

הביקורת ברשויות מקומיות

בתקופה מ'1 באפריל 1962 עד 15 בפברואר 1963 נערכה ביקורת ב'171 רשויות מקומיות מבין 187 הרשויות, שהיו קיימות לסוף אותה תקופה. כן נערכה ביקורת ב'10 איגודים, שרשויות מקומיות משתתפות בהנהלתם, וב'14 איגודי ערים, מבין 30 איגודי הערים, שהורקמו על פי חוק איגודי ערים ושעומדים לביקורתו של מבקר המדינה על פי חוק זה.

סוגי פעולות הביקורת

פעולות הביקורת התחלקו לשלושה סוגים עיקריים: (א) ביקורת כוללת, המקיפה את כלל הפעולות של הרשות המקומית, נערכה ב'106 רשויות מקומיות: 22 עיריות, 60 מועצות מקומיות, ו'24 מועצות אזוריות. (ב) ב'96 רשויות מקומיות נערכו בדיקות מעקב אחרי פעולותיהן לתיקון הליקויים, שהביקורת העלתה בהן (מהן 31 רשויות שבהן נערכה בתקופה הנסקרת גם ביקורת כוללת). בד בבד עם בדיקות המעקב נערכו גם בדיקות קופה, שבהן עמדה הביקורת על נהלי הפיקוח על כספי הרשות בקופתה ובבנקים. סיכום תוצאות הביקורת ובדיקות המעקב אחר תיקון הליקויים מובאים להלן (עמ' 388). (ג) בדיקות על נושאים מיוחדים נערכו בעניינים הבאים: שירותי תברואה ברשויות המקומיות — בדיקה זו נערכה ב'12 רשויות מקומיות וב'8 לשכות בריאות מחוזיות ונפתיות. תוצאות הבדיקה מובאות בפרק על ממצאי הביקורת במשרד הבריאות (עמ' 78). עבודות יזומות ברשויות המקומיות — בדיקה זו נערכה ב'15 רשויות מקומיות. תוצאות הבדיקה מובאות בפרק על ממצאי הביקורת במשרד העבודה (עמ' 233). שירותי כבאות — בדיקה זו נערכה ב'13 איגודי ערים לכבאות מבין 18 הקיימים, וב'4 עיריות המקיימות את שירות הכבאות בעצמן. תוצאות הבדיקה מובאות להלן (עמ' 391).

הדיווח על הביקורת ברשויות המקומיות

במהלך הביקורת על רשות מקומית ממצאי משרד מבקר המדינה את ממצאיו באופן שוטף לראש הרשות. סיכום הממצאים, הנערך בסיום הביקורת והכולל ציון הפעולות, שנעשו במהלך הביקורת לתיקון הליקויים, מובא גם הוא לידיעת ראש הרשות כדי לאפשר לו להעיר את הערותיו. אם הרשות או משרד מבקר המדינה רואה צורך בכך, נערך גם דיון בעל פה, והעתק מזכרון הדברים עליו נשלח לראש הרשות המקומית. הסבריה של הרשות המקומית, שניתנו בכתב או בעל פה במהלך הביקורת והדיונים, מובאים בחשבון בעריכתו הסופית של הדו"ח. עם גמר העריכה, ולפני התרת פרסום הדו"ח, נשלח הדו"ח אל ראש הרשות, בצירוף העתקים בשביל חברי מועצת הרשות, והעתקים ממנו נשלחים לוועדת הכספים של הכנסת ולשרי האוצר והפנים. עם זה מודיעים לראש הרשות את מועד פרסום הדו"ח; על ידי כך ניתנת לרשות המקומית האפשרות לפרסם מצדה הודעות או הסברים נוספים, אם היא רואה עניין בכך.

בתקופה שבין 1.4.1962 ובין 15.2.1963 הוצאו 40 דו"חות כמפורט להלן :

עיריות :

5 אילת; בת ים; ירושלים; רחובות; רמלה.

