

## היבטים בפעולות עוזר שר הביטחון להתיישבות, תשתית ואזורי פיתוח

### תקציר

יחידת עוזר שר הביטחון להתיישבות, תשתית ולאזורי פיתוח (אזו"פ) (להלן - יחידת עוזר השר) הינה מסגרת ארגונית במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט), בראשות עוזר השר הכפוף ישירות לשר. יחידת עוזר השר מפעילה, בין היתר, יחידת משנה להתיישבות ולתשתית לאומית (להלן - היחידה להתיישבות). תפקידי עוזר השר נקבעו בהוראות משהב"ט - הוראת "עוזר השר להתיישבות, תשתית ואזורי פיתוח - הוראת ארגון" (להלן - הוראה א'<sup>1</sup>); והוראה לגבי "בניית מקלטים, רכישת מרכיבי ביטחון<sup>2</sup> ליישובים ובניית/שכירת מחסנים לערכות מגן" (להלן - הוראה ב').

בין תפקידי עוזר השר, כפי שמצוין בהוראות האמורות, נמנים: סיוע לרשויות מקומיות וליישובים בהקצאות תקציב לרכישת מרכיבי ביטחון, וכן ייזום וסיוע בנושאי ביטחון בתחומי ההתיישבות במסגרת התקציב שבאחריותה ובמסגרת שיתוף פעולה עם משרדי ממשלה אחרים; פיקוח ומעקב על ביצוע מדיניות שר הביטחון בנושא ההתיישבות בתחומי אזור יהודה והשומרון (להלן - איו"ש) ואזור חבל עזה (להלן - אזח"ע); ותיאום מדיניות מערכת הביטחון עם משרדי הממשלה ועם פיקוד העורף (להלן - פקע"ר) בנוגע למיגון ומקלוט העורף בכלל, ויישובי העימות והספר, בפרט.

התקציב של יחידת עוזר השר, שנכלל בתקציב משהב"ט, הסתכם בשנים 2000 עד 2003 בממוצע שנתי בכ-28 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים). כ-48% מן התקציב הממוצע הוקצו לרשויות המקומיות לרכש ולהקמה של מרכיבי ביטחון. זאת, באמצעות ועדת הקצאות (להלן - הוועדה) שבראשות עוזר השר, שהוסמכה בהוראה ב' לאשר קריטריונים למרכיבי ביטחון חריגים, לקבוע סכומי גג להשתתפות ולאשר הקצאות מימון ליישובים.

נמצאו ליקויים בתחום תכנון הפעולות השנתיות והקצאת התקציב למימון, שהתבטאו כלהלן:

א. מרבית הפעילות השנתית והתקציב נקבעים רק במהלך השנה, ולא מתוך תכנון מקיף ומראש במסגרת תכנית עבודה, הבנויה בהתאם לסדרי העדיפות שלפיהם מוקצה התקציב לכל אחד מן השימושים. כתוצאה מכך ומגורמים נוספים, בשנת 2002 היו פערים גדולים, ברובם בשיעור של עשרות אחוזים, בין התכנון לבין הביצוע של תכנית העבודה והתקציב.

ב. עוזר השר מאגם תקציבים ממשרדי ממשלה אחרים לביצוע פרויקטים משותפים בתחום ההתיישבות והביטחון, שהסתכמו בשנים 2000-2003 בכ-80 מיליון ש"ח

1. ההוראה אינה דנה בתפקידים אחרים של עוזר השר, שאינם בתחום ההתיישבות, התשתית ואזורי הפיתוח.

2. מרכיבי ביטחון - תשתית מבנים, מתקנים, דרכים/כבישים ואמצעים אשר נועדו לתת מענה לביטחון השוטף על מנת לסייע לתושבים להגן על יישובם.

בממוצע שנתי. היחידה להתיישבות לא קבעה נהלים וקריטריונים לפעילותה במימון פרויקטים משותפים.

נמצאו ליקויים בתחום סמכות אישור המימון של ועדת ההקצאות, ובנוגע לקריטריונים למתן הסיוע, כלהלן:

א. בשנים 1998 עד מועד סיום הביקורת, אפריל 2003, אישרה הוועדה את הקריטריונים לסוגים של מרכיבי הביטחון ולהשתתפות משהב"ט במימון מרכיבי ביטחון ליישובים. חלק מהקריטריונים אינם מאפשרים לקבוע סדרי עדיפויות של הצרכים, כמתחייב מכללי מינהל תקין.

ב. הוועדה סייעה לרשויות מקומיות שפנו אליה ללא שבחנה את מצבן הכלכלי, כמתחייב מהקריטריונים שהיא עצמה קבעה כתנאי למתן הסיוע.

ג. הוועדה החליטה בדצמבר 2000, בגין המצב הביטחוני, לאפשר ליחידה להתיישבות למשך שלושה חודשים לאשר בקשות בעניין מרכיבי ביטחון, בלי להביאן לדיון בוועדה. הוועדה האריכה הסדר זה גם לשנים 2001-2003; הפיכת ההסדר למקובל וקבוע עומדת בניגוד להוראה ב'.

נמצאו ליקויים בסיוע לרשויות מקומיות וליישובים במימון מרכיבי ביטחון כלהלן:

א. בשנים 2001-2003 סייעה היחידה להתיישבות לרשויות מקומיות בישראל, באיו"ש ובאזח"ע במימון מרכיבי ביטחון בסיסיים וחריגים ובמימון פרויקטים אחרים בסכומים של עשרות ומאות אלפי ש"ח. נמצאו מקרים שהיחידה להתיישבות סייעה במימון מרכיבי ביטחון לנקודות יישוב באיו"ש ובאזח"ע, שטרם הוסדר מעמדן הסטטוטורי. התברר, כי בדרך כלל, הסיוע ניתן בלי לדרוש מהן אישורים המעידים על כך שהעבודות והקמת המרכיבים נעשות במקרקעין וביישובים, שעניינם הסטטוטורי הוסדר.

ב. בשנים 1999-2002 סייעה היחידה להתיישבות לשבע רשויות מקומיות בהקמת תחנות רדיו לשעת חירום, טרם שפקע"ר אפיין את הצרכים ואת הדרישות של מרכיב ביטחון זה, כנדרש בהוראות.

ג. בשנים 2000 ו-2001 סייעה היחידה להתיישבות, באישור הוועדה, לשלוש רשויות מקומיות בהקמת מטווחים בסכומים שחרגו בעשרות אחוזים מהסכומים המירביים שקבעה הוועדה לצורך כך, וזאת בלי שנמצא תיעוד לנימוקים לחריגות אלה.

ד. היחידה להתיישבות נהגה במשך השנים 2000-2003 לסייע מתקציבה בסכומים של מאות אלפי ש"ח כל שנה לפרויקטים משותפים, כגון הקמת גשר לצרכים חקלאיים וצבאיים, ללא קריטריונים, ומבלי שהוגדרו סמכויותיה בתחום זה; היחידה להתיישבות סייעה, תוך חריגה מסמכותה, לשיקום ולהקמת מקלטים, שבסמכות פקע"ר; כמו כן, אישרה הוועדה סיוע במיגון מוסדות חינוך ומבנים, ואף עבור אנשים וגופים פרטיים, ללא אמות מידה.

במרבית המקרים שבהם סייעה היחידה להתיישבות מתקציבה לרשויות מקומיות ולגופים אחרים בתחום מרכיבי ביטחון ופרויקטים, היא לא ערכה מעקב ובקרה על ביצוע העבודות, כנדרש בהוראות, אלא הסתפקה באישורים פורמליים על השלמת העבודה, ללא פירוט של ביצוע הפרויקט; ובחלק מהמקרים היא ערכה מעקב ובקרה בדיעבד.

**בנושא שינוע מבנים יבילים (קרוואנים) והצבתם באיו"ש, נמצאו מקרים, שעוזר השר לשעבר אישר בשנת 2002 לרשויות מקומיות באיו"ש ולגופים אחרים לשנע ולהציב מבנים יבילים, וזאת לפני שהוסדר המעמד הסטטוטורי של הקרקעות שבתחומן הוצבו המבנים היבילים.**



יחידת עוזר שר הביטחון להתיישבות, תשתית ולאזורי פיתוח (אזו"פ) הינה מסגרת ארגונית במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט), בראשות עוזר השר הכפוף ישירות לשר. עוזר השר מפעיל, בין היתר, יחידת משנה להתיישבות ולתשתית לאומית (להלן - היחידה להתיישבות).

תפקידי עוזר השר נקבעו בהוראות משהב"ט - הוראת "עוזר השר להתיישבות, תשתית ואזורי פיתוח - הוראת ארגון" (להלן - הוראה א'<sup>3</sup>), אשר מגדירה את ייעודו, תפקידיו וסמכויותיו בתחומי פעילותו; והוראה לגבי "בניית מקלטים, רכישת מרכיבי ביטחון<sup>4</sup> ליישובים ובניית/שכירת מחסנים לערכות מגן" (להלן - הוראה ב').

כפי שמצוין בהוראות האמורות, על עוזר השר, בין יתר תפקידיו, לסייע לרשויות מקומיות וליישובים בהקצאת תקציב לרכישת מרכיבי ביטחון, וכן ליזום ולסייע בנושאי ביטחון בתחומי ההתיישבות במסגרת התקציב שבאחריותו ובמסגרת שיתוף פעולה עם משרדי ממשלה אחרים; לבצע פיקוח ומעקב על ביצוע מדיניות שר הביטחון בנושא ההתיישבות בתחומי אזור יהודה והשומרון (להלן - איו"ש) ואזור חבל עזה (להלן - אזח"ע); ולתאם את מדיניות מערכת הביטחון עם משרדי הממשלה ועם פיקוד העורף (להלן - פקע"ר) בנוגע למיגון ולמקלוט העורף בכלל, ויישובי העימות והספר, בפרט.

