

המשרד לפיתוח הנגב והגליל

פעולות הביקורת

במשרד לפיתוח הנגב והגליל נבדקו התכנית האסטרטגית לפיתוח הנגב, מימון פרויקטים על ידי המשרד, תהליך קבלת ההחלטות, מעקב ובקרה על ביצוע התקציב. בירורי השלמה נעשו ברשות לפיתוח הנגב וברשות לפיתוח הגליל, בחשבות משרד ראש הממשלה, במשרד הבינוי והשיכון, במשרד המדע, התרבות והספורט, בחברה הממשלתית לתיירות בע"מ, בגנזך המדינה ובמשרד האוצר - באגף החשב הכללי ובאגף התקציבים.

פעילות המשרד לפיתוח הנגב והגליל

תקציר

בינואר 2005 החליטה הממשלה על הקמת "משרד המשנה לראש הממשלה" (להלן - המשרד). לנוכח היותו משרד חדש הפועל בתחום שבו לא פעל קודם לכן משרד ממשלתי, אופיינה עבודתו בהישענות על גורמים חיצוניים. המשרד יזם פרויקטים לפיתוח הנגב והגליל, ונקבע כאחראי לשטחי הפעולה של הרשות לפיתוח הנגב והרשות לפיתוח הגליל. ביולי 2007 שונה שמו של המשרד ל"המשרד לפיתוח הנגב והגליל".

פעולות הביקורת

בחודשים מרס עד יולי 2008 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות המשרד. בירורי השלמה נעשו ברשות לפיתוח הנגב, ברשות לפיתוח הגליל, בחשבות משרד ראש הממשלה, במשרד הבינוי והשיכון, במשרד המדע התרבות והספורט, בחברה הממשלתית לתיירות בע"מ, בגנזך המדינה ובמשרד האוצר - אגף החשב הכללי ואגף התקציבים.

עיקרי הממצאים

1. בשנת 2005 אישרה הממשלה תכנית אסטרטגית לפיתוח הנגב, לטווח של עשר שנים. ההיקף הכספי של התכנית היה 17 מיליארד ש"ח, מתוכם אמורים היו להיכלל בתקציב שנת 2006 מיליארד ש"ח, אולם התכנית לא הופעלה. בסוף שנת 2006 החליטה הממשלה על תכנית שונה - חד-שנתית - לשנת 2007, בהיקף של 400 מיליון ש"ח, אולם התכנית יושמה רק בחלקה. לא הוקם גוף ליישום התכנית כפי שנקבע

בהחלטת הממשלה. המשרד לא ערך תכנית מפורטת בהחלטת הממשלה, לשנת 2008, בשיתוף משרדי ממשלה רלוונטיים. כך פיתוח הנגב לא זכה לתנופה שתוכננה מלכתחילה.

2. המשרד קבע אמות מידה כלליות בלבד להשתתפותו במימון פרויקטים; אלה לא פורסמו לציבור. במשרד לא התקיים תהליך קבלת החלטות מסודר, הנשען על תיעוד ועל סדרי עדיפויות, להקצאת הסכומים לפרויקטים מסוימים - מכלל הפרויקטים שעמדו באמות המידה של המשרד. המשרד לא פירט בהחלטתו להשתתף במימון פרויקט מסוים את השיקולים לבחירתו לעומת פרויקטים אחרים.

3. בשל מאפייני המשרד כגוף חדש שנבנה מן היסוד, לא גובש אצלו מנגנון למתן תמיכות כנדרש, אף על פי שלהקצאות המשרד יש מאפיינים של מתן תמיכה. המשרד הסתייע במקום זאת בשיטה של העברת המימון באמצעות משרד ממשלתי אחר, שהפרויקט הנהנה מהתמיכה נמצא בתחום פעילותו.

4. חשבות משרד ראש הממשלה משמשת גם כחשבות המשרד. לא היו במשרד מעקב ובקרה מספקים על ביצוע התקציב בזמן אמת כנדרש.

סיכום והמלצות

פיתוח הנגב הוא אחד מן היעדים המרכזיים שהציבה לעצמה הממשלה. ממצאי הביקורת מצביעים על כך שלמרות הקמת משרד ממשלתי ייעודי למטרה זו, פיתוח הנגב טרם זכה לתנופה משמעותית; על ממשלת ישראל לתת דעתה על סוגיה זו ולבחון את הדרכים היעילות למימוש היעדים שנקבעו.



מבוא

בינואר 2005 החליטה הממשלה¹ על הקמת "משרד המשנה לראש הממשלה" (להלן - המשרד). כמו כן הוחלט להעביר ממשרד התשתיות הלאומיות למשרד המשנה לראש הממשלה את שטחי הפעולה ברשות לפיתוח הגליל וברשות לפיתוח הנגב. בהחלטת ממשלה² מיום 4.7.07 שונה שמו של המשרד ל-"משרד לפיתוח הנגב והגליל".

