

משרד הפנים

פעולות הביקורת

נבדקה מחלקת הכספים. נערכה ביקורת על הפעולות מטעם המפקח הארצי על שירותי הכבאות. באגף לשלטון מקומי ובמשרדי הממונים על המחוזות נבדקו הנוהלים הכרוכים בהכנת תקציב הפיתוח, המיועד למתן הלוואות לרשויות המקומיות, ובדרכי ביצועו של התקציב.

הלוואות לרשויות המקומיות

תקציב הפיתוח כולל כל שנה סכום הנועד לעזור לרשויות המקומיות בדרך של הלוואות במימון עבודות פיתוח, כגון: התקנת קווי מים; חיבור לרשת החשמל; התקנת רשת ביוב; וסלילת כבישים. בשנת 1961/62 הוקצב למטרה זו סכום של 9.4 מליון ל"י ובשנת 1962/63 סכום של 14 מליון ל"י; בהצעת התקציב לשנת 1963/64 הוצע סכום של 12 מליון ל"י.

ביצוע התקציב, שהוא בידי משרד הפנים, נעשה בשני אפיקים: חלק מהתקציב ניתן לרשויות המקומיות השונות על ידי הנהלת המשרד בשים לב להמלצות הממונים על המחוזות, וחלק אחר מועיד משרד הפנים במישרין למימון פעולות מיוחדות, שהעיקריות בהן הן: קונסולידאציה של חובות הרובצים על רשויות מקומיות; כיסוי התחייבויות, שהמשרד קיבל על עצמו על חשבון תקציבי הפיתוח של שנים קודמות; הלוואות למפעלים אזוריים, כגון: התקנת רשת ביוב בגוש דן והקמת מכון טיהור המים בחיפה; והשתתפות המשרד בקרנות משותפות עם גורמים אחרים לפיתוח שירותים במועצות האזוריות, למשל בקרן ביוב, שבה משתתפת חברת ניר, ובקרן חשמל, שבה משתתפת הסוכנות היהודית. בשנת 1961/62 נועדו כ-50% (4.7 מליון ל"י) ובשנת 1962/63 כ-60% (8.5 מליון ל"י) מכלל התקציב למתן הלוואות לרשויות השונות בהמלצת הממונים על המחוזות.

בתקופת אוקטובר 1962 — ינואר 1963 נערכה ביקורת במשרד הראשי של משרד הפנים ובמשרדי הממונים על המחוזות על הסדרים הכרוכים בהכנת התקציב ועל ההסדרים המינהליים הקשורים בחלוקת הכספים הניתנים לרשויות השונות כהלוואות בהמלצת הממונים על המחוזות.

1. בשנת הכספים 1961/62 ביקש משרד הפנים להקציב לו למטרה הנדונה סכום של 16.5 מליון ל"י, ואושר סכום של 9.4 מליון ל"י; לשנת הכספים 1962/63 ביקש המשרד הקצבה של 20 מליון ל"י, ואושר סכום של 14 מליון ל"י. הביקורת העלתה, שהצעות משרד הפנים לא היו מלוות תכניות מפורטות. המשרד הסתפק בזה, שצירף להצעותיו רשימות שכללו רק את המטרות העיקריות מבחינת העניין (כגון: מים, חשמל וכו') תוך ציון הסכומים, שנתבקשו לכל אחת ממטרות אלה. המשרד גם לא אסף לפני הכנת התקציב את החומר, שהיה דרוש כדי לבסס עליו הצעות בהתאם לתכניות הפיתוח של הרשויות השונות. המשרד הסביר, שניגש בשתי השנים הנדונות להכנת התקציבים תוך הערכה

חופשית של הצרכים, מאחר שבשנים הקודמות הסתכמו תכניות הפיתוח, שהרשויות המקומיות הגישו, בסכומים, שלא ניתן היה להשיגם במסגרת תקציבי הפיתוח.

לדעת הביקורת דורשות המגבלות באמצעים, שהתקציב יכול להועיד למטרות הנדונות, עיבוד של תחזית לשנים מספר, שתהא מבוססת על תכניות פיתוח רצויות של הרשויות המקומיות ועל סדרי עדיפויות, שהמשרד יקבע לגבי סוגי עבודות הפיתוח השונות, שהוא מוכן ליעד להן אמצעים. כן מן הצורך לעדכן את התחזית מדי שנה בשנה לקראת הגשת הצעת התקציב, תוך התחשבות בשינויים הרצויים בסדר העדיפויות ובמידת הביצוע של עבודות הפיתוח בשנה החולפת.

