

סדרי תכנון והקצאת מקורות כספיים פעולות משרדי הממשלה

מבוא

החלטות ממשלה

החלטות הממשלה על הקצאת תקציבי פיתוח לרשויות המקומיות במגזר המיעוטים ועל תכניות פיתוח למגזר זה, נגזרו ככלל לכל אחד מן המיעוטים בנפרד. האמצעים שנקבעו בהחלטות הממשלה לטיפול בבעיות מגזר המיעוטים הם: 1. אמצעים, שנועדו לפתור בעיות מידיות, כגון הקצאת תקציבים ומתן הלוואות לכיסוי גירעונות תקציביים של הרשויות המקומיות; 2. אמצעים שנועדו להביא לפיתוח רב-תחומי וארוך טווח - דהיינו, תכניות רב-שנתיות - שיבוצעו בתיאום בין-משרדי, ובסיוע פורום שיקבע סדרי עדיפויות בקביעת היעדים ויבקר את הביצוע, בהסתמך על איתור פערים וצרכים של המגזרים המטופלים ואגב שיתוף פעולה עמם.

1. המגזר הדרוזי והצ'רקסי והמגזר הבדואי: כבר באפריל 1987 החליטה הממשלה על הכנת תכנית חומש למגזר הדרוזי והצ'רקסי, להשלמת התשתיות ומוסדות הציבור. הממשלה החליטה בדצמבר 1994 להביא לשוויון בין יישובי המגזר הדרוזי והצ'רקסי ליישובי הפיתוח היהודים הסמוכים להם. על בסיס סקר צרכים שעשתה החברה למשק וכלכלה ועל בסיס התאמות תקציביות של משרדי הממשלה, אישרה הממשלה, ביולי 1995, תכנית חומש למגזר הדרוזי והצ'רקסי לשנים 1995-1999. בהחלטת ממשלה מאוקטובר 2000 אושר תקציב פיתוח למגזר הדרוזי והצ'רקסי לשנים 2000-2003, כהמשך לתכנית הקודמת. בהחלטה מנובמבר 1998 אישרה הממשלה את המלצות ועדת המנכ"לים ליישובי הבדואים בצפון לתכנית פיתוח רב-שנתית לשנים 1999-2003, לתכנון פיזי, לפיתוח מגוון תשתיות, למבני ציבור ולחינוך. ההחלטה פירטה את מקורות התקציב לתכנית ואת שימושיהם.

2. המגזר הערבי: באוגוסט 1991, הטילה הממשלה על משרד הפנים, יחד עם משרד האוצר, מרכז השלטון המקומי ונציגי הרשויות המקומיות הערביות, לסכם תכנית פיתוח חמש-שנתית למגזר הערבי, לפי סדר עדיפויות. אולם רק באוקטובר 2000 החליטה הממשלה על תכנית רב-שנתית לשנים 2001-2004, לפיתוח הרשויות המקומיות במגזר הערבי ולצמצום הפערים ביניהן ובין הרשויות המקומיות במגזר היהודי. הוחלט להקים צוות בין-משרדי לריכוז עבודת מטה ומעקב אחר ביצוע.

תקצוב

החל מתחילת שנות ה-90, ובהתאם למדיניות לצמצום פערים, הגדילו משרדי הממשלה, במסגרת תכניות העבודה השנתיות שלהם, את תקציבי הפיתוח המיועדים למגזר המיעוטים: משנת 1992 ועד שנת 1994 הגדילה הממשלה בראשותו של יצחק רבין ז"ל (להלן - ממשלת רבין) את התקציב למגזר הדרוזי והצ'רקסי בשיעור שנתי ממוצע של כ-18%, כך שבשנת 1994 הגיע סך כל תקציב הפיתוח למגזר הדרוזי והצ'רקסי ל-74.1 מיליון ש"ח. משנת 1992 עד שנת 2000 הגדילו ממשלות ישראל את תקציבי הפיתוח השנתיים למגזר הערבי בממוצע של כ-15% כל שנה, כך שבשנת 2000 ס"ה התקציב למגזר זה הגיע ל-780 מיליון ש"ח.