ההתייחסות אל המשרד הייתה כאל משרד מטה בעל אופי זמני. כתוצאה מכך, פעל המשרד באופן שונה מהמקובל במשרדי ממשלה אחרים, ונאלץ להסתמך במידה רבה על מנגנונים חיצוניים וזמניים. שכן, לא הוקמו בו מנגנוני ההקצאה והבקרה המצויים במשרדי ממשלה אחרים.

תפקידיו של המשרד שהוקם היו בעיקרם: גיבוש תכניות לאומיות לפיתוח הנגב והגליל³; הובלת פרויקטים בעלי השפעה מהותית, באזור הנגב והגליל; גיוס משאבים לפרויקטים אלה מעבר

1 החלטת ממשלה 3024.

2 החלטת ממשלה 1888.

3 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2008, בפרק "הקצאת תקציבים לחיזוק הצפון", עמ' 125.

לתקציב המדינה; סיוע במימוש פרויקטים מיידיים. ובנוסף לכך, פעילות בהיבטים האזרחיים-כלכליים של תכנית ההתנתקות והקשרים מול הפלסטינים.

במהלך החודשים מרס עד יולי 2008 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות המשרד מיום הקמתו בינואר 2005 עד יולי 2008. בירורי השלמה נעשו ברשות לפיתוח הנגב, ברשות לפיתוח הגליל, בחשבות משרד ראש הממשלה, במשרד הבינוי והשיכון, במשרד המדע, התרבות והספורט, בחברה הממשלתית לתיירות בע"מ, בגנון המדינה ובמשרד האוצר - אגף החשב הכללי ואגף התקציבים.

תקציב המשרד

למשרד לא נקבע תקציב נפרד במשך כל שנות פעילותו: תקציב המשרד מופיע כתחום פעולה תקציבי הכלול בתקציב משרד ראש הממשלה. התקציב מחולק לשלוש תכניות תקציביות: שכר, אמרכלות⁴ וקידום הנגב והגליל. במסגרת תכנית התקציב "קידום הנגב והגליל", נכללת תקנה ל"פרויקטים לפיתוח הנגב" (להלן - "תקנת הפרויקטים"⁵). והחל משנת 2007 נוספה לה תקנה בשם "רזרבה⁶ לפיתוח הנגב" המהווה את תקציב התכנית לפיתוח הנגב.

להלן פרטים על התקציב:

התקציב המקורי של המשרד לפיתוח הנגב והגליל (באלפי ש"ח)

שנת 2008	שנת 2007	שנת 2006	שנת 2005*	תכנית תקציבית
7,553	7,384	6,366	4,670	שכר
7,789	11,993	16,034	9,408	אמרכלות
152,821	197,716	62,644	35,912	קידום הנגב והגליל
				תקנות התכנית לקידום הנגב והגליל
1,500	1,350	1,322	-	רשות לפיתוח הנגב (תפעול)
1,500	1,350	1,322	-	רשות לפיתוח הגליל (תפעול)
8,121	45,016	60,000	35,912	פרויקטים לפיתוח הנגב ("תקנת הפרויקטים")
139,205	150,000	-	-	רזרבה לפיתוח הנגב (התכנית לפיתוח הנגב)
2,495	-	-	-	אחר
168,163	217,093	85,044	49,990	סה"כ התקציב

* המשרד הוקם בינואר 2005 ולכן הנתונים עובדו ממקורות שונים

מהטבלה עולה כי לאחר גידול מתמיד בתקציב המשרד משנת 2005 עד שנת 2007, חלה בשנת 2008 ירידה בתקציבו בכ-50 מיליון ש"ח, לעומת תקציבו בשנת 2007.

- 4 אמרכלות- כולל תקנות תקציביות: תפעול, מחשוב, ייעוץ, נסיעות לחו"ל וכו'.
- 5 למרות שמה של התקנה עד שנת 2007, "פרויקטים לפיתוח הנגב", היא חלה בפועל גם על פיתוח הגליל.
- 6 בהרשאה המתוקצבת בתקנת רזרבה פנימית לא ניתן לעשות שימוש במישרין לביצוע הוצאה אלא יש להעביר את ההרשאה לתקנות הוצאה אחרות, כגון: רכישת שירותים או טובין, תמיכות, שכר וכיוצ"ב.