כללי העבודה של עוזר השר נקבעו בהוראה א' ובהוראה ב', כאמור, ובנוהל פנימי של היחידה להתיישבות (להלן - הנוהל). על פי ההוראות והנוהל, נקבעו תחומי הפעילות והיקף ההשתתפות של היחידה בסיוע למימון רכישת מרכיבי ביטחון בסיסיים, שהוגדרו על ידי פקע"ר. עוד נקבעו כללים לייזום ולסיוע במימון פרויקטים של תשתית ביטחונית, שלא במסגרת מרכיבי הביטחון הבסיסיים, כאמור, לרבות פרויקטים בתחום ההתיישבות. הקו המנחה הוא, שמהב"ט לא יממן מרכיבי ביטחון ופרויקטים בתחום התשתית וההתיישבות במלואם, אלא יממנם, לפי העניין, בשיתוף פקע"ר, משרדי ממשלה וגופים ציבוריים, כמו מחלקת עבודות ציבוריות (להלן - מע"ץ), הסתדרות הציונית והקרן הקיימת לישראל.

התקציב השנתי של יחידת עוזר השר למימון פעילותה נכלל בתקציב משהב"ט. בשנים 2000 עד 2003 הסתכם התקציב של יחידת עוזר השר בממוצע שנתי בכ-28 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים). מתוך סכום זה נוצלו כל שנה בתקופה האמורה בממוצע כ-48% למימון רכישת מרכיבי ביטחון, והיתר - כ-52% בממוצע - שימשו לביצוע פרויקטים בתחום התשתית וההתיישבות. לשנת 2003 הסתכם התקציב המתוכנן בכ-22 מיליון ש"ח.

בחודשים נובמבר 2002 - אפריל 2003, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה ביחידה להתיישבות היבטים בתכנון, תקצוב, בקרה וביצוע של פעולות היחידה הנוגעות למימון רכישת מרכיבי ביטחון ולפרויקטים בתחום התשתית הביטחונית לרשויות מקומיות ובמסגרת הסיוע להתיישבות. בדיקת השלמה נערכה בענף תשתית ביחידת מתאם הפעולות בשטחים (להלן - מתפ"ש).

3 ההוראה אינה דנה בתפקידים אחרים של עוזר השר, שאינם בתחום התיישבות, תשתית ואזורי פיתוח.  
4 מרכיבי ביטחון - תשתית מבנים, מתקנים, דרכים/כבישים ואמצעים אשר נועדו לתת מענה לביטחון השוטף על מנת לסייע לתושבים להגן על יישובם.

## תכנית העבודה ותקצובה

בהיותה גוף שתקציבו מאושר במסגרת תקציב משהב"ט, מכינה היחידה להתיישבות תכנית עבודה שנתית בתחום ההתיישבות ובתחום הסיוע לרכישת מרכיבי ביטחון, ותקציב למימונה, ומגישה אותם לאישור אגף התקציבים במשהב"ט. משרד מבקר המדינה בחן את תכנית העבודה ותקצובה והעלה כלהלן:

### 1. תכנון וביצוע התקציב

א. ממסמכי היחידה להתיישבות עולה, כי בשנת 2002 היו פערים ניכרים בסעיפי התקציב בין תכנון ההקצאה הכספית לבין ביצוע התקציב, כמפורט להלן (הנתונים באלפי ש"ח, במחירים שוטפים):

סעיף תקציבי	תכנון הקצאה	ביצוע	שיעור הביצוע
מרכיבי ביטחון - הצטיידות	2,000	3,221	161.0%
תשתיות ביטחוניות	5,047	1,403	27.8%
כבישים - תכנון וביצוע	4,000	6,344	158.6%
מרכיבי ביטחון בסיסיים	9,490	8,359	88.1%
דרכים חקלאיות ביטחוניות	1,500	3,400	226.7%
מאחזים ונח"ל	1,000	500	50.0%
התייקרויות	200	10	5.0%
תקציב נוסף למרכיבי ביטחון ולתשתיות	3,469	4,650	134.0%
ס"ה	26,706	27,887	104.4%

הפערים הניכרים בסעיפי התקציב, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בטבלה לעיל, ברובם בשיעור של עשרות אחוזים, בין תכנון ההקצאה לבין ביצוע התקציב, נבעו בעיקר משיטת תכנון תכנית העבודה השנתית והתקציב למימונה. על פי השיטה שנהגה, קבעה היחידה להתיישבות בתחילת השנה תכנית עבודה כללית ואומדן כללי של הקצאה תקציבית לכל סעיפי התקציב, ולא נעשו תכנון מפורט בהתאם לסוגי הפעילויות וכפועל יוצא ממנו הקצאה תקציבית מפורטת. היחידה להתיישבות נהגה לתכנן מראש רק פחות ממחצית היקף הפעילות השנתית, בעיקר בכל הנוגע להשתתפות של היחידה להתיישבות בפרויקטים בין-משרדיים הנוגעים לפעילות תשתית התיישבותית ביטחוניות. השימושים ביתרת התקציב, לרכישה ולהקמה של מרכיבי ביטחון ולשימושים נוספים, המהווה למעלה ממחציתו, נקבעים רק במהלך השנה לפי החלטות של עוזר השר ושל ראש היחידה להתיישבות הכפוף לו. זאת, על סמך בקשות המופנות ליחידה להתיישבות מרשויות מקומיות ועל פי החלטות שמקבלים עוזר השר וראש היחידה להתיישבות במהלך סיורים שהם מקיימים בישראל, באיו"ש ובאזח"ע.

לדעת משרד מבקר המדינה, ייעודם של תכנית עבודה ושל התקציב, לשמש, בין היתר, כלי לתכנון הפעולות ולבקרתן, אינו מושג במצב שבו חלק מהמשמעותי מתכנית העבודה והתקציב למימושה נקבעים רק במהלך השנה, ולא מתוך תכנון מקיף ומראש במסגרת תכנית עבודה, הלוקח בחשבון סדרי עדיפות שלפיהם מוקצה התקציב לכל אחד מן השימושים.

ב. במצב זה של הקצאת עיקר התקציב ללא תכנון מראש, יחידת עוזר השר גם אינה מפרסמת ברבים לאילו פעילויות היא מסייעת ואת היקף הסיוע ותנאיו למימון פעולות התיישבות, תשתית ומרכיבי ביטחון (ראו בהמשך). לדעת משרד מבקר המדינה, על יחידת עוזר השר לפעול ליידוע כל הרשויות המקומיות והיישובים אודות הפעילויות שלהן היא מסייעת ואת היקף הסיוע ותנאיו, כאמור, על מנת להבטיח שיקויים עיקרון השוויון וההזדמנות השווה כמתן סיוע ממשלתי באותם תחומים.

עוזר השר מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2003, כי כמחצית מתקציב היחידה משועבד מראש לתכניות קבועות רב-שנתיות, אך את יתרת התקציב לא ניתן לתכנן עקב האילוץ הנובעים מהמצב הביטחוני המשתנה, אשר עלול להשפיע גם על תכניות רב-שנתיות. עוד מסר עוזר השר, כי אין באפשרות היחידה להתיישבות לתכנן מראש את הנחיות שר הביטחון הניתנות על פי אירועים וצרכים משתנים. בעניין הפרסום מסר עוזר השר, כי "לאור הערת הביקורת אנו בוחנים את סוגיית הפרסום".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מידת גמישות של כמחצית מתקציב היחידה אינה עולה בקנה אחד עם תכנון וביצוע ראויים של תכנית עבודה. יתר על כן, תנאים של מצב ביטחוני משתנה הם המצב השכיח, ועל כן ניתן לתכנן מראש עתודה תקציבית מסוימת, על פי ניסיון העבר, שתשמש מקור למימון צרכים דחופים, כפי שהדבר נהוג במשרדי ממשלה אחרים, לרבות משהב"ט; כמו כן, לשם הקניית גמישות מסוימת, ישנם כללים המאפשרים העברת כספים מסעיף תקציבי אחד למשנהו במהלך שנת התקציב.

## 2. הקצאת התקציב

בנובמבר 2002 אישר עוזר השר דאז את ערכון הנוהל להקצאת תקציבי סיוע של היחידה להתיישבות. מטרת הנוהל לפרט את השלבים השונים בהקצאת תקציבי הסיוע של היחידה להתיישבות, לרכישה ולהקמה של מרכיבי ביטחון. בנוהל נקבע, בין היתר, כי הקצאת התקציב תבצע על פי תכנית שנתית המגובשת מדי שנה בשנה והמוגשת לאישור אגף התקציבים במשהב"ט; על פי בקשות מהגורם המבקש סיוע; ועל פי החלטות המתקבלות בעת סיורים בשטח. על פי הנוהל, מקבלי הסיוע הם: רשויות מקומיות, משרדי ממשלה (בפרויקטים משותפים בין-משרדיים), צה"ל, ואגפי משהב"ט.

משרד מבקר המדינה מצייין, כי בהוראות א' ו-ב' נקבע, שהיחידה להתיישבות תסייע לרשויות מקומיות וליישובים, וכן תסייע בנושאי ביטחון בתחומי התיישבות במסגרת שיתוף פעולה בין-משרדי; לא נקבע בהוראות שהיחידה להתיישבות תסייע כספית לצה"ל ולאגפי משהב"ט, הפועלים על פי תקציב עצמאי בהתאם למטרותיהם, ובכך חורג הנוהל מהוראות המשרד.

