעות בבעלות המדינה בשיתוף ובתיאום עם הרשות המקומית. עד שנת 2012 ניתנו הרשאות תקציביות בהיקף של 33 מיליון ש"ח להכנת תכניות מתאר מפורטות בקרקעות בבעלות פרטית ובהיקף של 14.2 מיליון ש"ח בקרקעות בבעלות המדינה.

2. רישום זכויות במקרקעין: הגשת בקשה למוסדות התכנון לאשר תכנית בנייה או לתת היתר בנייה אפשרית רק במקום שבו קיים רישום מוסדר של זכויות הבעלים במקרקעין שהוא מחזיק בהם. בתכנית החומש נקבע כי מנהל רשות המסים יקים צוות בין-משרדי שבו יהיו חברים נציגי אגף התקציבים במשרד האוצר, משרד המשפטים, משרד השיכון, משרד הפנים ומשרד רה"ם לשם גיבוש המלצות על דרכי פעולה לעידוד התושבים במגזר המיעוטים לרשום את זכויותיהם במקרקעין שהם מחזיקים בהם. עוד נקבע כי ההמלצות יוגשו לוועדת ההיגוי, וזו תחליט על אופן יישומן.

ביוני 2010 ניתן כתב המינוי לצוות הבין-משרדי ונקבעו בו תפקידיו, שעיקרם זיהוי החסמים בתחום רישום הזכויות במקרקעין המונעים פיתוח כלכלי בתחום הנדל"ן ביישובי מגזר המיעוטים, ובחינת היקפו של אי-הרישום ביישובים הכלולים בתכנית החומש. עוד נקבע כי הצוות יגיש את המלצותיו עד סוף ספטמבר 2010.

נמצא כי, במשך שנת 2010 קיים הצוות כמה דיונים, אולם עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2012, טרם הגיש את מסקנותיו.

רשות המסים מסרה בתשובתה מינואר 2013 כי העיכוב במתן המלצות הצוות הבין-משרדי נבע בעיקר מעמדתו כי קביעת הסדרי תשלום מסי המקרקעין בלי להתנות את התשלום בהשלמת רישום זכויות הבעלות במרשם המקרקעין עלולה ליצור "אפליה לרעת ציבור משלמי המסים כחוק". רשות המסים הוסיפה כי עם זאת יגיש הצוות את המלצותיו בתוך "כמה ימים".

משרד מבקר המדינה העיר לרשות המסים כי החלטת הממשלה וכתב המינוי קבעו שמטרת הצוות לזהות חסמים ולגבש המלצות על דרכי פעולה לעידוד התושבים במגזר המיעוטים לרשום את זכויותיהם במקרקעין שהם מחזיקים בהם. עיכוב בהגשת מסקנות הצוות בעניין זה עלול לעכב את יישום התכנית בתחום הבנייה.

3. פעולות פרסום והסברה : בתכנית החומש נקבע כי משרד השיכון, בשיתוף הרשות המקומית, יגבש ויקדם "קמפיין שיווקי-הסברתי" לעידוד בנייה רוויה, כדי להגביר את המודעות הציבורית במגזר המיעוטים הן ליתרונות שיש בבנייה כזאת והן למחסור בקרקעות פנויות במגזר. כפי שיפורט להלן, סייעה הרשות למשרד השיכון ולרשות המקומית בעיר סח'נין לגבש מסע פרסום שיווקי של פרויקט מגורים בעיר הכולל בניה רוויה.

4. סבסוד הפיתוח של קרקעות פרטיות וקרקעות בבעלות המדינה : הרשות המקומית מבצעת עבודות לפיתוח הקרקעות שבשטח שיפוטה ומכינה את התשתית לבנייתן של יחידות דיור בקרקעות אלה. הרשות המקומית גובה את עלויות הפיתוח מהזים או מרוכש יחידת הדיור באמצעות אגרות והיטלי פיתוח. העיגון החוקי לגביית האגרות והיטלי הפיתוח מצוי בחוקי העזר שמחוקקות הרשויות המקומיות.