התקציב הכלול "בתקנת הפרויקטים" מוקצה על ידי המשרד לפי המסלולים הבאים:

מסלול ראשון: השתתפות במימון פרויקטים המבוצעים על ידי הרשויות לפיתוח הנגב והגליל (בנוסף לתקציב התפעול שהועמד לרשותן בתקנה תקציבית נפרדת); ועל פי תכניות עבודה שהן מגישות למשרד.

מסלול שני: העברת תקציבים, לפי בחירת המשרד, למתן סיוע או להשתתפות בתקציבי פרויקטים מסוימים המבוצעים ומפוקחים על ידי משרדי ממשלה אחרים, בנגב ובגליל.

מסלול שלישי: תקצוב וריכוז משאבים לפרויקטים באמצעות ועדת שרים לפיתוח הנגב והגליל, שהשר לפיתוח הנגב והגליל משמש כיו"ר שלה. בוועדה זו, המשרד מקדם תכניות מורכבות בשיתוף עם מספר משרדי ממשלה. גם פרויקטים אלו מבוצעים בפיקוחם של משרדי הממשלה שהפרויקט בתחום פעילותם.

התכנית האסטרטגית לפיתוח הנגב

1. ליבת פעילות המשרד היא להניע תהליך של שינוי אסטרטגי בנגב ובגליל. ב-20.11.05 קיבלה ממשלת ישראל את החלטה מס' 4415, "נגב 2015 - תכנית לאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב". שהייתה מתוכננת לטווח של עשר שנים, משנת 2006 עד שנת 2015. התכנית האסטרטגית הייתה מכוונת להשגת ארבעה יעדים מרכזיים: הגדלת האוכלוסייה; העלאת מספר המועסקים; צמצום פערי שכר; והשוואת שיעור הסטודנטים מקרב תושבי הנגב (באוכלוסייה היהודית) לממוצע הארצי. בתכנית נקבע שפיתוח הנגב יתמקד בחמישה תחומים מרכזיים: הסרת חסמים להתפתחות כלכלית; צמצום פערים, וחיזוק מערכת החינוך; חיזוק ההתיישבות בנגב; השלמת ההשקעות בתשתיות תחבורה; טיפוח הקהילה ואוכלוסיית הצעירים.

ההיקף הכספי של התכנית לעשר השנים האמורות הועמד על 17 מיליארד ש"ח, מתוכם היו אמורים להיכלל בתקציב שנת 2006, מיליארד ש"ח. אולם, בשנת 2006 התכנית לא תוקצה כלל כמתוכנן והמשרד סייע במימון פרויקטים שונים מתקציבו השוטף, ובכלל זה לתכנית לעידוד המצוינות במגזר הבודאי ולהקמת כפרי סטודנטים בנגב ובגליל. יש לציין, כי בתקופה זו פרצה מלחמת לבנון השנייה, שגרמה להסטת משאבים.

2. התכנית האסטרטגית, שנועדה כאמור להתפרס על פני עשר שנים, לא חודשה על ידי הממשלה. ב-27.11.06 קיבלה הממשלה את החלטה מס' 747, שהיא תכנית חד-שנתית הנגזרת מהתכנית האסטרטגית לפיתוח הנגב. התכנית מתייחסת לשלושה תחומים: חינוך; פיתוח כלכלי ותעסוקתי; איכות חיים, תשתיות וקהילה. לתכנית יועדו בשנת התקציב 2007 כ-400 מיליון ש"ח, מתוכם 150 מיליון ש"ח בתקציב המשרד ו-250 מיליון ש"ח מתקציבי משרדי ממשלה אחרים.

בהחלטת הממשלה האמורה לעיל, נקבע המשרד כאחראי ליישום התכנית לשנת 2007. עוד נקבע בהחלטה כי יוקם "גוף יישום" במשרד, שתפקידו יהיה לוודא שמשרדי הממשלה מיישמים את התכנית באופן אפקטיבי, לפי לוח הזמנים שנקבע, ולדאוג לכך שהמשרדים מקצים את התקציבים. כמו כן נקבע, כי "גוף היישום" יבצע תכנון מפורט ויסייע בכך גם למשרדי הממשלה. בין השאר, הוא יוכל לערוך מחקרים וסקרים לקידום וליווי התכנית ולפיקוח עליה.

7 בהתאם למדיניות הממשלה וקווי היסוד שלה ובהמשך להחלטה הממשלה מס' 4415 מ-20.11.05 בנושא התכנית האסטרטגית והחלטת הממשלה מס' 513 מ-12.9.06.