אשר על כן, על עוזר השר להקפיד על כך שהנוהל, שעל פיו פועלת יחידתו, יותאם במלואו להוראות משהב"ט, וכי יחידתו תפעל על פי סמכויותיה ואחריותה, כמתחייב מהוראות אלו (בעניין זה ראו להלן).

## ביצוע תכנית העבודה

### 1. אישור המימון בוועדת ההקצאות

על פי הוראה ב', העוסקת בתחומים של הקמה ורכישה של מרכיבי ביטחון, משהב"ט ופקע"ר פועלים במשותף, כל אחד באמצעות תקציבו, בתחום הסיוע ליישובים במימון רכישה או הקמה של מרכיבי ביטחון. מרכיבי הביטחון נחלקים לשני סוגים: "מרכיבי ביטחון בסיסיים", שהוגדרו על ידי פקע"ר ופורטו בנספח להוראה ב'; ו"מרכיבי ביטחון חריגים", שהם כל מרכיבי הביטחון שמעבר למפורט בנספח להוראה ב', כאמור לעיל, ואשר מאושרים על ידי ועדה בראשות עוזר השר (ראו בהמשך). היחידה להתיישבות עוסקת, בין היתר, בסיוע במימון מרכיבי ביטחון משני הסוגים.

בהוראה ב' הוגדרו מרכיבי ביטחון כלהלן: "תשתיות, מבנים, מתקנים, דרכים/כבישים ואמצעים שאינם ציוד צבאי או ציוד לחימה (צל"ם), ואשר ייעודם לתת מענה לביטחון השוטף ומהווים חלק מהתשתית לשעת חירום, על מנת לסייע לתושבים להגן על היישוב, לשמש מכשול וגורם מרתיע בפני התקפת אויב מערכתית או פיגוע חבלני או פיגוע פלילי".

### א. סמכות ועדת ההקצאות

על פי הוראה ב', במסגרת התקציב שבאחריות עוזר השר תפעל ועדה להקצאות (להלן - הוועדה) בראשות עוזר השר, וחבריה יהיו ראש ענף התיישבות בפקע"ר, ראש היחידה להתיישבות, נציג אגף הכספים במשהב"ט, נציג אגף התקציבים במשהב"ט ונציג היועץ המשפטי למערכת הביטחון (להלן - נציג היועמ"ש). הוועדה "תאשר קריטריונים למרכיבי ביטחון חריגים ליישובים; תקבע סכומי גג להשתתפות; תדון בבקשות ותאשר הקצאות מימון ליישובים". כמו כן נקבע בהוראה ב', כי הוועדה תמליץ "לוועדה המשרדית [על הוועדה המשרדית, שאינה קיימת למעשה, ראו להלן] על קריטריונים לסוגים של מרכיבי ביטחון שהמשרד יסייע במימון רכישתם/התקנתם/הקמתם... ועל אמות מידה והכללים להשתתפות של משרד הביטחון ברכישת מרכיבי ביטחון ליישובים ועל סכומי הגג למרכיבי הביטחון השונים".

ממסמכי הוועדה עלה, כי בשנים 1998 ועד מועד סיום הביקורת (אפריל 2003), אישרה הוועדה בראשות עוזר השר, את המלצותיה בעניין הקריטריונים לסוגים של מרכיבי ביטחון, את הקריטריונים והכללים להשתתפות משהב"ט במימון מרכיבי ביטחון ליישובים וגם את הסכומים המירביים למרכיבי הביטחון לסוגיהם; אך כיוון שהוועדה המשרדית אינה קיימת בפועל, לא הועברו המלצות הוועדה לוועדה המשרדית, וממילא לא אושרו על ידה, למרות האמור בהוראה ב'.

עוזר השר ונציגת היועמ"ש הודיעו בתגובה למשרד מבקר המדינה ביוני 2003, כי הם פועלים לתיקון ההוראה בהתאם. עוד הודיעה נציגת היועמ"ש, כי בירור הנושא עם מי שעסקו בו לפני כעשור העלה, שכוונת ההוראה הייתה לוועדת תמיכות אשר התנהלה בשעתו בראשות עוזר השר והמשנה למנכ"ל, ואשר מעורבותה בהגדרת המבכנים לסיוע במימון מרכיבי ביטחון לרשויות המקומיות הופסקה. זאת, בעקבות חוות דעת של משרד המשפטים הנשענת על חוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985, ולפיה ועדת תמיכות אינה מאשרת העברת כספים לרשויות מקומיות; וכי

התיקון הנדרש הוא "ערכון ההוראה בהתאם למצב המשפטי, כאמור, על ידי השמטת אזכורה של הוועדה המשרדית מההוראה".

לדעת משרד מבקר המדינה, על משהב"ט לערוך בחינה מחודשת בדבר הצורך בוועדה משרדית, ובהתאם להחלטה שתתקבל בעניין זה יש לתקן את הוראה ב'. זאת, כדי למנוע המשך המצב שבו פועלת הוועדה בחריגה מסמכותה הנגזרת מהוראה ב'.

## ב. קריטריונים להקצאת הסיוע

בעניין הקריטריונים להקצאת הסיוע עלה בביקורת כלהלן:

- (1) כבר בספטמבר 1998 קבעה הוועדה קריטריונים, שלפיהם תקצה את הסיוע במימון מרכיבי הביטחון לרשויות המקומיות כלהלן:
  - (א) מבחן האזור ומיקומם של היישובים על פי הסיווג הביטחוני שנקבע לצורך כך.
  - (ב) ביצוע ומימוש החלטות שר הביטחון.
  - (ג) עידוד פעילות התנדבותית ופיתוח מודעות של הציבור לנושא ביטחון.
  - (ד) התמיכה הניתנת משמשת מנוף להשקעת שותפים נוספים במימון מרכיבי ביטחון.
  - (ה) מצבה הכלכלי של הרשות המקומית הפונה בבקשת סיוע.

לדעת משרד מבקר המדינה, הקריטריון של עידוד פעילות התנדבותית ומודעות הציבור לנושא ביטחון, הוא קריטריון כללי במשמעות רחבה; "ביצוע ומימוש החלטות שר הביטחון" אינו קריטריון המאפשר קביעת סדר עדיפויות של הצרכים כמתחייב מכללי מינהל תקין; כמו כן, התחשבות ביכולת לגייס שותפים במימון אינה מתיישבת עם העיקרון, שסיוע לרכישת מרכיבי ביטחון חייב להישען בראש ובראשונה על קיום צורך במרכיבים אלה.

(2) הוועדה לא פעלה בהתאם לקריטריון שהיא עצמה החליטה עליו, ולא בחנה את מצבן הכלכלי של הרשויות המקומיות שפנו אליה בבקשה לסיוע במימון רכישת מרכיבי ביטחון ובביצוע פרויקטים בתחום ההתיישבות. בפועל, סייעה היחידה להתיישבות לרשויות המקומיות הפונות אליה ללא קשר למצבן הכלכלי, ובדרך כלל בהתאם לסכומים המירביים שקבעה הוועדה לפי סוגי מרכיבי הביטחון.

עוזר השר מסר בתגובה למשרד מבקר המדינה ביוני 2003, כי אין מקום להתנות סיוע למרכיבי ביטחון לרשות מקומית בבדיקת מצבה הכלכלי, וכי מה שהופיע בעניין זה בנוהל הפנימי הינו "ניסוח שגוי ויתוקן בהתאם".

נציגת היועמ"ש הודיעה למשרד מבקר המדינה ביוני 2003, כי היא מקבלת את הערת הביקורת בעניין בחינת מצבה הכלכלי של רשות מקומית, וכי נגזר מעיקרון השוויון, כי בחינה כזו תישען על נתונים פורמליים אשר הרשות תידרש להציג לשם קבלת סיוע חריג.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהוועדה, שהינה בעלת הסמכות לקבוע קריטריונים על פי המלצת עוזר השר, ראש היחידה להתיישבות ופקע"ר, תגדיר באופן ברור את הקריטריונים ותקבע את הנתונים שישמשו מסד לבחינת התקיימותם. כל שינוי של הקריטריונים מחייב החלטה רשמית של הוועדה ופרסום.

### ג. הליכי האישור בוועדה

1) בביקורת עלה, כי הוועדה החליטה בדצמבר 2000, בגין המצב הביטחוני, לאפשר ליחידה להתיישבות למשך שלושה חודשים לאשר בקשות בעניין מרכיבי ביטחון בלי להביאן לדין בוועדה, וזאת בניגוד להוראה ב'.

בעקבות זאת, החלה היחידה להתיישבות בשנת 2001 לאשר חלק מן הבקשות החריגות ללא מעורבות הוועדה. בינואר ובדצמבר 2001 אישרה הוועדה רשימה של מרכיבי ביטחון חריגים לשנים 2001 ו-2002, וכן קבעה סכומי גג שיוקצו לכל מרכיב ומרכיב. במסמך של היחידה להתיישבות מינואר 2002, שנשלח אל חברי הוועדה, נאמר, כי "פרויקטים הנכללים ברשימה זו יופעלו על ידי היחידה להתיישבות בשנת עבודה 2002 ללא קבלת אישור הוועדה לכך. וזאת לאור המצב הביטחוני המצריך מענה בפרקי זמן קצרים". מן התייעוד עלה, כי ההסדר האמור הוארך בתחילת כל שנה ונמשך גם בשנים 2002 ועד אפריל 2003 (מועד סיום הביקורת). יוצא אפוא, שהחלטת הוועדה כאמור, שהתייחסה לתקופה של שלושה חודשים, הפכה, אמנם לאחר דיונים בנושא זה, להסדר מקובל וקבוע, דבר העומד בניגוד להוראה ב'. בתקופה האמורה התכנסה אמנם הוועדה מדי שלושה חודשים, אך זאת לצורך דיונים בבקשות שהוגשו לה לסיוע במימון רכישת מרכיבי ביטחון, שחרגו מרשימת המרכיבים שאישרה לשנים 2001 ו-2002.