המקורות הכספיים של הרשויות המקומיות לפיתוח תשתיות

לרשויות המקומיות תקציב שנתי רגיל לצורך מימון פעולות שוטפות ושירותים, ותקציב בלתי רגיל לצורך מימון פעולות פיתוח, השקעות ורכישות. בין יעדי התקציב הבלתי רגיל מצוי יעד פיתוח התשתיות - תכנון פיזי, פיתוח דרכים, מבני ציבור, תשתיות מים וביוב - שהם פרויקטים עתירי משאבים. מקורות המימון של התקציב הבלתי רגיל (להלן - תקציב פיתוח) הם: מקורות עצמיים, דהיינו ממקורות הרשות המקומית, מלוות וכן תקציבי השתתפות וסיוע מטעם משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, לפי הקשר של הפרויקטים לתחומים שעליהם מופקדים המשרדים.

משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה לא ערכו ניתוח מקיף ושיטתי של המקורות הכספיים לפיתוח של הרשויות המקומיות בחתך בין-מגזרי. ניתוח כזה אמור להיות אחד הכלים בידי קובעי המדיניות בבואם לקבל החלטות תקציביות מתאימות, לצורך צמצום הפערים ברמת הפיתוח בין הרשויות המקומיות במגזרים השונים.

מבדיקת התקציבים הבלתי רגילים של הרשויות המקומיות ממקורות עצמיים, כפי שנכללו בדוחות כספיים מבוקרים לשנים 1998 ו-1999¹ עולה, כי הממוצע לנפש של המקורות העצמיים של הרשויות המקומיות במגזר המיעוטים נמוך בהרבה מהממוצע בכלל האוכלוסייה, ובייחוד במגזר הערבי - בו הממוצע לנפש של המקורות העצמיים הוא כמחצית מהממוצע שבכלל האוכלוסייה.

ישנם גורמים המשפיעים על המקורות הכספיים לפיתוח של הרשויות המקומיות, לצד תקציבי הפיתוח הממשלתיים. גורמים אלה נובעים חלקם מפעולות משרדי הממשלה וחלקם מפעולות הרשויות המקומיות עצמן, ובהם: קיומם של נכסים מניבי הכנסות, כגון שטחים למסחר ואזורי מלאכה ותעשייה. בתחום זה העלתה הביקורת, שעדיין יש מקום רב לעשייה ולסיוע ממלכתיים; עמידה בתכניות הבראה, שבגינן מעביר משרד הפנים תקציבי פיתוח מוגדלים; שיעור גביית הארנונה על מבני מגורים ותעסוקה ברשויות המקומיות ומיצוי מקורות עצמיים בתחום פיתוח התשתיות - כמו היטלי ביוב ומים. בתחום זה העלתה הביקורת, שעדיין אין מיצוי נאות של המקורות העצמיים של הרשויות המקומיות במגזר המיעוטים²; ושיעור הניצול של תקציבי הפיתוח אשר משרדי הממשלה מעמידים לרשויות המקומיות.

נוכח האמור לעיל, לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שמשרדי הממשלה ירחיבו את איסוף המידע ואת הניתוח של מכלול הגורמים המשפיעים על המקורות הכספיים של הרשויות המקומיות לצורכי פיתוח. זאת, לשם הערכת ההשתתפות המיטבית של משרדי הממשלה בתקציבי הפיתוח, הנדרשים לרשויות המקומיות למימון צורכי הפיתוח הפיזי שלהן. צרכים אלה יש להעריך בשיטתיות גם בהתאם לסקר מקיף של תשתיות פיזיות ברשויות המקומיות, אשר על משרדי הממשלה לבצע. משרד ראש הממשלה הדגיש בתשובתו למשרד מבקר המדינה, שבכוונת אגף תיאום, מעקב ובקרה במשרד, לערוך ניתוח של מכלול ההיבטים המשפיעים על המקורות הכספיים לפיתוח ברשויות המקומיות במגזר המיעוטים. זאת, במסגרת שיפור האמצעים להערכת מצב הפיתוח ברשויות המקומיות.

- 1 על פי תקציבים בלתי רגילים של הרשויות המקומיות ממקורות עצמיים, כפי שנכללו בדוחות כספיים מבוקרים לשנים 1998 ו-1999, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, משרד הפנים.
- 2 בעניין שיעור גביית היטלי ביוב ומים ברשויות המקומיות במגזר המיעוטים, ראו בפרק "תשתיות ביוב במגזר המיעוטים" בדוח זה.