נמצא, כי לסוף שנת 2007, התכנית לשנה האמורה שנגזרה מהתכנית האסטרטגית יושמה רק בחלקה: מתקציב המשרד שיועד לפיתוח הנגב בסך 150 מיליון ש"ח, נוצלו בפועל כ-25 מיליון ש"ח בלבד, המהווים כ-16%; ומתקציב שאר המשרדים בסך 250 מיליון ש"ח, נוצלו בפועל כ-35 מיליון ש"ח בלבד, המהווים כ-14%. בסוף שנת 2008 עדיין לא יושמה במלואה התכנית לשנת 2007; מתקציב המשרד לשנת 2007, בסך 150 מיליון ש"ח, נוצלו בפועל כ-105 מיליון ש"ח, המהווים כ-70%; ומתקציב שאר המשרדים בסך 250 מיליון ש"ח נוצלו בפועל כ-150 מיליון ש"ח, המהווים כ-60%.

בתשובות המנכ"לית דאו של המשרד, גב' אפרת דובדבני⁸, למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008 ומפברואר 2009, היא ציינה כי המשרד אינו משרד ביצועי המוציא לפועל את החלטות, ולא ניתן לתלות את האשם בו. הביצוע החסר של התכנית לפיתוח הנגב לשנת 2007, נובע בראש ובראשונה ממגבלת הביצוע של המשרדים השונים. עוד הוסיפה, כי התקציב השוטף של המשרד עצמו בתקופת כהונתו של השר שמעון פרס שימש גם לשינוף פעולה עם משרדי הממשלה השונים שיצרו מינופים תקציביים משמעותיים לפרויקטים בנגב ובגליל. כמו כן, נעשו על ידי המשרד מהלכים ראשוניים ליישום התכנית האמורה לפיתוח הנגב לשנת 2007, ונבנתה התשתית לניצול התקציב על פיה. ההלכים הנדרשים לצורך מימוש תקציב אורכים זמן רב וכרוכים בקבלת אישורים שונים, בפרט כשמדובר בתכנית רב משרדית, מורכבת וחדשה; "מכאן שאך טבעי הוא שעד לתום כהונתו של השר שמעון פרס⁹ ביוני 2007 עת נבחר לנשיא המדינה, מומש תקציב התכנית לשנת 2007, אך בחלקו".

תקציב המשרד בשנת 2008 להמשך התכנית לפיתוח הנגב מסתכם בכ-139 מיליון ש"ח. המשרד לא הכין תכנית עבודה מפורטת כהחלטת ממשלה, לשנת 2008.

גם לאחר חילופי השרים והמנכ"לים במשרד לא הוקם "גוף היישום". ביצוע התפקידים הרבים שיועדו "לגוף היישום" הוטל על עובד אחד בלבד של המשרד, המועסק גם בתפקידים נוספים.

בתשובת המנכ"לית הנוכחית של המשרד, גב' אורלי יחזקאל, למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008, היא ציינה כי האחריות להקמת "גוף היישום" הייתה נתונה בידי השר דאו ומנכ"לית המשרד דאו. נכון ליולי 2007 יישום התכנית לפיתוח הנגב היה שולי ומרבית התכניות לא היו מגובשות. עוד ציינה, כי עם כניסתה לתפקיד נקטה צעדים שהביאו להתנעת התכנית. לגבי שנת 2008 המשרד גיבש תכניות עבודה מעשיות עם משרדי הממשלה הרלוונטיים והן נחתמו בין המנהלים הכלליים של המשרדים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לגבש תכניות פרטניות לפיתוח הנגב והגליל, כהחלטת ממשלה, תוך שיתוף משרדי ממשלה רלוונטים, ומתן פרסום לתכנית.

ביצוע התקציב

קיימים בחוק שני סוגי הליכים להעברת מימון ממשלתי לגורמים פרטיים - רכישת שירותים או מתן תמיכות ל"מוסד ציבור" או ל"גוף אחר":

8 כיהנה כמנכ"לית המשרד, מינואר 2005 עד יוני 2007, ואחריה מונתה גב' אורלי יחזקאל.
9 כיהן כשר במשרד, מינואר 2005 עד נובמבר 2005 וממאי 2006 עד יוני 2007. אחריו מונה השר יעקב אדרי.

רכישת שירותים: לפי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), המדינה לא תתקשר בחוזה לרכישת שירותים אלא על סמך מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו. בתקנות חוק חובת המכרזים - התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות), נקבעה רשימת מצבים שבהם ההתקשרות מותרת בפטור ממכרז.

מתן תמיכות: בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), נקבעו כללים לתמיכה במוסדות ציבור¹⁰, על סמך מבחני תמיכה שוויוניים ושקופים המפורסמים לכל. ניתן לתת תמיכה גם ל"גוף אחר"¹¹, זאת על פי הוראות תקנון כספים ומשק (להלן - התכ"ס).