(א) סבסוד פיתוח קרקעות פרטיות : כדי לעודד בנייה רוויה ביישובים הכלולים בתכנית החומש נקבע בתכנית כי משרד השיכון ישתתף בעלויות פיתוח קרקע בבעלות פרטית ובהכשרתה לבנייה רוויה של כ-3,600 יחידות דיור בסכום של עד 25,000 ש"ח ליחידת דיור.

בנובמבר 2010 פרסם משרד השיכון נוהל שנועד לעודד בנייה רוויה ביישובים הכלולים בתכנית החומש באמצעות סבסוד פיתוח קרקע פרטית לבנייה רוויה למגורים ב-13 יישובי התכנית. על פי הנוהל, נדרשה כל אחת מהרשויות המקומיות ביישובים אלה שביקשה להיכלל בסבסוד לחתום עם משרד השיכון על הסכם שבו היא מתחייבת לבצע את כל עבודות הפיתוח. כדי להבטיח את ביצוע העבודות נקבע כי כספי הסבסוד יוענקו לרשות המקומית לפי קצב התקדמותן.

עד מועד סיום הביקורת, בספטמבר 2012, אישרה ועדת ההיגוי מתן הרשאות תקציביות למשרד השיכון לסבסוד עלויות הפיתוח בקרקע בבעלות פרטית לשם בנייתן של 1,735 יחידות דיור.

(ב) סבסוד פיתוח קרקעות בבעלות המדינה : בתכנית החומש נקבע כי משרד השיכון ישתתף בעלויות פיתוח קרקע בבעלות המדינה ובהכשרתה לבנייה רוויה של עד 4,240 יחידות דיור בסכום של עד 40,000 ש"ח ליחידת דיור.

משרד השיכון, בשיתוף מינהל מקרקעי ישראל, משווק פרויקטים לפיתוח ובנייה בקרקע בבעלות המדינה ביישובים במגזר המיעוטים. בתהליך השיווק יש ארבעה שלבים עיקריים: סימון משבצת הקרקע שעליה מבקשים לבנות ושאותה מבקשים לשווק; הכנת מכרז לפיתוח הקרקע ולבניית יחידות הדיור, שמצוינים בו תנאי ההתקשרות; פרסום המכרז; ופרסום תוצאות המכרז ושמות הזוכים בו.

עד מועד סיום הביקורת התחיל משרד השיכון לבצע שלושה פרויקטים לבנייה רוויה בקרקעות בבעלות המדינה במגזר המיעוטים - בנצרת בהיקף של 700 יחידות דיור, בסחי'נין בהיקף של 840 יחידות דיור ובעראבה בהיקף של 42 יחידות דיור. בשלב הראשון של הפרויקט בסחי'נין (להלן - הפרויקט) ביצע המשרד את ארבעת השלבים האמורים לעיל, ובמכרזים הוזמנו יזמים להציע הצעות לפיתוח קרקעות שבבעלות מינהל מקרקעי ישראל ולבניית כ-350 יחידות דיור בבנייה רוויה בשטח הפרויקט.

במשך שנת 2011 גיבשו הרשות, משרד רה"ם, משרד השיכון ולשכת הפרסום הממשלתית מסע שיווק עבור הפרויקט. במסגרת זו נקבעו עיקרי הדברים שיש להביא לידיעתם של היזמים ושל הרוכשים הפוטנציאליים, כדי לשכנע אותם להשתתף במכרזים לבנייה רוויה בשטח הפרויקט. למרות מסע השיווק, הצליח משרד השיכון לשווק במסגרת המכרזים רק כ-20 יחידות דיור, ובעראבה אף לא הוגשו כלל הצעות למכרז. בנצרת, לעומת זאת, שווקו באותה תקופה 678 יחידות דיור לבנייה רוויה, בלי שנעשה לשם כך מסע שיווקי דומה.

בינואר 2012 התקיים דיון על הסיבות להצלחתו המועטה של הפרויקט, ובו השתתפו נציגי משרד השיכון, נציגי הרשות ונציגי עיריית סחי'נין. בדיון הוחלט כי עיריית סחי'נין תכין הצעה חדשה לשיווק הפרויקט ותגיש אותה לבדיקתו של משרד השיכון.

