

משרד הפנים

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-נובמבר 2009¹ בדק משרד מבקר המדינה את הליכי הקצאתם של שלושה סוגי מענקים לרשויות המקומיות בשנים 2007-2009: מענק "רזרבת השר"; "מענקים מיוחדים", המכונים במשרד הפנים גם "תקנת ה-100 מלש"ח"²; ותוספות למענק האיזון, המכונות במשרד הפנים מענקי "שיפוי קיצוץ" או "מענקים חד-פעמיים"³. סכום המענקים שבהם עוסק דוח זה (מענק שר, מענקים מיוחדים ותוספות למענק האיזון) היה בשנים 2007-2009 כ-345 מיליון ש"ח, כ-420 מיליון ש"ח וכ-792 מיליון ש"ח, בהתאמה.

מענק שר הפנים ומענקים מיוחדים לרשויות המקומיות

תקציר

בישראל יש 255 רשויות מקומיות המנהלות את תקציביהן ומממנות את פעילותן ממקורות הכנסה שונים. מסיבות שונות כ-80% מהרשויות אינן מסוגלות לממן את מלוא הוצאותיהן, והממשלה נותנת להן באמצעות משרד הפנים מענקים והשתתפויות כספיות, כדי לצמצם את הפער שבין הוצאותיהן להכנסותיהן ולאפשר להן לתת לתושביהן שירותים בסיסיים. העקרונות שעליהם מבוססת חלוקת המשאבים הם קיום הליך חלוקה שוויוני והעדפת רשויות מקומיות נזקקות - צרכים שלעתיים מתנגשים זה בזה.

בסך הכול מעביר משרד הפנים לרשויות המקומיות מדי שנה בשנה כ-120-140 מענקים והשתתפויות כספיות (בעיקר מסעיף התקציב השוטף 18⁴ ומסעיף תקציב

1 חלק מהנתונים עודכנו לשנת 2010.
 2 הכינוי "תקנת ה-100 מלש"ח" אינו מעיד בהכרח על הסכום המתוקצב בתקנה. תקנת המענקים המיוחדים שימשה כאגד לכמה סוגי מענקים, ובהם מענקים לוועדות ממונות ומענקים לרשויות מאוחדות.
 3 בענין זה ראו מבקר המדינה דוח שנתי 2000) 250, "המענק לאיזון תקציבי הרשויות המקומיות", עמ' 498-518; ראו גם דוח שנתי 2008) 258, "הקצאת מענקי איזון לרשויות המקומיות", עמ' 985-1002.
 4 סעיף שבו רשומים תקציבי המענקים השוטפים לרשויות המקומיות ובכללם המענק הכללי לאיזון תקציביהן, מענקי השר, מענקים מיוחדים ועוד. סעיף זה הוא הסעיף העיקרי המשמש להעברת תקציבים מהממשלה לרשויות המקומיות באמצעות משרד הפנים.

הפיתוח ⁵⁷), והסכומים שהוקצו במסגרתם בשנים 2007-2009 הסתכמו בכ-5 מיליארד ש"ח, כ-4.9 מיליארד ש"ח וכ-4.6 מיליארד ש"ח בהתאמה. המענק העיקרי הוא מענק כללי לאיזון (להלן - מענק האיזון), והוא הסתכם בשנים 2007-2009 בכ-2.5 מיליארד ש"ח בשנה. מתקציב מענק האיזון הופרשה רזרבה בסך כ-150 מיליון ש"ח לשנה המשמשת את השר למתן מענקים. המענקים הגדולים ביותר לאחר מענק האיזון הם מענקים לביצוע תכניות הבראה, מענקים לפיתוח, השתתפות בתקצוב איגודי ערים לכבאות ומענק הבירה, והסכום הכולל של כל אחד מהם הגיע למאות מיליוני ש"ח בשנה. את הסכום שנותר בסעיף תקציב 18 - כ-700 מיליון ש"ח בשנה - נותן משרד הפנים כמענקים נקודתיים או השתתפויות לגופים אחרים עבור הרשויות המקומיות; מזה כ-100 מיליון ש"ח שהוגדרו עבור "מענקים מיוחדים" אוגדו בתקנה אחת.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-נובמבר 2009⁶ בדק משרד מבקר המדינה את הליכי הקצאתם של שלושה סוגי מענקים לרשויות המקומיות בשנים 2007-2009: מענק "רזרבת השר" (להלן - מענק השר או רזרבת השר); "מענקים מיוחדים", המכונים במשרד הפנים גם "תקנת ה-100 מלש"ח"⁷ (להלן - המענקים המיוחדים); תוספות למענק האיזון המכונות במשרד הפנים מענקי "שיפוי קיצוץ" או "מענקים חד-פעמיים" (להלן - התוספות למענק האיזון או התוספות)⁸. סכום המענקים שבהם עוסק דוח זה (מענק השר, מענקים מיוחדים ותוספות למענק האיזון) היה בשנים 2007-2009 כ-345 מיליון ש"ח, כ-420 מיליון ש"ח וכ-792 מיליון ש"ח בהתאמה.

עיקרי הממצאים

ייעוד כספי מענק השר

משרד הפנים אמור לחלק את מענק האיזון לרשויות המקומיות לפי נוסחה כללית שקבעה ועדה ציבורית, ועדת גדיש⁹, ואישרה הממשלה. ועדת גדיש המליצה להותיר רזרבה ניהולית ששיעורה עד 5% ממענק האיזון, אשר תחולק על פי שיקול הדעת המקצועי של משרד הפנים, לשם פתרון בעיות נקודתיות שלא מצאו את פתרונן במסגרת הנוסחה הכללית. משרד הפנים הרחיב את ייעוד הרזרבה האמורה - היא

- 5 סעיף שבו רשום תקציב הפיתוח המיועד לרשויות המקומיות. במהלך שנות האלפיים תקצב משרד האוצר חלק גדול והולך של מענקי הפיתוח בסעיף התקציב השוטף (18), ובשנת 2009 הגיע הסכום המתוקצב בסעיף תקציב הפיתוח (57) ל-10 מיליון ש"ח בלבד.
- 6 חלק מהנתונים עודכנו לשנת 2010.
- 7 הכינוי "תקנת ה-100 מלש"ח" אינו מעיד בהכרח על הסכום המתוקצב בתקנה. תקנת המענקים המיוחדים שימשה כאגד לכמה סוגי מענקים, ובהם מענקים לוועדות ממונות ומענקים לרשויות מאוחדות (ראו בהמשך).
- 8 בענין זה ראו מבקר המדינה דוח שנתי 2000, "המענק לאיזון תקציבי הרשויות המקומיות", עמ' 498-518; ראו גם דוח שנתי 2008, "הקצאת מענקי איזון לרשויות המקומיות", עמ' 985-1002.
- 9 בשנת 2000 מינה שר הפנים ועדה בראשות מר יעקב גדיש ז"ל שתבחן את אמות המידה להקצאת מענק האיזון לרשויות המקומיות ותמליץ אם לשפרם. הוועדה הגישה את המלצותיה לשר הפנים בשנת 2001, והן אומצו בידי הממשלה בשנת 2003.

מענק השר - גם לצרכים שמקורם בנסיבות בלתי צפויות, לפי רוח המלצות ועדת גדיש.

בביקורת נמצא כי שרי הפנים לא קבעו את רשימת הנושאים שמענק השר יועד לטפל בהם, אף שהדבר נדרש לפי נוהל מענק השר, ואף לא סדרי עדיפויות להקצאת מענקים מרזרבה זו. בפועל הוקצה חלקו הניכר של המענק במשך שנים למטרות שאינן בגדר התכלית העיקרית שלשמה ייעדו אותו ועדת גדיש ומשרד הפנים, והוא שימש בעיקר לסיוע תקציבי כללי לפי שיקול דעת השר. כמו כן חלק ניכר של המענק ניתן לשם ביצוע פעולות שתקצובן אמור להיעשות באמצעות תקציבים ייעודיים - כגון ביצוע תכניות הבראה, תכנון תכניות בניין עיר, וצורכי פיתוח - ולמעשה מתן המענק אפשר לעקוף את ההליכים הנדרשים להקצאת התקציבים הייעודיים.

הטיפול בבקשות לקבלת מענק שר

נמצא כי משרד הפנים אישר את בקשותיהן של הרשויות המקומיות לסיוע ממענק השר והקצה להן את כספי המענק בלי שהרשויות המציאו לו את המסמכים הנדרשים לביסוס הצהרותיהן ובקשותיהן כנדרש בנוהל המשרד.

ההחלטה על מתן המענק לחלק מהרשויות בשנת 2008 התקבלה בלא שניתנה חוות דעת של הדרג המקצועי של משרד הפנים על תפקודן. חוות הדעת שניתנו על יתר הרשויות שקיבלו את המענק באותה שנה היו חלקיות ונוסחו באופן כללי ביותר שאין בו די לשם ביסוס החלטה על הקצאת כספים. חלק ניכר מההקצאות לא נומק כלל, ויתר ההקצאות נעשו ללא הנמקה מספקת.

מענק האיזון, שמענק השר הוא חלק ממנו, נועד לאפשר לרשויות שרמת הכנסותיהן אינה מאפשרת זאת - מתן שירותים ברמה בסיסית לתושבים. על אף זאת בשנים 2007 ו-2008 ניתן מענק השר גם לרבות מהרשויות המקומיות שאינן זכאיות למענק איזון¹⁰. כמו כן נמצא שמשרד הפנים נתן מענק שר לוועדה המוניציפלית לניהול בתי היהודים בחברון, המעניקה שירותים מוניציפליים לתושבי היישוב היהודי בחברון, בלי שפיקח על ניצול תקציבה ועל תפקודה כשם שהוא נוהג כלפי רשויות מקומיות או כלפי גופים נתמכים אחרים.

נמצא כי בשנים 2009 ו-2010 תקצב משרד האוצר את תקנת מענק השר בעשרות מיליוני ש"ח יותר ממה שסוכם במסגרת התכנית הכלכלית והחלטת הממשלה.

ייעוד כספי תקנת המענקים המיוחדים

בשנת 2006 תקצב משרד האוצר סכום של 55 מיליון ש"ח בתקנה ששמה "מענקים מיוחדים" עבור סיוע נקודתי חד-פעמי לעיריות באר שבע ובת ים.

1. נמצא כי משנת 2007 הכפיל משרד האוצר את הסכום המתוקצב בתקנה זו, ומשרד הפנים הקצה את הכספים לרשויות מקומיות רבות לפתרון בעיות נקודתיות - אף שהסיוע מסוג זה היה אמור להינתן במסגרת מענק השר. כמו כן, תקנת המענקים המיוחדים שימשה מקור למתן סיוע ביזמתו של המשרד בעיקר לקבוצות מוגדרות, אף

10 משום שעל פי נוסחת גדיש הכנסותיהן גדולות מהוצאותיהן או שוות להן.

שגם הסיוע מסוג זה היה אמור להינתן במסגרת מענק השר, ונקבעו לגביו הוראות בנוהל מענק השר. להלן הפירוט:

מענק מיוחד לוועדות ממונות¹¹: נמצא כי משרד הפנים חילק את המענק לפי אמות מידה פשטניות ולא מספקות: גודל האוכלוסייה ומקומם של תושביה בדירוג חברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הדירוג החברתי-כלכלי)¹². הוא לא קבע תכנית שיפור רב-שנתית לוועדה ממנה הכוללת הצבת יעדים לשיפור בתחומים שונים (הפיננסי, הכלכלי, החברתי, הניהולי ועוד) כתנאי למתן מענקים.

בשנת 2008 הקצה משרד הפנים לוועדות ממונות מתקנת המענקים המיוחדים כ-15.5 מיליון ש"ח שלא על פי אמות המידה שנקבעו להקצאת המענק. כמו כן הקצה לוועדות ממונות מסוימות - בעקבות עצם העברת הרשות לניהולה של ועדה ממנה - גם מענקים ממקורות תקציב אחרים, כגון מענק השר, מענק איזון ומענק הבראה, באופן כזה שהחיל אמות מידה שונות על אוכלוסייה דומה ופגע בעקרון השוויון והשקיפות.

מענק מיוחד לרשויות מאוחדות: נמצא כי גם להקצאת מענק מיוחד לרשויות מאוחדות קבע משרד הפנים את אמות המידה הפשטניות האמורות - גודל האוכלוסייה ומקומה בדירוג החברתי-כלכלי - ולא התחשב די באמות מידה אחרות המלמדות על הזדקקותה של רשות מקומית לסיוע, כגון חוסנה הכלכלי של הרשות¹³.

נמצא כי משרד הפנים מעניק לרשויות המאוחדות גם הטבה בהקצאת מענק האיזון החורגת ממה שהן זכאיות לו לפי הנוסחה שנקבעה להקצאת המענק. עוד נמצא כי משרד הפנים תומך ברשויות מאוחדות ממקורות נוספים (פרט לתקנת המענקים המיוחדים), והוא מעניק לרשויות מאוחדות מתקנה זו אף על פי שיש תקנה ייעודית לתמיכה בהן.

מענק מיוחד לעיריית רמת גן: למרות חוסנה הכלכלי של עיריית רמת גן העניק לה משרד הפנים בשנת 2008 מענק מיוחד בסך 10 מיליון ש"ח מתקנת המענקים המיוחדים, כ"פיצוי" על שצורפו לתחום שיפוטה שני יישובים מהמועצה האזורית אפעל - יישובים משופעים בקרקע פנויה ויקרה במרכז הארץ שתושביהם מבוססים. הסכום האמור הוקצה לעירייה גם בחריגה גסה מאמות המידה שקבע משרד הפנים להקצאת הכספים לרשויות מאוחדות.

מענק מיוחד לעיריית בית ים: משרד הפנים הקצה לעיריית בית ים לשנים 2007-2008 בסך הכול כ-28 מיליון ש"ח מתקנת המענקים המיוחדים בלי הסבר ראוי להקצאה.

11 שר הפנים מוסמך להדיח יו"ר רשות מקומית שניהולה כושל במיוחד ויש לה קשיים חריגים באספקת שירותים לתושבים או לפזר את מועצת הרשות ולמנות ועדה ממונה ויו"ר ועדה ממנה שינהלו את הרשות כדי להביא להבראתה. משרד הפנים תומך תמיכה נרחבת ברשויות שמונו להן ועדה ממנה או יו"ר ועדה ממנה.

12 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות לפי פרמטרים המשפיעים על הרמה החברתית-כלכלית של תושביה או מייצגים אותה. הרשויות מדורגות בעשר רמות שבהן רמה 1 היא הנמוכה ביותר ורמה 10 - הגבוהה ביותר.

13 יודגש כי חוסנה הכלכלי של הרשות אמנם מושפע מהדירוג החברתי-כלכלי של תושביה, אולם שניים אלה אינם היינו הך. הדירוג החברתי-כלכלי נוגע לחוסנה של האוכלוסייה, ואילו חוסנה הכלכלי של הרשות המקומית נובע ממצבה התקציבי (עודף או גירעון). ממקורות הכנסותיה, מיכולתה לגייס אשראי, מאופן ניהולה וכד'.

יוצא אפוא שרזרבת השר הפכה מקור לסיוע כללי למרבית הרשויות המקומיות, ואילו תקנת המענקים המיוחדים שימשה לייעודים המקוריים של רזרבת השר.

2. עוד נמצא כי בחלקה האחר (שלא שימש לייעודים של רזרבת השר), שתוקצב במאות מיליוני שקלים, שימשה תקנת המענקים המיוחדים אכסניה לכספי התוספות למענק האיזון שנועדה לתמיכה בכלל הרשויות.

הקצאת התוספות למענק האיזון לרשויות המקומיות

1. מענק האיזון אמור להיות מחושב מדי שנה בשנה לפי המודל שעליו המליצה ועדת גדיש (להלן - מודל גדיש או המודל), שהמלצותיה אומצו כאמור בהחלטת ממשלה.

ערב קבלת המלצות ועדת גדיש היו פערים גדולים - שהגיעו גם לעשרות אחוזים - בין סכום מענק האיזון שקיבלה כל רשות ובין הסכום שהיה מגיע לה על פי מודל גדיש במגבלת התקציב¹⁴. רשויות מסוימות קיבלו סכום גדול מכפי שהיה מגיע להן לפי המודל, ורשויות אחרות קיבלו סכום קטן ממנו.

לפיכך המליצה ועדת גדיש לקיים תקופת מעבר של שש שנים, שבמהלכה ישתמש משרד הפנים בנוסחת מעבר שתביא להפחתה הדרגתית של סכומי המענק המשולמים לרשויות שקודם אימוץ מודל גדיש קיבלו יותר מהמגיע להן לפיו ולהוספת סכומים אלה לרשויות שקיבלו פחות מהמגיע להן לפיו. קרי, בסוף שנת 2009 יקבלו כל הרשויות המקומיות את המענק המגיע להן לפי המודל במגבלת התקציב.

2. בכל אחת מהשנים 2007-2009 העביר משרד האוצר למשרד הפנים תוספות למענק האיזון להקצאתן לרשויות המקומיות לשם איזון תקציבן השוטף.

נמצא כי אף על פי שהתוספות האלה במהותן הן מענק כללי לאיזון, תקצב משרד האוצר את מרביתן, בסכום של מאות מיליוני ש"ח, בתקנות שונות ולא בתקנת מענק האיזון. פעולה זו אפשרה למשרד הפנים לחלק את מרבית הכספים שלא לפי נוסחת המעבר, והוא הקצה אותם לפי נוסחאות פנימיות שקבע. ההקצאה נעשתה באופן שסטה מעקרון ההקצאה הבסיסי של נוסחת המעבר - הפחתת סכום המענק הניתן לרשויות שקיבלו קודם לכן מענק גדול מן המגיע להן לפי המודל, ושימוש בסכומים שהופחתו לטובת רשויות מקומיות שקיבלו סכום קטן מן המגיע להן לפי המודל במגבלת התקציב.

עוד נמצא כי משרד הפנים שינה את אמות המידה להקצאת כספי התוספות משנה לשנה, ולא נמצא כי אמות מידה אלה משכללות את נוסחת גדיש או את נוסחת המעבר. בכך עקף משרד הפנים את החלטת הממשלה בדבר הקצאת מענק האיזון וגם פגע בזכות הרשויות להליך הקצאה שוויוני. בין היתר, הקצה המשרד לחלק מהרשויות כמעט את כל הסכום שהופחת ממענק האיזון כתוצאה מחישוב המענק על

14 לפי מודל גדיש, הסכום הכולל של המענק הנדרש לאיזון תקציבן של כל הרשויות (להלן - הסכום הכולל הנדרש) הוא כ-3 מיליארד ש"ח בשנה. ואולם סכום המענק שמעביר משרד האוצר למשרד הפנים קטן מסכום זה. לפיכך אמורה כל רשות לקבל מענק קטן מהמגיע לה לפי המודל. המצב הרצוי הוא שיעור המימוש של המענק בקרב הרשויות יהיה אחיד: אם לדוגמה העביר משרד האוצר למשרד הפנים לשנה מסוימת תקציב מענק איזון ששיעורו 87% מסכום מענק המודל הכולל (כלומר שיעור המימוש הכולל הוא 87%), ראוי שגם שיעור מענק האיזון שתקבל כל רשות יהיה 87% מסכום המענק שהיתה מקבלת לפי המודל.

פי נוסחת המעבר; המשרד אף העניק מכספי התוספות לרשויות שאינן זכאיות למענק איזון. לפי הנוסחאות שקבע קיבלו רשויות רבות מענק איזון שסכומו גדול אף מהמענק שהיה מגיע להן לפי מודל גדיש שלא במגבלת התקציב. הקצאה זו באה על חשבון המגיע לרשויות מקומיות שחלקן במענק האיזון קופח במשך שנים.

בשל כל אלה לא השיג משרד הפנים את היעד שהוצב לו בדוח ועדת גדיש ושאוּמץ בידי הממשלה להקצאת המענק: משנת 2007 עד שנת 2009 אמנם הייתה מגמה כללית של צמצום פערים, אולם בסוף שנת 2009 עדיין היו רשויות שקיבלו מענק הגדול או קטן מזה שהן זכאיות לו לפי נוסחת גדיש.

פרסום המידע בדבר חלוקת מענק האיזון ותוספותיו לציבור

המידע שפרסם משרד הפנים באתר האינטרנט שלו בשנים 2007-2008 על הקצאת מענק האיזון היה חסר, כיוון שהוא לא כלל את התוספות למענק האיזון. עקב כך, שיעורי מימוש מענק מודל גדיש שהוצגו באתר לא היו נכונים.

ניהול מערכת המידע

אגב בדיקת נתוני מענק האיזון נמצא כי משרד הפנים מאחסן קובצי טיוטה וקבצים סופיים יחד בלי לסמן את הקובץ העדכני ביותר - שממנו נלקחו נתונים לחישוב הסכומים הסופיים, או שפורטו בו אמות המידה הסופיות שלפיהן נעשתה ההקצאה בפועל. שיטת עבודה זו פוגעת ביכולתם של עובדי המשרד להתמצא בבסיס הנתונים לצורך קבלת החלטות ופוגעת בהמשכיות העבודה לאחר חילופי עובדים. שיטה זו גם מקשה מאוד לקיים בקרה וביקורת.

סיכום והמלצות

מענק השר, אשר משמש רזרבה למענק האיזון המחושב לפי נוסחה, ואשר נועד למימון פתרון בעיות נקודתיות שלא מצאו את פתרונן במסגרת הנוסחה ולמימון הטיפול באירועים בלתי צפויים, לא שימש ליעדו ולמעשה שימש מענק כללי, שהוקצה בכל השנים לפי שיקול דעתו של שר הפנים, ובפועל נהנו ממנו כמעט כל הרשויות המקומיות. תהליך קבלת החלטות בנוגע להקצאת מענק השר לוקה בחסר: חוות הדעת המקצועיות כלליות וחלקיות ולכן אינן יכולות לשמש מדריך למקבל החלטות; ההקצאות אף לא נומקו או נומקו באורח שאינו מספק. אשר לתקנת המענקים המיוחדים - היא שימשה בפועל ליעודים המקוריים של תקנת "מענק השר".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי משרד האוצר יעמיד את התקציב בתקנת מענק השר בהתאם לנקבע בהחלטת הממשלה. עליו גם לפקח על הקצאת המענק מתקנה זו ולוודא שהוא ישמש ליעדו כפי שנקבע. במקביל עליו לבטל כליל את תקנת המענקים המיוחדים שהתייתרה. על משרד הפנים להקצות את הכספים מתקנת מענק השר ליעודים שנקבעו לה, ולהעביר את הסכום שיופחת ממנה ומתקציב תקנת המענקים המיוחדים לתקנת מענק האיזון לשם הקצאת הכסף בהליך שוויוני יותר.

כמו כן רצוי שמשרד האוצר יתקצב את כספי התוספות בתקנה הגדולה של מענק האיזון כדי להבטיח שיוקצו לפי נוסחת גדיש.

בכל הנוגע להקצאת כספי התמיכות לרשויות המקומיות נראית בבירור מגמה שלפיה יותר ויותר כספים שיש להקצותם לפי נוסחה שנקבעה בדוח גדיש ואומצה בידי הממשלה, מוקצים לפי נוסחה שקובעים גורמים פנימיים במשרד הפנים (הגדלת חלקם של התוספות למענק האיזון והמענקים המיוחדים) או לפי שיקול דעתו של שר הפנים (הגדלת חלקו של מענק השר). משרד מבקר המדינה רואה מגמה זו בחומרה.

נימוקיהם של משרד האוצר ושל משרד הפנים בדבר הצורך והתועלת שבהקצאת חלק ממענק האיזון לפי אמות מידה אחרות אינם משכנעים ולמעשה הקצאת סכומים בהיקף נרחב (מאות מיליוני ש"ח בשנה) לפי נוסחה פנים-משרדית מאפשרת לפקידים ולדרג הפוליטי לצבור כוח רב מול הרשויות המקומיות.

לנוכח ההפחתה המתמשכת והעקבית בתקציבים שנותנת המדינה לרשויות המקומיות, על משרד הפנים ומשרד האוצר לפעול לכך שיגדל חלקו של מענק האיזון המחולק לפי נוסחת גדיש מתוך ההעברות השוטפות בסעיף תקציב 18 ולהימנע מהסטת כספים ממנו למענקים אחרים, כדי להבטיח שהתמיכה הממשלתית תיעשה לפי כללים שוויוניים שיחולו על כל הרשויות המקומיות. אף הפיזור העצום של הכספים בתקנות תקציביות רבות (140-120) ובמספר גדול של מענקים והשתתפויות המשולמים לרשויות המקומיות כשלעצמו מחייב את משרד הפנים ומשרד האוצר לקיים בדיק בית בכל הקשור לתקצוב ולהקצאה של תקציבים לרשויות המקומיות.



מבוא

1. רשות מקומית אחראית לניהול תקציבה ואמורה לדאוג למקורות הכנסה לכיסוי הוצאותיה על מתן שירותים לתושביה ולביצוע יתר תפקידיה. מסיבות שונות, הוצאותיהן של כ-80% מהרשויות המקומיות בישראל גדולות מהכנסותיהן, והכנסותיהן העצמיות של מרבית הרשויות אינן מאפשרות להן לספק לתושביהן שירותים ברמה נאותה. כדי לצמצם את הפער בין הוצאות הרשות להכנסותיה ולאפשר אספקת שירותים בסיסיים לתושבים ותפקוד תקין, מקצה משרד הפנים לרשויות מקומיות מענקים שוטפים¹⁵ מ-120-140 תקנות שקבע משרד האוצר בתכניות התקציב¹⁶. המענק הגדול ביותר לרשויות המקומיות הוא מענק כללי לאיזון תקציבן (להלן - מענק האיזון), ולו נקבעה תקנה תקציבית מיוחדת (להלן - תקנת מענק האיזון או התקנה הגדולה). לרשויות מקומיות רבות משמש מענק האיזון מקור הכנסה העיקרי.

בפברואר 1992 מינה שר הפנים דאז ועדה לקביעת אמות מידה לחלוקת מענק האיזון, בראשות פרופ' יצחק סוארי (להלן - ועדת סוארי). הממשלה קיבלה את המלצות הוועדה, ובשנת 1994 החל

15 המענקים השוטפים מתוקצבים בסעיף תקציב ראשי 18, ובכללם המענק הכללי לאיזון תקציבן, מענקי השר, מענקים מיוחדים ועוד. סעיף זה הוא הסעיף העיקרי המשמש להעברת תקציבים מהממשלה לרשויות המקומיות באמצעות משרד הפנים.

16 תכנית תקציב היא רמת הפירוט העיקרית של סעיף תקציב והיא נקבעת בחוק התקציב השנתי. משרד האוצר קובע ב"הוראות התקציב" פירוט נוסף של תכניות התקציב. הפריטים שהוא קובע בהוראות מכונים "תקנות".

