

משרד הפנים

פעולות הביקורת

נערכה ביקורת על פעולות הפיקוח וההדרכה בתחום המוניציפלי; הביקורת הקיפה יחידות המשרד הראשי ומינהלי המחוז. נבדקו הנוהלים למתן דרכונים על ידי האגף לעלייה ומרשם, במשרד הראשי ובמינהלי המחוז. נערכה ביקורת על סדרי גביית הכנסות והחזרת אגרות בעד שירותים שונים במשרדים המחוזיים ירושלים, תל אביב, חיפה ורמלה, ובמשרדים נפתיים עכו ורחובות.

פיקוח והדרכה בתחום המוניציפלי

בסוף שנת 1963 היו בארץ 185 רשויות מקומיות: 26 עיריות, 109 מועצות מקומיות, 50 מועצות אזוריות. פיקוח משרד הפנים על הרשויות המקומיות מתבסס בעיקר על פקודת העיריות, משנת 1934 ופקודת המועצות המקומיות משנת 1941 ועל תקנות וצווים, שהוצאו על פי פקודות אלה. להלן נמנים תחומי הפיקוח והמגע העיקריים בין המשרד לבין הרשויות המקומיות בעניינים המוניציפליים.

— כינון רשויות מקומיות; מיזוג רשויות מקומיות וטיפול בתיקוני גבולות; כינון איגודי ערים לביצוע פעולות משותפות או למתן שירותים משותפים; פיקוח על בחירות לרשויות ומינוי מועצות ברשויות חדשות; פיזור מועצות והקמת ועדות קרואות.

— מתן תמיכה כספית לרשויות מתקציב המדינה בדרך של חלוקת מענקים והלוואות.

— פיקוח על פעולותיהן המינהליות והכספיות השוטפות של הרשויות המקומיות: טיפול בעניינים תקציביים וכספיים, ובדיקת החשבונות של הרשויות; טיפול בחקיקת משנה — כגון הדרכה בענייני חקיקת משנה והכנת חוקי עזר לדוגמה — ואישור חוקי עזר; אישור תקנים, דרגות ומשכורות לנבחרי הרשויות ועובדיהן ואישור מינוים של בעלי תפקידים מסוימים כגון גזבר ומזכיר; והדרכת נבחרי הרשויות ועובדיהן לשם השתלמות במילוי תפקידיהם.

ביצוע התפקידים שפורטו לעיל מוטל על ארבע יחידות במשרד הראשי של משרד הפנים: האגף לשלטון מקומי הכולל שש יחידות משנה (לעיריות ומועצות מקומיות; למועצות אזוריות ויישובים חסרי סטאטוס מוניציפלי; למיעוטים; להדרכה; לפיקוח כספי; ולמחקר מוניציפלי); לשכת היועץ לענייני כספים ותקציבים; מינהל שירות העובדים; והלשכה לתכנון עיירות פיתוח. מנהלי ארבע היחידות כפופים במישרין למנהל הכללי.

המגע השוטף עם הרשויות המקומיות מתקיים בעיקר על ידי ששת המינהלים המחוזיים של המשרד על שלוחותיהם: המינהלים המחוזיים פרט למינהל מחוז ירושלים מתחלקים למספר נפות; בראש כל נפה קצין מחוז, האחראי לפעולות המשרד באזורו, לרבות הטיפול בענייני השלטון המקומי. במרבית המחוזות יש קציני מחוז או עוזרים מיוחדים ליד הממונה על המחוז או סגנו לטיפול בעניינים התקציביים והכספיים של הרשויות המקומיות שבמחוזם; במחוזות אחדים יש גם עוזר מיוחד לטיפול באותם עניינים של השלטון המקומי, שהם בעלי אופי תחיקתי כגון חוקי עזר.

בתקן המשרד לשנת 1962/63 נקבעו לטיפול בעניינים מוניציפליים 104 משרות: 50 במשרד רד הראשי ו-54 במינהלים המחוזיים.

בסוף שנת 1962 ובתחילת שנת 1963 נערכה ביקורת על דרכי הפיקוח וההדרכה של משרד הפנים בתחום המוניציפאלי. הביקורת הקיפה את היחידות במשרד הראשי — ובמיוחד את האגף לשלטון מקומי ואת לשכת היועץ לענייני כספים ותקציבים — ואת המינהלים המחוץ זיי. היא לא עסקה בנושאים, שנבדקו במיוחד בשנת 1961: משכורות והטבות לעובדי הרשויות המקומיות, וגביית מסים ברשויות (ראה דו"ח שנתי 12, עמ' 265).

פיקוח תקציבי

משרד הפנים מפעיל פיקוח תקציבי על הרשויות המקומיות בעיקר בדרכים הבאות: אישור התקציבים הרגילים של הרשות ושניוניים בהם במשך השנה; אישור תקציבים בלתי רגילים; ומעקב אחר ביצוע התקציב על ידי קבלת דו"חות כספיים מהרשות ובדיקתם.