ביוני 2012 התקיים דיון נוסף בהרכב דומה במטרה לאתר פתרונות שיאפשרו לאוכלוסיות מגוונות, למשקי בית ולקבלנים רבים יותר להשתתף במכרזים חדשים בפרויקט. בדיון הוסכם על שיווק נוסף של הפרויקט, ובו מספר קטן יותר של יחידות דיור ברמות שונות של צפיפות בנייה, וסוכם כי יש להיערך לביצוע המכרז החדש עד אוגוסט 2012. בסופו של דבר פורסמו בינואר 2013 שני מכרזים חדשים לפרויקט, האחד לבנייה עצמית רוויה של 42 יחידות דיור, והאחר לבנייה של 167 יחידות דיור באמצעות יזמים, קבלנים ועמותות.

כאמור, היעד שנקבע בתכנית החומש הוא לסבסד פיתוח קרקע בבעלות המדינה לבנייה של עד 4,240 יחידות דיור. עד מועד סיום הביקורת חלף כמחצית פרק הזמן שנקבע לביצוע התכנית, אולם רק כ-700 יחידות דיור (16.5%) שנכנו בקרקע בבעלות המדינה הגיעו לשלב שמאפשר לקבל את הסבסוד. לכן ספק אם עד תום פרק הזמן שנקבע לתכנית, שנת 2014, יהיה ניתן לסבסד פיתוח קרקע לבנייה של עוד כ-3,540 יחידות דיור ולעמוד ביעדים שנקבעו בתכנית החומש בתחום המגורים והנדל"ן.

משרד השיכון מסר בתשובתו מינואר 2013 כי נושא הבנייה הרוויה כרוך בשינוי תרבות המגורים במגזר המיעוטים, שהוא תהליך חברתי ארוך, מורכב ורגיש ביותר, ועל כן נמשך זמן רב. עוד הוסיף משרד השיכון כי בעקבות כישלון השיווק אכן "הופחתו צפיפויות המגרשים לשיווק" וננקטו עוד צעדים, שעל פי הערכת הגורמים המקצועיים יגרמו הפעם להצלחת השיווק. הרשות הודיעה בתשובתה כי בשנת 2013 עתיד משרד השיכון להתחיל לשווק יותר מ-600 יחידות דיור בקרקעות בבעלות המדינה בשבעה יישובים שבתכנית ובהם סחי'נין.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח מרכזיותו של פרק המגורים והנדל"ן, לוח הזמנים שנקבע להשלמתו והחלטת הממשלה להחיל את סעיפי הדיור הכלולים בתכנית החומש בעוד 58 יישובים במגזר המיעוטים, על הרשות לבחון את יעילות הכלים לשיווק יחידות הדיור הנוספות ואת מידת תרומתם לשינוי התודעתי הנדרש למעבר לבנייה רוויה במגזר. בהתאם לכך, על הרשות גם לפעול להאצת תהליך הבנייה הרוויה בקרקעות בבעלות המדינה.

יישום תכנית החומש בנוגע לעידוד הזימות וההשקעות

בתכנית החומש נקבע כי יש לעודד יזמות והשקעות במגזר המיעוטים, באמצעות קיום פעולות ליזמות עסקית, הקמת חממה תעשייתית, עידוד משקיעים באמצעות "סל" הטבות שיינתן להם וחידוש מרכזי מסחר קיימים.

עידוד הזימות וההשקעות במגזר נועד לאפשר את שילובה של אוכלוסייתו בשוק העבודה, לסייע ליזמים ולעסקים בעלי יזמה מקרבו להיערך לייצור תעשייתי ולהגביר את ההשקעות הפרטיות בו. הפעילות לעידוד הזימות במגזר כוללת קורסי הדרכה והעשרה בתחום זה לקהלי יעד, ובהם נשים, סטודנטים וצעירים, ליווי בהכנת תכניות עסקיות והדרכה בניהול עסקים ובשיווק.