משרד הפנים להקצות את מענק האיזון לרשויות המקומיות על פי נוסחה שהתוותה הוועדה (להלן - נוסחת סוארי). בשל כמה בעיות שאותרו¹⁷ מינה שר הפנים בפברואר 2000 ועדה נוספת בראשות מר יעקב גדיש ז"ל (להלן - ועדת גדיש) כדי לבחון שוב את אמות המידה להקצאת מענק האיזון לרשויות המקומיות ולהמליץ אם לשפרן.

במרס 2003 אימצה הממשלה את המלצות ועדת גדיש ובכללן את הנוסחה שקבעה להקצאת מענק האיזון, היא נוסחת גדיש. נוכח העובדה שהיו פערים גדולים בין סכום מענק האיזון שקיבלה כל רשות קודם אימוץ המלצות ועדת גדיש ובין הסכום שהיה מגיע לה על פי מודל גדיש במגבלת התקציב¹⁸, המליצה ועדת גדיש כי "מימוש ההמלצות ייעשה במהלך של עד 6 שנים" על פי נוסחת מעבר (להלן - נוסחת המעבר)¹⁹. קרי, בסוף שנת 2009 יקבלו כל הרשויות המקומיות את המענק המגיע להן לפי המודל במגבלת התקציב.

יודגש כי באמצע שנת 2003, לאחר שהממשלה אימצה את נוסחת גדיש, הייתה ירידה חדה בתקציב המענקים השוטפים לרשויות המקומיות ובראשם תקציב תקנת מענק האיזון, שכן עם הפעלת הנוסחה התחזרו כי סך הצרכים וההוצאות הנורמטיביות של הרשויות המקומיות המחושב לפי נוסחה זו היה נמוך באופן משמעותי מזה שחושב לפי נוסחת סוארי, ולכן מענק האיזון הנדרש לפיה קטן בהרבה מזה שהעביר משרד האוצר²⁰ למשרד הפנים עד שנת 2002 ועד בכלל. בשנת 2004 הייתה ירידה חדה נוספת בסכום המענקים האמורים לרשויות המקומיות ובכללם מענק האיזון, אשר נבעה ממדיניות הממשלה ומשרד האוצר, שלפיה יופחתו הוצאות הממשלה, ויוטל על הרשויות המקומיות להגביר את גביית ההכנסות בתחום שיפוטן ולתור אחר מקורות הכנסה נוספים. לפיכך מרבית הרשויות קיבלו מענק קטן מן המגיע להן לפי נוסחת גדיש.

גם ועדת סוארי וגם ועדת גדיש המליצו להותיר זרובה ניהולית למענק האיזון (להלן - מענק השר או זרבת השר). לפי דוח ועדת גדיש, שיעור הזרובה יהיה עד 5% מסך התקציב, היא תחולק על פי שיקול הדעת המקצועי של משרד הפנים ותשמש לפתרון בעיות נקודתיות שלא נפתרו במסגרת הנוסחה הכללית.

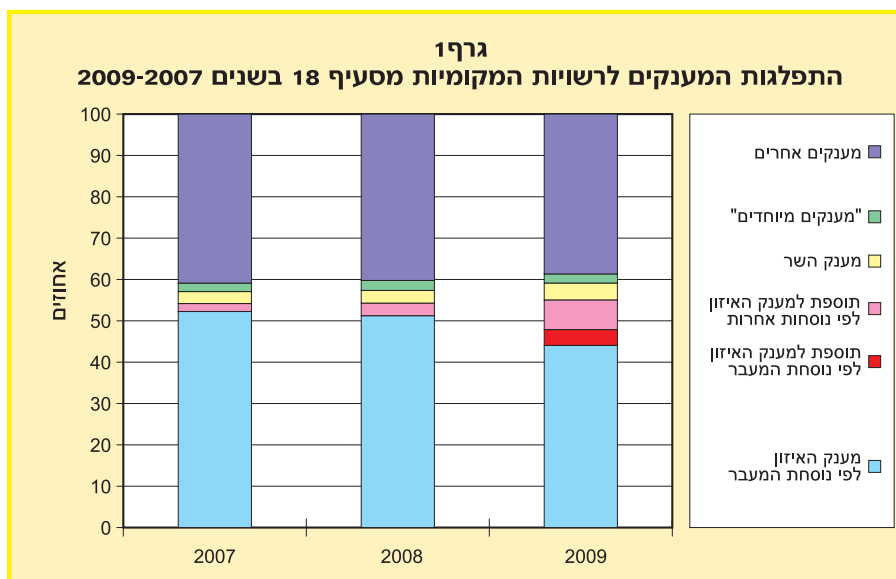
2. הסכומים שהוקצו במסגרת המענקים וההשתתפויות הכספיות לרשויות המקומיות בשנים 2007-2009 בעיקר בסעיף התקציב השוטף 2118 ובסעיף תקציב הפיתוח 2257 הסתכמו בכ-5 מיליארד ש"ח, כ-4.9 מיליארד ש"ח וכ-4.6 מיליארד ש"ח בהתאמה. המענק העיקרי הוא כאמור

- 17 בענין זה ראו מבקר המדינה דוח שנתי 550 (2000), "המענק לאיזון תקציבי הרשויות המקומיות", עמ' 498-518; ראו גם דוח שנתי 558 (2008), "הקצאת מענקי איזון לרשויות המקומיות", עמ' 985-1002.
- 18 לפי מודל גדיש, הסכום הכולל של המענק הנדרש לאיזון תקציבן של כל הרשויות (להלן - הסכום הכולל הנדרש) הוא כ-3 מיליארד ש"ח בשנה. ואולם סכום המענק שמעביר משרד האוצר למשרד הפנים (להלן - הסכום הכולל בפועל) קטן מסכום זה: בשנים שנבדקו היה שיעורו כ-81% עד כ-87% מהסכום הכולל הנדרש. לפיכך אמורה כל רשות לקבל מענק ששיעורו מהמענק המגיע לה לפי המודל או לפי נוסחת המעבר (ראו הערת שוליים הבאה) זהה לשיעורו של הסכום הכולל בפועל מן הסכום הכולל הנדרש. למשל, בשנת 2008, שבה היה שיעור הסכום הכולל בפועל כ-87% מהסכום הכולל הנדרש, הייתה כל רשות אמורה לקבל מענק ששיעורו כ-87% מסכום המענק המגיע לה לפי נוסחת המעבר. בכל מקום שידובר להלן על הסכום המגיע לרשות לפי המודל או לפי נוסחת המעבר, הכוונה לסכום המגיע לה במגבלת התקציב.
- 19 בנוסחת המעבר משקלל משרד הפנים את סכום המענק בפועל בשנה קודמת (שבשנה הראשונה לתקופת המעבר חושב לפי נוסחת סוארי) ואת סכום המענק על פי נוסחת גדיש, במשקלות שונים.
- 20 משרד האוצר מסדיר את התקציב ואת מימונו. המענקים השוטפים לרשויות המקומיות הם סעיף בתקציב המדינה, הממומן בהכנסות ממסים ומתקבולים אחרים.
- 21 התקציב העיקרי המיועד לרשויות המקומיות בתקציב משרד הפנים נמצא בסעיף זה.
- 22 סעיף שבו רשום תקציב הפיתוח המיועד לרשויות המקומיות. במהלך שנות האלפיים משרד האוצר מתקצב חלק גדול והולך של מענקי הפיתוח בסעיף תקציב שוטף (18), ובשנת 2009 הגיעו כספי הפיתוח המתוקצבים בתקציב הפיתוח (57) ל-10 מיליון ש"ח בלבד.

מענק כללי לאיזון, וסכומו בשנים 2007-2009 היה כ-2.5 מיליארד ש"ח בשנה. לצד מענק האיזון תוקצבה בתקנה נפרדת רזרבת השר בסכום של כ-150 מיליון ש"ח לשנה. המענקים הגדולים ביותר לאחר מענק האיזון הם מענקים לביצוע תכניות הבראה, מענקים לפיתוח, השתתפות בתקצוב איגודי ערים לכבאות ומענק הבירה, וכל אחד מהם מסתכם במאות מיליוני ש"ח בשנה. את הסכום שנותר מסעיף תקציב 18 - כ-700 מיליון ש"ח בשנה - מעביר משרד הפנים כמענקים נקודתיים או השתתפויות לגופים אחרים עבור הרשויות המקומיות, מזה כ-100 מיליון ש"ח אוגדו בתקנה אחת ושימשו "מענקים מיוחדים" (ראו גם את גרף התפלגות התקציב להלן).

בחדשים אפריל-נובמבר 2009²³ עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא ההקצאה של שלושה סוגי מענקים: מענק השר; מענקים מיוחדים; ותוספות למענק האיזון, המכוננות במשרד הפנים גם מענקי "שיפוי קיצוץ"²⁴ או "מענקים חד-פעמיים" (להלן - התוספות למענק האיזון). הביקורת עוסקת בשנים 2007-2009, שבהן כיהנו כשרי הפנים מר רוני בר-און, מר מאיר שטרית ומר אלי ישי.²⁵

להלן גרף המציג את התפלגות סכומי המענקים שתוקצבו לרשויות המקומיות מסעיף תקציב 18 (התקציב על שינויי) (להלן - גרף ההתפלגות):



המקור: הנתונים נלקחו ממערכת מרכז²⁶, מעודכנים ל-17.6.10 ועובדו במשרד מבקר המדינה.

23 חלק מהנתונים עודכנו לשנת 2010.
 24 מענקים שנועדו למתן את הקיצוץ במענקי האיזון המשולמים לרשויות שמענק האיזון שלהן הופחת בעקבות המעבר לחישוב לפי נוסחת ועדת גדיש.
 25 מר רוני בר-און כיהן כשר הפנים ממאי 2006 עד יולי 2007, מר מאיר שטרית מיולי 2007 עד מרס 2009, ומר אלי ישי החל לכהן כשר הפנים במרס 2009. המנכ"ל אריה בר כיהן מיולי 2007 עד מאי 2009, והמנכ"ל גבריאל מימון כיהן ממאי 2009 עד פברואר 2011.
 26 מערכת מחשוב אחידה במשרדי הממשלה לניהול משאבים בתחומי הכספים, כוח האדם, הרכש והנכסים ולביצוע פעולות נוספות.

התפלגות המענקים לרשויות המקומיות מסעיף תקציב 18 בשנים 2007-2009

2009		2008		2007		
אחוזים	אלפי ש"ח	אחוזים	אלפי ש"ח	אחוזים	אלפי ש"ח	
44.1	2,019,015	51.2	2,521,846	52.2	2,615,279	מענק האיזון לפי נוסחת המעבר
3.8	175,000					תוספת למענק האיזון לפי נוסחת המעבר
7.2	329,427	3.0	150,000	1.9	96,721	תוספות למענק האיזון לפי נוסחאות אחרות
4.1	186,415	3.1	151,386	2.9	144,647	מענק השר
2.2	101,187	2.4	118,286	2.1	103,279	"מענקים מיוחדים"
38.7	1,771,749	40.2	1,980,508	40.9	2,045,835	מענקים אחרים
100.0	4,582,793	100.0	4,922,026	100.0	5,005,761	סה"כ

מתוך הגרף עולה, כי ישנה ירידה הדרגתית אך עקבית בחלקו היחסי של מענק האיזון שהוקצה לפי נוסחת המעבר (כולל התוספת למענק) מסך התקציב הכולל שבסעיף תקציב 18: בשנת 2007 היה חלקו של מענק האיזון שהוקצה לפי נוסחת המעבר 52.2% מכלל המענקים השוטפים. בשנת 2008 - 51.2% ובשנת 2009 - 47.9%²⁷.

בשנים 2007-2009 היה סכום המענקים שבהם עוסק דוח זה כ-345 מיליון ש"ח, כ-420 מיליון ש"ח וכ-792 מיליון ש"ח בהתאמה.

מענק השר

קביעת הייעוד של כספי מענק השר ונוהלי חלוקתם

1. כאמור, גם ועדת סוארי וגם ועדת גדיש המליצו להותיר רזרבה ניהולית למענק האיזון ששיעורה עד 5% ממענק האיזון, אשר תחולק על פי שיקול הדעת המקצועי של משרד הפנים ותשמש לפתרון בעיות נקודתיות שלא נפתרו במסגרת הנוסחה הכללית. גם לדברי משרד הפנים מענק השר נועד לפתור בעיות הצצות בשל נוקשותה של הנוסחה, שאינה מאפשרת להביא בחשבון את מאפייניהן המיוחדים של רשויות מקומיות שונות. משרד הפנים הגדיר מטרה נוספת למענק השר והיא מימון מילויים של צרכים בלתי צפויים²⁸. בעקבות המלצת ועדת סוארי וועדת גדיש, משרד הפנים מותיר זה שנים חלק מתקציב מענק האיזון כרזרבת שר, ומחלק אותה שלא לפי נוסחה.

משרד הפנים מסר בתשובתו ממרס 2010 למשרד מבקר המדינה כי ייעודה המרכזי של רזרבת השר הוא תיקון עיוותים שמקורם בהפעלת נוסחת ההקצאה למענק האיזון. משרד האוצר מסר בתשובתו

27 בשנת 2009 מענק האיזון המחולק לפי נוסחת המעבר תוקצב לראשונה בשתי תקנות שונות: התקנה הגדולה ותקנה נוספת (להרחבה ראו בהמשך).

28 מובא מתגובת משרד הפנים על עתירת התנועה למען איכות השלטון מ-27.6.02 (לגבי החלטת בית המשפט העליון בעניין עתירה זו ראו: בג"ץ 4951/02, התנועה למען איכות השלטון נ' שר הפנים אלי ישי ואח', תקדין).

מפברואר 2010 למשרד מבקר המדינה כי רזרבת שר הפנים "נועדה לתת מענה לצרכים בלתי צפויים של רשויות, כמו גם, להתמודד עם נוקשותה של נוסחת ההקצאה".

לפי נתוני מערכת מרכב"ה, בכל אחת מהשנים 2007-2009 ניתן מענק השר לכ-200 רשויות מקומיות. סכום כל הקצאה היה בין 100,000 ש"ח ל-4 מיליון ש"ח.

2. הענקת מענקי השר למילוי הצרכים השונים צריכה להיעשות על פי כללים המעוגנים בנהלים כתובים. בשנת 2000 הכין משרד הפנים את הנוהל הראשון בנושא מענק השר ובו נקבעו כללים לטיפול בבקשות הרשויות המקומיות לקבלת המענק. בשנת 2002 הגישה התנועה למען איכות השלטון עתירה לבג"ץ נגד שר הפנים ומשרד הפנים, שעניינה, בין היתר, בקשה להשיב מדוע לא ייקבעו אמות מידה לחלוקת מענקי השר לרשויות המקומיות, וכן מדוע לא ייקבע נוהל המחייב הליך איסוף נתונים או התייעצות עם גורמי הביקורת על הרשויות המקומיות במשרד הפנים לביורר העובדות לאשורן קודם למתן המענק (להלן - העתירה).

בעוד העתירה תלויה ועומדת פרסם משרד הפנים באפריל 2005 את נוהל מענק השר (להלן - הנוהל מאפריל 2005 או הנוהל). הנוהל קובע כי מענק השר הוא כלי ניהולי המאפשר למשרד הפנים גמישות בהקצאת כספים לרשויות המקומיות, הנדרשת לשם מילוי צרכים שאינם באים לידי ביטוי בנוסחה להקצאת מענק האיזון וצרכים שמקורם בנסיבות בלתי צפויות. כמו כן נקבע בנוהל כי שר הפנים יגבש ויפרסם בתחילת כל שנה את רשימת הנושאים והצרכים שבדעתו להדגיש במסגרת הקצאת המשאבים ממענק השר. בנוהל נכתב כי ברשימה יצוינו הנושאים שעליהם ישים השר דגש, אולם אין בה כדי למנוע הגשת בקשות ומתן מענקים למילוי מכלול הצרכים האחרים שמענק השר נועד לטפל בהם.

סעיף 11 בנוהל מאפשר למשרד הפנים להקצות ביזמתו לרשויות מקומיות, ממענק השר, סכומים למטרות החורגות מאלה שנקבעו בנוהל זה. במסגרת הדיונים בעתירה היה על משרד הפנים לקבוע נהלים לחלוקת הכסף למטרות אלה, לרבות הוראות בדבר הגשת הבקשות, בדיקתן בידי הגורמים המקצועיים ואמות המידה לחלוקה. במסגרת העתירה קבע בג"ץ בנובמבר 2006 שהצדדים ינסו להגיע להסדר מוסכם בעניין סעיף 11 לנהל²⁹. בעקבות החלטת בג"ץ אישר היועץ המשפטי של משרד הפנים בינואר 2007 את התיקון לסעיף 11 ולפיו יפרסם משרד הפנים גם את הכללים לחלוקת הסכומים לפי סעיף 11 ואמות המידה לחלוקה. התיקון פורסם בחוזר מנכ"ל בפברואר 2007. במאי 2007 פרסם מנכ"ל המשרד דאז את חוזר 4/2007 (להלן - חוזר המנכ"ל ממאי 2007) ובו נקבעו כללי ההקצאה משנת 2005 גם לשנת 2007. כללים אלה יוסיפו להיות תקפים כל עוד לא ישונו.

סכום תקציב מענק השר

1. להלן פירוט השינויים בתקציב מענק השר בשנים 2007-2010 (במיליוני ש"ח):

2010	2009	2008	2007	מענק השר
62	92	115	147	התקציב המקורי
102	186	151	145	התקציב על שינויי

משרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2010 כי "במסגרת התכנית הכלכלית לשנים 2009-2010 שאושרה ע"י הממשלה במאי 2009, החליטה הממשלה על הפחתת רזרבת השר לשנת 2009 ב-23 מל"ח ביחס לתקציב המקורי לשנת 2008 ועל הפחתת רזרבת השר לשנת 2010 ב-37 מל"ח ביחס לתקציב המקורי לשנת 2009".

במאי 2009 החליטה הממשלה בנושא "הפחתות בתקציב משרד הפנים – (פרס השר על ניהול תקין ומענקי השר) להפחית 55 מיליון ש"ח מבסיס תקציב משרד הפנים לשנת 2010 באופן הבא: 1. לבטל את פרס השר על ניהול תקין, ולהפחית 25 מיליון ש"ח מבסיס התקציב בהתאם. 2. לצמצם את היקף מענקי השר, ולהפחית 30 מיליון ש"ח מבסיס התקציב בהתאם".

נמצא כי על אף שמשרד האוצר הקטין את התקציב המקורי של מענק השר לפי הסיכומים שנקבעו בתכנית הכלכלית האמורה, הרי התקציב על שינויו גדל והלך. תקציב 2009 גדל ביותר ממאה אחוזים לעומת התקציב המקורי של אותה שנה, ונוספו לו 71 מיליון ש"ח על התקציב המקורי לשנת 2008 במקום שהוא יופחת ב-23 מיליון ש"ח כפי שהחליטה הממשלה; ותקציב 2010 גדל בכ-65% ביחס לתקציב המקורי של אותה שנה - בסכום של 40 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים ולמשרד האוצר כי היה עליהם לדבוק בסיכומים שהתקבלו במסגרת התכנית הכלכלית האמורה ולא להגדיל את התקציב המקורי.

משרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה, בתשובתו מדצמבר 2010 כי החלטת הממשלה התייחסה לבסיס התקציב ולא לתקציב על שינויו, ו"מכאן שכל הגדלה של מענקי השר בתקציב על שינויו בשנים 2009-2010 אינה סותרת את החלטת הממשלה".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי לפי נוסח החלטת הממשלה מטרת ההפחתה בבסיס התקציב היא "לצמצם את היקף מענקי השר". מכאן שברי שכוונת הממשלה בהחלטתה היא לשמור על הפחתה במענק השר עד לסוף השנה, קרי גם בתקציב על שינויו. בכל מקרה, לדעת משרד מבקר המדינה, היה על משרד האוצר לחזור לממשלה טרם ביצוע השינויים כדי לקבל את אישורה לכך.

משרד הפנים מסר בתשובתו ממרס 2010 למשרד מבקר המדינה כי הערתו בעניין הצורך בהפחתת מענק השר אינה מקובלת עליו כלל, וכי "על פי המלצות ועדת סוארי וגדיש שאומצו על ידי הממשלה סוכם כי מענק רזרבת השר תעמוד על 5% ממענק המודל^[30]".

בתשובתו מינואר 2011 מסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה כי "השארית המצב בו יש לשר הפנים מידה מסוימת של גמישות באשר לחלוקת כ-5% מסכום מענק האיזון לרשויות המקומיות (שנעשית על פי חוות דעת מקצועית), מהווה מרכיב חיוני ביותר ביכולת של המשרד לתת מענה לעיתים באופן דחוף לבעיות נקודתיות של רשויות מקומיות המצויות במצוקה תקציבית".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי הממשלה החליטה להפחית את מענק השר עד שנת 2010. החלטה זו תואמת גם את המסגרת שנקבעה בהמלצות ועדת גדיש, ולפיה יהיה שיעור הרזרבה עד 5% ממענק האיזון המתוקצב בפועל, ולא מסכום המענק המחושב לפי המודל שקבעה ועדת גדיש, שאינו מתחשב במגבלת התקציב.

2. משרד האוצר קבע שמענק השר יתקצב בתקנת תקציב. לפי סעיף 12(ד) לחוק יסודות התקציב, רשאי שר האוצר, על פי הצעת השר הנוגעת בדבר, בהודעה לוועדת הכספים לקבוע את המטרות אשר להן יוצאו הסכומים בתכנית שנקבע לגביה בחוק התקציב כי תשמש רזרבה או כעתודה, ובלבד שהוא לא יגדיל בדרך זו תכנית בסכום העולה על 480,000 ש"ח ועל 15% מהתכנית, אלא באישורה המוקדם של ועדת הכספים. הוראות אלה אינן חלות על הסכומים המתקצבים בתקנות תקציב, בהן מבצע משרד האוצר שינויים ללא מעורבות וועדת הכספים.

לנוכח השינויים המשמעותיים שנעשו בסכומי מענק השר, לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שמשרד האוצר ישקול לתקצב את מענק השר (המשמש כרזרבה למענק האיזון) בתכנית תקציב, שעליה יחול סעיף 12(ד) לחוק יסודות התקציב.

ייעודם של כספי מענק השר בפועל

משרד מבקר המדינה בדק אם משרד הפנים הקצה את כספי מענק השר לייעודם המקורי - מימון פתרון בעיות נקודתיות שלא מצאו את פתרונן בנוסחת ההקצאה של מענקי האיזון ומימון הטיפול באירועים בלתי צפויים. כמו כן נבדקה ההקצאה של כספים לפי סעיף 11 לנוהל.

נמצא כי בפועל הוקצה מענק השר במשך שנים למטרות שאינן בגדר התכלית העיקרית שלשמה ייעדו ועדת סוארי, ועדת גדיש ומשרד הפנים את כספי הרזרבה. משרד הפנים לא הקצה את מרבית הכספים לפתרון בעיות נקודתיות שלא מצאו את פתרונן במסגרת נוסחת גדיש. כמו כן המענק ניתן גם עבור משימות שכבר מתקצבות בתכניות תקציב אחרות ובסעיף תקציב אחר (שמספרו 06) ושנקבעו לתקצובן נוהלי עבודה נפרדים כמפורט בהמשך.

קביעת הנושאים שלשמן יש להקצות את מענק השר

כאמור, לפי הנוהל מאפריל 2005 אמור שר הפנים לגבש ולפרסם בתחילת כל שנה את רשימת הנושאים והצרכים שעליהם ישם דגש במסגרת הקצאת המשאבים ממענק השר.

נמצא כי שרי הפנים בתקופת הביקורת לא גיבשו ולא פרסמו את הרשימה האמורה. עקב כך כמעט כל אחת מכ-250 הרשויות המקומיות פעלה בכל שנה לקבלת כספי המענק; בחלק מבקשות הרשויות הועלו טענות בדבר קיפוח ובדבר הצורך לקבל פיצוי על אבדן הכנסות, בדבר "עיוות" בקביעת אמות המידה להקצאות אחרות ובחישובן, בדבר קיצוצים ושינויים במסגרת מענק האיזון ועוד. ריבוי הבקשות חייב הקצאת משאבים רבים לטיפול בהן.

משרד הפנים מסר בתשובתו ממרס 2010 למשרד מבקר המדינה כי "שר הפנים החליט שלא להגביל את הרשויות המקומיות בנושאים אותם הן מבקשות לקדם ולהעמיד התקציב ככל שיוחלט להקצאה בהתאם לסדרי העדיפויות שיקבעו להן".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי "סדרי העדיפויות" הם שם נרדף ל"רשימת הנושאים והצרכים שעליהם ישם השר דגש... כפי שמחייב הנוהל, לכן היינו הן אם יפרסם השר את רשימת הנושאים או את סדרי העדיפויות. זאת ועוד, הנוהל מאפריל 2005 גובש במשרד על פי הסכמות שהתקבלו בעקבות העתירה לבג"ץ שהוגשה נגדו ובמהלך הדיונים בה, שעניינה, בין היתר, הצורך בקביעת כללים לחלוקת כספי מענק השר. אי-פרסום רשימת הנושאים או סדרי העדיפויות אינה הפרה של הנוהל בלבד אלא גם של ההסכמות שהתקבלו במהלך העתירה.

בינואר 2011 מסר משרד הפנים בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "נוכח הערות משרד מבקר המדינה בנושא זה הוא יפעל לתיקון הנוהל בהתאם", כלומר, ימחק מהנוהל את הדרישה לגיבוש ופרסום רשימת נושאים.

מתן מענק השר לפתרון בעיה נקודתית ולמימון הטיפול באירוע בלתי צפוי

כאמור, מענק השר (שהופרש ממענק האיזון כרזרבה לו) נועד לפתרון בעיות נקודתיות שלא מצאו את פתרונן בנוסחת מענק האיזון או למימון אירועים בלתי צפויים, כלומר הוא מיועד למימון בעיה מסוימת או לשם מטרה מסוימת. נמצא כי רק כ-15% ממענקי השר לשנת 2008 יועדו לפתרון בעיה נקודתית, וכ-85% ההקצאות הנתרות לא יועדו למטרה מסוימת ולמעשה שימשו תוספת כללית לאיזון. המענק הועבר, רובו ככולו, כתוספת לתקציב השוטף של הרשויות המקומיות ("במסגרת מימון שוטף" או "לכיסוי גירעון").