עיצוב וקידום תכניות רב-שנתיות למגזר המיעוטים פעולות משרד הפנים

משרד הפנים מופקד מטעם הממשלה על השלטון המקומי. משרד הפנים משתתף, בין היתר, במימון הפעולות השוטפות והפיתוח המוניציפלי של הרשויות המקומיות, מסייע בהכוונה ובתיאום פעולותיהן של הרשויות המקומיות בנושאים תקציביים ובענייני שלטון מקומי, ומפקח עליהן. הפיקוח על תקציבי הרשויות המקומיות מתבצע מתוקף סמכות שר הפנים לאשר כל תקציב מוניציפלי, לרבות תקציב שמממנים משרדים ממשלתיים אחרים. משרד הפנים פועל בתחומים לעיל באמצעות הסמכויות המוקנות לו בפקודת העיריות [נוסח חדש], פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, תקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), התשל"א-1971, וחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

במשרד הפנים כמה יחידות העוסקות בייזום, בתכנון, בניהול ובפיתוח מוניציפליים. המינהל לכספים ולתקציבים לרשויות המקומיות (להלן, בפרק זה - המינהל) ושבעת מחוזות המשרד, אחראים להקצאת תקציבי הפיתוח של משרד הפנים לרשויות המקומיות. המינהל, בין היתר, מסייע בקבלת החלטות במכלול הנושאים הכספיים והכלכליים של הרשויות המקומיות, עוסק בתכנון הפיתוח של הרשויות המקומיות, בתיאום בין תקציבי הפיתוח של משרדי הממשלה האחרים מולן ובמעקב אחר פעולות הפיתוח שלהן. כמו-כן אחראי המינהל ליישום החלטות הממשלה בנושאי כספים ולביצוע הסכמים בין הממשלה ובין הרשויות המקומיות, שמשרד הפנים, מתוקף מעמדו, צד להם מטעם הממשלה. בין תפקידי הממונה על המחוז לאשר את תקציבי הפיתוח של המועצות המקומיות, סמכות שהוענקה לו לפי פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], כממונה על הנושאים הכספיים של הרשויות המקומיות שבמחוזו.

למשרד הפנים, כמופקד על השלטון המקומי מטעם הממשלה, תפקיד בהתוויית מדיניות ותכניות פיתוח להשגת היעדים שקבעה הממשלה לפיתוח הרשויות המקומיות של מגזר המיעוטים. מהחלטות הממשלה ומההסכמים בינה לבין נציגי מגזר המיעוטים עולה, כי למשרד הפנים תפקיד מרכזי בקידום הפיתוח של הרשויות המקומיות במגזר זה, על ידי בחינה של צורכי הפיתוח שלהן, גיבוש יעדי פיתוח והתוויית הדרכים להשגתם בתיאום עם הממשלה ועם נציגי הרשויות המקומיות. התכניות האסטרטגיות שגיבש משרד הפנים לפני כעשור מצביעות על כך, שהמשרד ראה עצמו אחראי לביצוע פעולות לקידום מגזר המיעוטים ולייזום ופיתוח עבודת מטה בין-משרדית בנושא זה.

בחודשים מארס-אוגוסט 2001 בדק משרד מבקר המדינה את יישום מדיניות משרד הפנים לפיתוח מגזר המיעוטים בכללותו; את פעולותיו למימוש החלטות הממשלה כלפי המגזר הערבי, ואת השימוש שעשה משרד הפנים בכלים ובמשאבים שעמדו לרשותו להשגת היעדים שקבעה הממשלה לפיתוח הרשויות המקומיות במגזר המיעוטים. הבדיקה נערכה במינהל ובמחוז צפון של משרד הפנים (להלן - המחוז), המטפל ב-55 רשויות מקומיות במגזר המיעוטים. בדיקות השלמה נעשו בחשבות משרד הפנים ובמסמכים שהתקבלו ממזכירות הממשלה.