מועצות מקומיות :

אופקים	יסוד המעלה	נוה אפרים-מונוסון	קרית בנימין
אור עקיבא	כנרת	נשר	קרית ים
אזור	כפר שמריהו	עוספיא	קרית מלאכי
בית יצחק	מגאר	עיר יורעאל עפולה	קרית שמונה
בית שמש	מנחמיה	פקיעין	רמות השבים
חצור	מעלייה	פרדס חנה	רמת ישי
			שבי ציון

מועצות אזוריות :

אונג	הגליל התחתון	מגידו	סולם צור
אלונה	הרי יהודה	מרום הגליל	תמר

חברה שרשות מקומית משתתפת בהנהלתה :
מאפיה אזורית בית שמש בע"מ.

איגוד ערים :

איגוד ערים אזור דן (ביוב).

תיקון ליקויים ברשויות מקומיות

1. במשך השנה הנסקרת באה הביקורת במגע כמעט עם כל הרשויות המקומיות — חלקן בביקורת כוללת ויתרן בבדיקות מצומצמות. בכל המגעים האלה שואפת הביקורת להניע את הרשויות לתיקון הליקויים שהועלו. ליקויים, שתוקנו עוד במהלך הביקורת, מובאים בדו"חות על הביקורת ברשויות המקומיות הנדונות, בדרך כלל רק אם הם נראים חשובים מבחינה עקרונית או מבחינת היקפם. עם הוצאת דו"ח על ביקורת ברשות מקומית נדרשת הרשות על ידי משרד מבקר המדינה להודיע לו תוך 3 חודשים על פעולותיה לתיקון הליקויים. כעבור 6 חודשים לאחר הוצאת הדו"ח נערכת בדיקת מעקב במגמה לעמוד על פעולות הרשות לתיקון הליקויים. בבדיקות המעקב ניתנת תשומת לב מיוחדת למכלול ההסדרים בתחום ניהול הכספים והחשבונות ולנוהלים המיועדים למנוע פגיעות בעקרונות החסכון והיעילות ובטוהר המידות.

2. סיכום הביקורת והמעקבים מצביע על התקדמות מסוימת של הרשויות המקומיות בתיקון ליקויים, ביחוד בתחום מינהל הכספים.

ב־33 מבין 40 רשויות, שבהן עמדה הביקורת על ליקויים בהסדרי פיקוח על תקבולים ותשלומים ובסדרי בידוק, נעשו תיקונים, כגון הפרדה בין התפקידים של גזברות או קופה לבין הרישום בחשבונות, וכן בין התפקידים של הזמנת טובין, רכישתם, החסנתם וניפוקם לבין ניהול החשבונות; הקפדה על אישור פקודות תשלום או פקודות זיכוי על ידי המוסמכים לכך, או על צירוף אסמכתאות נאותות לפקודות התשלום או הזיכוי; העברת כספי גבייה

בכל יום לקופת הרשות, והשוואת הסכומים המועברים אל הקבלות של הגובים; הקפדה על מתן קבלות רשמיות נגד תשלומים שונים בעד שירותים.

ב־12 מבין 17 רשויות, בעיקר עיריות, שבהן נקבעו ליקויים בתחום הפיקוח על שטרות או שיקים נעשו תיקונים: הונהג רישום נאות; נבדקה התאמת מצאי השטרות אל הרישומים; ננקטו אמצעים לגביית השטרות.

ב־12 מבין 22 רשויות, שבהן הועלו ליקויים בפיקוח על טפסים בעלי ערך כספי (קבלות, המחאות, רשימות, כרטיסי קולנוע וכו'), הונהגו רישומים וסדרי בידוק על הזמנתם והחזקתם.

ב־18 רשויות נעשו שיפורים בתחומים מסוימים של הנהלת החשבונות: פיגור ברישומים חוסל או צומצם; הוחל בניהול חשבונות זכאים במקומות, שבהם לא נהולו קודם-לכן; נעשו התאמות תקופתיות של חשבונות עם זכאים; הוחל בניהול פנקס מלוות.