יתרה מזו, מהביקורת עלה כי במרבית המקרים שבהם ניתן מענק השר לטיפול בבעיה מסוימת, אין מדובר בבעיה שנובעת מאופן הקצאת מענק האיזון או מאירוע בלתי צפוי. כך לדוגמה, בשנת 2008 ניתן מענק שר בסך 500,000 ש"ח לוועדה הממונה³¹ ירכא "לכיסוי הגירעון המצטבר של הרשות (לתשלום חוב המים); בשנים 2007-2009 הוקצה מענק שר לסיוע למוזיאון קסטל בעיר מעלה אדומים.

משרד הפנים ציין בתשובתו ממרס 2010 כי האירוע הנקודתי שזכר לעיל [חוב המים של ירכא] עומד לדעתו בהגדרה של "אירוע לא צפוי".

משרד מבקר המדינה מעיר כי, חוב המים של ירכא לא נצבר ביום אחד, ודבר קיומו היה ידוע מראש, ולכן לא ניתן להגדיר את הצורך בתשלום אירוע בלתי צפוי.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי השימוש במענק השר כמענק כללי לא רק חורג מהמלצות ועדת גדיש, מהמדיניות ומהנהלים שקבע משרד הפנים לכך, אלא הוא גם מאפשר עקיפת ההליך שנקבע להקצאת מענק האיזון והקצאתו שלא על פי הנוסחה שאישרה הממשלה.

מענק השר למועצה האזורית הערבה התיכונה: בשנת 2009 ציין משרד הפנים כי הקצה למועצה האזורית הערבה התיכונה מענק שר בסך 70,000 ש"ח למימון העסקת מזכיר באחד היישובים. המועצה האזורית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2010

31 שר הפנים מוסמך להדיח יו"ר רשות מקומית הסובלת מניהול כושל במיוחד ומקשיים חריגים באספקת שירותים לתושבים או לפזר את מועצת הרשות ולמנות וועדה ממונה ויו"ר ועדה ממונה שינהלו את הרשות כדי להביא להבראתה. משרד הפנים תומך תמיכה נרחבת ברשויות להן מונתה וועדה ממונה או יו"ר ועדה ממונה.

כי לא קיבלה את המענק האמור והיא עדיין זקוקה למימון העסקת המזכיר, אך בעיקר היא זקוקה לתמיכה כספית בשל כמה סיבות שאינן קשורות להעסקתו.

נמצא כי המועצה האזורית הערבה התיכונה קיבלה מענקי שר בסך 500,000 ש"ח בשנת 2008 ו-300,000 ש"ח בשנת 2009, ולמרות זאת לא נפתרה בעיית העסקתו של המזכיר.

משרד הפנים השיב במרס 2010 למשרד מבקר המדינה כי הוא מניח לרשות המקומית לקבוע את סדר העדיפויות לשימוש בכסף, ואין בכך כל פסול. עם זאת, מסר המשרד כי ידרוש מהרשויות המקומיות "לדרג בעת הגשת הבקשות את סדרי העדיפויות" לשימוש בכסף.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי תשובתו אינה מתיישבת עם מהות מענק השר וייעודו המקורי. כספי המענק אמורים להביא להקלה של בעיה מסוימת, ולכן אין לאפשר לרשויות המקומיות להשקיע את כספי המענק במקום אחר ולהשאיר את אותה הבעיה לא מטופלת. לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום שמשרד הפנים יבדוק מפעם לפעם את אופן השימוש בכספי המענק ויודא שהמענק שימש ליעד שאושר לו.

מתן מענק השר ביזמת המשרד לפי סעיף 11 לנוהל

כאמור, סעיף 11 בנהלים מאפריל 2005 וממאי 2007 מאפשר למשרד הפנים להקצות ביזמתו (להבדיל מהקצאת כספים ביזמת הרשויות המקומיות לאחר שהגישו בקשה להקצאה) ממענק השר, סכומים שיוקצו לרשויות למטרות מסוימות שיקבע (להבדיל ממענקים לפתרון בעיה נקודתית שלא מצאה את פתרונה במסגרת נוסחת ההקצאה או לטיפול באירוע לא צפוי); אולם עליו לקבוע נהלים לחלוקת סכומים אלה, לרבות דרך הגשת הבקשה לקבלת המענק, בדיקתה ואישורה ואמות המידה לחלוקת הסכומים; כן עליו להביא לידיעת הרשויות המקומיות, לכל הפחות על ידי פרסום באתר האינטרנט שלו, את כל המידע האמור.

סך ההקצאות ממענק השר בשנת 2009 היה 186 מיליון ש"ח. מזה כ-120 מיליון ש"ח הקצה שר הפנים כתוספות כלליות לאיזון, מהסיבות שלהלן: הרשות נמצאת בתהליך הבראה; ניהול הרשות תקין; בראש הרשות עומדת ועדה ממונה; ורשות שעברה תהליך איחוד עם רשות אחרת, ואת היתרה חילק ביזמתו כפי שמאפשר סעיף 11 לנוהל למטרות שהגדיר: כ-35 מיליון ש"ח למימון הנחות בארנונה ליישובים באזור עוטף עזה, כ-24 מיליון ש"ח לכיסוי הוצאות שנוצרו בעקבות ביקור האפיפיור בישראל, וכן סכומים לטיפול במחסנים לשעת חירום, לקיוויו חובות של כמה רשויות מקומיות (בהן רשויות איתנות) למשרד הדתות, למימון הנחות בארנונה לעסקים בענף התיירות ועוד.

נמצא כי שר הפנים לא קבע נהלים לחלוקת הסכומים בשנת 2009 ולא פרסם את אמות המידה לחלוקתם, בניגוד לאמור בסעיף 11 לנוהל ממאי 2007, ובכך גם לא יישם את ההסדר שהתקבל במהלך הדיונים בעתירה לבג"ץ בנושא זה.

משרד הפנים השיב במרס 2010 למשרד מבקר המדינה כי אין בהוראות הנוהל כדי למנוע ממנו להקצות לרשויות המקומיות ביזמתו סכומים מרזרבת השר לשם טיפול בנושאים מסוימים. עוד מסר כי הוא רואה בסעיף 11 לנוהל מתן היתר לשר הפנים להקצות את המענק לכל מטרה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי ההיתר להקצות סכומים ממענק השר ביזמתו לרשויות המקומיות לפי סעיף 11 לנוהל ממאי 2007 מטיל עליו גם חובה לקבוע נהלים לחלוקת הסכומים, לרבות אמות המידה לחלוקתם, ולפרסם הן את הנהלים והן את אמות המידה.

עוד מסר משרד הפנים בתשובתו ממרס 2010 למשרד מבקר המדינה כי "בשנת 2009, בשל העיכוב באישור תקציב המדינה, שולמו, בתאום עם משרד האוצר, מתוך תקנת זרבת השר מענקים מיועדים אשר לאחר אישור התקציב הוחזרו לתקנה: ארנונה לתיירות, הנחות ארנונה לעוטף עזה, ביקור האפיפיור ועוד".

מבדיקה במערכת התקציב הממוחשבת של משרד הפנים עולה כי עד אפריל 2010 לא הועברו כספים מתקנת מענק השר לתקנה ייעודית³² עבור שנת 2009, ומכל מקום, לדעת משרד מבקר המדינה, העברה לתקנה ייעודית אינה פוטרת את משרד הפנים מחובתו לפרט את הנהלים ואמות המידה לחלוקת הכספים ואת הסכומים שתוקצבו מראש לכל יעד.

שר הפנים, ח"כ אלי ישי, מסר בפגישתו עם מבקר המדינה שהתקיימה בינואר 2011 (להלן - הפגישה), כי למשרד הפנים אין יכולת לתת מענה למצוקת הרשויות המקומיות ומענק השר משלים את החסר.

הקצאת מענק השר למילוי משימות המתקצבות בתקציב נפרד

משרד הפנים אמור להקצות משאבים כספיים לרשויות המקומיות על פי אמות מידה ברורות ואחידות ולהקפיד על הפעלת שיקול דעת מקצועי בקבלת ההחלטות. כמו כן, המשרד אמור לפעול בהתאם לעקרונות השוויון, ולפיו על כל הרשויות המקומיות חלים אותם כללים. באופן זה אמור המשרד לקבל החלטות הנוגעות גם להקצאת תקציבים ייעודיים, כגון מענקי הבראה לרשויות מקומיות ותקציבים לתכנון לרשויות שלא הוכנו להן תכניות מתאר מקומיות כוללות. כדי לקבל מענק בנושאים אלה על הרשות לעמוד באמות מידה ובתנאים שמעמידים לה הגורמים המקצועיים במשרד הפנים: אגף התקציבים במינהל השלטון המקומי לגבי רשות בהבראה³³ ומינהל התכנון לגבי סיוע בהכנת תכניות מתאר.

בביקורת נמצא כי במקרים רבים החליט שר הפנים להקצות לרשויות מקומיות כספים מתקציב מענק השר - למשל, לביצוע תכניות הבראה או לתכנון תכניות בניין עיר - בלא שבדק אם אותן רשויות עומדות באמות המידה ובתנאים הנדרשים במשרד הפנים שנקבעו לכך ותוך עקיפת תהליך הקצאת התקציב הייעודי למטרות אלה.

הקצאה למילוי משימות פיתוח

משרד הפנים מקצה שני סוגים של מענק איזון: האחד (שהוא העיקרי שבהם), מענק איזון רגיל למילוי צרכי הרשויות המקומיות המתקצב בתקציב השוטף הרגיל; והשני, מענק לפיתוח, המיועד למימון פרויקטים ופעולות בתחום פיתוח התשתיות המתקצב בתקציב הבלתי רגיל (להלן - תב"ר), הוא תקציב הפיתוח. התנאים לאישור תב"ר לשם ביצוע עבודות פיתוח והליך אישורו מפורטים בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים. מהאמור לעיל עולה כי מענק השר, שהופרש, כאמור, מתקציב מענק האיזון הרגיל, אינו מיועד לפעולות המתקצבות בתקציב הפיתוח.

בביקורת נמצאו שני מקרים שבהם הקצה משרד הפנים כספים ממענק השר למימון עבודות פיתוח: מענק לשנת 2008 שניתן למועצה המקומית גבעת זאב יועד לפיתוח כללי; מענק לשנת 2008 שניתן למועצה האזורית אלונה הוקצה לצורך פיתוח סביבתי של בית ספר. זאת ועוד, הקצאת מענקים אלה לא נבחנה לפי אמות המידה שנקבעו בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים.

32 תקנה ייעודית - תקנה תקציבית שנועדה לסייע בפתרון בעיה מוגדרת.

33 על ההליכים הנדרשים למתן סיוע לרשויות הנמצאות בתהליך הבראה ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2008), עמ' 3-66.

עוד נמצאו מקרים שבהם הקצה משרד הפנים כספים ממענק השר למימון רכישת ציוד פיתוח: בשנת 2007 לאיגוד ערים לכבאות באזור ראשון לציון לרכישת רכב כיבוי; ובשנת 2009 לרכישת ציוד לאיגוד ערים לכבאות אשקלון.

משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממרס 2010 כי "אין בהוראות נוהל [מענק השר מאפריל 2005] בכדי למנוע ממשרד הפנים להקצות סכומים מיוזמתו מתוך רזרבת השר לצורך הקצאתם לרשויות המקומיות לנושאים מסוימים ובכללם לנושאי פיתוח. מובן שאין בהנחיה זו כדי לייתר את חובתה של הרשות המקומית להגיש תב"ר כנדרש לצורך ניצול הכספים ולביצועם במסגרת תקציב הפיתוח השנתי של הרשות המקומית".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי הקצאת מענק השר לצורכי פיתוח היא למעשה עקיפת אמות המידה שנקבעו בנהלים לקבלת מענק פיתוח. לדעת משרד מבקר המדינה, אם בדק משרד הפנים את הבקשה ומצא לנכון לאשרה, היה עליו להקצות את הכסף מתקציב הפיתוח ולא ממענק השר, שמקורו הוא במענקי האיזון המיועדים לצרכים המתוקצבים במסגרת התקציב השוטף ולא לצרכים המתוקצבים במסגרת תקציב הפיתוח. מבקר המדינה כבר עמד על חוסר תקינותן של הקצאות מסוג זה, המאפשרות למשרד הפנים "לסייע במימון תקציבי הפיתוח של הרשויות המקומיות בניגוד לתכליתו של מענק השר"³⁴.

הקצאה למילוי משימות תכנון

במזכר מאפריל 2009 ששלח יו"ר הוועדה הממונה דאז של עיר כרמל למנכ"ל משרד הפנים דאז הוא ביקש להקצות לרשות 400,000 ש"ח לצורך ביצוע הליכי תכנון מפורט. מנכ"ל המשרד השיב לו עוד באותו היום כי סכום זה יינתן במסגרת מענק השר לשנת 2009.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בתקציב משרד הפנים נכלל גם תקציב ייעודי לתכנון תכניות. הקצאת הכספים למטרה זו אמורה להיעשות על פי אמות מידה מוגדרות ובכפוף לבחינה מקצועית של מינהל התכנון שבמשרד הפנים. ההחלטה להקצות למטרה זו כספים מתקציב מענק השר ללא בחינה של הבקשה על פי אמות המידה שנקבעו לחלוקת התקציב הייעודי אינה עולה בקנה אחד עם עקרון השוויון, שלפיו אותו הליך הקצאה יחול על כל הרשויות המקומיות.

הקצאה לשם הבראה

1. המועצה המקומית עמנואל פנתה בסוף שנת 2008 למשרד הפנים לקבלת מענק בסך 2.2 מיליון ש"ח לכיסוי גירעון. משרד האוצר התנגד למתן המענק כיוון שהרשות המקומית לא עמדה ביעדי תכנית ההבראה שלה. נמצא כי בסוף אפריל 2009 הקצה משרד הפנים למועצה מיליון ש"ח ממענק השר לאותה שנה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי העברת תקציב נוסף לצורך כיסוי גירעון מתוך מענק השר היא בגדר עקיפה של תכנית ההבראה שגובשה לרשות המקומית.

2. בשנת 2008 קיבלה המועצה האזורית אלבטוף מענק שר בסך 400,000 ש"ח. המסמך היחיד שממנו ניתן ללמוד על שיקול דעת שקדם להקצאת המענק הוא חוות דעתו של הדרג המקצועי במשרד הפנים, שבה נכתב: "הרשות מתקדמת בתכנית ההבראה, עומדת באופן חלקי ביעדים". בחוות הדעת לא פורט מהי עמידה חלקית ביעדים ומדוע היא מזכה במענק שר.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל משרד הפנים כי הקצאת מענקי ההבראה לרשויות המקומיות נעשית מתקציב ייעודי נפרד, וכי ההחלטות בנושא הקצאתם אמורות להתקבל בהתאם לעמידתן של הרשויות ביעדים המפורטים בתכנית ההבראה, למועדי העברת הכספים ולסכומים המפורטים בתכנית. לעומת זאת, הקצאת כספים ממענק השר בשל עמידה או עמידה חלקית ביעדי תכנית הבראה היא בבחינת עקיפה הן של התקציב הייעודי והן של הסיכומים שהתקבלו במסגרת הכנת תכנית ההבראה. יתרה מזו, דרך הקצאה זו, החלה רק על חלק מן הרשויות המקומיות הנמצאות בתהליך הבראה, פוגעת בשוויון ההזדמנויות של כל אותן רשויות להתמודד על תקציב זה.

המועצה המקומית עמנואל מסרה בתשובתה ממרס 2010 למשרד מבקר המדינה, כי יש רשויות, ועמנואל ביניהן, שקיים פער קיצוני בין סכום מענק האיזון שהן מקבלות ובין הסכום הנדרש למילוי צורכיהן המזעריים ולמתן שירות בסיסי וסביר לתושביהן, וכי תפקידו של משרד הפנים למצוא מקורות כספיים לרשויות אלה ודרכים לעזור להן לשרוד.

המועצה האזורית אלבטוף מסרה בתשובתה מפברואר 2010 למשרד מבקר המדינה כי מענק השר שקיבלה נועד לפצותה על הקיצוצים במענק האיזון, וכי המענק נדרש לה גם בשל צרכים מיוחדים.

משרד הפנים מסר בתשובתו ממרס 2010 למשרד מבקר המדינה כי הדיווחים בעניין עמידה או אי-עמידה בתכנית הבראה הם חלק בלתי נפרד מסקירת מצבן הכללי של הרשויות המקומיות בידי הדרג המקצועי בפני השר, וכי אין בסקירה זו כדי למנוע מהשר להקצות את רזרבת השר. לעתים הרשות אינה עומדת בתכנית ההבראה מסיבות שאינן תלויות בה, כגון חוסר יכולת לגייס אשראי, קיצוץ מענקי האיזון וסירובה של הסתדרות העובדים להליך הפיטורים.

שר הפנים אמר בפגישה מינואר 2011 כי חלק מהרשויות המקומיות שנקבעה להן תכנית הבראה לא מצליחות לעמוד בה. כאשר ראשי רשויות משקיעים מאמץ ניכר בהשגת יעדי תכנית ההבראה בלי הצלחה, הוא מעוניין לתמוך בהם באמצעות מתן מענק מתקנת רזרבת השר.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי המלצת המנכ"ל והחלטת השר להקצות כספים לרשויות ממענק השר בהתבסס על סקירה העוסקת בעיקרה בעמידה או באי-העמידה של אותן רשויות בתכנית ההבראה, מהוות עקיפה של הליך הפיקוח החל על כל הרשויות המקומיות הנמצאות בתהליך הבראה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים כי עליו להקצות את כל כספי ההבראה באמצעות התקנה התקציבית הייעודית לנושא.



הליקויים שהועלו בפרק זה מלמדים כי במהלך השנים חלק ניכר מרזרבת השר לא שימש ליעודים שנקבעו לה. לפיכך, לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי משרד האוצר יעמיד את התקציב המוקצה לתקנת מענק השר בהתאם לנקבע בהחלטת הממשלה. עליו גם לפקח על הקצאת המענק מתקנה זו ולוודא שהוא יישמש ליעדו כפי שנקבע. את הסכום שיופחת מתקנה זו יעביר משרד האוצר לתקציב מענק האיזון להקצאה על פי הנוסחה שנקבעה להקצאתו באופן שיבטיח חלוקה שוויונית יותר של המקורות לרשויות המקומיות.

על משרד הפנים לזהות ככל הניתן את העיוותים הנגרמים לטענתו מנוקשותה של הנוסחה, ועליו לקבוע אילו רשויות מקומיות נפגעות בשל עיוות זה או אחר. במקרים אלה ראוי שיוקצה מענק שר. במסגרת קביעת מדיניותו לגבי תיקון העיוות, על משרד הפנים לוודא שלא הוקצה תקציב ייעודי אחר לטיפול באותה הבעיה כדי למנוע כפל תשלום, ולכל הפחות כדי שהמקור התקציבי האחר יובא בחשבון בקביעת סכום הסיוע.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים ולמשרד האוצר כי אם נדרש מימון לפתרון בעיות דחופות שלנושאן הוקצו כספים ייעודיים יש לממן את פתרון מהתקציב הייעודי או מרזרבה לתקציב הייעודי, כך לגבי בעיות בתחומי הפיתוח, הכנת תכניות מתאר והבראת רשויות. על כל פנים, מענק השר, שנגזר מהסכום המתוקצב במענק האיזון לחלוקה לפי נוסחה, נועד לשמש רזרבה לפתרון בעיות הנובעות מאופן הקצאת מענק האיזון בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי עליו להקפיד על יישום התכנית הכלכלית ועל ביצוע החלטת הממשלה בעניין זה. דהיינו, עליו להעמיד את תקציב מענק השר בהתאם להחלטת הממשלה. סכום הרזרבה לאחר ההפחתה, שיוקצה לפי שיקול דעת מקצועי, יספיק לפתרון בעיות נקודתיות שלא מצאו את פתרונן במסגרת הנוסחה ולהתמודדות עם אירועים בלתי צפויים, ברוח המלצות ועדת גדיש.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד האוצר כי עליו להתנות את תקצוב התקנה בקיומם ובביצועם של נהלים לחלוקת הכספים שיבטיחו שמענק השר לא יישמש תוספת כללית העוקפת אמות מידה להקצאת כספים לרשויות המקומיות ולא יינתן ללא נימוק ראוי.

הליכי הטיפול בבקשות לקבלת מענק השר

בשנים 2007-2009 קיבל משרד הפנים מאות פניות של רשויות מקומיות לקבלת מענק השר. על פי חוזר המנכ"ל ממאי 2007, הטיפול בפניות אלה מחייב את משרד הפנים לקיים הליכים של איסוף מידע, בדיקה והתייעצות לצורך קבלת ההחלטות בנושא.

מסמכי הבקשות

בחוזר המנכ"ל ממאי 2007 נקבע כי רשות מקומית המבקשת שיוקצה לה מענק השר תגיש את בקשתה בכתב בצירוף דברי הסבר ומסמכים המבססים את הצהרותיה בבקשתה. לבקשה יצורף גם אישור גזבר הרשות המקומית בנוגע לפרטי ההוצאות שהוציאה הרשות או בנוגע לאומדן הוצאתה העתידית. בחוזר המנכ"ל נקבעה גם מתכונתו של טופס הבקשה לקבלת מענק השר לשנת 2007 ואילך, וכן נקבע בו כי רשויות המגישות בקשה נדרשות למלא את הטופס במלואו. בטופס נדרשה הרשות המקומית לרכז נתונים ולצרף מסמכים לגבי מכלול של פרמטרים תקציביים, וכן לציין פרטים הנוגעים לחובותיהם של נבחרי הרשות, למספר התושבים בתחום שיפוט, לרמה החברתית-כלכלית של אוכלוסייתה ולמידת התקדמות היישום של תכנית ההבראה שלה ופרטים בדבר ייעוד הסכום המבוקש.

נמצא כי עשרות רשויות מקומיות לא הגישו את בקשותיהן באמצעות הטופס שנקבע, ורוב הרשויות לא צירפו לבקשותיהן מסמכים המבססים את הצהרותיהן. עוד נמצא כי משרד הפנים לא דרש מרשויות אלה להמציא לו את המידע הנדרש לפי האמור בטופס הבקשה ואת המסמכים הנדרשים, אף שהדבר מתחייב מנוהל מענק השר. בפועל, המידע שרוכז בבקשות לא היה אחיד, ומשרד הפנים אישר את רוב הבקשות בלי שבחן את מכלול הנתונים והמסמכים שהחלטה הייתה אמורה להתבסס עליהם.

משרד מבקר המדינה העיר למנכ"ל המשרד לשעבר כי בהיותו הגורם שריכז את הטיפול בהקצאות ממענק השר בתקופת כהונתו בשנים 2007-2008, הוא נשא באחריות לכך שיטופלו רק הבקשות שהוגשו לפי הנהלים שנקבעו. עקב אי-הקפדתו של המשרד על קיום נהליו בנושא נפגע השוויון בין הרשויות המקומיות בכל הנוגע לדרישות העמידה בהליך ההקצאה. זאת ועוד, יש במידע חסר או במידע לא אחיד על הרשויות המקומיות כדי להטעות את משרד הפנים ולפגוע גם בשוויוניות הליך ההקצאה בין הרשויות, שכן הצגת נתונים נוספים עשויה להשפיע על ההחלטה אם לתת מענק ועל קביעת שיעורו; בהיעדר נתונים אחידים גם קשה לקיים הליכי פיקוח נאותים.

הליכי בדיקת הבקשות ואישורן

בנוהל מאפריל 2005 נקבע כי מנכ"ל משרד הפנים ירכז את הבקשות לקבלת המענק. הדרג המקצועי במשרד הפנים - המינהל לשלטון מקומי - יגיש למנכ"ל חוות דעת בעניין תפקודה של כל רשות המבקשת מענק, והמנכ"ל יקיים דיונים רבעוניים בעניין עם הדרג המקצועי³⁵ ואחר כך ימליץ לשר למי לתת מענק ובאיזה סכום. על סמך כל המידע הזה יקבל שר הפנים את החלטתו בדבר הקצאות ממענק השר.

עוד נקבע בנוהל מאפריל 2005 כי בעת קבלת ההחלטה בנושא הקצאת תקציב לרשות המקומית ממענק השר יובאו בחשבון בין השאר מצבה הכספי של הרשות, אופן תפקודה, מידת ההתקדמות ביישום תכנית ההבראה שלה, מאפיינים מיוחדים של הרשות או נסיבות מיוחדות שהיא נדרשת להתמודד אתן, המטלות שהוטלו עליה באותה שנה, והמידה שבה התקציב המבוקש נחוץ לה כדי שתוכל להמשיך למלא את תפקידיה וחובותיה.

1. חוות הדעת של הדרג המקצועי במשרד: לפי נתוני משרד הפנים, בשנת 2008 התקבלו בקשות לקבלת מענק השר מ-222 רשויות מקומיות, ול-202 מהן ניתן מענק בסכום כלשהו.

נמצא כי הדרג המקצועי לא הגיש חוות דעת על אופן תפקודן של 91 מהרשויות שקיבלו את המענק. חוות הדעת לגבי יתר הרשויות היו חלקיות ונוסחו באופן כללי ביותר שאין די בו לשם ביסוס החלטה להקצות כספים. כך לדוגמה נאמר כי "[הרשות] מתנהלת באופן מאוזן, מועצה ממונה"; "הרשות בתכנית הבראה ועומדת בה באופן חלקי"; "[הרשות] מתנהלת באופן מאוזן ותקין".

עוד נמצא כי בחלק ניכר מחוות הדעת לא צוינו נסיבות מיוחדות שהרשות מתמודדת אתן, המטלות שהוטלו עליה באותה שנה והמידה שבה התקציב נחוץ לה כדי שתוכל להמשיך ולמלא כנדרש את תפקידיה וחובותיה, אף שהדבר נדרש בנוהל מענק השר.

כמו כן מחוות הדעת עולה שהרשויות לא נבחנו לפי אמות מידה אחידות. למשל, רק במקצת חוות הדעת שעסקו ברשויות מאוחדות הובא בחשבון עניין האיחוד; העמידה של הרשויות במלוא יעדי

35 יצוין שבסיכום דיון שהתקיים בלשכת המנכ"ל במרס 2008 נקבע כי יתקיימו דיונים פעמיים בשנה.

תכנית ההבראה או בחלקם הייתה שיקול שהובא בחשבון רק לגבי מקצתן של הרשויות; וגם המענק ניתן לחלק מהרשויות המקומיות בנימוק שתפקדו באופן תקין בלי קביעה של אמות מידה לכך.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים, כי על הדרג המקצועי לתת חוות דעת מפורטת, שהיא חיונית ביותר לצורך קבלת החלטה מושכלת בדבר מתן מענק השר, ועל מנכ"ל המשרד לוודא שניתנה חוות דעת כזו. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי חוות הדעת כפי שניתנו הן חסרות ערך, מאחר שלא ניתן לבסס עליהן החלטות שוויוניות בדבר מתן מענקים.