תקציבים רגילים. בהתאם לסעיף 76 של פקודת העיריות וסעיף 7 של פקודת המועצות המקומיות על הרשות המקומית להכין תקציב שנתי של הכנסה והוצאה; תקציב זה, לאחר שנתקבל על ידי מועצת הרשות, טעון אישור של הממונה על המחוז. תקציבי חמש העיריות הגדולות (ירושלים, תל אביב, חיפה, רמת גן ופתח תקוה) ושתי עיריות המיעוטים (נצרת ושרפיים) טעונים אישורו של שר הפנים.

לקראת כל שנת כספים מוציא משרד הפנים הנחיות כלליות לרשויות המקומיות בדבר המדיניות הכספית, שיש לנקוט בהכנת התקציבים. ההוראות לרשויות המקומיות על הכנת התקציב נקבעו בתקנות הרשויות המקומיות (הכנת התקציבים), תשט"ו—1955. התקנות קובעות את צורתה של הצעת התקציב ואת לוח הזמנים להכנתה ולהגשתה לממונה על המחוז: על ראש הרשות להביא את הצעת התקציב לדיון המועצה לא יאוחר מיום 30 בנובמבר, ולהגישו לממונה על המחוז, לאחר שנתקבל על ידי המועצה, לא יאוחר מיום 31 בינואר שלפני תחילת שנת הכספים. ראש הרשות רשאי להגיש במשך שנת הכספים תקציבים נוספים. לאישור משרד הפנים, לאחר שנתקבלו על ידי מועצת הרשות.

רשויות חדשות או חלשות מסתייעות בהכנת תקציבן בקצין הנפה, בקצין מחוז למיעוטים — שיש במספר מינהלי מחוז — או בקצין התקציבים, הנמצא במגע עם הרשות המקומית עוד בשלבי הכנת התקציב.

הביקורת העלתה:

— בעבר עמדה הביקורת על האיתורים הרבים בהגשת הצעות התקציב על ידי הרשויות ובאישורן (ראה דו"ח שנתי 3, עמ' 96). במשך השנים חל שיפור בתחום זה. עם זאת נמצא, שרשויות מקומיות רבות עוד מגישות באיחור את הצעות התקציב שלהן לממונים על המחוזות, ולעתים רק אחרי תחילת שנת הכספים. כתוצאה מכך לא ניתן במקרים רבים אישור התקציב במועדו, עד ה-31 במארס שלפני שנת הכספים. לפי תוצאותיה של בדיקה מסורגת הגישו למעלה ממחצית הרשויות המקומיות את הצעות תקציביהן לשנת 1962/63 לאחר המועד; האיחור עלה בדרך כלל על חודש ובמספר ניכר של מקרים הגיע אף למספר חודשים.

מצב דומה נקבע בהגשת הצעות התקציב לשנת 1963/64. משרד מבקר המדינה ערך בנובמבר 1963 בדיקת מדגם בדבר הגשת הצעות התקציב של 87 רשויות. נתברר, ששלוש רשויות

הגישו את הצעת תקציבן במועד שנקבע: 69 רשויות הגישו את הצעת התקציב באיחור של מספר חודשים, ואילו לגבי 15 רשויות לא ניתן היה לקבוע על פי המסמכים שבמינהל המחוז את המועד, בו הוגשה הצעת התקציב. אישור התקציב נעשה אף הוא באיחור: התקציב של שתי רשויות בלבד אושר במועד: ל-77 רשויות אושר התקציב בחודשים יולי עד ספטמבר 1963; תקציבן של 8 הרשויות הנותרות לא אושר עד למועד הביקורת.

— במקרים רבים העבירו קציני המחוז את הצעות התקציב לאישורן של הממונה על המחוז, בלי שצירפו אליהן כל ניתוחים או הערות; היו מקרים, שאושרו תקציבים לרשויות, שלא הגישו דו"חות כספיים תקופתיים על השנה השוטפת, ופעמים אף לא על שנים קודמות. בלי דו"חות אלה קשה לעמוד על המצב הכספי של הרשות ולשפוט, באיזו מידה הצעת התקציב מציאותית היא.

הביקורת עמדה על הצורך במתן הנחיות ברורות ונוהלי קבע בכתב למינהלי המחוז בדבר ניתוח הצעות התקציב של הרשויות והטיפול בהן. בין השאר מן הראוי לקבוע, שכל הצעת תקציב המועברת לאישור הממונה על המחוז תלווה הערות בכתב של קצין המחוז, שבדק אותה.

תקציבים בלתי רגילים (תקציבי פיתוח). תקציב בלתי רגיל מוגש על ידי הרשויות המקומיות לשם ביצוע פעולות חד-פעמיות, בעיקר פעולות פיתוח. לפי התקנות, תקציב בלתי רגיל צריך לכלול אומדן התקבולים, תוך פירוט מקורות המימון, ואומדן ההוצאות לביצוע הפעולה.