2. אחרי חלוקת הסכום שאושר בתקציב בין שני הסוגים העיקריים — הלוואות בהמלצת הממונים על המחוזות והקצבות ישירות — מודיע משרד הפנים לכל אחד מהממונים על המחוזות על הסכום, שיועמד לרשותו לשם מתן הלוואות לרשויות המקומיות שבמחוזו על פי המלצתו, ועל סדר העדיפויות, שכל רשות, בעת הגשת בקשתה, חייבת להתחשב בו. כל ממונה על מחוז, אחרי שאסף את הבקשות של הרשויות השונות ואת הפרטים הדרושים ובדק את התאמתם לדרישות המשרד, מעביר למשרד הצעת תכנית כוללת לגבי מחוזו. על פי הצעות אלו של הממונים על המחוזות מכין המשרד תכנית ארצית למתן ההלוואות ומודיע לכל אחד מהממונים, לאיזו רשות מקומית במחוזו, באיזה סכום ולאילו מטרות אושרה הלוואה. הודעה מתאימה לכך נשלחת על ידי הממונה לרשויות המקומיות השונות, והודעה זו מהווה מתן הרשאה להתחלת העבודה.

ההלוואות ניתנות באמצעות בנקים בריבית של 5.5% לשנה לתקופות הנעות בין 8 ל-22 שנה. על פי עקרונות, שוועדת השרים לענייני כלכלה קבעה, עיבד משרד הפנים, בשיתוף עם החשב הכללי, רשימה הכוללת את אורך תקופת ההלוואות השונות ואת תנאי הצמדתן.

(א) משרד הפנים אמנם דורש, באמצעות הממונים על המחוזות, שכל רשות מקומית תכין את בקשתה להלוואות לפי סדר עדיפויות, שנקבע לגבי עבודות הפיתוח השונות, אולם בעת אישורן של בקשות הרשויות המקומיות, אין המשרד עורך רשימה ארצית כוללת, שתאפשר לו להתחשב בקנה מידה ארצי בסדר העדיפויות, שהוא עצמו קבע לגבי עבודות הפיתוח. בדרך כלל מקבלות הרשויות המקומיות סכומים המבוססים על הקצבות העבר, ולרוב לא קיבלה רשות מקומית סכום נמוך משקיבלה בשנים קודמות. לביקורת נראה, כי דרך זו של חלוקת הסכומים לקויה בזה, שהיא מתבססת על נתונים, שבחלקם הם נחלת העבר וגורעים מעדכון העדיפויות. דרך חלוקה זו עלולה ליצור מצב, בו הרשויות המקומיות מקבלות הקצבה שנתיית של הלוואות כעניין של קבע, במקום שהסכומים יינתנו, במידה שהם דרושים, למימון פעולות פיתוח ראשונות במעלה באותה תקופה.

(ב) הביקורת העלתה, שבדרך כלל עוברת תקופה של כחמישה חודשים מתחילת שנת הכספים עד למועד, בו נשלחות ההודעות לרשויות המקומיות על אישורן של ההלוואות. כיוון שהתחלת העבודות, שלהן נועדות ההלוואות מותנות בקבלת האישור, יש אשר מתעכב הביצוע של עבודות דחופות, או שלא ניתן לנצל את ההלוואות במלואן תוך אותה שנת תקציב. במקרים מספר — בשנת 1961/62, לדוגמא, יותר מ-30 מקרים — נקבע שהמשרד אישר הלוואות לרשויות המקומיות, בהתאם לבקשתן לפני אישור כלל ההלוואות.

הסדר אינדיבידואלי. זה לא ניתן למנוע, כאשר תהליך הקצבת הלוואות בכללו מבוצע באיחור, אולם יימנע, אם יוקדם הטיפול בהקצבת הלוואות. מן הראוי לגשת לתכנון החלוקה במועד, שהצעת התקציב כבר הונחה על שולחן הכנסת. מאחר שבאותו זמן כבר ניתן להעריך את המסגרת הכספית, שבה יוכל המשרד לפעול בשנה הבאה; קביעת סדר עדיפויות בחלוקה תאפשר התאמתה לסכום יותר קטן, אם הכנסת תאשר פחות ממלוא ההקצבה המוצעת. עם הנהגת הסדר כזה תהיה בידי משרד הפנים האפשרות לגשת לחלוקת ההקצבות במועד הסמוך לאישור התקציב.