2. הנמקת המלצותיו של מנכ"ל המשרד: לפי כללי מינהל תקין, יש לנמק כל החלטה מינהלית ולתעד את אופן קבלתה. קל וחומר החלטות בדבר הקצאות כספיות בהיקף כולל של עשרות מיליוני ש"ח.

בביקורת נמצא כי כ-32% מההקצאות ממענק השר לשנת 2008 ניתנו בלי שניתן לגביהן נימוק או חוות דעת. לגבי יתר ההקצאות, הנימוקים להמלצותיו של המנכ"ל להקצות לרשויות מסוימות מענק היו כלליים ביותר. הנימוקים השכיחים שצוינו בהמלצותיו היו: "תמריץ לרשות עקב התנהלות תקינה" (24%), "ועדה ממונה" (15%), "אי תשלום משכורות" (15%). בנימוקים אלה לא היה כדי להבהיר מדוע ראוי להקצות את המענקים לרשויות אלה דווקא ולא לרשויות אחרות שמצבן דומה.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל משרד הפנים דאז כי היה עליו לנמק בבירור ובפירוט את השיקולים שלפיהם גיבש את המלצותיו והשר קיבל את החלטותיו, ובכלל זה המלצות לדחיית בקשות שהגישו הרשויות המקומיות.

משרד הפנים מסר בתשובתו ממרס 2010 למשרד מבקר המדינה כי הוא מקבל את הערתו בדבר הצורך בנימוק המלצותיו לדחיית בקשות, וכן במקרים דחופים או חריגים, ינמק את ההחלטה בכתב.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל המשרד ולשר כי עליהם לנמק כל החלטה על הקצאה ממענק השר שבבסיסה שיקול דעת פרטני ולתעד את הנימוק בבירור ובפירוט.

36 הקצאת מענק השר לרשויות שאינן זכאיות למענק איזון

מאחר שמענק השר תוקצב כרזרבה למענק האיזון לרשויות המקומיות, רשויות שאינן זכאיות למענק איזון על פי נוסחת גדיש (המכוננת גם "רשויות נטולות מענק מודל") אינן זכאיות גם למענק השר. בשנת 2008 היו 50 רשויות מקומיות שלא היו זכאיות למענק איזון³⁷.

36 רשויות שלפי נוסחת גדיש הכנסותיהן גדולות מהוצאותיהן או שוות להן, ועל כן הן אינן זכאיות למענק איזון. פירוט בנושא ראו להלן בפרק "הקצאת התוספות למענק האיזון לרשויות שאינן זכאיות למענק איזון". משרד הפנים מחשיב כרשויות שתקציבן מאוזן גם רשויות שיש להן גירעון של עד 1% מתקציבן.

37 במשך השנים הקצה משרד הפנים מענק איזון גם לחלק מהרשויות שאינן זכאיות לו (ראו להלן).

1. בביקורת נמצא כי בשנים 2007 ו-2008 ניתן מענק שר לחלק מהרשויות שלא היו זכאיות למענק איזון. להלן דוגמאות (הסכומים באלפי ש"ח):

שם הרשות המקומית	הדרגה בדירוג החברתי-כלכלי	מענק השר		מענק האיזון	
		2008	2007	2008	2007
כפר סבא	8	900	-	-	-
גבעתיים	8	100	250	-	-
תל אביב	8	-	500	-	-
חולון	7	-	400	-	-
עומר*	10	200	150	108	100
מיתר*	9	500	300	255	358
דרום השרון*	8	1,005	1,000	2,915	3,069

* לפי נתוני משרד הפנים, בשנים 2007 ו-2008 קיבלו הרשויות עומר, מיתר ודרום השרון מענק איזון אף שלא היו זכאיות לכך.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי מענק השר הופרש מתקציב מענק האיזון כדי לפתור, באמצעות חלוקה שלא לפי נוסחת ההקצאה של מענק האיזון, בעיות שלא מצאו את פתרונן במסגרת נוסחה זו. לפיכך אין הצדקה להקצאה של מענק השר לרשויות מקומיות שאינן זכאיות למענק איזון.

2. התברר כי אחד הנימוקים של מנכ"ל המשרד להקצאת המענק לחלק ניכר מהרשויות האיתנות היה "תמריץ לרשות עקב התנהלות תקינה".

יצוין כי במשך שנים נהג משרד הפנים להעניק, ללא קשר למענק השר ובמסגרת תקנה ייעודית נפרדת, פרסים כספיים לרשויות מקומיות מטעמי ניהול ארגוני תקין ומתן שירותים יעיל לפי אמות מידה תקציביות וארגוניות שקבע, כגון מדדי ביצוע: גירעון שוטף וגירעון מצטבר; מדדי יעילות: הוצאות הנהלה והוצאות כלליות, הוצאות שכר, שיעור הארנונה והתשלומים עבור צריכת המים שגבתה הרשות; פעולה לפי כללי מינהל תקין בנוגע לקביעת הנחות בארנונה, מתן תמיכות, מחיקת חובות ופרסום מכרזים.

בשנת 2008 החליט שר הפנים דאז, מר מאיר שטרית, לבטל את הענקת פרסי השר, ואת תקציב הפרסים העביר לתקציב מענק השר. רכז באגף התקציבים במשרד האוצר העיר למנהל המינהל לשלטון המקומי במשרד הפנים, בפברואר 2008, כי יש להעביר את הסכום המיועד לפרס השר לתקנת מענקי האיזון, כדי שיחולק בין הרשויות המקומיות על פי הנוסחה שנקבעה, ולא לתקנת מענק השר, שהכספים המוקצים במסגרתה מחולקים לפי שיקול דעתו של השר. יצוין כי הסכום לא הועבר לתקנת מענקי האיזון, וכי חלק לא מבוטל ממענק השר לשנת 2008 הוקצה לרשויות בגין ניהול תקין.

השר לשעבר ח"כ מאיר שטרית מסר בתשובתו ממרס 2010 למשרד מבקר המדינה כי העברת הכספים מתקנת פרס השר לתקנת מענק השר נעשתה על דעת אגף התקציבים במשרד האוצר, שהרי ללא הסכמתם לא ניתן לבצע טכנית את ההעברה. לדעת ח"כ שטרית, אילו העביר את כספי פרס השר לתקציב מענק האיזון, היה מדובר בתוספת מזערית בלבד לכל רשות, שאין בה כדי לסייע לא לרשויות איתנות ולא לרשויות הנתונות בקשיים. לעומת זאת, העברת הכספים לתקציב מענק השר מאפשרת לשר הפנים לסייע לרשויות נזקקות, כגון ועדות ממונות. כמו כן כתב ח"כ שטרית כי ביטל

את פרס השר בשנת 2008 כיוון שהייתה זו שנת בחירות, "ובעיקר לא היה נאה לחלק פרסים בשנת בחירות. יש בזה לדעתי טעם לפגם".

משרד הפנים מסר בתשובתו ממרס 2010 למשרד מבקר המדינה כי יש לעודד רשויות איתנות להמשיך ולתפקד באופן תקין ואיכותי מהבחינה הכספית והארגונית, וכי במניעת מענק השר מהן יש משום הענשה של רשויות אלה ותמריץ שלילי.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי מענק פרס השר ניתן מתקנה ייעודית נפרדת לפי נוהל ואמות מידה מוגדרות כמענק עידוד או פרס על ניהול תקין. אם מצא השר לנכון לבטל את התקנה הייעודית ולהקצות את כספי פרס השר מתקנת מענק השר היה עליו להקצות את הכספים על פי אמות המידה שהיו קבועות במשרד ושהמשרד פעל לפיהן עד אותה שעה או לקבוע אמות מידה חדשות. מכל מקום, העברת התקציב אינה תקינה, שכן תוצאתה היא שכספים שהוקצו למטרה מסוימת על פי אמות מידה מוקצים לאותה מטרה שלא לפי אמות מידה אלא על פי שיקול דעת השר והצוות המקצועי, וכך היא מונעת קיום הליך חלוקה סדור ושוויוני המושתת על כללי מינהל תקין.

תשלום מענק השר לוועדה המוניציפלית לניהול בתי היהודים בחברון

לפי נתוני המינהל האזרחי של אזור יהודה ושומרון, הוועדה המוניציפלית לניהול בתי היהודים בחברון (להלן - הוועדה המוניציפלית) פועלת כוועד של אוכלוסייה שמנתה באמצע שנות התשעים של המאה העשרים כ-600 נפשות, מהם 230 אברכים. לפי החלטת ממשלה מאוקטובר 1983³⁸, הוועדה המוניציפלית מונתה בידי משרד הפנים בתיאום עם משרד הביטחון לשמש "מועצה האחראית לנושאים המוניציפאליים של התושבים... והיא הגוף האחראי למתן שירותים אלו".

תקצוב הוועדה: מעיון בדוח הכספי של הוועדה המוניציפלית אפשר ללמוד כי כמעט כל תקציבה נסמך על מענקי הממשלה ואין לה מקורות הכנסה עצמיים. הוועדה מסיימת בכל שנה את שנת התקציב בגירעון.

בשנת 2007 הקצה משרד הפנים לוועדה המוניציפלית 520,000 ש"ח מתקציב מענק השר, ובשנת 2008 הקצה לה 500,000 ש"ח מתקציב זה. המשרד מקצה לוועדה כספים גם מתקציב של מענקים אחרים, ובראשם מענק מתקנה ייעודית נפרדת ששמה "העברה לרשויות מקומיות ביהודה ושומרון בהתאם להחלטת ממשלה" (להלן - התקנה הייעודית). כמו כן מקצה המשרד לוועדה כספים מתקנת "מענקים מיוחדים, תוספת למענק האיזון בגין הסכם אוסלו" ו"מענק התיישבות צעירה - מוסדות ברשויות ביו"ש"³⁹. סכומם הכולל של כל המענקים לוועדה זו הסתכם בשנים 2007-2009 ב-1.4 מיליון ש"ח, בכ-2.6 מיליון ש"ח וב-4.7 מיליון ש"ח, בהתאמה.

38 המסמך הראשוני שנמצא בעניין הוועדה המוניציפלית הוא החלטת הוועדה להתיישבות המשותפת לממשלה ולהסתדרות הציונית העולמית מס' הת/85 מ-5.10.83. בנושא היישוב היהודי בחברון.

39 מתכתובת שנמצאו במשרד הפנים עולה כי "מענק התיישבות צעירה ביו"ש" מיועד ליישובים קטנים במועצות אזוריות שמספר תושביהם קטן מ-3,500 ושנמצאים מחוץ לגבולות הקו הירוק, וכי המענק "נועד לפצות ישובים שאמורים היו לקבל סיוע מהסוכנות היהודית, ואולם אינם מקבלים סיוע זה עקב הימצאותם מעבר לקו הירוק". עוד על "מענק להתיישבות צעירה ביו"ש" ניתן לקרוא בדוח שנתי 2009 של מבקר המדינה (2000), עמ' 514-516.

לפי מכתב ששלח שר הפנים אל שר האוצר באוקטובר 2010, לא תקצב משרד האוצר את התקנה הייעודית לשנים 2011-2012 מתוך "חשש כי תקצוב הוועדה המוניציפאלית אינו קביל".

לבקשת שר הפנים הוציא היועץ המשפטי של המשרד באוגוסט 2010 חוות דעת בעניין סמכותו של המשרד לתקצב את הוועדה המוניציפאלית. בחוות הדעת נאמר כי "בהתאם לחוק התקציב, נקבע סעיף תקציבי ייעודי [התקנה הייעודית] לצורך מתן סיוע לזוועד המתיישבים בחברון וזאת במסגרת תקציב משרד הפנים... עם זאת, עדיין נשאלת שאלת הסמכות למתן סיוע תקציבי מסעיפי תקציב אחרים העומדים לצורך סיוע לרשויות המקומיות".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי אף שהוועדה המוניציפאלית עוסקת במתן שירותים מוניציפאליים, היא אינה מוגדרת רשות מקומית. לפיכך, אם משרד האוצר יתקצב את התקנה הייעודית, על משרד הפנים להעביר סיוע תקציבי אך ורק מתוך תקנה ייעודית אחת ולהפסיק את העברת הכספים לוועדה מתקציבים שיועדו לרשויות המקומיות, בהם מענק השר.

הפיקוח על ניצול תקציב הוועדה : נמצא כי משרד האוצר מתקצב את הוועדה המוניציפאלית ומשרד הפנים מקצה לה תקציבים מדי שנה בשנה בלי שיפקחו על ניצול תקציב הוועדה ועל תפקודה.

יו"ר הוועדה המוניציפאלית מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי ביקורת הכספים של הוועדה נעשית כמקובל ברשויות מקומיות.

ברם, הביקורת העלתה כי שלא כרשויות המקומיות, שמשרד הפנים ממנה את רואה החשבון המבקר את דוחותיהן הכספיים, הוועדה המוניציפאלית היא שממנה את רואה החשבון המבקר שלה. ממילא הוא אינו נכלל במערך רואי החשבון המבקרים שבאגף לביקורת הרשויות המקומיות במשרד הפנים ואינו כפוף להנחיות המחייבות אותם. יצוין כי משרד מבקר המדינה כבר העיר בעבר למשרד הפנים בעניין היעדר הפיקוח על ניצול התקציבים בידי הוועדה המוניציפאלית⁴⁰.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי יהא מעמדה של הוועדה המוניציפאלית אשר יהא, לא ניתן לאפשר העברת תקציבים ממשלתיים לכל גוף שהוא ללא פיקוח, ועל כן עליו לפקח על ניצול התקציב המועבר לוועדה.

יצוין כי היועץ המשפטי של משרד הפנים לא התייחס בחוות דעתו לשאלת הפיקוח על ניצול התקציב, משרד הפנים לא התייחס לשאלה זו גם בתשובותיו למשרד מבקר המדינה.

משרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מדצמבר 2010 כי משרד הפנים הוא האחראי להעברת תקציבים לרשויות המקומיות ולוועדה המוניציפאלית וכן על הפיקוח על ניצולם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי בהיותו גוף-על שבין תפקידיו הסדרה יעילה של תקציב המדינה, מחובתו להציג למשרד ממשלתי שאלות ולדרוש ממנו תשובות לגבי ייעוד הכספים שהוא מתקצב, ולגבי פעולות הנעשות לשם בדיקת ניצולם היעיל. נכונים הדברים בייחוד כשמדובר בגוף שמשרד האוצר מתקצב במשך שנים רבות כשאינו לו מידע בסיסי על יעילות השימוש בכסף.

התקנה הייעודית: עוד נמצא כי אף שמלוא התקציב המאושר בתקנה הייעודית מיועד ליישוב אחד, לא בא הדבר לידי ביטוי בשמה של התקנה; שם התקנה מייעד את התקציב למטרה כללית, אולם המשרד לא קבע אמות מידה לחלוקת התקציב מתקנה זו והעביר את כולו לוועדה המוניציפלית.

משרד הפנים מסר בתשובתו ממרס 2010 למשרד מבקר המדינה כי הוועדה המוניציפלית אינה מוגדרת רשות מקומית, בעיקר משיקולים פוליטיים, ולכן היא מתקצבת בתקנה נפרדת (התקנה הייעודית).

משרד האוצר מסר בתשובתו מפברואר 2010 למשרד מבקר המדינה כי משרד הפנים מבצע את ההקצאה מהתקנה הייעודית על פי אמות מידה פנימיות והוראות הדין. המשרד הוסיף: "אנו נפעל מול משרד הפנים לצורך הבהרת ייעוד התקנה וביצוע התאמות ככל שיידרש".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים ולמשרד האוצר, כי לאחר הבהרת ייעוד התקנה ולשם שקיפות הדיווח עליהם להתאים את שמה של התקנה למהותה.



חלק ניכר ממענק השר אינו משמש לייעודו - לפתרון בעיות נקודתיות שלא מצאו את פתרונן במסגרת הנוסחה להקצאת מענק האיזון ולמימון הטיפול באירועים בלתי צפויים. המענק ניתן מדי שנה בשנה לרשויות המקומיות כמענק כללי וכתוספת לתקציב השוטף, והוא מוקצה בלא הנמקה ראויה.

לכן מן הראוי שמשרד האוצר יעמיד את תקציב מענק השר בהתאם לנקבע בהחלטת הממשלה. עליו גם לפקח על הקצאת המענק מתקנה זו ולוודא שהוא ישמש ליעדו כפי שנקבע. הסכום שיופחת יועבר לתקציב מענק האיזון לחלוקה לפי נוסחת גדיש.

אשר להקצאת המענק לרשויות - על מקבלי ההחלטה במשרד הפנים להקפיד לקיים הליך של בחינה ושל הפעלת שיקול דעת מקצועי בדבר הקצאתו. זאת כדי להבטיח כי ההקצאה תיעשה בשוויוניות ובלא אפליה על בסיס שיקולים מקצועיים וענייניים בלבד ולמנוע אפשרות של התחשבות בשיקולים זרים; כדי להבטיח שקיפות של ההחלטות המתקבלות במישור הממשלתי; וכדי לאפשר בקרה על העברות תקציביות שהיקפן הכספי עשויות מיליוני ש"ח.

"מענקים מיוחדים"

רקע

השר העומד בראש משרד ממשלתי ומנכ"ל משרדו עשויים ליזום יצירת תקנות תקציביות חדשות או ביטולן של תקנות בהתאם לצורכי המשרד. משרד האוצר בודק אם פעולות אלה נחוצות ואפשריות,

מאשרן ומבצען. משרד האוצר עשוי ליזום אף הוא יצירה או ביטול של תקנה תקציבית, אם ראה צורך בכך. משרד האוצר מתקצב תקנות אלה בסכום המתאים ליעודן, וזאת במגבלת התקציב הכולל.

בשנת 2005 החליטו משרד האוצר ומשרד הפנים כי עיריות באר שבע ובת ים יקבלו סיוע חריג במסגרת תכנית ההבראה שלהן בשל מצבן התקציבי הקשה. לשם כך נקבעה בתקציב משרד הפנים תקנה תקציבית חדשה - "מענקים מיוחדים". משרד הפנים פעל להגדלת תקציב התקנה ל-100 מיליון ש"ח, ומשום כך כונתה התקנה מאותה עת גם "תקנת ה-100 מלש"ח"⁴¹, והמשרד החיל אותה משנת 2007 על כלל הרשויות המקומיות. משנת 2007 אישרו משרד האוצר ומשרד הפנים בכל שנה כחלק משגרת הכנת התקציב סכום של כ-100 מיליון ש"ח ל"מענקים מיוחדים" (סכום זה אינו כולל תוספות למענק איזון שתוקצבו גם הן בתקנה זו). להלן תקציב המענקים המיוחדים לשנים 2006-2009 (באלפי ש"ח):

2009	2008	2007	2006	
101,187	118,286	100,799	55,000	סכום המענקים המיוחדים

מהאמור לעיל עולה כי תקנה תקציבית זו, שמקורה בהקצאה נקודתית שאושרה לשתי רשויות מקומיות בשנת 2005 (עבור שנת התקציב 2006) עקב נסיבות תקציביות מסוימות הוחלה משנת 2007 על כלל הרשויות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר ולמשרד הפנים כי בסיום הטיפול הנקודתי בהבראת עיריות באר שבע ובת ים בשנת 2006 היה עליהם לבטל את התקנה ולא להמשיך ולהקצות ממנה סכומים לרשויות אחרות. יודגש כי לשם פתרון בעיות נקודתיות קיימת תקנת מענק השר.

משרד הפנים מסר בתשובתו ממרס 2010 למשרד מבקר המדינה כי המענק לעיריות באר שבע ובת ים נועד לצורך טיפול נקודתי ולא לתכניות הבראה.

משרד האוצר מסר בתשובתו מפברואר 2010 למשרד מבקר המדינה כי מנכ"ל משרד הפנים ומשרד האוצר הסכימו ביניהם כי "במסגרת [מתן] התוספת למענקי האיזון לשנת 2005 יוקצו מענקים לבת ים, באר שבע ובני ברק לשם איזון תקציבן השוטף ועמידתן ביעדי תכנית ההבראה". מאחר שמדובר במענקים שנועדו לתקציב השוטף, לא ניתן להקצותם בתקנה ייעודית של מענקי הבראה, שנועדו לכיסוי גירעון מצטבר בלבד.

יוער כי על אף ההסכמה המוזכרת בתשובת משרד האוצר לא תוקצבה עיריית בני ברק מתקנה זו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים ולמשרד האוצר כי הם התעלמו בתשובותיהם מן העובדה שהמשיכו לתקצב את תקנת המענקים המיוחדים ולהקצות לרשויות מקומיות כספים מתקנה זו גם לאחר הטיפול הנקודתי.

41 הכינוי "תקנת ה-100 מלש"ח" אינו מעיד בהכרח על הסכום המתוקצב בתקנה, שכן משרד האוצר תקצב בתקנה זו גם תוספות למענק האיזון (ראו בהמשך).

ייעודם של המענקים המיוחדים וסדרי הקצאתם

1. בשנים 2007 ו-2008 הקצה משרד הפנים מתקנת המענקים המיוחדים כספים לרשויות מקומיות שמונו להן ועדה ממונה (במקום מועצת הרשות) או יו"ר ממונה (במקום ראש הרשות) (להלן - ועדות ממונות), לרשויות מאוחדות, למועצות אזוריות שבתחום שיפוטן יש יישוב גדול ולרשויות שסכום הכנסותיהן מארנונה לנפש קטן מהסכום המזערי שנקבע (להלן - רשויות שהכנסותיהן מארנונה נמוכות), כספים לאבטחת ראשי רשויות וכן מענקים לפתרון בעיות פרטניות של רשויות.

בספטמבר 2007 המליץ מנהל המינהל לשלטון מקומי למנכ"ל משרד הפנים כי תקציב המענקים המיוחדים יחולק כלהלן: 30 מיליון ש"ח יוקצו לרשויות מאוחדות; 8 מיליון ש"ח לרשויות שהכנסותיהן מארנונה נמוכות; 30 מיליון ש"ח לוועדות ממונות; 4.5 מיליון ש"ח עבור יישובים גדולים במועצות אזוריות; והיתרה בסך 27.5 מיליון ש"ח תועבר למענק האיזון לשנת 2007 כדי לצמצם את שיעור הקיצוץ שנעשה בו. שר הפנים דאז, מר מאיר שטרית, דחה את המלצת הדרג המקצועי להעביר את יתרת התקציב בסך 27.5 מיליון ש"ח, למענק האיזון לשנת 2007 והעביר יתרה זו לתקציב מענק השר.

מהאמור לעיל עולה כי תקציב המענקים המיוחדים הוקצה למטרות שמענק השר נועד להן, ומכאן שאין צורך בתקנה מיוחדת לשם כך. בחלק מהמקרים מימן תקציב מענק השר בפועל את אותן מטרות: מענקים לרשויות מאוחדות, לוועדות ממונות ולמועצות אזוריות שבתחומן יישובים גדולים - וקיים חשש לכפל תמיכה, מתקנת המענקים המיוחדים ומתקנת מענק השר.

עמדת משרד האוצר בנוגע לניצול כספי המענקים המיוחדים הייתה שמשרד הפנים השתמש בכספי התקנה שלא למטרות המקורית, ולמעשה היא שימשה "רזרבת שר שנייה". בדצמבר 2008 כתב רכז תחום פנים לשעבר באגף התקציבים במשרד האוצר למנכ"ל משרד הפנים כי בכוונת משרד האוצר לבטל בשנת 2009 את תקנת המענקים המיוחדים ולהעביר את הסכום המתוקצב בתקנה זו לתקנת מענקי האיזון, וכי על משרד הפנים להיערך לכך ולהודיע לרשויות המקומיות על השינוי הצפוי. אולם בשנת 2009 החליט משרד האוצר שלא להעביר את הסכום המתוקצב בתקנת המענקים המיוחדים למענקי האיזון, ובמקום זאת פיצל את התקנה האמורה לארבע תקנות חדשות שלכל אחת מהן ייעוד מוגדר: ועדות ממונות, רשויות מאוחדות, מועצות אזוריות שבתחום שיפוטן יש יישובים גדולים ורשויות שהכנסותיהן מארנונה נמוכות.

נמצא כי למרות קביעתן של ארבע התקנות הייעודיות, לא ביטל משרד האוצר את תקנת המענקים המיוחדים, ובשנת 2009 הוקצו ממנה כ-14 מיליון ש"ח למענקים שונים: מענק תמיכה לרשויות שנפגעו כתוצאה ממבצע "עופרת יצוקה"; מענק חדש שנקרא "מענק גידול אוכלוסייה"⁴²; מענק מיוחד⁴³ לרשויות; מענק הבראה ומענק "שיפוי קיצוץ" לרשות אחת לשנת 2008, וזאת נוסף על ארבעת סוגי המענקים הייחודיים שפורטו לעיל.

42 לפי הסברי משרד הפנים, מענק זה ניתן לרשויות שקצב גידול האוכלוסייה שלהן מואץ, ובשנת 2009 קיבלו אותו הרשויות גדרה, שומרון, אלונה, ביתר עילית ומודיעין עילית.

43 סיוע נקודתי חד-פעמי בגין נסיבות מיוחדות.

בתשובתו מפברואר 2010 מסר משרד האוצר למשרד מבקר המדינה כי מקורו של מרבית הסכום הנזכר למעלה (כ-14 מיליון ש"ח) הוא בעודפים מחויבים⁴⁴ משנת 2008 שהועברו לביצוע בשנת 2009, והוא השתמש בתקנת המענקים המיוחדים ככלי טכני לביצוע התשלום.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי היה עליו להשתמש בתקנת מענק השר ככלי טכני להעברת העודפים המחויבים משנה קודמת ולפתרון בעיות נקודתיות אחרות. קיומה של תקנת המענקים המיוחדים לצדה של תקנת מענק השר משמש נתיב נוסף להעברת כספים למטרה זהה, והוא מקשה את המעקב והפיקוח על הקצאת הסכומים.

משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממרס 2010 כי "מטבעם של מענקים מיוחדים... הוא לפתור בעיות ייחודיות". הוא הוסיף כי "התנגד למהלך החד צדדי שנעשה ערב תקציב המדינה לשנת 2009 בו חולקו המענקים המיוחדים בסך 100 מיליון ש"ח לארבע תקנות בלבד. המשרד גרס וטען בדיונים עם אנף התקציבים באוצר כי יש צורך להותיר סכום של כ-20 מיליון ש"ח שיועד לטיפול פרטני בבעיות של רשויות מסוימות".