הרשויות מגישות לקציני המחוז בדרך כלל תקציבים בלתי רגילים חלקיים, דהיינו על ביצוע כל פעולה או שלב פעולה מוגש תקציב נפרד. בקשה לאישורן של תקציב בלתי רגיל מוגשת על גבי טופס, שנקבע על ידי משרד הפנים. באותו טופס מפרטת הרשות את אומדן התשלומים לפי הוצאות הפעולה והוצאות תכנון והשגחה ואת אומדן התקבולים לפי הסעיפים: מלוות, השתתפות בעלי נכסים, השתתפויות משרדי הממשלה וגורמים אחרים, הקצבות מהתקציב הרגיל, ואשראי מקבלנים וספקים.

הביקורת העלתה:

— השיטה, לפיה מוגש תקציב בלתי רגיל נפרד לביצוע כל פעולה, אינה תורמת לשיקול העדיפויות בין הפעולות השונות במסגרת כוללת יותר, הן מצד הרשות המקומית והן מצד משרד הפנים. היא אף אינה מאפשרת בדיקה כוללת של השפעת התקציבים הבלתי רגילים על מצבה הכספי של הרשות — עומס פרעון המלוות השנתי, הגדלת ההוצאות השוטפות בתקציב הרגיל וכיו"ב, מה גם שמינהל המחוז מצדו אינו מרכז נתונים על עומס פרעון החובות המוטל על כל רשות בכל שנה.

— קציני המחוז אינם נעזרים בבדיקת התקציבים במומחים בעלי הכשרה טכנית, ובהעדר פירוט של הצעת התקציב לפי סעיפי הוצאה מוגבל ערך הפיקוח של הממונים על המחוזות על פעולות אלה של הרשויות. עם זה הם נדרשים לתת את אישורם לפעולות, שאין הם יכולים לעמוד די הצורך על משמעותן.

— במקרים רבים מוגשת הצעת התקציב לאישורן של הממונה על המחוז, לאחר שהרשות כבר התחילה בביצוע העבודה, ולעתים אף לאחר סיומה. להלן שתי דוגמאות בולטות לאי-שור תקציבים, לאחר שהעבודות כבר נעשו:

בינואר 1962 הגישה עירייה לאישור הממונה על המחוז תקציב בלתי רגיל בסך 37,000 ל"י. לאחר שהפעולות, עליהן נתבקש התקציב, כבר נעשו על ידי העירייה.

בנובמבר 1962 פנה סגן הממונה על מחוז לעירייה אחרת, וביקש להעביר לאישורו חמישה תקציבים בלתי רגילים על סך כולל של 150,000 ל"י בקירוב על עבודות שכבר בוצעו. תקציבים אלה נתבקשו נוסף על מספר תקציבים בלתי רגילים, שכבר הועברו אליו קודם לכן — אף הם על עבודות שכבר נעשו, לפני שהוגשו הצעות התקציב, וההוצאות עליהן כבר נכללו בדו"ח הכספי, שהמציאה העירייה.

בעקבות הביקורת והמלצותיה הוציא משרד הפנים ביולי ובאוגוסט 1963 הנחיות לממונים על המחוזות ולראשי הרשויות המקומיות בדבר עריכת תקציבים בלתי רגילים ואישורם לשנת 1963/64: כל רשות מקומית תכין ותגיש לממונה על המחוז תכנית שנתית של עבר דות הפיתוח, שבדעתה לבצע בציון מקורות המימון לביצוען ונתונים בדבר עומס פרעון המלוות לחמש השנים הבאות. אחרי שמינהל המחוז יבדוק את התכנית, מקורות המימון ועומס פרעון המלוות בשנים הבאות, הוא יקבע את סדר העדיפות בביצוע העבודות השונות על פי קריטריונים מסוימים, כגון הצורך בקליטת עלייה ובקיום שירותים, שהחוק מטיל את ביצועם על הרשות (חינוך, סעד ובריאות). בשים לב לסולם עדיפויות זה יאשרו התקציבים הבלתי רגילים הבודדים. התקציב שיוגש צריך להיות מפורט לסעיפי ההוצאה, דבר שיקל לבדוק אותם במינהל המחוז בסיועו של מומחה טכני (בעניין הכנת תקציבי פיתוח — ראה גם להלן עמ' 359).

דו"חות כספיים. תקנות הרשויות המקומיות (הנהלת החשבונות), תשט"ו—1955, שהותקנו על ידי משרד הפנים, מחייבות את הרשויות להכין דו"חות כספיים שנתיים לא יאוחר מסוף אפריל של כל שנה בעד השנה שקדמה ולהגישם לממונה על המחוז. כן קובעות התקנות חובת הרשות המקומית להמציא דו"ח כספי לכל חודש.

— הביקורת העלתה, שאין סדירות בהגשת הדו"חות החודשיים על ידי הרשויות המקומיות למינהלי המחוז ושהגשת הדו"חות הכספיים השנתיים נעשית אף היא במקרים רבים באיחור רב. המשרד לא מצא דרך יעילה כדי להתגבר על המצב.