3. עם זאת נשארו תחומים חשובים, שבהם היה השיפור מועט.

רק ב־15 רשויות מבין 34, שבהן נקבעו ליקויים בתחום המינהל הכללי, מצאה הביקורת תיקונים (מלאים או חלקיים). הליקויים שלא תוקנו הרי הם בעיקר אי בחירת ועדת ביקורת או אי הפעלת ועדות שנבחרו, וכן העסקת עובדים, תשלום תוספות שכר שונות, הטבות או הלוואות לעובדים, בלי אישור של מועצת הרשות או בלי אישור תקציבי.

בתחום הפיקוח על רכוש הרשות (מקרקעים, מטלטלים ומחסנים) נמצאו ליקויים ב־34 רשויות; בתשע רשויות מבין אלה נעשו — בעקבות הביקורת — שיפורים בחלק מהתחורמים, שהליקויים הועלו בהם. הליקויים העיקריים היו: אי ניהול פנקס מקרקעים של נכסי הרשות או רישום בלתי מלא בפנקס המקרקעים; העדר דאגה לרישום נכסי הרשות על שמה בספרי האחוזה; התקשרות להעברת מקרקעים או מכירתם בלי החלטת המועצה כדין או בלי אישור משרד הפנים או בלי הערכה של שמאי מוסמך; רכישת טובין בלי המכרז הדרוש כדין או בלי הקצבה מאושרת לכך; הכנסת טובין למחסן או ניפוקם בלי מסמכים בסיסיים (תעודת כניסה וניפוק); אי ניהול רישום של טובין במחסן או של ציוד וריהוט; אי עריכת ספירת מצאי או ספירה בלתי שלימה.

בדו"ח מס' 11 (עמ' 339) עמד מבקר המדינה על הליקויים בפעולות הרשויות המקומיות בתחום הפיקוח על הבנייה. הליקויים, שהועלו בשנה הנסקרת בתשע עיריות, מצביעים על הצורך במאמץ מוגבר כדי להסדיר את הפעולות בתחום זה, בהתאם להוראות החוק ועקרונות המינהל התקין. והרי עיקר הליקויים שהועלו: פיגור בטיפול בבקשות להיתרי בנייה; אישור תוכניות בנייה, שיש בהן סטיות מתוכנית המיתאר, בלי לנמק את האישור; התנאת מתן היתר בנייה במסירת שטח לרשות המקומית שלא כדין; פיקוח בלתי סדיר או העדר פיקוח על הבנייה; אי נקיטת אמצעים נגד עבירות בנייה; אי-הקפדה בדבר כניסת דיירים למבנים, שלא הוצאה בעבורם תעודת גמר הבנייה (ראה גם בפרק "ביצוע החלטות הכנסת בעקבות הצעות ועדת הכספים").

הליקויים, שהועלו בביצוע עבודות פיתוח על ידי הרשויות ובדרכי מימון, מראים, שהפעולות של הרשויות בפיתוח המקום — גם אם הן רצויות כשלעצמן — מבוצעות עדיין במספר לא קטן של רשויות בלי הקפדה מלאה על קיום ההוראות החוקיות ועל כללי המינהל התקין. הליקויים העיקריים היו: ביצוע עבודות בלי הקצבה מאושרת, או בלי הבטחת המימון הדרוש

מראש ; אי הקפדה על כללי המכרזים ; תכנון עבודות בלתי מספיק, והכנסת שינויים ותוספות בהיקף רחב מדי תוך העבודה ; פיקוח בלתי מספיק על החומרים או על ביצוע העבודות. על ליקויים שכיחים בתחום המסים וגבייתם. עמד מבקר המדינה בדו"ח 12 (עמ' 266, ראה גם להלן "החלטות הכנסת בעקבות הצעותיה של ועדת הכספים לדו"ח השנתי 12"). בבדיקת קות, שנערכו בשנה הנסקרת, נקבעו ב-36 רשויות ליקויים בתחום זה, הדומים במהותם לאלה שנקבעו בעבר.