נמצא כי חלק מהפעולות לעידוד הזימות וההשקעות שנקבעו בתכנית החומש לא החלו וחלקן החלו אך טרם הסתיימו, אף שהמועד לביצוען על פי התכנית כבר עבר. להלן הפרטים:

1. הקמת חממות עסקיות אזוריות: בתכנית החומש נקבע כי על הסוכנות לניהול עסקים קטנים ובינוניים במשרד התמ"ת לגבש, בשיתוף הרשות והצוות הכלכלי המקומי, תכנית לעידוד יזמות, לרבות הקמת "חממות עסקיות אזוריות". מטרתן של החממות היא לספק ליזמים ולבעלי עסקים כלים מקצועיים למימוש רעיונות או יזמות עסקיות. על פי תכנית החומש, יקבע מנהל הסוכנות, באישור מנכ"ל משרד התמ"ת, את הכללים להפעלת חממות אלה במגזר המיעוטים. אחת מהחממות העסקיות החלה לפעול בנצרת בינואר 2012, וחממה אחרת החלה לפעול בשפרעם ביולי 2012.

2. הקמת חממה תעשייתית אזורית: חממה תעשייתית היא כלי סיוע שמטרתו לאפשר ליזמים ועסקים בעלי יזמה שהשלימו את שלב ההיתכנות הטכנולוגית (סיום שלב הפיתוח הטכנולוגי של המוצר) לסיים את פעילות הפיתוח ולהיערך לייצור תעשייתי ולחדירה לשווקים. משרד התמ"ת מפעיל ברחבי הארץ כמה חממות תעשייתיות. על פי תכנית החומש, עד ינואר 2012 היה צריך מנכ"ל משרד התמ"ת לקבוע, בשיתוף הרשות, כללים להפעלת חממה תעשייתית אזורית, ואת מקומה של החממה.

בתכנית החומש נקבע כי התקציב להקמת החממה התעשייתית האזורית הוא 5 מיליון ש"ח. התברר כי אף שהוקצה תקציב ייעודי להקמת החממה, לא החלו הרשות ומשרד התמ"ת להקימה.

בתשובתה מסרה הרשות כי פיתחה, בשיתוף הסוכנות לניהול עסקים קטנים ובינוניים במשרד התמ"ת, מודל חדש שאמור להיות מתאים יותר לעסקים וליזמות בתחום התעשייתי במגזר המיעוטים. על פי מודל זה, ייבחר גוף שתפקידו לסייע לזים או לבעל עסק לפתח מוצר או שירות, באמצעות העברת ידע, גיוס מקורות מימון וסיוע בשיווק. משרד התמ"ת כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2013 כי מנכ"ל המשרד אישר את השימוש במודל, וכי בראשית שנת 2013 תיבחר חברה מפעילה, תוקם ועדה לבחינת עסקים ולאישור התמיכה בהם ויפורסם "קול קורא" לעסקים במגזר המיעוטים להגיש את מועמדותם.

משרד מבקר המדינה העיר לרשות ולמשרד התמ"ת כי נוכח העיכוב הניכר ביישום החלטת הממשלה בתחום זה, יש להחיש את הצעדים המעשיים ליישום השימוש במודל ובכלל זה לקבוע תכנית מפורטת ליישום הכוללת לוח זמנים לביצוע, יעדי ביניים ויעדים סופיים, אבני דרך ומדדי תפוקה ותוצאה לבחינת מידת הצלחת המודל.

3. עידוד משקיעים: בדברי ההסבר להחלטת הממשלה בעניין תכנית החומש נכתב כי הרשות רואה במשקיעים הפרטיים במגזר המיעוטים זרוע מרכזית שעשויה להניע את הצמיחה הכלכלית של אוכלוסיית המגזר. עוד נכתב בדברי ההסבר כי עידוד ההשקעות הפרטיות במגזר יש בו כדי להביא להגדלת התעסוקה וההכנסה לנפש, להגדלת ההכנסות של הרשויות המקומיות ולעליית רמת החיים של האוכלוסייה. לפיכך נקבע בתכנית החומש כי מנכ"ל משרד התמ"ת יקים צוות בין-משרדי שבו יהיו חברים בין היתר נציגים של הרשות ושל משרד התמ"ת. הצוות יגיש המלצות בנוגע לאמצעים שיש לנקוט כדי לקדם את ההשקעות ביישובי מגזר המיעוטים, זאת "באמצעות בחינת המנגנונים הקיימים במשרד התמ"ת לעידוד השקעות" ובחינת הצורך ליצור מנגנונים חדשים. על הצוות היה להגיש את המלצותיו עד יולי 2010.