פיקוח כללי

הפיקוח הכללי על הרשות המקומית נעשה בדרכים הבאות: בדיקת הפרוטוקולים משיבות מועצת הרשות; בדיקת חוקי עזר של הרשות לצורך אישורם; ומגע שוטף עם נציגי הרשות על ידי קציני המחוז והממונה על המחוז, לרבות ביקורים במקום.

פרוטוקולים משיבות מועצת הרשות. הרשויות המקומיות חייבות להמציא למינהל המחוז העתקי הפרוטוקולים של ישיבות מועצת הרשות, שלפי החוק או הצווים השונים יש לכנסן בדרך כלל אחת לחודש. עיון בפרוטוקולים אלה מאפשר לקצין המחוז לעמוד על פעילותה של הרשות ולוודא, אם היא מקיימת את ישיבותיה בהתאם לחוק. הבדיקה העלתה, שמשרד הפנים אינו מקפיד לקבל באופן סדיר פרוטוקולים מהרשויות: במקרים רבים לא הועברו פרוטוקולים במשך זמן רב, ולעתים הועברו בבת אחת מספר רב של פרוטוקולים משיבות, שנערכו תקופה ארוכה קודם לכן. בחלק רב מהמקרים לא ניתן היה ללמוד מתיקי משרד הפנים, אם אמנם נקט צעדים נגד הרשויות, שלא הגישו פרוטוקולים או שלא קיימו את ישיבותיהן בסדירות.

איגודים ליד הרשויות המקומיות. ליד רשויות מקומיות רבות, ובמיוחד מועצות אזוריות, קיימות חברות כלכליות, שהן בבעלות הרשות או בשליטתה. דרכי הפיקוח של משרד הפנים על חברות אלה נקבעו בחוזר לממונים על המחוזות ממאסר 1962. לפי החוזר על הממונים להבטיח, שתזכיר ההתאגדות של החברות יכלול הוראות, שיאפשרו פיקוח על החברות מטעם מועצת הרשות ומטעם משרד הפנים. בין היתר יש לכלול בתזכיר הוראה, לפיה על החברה להגיש למשרד הפנים ולהנהלת הרשות תכנית פעולה, תקציב שנתי, דו"ח כספי שנתי והעתק מכל מסמך, שהחברה מגישה לרשם החברות לפי הוראות החוק. על תזכיר ההתאגדות גם לפרט אותן פעולות של החברה, שיהיו טעונות אישור שר הפנים ומועצת הרשות, כגון חתימה על מניות בחברה אחרת, הצטרפות לשותפות והגדלת הון המניות של החברה.

משרד הפנים ניסה להבטיח קיום הדרישות האלה על ידי פעולה מצד רשם החברות: המשרד פנה אל הרשם בספטמבר 1962, וביקשו שלא לרשום חברות, שהשליטה עליהן בידי רשויות מקומיות אלא לאחר קבלת אישור ממשרד הפנים. הרשם ענה אל נכון, שאין החוק מקנה לו סמכות לעשות כן. משרד הפנים מכין עתה הצעת חוק חברות של הרשויות המקומיות, שיאפשר פיקוח על החברות. בינתיים אין למשרד למעשה פיקוח על פעולות החברות, בהן משתתפות רשויות מקומיות.

לפי החוק הקיים מוטל על משרד הפנים לפקח על הניהול המשקי והכספי של הרשויות. הואיל ואיגודים אלה עושים לא פעם פעולות בתחום התפקידים של הרשויות המקומיות, והרשויות המקומיות, בתוקף היותן בעלות מניות, נושאות בסיכון אותן פעולות ולרוב הן גם אחראיות לניהול האיגודים, יש במצב הקיים משום פרצה בפיקוחו של משרד הפנים על הרשויות בתחום הנדון.

הדרכה

המחלקה להדרכה הוקמה באמצע שנת 1960. מוטלים עליה התפקידים הבאים: הדרכת הרשויות המקומיות בכל שטחי פעולתן, כגון מינהל הרשות, תברואנות, שומה וגבייה, אפסני-אות ויחסי ציבור; ארגון קורסים, סמינריונים וימי עיון לנבחרי הרשויות המקומיות ולעובדיהן; ותכנון קורסים למשתלמים מחוץ לארץ. למחלקה תקן של 7 עובדים. מאז הקמתה ועד לסוף שנת 1962 ביצעה המחלקה בעיקר את הפעולות הבאות: קוימו 46 ימי עיון, שנמשכו בדרך כלל יום אחד, ו-24 קורסים וסמינריונים; הוצאו 3 תדריכים — על פעולת ועדות הרשות, ניהול תיקון וניהול תיק אישי; והתקיימו כ-200 ביקורי הדרכה — בדרך כלל בני יום או יומיים — ברשויות בודדות.