4. הביקורת באה במגע עם הרשויות המקומיות גם עקב בירור תלונות מצד הציבור. מבין התלונות, שנתקבלו במשרד מבקר המדינה בשנת 1962 (ראה גם לעיל, עמ' 11) התייחסו 380 לפעולותיהן של רשויות מקומיות. העניינים, שעליהן נסבו התלונות, היו בעיקר : גביית מסים, אגרות, דמי השתתפות של בעלי נכסים בהוצאות לפיתוח ; רישוי מלאכות ותעשיות ; הוצאת היתרי בנייה ; פרסום מכרזים ומסירת עבודות לקבלנים ; דרך טיפולה של הרשות בפניות של תושבים, לרבות אי מתן תשובה לתושבים על פניותיהם. על פי 286 התלונות, שבדיקתן הסתיימה לסוף דצמבר 1962, נקבעו ליקויים ב-139 מקרים ; מהם 42 מקרים, שבהם באו הליקויים על תיקונם בעקבות הבדיקה של משרד מבקר המדינה, ו-35 מקרים, שבהם נמצאים הליקויים בתהליך של תיקון על ידי הרשות המקומית ; ב-62 מקרים, שבהם טרם באו הליקויים על תיקונם, העמיד משרד מבקר המדינה את הרשויות המקומיות על הצורך בהחשת התיקון, והוא ממשיך לעקוב אחרי הצעדים הננקטים בכיוון זה ; באחת הרשויות עמדה הביקורת במיוחד על אי מתן תשובה לפונים אליה. ב-114 מקרים לא העלתה הביקורת ליקוי בפעולת הרשויות המקומיות. ב-33 מקרים לא מצאה הביקורת מקום לטיפול בתלונות.

*

לסיכום הביקורת, שנערכה ברשויות המקומיות במשך השנה, ניתן לומר : נקבע שיפור הולך וגדל בנוהלים ובתיקון ליקויים ; אך נשארו עדיין תחומים רבים, שבהם יש צורך בהגברת המאמצים להסדרתם.

בראש ובראשונה נודעת חשיבות להפעלת הסדרים של פיקוח ובקרה מתמידים מטעם מועצת הרשות ונהלתה על מינהל הרשות ליחידותיו ושלוחותיו השונות כדי להבטיח, שהפעולות, שרשות מקומית רשאית וחייבת לבצען, יבוצעו במיטב היעילות והחסכון. בין השאר דרוש, שיונהג דיווח תקופתי על ידי היחידות המבצעות על ההתקדמות במהלך פעולותיהן, תוך ציון הקשיים, שהן נתקלות בהם.

צעד חשוב אחר העשוי להביא לשיפורים ניכרים, הוא הכנת הוראות נוהל במתכונת שימושית ובלשון פשוטה על כל תחומי הפעולות של רשות מקומית, ובמיוחד על אותם תחומים, שהתקנות וההוראות של משרד הפנים עדיין לא הקיפו אותם, כך שלענייני כל עובד ימצאו הנחיות ברורות לביצוע עבודתו.

מבקר המדינה עמד בדו"ח השנתי 10 (עמ' 300) על החשיבות של הפעלת ביקורת פנימית ברשויות המקומיות. בתחום זה לא חלה התפתחות. עד היום מונו מבקרים פנימיים רק בחמש עיריות, ובשלוש מהן עוד לא נקבע הצוות הדרוש להפעלה נאותה של הביקורת הפנימית. מן הראוי שיחידות ביקורת פנימיות יופעלו בכל הרשויות הגדולות והבינוניות. ברשויות אחרות, שעקב היקפן המצומצם אין בהן מקום להפעלת יחידה כזאת, במיוחד מן הראוי שיופעלו ועדות הביקורת במסגרת התפקידים, שנועדו להן בהוראות החוק.