בתשובתו מינואר 2011 מסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה כי "כדי לאפשר למשרד הפנים לסייע לרשויות מקומיות בעלות צרכים מיוחדים, שנוסחאות ההקצאה אינן נותנות להן מענה, יזם המשרד בתיאום עם משרד האוצר תקנות תקציב מיוחדות שנועדו להבטיח שהסיוע הכספי יינתן על פי כללים ואמות מידה".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים ולמשרד האוצר כי לכך בדיוק נועד מענק השר לפי המלצות ועדת גדיש - לטיפול בבעיות נקודתיות שלא נפתרו במסגרת הנוסחה להקצאת מענק האיזון. קיומו של מענק השר מיתר אפוא את תקנת המענקים המיוחדים, ועל משרד האוצר לבטל תקנה זו.

עוד נמצא כי משרד הפנים אמנם קבע אמות מידה לחלוקת כספי המענקים המיוחדים לוועדות ממונות, לרשויות מאוחדות ולמועצות אזוריות שבתחום שיפוטן שוכנים יישובים גדולים, אולם הוא לא פרסם אמות מידה אלה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי עליו לפרסם את אמות המידה לחלוקת מענקים מיוחדים גם בתקנות החדשות שנקבעו וכן את הקצאת הכספים כדי שכל רשות תוכל לבדוק בעצמה אם היא עומדת בהן ומה הסכום שהיא זכאית לו.

מענק מיוחד לוועדות ממונות

שר הפנים מוסמך לנקוט צעדים נגד גופים ונבחרי ציבור הממלאים תפקידים ברשויות המקומיות אשר אינם ממלאים כראוי את המוטל עליהם על פי דין. הצעד החריף ביותר שבסמכותו לנקוט הוא

44 עורפים מחויבים הם החלק מתוך התקציב שיש התחייבות לשלמו לספק (רשות מקומית רואים כספק) אולם עדיין לא שולמו. עורפים בלתי מחויבים הם חלק מהתקציב שעדיין לא נוצרה התחייבות לשלמו לספק כיוון שעדיין לא עמד בתנאים המזכים בתשלום.

החלפת המועצה המקומית של הרשות המקומית בוועדה ממונה שחבריה הם פקידים מטעם השלטון המרכזי, או הדחת ראש הרשות המכהן ומינוי פקיד במקומו. בשנת 2008 פעלו ברשויות המקומיות 25 ועדות ממונות.

משרד הפנים תומך תמיכה רחבה ברשויות שהתמנו להן ועדות ממונות. בספטמבר 2007 מסר למשרד מבקר המדינה כי הוא "רואה חשיבות רבה לחיזוק אותן רשויות מקומיות על מנת לשפר את איכות השירותים המוענקים לתושבים באותן רשויות מקומיות זאת באמצעות מענק חד פעמי מיוחד שיאפשר לראש הרשות הממונה להניע את גלגלי הרשות במיוחד לאחר תקופה בה סבלה הרשות מניהול כושל שהביא להדחת ראש הרשות הנבחר". בשנת 2007 קיבלו 15 ועדות ממונות תקציבים מתקנת מענקים מיוחדים, בשנת 2008 - 13 ועדות ממונות⁴⁵ ובשנת 2009 - 22 ועדות ממונות.

1. לפי מכתבו של מנהל המינהל לשלטון מקומי למנכ"ל משרד הפנים מספטמבר 2007, אמות המידה להקצאת כספי המענקים המיוחדים לוועדות ממונות הן גודל האוכלוסייה (אמת מידה שמשקלה 70%) ומקומה בדירוג החברתי-כלכלי (30%). באפריל 2008 החיל משרד הפנים את אמות המידה הללו על הקצאת המענקים לשנת 2008.

לדעת משרד מבקר המדינה אמות המידה האמורות, שלפיהן הקצה משרד הפנים עשרות מיליוני ש"ח לוועדות ממונות, אינן ממצות את מורכבות מצבן של הוועדות הממונות, ויש אמות מידה רלוונטיות אחרות שלא הובאו בחשבון, כגון תפקוד הוועדה והישגיה: שיעור הקטנת הגירעון, הגדלת מקורות ההכנסה, הפחתת ההוצאות, שיפור הישגי החינוך ביישוב וכד'.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל משרד הפנים כי מן הראוי שיבדוק את האפשרות להוסיף אמות מידה ממצות יותר לחלוקת הסיוע, כך שניתן יהיה להשתמש בכספים אלה לא רק לסיוע אלא גם כתמריץ לשיפור השירותים לתושבי יישובים המנוהלים בידי ועדה ממונה.

משרד הפנים מסר בתשובתו ממרס 2010 למשרד מבקר המדינה כי לא ניתן לדעת מה יהיו הישגיה של הוועדה הממונה בטרם החלה את עבודתה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי כשם שהוא קובע לרשות הנמצאת בתהליך הבראה תכנית הבראה לכמה שנים, הכוללת הצבת יעדים לשיפור מצד אחד ומתן מענקים מצד שני - מן הראוי כי יקבע לוועדה ממונה תכנית שיפור רב-שנתית שתציב לה יעדים בתחומים שונים (למשל, הפיננסי, הכלכלי, החברתי, הניהולי ועוד), וכי הסיוע יועבר לה לפי קצב התקדמותה.

2. בשנים 2007-2009 הקצה משרד הפנים לוועדות הממונות מכספי המענקים המיוחדים 36 מיליון ש"ח, 46 מיליון ש"ח ו-75 מיליון ש"ח בהתאמה. נמצא כי סכום הסיוע הוגדל ל-75 מיליון ש"ח בשנת 2009 אף על פי שמספר הוועדות הממונות לא השתנה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי הכפלת סכום הסיוע לוועדות הממונות מחייבת מתן הסבר למשרד האוצר לגבי נחיצות הסכום והדרך שבה הוא צפוי להביא לשיפור של ממש בהבראת הרשויות שהתמנו להן ועדות ממונות.

45 ועדות שקיבלו תקציב לפי אמות המידה שנקבעו לכך (גודל האוכלוסייה ומקומה בדירוג החברתי-כלכלי, ראו בהמשך).

משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממרס 2010 כי "הסכום בסך 100 מיליון ש"ח שהוקצה לרשויות המקומיות בשנת 2008, כלל בתוכו מעבר לארבעת היעדים שהופיעו גם בתקציב 2009... גם טיפול נקודתי ברשויות בהן נתגלו בעיות מקומיות ייחודיות שמענק האיזון לא נתן להן מענה. מאחר שמשרד האוצר החליט באופן חד צדדי ומבלי להתייעץ עם גורמי המקצוע במשרד הפנים, להקצות התקציב המיוחד בסך 100 מיליון ש"ח בשנת 2009 לארבעה שימושים בלבד, החליט משרד הפנים בשים לב להיקף הצרכים, על הגדלת התקציב המיועד לוועדות הממונות שכן שם נדרש הסיוע הרב ביותר לרשויות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי הוא לא פירט לפני משרד האוצר את סכומי הסיוע הדרושים לוועדות הממונות והקצה את הכספים רק לפי גודל האוכלוסייה ומקומה בדירוג החברתי-כלכלי. לדעת משרד מבקר המדינה הסכום הגדול שמשרד הפנים מייעד לסיוע לוועדות ממונות מעניק משנה תוקף לצורך להכין תכנית שיפור רב-שנתית ולבחון את תפקוד הוועדה הממונה והישגיה כאמת מידה בעלת משקל בהקצאת הכספים.

3. לפי אמות המידה להקצאת המענק המיוחד לוועדות ממונות, המענק יוקצה רק לרשויות שלא ניתן להן תגבור תקציבי ממקורות אחרים. ואולם הביקורת העלתה כי בשנת 2008 לפחות 11 מ-13 הרשויות המקומיות שקיבלו מענק מיוחד (לפי אמות המידה שנקבעו לכך - גודל האוכלוסייה ומקומה בדירוג החברתי-כלכלי), קיבלו תגבור תקציבי גם מתקנת מענק השר.

4. הביקורת העלתה כי לא כל כספי המענקים ששולמו לוועדות ממונות מתקנת מענקים מיוחדים נקבעו על פי אמות המידה שנקבעו לכך (גודל האוכלוסייה ומקומה בדירוג החברתי כלכלי). לדוגמה, בשנת 2008, נוסף על סכום כולל של 31 מיליון ש"ח שהוקצה ל-13 הוועדות האמורות בהתאם לאמות המידה שנקבעו, קיבלו חמש מ-13 הוועדות מאותה תקנה בגין היותן ועדות ממונות, סכום נוסף של כ-7.5 מיליון ש"ח שלא על פי אמות המידה. שלוש ועדות ממונות אחרות (נוסף על ה-13) קיבלו מענק מיוחד כוועדות ממונות שלא על פי אמות המידה האמורות בסכומים של 2 מיליון ש"ח, 5 מיליון ש"ח ומיליון ש"ח מאותה תקנה. בסך הכול כ-15.5 מיליון ש"ח הועברו לוועדות ממונות מתקנת מענקים מיוחדים שלא על פי אמות המידה שנקבעו לקבוצה זו.

5. להלן דוגמה להקצאה חריגה של מענקים מיוחדים - ההקצאה לוועדה הממונה בלוד: עיריית לוד קיבלה בשנת 2008 מענק מיוחד כוועדה ממונה בסך מיליון ש"ח. בשנה זו התחייב משרד הפנים להעביר לה בגין היותה ועדה ממונה עוד 10 מיליון ש"ח מתקנת מענקים מיוחדים. מנתוני המערכת התקציבית הממוחשבת של משרד הפנים עולה כי בשנת 2009 קיבלה עיריית לוד מתוקף היותה ועדה ממונה מענק של כ-11 מיליון ש"ח בשני תשלומים (כולל 2 מיליון ש"ח על חשבון שנת 2008), כלומר בשנים 2008-2009 קיבלה סכום של 19 מיליון ש"ח.

משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממרס 2010 כי תוספת המענק המיוחד בסך 10 מיליון ש"ח סוכמה ישירות בין אגף התקציבים במשרד האוצר ובין יו"ר הוועדה הממונה, והמשרד דרש מיו"ר הוועדה להציג לו תכנית פעולה מפורטת לשימוש בתקציב ייחודי זה. כמו כן מסר משרד הפנים כי הרשות המקומית טוענת שבסיכום עם אגף התקציבים הובטח לה שתקבל עוד 7.5 מיליון ש"ח לשנת 2009, 5 מיליון ש"ח בשנת 2010 ו-2.5 מיליון ש"ח בשנת 2011. יו"ר הוועדה הממונה בלוד אישר זאת בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2011.

מתשובתו של יו"ר הוועדה הממונה בלוד למשרד מבקר המדינה מינואר 2011 עולה כי משרד הפנים לא היה מעורב בקביעת סכום הסיוע שהובטח ללוד, אם כי הוא קיבל הודעה על כך. כמו כן משרד הפנים טרם אישר את יעדי השימוש בתקציב שהגיש לו יו"ר הוועדה הממונה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי עליו להימנע מלאשר תוספות תקציב לרשויות המקומיות במישרין בלי תיאום מלא עם משרד הפנים, שהוא הגורם המקצועי הבקי במצבן של הרשויות המקומיות ובמידת הזדקקותן לסיוע.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים כי הוא בחר להסתפק בפירוט השימושים למענק האמור במקום לקבוע תכנית שיפור רב-שנתית ולבחון את תפקוד הוועדה הממונה והישגיה כאמת מידה בעלת משקל כמתן המענקים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי מתן סיוע לוועדות הממונות מתקנות תקציביות שונות ועל פי אמות מידה שונות פוגע בשוויון בהקצאת תמיכות בידי המדינה, ועלול לגרום לתשלומי כפל ולבזבוז כספי ציבור. לדעת משרד מבקר המדינה, גם לשם השקיפות, מן הראוי שמשרד הפנים יקצה את המענקים שייעודם "וועדות ממונות" ממקור תקציבי אחד על פי אמות מידה מאושרות ואחידות.

מענק מיוחד לרשויות מאוחדות

1. מדיניות משרד הפנים, לפי מסמכיו⁴⁶, הינה לקדם איחוד רשויות מטעמי חיסכון, יעילות וניהול. הוא "תומך ומלווה את הרשויות שהתאחדו בשנים האחרונות וזאת לאור ההכרה בהוצאות הנובעות מהאיחוד המתפרסות על פני השנים (איחוד מנגנונים, הסדרה ואיחוד של תעריפי ארנונה וחוקי עזר, עלויות בגין תביעות, שכ"ע [שכר עבודה] ופיצויי פיטורין וכו') וכן כצורך לחזק את האיחודים שנעשו".

נמצא כי משרד הפנים לא הגדיר את פרק הזמן שבו ייחשבו רשויות הנמצאות בתהליך איחוד כרשויות מקומיות מאוחדות לעניין הזכאות לתמיכה.

2. בשנים 2006-2008 הקצה משרד הפנים ל-13 איחודים סכום כולל של 25 מיליון ש"ח, 30 מיליון ש"ח ו-16.2 מיליון ש"ח בהתאמה מתקציב המענקים המיוחדים. בשנת 2009 הקצה 5.5 מיליון ש"ח ל-11 איחודים.

משרד הפנים קבע כי כספי המענקים המיוחדים יוקצו לרשויות מאוחדות לפי אמות המידה שנקבעו לחלוקת המענקים לוועדות ממונות (גודל האוכלוסייה - 70%; הרמה החברתית-כלכלית - 30%).

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי אמות המידה לחלוקת מענק לוועדות ממונות אינן מתאימות בהכרח לרשויות מאוחדות. זאת משום שוועדות ממונות בהגדרתן משתייכות לקבוצת הרשויות החלשות ועליהן לבנות תכנית שיקום ארוכת טווח. לעומתן, ייתכנו רשויות מאוחדות חזקות שאינן נזקקות לסיוע או לתמריץ ממשלתי. לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי שמשרד הפנים יגדיר את פרק הזמן שבו נחשבת רשות כרשות מאוחדת וכן יקבע אמות מידה מיוחדות לחלוקת תקציבים לרשויות מאוחדות, המביאות בחשבון את החוסן הכלכלי של הרשויות השותפות למיזוג ואת השוני ביניהן⁴⁷.

46 מכתב מנהלת אגף התקציבים במשרד הפנים למנהל המינהל לשלטון מקומי, מאי 2008.
47 יודגש כי חוסנה הכלכלי של הרשות אמנם מושפע מהדירוג החברתי-כלכלי שלה, אולם שני אלה אינם היינו הך. הדירוג החברתי-כלכלי מלמד על חוסנה של האוכלוסייה, ואילו חוסנה הכלכלי של הרשות המקומית נובע ממצבה התקציבי (עודף או גירעון), ממקורות הכנסותיה, מיכולתה לגייס אשראי, מאיכות הניהול וכד'.

משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממרס 2010 כי מצבן של הרשויות המאחדות נלקח בחשבון בעת הקצאת המשאבים, והוא לא נתן סיוע לרשויות שדירוגן החברתי-כלכלי גבוה מרמה 8.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי הדירוג החברתי-כלכלי אינו מעיד בהכרח על חוסנה הכלכלי של הרשות. כך ישנן רשויות בעלות דירוג חברתי-כלכלי 8 ומטה העומדות באמות המידה לסיוע שקבע משרד הפנים אולם הן בעלות חוסן כלכלי.

3. את רוב הכספים הניתנים כתמריץ לרשויות מאוחדות מקצה משרד הפנים מתקציב שבתקנה ייעודית. נוסף על כך קיבלו רשויות מקומיות כתמריץ במסגרת האיחוד מענקים, כאמור, גם מתקנת המענקים המיוחדים. זאת ועוד, לפי מסמכי המשרד, סכומי המענקים שקיבלה המועצה המקומית המאוחדת קדימה-צורן לשנת 2007 ממענק השר, מהתקנה הייעודית ומתקציב הפיתוח בשל היותה רשות מאוחדת היו גדולים מאלה שהייתה זכאית לקבל.

יוצא אפוא כי יש כמה מקורות מימון לתמיכה ברשויות מאוחדות, והכספים הניתנים מכלל המקורות אינם מחולקים בהכרח באופן שוויוני בין הרשויות המאוחדות.

יצוין כי בהקצאת מענק האיזון מעניק משרד הפנים לרשויות המאוחדות הטבה נוספת, שאינה כלולה בנוסחת ההקצאה, וזאת על חשבון כלל האוכלוסייה⁴⁸.

משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממרס 2010 כי התוספת שהקציב לרשויות מאוחדות על ידי הגדלת מענק האיזון נועדה לתת בידן משאבים לשיפור השירותים לתושבים שנפגעו לכאורה מהליך האיחוד.

בתשובתו מינואר 2011, מסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה כי "החל משנת 2010 ולאור חלוף הזמן ממועד ביצוע איחודי הרשויות, הפסיק משרד הפנים הקצאת מענקים מיוחדים לרשויות מאוחדות".

לדעת משרד מבקר המדינה, ונוכח תשובתו לעיל של משרד הפנים, מן הראוי שהוא גם יפסיק את ההטבה לרשויות אלה הנכללת בהקצאת מענק האיזון. עם זאת, אם בעתיד יהיה סבור משרד הפנים שיש להקצות לרשויות מאוחדות תוספת תקציב, עליו לרכז את המענקים הניתנים להן בתקנה תקציבית ייעודית אחת, כדי שתהיה שקיפות בדבר היקף התקציב הציבורי המוקדש לנושא ותימנע כפל הקצאה. הקצאת כספים מכמה מקורות תמיכה לאותה מטרה מגדילה את החשש להקצאת יתר הגורמת בזבוז משאבי ציבור, או הקצאת חסר העלולה לפגוע ביכולתה של רשות מקומית נזקקת לספק שירותים.

משרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממרס 2010 כי מבחינת כללי התקצוב אין מניעה שגורם כלשהו ובכלל זה רשות מקומית יתקצב מכמה מקורות הקצאה.

48 בדברי ההסבר להקצאת מענקי האיזון לשנים 2007-2008 צוין כי מענק האיזון (ללא תוספות) לרשות מקומית מאוחדת לא יפחת ביותר מ-5% מסכום המענק שניתן לה בשנה קודמת. לגבי שנת 2006 - לא יפחת ביותר מ-10%.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי יש לקיים בקרה אפקטיבית כדי לוודא שהקצאת המענקים לאוכלוסייה שלה הם מיועדים תיעשה לפי אמות מידה שוויוניות ולא יהיה מימון יתר לגוף מסוים בשל ריבוי מקורות התמיכה, בייחוד אם מדובר במענקים המיועדים לאותה מטרה ולאותה אוכלוסייה.

מענק מיוחד לעיריית רמת גן

בשנת 2000 מינה שר הפנים ועדת חקירה⁴⁹ בראשותו של פרופ' אלישע אפרת לבדיקת המבנה המוניציפלי הרצוי באזור המועצה האזורית אפעל⁵⁰ (להלן - ועדת אפרת). לפי חוות הדעת שהגיש מנכ"ל משרד הפנים בפברואר 2007 לשר הפנים דאז בעניין, שלוש רשויות מקומיות שכנות - קריית אונו, אור יהודה ודרום השרון - הביעו את רצונן לספח אליהן שטחים מהמועצה האזורית אפעל כמנוף לפיתוח כלכלי ואורבני בשטחן. יש לציין כי חברי המועצה ותושבי היישוב רמת אפעל העדיפו להסתפח לרמת גן ולא לקריית אונו, שכן עיריית רמת גן לדעתם יציבה וחזקה יותר ותוכל להעניק להם שירותים מוניציפליים טובים יותר.

בשימוע שקיים שר הפנים לראש עיריית רמת גן בשנת 2004 לקראת הכרעה בדבר המלצות ועדת אפרת העלה ראש העירייה טיעונים בדבר הכדאיות שבצירוף שטחי המועצה האזורית אפעל לרמת גן ובהם: החוסן הכלכלי של עיריית רמת גן שסייע לה לפתח את האזור; גבולה המשותף עם רמת אפעל וכפר אז"ר; שירותי החינוך שמקבלים ברמת גן רוב תלמידי המועצה. כן נטען כי סיפוח שטחים אלה יביא לידי פיתוח מהיר ומוצלח של אזורי תעסוקה ומסחר חדשים לטובת האזור כולו. לפי חוות הדעת האמורה טענה עיריית רמת גן כי "תוכל לצרף לתחום שיפוטה את רמת אפעל ואת כפר אז"ר ולספק להם שירותים ללא תוספת כוח אדם". גם המועצה האזורית דרום השרון ביקשה לספח אליה את כפר אז"ר ואדמותיו ללא תוספת כוח אדם. בסופו של דבר הכריע שר הפנים בפברואר 2007 לפי המלצת מנכ"ל משרדו בסיומה של חוות דעת זו, ולפיה היישובים רמת אפעל וכפר אז"ר ושטחיהם יצורפו לעיריית רמת גן; בית האבות "נווה אפעל" והמרכז הסמינריוני "אפעל", והיישוב רמת פנקס יצורפו לאור יהודה, ושטחים אחרים יצורפו לקריית אונו.

נמצא כי עיריית רמת גן קיבלה בשנת 2008 מענק מיוחד בסך 10 מיליון ש"ח מתקנת מענקים מיוחדים בעקבות צירוף היישובים כפר אז"ר ורמת אפעל לתחום שיפוטה, בלי שנעשו בדיקות כלכליות שהצדיקו את הזדקקותה למענק. מדובר בצירוף שני יישובים חזקים המדורגים ברמה 9 בדירוג החברתי-כלכלי, ואשר משופעים בקרקע פנויה במקום מרכזי במחוז תל אביב, לרשות מקומית חזקה המדורגת ברמה חברתית-כלכלית 8 ואינה נזקקת למענק איזון.

באוגוסט 2008 הודיע שר הפנים דאז לראש עיריית רמת גן כי הוא מעניק לעירייה 10 מיליון ש"ח "בגין איחוד רמת אפעל", כפי שסוכם בישיבה בינו ובין שר האוצר דאז. בהודעה נכתב כי המענק ניתן אף על פי שאנשי משרד האוצר מסרו כי ראש עיריית רמת גן התחייב בעבר לפני שר האוצר שיקבל עליו את כל המחויבויות והחובות בגין האיחוד ואף יחזיר לאוצר המדינה תקציב.

49 כשמתעוררת שאלה או סוגיה בקשר עם השלטון המקומי הדורשת את הכרעת שר הפנים, רשאי השר למנות ועדה שתלמד את הנושא ותגיש לו את המלצותיה לפני שיקבל החלטה. כך עשוי השר למנות ועדה לחקירת גבולות בין הרשויות המקומיות, ועדת חקירה לחלוקה מחדש של הכנסות בין רשויות מקומיות וכד'.

50 המועצה האזורית אפעל כללה שלושה יישובים: רמת אפעל, כפר אז"ר ורמת פנקס, וכן שני מוסדות: בית האבות "נווה אפעל" והמרכז הסמינריוני "אפעל".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי בסכום שהוקצה לעיריית רמת גן יש חריגה גסה גם מאמות המידה שנקבעו להקצאת כספים לרשויות מאוחדות. סכום ההקצאה אינו סביר לפי כל בחינה (שיעורו יותר מ-60% מהתקציב הכולל שיועד באותה שנה ל-13 איחודים), ונראה כי ההקצאה התבססה על שיקולים שאינם נוגעים לצורכי התקציב של העירייה שנוצרו עקב צירופם של כפר אז"ר ורמת אפעל לתחום שיפוטה.

משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממרס 2010 כי עצם איחוד הרשויות מטיל על עיריית רמת גן עומס תקציבי, בשל המחויבות הפנסיונית לעובדים שיפרשו ועלות העסקתם של עובדים שהשתייכו למועצה האזורית אפעל.

ראש עיריית רמת גן מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מפברואר 2010 כי הופיע כמה פעמים לפני הוועדה לפירוקה של המועצה האזורית אפעל והצהיר כי "אין הוא לוטש עיניים לצירוף מועצה אזורית לרמת גן". עם זאת, הוא חזר ומנה את היתרונות שיש, לדעתו, לצירוף היישובים לעירו כפי שהציגם בשימוע לפני שר הפנים.

עוד מסר ראש עיריית רמת גן למשרד מבקר המדינה כי העירייה שיפרה ללא הכר את השירותים המוניציפליים הניתנים לתושבים החדשים, ובכללם - שיקום צנרת המים, הנחת תשתית ביוב חדשה ושיפוץ מוסדות חינוך. כמו כן ספגה העירייה גירעון של כ-19 מיליון ש"ח שנוקפו לחובתה של המועצה האזורית אפעל. המימון של הוצאות אלה הגיע, לדבריו, מגבייה של כספים מבעלי הקרקעות בשטחים המסופחים על חשבון הבנייה העתידית.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי סוגיית העובדים ועלות העסקתם הייתה ידועה קודם האיחוד, והעירייה קיבלה עליה את הטיפול בעובדים כחלק בלתי נפרד מטיפול השטחים. ארבע רשויות מקומיות התחרו על צירוף היישובים ואדמותיהם היקרות לשטח שיפוץ, שכן סיפוח אדמות אלה ימריץ פיתוח כלכלי, יאפשר הקמת אזורי תעסוקה ומסחר, יגדיל את מקורות ההכנסה וישמש מנוף כלכלי וחברתי ליישוב שיספח אותם.

בסופו של תהליך הוחלט על העברת הקרקעות עם הטיפול בעובדים אל עיריית רמת גן בהסכמתה ובעידודה של העירייה על כל המשתמע מכך מבחינה כספית. במסגרת זאת, עיריית רמת גן התחייבה בכתב כי תקבל את העובדים בלא להגדיל את מצבת כוח האדם שלה. העירייה אף מימנה, לפי דברי ראש העירייה, את גירעונה של המועצה מהיטלים שגבתה מבעלי העניין בקרקע כבר בתחילת תהליך הפיתוח של הקרקעות.

יוצא אפוא שהרווח מן האיחוד גבוה, ואולי גבוה בהרבה, מהנטל הכלכלי הכרוך בספיגת חובות המועצה והתחייבויותיה, ולכן לא היה כל צורך להשתמש בכספי המדינה כדי לתמרץ את עיריית רמת גן להסכים לטיפול שטחים אלה.

משרד מבקר המדינה רואה אפוא בחומרה את העובדה שהקצאה חריגה זו אושרה בלי שנעשו הבדיקות הכלכליות המתחייבות ופורטו בכתב הטעמים לאישורה. מתברר שאין נימוקים מיוחדים שהצדיקו תוספת תקציב לרמת גן כ"פיצוי" על קליטת עובדים חדשים וותיקים, ולכן על מנכ"ל משרד הפנים לדרוש מהעירייה להחזיר את הכספים.

משרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מפברואר 2010 כי כללי ההקצאה במסגרת התקציב המאושר נקבעים על ידי משרדי הממשלה ובכללם משרד הפנים. לפיכך אם הקצה משרד הפנים סכום שלא על פי הכללים שקבע, ניתן לדרוש ממנו את השבתו.