חלוקת עבודה ותכנון

— עבודת המחלקה לא חולקה בין העובדים לפי תחומי הפעולה השונים, אלא העובדים עסקו בכל סוגי הפעולה של המחלקה, כגון ביקורי הדרכה ברשויות המקומיות, ארגון קורסים וימי עיון והוצאת תדריכים. יתר על כן, עובד, שעסק בתכנון קורס או יום עיון, טיפל בכל השלבים הכרוכים בכך — החל בקביעת תכנית הקורס והמציגים ועד לזימון המשתתפים, גביית התשלום וניהול הקורס במקום. הסדר זה הכביד על התמחות העובדים בתחומי עבודתם, היווה צירוף של תפקידים ברמה מקצועית גבוהה לתפקידים טכניים, ואף הקשה על תכנון יעיל של ביקורי ההדרכה ברשויות.

משרד הפנים הסביר, שיסוד הליקוי הוא בחוסר עוזרים טכניים בגלל מגבלות תקציביות. לדעת הביקורת, במקרה זה יוצא שכר הצמצום בהפסדו.

— קיים פער ניכר בין התכנון, שנערך במחלקה, לבין ביצוע הקורסים למעשה: לקראת כל אחת מהשנים תשכ"ב ותשכ"ג הוציאה המחלקה תכנית של קורסים וסימניריונים, שב־דעתם לקיים באותן שנים. בתכנית לשנת תשכ"ב תוכנן לקיים 15 קורסים וסימניריונים, נוסף על ימי עיון. מבין הקורסים בתכנית התקיימו רק שישה; לעומת זאת נערכו באותה שנה ארבעה קורסים אחרים, שלא נכללו בתכנית. גם לגבי שנת תשכ"ג סטה הביצוע במידה ניכרת מהתכנית.

במידה מסוימת ניתן לראות את סיבת הסטיות בחוסר כוח אדם לביצוע המשימות שתוכננו. עם זאת עמדה הביקורת על סיבות נוספות: הקורסים תוכננו ונושאייהם נקבעו על פי אינפורמציה כללית של עובדי המחלקה ולא על פי נתונים בדקים בדבר סוגי העובדים של הרשויות ובדבר צורכי ההדרכה שברשויות השונות ועל תור עדיפות; ארגון הקורסים ועיתוים גם לא תואמו תמיד במידה מספקת עם הרשויות המקומיות ועם גורמים אחרים במשרד ומחוצה לו, כך שהיה צורך לבטל קורסים או לשנות את מועדיהם זמן קצר לפני התאריך, שנקבע לקיומם.

משרד הפנים פונה בתכניות הקורסים לכל הרשויות המקומיות בארץ ומעודד אותן להשתתפות עובדיהן. שינויים רבים בתכניות פוגעים בהחדרת רעיון ההשתלמות ברשויות וביחס הרצינות לעניין חשוב זה.

ביקורי הדרכה ברשויות

— על המדריכים המבקרים ברשויות לעסוק בבדיקת המבנה הארגוני של הרשות ובבדיקת יעילות השירותים המוניציפליים כגון חינוך, תברואה וסעד. למעשה מתרכזים עובדי המחלקה בבדיקת מינהל משרדי ובאיסוף אינפורמציה על פעולת המועצה וועדות הרשות והרכבן — עניינים שהטיפול במרביתם חל על קציני המחוז שבמינהלים המחוזיים. מכאן שבנושאים מסוימים קיימת כפילות, ואילו בנושאים חשובים אחרים אין טיפול.

— אינו קיים תכנון של ביקורי ההדרכה ברשויות המקומיות, ולא נקבע סדר עדיפות לסוגי הרשויות שיבוקרו ותכיפות הביקורים הרצויה. רובם של 200 הביקורים, שנערכו במשך תקופה של למעלה משנתיים, התרכזו במועצות מקומיות, ואילו מבין 50 מועצות אזוריות בוקרו בתקופה זו 33 בלבד.

המחלקה התרכזה בעיקר בארגון פעולות הדרכה מרכזיות, כגון קיום ימי עיון והוצאת מספר קטן של תדריכים. ביקורי ההדרכה ברשויות עצמן היו מצומצמים ובחלקם אף היו קשורים בהכנות לפעולות ההדרכה המרכזיות.

*

על חשיבותה של פעולת ההדרכה מטעם המשרד עמדה ועדת הכספים של הכנסת עוד בשנת 1955 בסיכומיה ובהצעותיה לדין וחשבון השנתי 5 של מבקר המדינה. הוועדה אף ציינה, שחוסר ההתקדמות בקצב תיקון הליקויים ברשויות קשור בהעדר פיקוח והדרכה מספיקים מטעם המשרד.