נמצא כי רק ביולי 2010 החל הצוות לפעול וכי עד מועד סיום הביקורת, יותר משנתיים מהמועד שנקבע לכך, לא הגיש את המלצותיו.

הרשות מסרה בתשובתה כי בשנת 2012 הוקצו תקציבים לעידוד המשקיעים במגזר המיעוטים, להכנת תכניות עסקיות, לפתיחת קורסים להקמת עסקים, פיתוח וניהולם, לקיום כנסים להנגשת כלים ממשלתיים, להכנת תכניות הדרכה ולליווי לעסקים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התמ"ת ולרשות כי חשוב שהפעולות לעידוד משקיעים שמבצעת הרשות יהיו על פי מתכונת מובנית ומוסכמת שעליה ימליץ הצוות הבין-משרדי העוסק בעניין זה. בהיעדר מתכונת עבודה סדורה הרשות אינה יכולה להבטיח שהמשאבים שהיא משקיעה בתחום זה אכן מאפשרים להשיג את המיטב. לפיכך על משרד התמ"ת והרשות להחיש את סיום פעולותיו של הצוות הבין-משרדי ולוודא כי הצוות מגבש את מסקנותיו ללא דיחוי.

סיכום

יסודה של הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים הוא בהמלצות ועדת החקירה הממלכתית בראשות השופט תיאודור אור, שקבעו כי יעד עיקרי של המדינה חייב להיות השגת שוויון אמתי לאזרחיה הערבים הן מטעמים חוקתיים והן מטעמים מעשיים. החלטת הממשלה להקמת הרשות קבעה כי ייעודה הוא להביא למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של אוכלוסיית המיעוטים, באמצעות עידוד פעילות כלכלית יצרנית ועסקית במגזר המיעוטים והגברת שילובו של המגזר בכלכלה הלאומית הרחבה.

ממצאי הביקורת לאחר כשלוש שנים וחצי מתחילת פעילותה של הרשות מלמדים כי בתקופה זו היא החלה לבצע פעילות רחבה להשגת המטרות שהציבה לה הממשלה, בעיקר בנוגע ליישום תכנית החומש. עם זאת, על הרשות וועדת ההיגוי שלה להכין תכנית עבודה רב-שנתית ותכניות עבודה שנתיות מפורטות לשנים הבאות הכוללות לוחות זמנים לביצוע המשימות שהוטלו על הרשות ולקבוע מדדי תפוקה, על מנת שהרשות תוכל למדוד ולהעריך את תוצאות פעילותה לקידום הפעילות הכלכלית במגזר המיעוטים. כמו כן, על הרשות לדווח לממשלה מדי שנה בשנה על כלל פעולות הממשלה לפיתוח הכלכלי של מגזר המיעוטים ולהכין חוות דעת הנוגעות לנושא זה, על מנת שלממשלה תהיה תמונת מצב כוללת בעת קבלת החלטותיה הנוגעות לתקציב הנדרש ולפעולות האחרות שיש לעשות בתחום זה.

אף שהרשות דיווחה על ניצול גבוה של התקציבים שהוקצו ליישום תכנית החומש, עליה לוודא כי התקציבים המושקעים משיגים את היעדים המצופים, וכי בתחומים שבהם העלתה הביקורת כי לא ננקטו הפעולות המספקות, תפעל הרשות להסיר את החסמים המעכבים אותן. הדברים חשובים בייחוד נוכח החלטתה של הממשלה להרחיב חלקים מתכנית החומש לעוד רבים מהיישובים במגזר המיעוטים.

על משרד רה"ם לוודא כי במסגרת השינויים המבניים במשרד רה"ם שעליהם החליטה הממשלה באוקטובר 2012 תשולב הרשות באופן מלא בעבודת המשרד ותיקבע מתכונת העבודה שלה בשילוב עם היחידות האחרות בו. והכול על מנת שהרשות תוכל להגביר את תרומתה לקידום הכלכלי של מגזר המיעוטים בישראל.