נציגת היועמ"ש הודיעה למשרד מבקר המדינה ביוני 2003, כי מצוי בתהליך הכנה תיקון להוראה ב', שיאפשר להסמיך את היחידה להתיישבות לפעילות עצמאית ויקבע את התנאים לכך.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם כשמדובר באירועים ובצרכים חריגים ודחופים על רקע ביטחוני, ובייחוד כאשר אלה נמשכים לאורך תקופה ממושכת, מן הראוי שהוועדה תדון בעצמה - ובדחיפות הראויה - בכל הבקשות לסיוע במימון מרכיבי ביטחון לסוגיהם, וזאת בהתחשב בסכומים הכספיים הגבוהים המוקצים למרכיבי ביטחון.

2) בהוראה ב' לא נקבע דבר בנוגע לדרך קבלת ההחלטות בוועדה בעניינים אשר בנוגע להם עשויה להתעורר מחלוקת בין חבריה. בביקורת עלה, כי בפועל, גם במקרים של חילוקי דעות והשמעת התנגדויות או הסתייגויות מצד מי מקרב חברי הוועדה, לא ניתן משקל מכריע להתנגדותם של הגורמים המקצועיים בתחומים שלמומחיותם זיקה לנושא הנדון.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מן הראוי שמש"ב יתקן את הוראה ב', באופן שבהתייחס לעניינים משפטיים תכריע עמדת נציג היועמ"ש החבר בוועדה; ובהתייחס לעניינים תקציביים תכריע עמדת נציג אגף הכספים או נציג אגף התקציבים החבר בוועדה. זאת בדומה לנומרות החלטות בוועדות אחרות בשירות המדינה, כגון ועדות מכרזים משרדיות.



עוזר השר הודיע למשרד מבקר המדינה ביוני 2003, לאחר סיום הביקורת, כי הערת משרד מבקר המדינה מקובלת עליו, וכי יפעל ליישמה ולשנות בהתאם את הוראה ב'.

3) בביקורת עלה, כי היחידה להתיישבות לא נהגה לפנות בכתב לרשויות המקומיות בישראל, באיו"ש ובאזח"ע כדי להביא לידיעתן את הקריטריונים והעדכונים, שאושרו על ידי הוועדה, כאמור. משרד מבקר המדינה מעיר, כי מאחר שמדובר בסיוע ממשלתי עבור מרכיבי ביטחון, שבהגדרתם חלו שינויים ניכרים בשנים 1998 עד 2003, וכפי שנקבע בהוראה ב', על היחידה להתיישבות לפרסם בין הנוגעים בדבר, בדרך שתקבע, את הקריטריונים ואת הסוגים של מרכיבי הביטחון, שעבורם מוענק סיוע ממשלתי.

עוזר השר הודיע למשרד מבקר המדינה בתגובה לעניין זה, כי עניין פרסום סל מרכיבי הביטחון ייבחן במשהב"ט.

## 2. סיוע במימון מרכיבי ביטחון

### א. אישורים סטטוטוריים

כאמור, הסמכויות והאחריות של יחידת ההתיישבות מוגדרות בהוראות משהב"ט וכן בנהלים פנימיים שמכינה היחידה.

משרד מבקר המדינה מצייין, כי בהוראות משהב"ט, בנהלים הפנימיים של היחידה להתיישבות ואף בקריטריונים שקבעה ועדת ההקצאות שבראשות עוזר השר, לא נקבע שעל הרשות המקומית, הפונה בבקשת סיוע, להמציא ליחידת ההתיישבות אישור של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ואישורים סטטוטוריים של המינהל האזרחי (להלן - המנא"ז) האחראי לתחום זה באיו"ש ובאזח"ע; ולהמציא אישורים שיעידו, בין היתר, כי הושלמו כל הליכי התכנון והבנייה ונתקבלו היתרי בנייה, וכי אין מניעה מבחינת ההיבט של הבעלות על הקרקע, שבה דרושה העבודה או שבתחומה דרושים מרכיבי הביטחון, שבמימנם משתפת היחידה להתיישבות.

מבקר המדינה כבר הביע דעתו בעניין זה בדוח קודם בנושא דרכים חקלאיות-ביטחוניות<sup>5</sup>, כי "על משרדי הממשלה שנציגיהם חברים בוועדה הבין-משרדית להימנע מתקצוב עבודות בנייה וסלילה שנעשות ללא היתרי בנייה".

בשנים 2001 ו-2002 סייעה היחידה להתיישבות לרשויות מקומיות בישראל ובאיו"ש ובאזח"ע במימון מרכיבי ביטחון בסיסיים וחריגים ובמימון פרויקטים בתחומים אחרים בסכומים של עשרות ומאות אלפי ש"ח. זאת, בדרך כלל, בלי לדרוש מהן אישורים המעידים על כך שהעבודות והקמת המרכיבים נעשות בהתאם להיתרי בנייה כדין.

רק במקרים מעטים בשנים 2001 ו-2002 דרשה היחידה להתיישבות מרשויות מקומיות להמציא לה אישורים על תקינות מעמדם הסטטוטורי של המקרקעין, שבהם יבוצעו מרכיבי ביטחון, כתנאי למתן הסיוע. גם כאשר הציבה היחידה להתיישבות את התנאי האמור, לא נמצא תיעוד על כך שדרישה זו מולאה, ונמצא כי בכל זאת הועבר התקציב.

עוזר השר הודיע בעניין זה למשרד מבקר המדינה ביוני 2003, כי על סמך הערת משרד מבקר המדינה, נפעל לתקן את הנהלים הפנימיים של היחידה להתיישבות... כדי לקבל אישורים לגבי מעמדם הסטטוטורי של המקרקעין, שבהם יבוצעו מרכיבי ביטחון.

## ב. סיוע לאתרים שמעמדם הסטטוטורי טרם הוסדר

נמצא, שיחידת ההתיישבות סייעה במימון מרכיבי ביטחון לנקודות יישוב, שעל פי מסמכי פקע"ר ומסמכי יחידת ההתיישבות הייתה קיימת לגביהם בעייתיות בנוגע למילוי הדרישות הסטטוטוריות. כך, ראש היחידה להתיישבות החליט בפברואר 2003 לסייע למועצה אזורית א' במימון הקמת מרכיבי ביטחון עבור נקודות יישוב שבתחומה. משרד מבקר המדינה מצייץ, כי ממסמך של המנא"ז באיו"ש בנושא "מאחזים התיישבותיים באיו"ש" מינואר 2003 עלה, כי אותן נקודות יישוב אינן מוסדרות מבחינה סטטוטורית.

למשל, לגבי אחת מנקודות היישוב לא אושרה תכנית בניין עיר (להלן - תב"ע) בשל מיקום היישוב בשטח אש; לגבי שתי נקודות יישוב אחרות הוכנה תב"ע חדשה, אך זו טרם הוצגה בפני ראש מנא"ז; ולגבי נקודת יישוב נוספת טרם החל התהליך לבירור מעמדם של המקרקעין בה. עוד עלה מברור שעשה מבקר המדינה עם ראש תחום תשתית במנא"ז שבאיו"ש, כי בנקודות היישוב האמורות לא ניתנו היתרי בנייה. עוזר השר מסר למשרד מבקר המדינה, כי "עמדת פיקוד המרכז הינה, כי יש לתת מענה לביטחונם של תושבים יהודיים בנקודות התיישבות הנמצאות בתהליכים סטטוטוריים להסדרתן ובמסגרת זו ניתן סיוע בסיוור שקיים ראש היחידה להתיישבות". עוד מסר עוזר השר, כי הסיוע טרם בוצע בפועל.

לדעת משרד מבקר המדינה, על היחידה להתיישבות להימנע מסיוע במימון מכספי המדינה של פעילויות במקרקעין, שהשימוש בהם לא הותר ולא הוסדר כדין.

## 3. סיוע חריג לרכישת מרכיבי ביטחון

### א. היעדר אופיון של פקע"ר

בשנים 1999 עד 2002 סייעה היחידה להתיישבות לשבע רשויות מקומיות בהקמת תחנות רדיו לשעת חירום. יש לציין, כי הצטיידות של רשות מקומית ברדיו חירום מוגדרת כמרכיב ביטחון חריג ברשימת הקריטריונים של היחידה להתיישבות (מעודכן ליולי 2001) בשיעור של עד 50% מהעלות הכוללת ועד 100,000 ש"ח. בהוראה ב' נקבע, שעל פקע"ר להגדיר את האופיון ההנדסי הביטחוני של מרכיבי הביטחון. הביקורת בעניין זה העלתה כלהלן:

באותן שנים לא אפיין פקע"ר את הצרכים והדרישות של תחנות רדיו חירום לרשויות מקומיות, ורק בשנת 2003 החל לעסוק בכך. לפיכך קיים חשש, שהתחנות שהוקמו לא נותנות את המענה הביטחוני והטכני הנדרש על ידי פקע"ר.

עוזר השר הודיע למשרד מבקר המדינה ביוני 2003, כי "מרכיב רדיו חירום אזורי אינו מרכיב ביטחון בסיסי בסל פקע"ר ובתקופה הנדונה פיקוד העורף לא עסק באפיון מרכיב זה". משרד מבקר המדינה מעיר בתגובה, כי בהוראה ב' נקבע, שעל פקע"ר להגדיר את האופיון ההנדסי הביטחוני של "מרכיבי ביטחון", ולא של מרכיבי ביטחון בסיסיים בלבד. ראוי היה, שהיחידה להתיישבות תפנה לפקע"ר בעניין האפיון וזאת לפני שהחליטה לסייע בתחום זה.