מענק מיוחד למועצות אזוריות בגין יישובים גדולים שבתחום שיפוטן

1. בשנים האחרונות הקצה משרד הפנים מענק מיוחד למועצות אזוריות שבתחום השיפוט שלהן נמצאים יישובים גדולים⁵¹. לשנים 2007-2008 קבע המשרד כי יישוב גדול לעניין זה הוא יישוב שמספר תושביו גדול מ-2,500, ולשנת 2009 - יישוב שמספר תושביו גדול מ-3,000.

בשנת 2007 קיבלו את המענק, שסכומו הכולל הוא 4.5 מיליון ש"ח, 11 מועצות אזוריות. בשנת 2008 לא הקצה משרד הפנים תקציב למטרה זו. בשנת 2009 תקצב משרד האוצר תקנה ייעודית ששמה "יישובים גדולים" ב-1.39 מיליון ש"ח, ואלה הוקצו ל-14 מועצות אזוריות.

בביקורת לא נמצא כי החלטתו של משרד הפנים להקצות מענקים מיוחדים עבור יישובים גדולים במועצות אזוריות התבססה על בחינה כלכלית שבה נמצא שהדבר נדרש לתיקון קיפוח בתקצוב, ועל כן לא הוכח עצם הצורך במענק זה.

משרד הפנים ומשרד האוצר מסרו למשרד מבקר המדינה בתשובותיהם ממרס 2010 ומפברואר 2010 בהתאמה כי המענק עבור יישובים גדולים ניתן כדי לצמצם את המוטיבציה של היישובים הללו לפעול להכרזתם כרשות מקומית עצמאית קטנה ובכך לפגוע ביתרון לגודל שיש לרשות מקומית גדולה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים ולמשרד האוצר כי על פי סעיף 1 בפקודת המועצות המקומיות, שר הפנים רשאי להכריז כי כפר או קבוצה של כפרים יתנהלו על ידי מועצה מקומית אם מספר התושבים הוא 10,000 איש ומעלה, ובנסיבות מיוחדות רשאי השר להכריז כאמור גם אם מספר התושבים עולה על 5,000 תושבים. במרבית היישובים הנהנים מהמענק ליישובים גדולים יש פחות מ-5,000 תושבים, ולכן הם אף אינם יכולים לפעול להכרזתם כרשויות עצמאיות.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל משרד הפנים, כי עליו לבסס את הקצאת המענק על בחינה כלכלית בנוגע לעצם הצורך בכך ולסכום המענק הנדרש.

2. בביקורת נמצא כי מתקיים חוסר שוויון בהליך הקצאת המענק. להלן שלוש דוגמאות:

(א) בשנת 2007 לא העביר משרד הפנים את המענק לשתי מועצות אזוריות בגין שלושה יישובים גדולים בתחום שיפוטן שעמדו באמות המידה שקבע המשרד. מדובר ביישובים כפר אדומים (שמספר תושביו 2,726) ועלי (2,710 תושבים) שבתחום שיפוטן של המועצה האזורית מטה בנימין; וביישוב נופית (2,624 תושבים) שבתחום שיפוטן של המועצה האזורית זבולון⁵².

(ב) היישוב עתלית, השוכן בתחום שיפוטן של המועצה האזורית חוף הכרמל, נגרע בשנת 2007 מרשימת היישובים הזכאים למענק, אף שהוא עומד באמות המידה לקבלתו. הנימוק לגרעתו היה שהמועצה האזורית חוף הכרמל כבר מקבלת פיצוי עבור עתלית באמצעות מענק האיוון.

(ג) בדצמבר 2008 הודיע שר הפנים דאז לראש המועצה האזורית עמק חפר, כי הוא מקצה למועצה לשנת 2008 סכום של 150,000 ש"ח בעבור היישוב בת חפר, שמספר תושביו באותה עת היה 5,582 נפש, בגין היותו יישוב גדול.

51 ראו בעניין זה מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2009), עמ' 340-342.

52 לפי נתוני מינהל האוכלוסין המעודכנים לחודש אוגוסט 2008.

נמצא כי בשנת 2008 לא הכין משרד הפנים רשימת יישובים זכאים ולא הקצה מענקים עבורם, ולכן לא היה מקום לתת למועצה האזורית עמק חפר הטבה כספית זו, שלא ניתנה למועצות אזוריות אחרות באותה שנה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי מרגע שקבע אמות מידה כמותיות לחלוקת כספי המענק, עליו לקיים הליך שוויוני ולהקצות את המענק עבור כל יישוב העומד באותן אמות מידה.

מענק מיוחד לעיריית בת ים

בשנת 2006 החליט משרד הפנים להקצות כ-20 מיליון ש"ח לעיריית בת ים משום שנקלעה לקשיים כספיים.

מנכ"ל משרד הפנים דאז דיווח בדצמבר 2007 לרכז תחום הפנים דאז באגף התקציבים שבמשרד האוצר כי הוא הציע להקצות מיתרת התקציב בתקנת המענקים המיוחדים 15 מיליון ש"ח לעיריית בת ים, והסביר כי מדובר בסכום דומה לזה שקיבלה הרשות בשנת 2006.

כעבור כמה ימים כתב חשב משרד הפנים למנכ"ל המשרד ולשר האוצר כי הוא מסרב לאשר את מתן המענק ללא קבלת אישור מהיועץ המשפטי למשרד הפנים. ואולם היועץ המשפטי למשרד הפנים סירב לאשר את ההעברה, בנימוק שאין זה מתפקידו לאשרה.

בתגובה על דרישת מנכ"ל משרד הפנים להקצות את הכספים לעיריית בת ים התנה רכז תחום הפנים באגף התקציבים במכתבו מדצמבר 2007 את ההקצאה בכך שראש עיריית בת ים יתחייב בכתב להקים תאגיד מים וביוב עד 1.2.08. הרכז הודיע כי אם לא ימלא ראש העירייה את התחייבותו עד המועד האמור - יקוזז מלוא סכום המענק ממענקי האיזון לשנת 2008. בסופו של דבר התקדמה עיריית בת ים בתהליך הקמת התאגיד, ומשרד הפנים העביר לה בשנת 2007 כ-19 מיליון ש"ח מתקנת מענקים מיוחדים⁵³.

בתשובתו מפברואר 2010 מסר משרד האוצר למשרד מבקר המדינה כי הקצאת תוספת תקציב בסך 15 מיליון ש"ח לעיריית בת ים בשנת 2007 מבוססת על שיקוליו המקצועיים של משרד הפנים, והיא אושרה על פי בקשתו.

בשנת 2008 העביר משרד הפנים לעיריית בת ים 8.6 מיליון ש"ח מתקנת המענקים המיוחדים. מעיון בסיכום דיון שהתקיים באוגוסט 2008, בהשתתפות הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר, שהכין משרד הפנים, עולה כי משרד האוצר התנגד להקצאת המענק מתקנת מענקים מיוחדים, כיוון שלטענתו "לא נקבעו קריטריונים מוגדרים ומתאימים" בנושא.

53 הסכום המיועד עבור שנת 2007 הוא 15 מיליון ש"ח. בפועל הועבר סכום של 19 מיליון ש"ח, חלקו בדצמבר 2007, ככל הנראה על חשבון שנת 2008.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים ולמשרד האוצר כי הם לא הציגו טעמים ענייניים להקצאת סכום נכבד מכספי מענקים מיוחדים לעיריית בת ים. ההסבר שהציג מנכ"ל משרד הפנים למשרד האוצר להקצאה השנתית לעיריית בת ים - כי מדובר בסכום דומה שקיבלה הרשות בשנת 2006 - אינו רלוונטי, ויש חשש כי ההקצאה נעשתה משיקולים לא ענייניים. לדעת משרד מבקר המדינה, הייתה חשיבות מיוחדת למתן הסבר כתוב ומפורט נוכח הספקות שהעלו גורמי הבקרה במשרד הפנים, ובכללם חשב המשרד, לגבי מתן המענק לשנת 2007 ונוכח התנגדות משרד האוצר בשנת 2008.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי אין לתקצב מראש תוספות לרשויות מקומיות ללא קבלת הסבר מפורט ומשכנע ממשרד הפנים בנוגע למידת הנחיצות של ההקצאה ומידת הייחודיות שבבקשה לעומת בקשותיהן של שאר הרשויות.

על משרד האוצר ומשרד הפנים להפסיק את העברת הכספים לעיריית בת ים, מאחר שהם לא הציגו טעמים מפורטים וענייניים שיצדיקו תשלום תוספת תקציב שנתית של מיליוני ש"ח לעירייה זו.

התוספות למענק האיזון

חישוב מענק האיזון בלא התוספות

מענק המודל ומימוש : כאמור, ועדת גדיש המליצה על עקרונות ואמות מידה להקצאת מענק האיזון לרשויות המקומיות. כגון הרמה החברתית-כלכלית, גודל האוכלוסייה, שיעורי המסים הנגבים ופירעון מלוות. הסכום הכולל של המענק הנדרש לאיזון תקציבן של הרשויות המקומיות לפי המודל שקבעה הוועדה (להלן - מענק המודל הכולל) עשוי להשתנות משנה לשנה בהתאם לנתונים העדכניים על כל רשות ורשות, ובשנים 2003-2010 נע סכום זה בין 2.8-3 מיליארד ש"ח לשנה.

בשל מגבלות התקציב מעביר משרד האוצר למשרד הפנים בכל שנה סכום קטן מסכום מענק המודל הכולל, לכן שיעור המימוש הכולל של מענק המודל קטן מ-100%.

להלן סכומי המענק שהועברו למשרד הפנים לשנים 2007-2009 (באלפי ש"ח) ושיעורם ממענק המודל הכולל:

שנת	מענק המודל הכולל	תקציב מענק האיזון שהעביר משרד האוצר (כולל תוספות)*	שיעור התקציב שהועבר ממענק המודל הכולל
2007	2,894,496	2,514,300	86.86%
2008	3,042,469	2,629,196	86.41%
2009	2,989,664	2,411,000	80.64%

המקור: נתוני מענק המודל הכולל נלקחו ממשרד הפנים, ונתוני "תקציב מענק האיזון שהעביר משרד האוצר" נלקחו ממערכת "תקציב המדינה וביצועו", משרד האוצר, מעודכן ליום 9.5.10. הנתונים עובדו במשרד המבקר.

* בניכוי עודפים מחויבים ולא מחויבים מהשנה הקודמת.

מאחר שתקציב מענק האיזון קטן מסכום מענק המודל הכולל, אמורה כל רשות לקבל מענק קטן מהמגיע לה לפי המודל. המצב הרצוי הוא ששיעור המימוש של המענק בקרב הרשויות יהיה אחיד: אם לדוגמה העביר משרד האוצר למשרד הפנים לשנה מסוימת תקציב מענק איזון ששיעורו 87% מסכום מענק המודל הכולל (כלומר שיעור המימוש הכולל הוא 87%), ראוי שגם שיעור מענק האיזון שתקבל כל רשות יהיה 87% מסכום המענק שהייתה מקבלת לפי המודל. שיעור מימוש אחיד משמעותו החלת אמות מידה שוות על כל הרשויות המקומיות בהקצאת המענק השנתי העיקרי הניתן להן.

נוסחת מעבר: כאמור, ערב קבלת המלצות ועדת גדיש היו פערים גדולים - שהגיעו לעשרות אחוזים - בין סכום מענק האיזון שקיבלה כל רשות ובין הסכום שהיה מגיע לה על פי המודל במגבלות התקציב. רשויות מסוימות קיבלו יותר מהמגיע להן, ורשויות אחרות קיבלו פחות מהמגיע להן.

נוכח זאת קבעה ועדת גדיש תקופת מעבר של שש שנים שתאפשר שינוי הדרגתי בהקצאת המענקים - מהמצב בפועל ערב קבלת המלצות הוועדה, קרי חישוב המענק על פי נוסחת סוארי, עד יישום מלא של המודל במגבלות התקציב. משרד הפנים החל ליישם את המלצות ועדת גדיש בשנת 2004. מכאן שתקופת המעבר הסתיימה בשנת 2009, ומשנת 2010 שיעור המימוש של מענק המודל אמור להיות אחיד, וכל רשות אמורה לקבל את הסכום שהיא זכאית לו במגבלות התקציב לפי נוסחת גדיש.

כדי לצמצם בהדרגה את הפערים בין הרשויות המקומיות בתקופת המעבר, היה על משרד הפנים להגדיל את המענק המשולם לרשויות שנקבע להן בשנה הקודמת מענק איזון קטן מזה שהיו זכאיות לו, ולהקטין את המענק המשולם לרשויות שנקבע להן מענק גדול מזה שהיו זכאיות לו (להלן - ההתאמות). לשם כך פיתח משרד הפנים נוסחת מעבר המשקללת את סכום מענק המודל לשנת ההקצאה ואת סכום מענק האיזון ששולם לרשות בפועל בשנה הקודמת, במשקלות שונים (להלן - נוסחת המעבר).

"המענק בפועל" לפי חישובי משרד הפנים (המענק בתוספת הטבות) : משרד הפנים מנכה מתקציב מענק האיזון האמור להיות מחולק לפי נוסחה סכום כסף ומשתמש בו למתן הטבות לקבוצות מוגדרות ובכך מגדיל את מענק האיזון המשולם להן: תוספת מענק לרשויות מאוחדות, תוספת לרשויות באזור "עוטף עזה" או למועצות אזוריות שבתחום שיפוטן שוכנים יישובים גדולים; מענק לרשויות שאינן זכאיות למענק לפי המודל והטבות נוספות לרשויות מסוימות⁵⁴. יובהר כי הטבות אלה ניתנות נוסף על המענקים שניתנו לקבוצות אלה ממענק השר, מתקנת המענקים המיוחדים או מתקנות ייעודיות, וכי הטבות אלה אינן התוספות למענק האיזון ("שיפוי קיצוץ" ו"מענק חד-פעמי") שבהן נדון בהמשך. הסכום המתקבל לפי נוסחת המעבר בתוספת הטבות הוא סכום "מענק האיזון בפועל", כפי שהגדירו משרד הפנים. לפי מסמכי המשרד, חישוב המענק היה אמור להביא, בתום תקופת המעבר, לשיעור מימוש אחיד של המענק בכל הרשויות.

סכום הכסף שהוקצה עבור הטבות אלה נוכח מתקציב מענק האיזון, ולכן הקצאתו הביאה להקטנת מענק האיזון ששולם לרשויות שאינן שייכות לאותן קבוצות, ובכך הפלה אותן לרעה בחישוב מענק האיזון, האמור להיעשות על פי אמות מידה שוויוניות.

54 את הסכום הזה מקצה המשרד לקבוצות מוגדרות שקבע ובכך מגדיל את מענק האיזון המשולם לרשויות הנמנות על קבוצות אלה, מעבר למה שמגיע להן על פי הנוסחה. ניכוי סכום זה בא על חשבון חלקן של יתר הרשויות המקומיות המקבלות מענק איזון. משרד הפנים עשוי לשנות משנה לשנה את סוג הקבוצות הנהנות מהטבות עודפות אלה במסגרת חישוב מענק האיזון.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי אין לממן הטבות, שאינן כלולות בנוסחת המעבר, מתקציב מענק האיזון. אם יש קבוצות אוכלוסייה שעקב נסיבות מיוחדות נדרשים להן תקציבים נוספים, יש למצוא להן פתרון תקציבי באמצעות מקור אחר (ובין היתר מענק השר), על פי אמות מידה שיפורסמו בתקנות המיועדות לכך.

יצוין שמשרד מבקר המדינה כבר העיר בעבר למשרד הפנים בעניין דומה - הוספת הטבה למענק האיזון ששולם ליישובי קו העימות ויש"ע - וציין כי יש לשאוף לכך ש"צרכים ייחודיים ימולאו באמצעות תקציבים ייעודיים"⁵⁵.

חלוקת התוספות למענקי האיזון

1. משרד האוצר מכין את הצעת תקציב המדינה לשנה או לשנתיים העוקבות ומגישה לפני סוף השנה כהצעת חוק התקציב לכנסת לקבלת אישורה. ההצעה המאושרת בכנסת (לעיתים לאחר ביצוע שינויים בהצעה שהוגשה) היא התקציב המקורי. במהלך השנה ייתכנו העברה או הגדלה של סכומים בסעיפי התקציב המקורי, והתקציב על שינויו המתקבל בסוף השנה הוא התקציב הסופי. לצורך ביצוע השינויים בתקציב מגיש משרד האוצר לוועדת הכספים של הכנסת (להלן - ועדת הכספים) בקשות לאישור שינויים אלה.

סעיף 11 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), קובע הוראות לביצוע השינויים בתקציב. חוק זה כמעט אינו עוסק בהעברה מסעיף תקציב אחד למשנהו, וכדי להעביר סכומי כסף מסעיף לסעיף משתמש משרד האוצר בסעיף הרזרבה הכללית כסעיף מעבר. העברת סכומים מהרזרבה הכללית לתכנית בסעיף תקציב טעונה הודעה של שר האוצר לוועדת הכספים, אולם כל העברה שמעל שיעור וסכום קטנים יחסית שנקבעו בסעיף 12 לחוק יסודות התקציב טעונה אישורה המוקדם של ועדת הכספים. כך העברת כספים מסעיף הרזרבה הכללית בתקציב המדינה אל סעיף תקציב 18 מחייבת קבלת אישור ועדת הכספים, לפי הסכומים והשיעורים המפורטים בסעיף 12 לחוק יסודות התקציב. הפעולות התקציביות מרמה של סעיף תקציב עד רמה של תכנית תקציב ייעשו בידי שר האוצר על פי הצעת השר הנוגעת בדבר או ממונה אחר על סעיף תקציב. שינויים אלה בתקציב המדינה אמורים לבוא לדיון ולאישור של ועדת הכספים של הכנסת או מחייבים מתן הודעה לה, כיוון שביצועם הוא בגדר שינוי סדר העדיפויות בתקציב המדינה.

לעומת זאת, העברת סכומים מתקנה תקציבית אחת לרעותה בתוך תכנית תקציב אינה דורשת את אישור ועדת הכספים, ואף לא נדרש להביא פעולה זו לידיעתה. לעתים השר העומד בראש משרד ממשלתי ומנכ"ל משרדו יוזמים אצל אגף התקציבים במשרד האוצר יצירת תקנות תקציביות חדשות לצורך מתן מענקים חדשים או ביטולן של תקנות ישנות בהתאם לצורכי המשרד. משרד האוצר בודק אם פעולות תקציביות אלה נחוצות ואפשריות, ואם הוא מאשרן הוא מבצע אותן. אף הוא עשוי לזום בעצמו יצירה או ביטול של תקנה תקציבית, אם ראה צורך בכך. משרד האוצר מתקצב תקנות אלה כך בסכום המתאים לייעודן, וזאת במגבלת תקציב המדינה.

לעתים נעשים לאחר אישור התקציב שינויים מהותיים באופן הקצאת התקציב, ובכלל זה נקבעות אמות מידה חדשות לחלוקת כספים בהיקף גדול או נעשים שינויים באמות מידה כאלה, באופן המביא למעשה להנהגת סוג חדש של מענק.

2. בשנת 2007 תקצב משרד האוצר בתקציב המקורי תוספת למענק האיזון בסך 97 מיליון ש"ח. בשנת 2008 תקצב בתקציב המקורי תוספת למענק האיזון בסך כ-220 מיליון ש"ח ועוד כ-80 מיליון ש"ח אושרו לאחר אישור התקציב כתוספת לתקציב מענק האיזון בידי ועדת הכספים, ובסך הכול היה סכום התוספת למענק האיזון כ-300 מיליון ש"ח. בשנת 2009 תקצב משרד האוצר בתקציב המקורי תוספת של כ-90 מיליון ש"ח וקיבל את אישורה של ועדת הכספים לעוד תוספת של 413 מיליון ש"ח, ובסך הכול היה סכום התוספת למענק האיזון כ-500 מיליון ש"ח. הסכום הכולל של התוספות לשנים 2007-2009 היה 900 מיליון ש"ח. משרד האוצר תקצב את כל התוספות ברמת תקנות תקציב. אף שתוספות אלה תוקצבו בתקנות שונות ואף שחלקן תוקצבו בתקציב המקורי וחלקן בשינויי התקציב, במהותן הן חלק ממענק כללי לאיזון.

בהקצאת התוספות הבחין משרד הפנים בין שני סוגים: התוספת האחת, המכונה במשרד "שיפוי קיצוץ", נועדה לדבריו "לפצות" רשויות מקומיות שמענק האיזון שלהן הוקטן במסגרת ההתאמות כדי להגיע לשיעור מימוש אחיד של מענק המודל. את התוספת השנייה, המכונה לעתים "מענק חד-פעמי", חילק משרד הפנים לרשויות המדרגות במקום נמוך בדירוג החברתי-כלכלי.

להלן ריכוז הנתונים על סכומי התוספות לשנים 2007-2009 (באלפי ש"ח) (להלן - טבלת סכומי התוספות):

השנה	הכינוי בדוח זה לתוספות	סך התוספות	תקנה תקציבית
2007	תוספת (לפי נוסחת "שיפוי קיצוץ")	97,000	18010172
2008	"תוספת א" (העלאת הסף המזערי של שיעור המימוש של הרשויות ל-74.5%)	150,000	18010101
	"תוספת ב" (לפי נוסחת "שיפוי קיצוץ")	149,000	18010172
2009	"תוספת ג" (לפי נוסחת המעבר)*	175,000	18010143
	"תוספת ד" (לפי נוסחאות "שיפוי קיצוץ" ו"מענק חד פעמי")	329,000	18010172

המקור: מערכת המרכב"ה, 6.1.10.

* לפי הסברי משרד האוצר, כספים המוקצים לאותה המטרה ולפי אותם הקריטריונים אמורים להיות מתוקצבים באותה תקנה תקציבית. למרות זאת, משרד האוצר לא תקצב את תוספת ג (שהוקצתה לפי נוסחת המעבר למענק האיזון) בתקנה הגדולה (תקנת מענק האיזון) אלא בתקנה נפרדת. משרד הפנים נשען על הפרדה תקציבית זו כשלא החשיב את כספי תוספת ג כחלק ממענק האיזון לצורך החישוב של שיעור מימוש מענק המודל בקרב הרשויות המקומיות. כלומר, שיעור המימוש שמציג משרד הפנים נמוך ממה שהוא באמת.

משרד מבקר המדינה בדק אם התוספות למענק האיזון בשנים 2007-2009 הוקצו בהתאם להמלצות ועדת גדיש.

נמצא כי בשנים 2007-2009 הקצה משרד הפנים 575 מיליון ש"ח מתוך 900 מיליון ש"ח האמורים לעיל שלא לפי נוסחת המעבר אלא לפי נוסחאות פנימיות שקבע ולמעשה לא פעל לפי המלצות ועדת גדיש, שאומצו בידי הממשלה.

עוד נמצא, כי ההקצאה בדרך זו נעשתה על דעתו של אגף התקציבים שבמשרד האוצר, שכן אגף התקציבים תקצב בדרך כלל את מענק האיזון המקורי בתקנת מענק האיזון (התקנה הגדולה), להקצאה לפי נוסחת המעבר, ואילו את התוספות תקצב בדרך כלל בתקנות אחרות להקצאה לפי נוסחאות אחרות, כמפורט להלן:

בשנים 2007-2009 תקצב משרד האוצר את התוספות למענק האיוון שבתקציב המקורי בתקנת המענקים המיוחדים, אף על פי שכאמור ייעוד התקנה לא התאים לייעוד הכספים, ומשרד הפנים חילק את הכספים לפי נוסחה השונה מנוסחת המעבר.

כאמור לעיל, שינויים בתכנית תקציב טעונים אישורה של ועדת הכספים או מתן הודעה לה. לעומת זאת, שינויים בתקנת תקציב אינם מחייבים אף מתן הודעה לוועדה.

בשנים 2008-2009 קיבל משרד האוצר את אישורה של ועדת הכספים להעביר סכומים מסעיף הרזרבה הכללית בתקציב המדינה לתכנית בסעיף התקציב 18, לשם הוספת הסכומים למענק האיוון לרשויות המקומיות. לאחר שקיבל משרד האוצר את אישור ועדת הכספים להעברת הכספים לסעיף האמור לשם הקצאתם למענק האיוון, הוא העביר את הכספים לתקנה תקציבית שונה מהתקנה הגדולה, ומאחר שמדובר בהעברה מתקנה לתקנה, לא היה עליו להביא שינויים אלה לאישור ועדת הכספים או לידיעתה.

דבר זה אפשר למשרד האוצר ולמשרד הפנים לשנות את אופן הקצאת כספי מענק האיוון ולא להקצותם לפי המלצות ועדת גדיש אלא לפי כללים שקבע משרד הפנים ולהציג שינוי זה כפעולה תקינה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי מן הראוי שיגדיר את סכומי מענק האיוון המתוקצבים בתקנה הגדולה ברמה של תכנית תקציב ולא ברמה של תקנה כדי ששינויים בהם יהיו באישור ועדת הכספים או בידיעתה. כל כספי התוספות למענק האיוון וכספי מענק האיוון שבתקנה הגדולה מהותית הם בעלי ייעוד אחד - איוון כללי ושוטף של תקציב הרשויות המקומיות, ועל כן יש לתקצב כספים אלה באותה תכנית תקציב. גם בשל הסכום הגדול של מענק האיוון ותוספותיו ראוי שיוגדרו ברמה של תכנית תקציב: הבאת שינויים בתקציב בסכומים גדולים לעיונה של ועדת הכספים - אם לדיון ואם לידיעה - היא חיונית כדי לאפשר לרשות המחוקקת לממש את סמכות היסוד שלה לקבוע את סדר העדיפויות בתקציב המדינה.

משרד האוצר הדגיש לפני משרד מבקר המדינה בתשובתו מדצמבר 2010 כי "התוספת למענקי האיוון הועברה בשלב ראשון לתקנת מענקי האיוון שכן באותה העת טרם הועברה ממשרד הפנים בקשה לחלוקה אחרת. רק לאחר קבלה ובחינה של הצעת משרד הפנים לחלוקה האחרת הועברה התוספת לתקנה שונה".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי על פי החלטת הממשלה, כספי מענק האיוון יחולקו לפי המלצות ועדת גדיש, קרי נוסחת גדיש או נוסחת המעבר. אין מסמכותם של משרד הפנים ושל משרד האוצר לעשות שינויים מהותיים בהמלצות אלה שיסיטו כספים מהקצאה על פי הנוסחה שנקבעה בדוח גדיש לנוסחה אחרת, גם אם הנוסחה החדשה אינה שרירותית.