בדוח ביקורת משנת 2006¹² קבע מבקר המדינה, כי "כללי הצדק וסדרי מינהל תקין מחייבים הקצאת משאבים ציבוריים לפי אמות מידה גלויות, שקופות, אובייקטיביות ושוויוניות".

1. בביקורת הועלה, כי המשרד קבע אמות מידה כלליות בלבד להשתתפותו במימון פרויקטים; המתייחסות לכך שהפרויקטים זמינים לביצוע מידי ובעלי השפעה אזרחית, בעיקר, בתחומים של תעסוקה וחינוך. אמות המידה נועדו לצרכים פנימיים, ולא פורסמו לציבור. מכלל הפרויקטים שעמדו באמות המידה הכלליות צריך היה המשרד לבחור פרויקטים שיסייע להם.

הביקורת העלתה, כי במשרד לא התקיים תהליך קבלת החלטות מסודר לגבי הקצאת הסכומים לפרויקטים שעמדו באמות המידה הכלליות; כך לא ניתן לעמוד על השיקולים להקצאה מסוימת מבין כלל הבקשות למימון פרויקטים.

לדוגמה: המשרד התקשר בשנת 2006 ישירות עם החברה הממשלתית לתיירות בע"מ (להלן - חמ"ת) בהסכם לרכישת שירותים, בפטור ממכרז על פי סעיף 3(5) לתקנות (התקשרות עם חברה ממשלתית), לביצוע פרויקט שחמ"ת המליצה עליו: שיפוץ ההנגשה לבית העלמין כינרת, בהיקף כספי של 200,000 ש"ח. לא נמצאו סימוכין להליך קבלת החלטות מסודר ומנומק למתן עדיפות לפרויקט האמור לעומת פרויקטים אחרים.

בתשובת המנכ"לית הנוכחית של המשרד למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008, צוין, כי בחודשים האחרונים גיבש המשרד אמות מידה חדשות המפרטות את סדרי העדיפות להשתתפות במימון פרויקטים והן תפורסמנה לציבור. עוד ציינה, כי במשרד מתקיים כיום הליך קבלת החלטות מסודר ומתועד, כולל פירוט השיקולים לבחירה בפרויקט מסוים ודחיית פרויקט אחר.

2. חלק מהכספים שהקצה המשרד, בנוסף להקצאה לפרויקטים יזומים על ידו, הוקצו כמענה לפניות של גופים שונים אל המשרד לקבלת סיוע ממנו. בגין הקצאת הכספים האמורה המשרד אינו מקבל תמורה בשירותים או בטובין. לכן, מן הראוי היה שכספים אלה יוקצו כמקובל במסגרת של תמיכות, לפי כל דין, כמפורט לעיל.

התברר, כי המשרד לא הקים מנגנון למתן תמיכות, כנדרש: למשרד לא היו תכניות תקציב למתן תמיכות; המשרד לא פרסם מבחני תמיכה שוויוניים ולא הקים ועדת תמיכות משרדית. המשרד הסתייע בשיטה של שימוש במשרד ממשלתי אחר, שהפרויקט הנהנה מהתמיכה נמצא בתחום פעילותו, והעביר באמצעותו את המימון לפרויקט שנבחר. להלן דוגמאות לאופן פעולת המשרד:

- 10 מוסד ציבור מוגדר בחוק יסודות התקציב כ"גוף שאינו מוסד ממוסדות המדינה, הפועל למטרה של חינוך, תרבות, דת, מדע, אמנות, רווחה, בריאות, ספורט או מטרה דומה".
- 11 גוף אחר מוגדר, בהוראות התכ"ס כ"חברה בע"מ, שותפות, אדם פרטי, רשות מקומית או כל גוף שאינו מוסד ציבור, כמוגדר בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב ואינו תאגיד שהוקם בחוק".
- 12 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2006, בפסק "הקמת פרויקטים במימון גופים ממשלתיים וממלכתיים ברשויות המקומיות", עמ' 77.

(א) המשרד החליט להעניק בשנת 2005, בעקבות פנייה אליו, תמיכה בסך מיליון ש"ח לעמותה הפועלת בתחום המועצה האזורית עמק הירדן, שעניינה, בין השאר, קיום פעילויות ספורט ונופש משותפות לנכים ובריאים. תמיכת המשרד בסכום של מיליון ש"ח הועברה למינהל לבנייה כפרית שבמשרד הבינוי והשיכון, שהעביר את הסכום האמור למועצה האזורית עמק הירדן, שהעבירה את הסכום האמור לעמותה. גם בשנת 2006 רצה המשרד להמשיך ולתמוך בעמותה, אולם משרד השיכון הבהיר כי כלל אין אצלו ועדת תמיכות ולכן הוא אינו נותן תמיכות לעמותות. נוכח סירובו של משרד השיכון, נאלץ המשרד לאתר משרד ממשלתי אחר שניתן יהיה להעביר דרכו את התמיכה לעמותה. בנובמבר 2006 הועברה התחייבות למתן תמיכה למועצה האזורית עמק הירדן בסכום של 500,000 ש"ח, באמצעות משרד המדע, התרבות והספורט. הסכום האמור הועבר לעמותה בסוף שנת 2006 ובמהלך שנת 2007.