#### ב. חריגה מסכומי גג

נמצאו מקרים שהוועדה אישרה סיוע במימון מרכיבי ביטחון בסכומים החורגים מסכומי הגג שקבעה. להלן דוגמאות:

(1) בדצמבר 2000 החליטה הוועדה לסייע למועצה האזורית ב' בהקמת תחנת רדיו לשעת חירום בסכום של 150,000 ש"ח, דהיינו חריגה של 50,000 ש"ח מהסכום המירבי שקבעה הוועדה, כאמור לעיל.

עוזר השר הודיע למשרד מבקר המדינה ביוני 2003, כי "בסמכותה של הוועדה לאשר סיוע חריג זה מתוקף ועצם המנדט שניתן לה".

(2) בישיבתה מינואר 2000 החליטה הוועדה להוסיף לרשימת מרכיבי הביטחון החריגים מרכיב של הקמת מטווח, ואף קבעה סכום מירבי של 150,000 ש"ח. האישור של הוועדה איפשר ליחידה להתיישבות לסייע מאותה עת בהקמת מטווחים על פי שיקול דעתו של ראש היחידה, בכפוף לסכום הגג. בביקורת עלה, כי היחידה להתיישבות, באישור הוועדה, סייעה בשנים 2000 ו-2001 לשלוש רשויות מקומיות בהקמת מטווחים בסכומים שחרגו מהסכום המירבי האמור. החריגות הגיעו ל-50,000 ש"ח (33%), 170,000 ש"ח (113%) ו-200,000 ש"ח (133%), בהתאמה.

לדעת משרד מבקר המדינה, משהחליטה הוועדה על סכומי גג לסיוע במימון מרכיבי ביטחון חריגים, ראוי שאישור לחריגה מהם יתבסס על נימוקים מיוחדים שיתועדו. לא נמצא תיעוד של נימוקי הוועדה לחריגה במקרים האמורים.

#### ג. סיוע במיגון מבנים

בביקורת עלה, כי היחידה להתיישבות סייעה מתקציבה באופן חריג במקרים אחדים במימון עבור מיגון לאנשים ולגופים פרטיים וציבוריים, כמו עמותות, מוסדות חינוך וארגונים. זאת על אף, שמיגון זה לא נכלל במרכיבי הביטחון הבסיסיים שקובע כאמור פקע"ר ואף לא במרכיבי הביטחון החריגים שקובעת הוועדה.

להלן דוגמאות:

(1) באפריל 2000 - סיוע למועצה האזורית ג' בסכום של 100,000 ש"ח להקמת מערכת קווי מים לשעת חירום מסביב לבתי ספר.

(2) באפריל 2000 - סיוע "באופן חריג", כפי שהוגדר, בסך של 100,000 ש"ח למועצה מקומית ד' עבור גידור בית ספר ביישוב שבתחומה.

3) בינואר 2001 - סיוע לעמותה בסכום של 55,000 ש"ח עבור גידור אתר הנצחה לחיילים ביישוב, וזאת על אף שהוועדה לא אישרה סיוע זה.

4) בסוף שנת 2001 - סיוע במימון המיגון של גג חדר אוכל של מוסד באזח"ע בסכום של 250,000 ש"ח. בתיעוד אצל היחידה להתיישבות לא נמצא שפקע"ר אפיין את הצורך במיגון הגג. בנוסף לכך, לא נמצא שהיחידה להתיישבות התנתה את מתן הסיוע הכספי בקבלת חוות דעת ואישור פקע"ר בדבר הצורך בכך.

5) במאי 2002 - סיוע של 200,000 ש"ח להתקנת סורגים בבתי תושבים בשני יישובים בעקבות פיגוע באחד מיישובים אלה.

6) באפריל 2003 - סיוע בסכום של 200,000 ש"ח למועצה אזורית ה' לגידור במוסד חינוכי ביישוב מסוים שבתחומה.

עוזר השר הודיע למשרד מבקר המדינה ביוני 2003, כי "אנו רואים אחריות כוללת ורחבה [ההדגשה במקור] לנושא ההתיישבותי בכללותו. מתוך כך, במקרים חריגים ויוצאי דופן, כשמדובר בהצללת חיי אדם נהגנו בסיוע חריג מתוך שיקול דעת, בדיקה פרטנית ולאחר ביקור והתרשמות בלתי אמצעית והתייעצות עם חברי ועדת ההקצאות. אין אנו רואים בנהלים גזילת שיקול הדעת במקרים של הצלה ממשית של חיי אדם".

לדעת משרד מבקר המדינה, ריבוי מקרים חריגים, המאושרים שלא בהתאם לקריטריונים שנקבעו, תוך פרשנות רחבה של ייעודי הסיוע וללא אמות מידה להפעלת שיקול הדעת, מותירים עמימות רבה הפוגעת בעיקרון השוויון וההזדמנות השווה במתן הסיוע.

#### ד. מימון פעולות שבאחריות צה"ל

בשנת 2000 סייעה היחידה להתיישבות, באישור הוועדה, לרשות מקומית בסך של 100,000 ש"ח לרכישת רובי צבע לאימון כיתות כוננות באיו"ש ובאזח"ע. זאת על אף שהאחריות על האימון והציוד של כיתות הכוננות ביישובים מוטלת על צה"ל ואינה מהווה חלק מיעדי תקציב היחידה; ואין עניין זה נמנה עם מרכיבי הביטחון הבסיסיים והחריגים שקבעו פקע"ר והוועדה.

כמו כן, בשנת 2002 סייעה היחידה להתיישבות, באישור הוועדה, לרשות מקומית בהתקנת תאורה בצומת הכניסה למחנה צבאי בסכום של 15,000 ש"ח. זאת על אף שהאחריות בעניין זה מוטלת על צה"ל ואינה נגזרת מיעדי היחידה; ואין עניין זה נמנה על מרכיבי הביטחון הבסיסיים והחריגים, שקבעו פקע"ר והוועדה.

#### 4. סיוע במימון פרויקטים משותפים

##### א. קביעת התקציב

היחידה להתיישבות יוזמת ביצוע פרויקטים בתחומי הביטחון וההתיישבות. מימון הפרויקטים נעשה באמצעות איגום כספים ממשרדי ממשלה, מפקע"ר ומגופים אחרים, והקצאתם לרשות מקומית או ליישוב שעבורו מתבצע הפרויקט, דבר המאפשר ליזום פרויקטים בהיקפים כספיים גדולים. לדוגמה, בשנת 2001 השתתפה היחידה להתיישבות בפרויקטים בהיקף של כ-92 מיליון ש"ח, ובשנת 2002 - בפרויקטים שהסתכמו בכ-70.5 מיליון ש"ח.

ממסמכי עוזר השר עלה, ששיעור ההשתתפות של היחידה להתיישבות במימון פרויקטים אינו נקבע על פי הסכם קבוע, או על פי נוסחה מוסכמת עם משרדי ממשלה ומגופים אחרים. אלא, היחידה להתיישבות מבקשת ממשרדי ממשלה ומגופים אחרים להשתתף בעלות פרויקט או ברכישת אמצעים, ובפועל מתנהל ביניהם משא ומתן על שיעורי המימון שיעמיד כל אחד מהגופים מתקציבו. זאת, מאחר שהיחידה להתיישבות לא קבעה נוהלי עבודה קבועים וקריטריונים מקובלים לגבי שיעור המימון הכספי בהתייחס למגוון תחומי הסיוע. עקב כך, בשנים 2001 ו-2002 סייעה היחידה להתיישבות יחד עם משרדי ממשלה אחרים במימון פרויקטים שנועדו למטרה זהה עבור רשויות מקומיות ויישובים, כאשר שיעור השתתפותה במימון היה שונה בכל פרויקט.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהיחידה להתיישבות תפעל בהתאם לדפוסי מינהל תקין ותעגן בנהלים קריטריונים לפעילותה בפרויקטים משותפים.

## ב. ביצוע הפרויקטים המשותפים

### (1) הקמת גשר

באפריל 2000 אישרה הוועדה סיוע בסך של 100,000 ש"ח למועצה מקומית ו' (להלן - המועצה המקומית) עבור שיקום גשר (להלן - הגשר) אשר נמצא בתחומה. בתחילת שנת 2001 פנה ראש המועצה המקומית ליחידה להתיישבות, וביקש סיוע נוסף עבור שיקום הגשר או בנייה של גשר חדש, בעלות שהוערכה על ידיו בסך של כ-1.5 מיליון ש"ח. ביוני 2001 התקיים דיון בעניין הגשר בראשות ראש היחידה להתיישבות ובו עלה, כי למועצה המקומית ולפיקוד הצפון מטרה משותפת לבנות גשר בטון במקום הגשר הקיים. מטרת המועצה הייתה - מעבר של טרקטורים חקלאיים, ומטרת פיקוד הצפון הייתה - מעבר של רכב-קרב משוריין.