פעולות משרד הפנים לקידום החלטות הממשלה³

מרבית החלטות הממשלה וההסכמים שחתמה הממשלה בעשור של שנות התשעים עם נציגי המגזר הערבי, מדגישים את תפקידו המרכזי של משרד הפנים בבחינת הצרכים של המגזר, בייזום ובתכנון הפיתוח של הרשויות המקומיות הערביות. הוטל על משרד הפנים, בין היתר, לאתר את הבעיות של הרשויות המקומיות הערביות בתחום התקציבים, להתוות דרך לקידום הפיתוח וליישום עקרונות מדיניות הממשלה לצמצום הפערים בין המגזר הערבי לכלל האוכלוסייה. בדיקה של פעולות משרד הפנים בנדון, העלתה:

1. כבר באוגוסט 1991 הטילה הממשלה על משרד הפנים, משרד האוצר, מרכז השלטון המקומי ונציגי הרשויות המקומיות הערביות לסכם תכנית פיתוח חמש-שנתית למגזר הערבי. אולם תכנית פיתוח כזו למגזר הערבי לא גובשה אז.

באוגוסט 1994 הוחלט שוב, בהסכם בין הממשלה, מרכז השלטון המקומי ונציגי המגזר הערבי על הקמת ועדה משותפת (להלן - הוועדה), שתפקידה יהיה לבחון את מכלול הבעיות של הרשויות המקומיות הערביות בתחום התקציב השוטף ותקציב הפיתוח. על פי ההסכם, הוועדה היתה צריכה להגיש המלצותיה בתוך שישה חודשים מיום מינויה. בפועל, מונחה הוועדה בספטמבר 1994 בידי מנכ"ל משרד הפנים ובראשה הועמד נציג משרד הפנים, אולם הוועדה התכנסה פעמים ספורות בלבד, לא גיבשה מסמך מסכם ולא הגישה מסקנות. הוועדה לא הגיעה לשיטה המוסכמת על כל הגורמים להערכת צורכי הפיתוח של המגזר הערבי, ולא המשיכה את עבודתה למרות פניות חוזרות ונשנות של מרכז השלטון המקומי ונציגי הרשויות המקומיות הערביות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה טען משרד הפנים, שלא גובשו תכניות פיתוח על פי החלטות הממשלה מהשנים 1991 ו-1994, בעיקר בגלל עמדת משרד האוצר כי אין להקצות כל תוספת תקציבית. לטענת משרד הפנים, לא היה טעם לגבש תכניות פיתוח רב-שנתיות אם מראש ברור, כי לא יהיו מקורות למימושן.

משרד מבקר המדינה העיר, כי היה על הוועדה להציג לממשלה תמונה של מכלול הבעיות והצרכים התקציביים על ידי בחינת צורכי הפיתוח, ולהעריך את היקף התקצוב הנדרש לפי סדר עדיפויות מוסכם. גיבוש הסכמה בנושאים אלו נדרש לאחר שהממשלה החליטה, באופן עקרוני, על מתן תוספת תקציבית. אם נוצרו מחלוקות בין חברי הוועדה, שמנעו גיבוש מסמך מסכם, היה על משרד הפנים, בנסיבות אלו, להציג לפני הממשלה את הנושאים השנויים במחלוקת ואת הצעותיו לפתרון. דבר זה לא נעשה.

2. בינואר 1997 נחתם הסכם נוסף בין הממשלה לרשויות המקומיות הערביות. משרד הפנים ומשרד האוצר חתמו על ההסכם מטעם הממשלה. נקבע שם, כי שר הפנים יתייעץ עם שר האוצר כדי להתוות דרך לקידום הפיתוח ברשויות המקומיות הערביות, וייקבע לוח זמנים לביצוע. אך פעולה זו לא בוצעה, וההסכם האמור, בכל הנוגע לעניין זה, לא יצא אל הפועל.

3. כשלוש שנים לאחר מכן, בדצמבר 1999, הושג סיכום נוסף בנדון בין נציגי האוצר ונציגי משרד הפנים, בהתייעצות עם ועד ראשי הרשויות המקומיות במגזר הערבי. לפי סיכום זה, במהלך חודשים ינואר-מארכ 2000 יגישו משרדי הממשלה הרלוונטיים תכנית ארבע-שנתית לביצוע פרויקטים ביישובים הערבים, שיתמקדו בתשתיות פנימיות, במגורים, במבני ציבור, בתעשייה

3 החלטות הממשלה המפורטות בתת פרק זה התייחסו למגזר הערבי בלבד ולא לכלל מגזר המיעוטים.