בהרכבה הנוכחי אין המחלקה יכולה להדריך את הרשויות במקום במילוי נכון של תפקידהן המינהליים. צורה זו של הדרכה דרושה במיוחד במועצות הקטנות והצעירות יותר; ואם גם חלק מהעבודה נעשה על ידי מינהלי המחוזות והמחלקה לפיקוח כספי, נשאר עוד שדה פעולה חשוב מאוד למחלקה, שיעודה היא ההדרכה השיטתית. לכן יש, לדעת הביקורת, לחזק את מנגנון המחלקה ולשפר את ארגון פעולותיה.

ארגון ותיאום

טיפולו של משרד הפנים בעניינים מוניציפליים מופקד בידי ארבע יחידות מהמשרד הראשי ועובדים מששת המינהלים המחוזיים. הסדר כזה, כדי שיפעל כראוי, מחייב הגדרה ברורה של תחומי הפעולה, בהם תטפל כל יחידה, כדי למנוע כפילות וחוסר תיאום בין עובדי היחידות השונות. העדר הסדר ברור גורם קשיים בחלוקת העבודה: בין היחידות במשרד הראשי עצמו; בתיחום תחומי הפעולה בין המשרד הראשי לבין המינהלים המחוזיים; ובארגון מינהל המחוז עצמו, ובמיוחד בענייני תקציבים וכספים, בהם עוסקים גם קציני המחוז וגם קציני התקציבים.

הביקורת דנה עם משרד הפנים בצדדים מספר של חלוקת העבודה בין הגורמים השונים. בעקבות הביקורת בודק משרד הפנים את ארגון הטיפול בעניינים המוניציפליים וחלוקת הסמכויות בין היחידות השונות העוסקות בתחום זה.

*

משרד הפנים ממלא תפקיד מרכזי וחיוני בתחום עבודת הרשויות המקומיות, ועשה רבות להרחבת המוניציפליזציה בארץ. עם זאת מן הראוי, שהמשרד יעשה יותר לפיקוח על הרשויות המקומיות ולהדרכתן, במיוחד נוכח העובדה, שביניהן ישובים חדשים רבים, בהם הנבחרים והעובדים לעתיד עדיין לא הספיקו לרכוש את הידע והנסיון הדרושים למילוי תקין של תפקידיהם.

הגברת פעילות המשרד בתחומים אלה עשויה לתרום לקידום הפעולה התקינה של הרשויות ולשיפור שירותיהן לתושבים, ולחיזוק השלטון המקומי בכללותו. על חשיבותו המרובה של תפקיד זה של משרד הפנים עמד מבקר המדינה חוזר ועמד בדינים וחשובות השנתיים, ובהקשר לממצאים הנוגעים לדבר גם בדו"חות על הביקורת ברשויות המקומיות.

הטיפול במתן דרכונים

משרד הפנים מטפל במתן דרכונים פרט לדרכונים דיפלומטיים ודרכוני שירות, הניתנים על ידי משרד החוץ. תהליך מתן דרכון מתחלק לשלושה שלבים עיקריים: קבלת הבקשה; בדיקת הבקשה וקבלת החלטה בדבר הוצאת הדרכון; כתיבת הדרכון ומסירתו לבעליו. השלב הראשון נעשה בלשכה הנפתית לעלייה ומירשם של משרד הפנים; שני השלבים האחרונים נעשים בלשכה המחוזית לעלייה ומירשם, תוך הסתייעות באגף לעלייה ומירשם שבמשרד הראשי.

בשנת 1962 הוצאו כ־24,000 דרכונים: כ־12,200 (51%) במחוז תל אביב; כ־4,300 (18%) במחוז חיפה; כ־2,900 (12%) במחוז המרכז; כ־2,000 (8%) במחוז ירושלים; כ־1,500 (7%) במחוז הצפון; כ־1,000 (4%) במחוז הדרום.

מבין 24 עובדי האגף לעלייה ומירשם, שבמשרד הראשי, מטפלים 4 עובדים ישירות בתחום זה; 200 עובדי הלשכות לעלייה ומירשם, מקדישים, לפי נתוני המשרד, כ־13% מזמן עבודתם לטיפול בהוצאת דרכונים.

בדיקת זהותו ואזרחותו של המבקש

לפי חוק הדרכונים, תשי"ב—1952, ניתן דרכון ישראלי רק לבעל אזרחות ישראלית. כל מבקש דרכון נדרש להגיש מסמכים, שעל פיהם תהא אפשרות לקבוע בבירור את זהותו, ואשר עשויים לסייע בקביעת אזרחותו לכאורה, כגון דרכון קודם, או תעודת לידה, או תעודת מעבר, לפיה עלה ארצה. קיימת גם תעודה מיוחדת המוצאת על ידי המשרד המעידה על אזרחות ישראלית, אולם היא הוצאה עד כה למספר קטן יחסית של אזרחים — 35,000 בקירוב.