(ג) בשנת הכספים 1961/62 אישר משרד הפנים לרשויות המקומיות הלוואות בסכום כולל, שעלה ב-1.2 מליון ל"י על הסכום, שעמד לרשות המשרד למטרה הנ"ל; אושרו הלוואות בסכום כולל של 11 מליון ל"י בקירוב, בעוד שלרשות המשרד היה תקציב לאותה שנה בסכום של 9.4 מליון ל"י ועודפים משנים קודמות שלא הוקצבו, בסכום של 0.4 מליון ל"י. חריגה זו ממסגרת התקציב נבעה, לפי הסברו של משרד הפנים, מכך, שהוא קיבל על עצמו התחייבויות על חשבון תקציב הפיתוח בשנה הבאה כדי לאפשר עבודות, שביצוען נמשך יותר משנה אחת ודורשות סכומים גדולים משניתן להקציב תוך שנה אחת; אולם בהודעות, שנשלחו לרשויות המקומיות והתייחסו להתחייבויות מעל לתקציב המאושר, לא ציין משרד הפנים, שהמדובר בהלוואות על חשבון תקציב השנה הבאה ושהן מותנות באישור התקציב החדש.

(ד) הביקורת העלתה, שב-31.3.1962 נשארו בלא ניצול הלוואות בסכום של 750,000 ל"י בקירוב, שאושרו עוד בשנים קודמות — 1957/58 עד 1960/61. נתברר, שמשרד הפנים לא עקב באופן שיטתי, אם ההלוואות נוצלו על ידי הרשויות המקומיות שלהן אושרו, וזאת על אף החשיבות הנודעת למעקב שיטתי כדי להעביר את הכספים הבלתי מנוצלים לרשויות מקומיות אחרות, שבקשותיהן להלוואות לא נתמלאו בגלל חוסר הרשאה תקציבית. בעקבות הביקורת בדק משרד הפנים את המקרים, שבהם לא נוצלו ההלוואות במשך זמן רב, וכתוצאה מזה הוקטנה היתרה הנ"ל של 750,000 ל"י לסכום של כ-300,000 ל"י לסוף דצמבר 1962.

(ה) הביקורת העלתה, שהלוואות מספר ניתנו בשנים 1961/62 ו-1962/63 למטרות, שלהן נועדות בתקציב הפיתוח הקצבות העומדות לרשות משרדי ממשלה אחרים, במיוחד משרד החינוך והתרבות ומשרד הדתות. הלוואות אלו, שמשרד הפנים נתן ושהסתכמו בכל אחת משתי השנים בחצי מליון ל"י בקירוב, נועדו לבניית בתי תרבות, הכנת מגרשי ספורט, הקמת אכסניות נוער, בניית איצטדיון, פנימיות לשיבות ומקוואות ופיתוח אזורי תעשייה.

התקציב אינו מפרט את סעיף ההוצאה "הלוואות לרשויות מקומיות" על ידי הגדרת המטרות, שלהן ישמשו הלוואות. בדברי ההסבר להצעת התקציב מפורטים חמישה יעדים ספציפיים — מים, חשמל, כבישים ומדרכות, ביוב ונקוו, ציוד משלומים — ונוסף על אלה יעד שיש: "מפעלים שונים". אין אפוא לומר, שמתן הלוואות לבניית בתי תרבות וכו' היה בניגוד להוראות חוק התקציב, אולם מתעוררת השאלה העקרונית, אם הוא תואם נוהל תקציבי תקין.

בדרך כלל אין זה רצוי, לדעת הביקורת, שמשרדי ממשלה שונים יועידו הקצבות מתקציב הפיתוח לאותה מטרה. עקרונית יש להעדיף הסדר, שלפיו תינתן ההקצבה על ידי אותו משרד, שבתוקף תפקידו קשור ליעד או למפעל, שבעבורו מתבקשת ההקצבה. כשהאמצעים העומדים לרשות אותו משרד מוגבלים וכשרשות מקומית מסוימת רוצה לתת שירות טוב יותר, משההקצבה ממשרד זה מאפשרת, ניתן אולי להצדיק, שמשרד הפנים יתן למטרה ההיא הלוואה נוספת במסגרת היעד "מפעלים שונים". אולם ייטיב משרד הפנים לעשות, אם ידאג בעת אישור התקציב להבהרת רצונה של הכנסת לגבי העניין האמור.