בתשובת מנכ"לית המשרד דאו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008 היא ציינה, כי דרך העבודה שבה בחר המשרד גובשה עם נציגי החשב הכללי ונציגי אגף התקציבים; תהליך העברת הכספים לגורמים השונים נעשה באמצעות ועדת תמיכות של המשרדים השונים שעמם קיים המשרד שיתוף פעולה, תוך שמירה על כללי המינהל התקין.

בתשובת משרד השיכון למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 צוין, כי הפרויקטים שנבחרו להפעלה נבחרו במשותף עם המשרד ונבחנו על פי הכללים והנהלים. עוד צוין, כי בשנת 2005 קיבל משרד השיכון מהמשרד "תקציב צבוע" למימון השלמת בריכת שחייה שמפעילה העמותה. ללא תקציב זה, משרד השיכון לא היה מתקצב עבודה זו בעדיפות גבוהה בשל מגבלת תקציב.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי גם אם ניתנה הסכמת נציגי החשב הכללי ואגף התקציבים להעברת סיוע על ידי המשרד באמצעות משרדים אחרים, הרי לא היה מקום להקצאה מראש לגופים מסוימים בלי להסתמך על אמות מידה גלויות, שקופות, אובייקטיביות ושיוויוניות. בנוסף לכך, בהתייחס להעברה באמצעות משרד השיכון, העובדה שהתמיכה בסך מיליון ש"ח יועדה מראש על ידי המשרד לעמותה מסוימת, מצביעה על כך שמשרד השיכון שימש כמתווך בלבד להעברת הכספים לעמותה האמורה. זאת ועוד, למשרד השיכון אין מנגנון של מתן תמיכות ולכן הוא חסר את הסדרי הבקרה על הקצאת כספי תמיכות המובנים במשרדים בהם פועלת ועדת תמיכות.

(ב) בדיון שנערך באוקטובר 2007 בעיר דימונה בהשתתפות השר יעקב אדרי והמנכ"לית, גב' אורלי יחזקאל, ובהשתתפות מנכ"ל הרשות לפיתוח הנגב, מר מאיר סהר, וראש העיר דימונה, מר מאיר כהן, סוכם כי תיבחן אפשרות למתן תמיכה על ידי המשרד לעירייה עבור הפעלת מרכז שירות רפואי בסכום של 500,000 ש"ח מתקציב שנת 2009, "במידה וימצא משרד ממשלתי דרכו ניתן יהיה להעביר את התמיכה". כמו כן סוכם עם ראש העיר, שיכין תכנית עבודה מסודרת לפיתוח העיר, בתיאום עם נציגי המשרד, בהיקף כספי של 2.1 מיליון ש"ח. עולה מכאן, כי ראשית נוצר הקשר בין המשרד ובין העירייה אשר ביקשה תמיכה מן המשרד, ורק לאחר מכן פעל המשרד לאתר משרד ממשלתי מתווך שיעביר את המימון לעירייה.

בתשובת המנכ"לית הנוכחית של המשרד למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 צוין, כי מהסתבר כי יש צורך בתכנית מוגדרת מראש על ידי כלל הגורמים המקצועיים, המשרד חזר בו מהשתתפות במתן מימון לעיריית דימונה, עד לגיבוש אמות מידה מקצועיות חדשות. עוד צוין, כי עד אותו מועד לא אושרה תכנית עבודה עבור העירייה, ומכאן שלא הועבר התקציב המצוין. בנוסף לכך צוין, כי העובדה שהמשרד כפוף למשרד ראש הממשלה ומתבסס על מנגנוני גורמת לליקויים רבים בעבודת המשרד, מכבידה על התנהלותו התקינה ומונעת ממנו לקדם פרויקטים באופן עצמאי ולפקח על ביצועם. עוד ציינה, כי המשרד נאלץ בעל כורחו להעביר תקציבים באמצעות משרדי ממשלה אחרים, ונמנעת ממנו האפשרות לתקצב אותם ישירות. הדבר גם מונע מהמשרד להקים ועדת תמיכות ולקיים הליך תמיכות בהתאם לחוק יסודות התקציב.