לא תמיד משקפות התעודות והמסמכים את המצב העדכני של המבקש, הואיל ומאז הוצאתם יכול היה לחול שינוי במעמדו, שאינו משתקף בתעודות. במיוחד נוגע הדבר לתושבים, שמסרו הצהרה על אי רצונם לקבל את האזרחות הישראלית בהתאם לחוק האזרחות, תשי"ב—1952. הואיל ועובדה זו אינה משתקפת בתיק האישי המנוהל לכל תושב בלשכה שבאזור מגוריו, נדרש כל מבקש להגיש הצהרה, שהוא אזרח ישראלי ושלא מסר כל הצהרה על אי רצון לקבל אזרחות ישראלית. הצהרה זו אינה נבדקת בלשכת המירשם, כיוון שכל החומר המתייחס למצהירים על ויתור על אזרחות מרוכז במשרד הראשי בירושלים: לכל מצהיר מנוהל תיק; כן מנוהלת כרטסת שמית של מצהירים.

במשרד הראשי נבדקת האזרחות לפי כרטסת המצהירים רק באותם מקרים, שהמבקש ציין בבקשתו לקבלת דרכון, שהוא בעל אזרחות כפולה, דהיינו הוא מודיע על אזרחות זרה ועם זאת טוען לאזרחות ישראלית. כל שאר הבקשות אינן נבדקות מבחינה זו. הבדיקה כרוכה בקשיים, כיוון שהכרטיסים, שנפתחו לתושבים, שעבר היכנס חוק האזרחות לתוקפו — 14.7.1952 — הצהירו על ויתור על האזרחות הישראלית, אינם מושלמים: הכרטיסים אינם כוללים את הקטינים, שהיו כלולים בהצהרות הוריהם. כדי להשלים את הכרטסת ולכלול בה גם את הנתונים לגבי הקטינים דאז, הודפסה בשנת 1961 כרטסת לפי שיטת כרטיסי ניקוב, אך כרטסת זו לא הושלמה מפאת חוסר תקציב — סכום של 3,000 ל"י — והיא אינה נמצאת בשימוש. כתוצאה מכך יש צורך לברר עניין זה תוך הסתייעות בתיק ההורים, המוחזק אף הוא במשרד הראשי.

העובדה, שהדרכונים ניתנים בלא בטחון מלא, שהמקבל הוא בעל אזרחות ישראלית, הביאה לתוצאה, שהייתה גם עלולה לתלונות, שנתקבלו במשרד מבקר המדינה: בהתאם לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט—1959, מקבלת נציבות שירות המדינה עובדים לשירות המדינה, רק אם הם אזרחים ישראליים. לצורך הוכחת האזרחות נדרשת מהם תעודה המעידה על האזרחות, ואין הנציבות מסתפקת בדרכון ישראלי כהוכחה. נוצר איפוא מצב לפיו מוכר הדרכון כהוכחה לאזרחות מצד גורמי חוץ לארץ, ולא על ידי גוף ממשלתי בארץ. האזרחות.

המחזיק בדרכונו הישראלי, מתקשה להבין מצב זה, שיסודו בעניין טכני הנוגע למספר מצומצם יחסית של אנשים.

משרד מבקר המדינה העלה בפני נציבות השירות את ההמלצה, שאם יש צורך בהוכחת האזרחות, תערוך הנציבות עצמה את הבירור הדרוש עם האגף לעלייה ומרשם. במקום שהאזרח ידרש לדאוג להשגת תעודת אזרחות נוסף על הדרכון המצוי בידו.

עיכוב יציאה מן הארץ

לפני הוצאת דרכון עורך המשרד בדיקה, אם יש לגבי המבקש צו עיכוב יציאה מן הארץ, שהוצא על ידי בית משפט, או פנייה מהמשרה למנוע יציאתו, כיוון שהוא נדרש לחקירה פלילית או להעמדה לדין, וכיוצא בזה.

צווי העיכוב של בתי המשפט מועברים ללשכת המרשם שבאזורה גר התושב. במחוזות תל אביב, חיפה והדרום מוחזקים הצווים באוגדנים ולא בתיקים האישיים של התושבים הנוגעים בדבר. כתוצאה מכך, אם תושב, שהוצא עליו צו עיכוב מבית משפט, עובר ממחוז למחוז, אין הסדר המבטיח, שהמחוז החדש יידע על קיומו של צו כזה.

בדיקת קיום דרכון קודם

לפני הוצאת דרכון על ידי הלשכה בודק המשרד הראשי, אם אמנם הוצא קודם דרכון למבקש; הבדיקה נערכת על פי כרטסת דרכונים הכוללת כ־300,000 כרטיסים, ובהם שמות ופרטים על אלה שקיבלו דרכונים, שהוצאו מאז קום המדינה. כרטסת זו מעודכנת על ידי כך, שנכללים בה באופן שוטף כרטיסים של מקבלי הדרכונים המוצאים במחוזות השונים.