ובתעסוקה. כאמור, רק באוקטובר 2000 החליטה הממשלה על תכנית רב-שנתית כוללת לפיתוח יישובי המגזר הערבי, אך הפעם המשימה הוטלה על צוות בין-משרדי בראשות משרד ראש הממשלה, שהיה אמור לרכז את תכנון הפעילות וסדר העדיפות ולהפעיל מנגנון בקרה אחר ביצוע התכנית. כאמור, עד למועד סיום הביקורת התכנית לא תוקצבה וביצועה טרם החל.

מהאמור לעיל עולה, כי כבר מתחילת שנות התשעים היה צריך משרד הפנים, על פי החלטות הממשלה ומתוקף סמכויותיו, ליזום פעולות לאיתור הבעיות של המגזר הערבי ולגבש דרכים לפיתוחו, לרבות הערכה מוסכמת של היקף התקציבים הדרושים לכך. לא נמצא, שבפורומים שהמשרד היה שותף מרכזי בהם, הוא יזם במידה מספקת וקידם פעולות שימשו בסיס לשינוי בהתמודדות הממשלה עם מכלול הבעיות של המגזר הערבי. משרד הפנים, בתוקף תפקידו, לא פעל במידה מספקת להשגת תפנית בטיפול בבעיות הפיתוח של המגזר הערבי, ולא ביצע את פעולות המטה בתחום פיתוח הרשויות המקומיות הערביות, שהטילה עליו הממשלה. התוויית תכנית הפיתוח למגזר הערבי, תוך קביעת סדר עדיפות, וריכוז המעקב אחר היישום, הועברו למשרד ראש הממשלה במסגרת החלטות הממשלה שהתקבלו מאז סוף שנת 1999.

מילוי תפקידיו של משרד הפנים

1. כאמור, מתפקידו של משרד הפנים לכוון את פעולות הפיתוח של הרשויות המקומיות, להשתתף במימוןן ולפקח עליהן. על כן, היה עליו, גם ללא החלטות הממשלה, להתוות בעצמו מדיניות ותכנית פיתוח להשגת היעדים של פיתוח הרשויות המקומיות שבמגזר המיעוטים ולפעול באפקטיביות למימושם, באמצעות הכלים והמשאבים שעמדו לרשותו. פעולה זו, ראוי היה לעשותה, אגב נקיטת אמצעים, כגון: אומדן צורכי הרשויות המקומיות באמצעות סקר צרכים; גיבוש סטנדרטים אחידים לפיתוח; תיאום בין גורמי המימון הממשלתיים והציבוריים.

הצורך בפעולות אלה עלה בכמה מסמכים של משרד הפנים ובתכניות אסטרטגיות שלו מהשנים 1989, 1991 ו-1992, שהציבו כמטרה אסטרטגית את צמצום הפערים בין המגזר היהודי ובין מגזר המיעוטים. מסמכים אלה ציינו, בין היתר, כי על המשרד ליזום ולפתח עבודת מטה בין-משרדית בנושא פיתוח מגזר המיעוטים ולפעול לשינוי חלוקת המשאבים בין הרשויות המקומיות היהודיות ובין הרשויות המקומיות במגזר המיעוטים. כבסיס לשינוי בחלוקת משאבים זו, ולקביעת מסגרות תקציב התואמות יותר את מצב הרשויות המקומיות וצורכיהן, נקבע שם לבצע סקרים על רמת הפיתוח ברשויות המקומיות הנחשבות לחלשות, ולקבוע רמה מזערית לפיתוח תשתיות. נוסף על כך, קובעות התכניות האסטרטגיות יעדים של פיתוח מקורות מימון חדשים לרשויות המקומיות וליווי וסיוע של משרד הפנים לתהליך גיבוש תכניות פיתוח על-ידיהן.

מימוש התכניות האסטרטגיות ומטרות-העל של התקצוב והפיתוח של משרד הפנים לא באו לידי ביטוי, כפי שצריך היה, בתכניות פיתוח רב-שנתיות, בהצעות התקציב השנתיות של המשרד, בתכניות העבודה השנתיות וברשימת פרויקטים המותאמים לסדרי עדיפויות של תכניות פיתוח רב-שנתיות, במסמכים ובחוות דעת של מחלקות המינהל, ובנהלים להקצאת תקציב הפיתוח השנתי של המינהל לרשויות המקומיות.