בתשובת חשבות משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה מינואר 2009 צוין, כי המשרד משמש כמשרד מטה, ואין בו גורמי ביצוע. משכך, הוא מעביר סמכויות ביצוע למשרדי הממשלה הייעודיים או לרשויות לפיתוח הנגב והגליל. עוד צוין, כי משרד ממשלתי המקבל השתתפות חייב לנהוג על פי חוק חובת המכרזים, נוהל תמיכות, או כל הוראה כולל זו של החשב הכללי.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם בתקופת הקמתו של המשרד, כאשר הוא פעל להגשמת ייעודו במקביל להתארגנותו, היה ראוי כי כל העברת כספים תהיה מלווה בתהליך קבלת החלטות מסודר ומתועד, ובכלל זה, העברת כספים למשרדים ממשלתיים אחרים לצורך תמיכה בפרויקטים בתחום פעילותו של אותו משרד. עתה משעברו כארבע שנים מאז הקמת המשרד, מן הראוי שיפעל על פי דפוסי עבודה של משרד ממשלתי, גם בעניין חלוקת כספים לתמיכות במוסדות ציבור לפי הוראות החוק.

פיקוח ובקרה על התקציב

הפיקוח על ביצוע התקציב¹³ בידי משרדי הממשלה נעשה בעזרת כמה גורמים: (א) החשבים של המשרדים, הנעזרים במערכת הכספית הממוחשבת שמופעלות בה מערכות בקרה מובנות. (ב) אגף החשב הכללי: רפרנט באגף החשב הכללי ויחידת הביקורת שתפקידה לעשות ביקורת פנימית בחשבונות. בשל מאפייני המשרד, גובשה בו שיטה שלא הייתה בה בקרה מספקת על ביצוע התקציב:

1. בדוח ביקורת משנת 2005¹⁴ קבע מבקר המדינה כי: "על עובדים במשרות אמן חלות מגבלות שתכליתן הפרדה בין הדרג הפוליטי לדרג המקצועי במשרד. על פי הוראות תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר), עובדי לשכת שר אינם רשאים להשתלב בהיררכיה של המשרד ולהיות מעורבים בפעולות הביצוע שלו, להשתתף בוועדות מקצועיות או לתת הוראות לעובדים, אלא באמצעות הנהלת המשרד. כמו כן, אין להטיל עליהם תפקיד המתייחד לעובדיו הקבועים". בעת הקמתו הוחלט שלמשרד לא תהיה חשבות נפרדת אלא שהוא יטופל במסגרת חשבות משרד ראש הממשלה. לכן, אין במשרד תקן של חשב או של תקציבן.

נמצא כי, המנכ"לית דאז מינתה את יועץ השר, שהועסק במשרת אמן, שישימש כאחראי על התקציב ואיש הקשר עם חשבות משרד ראש הממשלה. לאחר עזיבתו את המשרד ביולי 2007, מונה במקומו היועץ למנכ"לית, שגם הוא עובד במשרת אמן. יצוין, כי שני העובדים האמורים הם בעלי השכלה משפטית ולא חשבונאית. בכך הוטל על עובדים במשרות אמן תפקיד המתייחד במשרדי ממשלה לעובדי מדינה.

בתשובת המנכ"לית דאז למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008, היא ציינה, כי ההחלטה שלא להקים חשבות נפרדת למשרד נבעה מהרצון לצמצם בהוצאות הממשלה. כמו כן, ציינה, כי תפקידו של האחראי על התקציב במשרד היה טכני: מעקב אחר ביצוע החלטות המשרד על ידי חשבות משרד ראש הממשלה.

2. המשרד אינו משתמש בתוכנה ייעודית לרישום ההוצאות וההתחייבויות התקציביות שלו; רשום פעולות אלה מתבצע בחשבות משרד ראש הממשלה. במצב זה, לא היה בידי המשרד מידע מעודכן בזמן על השימושים בתקציבו ועל ההתחייבויות הכספיות שהוצאו, וכתוצאה מכך, נתקל המשרד בקשיים בניהול תקציבו.

13 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 56 ב (2006), בפרק "פיקוח ובקרה על ביצוע תקציב המדינה", עמ' 203.

14 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 55 ב (2005), בפרק "מינוי והעסקה של עובדים במשרות אמן בלשכות שרים וסגני שרים", עמ' 5.

המנכ"לית הנוכחית פנתה בינואר 2008, לחשב משרד ראש הממשלה וציינה כי "....ישנו קושי רב בביצוע בקרה ובדיקה בזמן אמת של תקציבי המשרד; העדר מערכת בוחן [תוכנה ייעודית] פוגע באופן ישיר בכל הקשור בעבודה התקציבית השוטפת ומקשה על הממונה על התקציבים במשרד לבצע את מלאכתו נאמנה".