משרד הפנים אינו מחשיב את התוספות כחלק ממענק האיוון, כפי שעולה מתשובתו ממרס 2010 למשרד מבקר המדינה, שלפיה הוא "מבחין בין התוספות החד פעמיות השונות שניתנו לרשויות המקומיות לבין מענק האיוון. כללי ההקצאה לכל תקנה שונים".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי משרד האוצר מעביר לו תוספות למענק האיזון בכל שנה, ומכאן שתוספות אלה אינן חד-פעמיות כלל ועיקר. מענק האיזון והתוספות לו הם מענקים כלליים, ובמהותם הם היינו הך. פעולת ההפרדה שעושה משרד הפנים בין השניים היא למעשה הפחתת סכומים ממענק האיזון או קיצוץ פנים-משרדי במענק האיזון המחושב לפי נוסחת גדיש ויצירת מענק חדש המורכב מהסכום שהופחת (התוספות). הסטת סכומים גדולים מדי שנה מהסכום המוקצה לפי נוסחת גדיש והקצאתם לפי נוסחאות אחרות - על ידי קביעת אמות מידה חדשות לחלוקת הכספים או שינוי אמות המידה שנקבעו - מחייבת את אישורה של הממשלה.

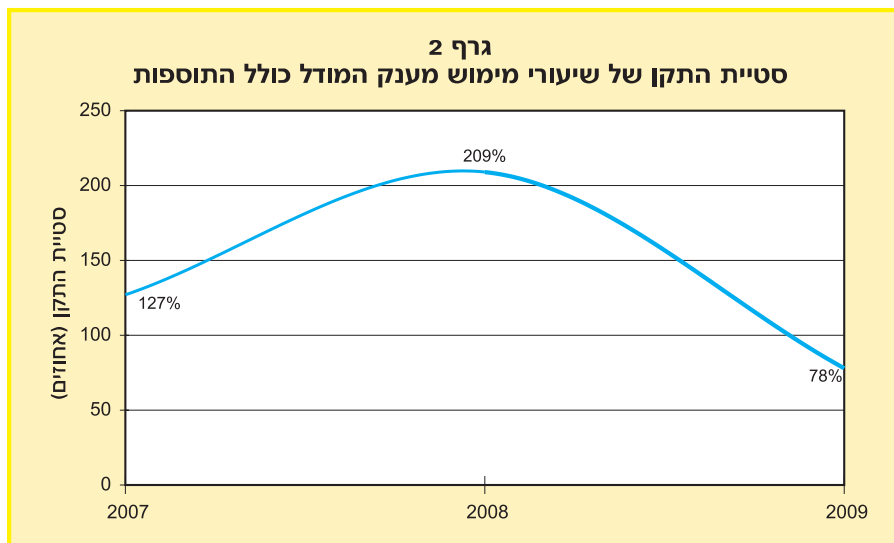
אי-השגת שיעור מימוש אחיד בתום תקופת המעבר

כאמור, תקופת המעבר ליישום מלא של נוסחת גדיש הסתיימה בסוף שנת 2009. בדברי ההסבר להקצאת מענק האיזון והתוספת למענק לשנת 2009, שהתפרסמו באמצע נובמבר אותה שנה באתר האינטרנט של משרד הפנים, צוין כי "בשנת 2009 השלים משרד הפנים את התאמת שיעורי מימוש המענק ביחס למודל ההקצאה, במעבר מהקצאה על פי נוסחת סוארי להקצאה על פי נוסחת גדיש".

לצורך בדיקת מגמת הצמצום של ההבדלים בשיעורי המימוש בין הרשויות המקומיות בשנים 2007-2009 ביצע משרד מבקר המדינה שתי בדיקות:

1. בדיקה של מידת ההצלחה בהשגת שיעור מימוש אחיד של מענק המודל בתום תקופת המעבר, על ידי חישוב סטיית התקן של שיעורי המימוש. סטיית תקן אפס תעיד על מימוש אחיד, וככל שסטיית התקן גדולה יותר כך גדל אי-השוויון.

הועלה כי שיעורי סטיית התקן בהקצאת מענק האיזון הכולל את התוספות לשנים 2007-2009 היו כמתואר להלן:

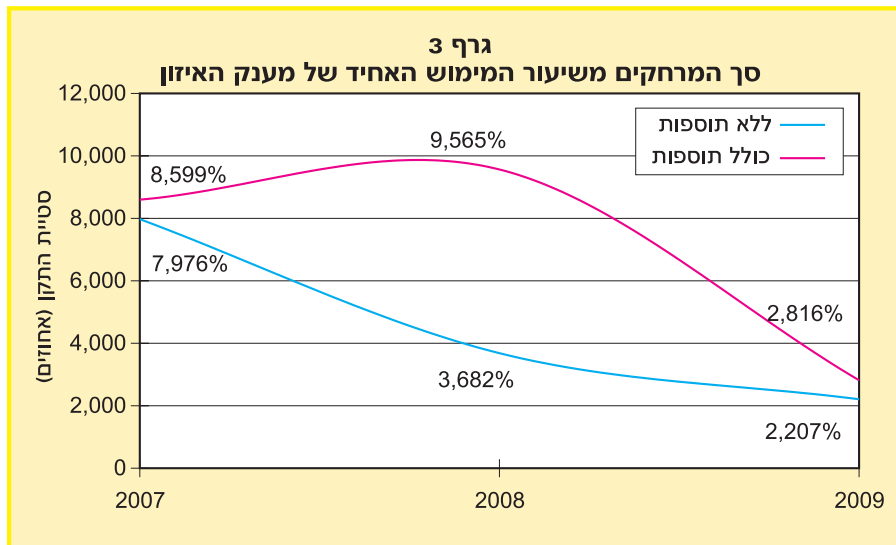


המקור: הנתונים נלקחו ממשרד הפנים ועובדו במשרד מבקר המדינה.

נמצא כי בשנים האמורות לא הייתה יציבות בצמצום סטיית התקן, ובשנת 2008 היא אף גדלה, ומכאן שבאותה שנה גדלו הפערים בין שיעורי המימוש. אמנם ניכרת מגמה כללית של צמצום פערים משנת 2007 לשנת 2009, אולם אופן הקצאת כספי התוספות לא הביא את משרד הפנים להשגת שוויון בין הרשויות המקומיות בהקצאת המשאבים על פי מענק המודל, ובתום שנת 2009 עדיין הייתה סטיית תקן בשיעור ניכר, שמשמעה פערים לא קטנים בין הרשויות המקומיות בשיעורי מימוש מענק המודל.

2. עוד בדק משרד מבקר המדינה את ההשפעה של אופן הקצאת התוספות למענק האיזון על השגת השוויון בהחלת כללי ההקצאה לרשויות המקומיות. לשם כך חישב משרד מבקר המדינה את סך הערכים המוחלטים של מרחקי השיעורים של מענקי האיזון בפועל משיעור המימוש הכולל, וזאת בשני מצבים: ללא התוספות ועם התוספות. ככל שסך המרחקים קטן יותר, כך השוויון בהחלת כללי ההקצאה גדול יותר. יוער כי אמנם יש משמעות לערך המוחלט של המרחקים, אך בעיקר להבדל בין התוצאות בשני המצבים בכל שנה, ולשינוי משנה לשנה.

להלן הצגה גראפית של תוצאות החישוב:



המקור: הנתונים נלקחו ממשרד הפנים ועובדו במשרד מבקר המדינה.

הנתונים מצביעים על כך שהקצאת כספי התוספות הגדילה את אי-השוויון בכל אחת מהשנים 2007-2009, לאחר הכללת התוספות, ובייחוד בשנת 2008. בסוף שנת 2009 עדיין היו רשויות שקיבלו יותר מהסכום המגיע להן על פי שיעור המימוש של מענק המודל ורשויות שקיבלו פחות מהמגיע להן על פיו.

משרד הפנים מסר בתשובתו ממרס 2010 למשרד מבקר המדינה כי "בהתאם להקצאת מענק האיזון מתקנת מענק האיזון לרשויות המקומיות שנסתכמה בשנת 2009 בסך של כ-2 מיליארד ש"ח נמצא כי שיעורי המימוש של הרשויות המקומיות זהים ודומים וכי הושלם ההליך של התאמת שיעורי המימוש".

יצוין שלפי חישובי משרד מבקר המדינה ומשרד האוצר, בשנת 2009 הסתכם מענק האיזון על תוספותיו בכ-2.5 מיליארד ש"ח, ולא כ-2 מיליארד ש"ח - הוא סכום התקציב המקורי שתוקצב בתקנת מענק האיזון ואינו כולל את כספי המענק שנוספו במהלך השנה ותוקצבו בתקנות אחרות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי מענק האיזון אינו מסתכם בתקציב המקורי אלא כולל גם את התוספות המועברות כמענק כללי לאיזון לרשויות המקומיות במהלך השנה, וכי לא ייתכן לבחון את שיעורי המימוש על חלק ממענק האיזון. על משרד הפנים למלא את חובתו לפי החלטת הממשלה לחלק את כספי מענק האיזון לפי המלצות ועדת גדיש.

אמות המידה לחלוקת התוספות והשפעתן על שיעורי המימוש של מענק המודל

שנת 2007 : אמות המידה שנקבעו להקצאת התוספת בשנת 2007 היו: (א) הרשות זכאית למענק בהתאם לנוסחת גדיש; (ב) הרשות מדורגת ברמה 6 ומטה בדירוג החברתי-כלכלי; (ג) מענק האיזון שקיבלה הרשות בשנת 2007 קטן ביותר מ-1% מהמענק שקיבלה בשנת 2006; (ד) שיעור המימוש של מענק המודל בשנת 2007 לפני קבלת התוספת קטן מ-100%; (ה) לאחר קבלת התוספת לא יפחת שיעור הקיצוץ מ-1%.

סכום המענק שנקבע לרשויות שעומדות באמות מידה אלה הוא ההפרש בין סכום המענק שקיבלו בשנת 2006 ובין 99% מסכום המענק שקיבלו ב-2007.

מהאמור לעיל עולה כי משרד הפנים החזיר לרשויות המקומיות ברמה חברתית-כלכלית 6 ומטה כמעט את כל הסכום שקוצץ ממענק האיזון שלהן במסגרת ההתאמות לפי דוח גדיש. כלומר, מה שלקח ביד אחת, החזיר ביד השנייה.

יודגש כי בשנת 2007 העניק משרד הפנים תוספת למענק האיזון גם לרשויות מקומיות ששיעור מימוש מענק המודל שלהן היה גדול מ-86.9% - הוא שיעור המימוש הכולל לשנה זו (אופקים, אור יהודה, בית דגן, בת ים, חצור, ירוחם, נתיבות, עמנואל, קצרין ועוד). את התוספת כינה המשרד "שיפוי קיצוץ". בעקבות התוספת האמורה היה שיעור המימוש של הרשויות האמורות גדול מ-100% ואף מ-110% מסכום מענק המודל, והדבר האט במידה ניכרת את ההתקרבות אל השגת שוויון בשיעור המימוש בכלל הרשויות המקומיות בתום תקופת המעבר.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי הקצאת מענק איזון הגדול מסכום מענק המודל פוגעת במובהק ברשויות מקומיות המקבלות מענק קטן מהסכום שהן זכאיות לו אף בהתחשב במגבלת התקציב. יתר על כן, לגבי חלק גדול מהרשויות שקיבלו את תוספת "שיפוי קיצוץ" היה הפער בין סכום המענק שקיבלו בשנת 2007 כולל התוספת ובין הסכום שקיבלו בשנת 2006 מצומצם יחסית (כ-1.3%), ולא הייתה הצדקה לתת להן מענק החורג אף מהסכום שהיו זכאיות לו לפי המודל.

כדי להגיע במועד להחלת אמות מידה שוות על כל הרשויות המקומיות, היה על משרד הפנים כבר בשנת 2007 להעמיק את קיצוץ המענק הניתן לכל אותן רשויות ששיעור מימוש המודל שלהן לאחר התוספות היה גדול מ-100%.

שנת 2008 : משרד הפנים חילק את תוספת א לרשויות מקומיות כך שיגיעו לשיעור המימוש המזערי (74.5%) של מענק המודל (לפני הקצאת תוספת ב) כדי להתקרב לשיעור מימוש אחיד. תוספת זו נוספה למענק האיזון שחושב לפי נוסחת המעבר. כאמור, שיעור המימוש של מענק המודל הכולל לשנת 2008 היה 86.4%.

לפי נתוני מערכת מרכב"ה, משרד הפנים הקצה לרשויות המקומיות בשנת 2008 149 מיליון ש"ח מתקנת המענקים המיוחדים והגדירים "שיפוי קיצוץ" (תוספת ב). אלה הכללים שנקבעו להקצאת תוספת ב: (א) זכאיות לתוספת רשויות שמענק האיזון שלהן לשנת 2008, כולל תוספת א, קטן ממענק האיזון לשנת 2007 כולל התוספת; (ב) רשויות מקומיות המדרוגות ברמה 1-3 בדירוג החברתי-כלכלי יקבלו את מלוא ההפרש בין המענק שקיבלו לשנת 2007 ובין המענק שהן זכאיות לו לשנת 2008; (ג) רשויות המדרוגות ברמה 4 ומעלה יקבלו 90% מההפרש האמור (למעט עיריות באר שבע ובת ים שיקבלו מענק ששיעורו 50% בלבד מההפרש); (ד) הסכום שיוותר לאחר הקצאה זו יחולק באופן יחסי⁵⁶ בין כלל הרשויות המקומיות מסעיפים ב ו-ג לעיל.

יוצא אפוא כי גם בשנת 2008 החזיר משרד הפנים לחלק מהרשויות המקומיות כמעט את כל הסכום שהופחת ממענקיהן במסגרת ההתאמות. בפועל, הפערים בשיעור המימוש גדלו לאחר מתן תוספת ב (ראו גרף 3 לעיל).

נמצא כי משרד הפנים הקצה תוספות למענק האיזון באופן שגרם לסטיות של עשרות אחוזים משיעור המימוש הכולל של מענק המודל ולפערים של עשרות אחוזים בין הרשויות המקומיות מבחינת שיעור המימוש.

להלן כמה דוגמאות לרשויות מקומיות ששיעור המימוש שלהן היה רחוק במידה ניכרת משיעור המימוש הכולל לאחר הקצאת תוספת ה"שיפוי קיצוץ" בשנת 2008 (הסכומים באלפי ש"ח):

56 בשיעור של 4.8% מהמענק שחושב לפי סעיפים ב ו-ג לעיל.

שם הרשות	(A)	(B)	(A/B)	(C)	(C/A)	(D)	(C+D)/A	(E)	(C+D+E)/A
רשויות ששיעור המימוש שלהן נשאר נמוך משיעור המימוש הכולל (86.4%) לאחר הקצאת התוספות									
גדרות	4,329	2,883	66.6%	3,272	75.6%	88	77.6%	0	77.6%
גולן	27,305	18,579	68%	20,342	74.5%	657	76.9%	0	76.9%
יקנעם עלית	8,399	5,761	68.6%	6,257	74.5%	168	76.5%	241	79.37%
רשויות ששיעור המימוש שלהן על שיעור המימוש הכולל (86.4%) לאחר הקצאת התוספות									
בת ים	25,760	20,040	77.8%	20,040	77.8%	22	77.88%	3,625	91.95%
יואב	1,705	1,397	81.9%	1,397	81.9%	72	86.15%	978	143.52%
כרמיאל	5,408	5,140	95%	5,521	102%	256	106.8%	3,121	164.5%

המקור: הנתונים נלקחו ממשך הפנים ועובדו במשך מבקר המדינה.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל משרד הפנים כי נתוני ההקצאה בפועל שהובאו לעיל לשנים 2007-2008 מלמדים שהקצאת הכספים לרשויות המקומיות ששיעור המימוש שלהן היה קטן מהשיעור הכולל לא נעשתה באופן המיטבי לצורך השגת המטרה של שיעור מימוש אחיד. מצב שבו יש רשויות מקומיות שלאחר הקצאת התוספות מגיעות לשיעור מימוש גבוה בהרבה מהשיעור הכולל, ובה בעת רשויות אחרות נשארות לאחר קבלת התוספות עם שיעור מימוש נמוך משיעור המימוש הכולל, מבטא למעשה הקצאה בלתי שוויונית.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי היה עליו לבחון מראש את תוצאות הקצאת התוספות לפי אמות המידה שקבע. משהתברר לו ששיעורי המימוש של מקצת הרשויות גבוהים בהרבה מהשיעור הכללי, היה עליו להקטין את סכומי המענקים לאותן רשויות ולהקצות סכומים אלה לרשויות ששיעור המימוש שלהן נמוך, כדי לקרבו לשיעור המימוש הכולל. במעבר מהקצאה לפי נוסחת סוארי להקצאה לפי נוסחת גדיש אין מנוס מכך שרשויות מקומיות שקיבלו מענק איזון בסכום הגדול מהמגיע להן יספגו קיצוץ תקציבי משמעותי יותר.

שנת 2009: מעיון במסמך הכללים להקצאת התוספות לשנת 2009 עולה כי משרד הפנים החליט להקצות 165 מיליון ש"ח לפי הכללים שלהלן: (א) המענק יוקצה רק לרשויות הזכאיות למענק איזון לפי נוסחת גדיש; (ב) יינתן משקל לכל נפש לפי הדירוג החברתי-כלכלי: ממשקל של 100% ברשות מקומית המדורגת ברמה 1, ועד 0% ברשות המדורגת ברמה 10 (ג) יינתן משקל לכל נפש לפי מקומה של הרשות במדד הפריפריאליות⁵⁷: ממשקל של 100% לנפש ברשות המדורגת ברמה 1 במדד זה ועד 7.5% לנפש ברשות המדורגת ברמה 10 במדד זה. (ד) יינתן משקל מדורג לשיעורי הארנונה הנגבית: משיעור של 100% מהמענק המחושב לפי סעיפים א-ג לרשות הגובה יותר מ-50% מהארנונה ועד שיעור של 25% מהמענק המחושב לפי סעיפים אלה לרשות שאינה גובה ארנונה כלל. (ה) מענק האיזון כולל התוספת למענק לא יעלה על מענק המודל לשנת 2009.

בפועל תקצב משרד האוצר את תקנת המענקים המיוחדים בסך 343 מיליון ש"ח, מזה הקצה משרד הפנים סכום של 329 מיליון ש"ח על פי הכללים האמורים (תוספת ד): מתוך הקצאה זו הגדיר משרד הפנים כ-107 מיליון ש"ח "שיפוי קיצוץ" וכ-219 מיליון ש"ח - "מענק חד-פעמי". נותר עודף של יותר מ-3 מיליון ש"ח. כל הסכומים הוקצו לפי נוסחאות שונות שקבע משרד הפנים ולא לפי נוסחת המעבר.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר ולמשרד הפנים כי לא ייתכן שכללים להקצאה של סכומים בהיקף נרחב (עשרות מיליוני ש"ח בשנה ומעלה) ישתנו משנה לשנה בלי בחינה של תרומתם של השינויים להשגת היעד - שוויון בהחלת הכללים לחלוקת המשאבים הציבוריים לרשויות המקומיות כפי שקבעה ועדת גדיש ואישרה הממשלה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי לנוכח האמור לעיל היה עליו להעביר את תוספת התקציב לתקנת מענק האיזון לחלוקה על פי נוסחת המעבר, שהיא שוויונית וחוכמה על פי המלצותיה של ועדה ציבורית כדין ואישרה בידי הממשלה.

57 מדד שפותח בידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ונותן ביטוי למרחק הפיזי של הרשות המקומית מגבול מחוז תל אביב, הנחשב מוקד הפעילות הכלכלית במדינה, ולמידת הנגישות הפוטנציאלית למחוז זה. פרמטרים אלו עשויים להשפיע על מצבה הכספי (רמת הכנסותיה) ומקומה של הרשות המקומית בדירוג החברתי-כלכלי. המדד מסייע למשרדי הממשלה בהקצאת משאבים לאזורים מרוחקים מ"הלב" הכלכלי של המדינה.

משרד האוצר מסר בתשובתו מפברואר 2010 למשרד מבקר המדינה, כי "סוכם בין משרד האוצר ובין משרד הפנים כי ברירת המחדל להקצאת תוספות של 413 מיליון ש"ח בהתאם להחלטת שר האוצר תהיה על פי נוסחת מענק האיזון". אולם "במידה שמשרד הפנים יציע חלופת הקצאה שתצמצם פגיעה ברשויות חלשות (בעקבות תקצוב מענקי האיזון בסכום הנמוך מסכום מודל גדיש וכן התאמות במעבר בין מודל סוארי לגדיש) ומשרד האוצר יאשרה, תוספת התקציב תוסט לתקנות ייעודיות שתאפשרנה הקצאה בהתאם לחלופה זו".

משרד האוצר מסר עוד בתשובתו כי 165 מיליון ש"ח מתוספת ד הוקצו כמפורט לעיל, ואילו סכום של 164 מיליון ש"ח נוספים הוקצו לפי נוסחה המתבססת על אמות המידה האלה: הרשויות הזכאיות למענק איזון מסכום זה הן רשויות המדורגות ברמה חברתית-כלכלית 1-3 וגובות לפחות 40% מהארנונה, ורשויות המדורגות ברמה 4-6 וגובות לפחות 55% מהארנונה. מתוך קבוצה זו, רשויות ברמה 1-3 יקבלו תוספת של 70% מההפרש בין מענק האיזון שקיבלו בשנה הקודמת למענק שהן זכאיות לו בשנה הנוכחית, ואילו רשויות ברמה 4-6 יקבלו תוספת של 40% מההפרש זה. לעומת זאת, רשויות המדורגות ברמה 4-6 ונמצאות בפריפריה יקבלו תוספת של 60% מההפרש האמור.

עוד מסר משרד האוצר בתשובתו כי "במטרה לצמצם ככל הניתן את מידת הפגיעה ברשויות החלשות ומתוך רצון לתמרץ גבית ארנונה, הוחלט לתקצב את שיפוי הקיצוץ בתקנה שונה מתקנת מענקי האיזון ולהקצותו בהתאם לנוסחאות מיוחדות... פגיעה בחלופת הקצאת התוספת בהתאם לנוסחת האיזון (בניגוד להמלצת גורמי המקצוע במשרד הפנים), הייתה מביאה לפגיעה ברשויות החלשות יותר נוכח הסתמכותן (התקציבית) הגדולה יותר על מענק האיזון".

משרד הפנים מסר בתשובתו ממרס 2010 למשרד מבקר המדינה כי "בשל מיעוט המשאבים מחד, ובחינת תוצאות ההקצאה בשנה קודמת, מאידך, שיפר משרד הפנים מדי שנה את נוסחת ההקצאה ושכלל אותה וזאת במטרה ליתן מענה - במסגרת המשאבים המוגבלים - לצרכיהן המרובים של הרשויות המקומיות על מנת שתוכלנה לספק השירותים לתושביהן".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר ולמשרד הפנים כי אמות המידה שנקבעו בנוסחאות שקבע משרד הפנים, הן לגבי הסכום של 165 מיליון ש"ח והן לגבי הסכום של 164 מיליון ש"ח, כבר קיימות בנוסחת גדיש ובנוסחת המעבר. כך למשל, נוסחת גדיש מעדיפה רשויות במצב חברתי-כלכלי נמוך ורשויות הגובות ארנונה ובכך מתמרצת אותן.

שר הפנים מסר בפגישה עם מבקר המדינה ועם נציגי שני המשרדים, שהתקיימה בינואר 2011, כי משרד הפנים זקוק לכספי "השיפוי" ומשתמש בהם כמענקים לרשויות חלשות כדי שיסייעו להן מעבר למה שנוסחת מענק האיזון נותנת, זאת כיוון שהנוסחה לא נותנת להן מענה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר ולמשרד הפנים כי העברת סכומי עתק של מאות מיליוני ש"ח בשנה לרשויות חלשות בלבד אך ורק בגין היותן חלשות אינה מתיישבת עם מדיניות הסיוע הממשלתית, שלפיה העברת מענק כללי מהקופה הציבורית לנזקקים רצוי שתיעשה במקביל לביצוע פעולות התייעלות. התניית המענק בהגדלת שיעור הגבייה כבר נמצאת בנוסחת גדיש.

פיצול מענק האיזון לכמה סכומים המוקצים בדרך שונה ולקהלים שונים יוצר חוסר יעילות בהקצאה, שכן יש קושי גדול לרכז את הנתונים על כלל הסיוע הניתן לכל רשות מהמענקים השונים ולהשוותם לנתונים על הסיוע לרשויות דומות בצורכיהן ובשאר מאפייניהן.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד האוצר ומשרד הפנים יקצו את מלוא סכום מענק האיזון על פי נוסחת המעבר, תוך שהם שואפים להחלה מהירה ומלאה של נוסחת גדיש. אמות המידה שנקבעו בנוסחת גדיש מוחלות באופן שוויוני על כלל הרשויות המקומיות, וההקצאה לפיהן תמנע מעורבות של גורמים שונים ושיקולים לא ענייניים בהקצאות כספיים גדולות. אם סבור משרד הפנים כי יש רשויות הנוקקות לטיפול נקודתי, או רשויות היוצאות מקופחות בשל הפעלת נוסחת גדיש, ביכולתו להעניק להן תוספת סיוע ממענק השר שנקבע לשם כך, כשהוא מציין מהו העיוות הנגרם על ידי הנוסחה, או להעניק סיוע במסגרת מענק מיועד, הכול תוך הנמקה ראויה.

כאמור, בסופה של השנה לא הגיע משרד הפנים לשיעור מימוש אחיד של מענק המודל, ונמצא כי תוספת ד למענק האיזון הגדילה את הפערים בין הרשויות המקומיות במימוש מענק המודל.

הקצאת חלק ממענק האיזון לשנת 2009 בתקנה נפרדת מהתקנה הגדולה

בשנת 2009 תקצב משרד האוצר תוספת למענק האיזון בסך 175 מיליון ש"ח בתקנה נפרדת - ולא בתקנה הגדולה - לחלוקה "לפי נוסחת גדיש"⁵⁸ (תוספת ג). עד סוף דצמבר 2009 הקצה משרד הפנים מסכום זה 171 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי עליו לרכז את כל כספי מענק האיזון בפריט ייעודי אחד - ולמעשה רצוי בתכנית תקציב - ולהקצות את הכספים רק ממנו, ובייחוד אם הם הוקצו לפי אותה נוסחה או אותו עיקרון. פיזור הכספים בתקנות נפרדות מקשה לקיים בקרה ומעקב על סכומי ההקצאה המיועדים לכל רשות ורשות.