*

— חלוקת העבודה בין המשרד הראשי לבין לשכות המירשם לוקה בריכוז יתר של תפקידי דים במשרד הראשי, לרבות ביצוע בדיקות טכניות; ריכוז זה כרוך בניהול של רשומות רבות ובתקשורת ענפה עם הלשכות. בדרך זו נגרם עומס עבודה רב במשרד הראשי, ואף אין בסידורים הקיימים כדי להבטיח, שלא יוצאו דרכונים לתושבים שאינם אזרחים ישראליים. מאידך הרשומות המתייחסות לתושבים המצויות בלשכות המירשם אינן מושלמות, כך שאין באפשרותן לבצע את הוצאת הדרכונים, לרבות הבדיקות והבירורים הדרושים, באופן עצמאי.

— הביקורת עמדה פעמים מספר בעבר על חוסר שלימות החומר שבתיקי לשכות המירשם (ראה דו"חות שנתיים 9 עמ' 264 ו־11 עמ' 258). מצב דברים זה מטיל על המשרד הראשי טיפול בפרטי ביצוע, שאפשר היה להעבירם לטיפולן של הלשכות, מסרב את תהליך הטיפול ומאריך.

משרד הפנים הסביר באוקטובר 1963 — כפי שעשה זאת בעבר — את המשך המצב, שנקבע על ידי הביקורת, בעיקר במחסור בכוח אדם ובתקציב. לדעת הביקורת אין היקף התקציב הנדרש מצדיק השהיה של שנים בהסדר סופי של עניין זה, שנודעת לו חשיבות ליעול עבודתן של לשכות המירשם ומתן השירות לתושבים.

רצוי להביא לכלל סיום את תהליך הריכוז של החומר המתייחס לכל תושב בתיקו האישי,

המצוי בלשכת המירשם, כך שתהא אפשרות לטפל בלשכה שבאזור מגוריו בכל העניינים הנוגעים לו, לרבות מתן דרכון.

אשר לניהולה של כרססת הדרכונים המרכזית, יש לומר, שאם משרד הפנים רואה צורך בהמשך ניהולה, מן הרצוי להשתמש בה לצורך בקרה בלבד, כך שמתן דרכון לא יותנה בבדיקות מוקדמות במשרד הראשי. המשרד הראשי יוכל להתרכז אז, אף בתחום זה, בעיקר בתכנון, בהכוונה, בפיקוח ובטיפול בעניינים עקרוניים ובלתי שגרתיים.

תיקון ליקויים

הלוואות לרשויות המקומיות

דו"ח שנתי 13, עמ' 267

1. בהכנת התקציב להלוואות למימון עבודות פיתוח מתקציב הפיתוח של המשרד לא התבסס המשרד על תכניות פיתוח מפורטות של הרשויות המקומיות.

בדצמבר 1963 הוצאו הוראות מפורטות לממונים על המחוזות, לפיהן עליהם לדאוג להכנת תכנית חומש לפיתוח הרשויות המקומיות, שתהיה מבוססת על תחזית לגידול האוכלוסייה, ההתפתחות הפיסית הצפויה של הרשויות, תכניות הפיתוח של כל רשות ועל העדיפויות לתחומי הפיתוח השונים.

2. נקבעו ליקויים בסדרים המינהליים הקשורים במתן הכספים לרשויות.

— בדיקת מעקב, שנערכה בספטמבר 1963, העלתה מקרים, שהמשרד שחרר הלוואות לרשויות מקומיות, בלי שהן המציאו תעודות על ביצוע העבודה, שבעדה אושרה ההלוואה.

— בדרך כלל הלוואה, הניתנת על ידי המשרד, מכסה רק חלק, ולעתים חלק קטן, מן ההוצאה הכוללת הדרושה לביצוע העבודה על ידי הרשות. במקרים אלה על הרשות לגייס את שאר האמצעים הדרושים ממקורות אחרים. דבר זה היה מחייב להקפיד על קבלת תעודת ביצוע על כלל העבודה, לפני שחרור סכום ההלוואה מתקציב המשרד, או שחרור הדרגתי של ההלוואה לפי אותו חלק מהעבודה שבוצע, ואשר עליו הומצאה תעודת ביצוע. המשרד שחרר הלוואות על פי תעודות ביצוע כלליות, שלא פורט בהן הסכום שהוצא על העבודה בכללותה, או כאשר תעודת הביצוע שהוגשה הייתה על סכום, שאינו נופל מסכום ההלוואה.

בעקבות בדיקת המעקב הוציא המשרד בדצמבר 1963 הוראות לממונים על המחוזות ולרשויות המקומיות, לפיהן ישוחררו בעתיד הלוואות רק לאחר שנתקבלה תעודה מה-רשות על העבודה שבוצעה. על הרשות לפרט בתעודת הביצוע את הסכום, שאושר לביצוע העבודה. מכל מקורות המימון, הסכום שהוקצב כמלווה מתקציב הפיתוח, היקף העבודה, שבוצע עד להגשת תעודת הביצוע, והסכום המבוקש לשחרור. בעתיד ישוחררו ההלוואות בדרך כלל בהדרגה בהתאם להיקף העבודה שבוצע ובאופן יחסי למימון, שבא ממקורות אחרים.