תיקון ליקויים*

מירשם התושבים ופנקס הבוחרים לכנסת

דו"ח שנתי 12, עמ' 195

מירשם התושבים

כרטסות התושבים כוללות מספר רב של כרטיסים, שאינם משקפים אל נכון את הפרטים האישיים המעודכנים של התושבים. דבר זה מביא לאי-דיוקים בפנקס הבוחרים, המבוסס על כרטסות התושבים. אי הדיוקים מתייחסים בעיקר לנתונים על כתובת התושב, שמו, ומצבו המשפחתי.

1. אי-הדיוקים נובעים במקרים רבים מכך, שהתושבים אינם מוסרים אלשכות מרשם התושבים הודעות על שינויים, שחלו בפרטיהם האישיים; לגבי פנקס הבוחרים חשובות במיוחד ההודעות על שינוי כתובת, המהוות כ-60% מכלל השינויים.

כדי להקל על התושבים במסירת הודעות על שינויי כתובת הסכים משרד הפנים עם משרד הדואר על הסדר, שלפיו יכולים תושבים — מאז אפריל 1962 — למסור הודעות על שינויים כאלה ב-64 משרדי דואר, שנקבעו ב-37 יישובים שונים. נוסף על הלשכות למרשם תושבים של משרד הפנים. בכל אחד ממשרדי הדואר שנקבעו הוסמך פקיד דואר לקבל הודעות כאלה ולציין את הכתובת החדשה בפנקס הזיהוי של התושב. אם הסדר זה יוכיח את עצמו כיעיל, יש בדעת משרד הפנים להרחיבו ולכלול בו משרדי דואר ביישובים נוספים. כן הגביר משרד הפנים את ההסברה באמצעות הרדיו והעיתונות בדבר הצורך במסירת הודעה על שינויי כתובת.

2. נתונים על שינוי שם ועל נישואין וגירושין הועברו מלשכות מרשם התושבים אל המרכז למיכון משרדי, המנהל את כרטסת התושבים, באיחור של מספר חודשים.

בחודש פברואר 1962 הוציא משרד הפנים הוראות הבאות לפשט את נוהל העברת הנתונים על שינוי שם ועל נישואין וגירושין כדי לקצר את התקופה, החולפת מקבלת הנתונים ועד להעברתם, לכדי שבוע.

* ראה גם להלן בפרק "ביצוע החלטות הכנסת בעקבות הצעותיה של ועדת הכספים לדו"ח השנתי 11".

3. עולים חדשים נכללו בפנקס הבוחרים. רק לאחר שהודיעו מצדם את כתובתם הקבועה ללשכות המרשם. משרד הפנים לא ראה בכתובת הראשונית, שנרשמה במקרים רבים בשאלון, שממלא העולה עם כניסתו לארץ, מקום מגורים קבוע לצורך כלילתו של העולה בכרטיס התושבים.

בחודש אפריל 1962 הורה משרד הפנים לפקידי ביקורת הגבולות לרשום את הכתובת הראשונית של כל עולה חדש "בשאלון רישום לעולה"; כתובת זו תיכלל בכרטיס התושבים ועל ידי כך גם בפנקס הבוחרים.

פנקס הבוחרים לכנסת

הביקורת המליצה על מספר הסדרים העשויים לפשט את הטיפול בהכנת פנקס הבוחרים והבאת הפרטים הדרושים מתוכו לידיעת הבוחרים: להגיש לוועדת פנקס הבוחרים, יחד עם הרשימה המלאה של אזורי הקלפי, רשימה המציינת בנפרד את השינויים שחלו לעומת השנה הקודמת — כגון הוספת קלפיות או ביטולן; לכלול בכרטיס ה"הודעה לבוחר" גם את כתובת הקלפי; לשקול ייזום תחיקה הבאה לבטל את הצגתו של פנקס הבוחרים לעיון התושבים. מאחר שנוהל זה לא הוכיח את עצמו כאמצעי יעיל, ובמקום זאת לשלוח לכל בעל זכות בחירה, אחת לשנה, "הודעה לבוחר", שתאשר את עובדת כלילתו בפנקס הבוחרים. משרד הפנים מעבד הצעת חוק, שיקיף את מכלול העניינים הקשורים בהכנת פנקס הבוחרים ועריכת הבחירות, ויביא בחשבון את המלצות הביקורת.