משרד האוצר מסר בתשובתו מפרואר 2010 למשרד מבקר המדינה כי "התקצוב הנפרד נעשה לבקשת משרד הפנים וזאת במטרה להגביר את השקיפות בתקציב ולאפשר הבחנה בין מענקי האיזון המתוקצבים בבסיס התקציב לבין מענקי האיזון שניתנו כתוספת, חד פעמית".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי ההבחנה בין התקציב המקורי ובין השינויים בו ובכללם התוספות מופיעה בצורה ברורה במערכות הממוחשבות ובהן מערכת "תקציב המדינה וביצועו". לעומת זאת, הפרדה תקציבית בין מענק האיזון ובין תוספותיו - ובייחוד התוספת המוקצית לפי הנוסחה שנקבעה לכך - אינה מגבירה את השקיפות בתקציב אלא מטשטשת את הסכום השנתי הכולל המוקצה לכל רשות. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד האוצר כי בפועל הוא מעביר תוספות מדי שנה בשנה, ואין מדובר בתוספת חד-פעמית, ומכל מקום, שאלת הסדירות השנתית של העברת תוספות התקציב אינה רלוונטית לאופן הקצאתן.

58 יוער כי מענק האיזון חולק גם בשנת 2009 לפי נוסחת המעבר ולא לפי נוסחת גדיש, וכך גם התוספת של 175 מיליון ש"ח.

שינויים בהקצאת חלק ממענק האיזון לשנת 2009 - "המענק המותנה"⁵⁹

התברר כי משרד האוצר ומשרד הפנים עשו שינויים נוספים באופן חלוקת הכספים, כמפורט להלן:

בנובמבר 2009 הודיע המשנה לממונה על התקציבים במשרד האוצר למנכ"ל משרד הפנים, כי בהתאם לבקשתו של מנכ"ל משרד הפנים, ולאחר קיום דיון בהשתתפות שר האוצר ושר הפנים, הוא מאשר למשרד הפנים להעביר כ-50 מיליון ש"ח שהוגדרו "מענק מותנה", מתקנת מענק האיזון לשנת 2009 המחולק לפי נוסחת ההקצאה, אל תקנה שממנה מוקצים הכספים לפי נוסחה המבוססת על אמות מידה שהוצגו למשרד האוצר (שנקבעו במשרד הפנים לתוספת ד).

נמצא כי בשבועיים האחרונים של שנת 2009 הפחית המשנה לממונה על התקציבים במשרד האוצר את תקציב מענק האיזון לשנת 2009 ב-44 מיליון ש"ח, העבירים אל תקנת המענקים המיוחדים, ומשרד הפנים חילקם לפי אמות המידה שנקבעו לתוספת ד. בכך המשיכו שני המשרדים לצמצם את סכום המענק הכללי לאיזון המחולק לפי נוסחת המעבר.

משרד הפנים מסר בתשובתו ממרס 2010 למשרד מבקר המדינה כי "כמידי שנה הקצה משרד הפנים את יתרות המענק המותנה שלא הועבר לרשויות המקומיות בגין אי עמידתן ביעדי גביית הארנונה שהוגדרו להן בהחלטת הממשלה והקצה אותן לרשויות המקומיות האחרות".

משרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מפברואר 2010 כי המענק המותנה נכלל בתקנת מענקי האיזון, אולם אפשר לשלמו רק בשנה העוקבת, עם קבלת הנתונים על מידת העמידה ביעדי הגבייה השנתיים. חלק התקציב שאינו מנוצל מכונה עודף. רשות שעמדה ביעדי הגבייה תקבל את ההקצאה שנקבעה לה מהעודף המחויב (מחויב בשל העמידה ביעדי הגבייה). יתר כספי המענק המותנה מוגדרים עודף בלתי מחויב, ושר האוצר רשאי להקצותו מחדש.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים ולמשרד האוצר כי אם מתפנים כספים ממענק האיזון לרשויות המקומיות והוחלט להקצותם כמענק כללי לאיזון, הם מחויבים להקצותם לפי נוסחת גדיש.

משרד הפנים מסר בתשובתו ממרס 2010 למשרד מבקר המדינה כי גם הוא "גורס כי יש להקצות לרשויות המקומיות את תקציבן בהתאם לנוסחת גדיש וכי לרשויות בעלות מאפיינים מיוחדים יש להקצות סכומים נוספים. יחד עם זאת, בשנים בהן מענקי האיזון מגיעים לשיעורים נמוכים לכ-65% מהסכומים הנקובים במודל גדיש חובה על משרד הפנים לסייע באמצעות הסכומים הניתנים לו כמענקים מיוחדים לרשויות בעלות הצרכים המרובים ביותר".

59 ביולי 2005 קיבלה הממשלה החלטה שעניינה תמרוץ ועידוד של הרשויות המקומיות להגדיל את הכנסותיהן, וקבעה בה כי קבלת חלק ממענק האיזון תותנה בהגדלת ההכנסות העצמיות שלהן. החלטה זו עודכנה בהחלטות ממשלה מיום 23.9.07 ומיום 6.1.08. בשלוש החלטות אלה גם קבעה הממשלה כי משרד הפנים יעקוב אחר מאמציה של הרשות המקומית למצות את פוטנציאל חיוב ההכנסה ואת שיעורי הגבייה בפועל, ויעביר את המענק המותנה לרשות לאחר שוודא כי היא עמדה ביעדי החיוב ובשיעורי הגבייה המפורטים בהחלטות. סך המענק המוגדר "מותנה" היה בשנת 2009 כ-300 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי התקציב המקורי של מענק האיזון לשנת 2009 הגיע לכ-2 מיליארד ש"ח, שהם כ-64% ממענק המודל הכולל. אולם באותה שנה אישרה ועדת הכספים של הכנסת תוספת של 413 מיליון ש"ח למענק האיזון, והדבר העלה את שיעור המימוש לכ-84%. לדעת משרד מבקר המדינה, אם מצא משרד הפנים לנכון לסייע לרשויות בעלות מאפיינים ייחודיים, היה עליו להגדיר קודם את המאפיינים הייחודיים ולוודא שהם אכן מבחינים רשויות אלה מתוך הכלל. אמת המידה העיקרית שלפיה מקצה משרד הפנים את סכומי התוספות למענק האיזון היא המצב החברתי-כלכלי. אמת מידה זו אינה בגדר מאפיין ייחודי ואינה מבחינה רשויות יחידות או קבוצה קטנה מתוך הכלל. המקור התקציבי המתאים להעמיד סיוע לרשויות בעלות מאפיינים ייחודיים הוא כאמור מענקים ייעודיים או רזרבת השר.

הממצאים שהועלו בפרק זה מצביעים על כך כי השגת שוויון בשיעור המימוש הכולל של מענק האיזון לא הייתה שיקול בפני משרד הפנים בבואו להקצות את כספי התוספות בשנים 2007-2009. החלטות רבות שהתקבלו בקשר להקצאת מענקים מתוספות אלה, ברור היה כי אין בהן כדי לקדם השגת היעד שנקבע.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי האופן שבו פעל לסגירת הפערים בין שיעורי המימוש של הרשויות המקומיות היה לקוי. הוא היה אמור לקבוע את נוסחת המעבר כך שתוביל בהדרגה בתום שש השנים להשגת היעד ולדבוק ביישומה. בכל שנה היה עליו למדוד את התקדמותו לקראת השגת היעד ואת האפקטיביות של נוסחת המעבר וחשוב מענק האיזון בפועל.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים כי עליו להעביר את כל תקציבי התוספות אל תקנת מענק האיזון ולהקצותם על פי נוסחת גדיש, אשר ביסודה עומדות אמות מידה שוויוניות יותר ובכללן אמות מידה חברתיות-כלכליות.

משרד הפנים מסר בתשובתו ממרס 2010 למשרד מבקר המדינה: "באשר להקצאת מענקי האיזון והמעבר מהקצאה על פי נוסחת סוארי לנוסחת גדיש, נתנו למשרד 6 שנים להתאמת שיעורי המימוש החדשים לרשויות המקומיות. המשרד לא היה סבור כי התאמה זו צריכה להיעשות באופן ליניארי, לכן ביצע את ההתאמה ברגישות יתר ובשים לב למצבן הכלכלי של הרשויות המקומיות ומתוך דאגה ליכולתן ליתן שירותים מספקים לתושביהן".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי מעצם הגדרתו מעבר הדרגתי חייב להיות ליניארי. שינויים גדולים בסכום המענק פוגעים ביכולתן של הרשויות להסתגל למעבר להקצאת המענק לפי נוסחת גדיש. מדיניות משרד הפנים לא הובילה אותו אל היעד שנקבע. יעד זה אינו יעד טכני גרידא אלא נועד להבטיח שכל הרשויות המקומיות בישראל יזכו לקבל את המגיע להן ממענק האיזון, על פי נוסחה קבועה, ולמנוע מצב שבו רשויות מסוימות מקבלות יותר מן המגיע להן ואף יותר מן הדרוש להן על חשבון רשויות אחרות.

עוד מסר משרד הפנים בתשובתו למשרד מבקר המדינה: "יתר על כן, [משרד הפנים] גורס כי הקצאת מענקי האיזון מתוך כלל מענקי המשרד היא זו שתביא ליכולת המתמשכת של הרשויות לספק שירותים אלו. אשר על כן, המשרד מבחין בין הקצאות המצויות בבסיס התקציב - מענקי האיזון, להקצאות חד פעמיות כדוגמת מענקי שיפוי קיצוץ שנועדו למתן את הקיצוץ הגובר והולך במענקי משרד הפנים ומטבעם הינם חד פעמיים. לאור מדיניות זו הקצה המשרד את מענקי שיפוי קיצוץ בהתאם לקריטריונים חברתיים וכלכליים ובשים לב למצבן של קבוצות רשויות בעלי

מאפיינים דומים. לולא הקיצוצים החדים במענקי האיוון בשנים האחרונות היה המשרד משיג יעדים אלו באותה התאמה בת 6 השנים שנעשתה בהקצאת מענקי האיוון".

מתשובתו של משרד הפנים עולה כי הוא אינו רואה עצמו מחויב ליישום מלא של נוסחת גדיש כל עוד קיימת מגבלת תקציב. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי כמו כל משרד ממשלתי, גם הוא ספג קיצוצים בתקציבו, אולם אלה אינם פוטרים אותו מאחריותו לבצע התאמה בהקצאת המענקים לפי המלצות גדיש בהתחשב במגבלת התקציב.

משרד הפנים שינה את הנוסחה להקצאת התוספות משנה לשנה; המשרד שם דגש יתר על מניעת הפחתה גדולה במענק המשולם לרשות לעומת המענק שקיבלה בשנה קודמת משנה לשנה ולא התייחס דיו לצורך במעבר הדרגתי לשיעור מימוש אחיד.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד האוצר יתקצב את כספי התוספות עם כספי מענק האיוון שבתקנה הגדולה, כדי שמשרד הפנים יחלקם כפי שמחולק מענק האיוון, קרי לפי נוסחת גדיש.

הקצאת מענק האיוון והתוספות לרשויות שאינן זכאיות למענק איוון

מענק האיוון נועד לצמצם את ההפרש בין הוצאות הרשות להכנסותיה, על מנת שתוכל לספק לתושבים שירותים ברמה בסיסית. מטבע הדברים, רשויות שהכנסותיהן גדולות מהוצאותיהן אינן זכאיות למענק זה.

כאמור, בשעה שמשרד הפנים קבע את סכום מענק האיוון המגיע לכל רשות מקומית לפי נוסחת המעבר, הוא הוסיף כמה אמות מידה על אלה שקבעה ועדת גדיש. בין היתר קבע, על פי דברי ההסבר להקצאת מענק האיוון לשנת 2008, כי רשויות שאינן זכאיות למענק על פי המודל יקבלו מענק איוון בסך 100,000 ש"ח.

נמצא כי בשנת 2008 השתמש משרד הפנים בכספי תוספת "שיפוי קיצוץ" להגדלת מענק האיוון שנתן לרשויות מקומיות שאינן זכאיות למענק (נוסף על ה-100,000 ש"ח).

מנתוני משרד הפנים לשנים 2007-2009 עולה כי מנהל המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים העניק בשנת 2007 מענק איוון ל-29 מ-49 רשויות מקומיות שלא היו זכאיות לו לפי נוסחת גדיש, ובשנת 2008 - ל-29 מ-50 הרשויות שלא היו זכאיות לו. להלן כמה דוגמאות (הסכומים באלפי ש"ח):

שם הרשות	המענק ששולם ב-2007 (ללא תוספות)	המענק ששולם ב-2008 (ללא תוספות)	המענק ששולם ב-2008 כולל תוספות ("שיפוי קיצוץ")
גזר	0	2,500	5,063
דרום השרון	3,069	2,915	3,060
יבנה	2,941	100	2,781
יהוד-נווה אפרים	1,864	1,771	1,859
נתניה	1,778	100	1,684
ראש העין	2,342	100	2,216

לפי סקירה על התפתחות מענק האיוון שכתב משרד הפנים בשנת 2008 הוא נתן מענק איוון ל-21 רשויות מקומיות שאינן זכאיות לכך כדי שיעמדו באמות המידה לקבלת מענק ממשלתי ממשרד אחרים, ובעיקר ממשרד החינוך.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי הזכות לקבלת מענקים ממשרדי ממשלה אחרים אינה צריכה להיות שיקול בהקצאת מענק האיוון. הקצאת מענק איוון והתוספות לו לרשויות חזקות שאינן זכאיות למענק זה מעוותת את חלוקת המשאבים לא רק מתקציב משרד הפנים אלא גם מתקציבי משרדים אחרים והיא פוגעת ברשויות החלשות הזקוקות באופן ממשלי לתמיכת המדינה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי בדינונו עם משרד הפנים בנוגע להיקף התקציב ולאופן התקצוב עליו לוודא שלא ישולמו מענק איוון ותוספותיו לרשויות שאינן זכאיות לו.

משרד האוצר מסר בתשובתו מפברואר 2010 למשרד מבקר המדינה כי משרד הפנים הוא שמבצע בפועל את ההקצאה של מענקי האיוון, ולכן יש להפנות ביקורת זו כלפיו בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי הוא מתערב פעמים רבות בקביעת אמות המידה והתנאים להקצאת כספים לרשויות, ובכוחו אף למנוע הקצאה. תפקידו של משרד האוצר, בין היתר, הוא לפקח על חלוקת המשאבים ולוודא שהיא תיעשה על פי אמות המידה שנקבעו; אין להעלות על הדעת שמשרד הפנים יקצה משאבים לרשויות שאינן זכאיות לכך ומשרד האוצר יתעלם מהדבר.

רשויות מקומיות, שאינן זכאיות למענק השיבו למשרד מבקר המדינה כי מתקיימות בשטחן נסיבות המעידות על עיוותים בהקצאת הכספים לפי נוסחת גדיש, ולפיכך מוצדק להקצות להן כספים שלא לפי נוסחה זו. ואלה הנסיבות שהציגו: קליטת עלייה (נתניה וטירת כרמל); ריבוי אוכלוסייה צעירה (שוהם); קיפוח בייחוס משקלות לפרמטרים להקצאה לרשויות שהרמה החברתית-כלכלית של אוכלוסייתן בינונית וגבוהה והן מעוטות מקורות הכנסה שלא ממגורים (שוהם, כפר ורדים והר אדר); והסתייגויות מקביעת הרמה בדירוג החברתי-כלכלי (טירת כרמל); קרבה לקו התפר (דרום השרון); רשויות פריפריאליות (אילת); תמריץ שלילי לרשות המגדילה את מקורות הכנסתה (אשקלון).

לדעת משרד מבקר המדינה, אם מקובל על משרד הפנים שהנסיבות שפורטו לעיל מצדיקות מתן מענקים, הוא רשאי לקבוע אותן כאמת מידה לתשלום מענק, שתחול על כל הרשויות המקומיות, ולחלופין להגדירן כבעיה נקודתית שיש לפתור באמצעות מענק מתקנת מענק השר או באמצעות תקנת תקציב ייעודית.

אם משרד הפנים סבור שנוסחת גדיש אינה מתאימה לצרכים של הרשויות המקומיות והוא מעוניין לבצע בה תיקונים משמעותיים, ראוי שהרשות המחוקקת או הממשלה תקיים דיון ותאמר את דברה בעניין זה או תמונה ועדה ציבורית לשם כך. זאת כדי להפחית את הסיכוי ששיקולים לא ענייניים ישפיעו על קביעת אמות המידה. העובדה שגורמים פנימיים במשרד הפנים הם הקובעים את אמות המידה ואת הנוסחה לחלוקת מאות מיליוני ש"ח, ובה בעת הם גם האחראים לחלוקת הכסף בפועל, מעלה חשש שיחסי הגומלין בין משרד הפנים ובין הרשויות המקומיות ישפיעו על קביעת אמות המידה.

פרסום המידע בדבר חלוקת מענק האיזון ותוספותיו

משרד הפנים, שהוא רשות ציבורית, מחזיק את המידע שבידו עבור הציבור. על כן מחובתו לפרסם מידע בדבר חלוקת מענק האיזון ותוספותיו, לא כל שכן לאור העניין הרב שמעורר מענק האיזון בציבור ולא רק בקרב ראשי הרשויות, בהיותו המענק השנתי העיקרי המוקצה לרשויות המקומיות. פרסום המידע יש בו גם כדי להביא לקבלת החלטות מושכלות, לשקיפות בהקצאת התקציבים ולעידוד הקצאה שוויונית ויעילה.

על המידע המתפרסם להיות מלא וברור, ואם מדובר בנתונים השוואתיים לאורך שנים, עליהם גם להכיל פרמטרים זהים, אחרת יש לציין במפורש אילו נתונים מכיל המידע.

החל משנת 2005 מפרסם משרד הפנים באתר האינטרנט שלו את סכום מענק המודל שכל רשות זכאית לו ואת סכום מענק האיזון ששולם לה בפועל. בשנת 2007 בלבד פרסם המשרד גם את שיעור המימוש של מענק המודל, המחושב לפי הנתונים שפרסם, ואת המענק ששולם בשנה הקודמת. כמו כן מפרסם המשרד את רשימת הרשויות שאינן זכאיות למענק איזון.

נמצא כי בשנים 2007-2008 המידע שפרסם משרד הפנים היה חסר, כיוון שהוא לא כלל את התוספות למענק האיזון. עקב כך, שיעורי מימוש מענק המודל שהציג המשרד באתר האינטרנט לשנת 2007 לא היו נכונים. נוסף על כך, המשרד פרסם רשימה חלקית בלבד של הרשויות שאינן זכאיות למענק.

לדעת משרד מבקר המדינה חובתו של משרד הפנים לפרסם גם את הנתונים האלה: תקציב מענק האיזון המוקצה לכל רשות מקומית, ולא רק התשלום בפועל; התוספות למענק האיזון; ושיעורי מימוש מענק המודל לפני התוספות ולאחריהן. עליו להקפיד לפרסם נתונים לפי פרמטרים אחידים, כדי שיהיו בני השוואה לאורך השנים. נוסף על כך, על המשרד לפרסם רשימה מלאה של הרשויות שאינן זכאיות למענק.

בשלבי הסיום של הכנת הדוח, באמצע נובמבר 2009, שינה משרד הפנים את דרך פעולתו, ובנתונים שפרסם באתר האינטרנט שלו לשנת 2009 נכללו נתונים על התשלומים ששולמו בפועל לרשויות באותה שנה כולל התוספות. נמצא כי משרד הפנים אמנם פרסם את סכומי התוספות (אם כי מדובר בסכומי התשלומים בפועל ולא בסכומי ההקצאה) לשנת 2009, אולם לא פרסם את שיעורי מימוש מענק המודל, ובכך הקשה מאוד על הציבור להבין מה שיעור הסכום שמקבלת כל רשות מתוך סכום מענק המודל.



משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי אופן הקצאת כספי התוספות למענקי האיזון מנע במידה ניכרת את השגת היעד של האחדת שיעור המימוש של מענק המודל לכלל הרשויות המקומיות. זאת משום שמשרד הפנים נקט שתי פעולות מנוגדות - האחת, גריעה של כספים מרשויות מקומיות במסגרת ההתאמות לצורך צמצום הפערים בשיעור המימוש; והשנייה, החזרת הכספים שנגרעו בדרך של הקצאת כספי התוספות למענקי האיזון.

נימוקיהם של משרד הפנים ומשרד האוצר בדבר הצורך והתועלת שבהקצאת חלק ממענק האיזון לפי אמות מידה אחרות אינם משכנעים ומעוררים חשש כי הקצאת סכומים ניכרים (מאות מיליוני ש"ח בשנה) לפי נוסחה פנים-משרדית מאפשרת לפקידים ולדרג הפוליטי לצבור כוח רב מול הרשויות המקומיות.

אין בדברים אלה כדי לשלול את סמכותו וחובתו של משרד הפנים להקצות מענקים ייעודיים (שאכן מוקצים בפועל) לרשויות אשר הוא סבור כי יש לתמוך בהן ולחזקן, כגון רשויות מאוחדות, רשויות באזור עוטף עזה ורשויות חלשות הנמצאות בתהליך הבראה. אולם עליו להימנע מלהשתמש לשם כך בכספי מענק האיזון, שלא נועדו למתן מענקים ייעודיים, ועליו להקפיד להימנע מכפל תמיכה, פעם אחת במענק ייעודי ופעם שנייה בחישוב מענק האיזון.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים ולמשרד האוצר כי עליהם לקיים בדק בית בכל הקשור לתקצוב ולהקצאה של תקציבים לרשויות המקומיות. מצד אחד יש הקטנה שיטתית מדי שנה בשנה של החלק של מענק האיזון המוקצה לרשויות המקומיות על פי נוסחת גדיש, ומצד שני יש עלייה עקבית בחלק של מענקים שאמות המידה לחלוקתם נקבעות בתוך המשרד, משתנות תכופות ואינן מובאות לידיעת הציבור, וכן מיעוט תכניות תקציב ופיזור עצום של הכספים בתקנות תקציב רבות (120-140) ובמספר גדול של מענקים והשתתפויות המשולמים לרשויות המקומיות. מן הראוי שמשרד האוצר ומשרד הפנים יביאו לעצירה של התהליך ויחוללו בו שינוי. העובדה שתקופת המעבר ליישום נוסחת גדיש הסתיימה בלי שהושג היעד האמור, מחייבת אף היא הערכת מצב חדשה בנושא זה.

ניהול מערכת המידע

משרד הפנים מנהל את תקציבי המענקים לרשויות המקומיות במערכת מורכבת ומסועפת של מספר רב של קובצי מחשב ובהם אלפי נתונים. חלק מהקבצים הם קובצי טיוטה המכילים נתונים שאינם סופיים או מציגים סימולציות של מצבים, ואילו החלק האחר של הקבצים מכיל נתונים סופיים על אמות המידה שנקבעו בסופו של דבר ועל הקצאות שנעשו בפועל.

נמצא כי קובצי הטיוטה והקבצים הסופיים מתויקים יחד בלי סימון או הסבר המבדיל ביניהם. שיטת עבודה זו פוגעת ביכולת של עובדי משרד הפנים עצמו להתמצא בבסיס הנתונים לצורך קבלת החלטות ופוגעת בהמשכיות העבודה לאחר חילופי עובדים. כמו כן, שיטה זו מקשה מאוד לקיים בקרה וביקורת.

מערכת מידע, ובייחוד מערכת ניהול תקציב העוסקת ב-250 רשויות מקומיות, חייבת להיות ברורה וחד-משמעית לכל המשתמשים בה, כדי לאפשר הקצאה תקינה וקיום בקרה וביקורת נאותות. על מנכ"ל המשרד לדאוג לשיפור המערכת באופן מידתי. על המשרד לסמן בצורה ברורה את הקבצים המכילים נתונים ואמות מידה סופיים.

סיכום

מענק השר, אשר משמש רזרבה למענק האיזון המחושב לפי נוסחה, ואשר נועד למימון פתרון בעיות נקודתיות ולמימון הטיפול באירועים בלתי צפויים, לא שימש ליעדו ולמעשה שימש מענק כללי, שהוקצה בכל השנים לפי שיקול דעתו של שר הפנים, ובפועל נהנו ממנו כמעט כל הרשויות המקומיות. תהליך קבלת ההחלטות בנוגע להקצאת מענק השר לוקה בחסר: חוות הדעת המקצועיות כלליות וחלקיות ולכן אינן יכולות לשמש מדריך למקבל ההחלטות; ההקצאות אף לא נומקו או נומקו באורח שאינו מספק. אשר לתקנת "מענקים מיוחדים" - היא שימשה בפועל לייעודים המקוריים של תקנת "מענק השר".

על משרד האוצר להעמיד את התקציב בתקנת מענק השר בהתאם לנקבע בהחלטת הממשלה. עליו גם לפקח על הקצאת המענק מתקנה זו ולוודא שהוא יישמש ליעדו כפי שנקבע. במקביל עליו לבטל כליל את תקנת "מענקים מיוחדים" שהתייחרה. על משרד הפנים להקצות את הכספים מתקנת מענק השר לייעודים שנקבעו לה, ולהעביר את הסכום שיופחת ממנה ומתקציב תקנת מענקים מיוחדים לתקנת מענק האיזון לשם הקצאת הכסף בהליך שוויוני יותר.

בכל הנוגע להקצאת כספי המענקים לרשויות המקומיות נראית בכירור מגמה של הפחתת הסכומים המוקצים לפי נוסחה שנקבעה בדוח גדיש ואומצה בידי הממשלה והגדלת הסכומים המוקצים לפי נוסחה שקובעים גורמים פנימיים במשרד הפנים (הגדלת חלקם של התוספות למענק האיזון והמענקים המיוחדים) או לפי שיקול דעתו של שר הפנים (הגדלת חלקו של מענק השר). משרד מבקר המדינה רואה מגמה זו בחומרה.

נימוקיהם של משרד האוצר ושל משרד הפנים בדבר הצורך והתועלת שבהקצאת חלק ממענק האיזון לפי אמות מידה אחרות אינם משכנעים ולמעשה הקצאת סכומים בהיקף נרחב (מאות מיליוני ש"ח בשנה) לפי נוסחה פנים-משרדית מאפשרת לפקידים ולדרג הפוליטי לצבור כוח רב מול הרשויות המקומיות.

לנוכח ההפחתה המתמשכת והעקבית בתקציבים שנותנת המדינה לרשויות המקומיות, על משרד הפנים ומשרד האוצר לפעול לכך שיגדל חלקו של מענק האיזון המחולק לפי נוסחת גדיש מתוך ההעברות השוטפות בסעיף תקציב 18 ולהימנע מהסטת כספים ממנו למענקים אחרים, כדי להבטיח שהתמיכה הממשלתית תיעשה לפי כללים שוויוניים שיחולו על כל הרשויות המקומיות. אף הפיזור העצום של הכספים בתקנות תקציביות רבות (120-140) ובמספר גדול של מענקים והשתתפויות המשולמים לרשויות המקומיות כשלעצמו מחייב את משרד הפנים ומשרד האוצר לקיים בדק בית בכל הקשור לתקצוב ולהקצאה של תקציבים לרשויות המקומיות.