הועלה, בין היתר, כי למרות המדיניות שהתווה לעצמו משרד הפנים עוד בראשית העשור של שנות ה-90, לא ביצע משרד הפנים סקר צרכים על רמת הפיתוח ברשויות המקומיות שבמגזר המיעוטים בכלל ובמגזר הערבי בפרט, ולא קבע רמת פיתוח מזערית נדרשת של התשתיות הפיזיות בהן.

2. תכנית פיתוח רב-תחומית ורב-שנתית מגדירה סדר עדיפות בתקצוב פרויקטים של משרדים ייעודיים ואת סכומי ההקצאה. תכנית כזו מאפשרת ראייה כוללת, אגב יצירת מנגנוני תיאום ומעקב אחר הפעולות של המשרדים השותפים בה. בהעדר תכנית פיתוח כוללת למגזר הערבי, כל משרד ייעודי מתקצב לרשויות המקומיות פרויקטים שבתחום אחריותו לפי סדר עדיפות שלו, בלי לשקול את השפעת פעולותיו על פעולותיהם של משרדים אחרים.

בהעדר תכנית פיתוח רב-תחומית ורב-שנתית למגזר הערבי ראוי היה שלמשרד הפנים, כמופקד על השלטון המקומי מטעם הממשלה, ובהתאם ליעדי התכנית האסטרטגיות שלו, תהיה תמונה מלאה של יעדי התקצוב של הרשויות המקומיות בכל התחומים ושל כל מקורות המימון שלהן, בפרט מקורות המימון הממשלתיים. דהיינו, ראוי היה שמשרד הפנים ירכז את המידע הרלוונטי על תכניות הפיתוח ופעולות הפיתוח הרב-שנתיות של המשרדים הייעודיים ברשויות המקומיות. למרות זאת הועלה, כי למשרד הפנים, במינהל ובמחוז, אין מידע כזה על רוב הרשויות המקומיות, ואין לו ריכוז מלא ושיטתי של מידע על התכניות והפרויקטים של משרדי הממשלה, המשתתפים בפיתוח הרשויות המקומיות במגזר המיעוטים.

בתשובה למשרד מבקר המדינה טען המינהל, שעמדת משרד הפנים היא כי תפקידו לסייע לרשויות המקומיות במימון הפיתוח של שירותים מוניציפליים, ואילו התיאום הבין-משרדי, ריכוזן ויישומן של תכניות הפיתוח מבוצעים בידי משרד ראש הממשלה, היות שרק לו הכלים והיכולת לכך. לטענת המינהל, תפקיד משרד הפנים, לפי עמדת משרד מבקר המדינה, רחב וגורף מדי.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי יחידת המטה של משרד הפנים והמונים מטעמו על המחוזות אמורים לשמש כרובד ביניים בין הדרג הממשלתי לבין הדרג המוניציפלי⁴. אחריות משרד הפנים כלפי השלטון המקומי, מקורה בסמכויות שר הפנים לפי כמה חוקים, ובהן: סמכות לכונן רשות מקומית, סמכויות בנוגע לניהול הרשות המקומית, לתקציבה ולתכנונה הפיזי. יישום סמכויות אלה מחייב תיאום בין משרדי הממשלה וגופים ציבוריים אחרים. בקשר לזה הדגיש בג"ץ את מהות סמכותו של שר הפנים לאשר כל תקציב של רשות מקומית, לרבות תקציב פיתוח, ככלי פיקוח שנועד "לגרום לכך שהרשויות המקומיות תתאמנה את תקציביהן ואת מדיניותן לנדרש ולמתחייב מהמדיניות הכלכלית והחברתית הכוללת"⁵.

כאמור לעיל, החלטות הממשלה ומסמכי המטה של משרד הפנים מבטאים את אחריות משרד הפנים כלפי השלטון המקומי ואת חשיבות הכלים שברשותו לפיתוח הרשויות המקומיות.

3. בתשובתו למשרד מבקר המדינה, ציין משרד הפנים פעולות שהוא מבצע כעת, בשיתוף עם משרדי הממשלה האחרים, ליצירת תמונה שלמה יותר של מצב הפיתוח ברשויות המקומיות: פעולות לריכוז נתונים פיזיים במטרה לקבוע מדד לרמת הפיתוח ברשויות המקומיות, כבסיס לתכניות פיתוח בעתיד. עוד ציין משרד הפנים, שהוא שוקל להנחות את הרשות המקומית להגיש תקציב פיתוח שנתי כולל שימש בסיס לאישור כל תקציב בלתי רגיל, כדי ליצור תמונה שלמה יותר של כלל פעולות הפיתוח, המבוצעות והמתוכננות ברשות המקומית. בתשובתו למשרד מבקר המדינה, ציין הממונה על מחוז הצפון במשרד הפנים, כי היקף תקציבי הפיתוח של משרד הפנים מחייב איגום משאבים והשתתפות של משרד הפנים בפרויקטים ששותפים להם משרדי ממשלה נוספים.