ראש היחידה להתיישבות סיכם באותו דיון, כי היחידה להתיישבות תשתתף במימון הפרויקט בסכום של 250,000 ש"ח; צה"ל - 500,000 ש"ח; משרד הפנים - 200,000 ש"ח; משרד החקלאות - 350,000 ש"ח; משרד התחבורה - 100,000 ש"ח; והמועצה המקומית - 100,000 ש"ח. מן התיעוד עלה, כי בניית הגשר לא יצאה אל הפועל במהלך שנת 2001 וזאת משום שהתברר, כי התקציב שעליו סוכם בסך של 1.5 מיליון ש"ח לא יספיק, והיה צורך בכ-800,000 ש"ח נוספים. בשנת 2002 סוכם, כי צה"ל, היחידה להתיישבות וגופים נוספים יממנו את תוספת העלות. עוד עלה מן התיעוד, כי ראש היחידה להתיישבות ביקש מהמועצה המקומית "להאיץ את הליך השלמת המכרז ולצאת לביצוע הפרויקט בהקדם". בספטמבר 2002 דיווחה המועצה המקומית ליחידה להתיישבות על תוצאות המכרז שערכה להקמת הגשר ועל מה שהגדירה כ"תיאום עלויות" של בניית הגשר: התקציב שנדרש לביצוע הפרויקט עמד על כ-2.8 מיליון ש"ח. המימון הנוסף שנדרש לפרויקט הקמת הגשר נחלק בין המועצה המקומית וגוף אחר.

ממכתב של נציגת היועמ"ש בוועדה מאוקטובר 2002 אל עוזר השר דאז עלה, כי היו לה הסתייגויות בנוגע לבקשת היחידה להתיישבות לסייע במימון הקמת הגשר. בין היתר כתבה, כי "לעניין מעבר טנקים - נראה, כי התקציב צריך להיות צה"לי בלבד (כשם שאין תקציב היחידה להתיישבות משמש להקמת בסיס צבאי), ולא מתקציב מרכיבי ביטחון ליישובים. לעניין היבט מעבר כלים חקלאיים - זוהי כאמור שאלה של מדיניות, שקביעתה חורגת מתחומי כנציגת היועמ"ש: תפיסה רחבה או צרה של 'ביטחון'... אציין רק, כי לכאורה בשאלה עד כמה להרחיב התפיסה נדמה שיש לקחת בחשבון את מידת מוגבלותם של התקציבים ושאלת תעדוף הפנייתם לנושאי ביטחון מובהקים של ההתיישבות, שכן אין חולק, כי זה לא ההמ"ב דנן [הוראות משרד הביטחון]."

חרף חוות הדעת של נציגת היועמ"ש מאוקטובר 2002, כאמור, אישר ראש היחידה להתיישבות באוקטובר 2002 סיוע להקמת הגשר בסך של 350,000 ש"ח. דהיינו 100,000 ש"ח יותר ממה שסוכם בשנת 2001 ו-250,000 ש"ח יותר ממה שאישרה הוועדה בשנת 2000.

#### משרד מבקר המדינה מעיר כלהלן:

פעילותה של היחידה להתיישבות לאיגום התקציב לבניית הגשר התבססה על אומדן תקציבי, אשר הוגש על ידי מהנדס המועצה ומתכנן הפרויקט. אומדן זה לא כלל הערכות הנדסיות מקצועיות, הנדרשות להשלמת התכנון, ולא נבדקה סבירותו. כתוצאה מכך, חל גידול ניכר בין הערכת המחיר הראשונה, שהייתה על סך של 1.5 מיליון ש"ח, לבין הערכת העלות, שהתקבלה לאחר עריכת המכרז ו"תיאום העלויות", בסך של 2.8 מיליון ש"ח.

הסיוע של היחידה להתיישבות במימון הקמת הגשר, שנועד לשרת גם את צה"ל, מעיד על אי-בהירות בתחילת גבולות סמכותה של היחידה להתיישבות בסיוע לפרויקטים משותפים, כפי שעולה מחוות הדעת בעניין זה של נציגת היועמ"ש.

עוזר השר הודיע למשרד מבקר המדינה ביוני 2003 בתגובה לממצאי הביקורת, כי "יחידת עוזר השר רואה במסגרת פעילותה, שיתוף גורמים ביטחוניים ואזרחיים לביצוע פרויקטים משולבים, כדרך עבודה נכונה המשרתת נכון את צרכי הביטחון וההתיישבות, שלא ניתן להפרידם כאשר באים לדון בסוגיות שלהן מכנה משותף הנובע ממצואות וצורך ביטחוניים. מתפקידה של היחידה לתת מענה לצרכים הביטחוניים וההתיישבותיים יחד".

לדעת משרד מבקר המדינה, על משהב"ט לקבוע קריטריונים אחידים לסיוע, ובכלל זה ייקבע אם ובאיזו מידה תסייע היחידה להתיישבות במימון פרויקטים, שבהם משולבים צרכים ביטחוניים והתיישבותיים, וכי כל סיוע חריג יובא לאישורו.

#### (2) סיוע במימון מקלטים

על פי הוראה ב', מפקד פקע"ר, בתוקף תפקידו כראש הג"א על פי חוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א-1951, נושא באחריות כלפי שר הביטחון לניהול תכנית המקלוט המוסכמת ולמימושה באמצעות הרשויות המקומיות ובאחריותן, או באמצעות אגפי משהב"ט, במסגרת תכנית התקציב המאושרת - או ביחד עם אגפי משהב"ט.

על פי הוראה ב', באחריות פקע"ר ליזום בנייה, שיקום ושיפור מיגון מקלטים ביישובים, וזאת על פי פקודת הצבא ובהתאם לאחריותו לנושאי הגנה מרחבית (הגמ"ר), ובכפוף למגבלת התקציב שניתנה לנושא על ידי משרד האוצר. עוד נקבע בהוראה ב' בעניין זה, כי לא יינתן מימון נפרד לתחזוקה שוטפת של מקלטים, שהיא מחובתה של הרשות המקומית; השתתפות פקע"ר במימון תחזוקתי נקודתי של מקלטים, תיקבע על פי מדיניות פקע"ר שתיקבע מזמן לזמן; בתחום התקציב על פקע"ר לערוך, בתיאום עם עוזר השר להתיישבות, הצעה לתכנית מקלוט ומרכיבי ביטחון, רכישה ותקציב במסגרת שנתית או רב-שנתית, שתוגש על ידי פקע"ר בתיאום עם אגף התקציבים במשהב"ט כדרישה תקציבית למשרד האוצר; התקציב להשלמת פערים במקלוט מכוסה מתקציב האוצר להוצאות חירום אזרחיות ונכלל בתקציב הביטחון.

**בביקורת עלה, כי בינואר 2001 סייעה היחידה להתיישבות לעירייה א' בסכום של 250,000 ש"ח עבור שיקום מקלטים בעיר, אף שנושא זה נכלל בתחום האחריות של פקע"ר, כאמור בהוראה ב'.**

בישיבת הוועדה מאפריל 2001 נדונה בקשת היחידה להתיישבות לאשר קביעת קריטריון חדש, שיאפשר ליחידה להתיישבות, על פי החלטתה, לסייע לרשויות מקומיות במימון מירבי של 20,000 ש"ח ועד להיקף של 50% מסך כל פרויקט של שיקום מקלטים ורכש ציוד עבורם. בפרוטוקול של אותו דיון נכתב, כי "יש צורך חיוני בכך, כי תקציב פיקוד העורף לשיקום מקלטים (במימון מפעל הפיס) זעום לעומת הצרכים". חברי הוועדה לא אישרו את הבקשה והחליטו, כי "נציג היועמ"ש יבחן את הסוגיה ויעביר התייחסותו".

בחוות הדעת בעניין זה ממאי 2001 של נציגת היועמ"ש נכתב, בין היתר, כי יש לתקן את הוראה ב' "באופן שירכך את האיסור למימון תחזוקת מקלטים, או, לחלופין, לבקש אישור מנכ"ל להריגה מסעיף זה באופן נקודתי". עוד ציינה נציגת היועמ"ש, כי בהיבט התקציבי יש לדאוג לכך שלא יהיה מצב של כפל תקצוב לצורכי שיקום מקלטים, הן מתקציב משרד האוצר המופנה לרשויות המקומיות ולפקע"ר לטובת שיקום מקלטים, והן מתקציב היחידה להתיישבות שנועד למימון מרכיבי ביטחון אחרים.

בעקבות קבלת חוות הדעת של היועמ"ש, החליטה הוועדה במאי 2001, כי "לא יינתן סיוע המיועד בלעדית לנושא המקלוט, אלא יינתן סיוע עבור רכש ציוד רב-תכליתי לשעת חירום המתאים להגדרת מרכיבי ביטחון" כמו גנרטורים, מיטות מתקפלות, תאורת חירום ומיכלי מים וזאת בשיעור של עד 50% מכל העלות ועד 20,000 ש"ח.

**גם לאחר חוות הדעת של נציגת היועמ"ש לא פעלה היחידה להתיישבות בהתאם להמלצותיה והמשיכה לסייע לרשויות בנושא המקלוט. להלן דוגמאות:**

**א. בשנים 2001 ו-2002 סייעה היחידה להתיישבות למועצה האזורית ז' בסכום של 50,000 ש"ח כל שנה לשיקום מקלטים; היחידה להתיישבות הבטיחה למועצה לסייע לה בסכום של 50,000 ש"ח גם בשנת 2003.**

**ב. באוקטובר 2002 החליטה הוועדה לאשר סיוע בסכום של 150,000 ש"ח עבור הקמת מקלט בבית הספר היסודי בקיבוץ א', וזאת עקב שיגור טילי קאסם על הקיבוץ. בהחלטת הוועדה צוין, כי האישור ניתן לפנים משורת הדין, עקב הסיכון הגדול הנשקף לתלמידים במקום.**

בנוגע להשתתפות היחידה במימון מקלטים הודיע עוזר השר למשרד מבקר המדינה, כי "בהתחשב בנסיבות המיוחדות ראינו לנכון לסייע במספר מקרים חריגים על פי פניית אלוף פקע"ר להשתתפותנו באופן חריג. התייחסותנו למקרים אלו הינה לפנים משורת הדין ואנו משוכנעים שפעלנו נכון במציאות שעמדה לפנינו. מקרים מיוחדים אלו הובאו לדיון בוועדת ההקצאות וקיבלו אישורה למתן הסיוע. אנו פועלים להתאמת הוראה ב' בנוגע לסעיפים הנוגעים למקלוט".

צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2003, כי "פקע"ר עוסק בשיקום מקלטים והקמת מקלטים בשיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות. מאחר והתקציב הקיים אינו מספק את הצרכים, לעתים נאלץ פקע"ר לפנות לגופים נוספים לסיוע תקציבי. היחידה להתיישבות מהווה גורם מסייע באיגומים תקציביים אלו".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי קיומם של צרכים חיוניים בנושא המקלוט והמחסור במשאבי פקע"ר נדונו בוועדה כבר באפריל 2001, ועל אף המלצות נציגת היועמ"ש בדבר הסדרת סמכות חוקית לוועדה לסיוע בנושא, לא פעלה היחידה להתיישבות לשינוי הוראה ב' ולתיאום תקציבי; ואף לא פנתה למנכ"ל משהב"ט כדי לבקש את אישורו לפעול בעניין זה בחריגה מהוראה ב'. גם אם היה מדובר במקרים חריגים היה על הוועדה, למצער, להתנות את הסיוע בכך, שלאחר הקמת המקלט יוחזר לה הסיוע מתקציבם של הגופים האחראים על פי דין להקים מקלטים.

עוזר השר הודיע למשרד מבקר המדינה ביוני 2003, כי ההערה בדבר החזרת הכסף מקובלת עליו, וכי יפעל להחזרת התקציב ממשרד החינוך.

#### 5. סיוע למועצה אזורית ח'

ב-31.7.02 סיים העוזר להתיישבות לשעבר של שר הביטחון למלא את תפקידו במשהב"ט וזאת עקב רצונו להתמודד בבחירות לראשות המועצה האזורית ח', שהתקיימו בנובמבר אותה שנה. לדבריו, הודיע בתחילת 2002 ליועמ"ש למערכת הביטחון על כוונתו להתמודד בבחירות. לאחר התפטרותו הוא התמודד בבחירות כמתוכנן ונבחר לתפקיד ראש המועצה.

מן התייעוד עלה, כי ב-9.6.02, כשישה חודשים לפני מועד הבחירות למועצה האזורית ח', ובזמן ששקל להתמודד בבחירות לראשותה, ערך העוזר לשעבר סיור במועצה האמורה, ובמהלכו החליט על מתן סיוע במימון ישיר ליישובי המועצה מתקציב יחידתו וכן במסגרת איגום תקציבים לביצוע פרויקטים שונים כלהלן:

500,000 ש"ח במסגרת איגום תקציבי עבור כבישים ביטחוניים/חקלאיים, מתוכם 125,000 ש"ח מתקציב היחידה להתיישבות; 45,000 ש"ח עבור החלפת שער בקיבוץ ב'; 150,000 ש"ח עבור שדרוג דרכי ביטחון ביישובי המועצה; 100,000 ש"ח איגום תקציבי עבור העתקת קו תאורה ודרך ביטחון בקיבוץ ג' - 25,000 מסכום זה במימון היחידה להתיישבות; 15,000 ש"ח להקמת בסיס למשמר אזורי; 225,000 ש"ח במסגרת איגום תקציבי להעתקת מרכיבי ביטחון בקיבוץ ד' - 115,000 מסכום זה מתקציב היחידה להתיישבות; ו-25,000 ש"ח למימון החלפת שער בקיבוץ ה' לפי המלצת קצין הגנה מרחבית החטיבתית. משרד מבקר המדינה מציינ, כי קיבוץ ה' לא הוגדר באותה עת על ידי פקע"ר וגם לא במועד סיום הביקורת, כיישוב שמיקומו הגיאוגרפי מקנה סיוע בהקמת מרכיבי ביטחון.

העוזר לשעבר מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2003, כי חלק מההחלטות האמורות למתן סיוע נתקבלו קודם לסיור על סמך עבודת מטה, שהחלה עם תחילת שנת העבודה, והן: כבישים ביטחוניים/חקלאיים, העתקת מרכיבי ביטחון בקיבוץ ד', והקמת בסיס למשמר האזורי.

כאמור, ההחלטות על הקצאת כספי הסיוע לרשויות המקומיות התקבלו, בין היתר, גם בסיוורים שערך העוזר לשעבר, כפי שנעשה במקרה האמור, וגם ההחלטות על מתן סיוע, שקדמה להן עבודת מטה, נמסרו למועצה במועד הסיור האמור. לדעת משרד מבקר המדינה, במצב שבו ערך העוזר לשעבר את הסיור ביישובי המועצה האזורית האמורה והקצה את הסיוע במהלכו, ובו-בזמן שקל להתמודד בבחירות על ראשותה, נוצר חשש שהחלטותיו למתן הסיוע ליישובי המועצה ניתנו מתוך מצב של ניגוד עניינים, ולו למראית עין. לפיכך, היה עליו להימנע מהשתתפות בסיור ובהחלטות על הקצאת הסיוע במהלכו.



## שינוע יבילים והצבתם באיו"ש

ראש תחום תשתית במנא"ז שבאיו"ש הינו הסמכות המאשרת שינוע והצבה של מבנים יבילים (קראונים) באזור, מתוקף סמכותו המוקנית לו על פי הצו שהוציא מפקד האזור בדבר העברת טובין (יהודה והשומרון) (מס' 1252), תשמ"ח-1988; והתקנות בדבר העברת טובין (הובלת מבנים יבילים) (יהודה והשומרון), תשנ"ג-1993.

הדינים החלים באיו"ש מחייבים, כי הצבת קראוון באזור תיעשה רק לאחר קבלת שלושה היתרים, האמורים להסדיר שלושה היבטים שונים: במישור התכנוני נדרשת עמידה בהוראות התכנון והבנייה וקבלת היתר בנייה; במישור הקנייני נדרש היתר של בעל הקרקע להצבת הקראוון; רק לאחר קבלת ההיתרים הללו ניתן ראש תחום תשתית במנא"ז היתר להובלת הקראוון, וזאת אם ההובלה עונה לנהלים של פיקוד המרכז והמנא"ז. הצבת קראוון באיו"ש בלי שניתנו רישיון בנייה וההיתרים הנדרשים, כאמור, מהווה הפרה של הדין התקף באזור.

1. בביקורת עלה, כי הגופים באיו"ש, העוסקים בשינוע מבנים יבילים והצבתם, פועלים בשנים האחרונות על פי נוהל הובלת מבנים יבילים באיו"ש ובאזח"ע מטעם מתפ"ש (להלן - הנוהל). בנוהל נקבע, בין היתר, כי גוף המבקש להעביר מבנים יבילים בתחומי איו"ש ואזח"ע יפנה לרשות המקומית שבאחריותה הוא נמצא. מהנדס הרשות המקומית יבדוק את הבקשה ויעבירה לתחום תשתית במנא"ז לבדיקתה ולאישורה. על פי הנוהל תכלול הבקשה: (א) כמות המבנים היבילים שהעברתם מבוקשת; (ב) יעד המבנים; (ג) מס' התב"ע ומס' המגרש שבהם יוצבו; (ד) סטטוס התב"ע ופירוט ההיתרים התכנוניים הקיימים להצבת המבנים באתר המיועד; (ה) צילום הקטע הרלוונטי של התב"ע ומיקום המבנים בתחומה, וכן ההיתר שניתן על ידי המועצה; (ו) מסלול ההעברה.

עוד נקבע בנוהל, כי על תחום תשתית במנא"ז לבדוק, כי הבקשה מכילה את כל הפרטים שלעיל ובמיוחד את "תוקף התב"ע בה מתוכננים להיות מוצבים היבילים" ואת "יעדי הקרקע הרלוונטים בהם יוצבו המבנים היבילים". אחרי אימות פרטי הבקשה ואישורה על ידי ראש תחום תשתית במנא"ז, יש להעבירה לראש ענף (להלן - רע"ן) תשתית במתפ"ש, אשר יעבירה לעוזר השר לאישורה. בשלב הבא לאחר אישור עוזר השר יש להעביר את הבקשה למזכיר הצבאי של שר הביטחון. על המזכיר הצבאי של שר הביטחון להעביר את אישור הבקשה ללשכת הרמטכ"ל ולמנא"ז באמצעות רע"ן תשתית במתפ"ש; ראש תחום תשתית במנא"ז יידע את הגורם המבקש ויוציא היתר כמבוקש. לחלופין, עליו ליידע את המבקש בדבר סירוב הבקשה.

בביקורת עלה, כי הנוהל הינו, למעשה, טיוטה של פקודה (מס' 511) מטעם מתפ"ש, שבמועד עריכת הביקורת, מרס 2003, טרם אושרה ולא ניתן היה ללמוד מאימתי, בפועל, החלו לנהוג על פיו. משרד מבקר המדינה מעיר, כי השימוש בטיוטת נוהל אינו ראוי, משום שהוא יוצר חוסר בהירות לגבי תקפותו.

ראש ענף תשתית במתפ"ש הודיע למשרד מבקר המדינה ביוני 2003, כי "באפריל 2003 פרסמנו עדכון לפקודה הנ"ל שכיום בתוקף".