בתשובת חשבות משרד ראש הממשלה למבקר המדינה מינואר 2009, צוין, כי החשב הכללי בוחן שיקולי "עלות-תועלת" בבואו להקים חשבות ייעודית. מניתוח רמת הפעילות של המשרד, לא נמצא מקום להקים חשבות ייעודית; המשרד קיבל בזמן אמת ובאופן שוטף את כל המידע העדכני על התקציב.

לדעת משרד מבקר המדינה, על החשב הכללי, על חשב משרד ראש הממשלה ועל המשרד לנקוט את הפעולות הדרושות כך שהמשרד יתנהל בעזרת כלי חשבות ובקרה המתאימים לאופי פעילותו ולמאפייניו, כדי שיהיה בידיו מידע מעודכן בזמן אמת על התקציב, על ההתחייבויות שנתן ועל השימושים בתקציב; ולצורך קבלת החלטות, ניהול ובקרה על ביצוע התקציב.

בתשובת המנכ"לית הנוכחית של המשרד למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008, צוין כי המשרד ביקש מנציבות שירות המדינה לאשר לו תקן של ממונה תקציבים, וכי לאחר איוש המשרה על ידי עובר מדינה, יוכל המשרד להתנהל בעזרת כלי חשבות ובקרה שיאפשרו ניהול פיקוח ובקרה על התקציב בזמן אמת. עוד ציינה, כי גורמים רבים נוטים לראות את המשרד כמשרד זמני ואף סבורים כי אין הצדקה לקיומו. תפישות שגויות אלה והמשך כפיפות המשרד למשרד ראש הממשלה למרות שעברו ארבע שנים מהקמתו פוגעות משמעותית בתפקודו וביעילותו של המשרד. כל הבעיות והליקויים שהוצגו ברוח לא היו מתקיימים לו המשרד היה משרד עצמאי וממוסד ויש לאפשר לו להפוך למשרד עצמאי.

סיכום

המשרד אשר הוקם בינואר 2005, נועד לפעול בתחום שבו לא פעל בעבר משרד ממשלתי אחר - לפתח את הנגב ואת הגליל.

ההתייחסות אל המשרד הייתה כאל משרד בעל אופי זמני. כתוצאה מכך, פעל המשרד באופן שונה מהמקובל במשרדי ממשלה אחרים, שכן לא הוקמו בו מנגנוני ההקצאה והבקרה המצויים במשרדי ממשלה. כך, במידה רבה נוצרו הליקויים הנוגעים להתנהלותו של המשרד, שעיקרם בא לביטוי בהקצאה לפרויקטים שלא בדרך המחייבת משרדי ממשלה, ובבקרה לא נאותה על ענייני התקציב.

נוכח העובדה, שהמשרד פועל כבר כארבע שנים, עליו לפעול לפי נורמות וכללים החלים על כל משרדי הממשלה האחרים ובהתאם להוראות חוק יסודות התקציב וחוק חובת המכרזים: על המשרד לקבוע אמות מידה מפורטות לחלוקת משאבים ציבוריים, שיהיו גלויות לציבור תוך תיעוד תהליך קבלת החלטות; לפעול על פי הוראות החוק בנוגע לתמיכות במוסדות ציבור ובגופים אחרים; על החשב הכללי ועל המשרד להידרש לכך כי המשרד צריך כלים שיאפשרו לו לקבל החלטות, לנהל, ולבקר את השימוש בתקציב בזמן אמת.

ממצאי הביקורת של משרד מבקר המדינה מצביעים על כך שחלה תפנית מהותית בגישה בפועל של הממשלה לפיתוח הנגב. מתכנית רב-שנתית בסוף שנת 2005, לתקופה של עשר שנים, שבה יעדים ממוקדים, בסכום של 17 מיליארד ש"ח; לתכנית חד-שנתית בהיקף של 400 מיליון ש"ח לשנת 2007; ובשנת 2008 בלי תכנית ממשלתית, וסכום של כ-139 מיליון ש"ח.

ההקצאה המקורית לפיתוח הנגב התבססה על עבודה מעמיקה שהוכנה לגבי צורכי הנגב. ההפחתה המשמעותית בהקצאת המשאבים לפיתוח הנגב לא לוותה בהתווית דרכי פעולה אסטרטגיות ממשיות. מכאן שהעדיפות שניתנה לפיתוח הנגב פחתה משמעותית. לדעת משרד מבקר המדינה, על הממשלה לשקול להכין תכניות מפורטות, מקיפות ורב-שנתיות, על מנת לתת לנגב ולגליל את העדיפות שהיא החליטה עליה ולהביא למימוש המטרות שלשמן הוקם המשרד.