4 ראו לעניין זה מאמריו של יעקב ראובני: "בעיות במינהל השלטון המקומי", בקובץ "המינהל הציבורי בישראל לקראת שנות ה-2000", אהרון כפיר ויעקב ראובני (עורכים), 1998, עמ' 286,287; "סוגיות מינהליות בשלטון המקומי", בקובץ "השלטון המקומי בישראל", דניאל אלעזר וחיים קלכהיים (עורכים), 2001, עמ' 148,149.

5 בג"ץ 609/85, צוקר נ' ראש עיריית תל-אביב - יפו, פ"ד מ(1)775, עמ' 780.

4. הממצאים לעיל ותפיסת משרד הפנים את סמכויותיו ואת אחריותו לשלטון המקומי, כפי שהם עולים מתשובתו למשרד מבקר המדינה, מעלים את סוגיית חלוקת התפקידים בין משרדי הממשלה המטפלים ברשויות המקומיות, ואת אופי התיאום וההכוונה הבין-משרדיים בתחומים הנוגעים לשלטון המקומי ולמגזר המיעוטים. בהיבט הארגוני קיים צורך להבהיר ככל הנדרש את התפקידים של משרדי הממשלה העוסקים בענייני השלטון המקומי, וליצור מנגנון ממוסד ואפקטיבי לתיאום בין-משרדי שיאפשר קיום מדיניות אחידה כלפי השלטון המקומי.



לדעת משרד מבקר המדינה, למשרד הפנים תפקיד מרכזי בפיתוח הרשויות המקומיות. הפעולות שמשרד הפנים מבצע כעת, על פי תשובתו, מחזקות זאת ומדגישות את הצורך שיקבל עליו תפקיד ראשי בעיצוב השלטון המקומי, ובכלל זה של מגזר המיעוטים.

תכניות רב-שנתיות למגזר המיעוטים

מאמצע שנות ה-90 החלו ממשלות ישראל להפעיל תכניות רב-שנתיות, לקידום ופיתוח של מגזר המיעוטים. כאמור, תכניות הפיתוח היו לכל מיעוט ממגזר המיעוטים בנפרד: בשנת 1995 - למגזר הדרוזי והצ'רקסי, בשנת 1998 - למגזר הבדואי באזור הצפון, ובסוף שנת 2000 - גם למגזר הערבי (מוסלמים ונוצרים). תכניות אלה, אשר לוו בהחלטות ממשלה המחייבות את יישומן, היו אמורות להגדיל באופן ניכר את המשאבים המיועדים למגזר המיעוטים מעל לגידול שחל בתקציבי מגזר זה, במסגרת תכניות העבודה השוטפות.

בחודשים מארס-אוגוסט 2001 בדק משרד מבקר המדינה את דרך הכנתן והפעלתן של תכניות רב-שנתיות למגזר המיעוטים. הבדיקה נערכה באגף תיאום, בקרה ומעקב במשרד ראש הממשלה (להלן, בפרק זה - האגף) ובמשרד השיכון; בדיקות השלמה נערכו במשרד הפנים, במשרד העבודה והרווחה ובכמה רשויות מקומיות דרוזיות.

העקרונות המרכזיים של תכנית ממלכתית לטיפול במגזר המיעוטים

תכניות סיוע ממשלתיות בארצות המערב ותכניות סיוע בין-לאומיות לקידום של מיעוטים לאומיים מתמקדות בסיוע רב-תחומי בנושאים של חינוך, שיפור רמת ההוראה בבתי ספר של מגזר המיעוטים, תכניות לשיפור מיומנויות החל מגני חובה, תכניות הכשרה מקצועית למיניהן, יצירת מוקדי תעסוקה ותכניות לשיפור התשתית הפיזית. שיפור המצב הכלכלי-חברתי של אוכלוסיית מיעוטים הוא תהליך אשר חלק מפירותיו הם בטווח הארוך.