בתשובתו לממצאי הביקורת הודיע עוזר השר למשרד מבקר המדינה ביוני 2003, כי "על פי ההוראה המקורית ראש תחום תשתית במנא"ז הוא הסמכות לאישור שינוע יבילים. האישור ניתן על ידו לאחר בדיקת הנושאים הסטטוטוריים. לימים, נושא שינוע מבנים יבילים קיבל אופי מיוחד רגיש יותר ולכן נקבע שנותן האישור הסופי הוא דרג מדיני ולא הדרג המקצועי. אכן נקבע, שעוזר שהב"ט כביא במדיניות השר הוא זה שיתן את האישור הסופי לשינוע יבילים".

2. עוד עלה בביקורת, כי בשנת 2002 אישר העוזר לשעבר לרשויות מקומיות באיו"ש ולגופים אחרים לשנע ולהציב מבנים יבילים באיו"ש, וזאת בטרם הוסדר מעמדן הסטטוטורי של הקרקעות שבתחומן הוצבו היבילים, וללא אישור של ראש תחום תשתית במנא"ז כנדרש על פי הצו והנוהל המחייב.

להלן דוגמאות:

א. בינואר 2002 אישר העוזר לשעבר למועצה אזורית ט' להציב שבעה מבנים יבילים באתר מסוים באיו"ש על אף שתכנית המתאר באתר זה טרם נדונה, ועל אף שנציג תחום תשתית במנא"ז הודיע לעוזר השר כבר בנובמבר 2001, כי עם הצבת היבילים במקום, יהא על יחידת הפיקוח של המנא"ז "לטפל בקרוואנים בנוהל בב"ח [בניה בלתי חוקית]."

ב. בפברואר 2002 אישר העוזר לשעבר למועצה אזורית י' לשנע שני מבנים יבילים ולהציבם ביישוב מסוים באיו"ש, על אף שראש תחום תשתית במנא"ז לא אישר את הבקשה. יתר על כן, עוזר השר נתן את אישורו למרות הודעת נציג תחום תשתית במנא"ז בינואר 2002, כי ליישוב האמור "אין תכנית מתאר, ועל כן לא ניתן חוקית לתת היתר בניה במקום". עוד הודיע נציג תחום תשתית לעוזר השר, כי "תחום הצבת המבנים הינו בתחום אדמות פרטיות כבעלות פלסטינים ובמקום אין תחום שיפוט".

העוזר לשעבר הודיע למשרד מבקר המדינה ביוני 2003, בתגובה לממצאי הביקורת, כדלקמן:

1. "בכל הקשור לשינוע יבילים פעלתי על פי הנחיות שהב"ט ובכפוף להנחיותיו הפרטניות שניתנו מעת לעת.

2. ככלל, מדיניות שהב"ט שעל פיה פעלתי אפשרה, לאחר בדיקה פרטנית של כל פנייה ופנייה לשינוע והצבת מבנים יבילים, לאשר בקשות לצורכי ציבור, כגון תוספת כיתות למוסדות חינוך, מבנים לצורכי דת ותוספות כתוצאה מגידול טבעי ביישובים.

3. כל המקרים המוזכרים, שאושרו לשינוע והצבה, נמצאים במסגרת תכניות מתאר בשלבים שונים של ההליך הסטטוטורי הנדרש ומן העובדה שמדובר במבנים יבילים, ובמקרים המיוחדים שאושרו אין מניעה להובלתם והצבתם.

4. כל פנייה שאישרתי עברה בדיקה פרטנית ומדוקדקת בתחום תשתית במנא"ז על מנת לוודא שהבקשה תואמת את הבסיס הסטטוטורי הנדרש.

5. עלי לציין, כי האישורים המוזכרים בממצאי מחברי דו"ח הביקורת מהווים חלק קטן מהבקשות שהופנו על ידי הרשויות וניתנו רק ובכפוף למסגרת אותה הנחה אותי שר הביטחון".

שר הביטחון לשעבר (ח"כ ב' בן אליעזר) מסר למשרד מבקר המדינה בעניין זה, כי "אינני יכול להתייחס ולא עסקתי באופן פרטני במקרים שהובאו בדוח. ברצוני להבהיר, כי המדיניות הכללית בלבד נקבעה על ידי בישיבות שוטפות אותם ניהלתי עם מטה משרדי, שעיקרה שאין לאשר פעולות שאינן עפ"י הנוהל".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי במקרים האמורים ניתן היתר לשינוע היבילים ולהצבתם למרות שמנא"ז לא אישר כנדרש בצו ובנוהל את הבסיס הסטטוטורי הנדרש לפעולות אלה.

ראש מטה שר הביטחון הנוכחי (מר ש' מופז) הודיע ביוני 2003 למשרד מבקר המדינה, "כי היתר לשינוע יבילים ניתן אך ורק לאחר קבלת אישור המנהא"ז ואישור עוזר שהב"ט הבוחנים כל בקשה לגופה".

### מעקב ובקרה על ביצוע מרכיבי ביטחון

הוראה ב' קובעת, בין היתר, כי "היחידה להתיישבות תבצע מעקב ובקרה אחר ביצוע המשימות בתחום מרכיבי ביטחון ותוכל להשתמש בפקע"ר לביצוע מעקב לגבי משימות שבוצעו דרכו. במקרים אלה יעביר פקע"ר דוח מפורט ליחידה להתיישבות".

1. מהתייעוד עלה, כי היחידה להתיישבות סייעה בשנת 2002, במקרים מסוימים ובאישור הוועדה, במימון פרויקטים בדיעבד, לאחר הקמתם. משרד מבקר המדינה מעיר, כי בהחלטתה לסייע במימון פרויקטים בדיעבד נפגמה יכולתה של היחידה להתיישבות לקיים מעקב ובקרה על הביצוע.

2. בבקורת עלה, כי במרבית המקרים אין היחידה להתיישבות מקיימת מעקב ובקרה אחר ביצוע העבודות בתחום מרכיבי ביטחון ביישובים, שהיא שותפה במימנם, כנדרש בהוראה ב'. בפרויקטים רבים, כמו שיקום דרכי ביטחון היקפיות והקמת תאורה בצמתים, מסתפקת היחידה להתיישבות באישורים, כגון אישור מראש הרשות המקומית או מבעל תפקיד אחר ברשות המקומית או של מהנדס חיצוני שמינתה הרשות המקומית מטעמה - המעידים על סיום העבודות. לגבי עבודות המבוצעות באמצעות פקע"ר נמצא, כי בחלק מהמקרים מסתפקת היחידה להתיישבות באישורים פורמליים מטעם פקע"ר המדווחים על סיום העבודה, ואינה מקפידה לקבל מפקע"ר דוח מפורט על ביצוע הפרויקט, כמתחייב מהוראה ב'.

עוזר השר הודיע למשרד מבקר המדינה ביוני 2003, כי ליחידה להתיישבות אין כלים לביצוע מעקב ובקרה אחר משימות, כפי שמופיע בהוראה ב'. בפועל מבצע את הבקרה גוף מקצועי בהתאם לפרויקט. עוד הודיע, כי הוא פועל לתקן בעניין הנדון את הוראה ב'.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שיחידת עוזר השר מממנת מתקציבה פרויקטים בתחומים רבים בהיקף של עשרות מיליוני ש"ח בלא שהיא מבצעת בעצמה מעקב ובקרה, יש לקבוע בנהלים את דרכי הבקרה ואת אופן הדיווח על ביצוע הפרויקטים, כדי לאפשר קיומם של דפוסי מינהל תקין בתחום זה.

ממצאי הביקורת שתוארו לעיל בתחום הסיוע לרשויות המקומיות במימון מיגון ומרכיבי ביטחון ביישובים וכן בתחום המימון המשותף של פרויקטים עם משרדי ממשלה אחרים, ובתחום שינוע היבילים, מתארים תמונת מצב של פעילות בלתי תקינה החורגת מכללי המינהל התקין, החל משלב הכנת תכנית העבודה השנתית, עבור לביצועה וכלה במעקב ובבקרה. במקרים רבים הוקצו תקציבים ללא אמות מידה ברורות ואחידות, ללא קביעת סדר עדיפויות, ולעתים תוך חריגה מהוראות משהב"ט, או בטרם הוסדר המעמד הסטטוטורי של יישובים ואתרים שבהם הותקנו מרכיבי ביטחון.

יש להקפיד ולעגן בהוראות אמות מידה, שיאפשרו להקצות את הסיוע בתחום מרכיבי הביטחון לרשויות המקומיות על בסיס סדרי עדיפויות הנגזרים מן הצרכים בפועל; ולערוך בקרה נאותה על ביצוע הפעולות בתחום זה. משרד מבקר המדינה מדגיש, כי פרשנות רחבה והיעדר אמות מידה ונהלים מותירים עמימות רבה הפוגעת בעיקרון השוויון וההזדמנות השווה במתן סיוע.

מן הראוי, שפעילות יחידת עוזר השר תעוגן בעיקרה במסגרת תכנית עבודה שנתית, ישימה למימוש ומפורטת, שכוללת הקצאת רזרבה תקציבית סבירה כמענה גמיש לצרכים ביטחוניים דחופים; ותוך הקפדה על קיום בקרה על הקצאת הכספים בהתאם למטרות המוגדרות בהוראות משהב"ט.

לדעת מבקר המדינה, על משהב"ט לפעול בדחיפות לתיקון ולשיפור התחומים שתוארו לעיל תוך הקפדה על קיום נהלים, אמות מידה ברורות, בקרה ופיקוח נאותים כנדרש במינהל הציבורי בכלל ובמשרדי הממשלה בפרט. מן הראוי, שהשינויים בהוראות משהב"ט ייעשו, במידת הצורך, לאחר בחינת הצרכים והשיקולים הרלוונטיים, ולא על מנת להתאים את ההוראות בדיעבד למציאות שעל פיה פעלה היחידה להתיישבות.