משרד הפנים פועל בתחום ביקורת החשבונות ברשויות המקומיות ובתחום מתן הדרכה הן לחברי המועצות והן לעובדי הרשויות. הגברת פעולות אלה חשובה, במיוחד לגבי רשויות קטנות ויישובי עולים הנאבקים בקשיים למצוא את כוח האדם המנוסה הדרוש למילוי תפקידיהן. משרד הפנים יכול לתרום את תרומתו גם על ידי הכנת הוראות נוהל לדוגמה, שינוסחו תוך שיתוף פעולה עם נציגי הרשויות המקומיות ושניתנות להתאמה לצרכיה של כל רשות. הגברת פעולתו של משרד הפנים חשובה גם להנהגת הסדרי בקרה ולהפעלת ביקורת פנימית.

רשויות מקומיות פועלות בתחומים מגוונים וחשובים של מתן שירותים מקומיים וממלכתיים. השלטון המקומי, כמו השלטון המרכזי, משתדל כמיטב יכולתו לתרום את תרומתו לפיתוח הארץ. המצב הדינמי המיוחד, שבו נתונות רשויות לא מעטות עקב גלי העלייה המופנים לתחומיהן והדאגה למקורות תעסוקה והקמת מפעלים חקלאיים ותעשייתיים מעמיסים עליהן הוצאות גדולות, שמימוןן קשה במיוחד נוכח הירישה לאזן את תקציביהן.

בקצב המהיר, שבו נאלצות רשויות רבות לפעול, יש שעוקפים הוראות חוק ונוהל המגבילות את שאיפותיהן המובנות כשלעצמן. אולם ככל שהרשויות המקומיות יקפידו על שמירה של הוראות החוק ועל קיום סדרי מינהל תקינים, כן יקל עליהן במרוצת הזמן ביצוע המשימות החשובות המופקדות בידיהן.

שירותי כבאות

1. ארגון שירותי הכבאות

הפעולות הקשורות בכיבוי שריפות ובמניעתן נעשות בעיקר על ידי רשויות כבאות, שהן איגודי ערים לכבאות או עיריות. בנמלים ובשדות תעופה קיימות יחידות כבאות מיוחדות. המועצה למניעת שריפות במשרד החקלאות עוסקת במיוחד בהסברה למניעת שריפות. פעולות הכיבוי והמניעה מבוססות על "חוק שירותי הכבאות, תשי"ט—1959", שבא להסדיר את שירותי הכבאות בכל הארץ. עד פרסום החוק הזה היה הבסיס החוקי העיקרי לפעולות הכבאות "החוק למניעת שריפות בשדות, תש"ט—1949". עם פרסום חוק שירותי הכבאות ניתנה מסגרת חוקית לארגונם ולהרחבתם של שירותי הכבאות מעבר לגבולותיהן המצומצמים של אותן רשויות מקומיות מעטות, שהיה באפשרותן לקיים שירותים כאלה. מבחינה ארגונית ניתנה האפשרות לארגן את שירותי הכבאות על בסיס אזורי לפי "חוק איגודי ערים, תש"ט—1955", שיצר את המחכונות למתן שירותים מוניציפאליים במשותף על ידי רשויות מקומיות סמוכות זו לזו.

לפי חוק שירותי הכבאות חייבת רשות כבאות להבטיח את שירותי הכבאות בתחומה. כרשויות כבאות נקבעו — לגבי תחום רשות מקומית שאינה מואגדת באיגוד ערים — אותה רשות מקומית, ולגבי תחום איגוד ערים ששירותי כבאות כלולים בתפקידיו — אותו איגוד ערים. החוק קובע את חובותיה של רשות כבאות: להקים יחידות של כבאים לפי תקן, שייקבע על ידי שר הפנים; לרכוש, להתקין ולהחזיק ציוד ומתקנים; לקבוע סדרים למניעת שריפות ולעזרה הדדית בין רשויות כבאות סמוכות. בשנת 1960 מונה במשרד הפנים מפקח כבאות ראשי, שהוא הסמכות המקצועית העליונה להכוונת פעולות הכבאות בארץ.